

Vergaderjaar 2019–2020

35 505

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2020 (Zesde incidentele suppletoire begroting inzake Steunmaatregelen KLM)

A

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN ¹

Vastgesteld 3 juli 2020

Het wetsvoorstel en de brief van de Ministers van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat d.d. 26 juni 2020 over het financiële steunpakket voor KLM² hebben de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

Naar aanleiding van de brief van 26 juni 2020 hebben de fractieleden van **FVD** de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het Steunpakket KLM en waarderen de grote inspanningen van alle betrokkenen bij de onderneming en bij de overheid om een oplossing te vinden voor de grote problemen die door het Covid-19-virus zijn veroorzaakt. Deze leden hebben wel een aantal vragen over de gemaakte keuzes.

De leden van de **SP**-fractie hebben met zorg kennisgenomen van de door de regering voorgenomen steunmaatregelen voor KLM. Een privaat bedrijf redden met publiek geld is volgens voornoemde leden alleen gerechtvaardigd als dit noodzakelijk is voor de borging van grote publieke belangen. De leden van de SP-fractie zijn het met de regering eens dat er met het voortbestaan van KLM publieke belangen gemoeid zijn (zoals het behoud van werkgelegenheid), al moeten die belangen wel afgewogen worden tegen andere publieke belangen. Essentieel is volgens de leden van de SP-fractie dat bij een publieke redding van een privaat bedrijf het gekozen middel en de aan de steun gekoppelde voorwaarden ervoor

¹ Samenstelling: Essers (CDA), Koffeman (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Wever (VVD), Van Ballekom (VVD), Crone (PvdA), Frentrop (FVD), (voorzitter), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Karimi (GL), (ondervoorzitter), Van der Linden (FVD), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van Wely (FVD) en Van der Voort (D66).

² Kamerstukken I 2019/20, 29 232, C.

zorgen dat dat de publieke belangen ook daadwerkelijk goed geborgd zijn. De voornoemde leden zijn er niet van overtuigd dat dit met het voorliggende pakket het geval zal zijn en hebben hieromtrent nog de volgende vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de FVD-fractie

De fractieleden van **FVD** lezen in de brief van 26 juni 2020 dat de verhouding tussen KLM en Air France ongewijzigd blijft in de voorstellen.³ De financiële steun aan KLM geschiedt in de vorm van leningen. Naar de leden begrijpen bestaat de financiële steun van de Franse regering aan Air France voor een deel uit giften. Kan de regering inzicht geven in de vorm en voorwaarden van de steun die de Franse regering aan Air France heeft verstrekt? Zullen de financieringskosten van KLM relatief harder stijgen dan die van Air France? Wat betekent deze verschuiving in financieringskosten voor de interne verhoudingen tussen KLM en Air France binnen Air France-KLM?

Een van de voorwaarden is dat KLM voor 1 oktober 2020 een herstructureringsplan opstelt om de kosten met tenminste 15 procent te drukken. Andere voorwaarden betreffen «duurzaamheid». Deze duurzaamheidsvoorwaarden betekenen hogere kosten voor KLM. Hoe hoog zijn de extra «duurzaamheidskosten» in totaal per jaar? Betekent de eis van 15 procent kostenverlaging, 15 procent minder kosten dan nu, of worden de extra kosten uit hoofde van duurzaamheid meegerekend als onderdeel van de basis van waarop de kosten moeten worden teruggebracht? Acht de regering het verstandig KLM op dit moment op te zadelen met hogere kosten als voorwaarde voor steun? Zo ja, waarom?

Een voorwaarde gesteld door de regering is dat de KLM biokerosine blijft bijstoken. Hoe verhoudt deze eis zich tot de nieuwe inzichten ten aanzien van de inzet van biomassa bij de elektriciteitsopwekking? Is de Minister met ons van mening dat biokerosine niet bijdraagt aan lagere CO₂ uitstoot? Wat is de reden dat de regering het gebruik van biokerosine als voorwaarde stelt bij steun die bedoeld is om de voor Nederland essentiële netwerkrol van KLM en Schiphol veilig te stellen? Impliceert deze voorwaarde dat KLM niet wordt gesteund als onvoldoende frituurvet of andere biograndstoffen worden gemengd door de brandstof waarop de KLM vliegtuigen vliegen? Heeft KLM door aan deze voorwaarde te voldoen hogere brandstofkosten dan Air France? Heeft KLM hierdoor hogere kosten dan de concurrentie die niet met deze eis wordt geconfronteerd?

