

Vergaderjaar 2023–2024

36 108

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2022 (Derde incidentele suppletoire begroting inzake aandelenemissie Air France-KLM)

29 232

Air France – KLM

Q¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 november 2023

De leden van de vaste commissie voor Financiën² hebben kennisgenomen van de brief³ van 31 mei 2023 waarmee de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Financiën een afschrift hebben aangeboden van de brief aan de Tweede Kamer inzake de vijfde periodieke rapportage van de Staatsagent bij KLM (hierna: Staatsagent). Naar aanleiding hiervan hebben de fractieleden van de **BBB** nog een aantal vragen en opmerkingen. De fractieleden van **GroenLinks-PvdA**, de **SP**, de **PvdD** en de **SGP** sluiten zich hierbij aan.

Naar aanleiding hiervan is op 11 oktober 2023 een brief gestuurd aan de Minister van Financiën.

De Minister heeft op 21 november 2023 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Luijk

¹ De letter Q heeft alleen betrekking op 36 108.

² Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Van de Sanden (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

³ *Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, K.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 11 oktober 2023

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief⁴ van 31 mei 2023 waarmee de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en u een afschrift hebben aangeboden van de brief aan de Tweede Kamer inzake de vijfde periodieke rapportage van de Staatsagent bij KLM (hierna: Staatsagent). Naar aanleiding hiervan hebben de fractieleden van de **BBB** nog een aantal vragen en opmerkingen. De fractieleden van **GroenLinks-PvdA**, de **SP**, de **PvdD** en de **SGP** sluiten zich hierbij aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Uit de rapportage van de Staatsagent kan geconcludeerd worden dat het bestuur (de directie) respectievelijk de commissarissen en in het bijzonder de auditcommissie van KLM hebben verzaakt om op adequate wijze uitvoering te geven aan hun rol waar het gaat om zorgvuldig bestuur respectievelijk goed toezicht bij KLM en ook adequate opvolging van door de Staatsagent gesignaleerde tekortkomingen van KLM inzake de aan de staatssteun door de Staat verbonden voorwaarden. Kunt u toelichten in welke rol de Staat, in zijn rol als aandeelhouder en/of zijn rol als financier/steunverstrekker, mogelijk heeft verzaakt voldoende toezicht te houden? Hoe kan het dat de Staat bij het onvoldoende door KLM voldoen aan de gestelde voorwaarden aan de Staatssteun, niet op tijd en in onvoldoende mate heeft ingegrepen bij KLM om naleving van de voorwaarden af te dwingen?

In het algemeen verkeer stellen aandeelhouders de raad van commissarissen aan. Wettelijk gezien dient de raad van commissarissen toe te zien op het bestuur (de directie) en daarmee op zorgvuldigheid van besluitvorming door het bestuur en vervult hij de rol van werkgever jegens het bestuur. De Corporate Governance Code waar KLM zich tot verhoudt, gaat uit van een brede scope van goed bestuur en toezicht. Het betreft dus niet alleen een verantwoordelijkheid van KLM naar directe *stakeholders* (aandeelhouders, crediteuren en werknemers), maar naar alle *stakeholders* in de maatschappij over de volle breedte van haar bijdrage en impact op de samenleving.

Heeft naar uw oordeel, zowel gezien vanuit de rol van de Staat als aandeelhouder als vanuit het perspectief van de maatschappelijke *stakeholders*, de raad van commissarissen voldoende gefunctioneerd? Heeft u direct of indirect bevoegdheden om het functioneren van de raad van commissarissen en de individuele leden daarvan te laten evalueren? Heeft u onderzocht of het niet nakomen van de voorwaarden voor Staatssteun, het onjuist informeren van de Staatsagent daarover, en mogelijk het goedkeuren van misleidende informatie in rapporten en jaarverslagen, verwijtbaar is richting het bestuur van KLM en/of de raad van commissarissen?

Door de Staatsagent zijn vijf achtereenvolgende periodieke rapportages aan het kabinet uitgebracht. Desalniettemin lijkt het of deze rapportages weinig hebben bijgedragen aan de sturing van het kabinet op de naleving van de voorwaarden door KLM.