Een andere voorwaarde is het terugdringen van de CO₂ uitstoot in 2030 tot het niveau van 2005. Aangezien deze reductie niet via bewezen technische vernieuwingen is te realiseren, impliceert de voorwaarde dat KLM minder vluchten zal moeten uitvoeren om deze doelstelling te halen. Is de regering zich hiervan bewust? Verhoogt het feit dat KLM wordt gedwongen minder vluchten uit te voeren het risico op niet terugbetaling van de door de Staat verstrekte en gegarandeerde leningen? Kan de regering een totaaloverzicht verstrekken van de extra kosten die de KLM moet maken om aan alle gestelde voorwaarden te voldoen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de **PvdA**-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een grotere aandelenparticipatie? Nu is gekozen voor een achtergestelde lening omdat landen grotere mogelijkheden hebben om meer risico's te dragen dan de markt, zo lezen zij in de antwoorden aan de

³ Kamerstukken I 2019/20, 29 232, C.

Tweede Kamer.⁴ En, zo wordt gesteld, ook de banken willen geen leningen verstrekken als de Staat niet voor 90% garant staat. Deelt de regering, met deze leden, de opvatting dat dit het alarmsignaal is dat KLM niet meer financierbaar is in de markt (technisch failliet) en dat nog meer schulden dus niet draagbaar zijn? De vraag van deze leden is dat door de achtergestelde lening zowel de (toch al slechte) solvabiliteit nog verder onder druk wordt gezet, evenals de liquiditeit door de toenemende rentelast, waarbij de rentevoet in de loop der jaren zelfs nog oploopt? De onderneming wordt daarmee nog verder in het nauw gebracht, waarmee ook de overheidsrisico's op de lening en garantie navenant toenemen.

Middels een kapitaalinjectie van kleinere omvang als de achtergestelde lening, dus goedkoper voor de belastingbetaler, zou de staat het risico beperken, van de banken een hogere bijdrage kunnen vragen en bovenal niet alleen *down side* risico's lopen, maar ook kunnen delen in de *up side* (waardestijging of dividend).

En de Staat zou ook nog meer zeggenschap over het strategisch beleid verwerven, zoals in Frankrijk al het geval is, en nu ook in Duitsland, waar de staat voor 20% gaat participeren in Lufthansa. Waarom neemt de Staat bij KLM wel alle negatieve risico's op zich, ook nog zonder zeggenschap te verwerven? En sterker nog, waarom wordt er wel een kapitaalinjectie overwogen als het nog slechter gaat, waar het kabinet er over spreekt dat de achtergestelde lening eventueel kan worden geconverteerd als deze niet aflosbaar blijkt? Dat versterkt toch het beeld dat de markt de *up side* mag pakken en de risico's bij de staat legt? Kan het kabinet toelichten waarom bij de bankencrisis, waar ook sprake was van ondernemingen met een systeemfunctie, wel is gekozen voor participatie, en nu niet?

En kan de regering heel precies aangeven welke bijdrage andere, met name private, partijen tot nu toe geven aan het herstel, zoals leasemaatschappijen, brandstofleveranciers, banken en obligatiehouders? De leden van de PvdA-fractie hebben uit de beantwoording aan de Tweede Kamer het idee gekregen dat zij tot nu toe niets hebben afgewaardeerd of ingeleverd, waar de regering schrijft dat zij pas bij het afsluiten van nieuwe contracten hun bijdrage zullen leveren, omdat de operatie dan op een lager niveau zal liggen. Dat is dus pas in de toekomst. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat ook deze private partners niet de lasten, ook van corona, mogen afwentelen op de belastingbetaler?

En zoals deze leden in eerdere vragen aan het kabinet stelden, is het verrassend dat de bedrijfsobligaties AF-KLM niet lager gewaardeerd worden door de markt, en zelfs hoger zijn vorige maand, dan wat het idee bevestigt dat de markt er vanuit gaat dat de Staat de risico's uiteindelijk altijd afdekken?⁵ Deelt de regering de indruk die deze leden krijgen dat sprake is van *moral hazard*?

Is het kabinet, zo vragen deze leden, niet erg optimistisch dat de KLM in 2023 al weer op het capaciteitsniveau van 2019 zal zitten? Welke scenario's liggen daaraan ten grondslag, waar iedereen verwacht dat zakelijk reizen sowieso structureel voor een deel zullen worden vervangen door videovergaderingen, en ook het toerisme nog lang zal achterblijven als gevolg van de medische angst en economische teruggang, die zich het eerst zal uiten in minder luxe-consumptie, zoals vliegreizen? En als het herstel langer zal duren dan tot 2023, hoeveel zal dan de staatsbijdrage

⁴ Brief van de Ministers van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, *Beantwoording schriftelijk overleg en antwoorden steunmaatregelen KLM*, 30 juni 2020 (nog ongepubliceerd).

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 29 232, B. Zie voor de koers op www.oblis.be/AF-KLM.

moeten zijn, omdat de regering nu al stelt dat dan de leningen langer moeten doorlopen of worden geconverteerd? En kan de regering toezeggen dat de andere private partners voluit zullen meedelen in de risico's van een eventueel trager herstel dan nu wordt verwacht?

Een risico van vertraagd herstel kan ook gelegen zijn in het klimaatbeleid. De nationale banken van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland hebben onlangs nog in de Financial Times en NRC gewaarschuwd dat de volgende grote economische crisis kan worden veroorzaakt door onvermijdelijke aanscherping van het klimaatbeleid, en dat markten dat ook steeds vaker zullen moeten inprijzen (hogere rentes voor CO₂-intensieve bedrijven; «bruine financiering»⁶). Waarom heeft de regering niet overwogen om met KLM nu al af te spreken om de CO₂-emissie te verlagen, en daarop aan te sturen in Europees verband, zoals deze leden eerder in de schriftelijke vragen vroegen?⁷ En welke concrete stappen heeft het kabinet ondernomen om samen met omliggende landen en de Europese Commissie te komen tot accijnzen en BTW op kerosine, een CO₂-heffing en dergelijke, om een gelijk speelveld te hebben?

De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting van de regering dat vooral de netwerk-hub-functie van Schiphol van groot publiek belang is en derhalve een rechtvaardigingsgrond is voor een ingrijpend steunpakket. Heeft de regering, zo vragen deze leden, extra beleids- en sturingsmogelijkheden in Brussel gevraagd en gekregen om bij de verdeling van de *slots* hieraan voorrang te geven, wat dan ten koste kan gaan van de maatschappelijk en economisch minder noodzakelijke goedkope prijsvechters, die hier geen bijdrage aan leveren?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de **SP**-fractie hebben een aantal vragen. In de eerste plaats vragen de leden van de SP-fractie om een nadere onderbouwing van het gekozen middel – garanties en een lening – in vergelijking met het alternatief van een kapitaalinjectie (aandelenverwerving). De leden van de SP-fractie begrijpen dat de analyse van de regering is dat KLM nu vooral een liquiditeitsprobleem heeft en dat een kapitaalinjectie dat probleem niet oplost. Kan de regering dat nog nader adstrueren? Is het liquiditeitsprobleem naar het oordeel van de regering zo acuut dat alleen een garantie en leningen dit op kunnen lossen, en zo ja, uit welke cijfers blijkt dit dan? Wat is de precieze liquiditeitspositie en -behoefte van KLM en verhoudt die zich tot de solvabiliteit van het bedrijf? De leden van de SP-fractie benadrukken dat het verkrijgen van deze inlichtingen voor voornoemde leden noodzakelijk is voor het maken van een goede afweging ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel en verwijzen hierbij nadrukkelijk naar artikel 68 van de Grondwet. Was het volgens de regering ook mogelijk of althans denkbaar geweest de liquiditeit en de solvabiliteit van KLM tegelijkertijd te verbeteren? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen, zo nee waarom niet? Is het niet zo, zo vragen de leden van de SP-fractie, dat een verbetering van de solvabiliteit ook de liquiditeit in het algemeen verbetert? En is het correct dat doordat de regering ervoor kiest de liquiditeit van KLM te vergroten door garanties en leningen, de solvabiliteit van KLM afneemt? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat met het gekozen middel van garanties en leningen alle risico's eenzijdig bij de belastingbetaler terechtkomen, zonder dat daar een deelname aan mogelijke toekomstige winsten

⁶ «Een «groen herstel» na corona kent vele valkuilen», *NRC Handelsblad*, 13 juni 2020.