⁴ Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, K.

Kunt u toelichten welke signalen door het kabinet aan KLM zijn afgegeven naar aanleiding van elk van de vijf onderscheiden periodieke rapportages van de Staatsagent, alsmede wat KLM daarmee heeft gedaan c.q. welke opvolging KLM daaraan heeft gegeven?

Voorts vragen de BBB-fractieleden of u kunt duiden hoe het heeft kunnen gebeuren dat de Staat in de positie is gekomen dat hij slechts gedeeltelijk greep heeft op KLM als het gaat om de naleving door KLM van de voorwaarden verbonden aan de Staatssteun. Welke condities of instrumenten hadden bij de overeenkomst of later in het proces aan de overeenkomsten toegevoegd moeten worden om naleving door KLM beter te kunnen afdwingen?

Kunt u verder de Kamer op de hoogte stellen van de contacten die u heeft gehad met andere aandeelhouders van KLM respectievelijk Air France-KLM ter zake van het niet naleven van de verschillende steunovereenkomsten en welke invloed deze contacten hebben gehad in het kabinetsbeleid jegens KLM op de naleving van deze overeenkomsten?

In het geval KLM de voorwaarden die aan de Staatssteun zijn verbonden, alsnog niet nakomt, welke aanvullende, mogelijk meer dwingende maatregelen kan het kabinet dan nemen? Welke financiële risico's loopt de Staat jegens de Europese Unie wegens het verzaken van KLM en welke instrumenten heeft het kabinet om deze risico's het hoofd te bieden?

Het kabinet zal zich een oordeel vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het steunpakket. Daarbij is het van belang te benoemen, zo geeft u aan, dat de mogelijkheden van de Staat om tegen KLM op te treden, beperkter zijn dan waarvan de Staatsagent uitgaat.⁵

Bent u bereid om een onafhankelijke toets uit te laten voeren door een gespecialiseerd advocatenkantoor, niet zijnde de landsadvocaat, om te laten beoordelen welke juridische mogelijkheden de Staat heeft om in te grijpen en zou u deze analyse met de Eerste Kamer willen delen, zodat deze zelf een oordeel kan vormen over de juridische mogelijkheden van het kabinet en de Staatsagent?

Kunt u aangeven welke bevoegdheden u heeft en welke instrumenten het kabinet, gelet op de rol van de Staat als steunverlener en aandeelhouder, overweegt in te zetten om met terugwerkende kracht (een deel van) de verleende steun terug te vorderen en/of ervoor te zorgen dat KLM alsnog aan de afgesproken voorwaarden die verbonden zijn aan de individuele regelingen, voldoet?

Het is in de private sector en ook bij KLM respectievelijk Air France-KLM gebruikelijk specifieke taakopdrachten te verbinden met beloningsbeleid, in het bijzonder met de variabele componenten van dit beleid.

Wie gaat er bij KLM respectievelijk Air France-KLM over het beloningsbeleid van respectievelijk de raad van bestuur en de raad van commissarissen? Welke invloed heeft de Staat, vanuit zijn rol als aandeelhouder, op dit beloningsbeleid en welke mogelijkheden ziet u in beïnvloeding van dat beloningsbeleid? Kunt u met die invloed het naleven van de voorwaarden en/of het terugbetalen van onterecht verkregen steun onderdeel maken van de arbeidsvoorwaarden en het beloningsbeleid van respectievelijk de raad van bestuur en de raad van commissarissen van KLM en Air France-KLM?

Aan de staatssteun is de voorwaarde verbonden dat de facilitering van mogelijke belastingontduiking door in het buitenland wonende

⁵ *Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, K, p. 6.*

werknemers van KLM moet worden beëindigd. De cabinebonden en de pilotenbond hebben onder voorwaarden ingestemd met de regeling dat een maandelijkse vergoeding van € 125,- voor internationaal woon-werkverkeer moet worden betaald. Volgens de Staatsagent zou deze maandelijkse vergoeding minimaal € 600,- moeten zijn.⁶ Het is de BBB-fractieleden duidelijk dat het de intentie van de piloten is om belastingen te ontduiken en dat KLM dat faciliteert. De regeling staat in schril contrast met de 21 eurocent per kilometer betreffende de woon-werkregeling van de normale Nederlander. Die normale Nederlanders betalen in Nederland gewoon belasting. Welke maatregelen neemt u om in deze situatie, maar ook in vergelijkbare situaties, belastingontwijking van goedbetaalde werknemers (ook in andere sectoren) tegen te gaan?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en bij voorkeur binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Een afschrift van deze brief zal worden verstuurd naar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
W.T. van Ballekom

⁶ *Kamerstukken I 2022/23, 36 108/29 232, K, p. 3.*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2023

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de antwoorden aan op de vragen van de vaste commissie voor Financiën over de vijfde rapportage van de staatsagent KLM (Kamerstukken I, 2022/23, 36 108/ 29 232, K).

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

Antwoorden van de Minister van Financiën op vragen van de vaste commissie voor Financiën over de vijfde rapportage van de staatsagent KLM.

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die zijn gesteld naar aanleiding van de vijfde rapportage van de staatsagent over de naleving van de steunvoorwaarden door KLM. Onderstaand worden de vragen beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

Uit de rapportage van de Staatsagent kan geconcludeerd worden dat het bestuur (de directie) respectievelijk de commissarissen en in het bijzonder de auditcommissie van KLM hebben verzaakt om op adequate wijze uitvoering te geven aan hun rol waar het gaat om zorgvuldig bestuur respectievelijk goed toezicht bij KLM en ook adequate opvolging van door de Staatsagent gesignaleerde tekortkomingen van KLM inzake de aan de staatssteun door de Staat verbonden voorwaarden. Kunt u toelichten in welke rol de Staat, in zijn rol als aandeelhouder en/of zijn rol als financier/steunverstrekker, mogelijk heeft verzaakt voldoende toezicht te houden? Hoe kan het dat de Staat bij het onvoldoende door KLM voldoen aan de gestelde voorwaarden aan de Staatssteun, niet op tijd en in onvoldoende mate heeft ingegrepen bij KLM om naleving van de voorwaarden af te dwingen?

In reactie op vragen van de Tweede Kamer heb ik het handelen van het kabinet ten opzichte van KLM toegelicht.⁷ Voorafgaand aan de steunverlening zijn er met KLM in een Framework Agreement afspraken gemaakt over de steunvoorwaarden, waaronder afspraken die toezien op de naleving van de steunvoorwaarden. Zo kon de staatsagent een escalatiemechanisme inzetten indien KLM niet aan de steunvoorwaarden voldeed, waarbij de staatsagent kon escaleren naar Air France-KLM en het Ministerie van Financiën om tot een voor alle partijen acceptabele oplossing te komen. Daarnaast moest er door KLM een herstructureringsplan worden opgesteld, voordat KLM een verzoek kon indienen voor uitbetaling van de tweede tranche van de lening in 2020. Pas nadat het herstructureringsplan naar tevredenheid van de Nederlandse staat was opgesteld, is de rest van de lening beschikbaar gesteld.

Bij het opstellen van deze afspraken heeft het kabinet als inzet gekozen om naleving te borgen via dit herstructureringsplan, de aanstelling van de staatsagent, zijn rol en positionering binnen de onderneming (waaronder de mogelijkheid aanwezig te zijn bij vergaderingen van de raad van commissarissen), zijn openbare rapportages en de gesprekken van beide ministeries met de onderneming. Gedurende de eerste jaren werkte dit model goed: de onderneming voldeed in 2020 en ook in 2021 werd volgens de staatsagent ruimschoots voldaan aan de bedrijfseconomische en financiële voorwaarden van het steunpakket. Om beter op de naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te kunnen toezien, werden deze voorwaarden nader geoperationaliseerd in de vorm van een monitoringsplan. Dit monitoringsplan maakt inzichtelijk hoe de voorwaarden die in het kader van het steunpakket aan KLM zijn opgelegd op het gebied van netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid worden gemonitord. Begin 2022 concludeerde de staatsagent in zijn tweede rapportage dat naar verwachting ook in 2022 zou worden voldaan aan de bedrijfseconomische en financiële voorwaarden, maar dat aanvullende maatregelen van KLM nodig waren om de levensvatbaarheid en concurrentiekracht ook structureel veilig te stellen.

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, Aanhangsel van de Handelingen, 2755

Vanaf medio 2022 werd de naleving van de voorwaarden door KLM minder goed. Hoewel het kabinet het positief vond dat KLM medio 2022 de uitstaande leningen terugbetaalde en stappen zette om facilitering van mogelijke belastingontwijking te beëindigen, schoof de onderneming de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage opzij. KLM deelde mee dat dit kwam door de arbeidsmarktkrapte en gestegen inflatie. De afgesproken kostenbesparing met als doel het structureel verbeteren van de concurrentiepositie verdween daarmee uit het zicht. Het kabinet heeft toen bij de onderneming aangegeven teleurgesteld en ontevreden te zijn met de wijze waarop KLM een deel van de steunvoorwaarden naleefde. Nadat uit de vierde rapportage van de staatsagent bleek dat KLM geen verbetering liet zien bij de naleving van een deel van de voorwaarden, heeft het kabinet opnieuw haar teleurstelling uitgesproken en bij het bestuur en de raad van commissarissen aangegeven dat KLM de steunvoorwaarden moet naleven. Omdat het kabinet op basis van de conclusies van de staatsagent het niet goed uitlegbaar meer vond dat KLM gebruik kon maken van de lening en garantie in het steunpakket, heeft het kabinet toen eveneens aan KLM aangegeven dat KLM vaart moest maken met het vinden van private financieringsbronnen en het opzeggen van het steunpakket.

In de Framework Agreement was de mogelijkheid opgenomen om geschillen te beslechten via mediation en daarna arbitrage als KLM niet voldeed aan de steunvoorwaarden. De juridische vormgeving van de steunverlening stond echter niet toe om op basis van het niet naleven van alle steunvoorwaarden de overeenkomst voor de lening en garantie van in totaal 3,4 miljard euro te beëindigen. Het kabinet vond het van belang dat ook de banken bijdroegen aan de steunverlening. Gezien hun betrokkenheid was het juridisch niet haalbaar om een beëindigingsgrond op grond van de Framework Agreement op te nemen in de financieringsdocumentatie, omdat deze partijen niet het risico wilden lopen dat de staat eigenstandig de lening en garantie zou kunnen beëindigen.

Het kabinet is in de periode na de vierde rapportage blijven inzetten op kritische gesprekken met de onderneming met als doel KLM te bewegen tot naleving van de steunvoorwaarden. Dit was in die periode volgens het kabinet het meest geschikte middel om KLM te bewegen tot meer naleving. Het afdwingen van naleving via de rechter brengt per definitie het risico van een langlopend proces met een onzekere uitkomst met zich mee. Daarnaast geldt ook dat KLM eigenstandig het belang zou moeten zien van het boeken van resultaat op het belangrijkste langetermijndoel van de steunvoorwaarden, namelijk de versterking van de concurrentiepositie door middel van de structurele kostenbesparingen.

In het algemeen verkeer stellen aandeelhouders de raad van commissarissen aan. Wettelijk gezien dient de raad van commissarissen toe te zien op het bestuur (de directie) en daarmee op zorgvuldigheid van besluitvorming door het bestuur en vervult hij de rol van werkgever jegens het bestuur. De Corporate Governance Code waar KLM zich tot verhoudt, gaat uit van een brede scope van goed bestuur en toezicht. Het betreft dus niet alleen een verantwoordelijkheid van KLM naar directe stakeholders (aandeelhouders, crediteuren en werknemers), maar naar alle stakeholders in de maatschappij over de volle breedte van haar bijdrage en impact op de samenleving. Heeft naar uw oordeel, zowel gezien vanuit de rol van de Staat als aandeelhouder als vanuit het perspectief van de maatschappelijke stakeholders, de raad van commissarissen voldoende gefunctioneerd? Heeft u direct of indirect bevoegdheden om het functioneren van de raad van commissarissen en de individuele leden daarvan te laten evalueren? Heeft u onderzocht of het niet nakomen van de voorwaarden voor Staatssteun, het onjuist informeren van de Staatsagent daarover, en mogelijk het goedkeuren van misleidende informatie in

rapporten en jaarverslagen, verwijtbaar is richting het bestuur van KLM en/of de raad van commissarissen?

Zoals hiervoor aangegeven heeft het kabinet gesprekken gevoerd met de onderneming met als doel KLM te bewegen tot naleving van de steunvoorwaarden. De voorzitter van de raad van commissarissen is bij een aantal gesprekken ook aanwezig geweest. Het kabinet hechtte er belang aan dat ook de raad van commissarissen hierbij betrokken zou worden vanwege de rol die zij heeft als toezichthouder op de raad van bestuur.

Het kabinet heeft twee externe juridisch adviseurs, waaronder de landsadvocaat, gevraagd iedere mogelijke (juridische) stap, die de staat kan nemen in verband met niet-nakoming van een deel van de voorwaarden in kaart te brengen. Ook ondernemingsrechtelijke acties, zoals ontslag van bestuurders en/of commissarissen, het niet verlenen van decharge en aansprakelijkstelling van bestuurders en/of commissarissen zijn daarin meegenomen. Uit de analyses komt naar voren dat, al dan niet vanwege het beperkte aandelenbelang van de Nederlandse staat, een dergelijke actie geen kans van slagen zou hebben.⁸

Door de Staatsagent zijn vijf achtereenvolgende periodieke rapportages aan het kabinet uitgebracht. Desalniettemin lijkt het of deze rapportages weinig hebben bijgedragen aan de sturing van het kabinet op de naleving van de voorwaarden door KLM. Kunt u toelichten welke signalen door het kabinet aan KLM zijn afgegeven naar aanleiding van elk van de vijf onderscheiden periodieke rapportages van de Staatsagent, alsmede wat KLM daarmee heeft gedaan c.q. welke opvolging KLM daaraan heeft gegeven?

Zie hiervoor het antwoord op de eerste vraag. Daarnaast verwijs ik u naar de Kamerbrieven die bij elk van de vijf rapportages zijn meegestuurd en met uw Kamer zijn gedeeld. In die brieven staat een appreciatie van de rapporten en wordt toegelicht op welke wijze het kabinet de naleving van de voorwaarden besproken heeft met KLM.⁹

Voorts vragen de BBB-fractieleden of u kunt duiden hoe het heeft kunnen gebeuren dat de Staat in de positie is gekomen dat hij slechts gedeeltelijk greep heeft op KLM als het gaat om de naleving door KLM van de voorwaarden verbonden aan de Staatssteun. Welke condities of instrumenten hadden bij de overeenkomst of later in het proces aan de overeenkomsten toegevoegd moeten worden om naleving door KLM beter te kunnen afdwingen?

Zoals aangekondigd in de brief bij de vijfde rapportage van de staatsagent zal het steunpakket KLM worden geëvalueerd. Door middel van deze evaluatie wil het kabinet ook lessen trekken voor toekomstige (vergelijkbare) steunpakketten. In deze evaluatie zal ook aan de orde komen welke mogelijkheden er zijn om in de toekomst naleving beter af te kunnen dwingen. Het kabinet zal de uitkomsten van deze evaluatie met uw Kamer delen.

Kunt u verder de Kamer op de hoogte stellen van de contacten die u heeft gehad met andere aandeelhouders van KLM respectievelijk Air France-KLM ter zake van het niet naleven van de verschillende steunover-

⁸ Kamerstukken I, 2023/24, 36 108/29 232, O

⁹ Kamerstukken I, 2020/21, 35 505/29 232, F; Kamerstukken I, 2021/22, 35 505/29 232, G; Kamerstukken I, 2021/22, 36 108/29 232, C; Kamerstukken I, 2022/23, 36 108/29 232, H; Kamerstukken I, 2022/23, 36 108/29 232, K

eenkomsten en welke invloed deze contacten hebben gehad in het kabinetsbeleid jegens KLM op de naleving van deze overeenkomsten?

Het kabinet heeft onder meer in gesprekken met Air France-KLM (aandeelhouder van KLM), de Franse staat (aandeelhouder van Air France-KLM) en SPAAK (aandeelhouder van Air France-KLM) benadrukt dat KLM de voorwaarden van het steunpakket dient na te leven. Voor de opstelling van het kabinet ten opzichte van KLM hebben deze gesprekken geen gevolg gehad; het kabinet had door middel van de rapportages van de staatsagent en de gesprekken die het zelf voerde met KLM voldoende zicht op in hoeverre de voorwaarden van het steunpakket werden nageleefd. Voor de volledigheid: KLM heeft een deel van de voorwaarden van één overeenkomst (de Framework Agreement) niet nageleefd.

In het geval KLM de voorwaarden die aan de Staatssteun zijn verbonden, alsnog niet nakomt, welke aanvullende, mogelijk meer dwingende maatregelen kan het kabinet dan nemen? Welke financiële risico's loopt de Staat jegens de Europese Unie wegens het verzaken van KLM en welke instrumenten heeft het kabinet om deze risico's het hoofd te bieden?

Het kabinet zal zich een oordeel vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het steunpakket. Daarbij is het van belang te benoemen, zo geeft u aan, dat de mogelijkheden van de Staat om tegen KLM op te treden, beperkter zijn dan waarvan de Staatsagent uitgaat. Bent u bereid om een onafhankelijke toets uit te laten voeren door een gespecialiseerd advocatenkantoor, niet zijnde de landsadvocaat, om te laten beoordelen welke juridische mogelijkheden de Staat heeft om in te grijpen en zou u deze analyse met de Eerste Kamer willen delen, zodat deze zelf een oordeel kan vormen over de juridische mogelijkheden van het kabinet en de Staatsagent?

Het kabinet heeft de juridische haalbaarheid van eventuele vervolgstappen laten onderzoeken door twee externe juridisch adviseurs, waaronder de landsadvocaat. Uit de analyses komt naar voren dat een juridische procedure, mede op basis van de wijze waarop in 2020 de afspraken geformuleerd zijn in de overeenkomst tussen de staat en KLM (de Framework Agreement), geen reële kans van slagen heeft. Op basis van deze onderzoeken ziet het kabinet daarom af van juridische vervolgstappen tegen KLM. Het kabinet heeft uw Kamer over de uitkomsten van deze analyses geïnformeerd. Het is kabinetsbeleid dat adviezen die zien op de procespositie van de staat niet openbaar worden gedeeld. Openbaarmaking van de analyses kan de procespositie van de staat schaden in (toekomstige) procedures. Mocht uw Kamer dit wenselijk vinden dan kunnen de onderliggende juridische analyses bij uw Kamer vertrouwelijk ter inzage worden gelegd.

De Europese Commissie monitort of de voorwaarden uit de Tijdelijke Kaderregeling en het herziene goedkeuringsbesluit van de steunverlening aan KLM nageleefd worden, niet of KLM de steunvoorwaarden uit de Framework Agreement met de Nederlandse staat correct heeft nageleefd. Er zijn geen aanwijzingen dat de Europese Commissie juridische stappen overweegt. Het kabinet ziet dan ook geen financieel risico ten opzichte van de Europese Unie.

Kunt u aangeven welke bevoegdheden u heeft en welke instrumenten het kabinet, gelet op de rol van de Staat als steunverlener en aandeelhouder, overweegt in te zetten om met terugwerkende kracht (een deel van) de verleende steun terug te vorderen en/of ervoor te zorgen dat KLM alsnog aan de afgesproken voorwaarden die verbonden zijn aan de individuele regelingen, voldoet?

KLM heeft de directe lening van de staat en de kredietfaciliteit met een staatsgarantie terugbetaald. KLM heeft voor de garantie en de lening in totaal ruim 80 miljoen euro aan premie en rente betaald. Zoals hierboven toegelicht ziet het kabinet geen reële mogelijkheden om naleving van de voorwaarden alsnog af te dwingen. In de brief waarin de conclusies van de juridische analyses staan is ook opgenomen dat er geen mogelijkheden zijn om andere vormen van steun aan KLM (eerder) terug te vorderen.

Het is in de private sector en ook bij KLM respectievelijk Air France-KLM gebruikelijk specifieke taakopdrachten te verbinden met beloningsbeleid, in het bijzonder met de variabele componenten van dit beleid. Wie gaat er bij KLM respectievelijk Air France-KLM over het beloningsbeleid van respectievelijk de raad van bestuur en de raad van commissarissen? Welke invloed heeft de Staat, vanuit zijn rol als aandeelhouder, op dit beloningsbeleid en welke mogelijkheden ziet u in beïnvloeding van dat beloningsbeleid? Kunt u met die invloed het naleven van de voorwaarden en/of het terugbetalen van onterecht verkregen steun onderdeel maken van de arbeidsvoorwaarden en het beloningsbeleid van respectievelijk de raad van bestuur en de raad van commissarissen van KLM en Air France-KLM?

Om in te gaan op de vraag wie er over het beloningsbeleid bij KLM en Air France-KLM gaat, is het van belang om een onderscheid te maken tussen de vormgeving van de governance van beide bedrijven. Het management van KLM wordt gevoerd door het Executive Committee. Daarin zitten drie statutaire directieleden. Het toezicht op de directie wordt uitgevoerd door een zelfstandige raad van commissarissen. In het geval van KLM stelt de algemene vergadering van aandeelhouders op voordracht van de raad van commissarissen het beloningsbeleid voor de raad van bestuur en raad van commissarissen vast. De algemene vergadering van aandeelhouders stelt daarnaast ook de hoogte van de vergoeding aan commissarissen vast.

De dagelijkse leiding van Air France-KLM is in handen van de «Group executive committee». Hierin zitten de CEO Air France-KLM, CFO Air France-KLM, CEO Air-France en CEO KLM. Naast de dagelijkse leiding kent Air France-KLM een «Board of Directors». Hierin zitten de uitvoerende en niet uitvoerende bestuurders, ook wel one-tier board genoemd. Die laatste zijn vergelijkbaar met commissarissen, zoals wij die veelal in het dualistische bestuursstelsel (two-tier board) in Nederland kennen. In het geval van Air France-KLM agendeert de Board of Directors jaarlijks tijdens de algemene vergadering van aandeelhouders de vaststelling voor de (variabele) beloning van de CEO, het voorstel voor de beloning inclusief variabele beloning van de CEO, het voorstel voor de beloning van de voorzitter van de board van Air France-KLM en het voorstel voor de beloning van overige boardleden van Air France-KLM. De Nederlandse staat kan als aandeelhouder, net als alle andere aandeelhouders een stem uitbrengen op resoluties over het beloningsbeleid tijdens deze algemene vergadering van aandeelhouders.

Uiteindelijk ligt het definitieve besluit over het toekennen van een variabele beloning, dan wel voorstel voor beloning in het geval van Air France-KLM, bij de algemene vergadering van aandeelhouders en met een belang van 9,3% kan de Nederlandse staat eigenstandig geen besluiten doordrukken of blokkeren. Dit geldt ook voor het beloningsbeleid van KLM met een belang van 5,9%. Het is dan ook niet mogelijk om het naleven van de voorwaarden en/of het terugbetalen verkregen steun onderdeel te maken van de arbeidsvoorwaarden en het beloningsbeleid

van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van KLM en Air France-KLM.

Aan de staatssteun is de voorwaarde verbonden dat de facilitering van mogelijke belastingontduiking door in het buitenland wonende werknemers van KLM moet worden beëindigd. De cabinebonden en de pilotenbond hebben onder voorwaarden ingestemd met de regeling dat een maandelijkse vergoeding van € 125,- voor internationaal woon-werkverkeer moet worden betaald. Volgens de Staatsagent zou deze maandelijkse vergoeding minimaal € 600,- moeten zijn. Het is de BBB-fractieleden duidelijk dat het de intentie van de piloten is om belastingen te ontduiken en dat KLM dat faciliteert. De regeling staat in schril contrast met de 21 eurocent per kilometer betreffende de woon-werkregeling van de normale Nederlander. Die normale Nederlanders betalen in Nederland gewoon belasting. Welke maatregelen neemt u om in deze situatie, maar ook in vergelijkbare situaties, belastingontwijking van goedbetaalde werknemers (ook in andere sectoren) tegen te gaan?

In de vraag wordt gesproken van belastingontduiking. Dat is niet terecht. Indien feiten en omstandigheden tot de conclusie leiden dat een piloot of cabinemedewerker inwoner van Spanje is, dan is het in lijn met het belastingverdrag tussen Nederland en Spanje dat Nederland geen belasting heft. Net als in het OESO Modelverdrag is het een uitgangspunt van het Nederlandse fiscale verdragsbeleid dat werknemers in de internationale lucht- en scheepvaart (uitsluitend) worden belast in hun woonland. Dat voorkomt een discussie over waar zij hun dienstbetrekking uitoefenen en welk (werk)land daarover dan zou mogen heffen. Volgens de staatsagent verlaagt echter het aanbieden door KLM van een kosteloze vergoeding voor het internationale woon-werkverkeer de drempel voor medewerkers die omwille van fiscale redenen in het buitenland (willen) wonen. Hoewel van KLM niet kan worden verwacht dat zij voor elke medewerker controleert wat de persoonlijke omstandigheden zijn en of er sprake is van belastingontwijking, constateert de staatsagent dat van KLM wel kan worden verwacht dat mogelijke belastingontwijking door werknemers het bedrijf tot zorg is, zeker indien gebruik wordt gemaakt van faciliteiten die door het bedrijf worden aangeboden. Deze constatering onderschrijft het kabinet. KLM geeft aan dat zij nog steeds voornemens is te regelen dat personeel woonachtig in het buitenland een vergoeding gaat betalen voor woon-werkverkeer.

Dat neemt niet weg dat over de belastingheffing van personen met een relatief hoog inkomen en vermogen (zogenoemde high net worth individuals) verschillend gedacht kan worden. Er zijn diverse moties ingediend die oproepen om hierover in internationaal verband afspraken te maken.¹⁰ Nederland heeft in internationaal verband -onder andere bij een vergadering van de OESO over toekomstige prioriteiten- aangegeven dit onderwerp belangrijk te vinden. Enkele andere landen beaamden deze prioriteit. Binnen de Europese Unie wordt dit in lijn met de motie Grinwis¹¹ waar mogelijk aangekaart met als doel afspraken te maken over dit soort regimes. Dit zijn slechts de eerste stappen, omdat het maken van internationale afspraken doorgaans een langere adem vergt. Het kabinet zal hiermee dus verder gaan.

Nationaal kan de vraag opkomen onder welke omstandigheden het aanvaardbaar wordt gevonden dat belastingplichtigen die Nederland

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 25 087, nr. 307, Kamerstukken II 2023/24, nr. 74 en Kamerstukken II 2023/24, nr. 76

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 200, nr. 34

metterwoon verlaten ook ophouden in Nederland belasting te betalen. Daarbij kan het een rol spelen of zij in hun nieuwe woonland wel belasting betalen. Mede in dat kader is Staatssecretaris Van Rij van Fiscaliteit en Belastingdienst in zijn recente brief van 20 oktober 2023 aan de Tweede Kamer ingegaan op de belastingheffing van emigrerende «high net worth individuals».¹² Deze brief bevat een overzicht van landen met geen of een laag nominaal tarief voor de inkomstenbelasting en een beschrijving van gunstige fiscale regimes die landen hanteren om vermogende personen aan te trekken. De regimes waar de leden van de BBB-fractie aan refereren zouden bijvoorbeeld zo'n ruimhartige fiscale regeling kunnen zijn. Daarnaast bevat de brief een overzicht van de regelingen die andere Europese landen hanteren ten aanzien van inwoners die emigreren uit hun land. De overzichten bieden een aantal aanknopingspunten voor het vervolg. Het is van belang om de wenselijkheid en vormgeving van eventuele maatregelen verder te onderzoeken en uit te werken. De gevallen waar de BBB-fractie op doelt zullen bij de bredere ontwikkelingen op dit onderwerp betrokken worden.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 25 087, nr. 323