⁷ Kamerstukken I 2019/20, 29 232, B.

tegenover staat? En klopt het dat met het voorgestelde steunpakket de zeggenschap van de overheid in KLM en Air-France-KLM niet vergroot wordt?

Voorts hebben de leden van de SP-fractie nog enkele vragen over de gestelde voorwaarden. Als het doel van de redding het behoud van werkgelegenheid is, waarom heeft de regering dan niet afgedwongen dat er geen gedwongen ontslagen zullen vallen? En waarom zijn de vakbonden niet betrokken bij de totstandkoming van het steunpakket? Hebben de leden van de SP-fractie het goed begrepen dat de voorwaarde dat werknemers die minstens driemaal modaal verdienen, minstens 20% moeten inleveren op hun arbeidsvoorwaarden ook geldt voor het bestuur en de topmanagementlaag? Zo ja, per wanneer zal de structurele salarisverlaging van de KLM-top, inclusief van topman Elbers, dan ingaan en hoe wordt op de naleving van deze afspraak toegezien? Is er ook met de heer Elbers gesproken over zijn (aanstaande) salarisverlaging? Hoe groot acht de regering de kans dat de heer Elbers en de rest van het bestuur kiest voor een verlaging van meer dan 20%? Is de regering het met de SP-fractie eens dat als personeel dat net driemaal modaal verdient 20% inlevert dat het billijk en wenselijk zou zijn als de bedrijfstop een hoger percentage inlevert?

Ten aanzien van de afspraken op het gebied van duurzaamheid vragen de leden van de SP-fractie of het klopt dat deze een herbevestiging is van reeds bestaande afspraken («Akkoord Duurzame Luchtvaart») en geen nieuwe, aanvullende eisen betreft? En geldt hetzelfde voor de doelstelling van 14% bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstof in 2030? En klopt het, zo vragen voornoemde leden dat de opening van Lelystad Airport een voorwaarde is voor het realiseren van de voorwaarde van een beperkte reductie van nachtvluchten op Schiphol? Zo ja, betekent dat dan dat als wordt afgezien van opening van Lelystad (bijvoorbeeld op basis van een besluit van de coalitie) er minder of helemaal geen reductie van nachtvluchten op Schiphol zal plaatsvinden? Wat is hierover precies met KLM afgesproken? Kan de regering het document leveren waarin deze afspraken staan, zo nee, waarom niet? Zal KLM haar aandeel in de reductie niet hoeven te leveren als Lelystad Airport niet opengaat?

Ook vragen de leden van de SP-fractie de regering hoe hard en afdwingbaar de gestelde voorwaarden – met betrekking tot bedrijfsvoering, duurzaamheid, en andere aspecten – zijn? Wat gebeurt er als KLM zich niet aan één of meerdere voorwaarden houdt? In hoeverre en op welke wijze kan de aan te stellen *state agent* ingrijpen namens de overheid op het moment dat de KLM zich niet aan gemaakte afspraken houdt of in hoeverre kan de regering dat op basis van wat de *state agent* rapporteert? En hoe zou dat ingrijpen er dan mogelijk uit kunnen zien, met welke gevolgen? Heeft het zich niet houden aan de voorwaarden door KLM al dan niet onmiddellijke consequenties voor de gegeven garanties en voor de leningsfaciliteit, zo vragen de leden van de SP-fractie? In hoeverre en op welke wijze zal het parlement geïnformeerd worden over de (periodieke) bevindingen van de state agent teneinde de implementatie van de gemaakte afspraken te kunnen monitoren?

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie of het klopt dat de regering weigert de precieze afspraken met KLM te publiceren wegens bedrijfsvertrouwelijke informatie? Zo ja, is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat dit zich slecht verhoudt met het grondwettelijke informatierecht van het parlement? Vindt de regering dat het belang van de Staat zich verzet tegen publicatie van voornoemde documenten, zo ja waar bestaat dit belang dan uit?

De commissie ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud van tijdige ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag, te weten uiterlijk **maandag 6 juli 2020, voor 10.00 uur** acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op 6 of 7 juli 2020.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Frentrop

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren