

Vergaderjaar 2003–2004

29 232

Fusie KLM en Air France

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2003

Hierbij informeer ik u, mede namens de minister van Financiën over de reactie van de Staat inzake de voorgenomen fusie tussen KLM en Air France.¹ Deze reactie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Hieronder wordt kort de huidige situatie in de luchtvaart geschetst alsmede het huidige aandelenbelang van de Staat in KLM en wordt het beoogde fusie-model toegelicht. Vervolgens wordt aangegeven welke publieke en maatschappelijke belangen aan de orde zijn en wat tegen die achtergrond de positie van de overheid is, waarbij ook op hoofdpunten wordt aangegeven welke voorwaarden door de overheid in de besprekingen met KLM, Air France en de Franse Staat zijn voorgesteld en verwezenlijkt om de genoemde belangen te borgen.

1. Situatie in de luchtvaart

ontwikkelingen

De fusie-plannen van KLM en Air France zijn tot stand gekomen tegen de achtergrond van zeer dynamische ontwikkelingen in de internationale luchtvaart.

Er is sprake van een toename en intensivering van samenwerking tussen luchtvaart-maatschappijen. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door regulatoire ontwikkelingen zoals de voortschrijdende mondiale liberalisering van de luchtvaartsector. Zo is de verwachting dat door ontwikkelingen op Europees regulatorisch vlak het belang van nationaliteitseisen in de bilaterale luchtvaartverdragen in toenemende mate zal afnemen, waardoor grensoverschrijdende intensieve samenwerking makkelijker wordt. Dit beleid wordt door het kabinet ook gesteund. Anderzijds ziet de luchtvaartsector zich gedwongen door de slechte resultaten om door schaalvergroting synergie-effecten te realiseren. De sector heeft al jaren te kampen met

¹ Persbericht ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

structurele problemen als overcapaciteit en lage marges, hetgeen de laatste jaren voor de bestaande maatschappijen nog is verergerd door de opkomst van de low cost maatschappijen. Daarnaast heeft de sector ook sterk te lijden gehad onder incidentele crises als gevolg van de aanslagen van september 2001, SARS, oorlog in Irak en ook de conjuncturele economische neergang.

aansluiting KLM bij Skyteam

Als gevolg van de genoemde ontwikkelingen is het concentratieproces in de luchtvaart in een versnelling gekomen. Wereldwijd tekenen zich drie grote allianties af: Oneworld (o.a. American Airlines en British Airways), Star Alliance (o.a. United Airlines en Lufthansa) en Skyteam (o.a. Delta Airlines, Air France en Alitalia). De huidige Wings-alliantie van KLM en Northwest Airlines is qua omvang nummer vier. Deze alliantie is commercieel succesvol, maar de inschatting is dat deze alliantie zeker ook in Europa onvoldoende marktaandeel heeft om op langere termijn te overleven. Bovendien heeft Northwest op de Amerikaanse thuismarkt aansluiting gezocht bij Delta Airlines en Continental, die beide alliantiepartners zijn van Air France in Skyteam.

Tegen deze achtergrond zou de toekomst van KLM in een «stand alone» scenario met of zonder alliantiepartners risicovol zijn. Het joint venture contract van KLM en Northwest inzake hun Wings-alliantie loopt tot 2007. Het staat niet bij voorbaat vast dat Northwest dan die samenwerking met KLM niet opzegt en zich niet zal richten op een alliantie in Skyteamverband. Dan is er een kans dat KLM marginaliseert tot een Europese speler met een kleine thuismarkt en met een beperkt aantal intercontinentale routes. Ook als de samenwerking van KLM met Northwest in de Wings-alliantie wel zou blijven bestaan, is het de vraag of deze combinatie zich onder druk van de drie genoemde grote allianties staande kan houden.

Onder deze omstandigheden heeft KLM gekozen voor aansluiting bij Air France en daarmee voor de Skyteam groep. KLM heeft daarbij gekozen voor samenwerking in de vergaande vorm van een fusie. KLM wijst erop dat deze vorm de beste mogelijkheden biedt voor het behalen van synergievoordelen aan zowel de opbrengsten- als kostenkant. Bovendien biedt een fusie meer zekerheid op de langere termijn voor continuering van de samenwerking dan een alliantie.

Het kabinet heeft het voornemen van KLM om te fuseren met Air France getoetst aan de kaders die worden gedefinieerd door het publieke belang. Dit betreft onder andere de positie van de mainport Schiphol. Op deze elementen en hoe zij in de plannen van KLM en Air France terugkomen, wordt hierna ingegaan.

2. Huidig aandelenbelang van de Staat in KLM

De Staat houdt thans:

- cumulatief preferente aandelen A (14% van totale kapitaal)
- 76,5% van de in totaal 1312 stemgerechtigde prioriteitsaandelen. Deze aandelen geven de Staat een beslissende stem ten aanzien van onder andere wijziging van de statuten van KLM.
- optie op preferente aandelen B (tot 50,1% van het totale kapitaal), alleen uit te oefenen ingeval van luchtvaartpolitieke problemen.

Het bestaande aandelenbelang van de Staat in KLM heeft een luchtvaartpolitieke achtergrond. Op grond van bilaterale luchtvaartverdragen is het noodzakelijk dat kan worden aangetoond dat «substantiële eigendom en

daadwerkelijke zeggenschap» in handen zijn van nationale ingezetenen, in het geval van KLM dus van Nederlanders (zie ook onder punt 4). Om aan de genoemde nationaliteitseisen te voldoen heeft de Staat nog 14% in handen. Bij de laatste reductie van het aandelenbelang van de Staat in KLM is dit teruggebracht met 11% van 25% naar 14%. Om zeker te stellen dat deze 11% aantoonbaar in Nederlandse handen zou blijven is toen de Stichting Luchtvaartbelangen Nederland opgericht die een belang aanhoudt van 11% van het totale KLM kapitaal. De door de Stichting afgegeven certificaten van aandelen zijn in handen van de Rabobank.

3. Fusiemodel van KLM en Air France

Het fusiemodel van KLM en Air France ziet er in hoofdlijnen als volgt uit. Air France brengt een openbaar bod uit op alle gewone (beursgenoteerde) aandelen van KLM. Er komt een holding AF/KL met KLM en Air France als werkmaatschappijen. De eerst drie jaar vigeert voor KLM het volledig structuurregime, waarbij dus veel bevoegdheden liggen bij de Raad van Commissarissen, die in meerderheid bestaat uit Nederlandse ingezetenen. Na drie jaar geldt het gemitigeerd structuurregime, waarbij meer bevoegdheden bij de aandeelhouders worden gelegd.

KLM blijft minimaal de komende acht jaar primair opereren vanaf Schiphol en behoudt minimaal vijf jaar merknaam en logo. Strategische beslissingen worden genomen door een Strategic Management Committee, dat ressorteert onder de AF/KL holding. In dit comité, onder voorzitterschap van Air France hebben zowel KLM als Air France vier vertegenwoordigers.

Van de aangemelde KLM aandelen zal 49% rechtstreeks worden gehouden door de holding AF/KL. Er worden voor een periode van in principe drie jaar twee stichtingen opgericht; SAK 1 en SAK 2 (SAK staat voor Stichting Administratie Kantoor), beide met in meerderheid Nederlandse bestuurders. De Stichting SAK 1 zal maximaal 26% gecertificeerde aandelen verwerven. Van deze gecertificeerde aandelen houdt de holding AF/KL het economische eigendom. De Stichting SAK 2 neemt de bestaande 11% aandelenparticipatie van de Stichting Luchtvaartbelangen Nederland over.

De Nederlandse Staat behoudt bij de daadwerkelijke realisering van de fusie vooralsnog zijn aandelenbelang van 14% in KLM. Dat wil zeggen dat de Staat en de stichtingen SAK 1 en SAK 2 samen over 51% van de KLM aandelen beschikken als alle aandelen worden aangemeld. De Nederlandse Staat behoudt tenslotte gedurende maximaal zes jaar de optie om uit luchtvaartpolitieke overwegingen 50,1% van de aandelen in KLM te verwerven.

Air France zal de overname van de aandelen KLM betalen door uitgifte van nieuwe aandelen Air France. Hierdoor verwatert het belang van de Franse Staat in Air France van de huidige 54% tot minder dan 50%.

De Nederlandse Staat heeft zich verplicht om, indien het openbare bod door Air France gestand wordt gedaan, zijn prioriteitsaandelen te verkopen, mits minimaal 50% van de aandelen wordt aangeboden. De waarde daarvan is overigens zeer beperkt, namelijk € 1 950 hetgeen door Air France aan de Staat wordt betaald.

4. Borging publieke belangen

De Staat heeft de afgelopen weken intensieve onderhandelingen gevoerd met vooral KLM. Daarnaast heeft overleg plaatsgevonden met de Franse overheid en Air France. Op 19 augustus jl. heeft de Staat voor het eerst

schriftelijke gedetailleerde informatie ontvangen van KLM over de fusieplannen, waarover op dat moment overigens nog tussen de fusie-partners werd onderhandeld. Op basis daarvan is de overheid in overleg getreden met KLM en de andere betrokken partijen over de door de Staat te stellen voorwaarden. Daartoe heeft de overheid een externe onderhandelaar benoemd. Dit betrof de heer drs. F.A. Engering, de permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de OESO. De onderhandelaar heeft dagelijks met KLM gesproken en in de laatste fase heeft hij eveneens rechtstreeks met Air France gesproken. Daarnaast is op politiek niveau met de Franse overheid overleg gevoerd over de fusie. De onderhandelaar heeft voorts onder meer gesproken met de luchthaven Schiphol en de hiervoor genoemde Stichting Luchtvaartbelangen Nederland. De Staat heeft zich in de besprekingen primair gericht op de waarborging van de volgende maatschappelijke en publieke belangen die bij deze fusie relevant zijn:

- a. markttoegang/luchtvaartpolitiek;
- b. netwerkqualiteit.

Laatstgenoemd belang is niet alleen essentieel voor de bereikbaarheid van Nederland, maar daarmee ook voor de economie, vestigingsklimaat en werkgelegenheid.

Hieronder worden beide punten toegelicht.

a. markttoegang/luchtvaartpolitiek

De markttoegang in de internationale luchtvaart (de «landingsrechten») is in de huidige situatie geregeld op basis van bilaterale luchtvaartverdragen (LVO's). In deze LVO's zijn voorwaarden opgenomen over «substantiële eigendom en daadwerkelijke zeggenschap» met betrekking tot luchtvaartmaatschappijen die de operaties uitvoeren. Om de landingsrechten voor KLM, die onder de Nederlandse LVO's met niet-EU landen zijn verworven, niet in gevaar te brengen blijft het de komende jaren noodzakelijk dat de Nederlandse nationaliteit ten aanzien van eigendom en zeggenschap van de KLM gegarandeerd blijft. Verwacht wordt dat in de nabije toekomst in toenemende mate een EU-clausule in de luchtvaartverdragen met derde landen wordt aanvaard. Dan is het voor de landingsrechten niet langer noodzakelijk dat een maatschappij Nederlands is, maar is Europese eigendom en zeggenschap relevant.

In de fusie-structuur zijn elementen ingebouwd om te waarborgen dat aan bovengenoemde eisen ten aanzien van eigendom en zeggenschap in voldoende mate wordt voldaan:

- De eerste drie jaar vigeert voor KLM het volledig structuurregime (waarbij dus de Raad van Commissarissen veel bevoegdheden heeft). De meerderheid van de KLM commissarissen bestaat uit Nederlanders woonachtig in Nederland.
- Bij de effectuering van de fusie behoudt de Nederlandse Staat in beginsel zijn 14% aandelenbelang.
- De Stichting Luchtvaartbelangen Nederland draagt zijn aandelen over aan de op te richten Stichting SAK 2 die deze 11% preferente aandelen zal beheren. Daarenboven zal SAK 1, als alle aandelen worden aangemeld additioneel 26% van die aandelen aanhouden. Aldus zal de Staat in dat geval tezamen met de Stichtingen SAK 1 en SAK 2 een meerderheid van de aandelen in handen hebben.
- De Staat behoudt zijn optierecht maximaal zes jaar om de meerderheid van de aandelen KLM te verwerven indien dat om luchtvaartpolitieke redenen noodzakelijk wordt geacht.

Daarnaast zijn voor de borging van de luchtvaartpolitieke aspecten ook de volgende punten van belang:

- in de fusie-overeenkomst tussen KLM en Air France zijn zogenaamde

«assurances» aan de Nederlandse Staat opgenomen. In deze «State assurances» is onder andere vastgelegd dat KLM gevestigd blijft in Nederland en vanaf Schiphol blijft opereren. Tevens wordt beoogd dat de Nederlandse economische vergunning en de veiligheidsvergunning behouden blijft. Deze garanties gelden voor acht jaar.

- In de onderlinge afspraken tussen KLM en Air France, die voor vijf jaar gelden, is vastgelegd dat KLM zijn identiteit inclusief logo en merknaam blijft behouden.
- er wordt een bilaterale samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen Nederland en Frankrijk met onder andere afspraken over wederzijdse steun ingeval derde landen de markttoegang belemmeren vanwege twijfels over eigendom en zeggenschap.

Ten aanzien van de genoemde «assurances» moet nog worden gemeld dat op de naleving ervan wordt toegezien door de op te richten stichting «KLM Foundation Assurances Board». De «State assurances» zijn opgenomen in een aparte overeenkomst tussen Air France, KLM en de Staat. Een uit de Assurances Board samen te stellen «State Assurances Committee» zal in zaken die de Nederlandse Staat aanhangig maakt optreden met drie bindend adviseurs, waarvan er één door de Staat wordt aangewezen, één door de AF/KL holding en één door de Nederlandse Staat, AF/KL holding en KLM gezamenlijk. Laatstgenoemde zal de eerste drie jaar een persoon zijn die de Nederlandse nationaliteit bezit. Daarna zal het een persoon zijn van wie de nationaliteit door de Staat, KL/AF holding en KLM gezamenlijk zal worden bepaald. Dit «State Assurances Committee» zal een voor alle partijen bindende uitspraak doen.

b. netwerkqualiteit

De netwerkqualiteit is bepalend voor de mate van bereikbaarheid van Nederland door de lucht. Dit is een cruciaal economisch en publiek belang. Een goede bereikbaarheid van Nederland door de lucht houdt de Nederlandse economie aangesloten op de economische ontwikkelingen in de wereld en is een eerste vereiste voor buitenlandse ondernemingen bij de vraag of ze zich in Nederland zullen vestigen en voor bestaande ondernemingen in Nederland om hier te blijven. In de toekomst zullen ook andere maatschappijen dan KLM met betrekking tot Schiphol en netwerkqualiteit een rol kunnen vervullen. Op dit moment levert echter KLM de belangrijkste bijdrage en ook de komende jaren zal dat het geval zijn.

Uiteraard is de netwerkqualiteit ook van groot belang voor de werkgelegenheid (direct en indirect). Schiphol is één van de vier intercontinentale hubs in Europa, met name in stand gehouden door de combinatie KLM/Northwest. Een samengaan van KLM met Air France mag aan deze situatie de komende jaren geen afbreuk doen.

Daarom heeft de Staat aangedrongen op afspraken in de fusieovereenkomst tussen Air France en KLM over de aanwezigheid van KLM op Schiphol in de komende jaren. De Nederlandse Staat kan op deze toezeggingen een rechtstreeks en afdwingbaar beroep doen via het genoemde «State Assurances Committee».

Ten aanzien van netwerk-aspecten is in de «State assurances» in grote lijnen het volgende opgenomen:

- De fusiepartners opereren vanuit een «multi-hub»systeem met de luchthavens Charles de Gaulle en Schiphol, waarbij beide zowel een Europese als een intercontinentale hubfunctie blijven vervullen.
- Er is een lijst met 42 huidige, intercontinentale sleutelbestemmingen van KLM en daarnaast een lijst van AF. Dit betreft bestemmingen waarop KLM resp. AF in principe zullen blijven vliegen voor een

periode van minimaal vijf jaar. Alleen al hiermee blijft volgens KLM 70% van de huidige sleutelbestemmingen en 80% van het passagiers- en vrachtvervoer behouden. Daarbij is wel enige flexibiliteit ingebouwd. Zo kunnen zowel KL als AF tot maximaal 5 bestemmingen schrappen om redenen van synergie, mits daarvoor een bestemming van de andere partner in de plaats komt. Verder vervalt de status van «key destination» als een bestemming zijn economische waarde op langere termijn verliest.

c. overige aspecten

Naast de hierboven genoemde publieke belangen heeft de Staat ook over andere aspecten afspraken gemaakt. De belangrijkste zijn:

evenwicht in betrokkenheid Franse en Nederlandse Staat

Het is belangrijk dat er een zekere mate van evenwicht is ten aanzien van de rol van de beide Staten in het fusie-model. Daarom is vastgelegd dat de afbouw van het belang van 14% van de Nederlandse Staat zal worden gerelateerd aan de afbouw van het belang van de Franse Staat in de toekomstige holding AF/KL. Ook zal de Nederlandse Staat een commissaris in de AF/KL holding benoemen, naast twee door de Franse Staat benoemde commissarissen.

De prijs die de holding AF/KL voor dit preferente aandelenbelang van 14% van de Staat op termijn zal betalen is overigens thans reeds afgesproken. De opbrengst van het totale belang zal € 20 mln. bedragen.

samenwerkingsovereenkomst Frankrijk/Nederland

Zoals al genoemd wordt er een samenwerkingsovereenkomst tussen Nederland en Frankrijk gesloten. Hierin zijn afspraken opgenomen over onderlinge steun bij luchtvaartpolitieke problemen. Daarnaast zijn er bepalingen over de positie van de luchthavens Charles de Gaulle en Schiphol binnen de fusie. Erkend wordt het belang van een harmonieuze ontwikkeling van de fusiepartners op beide luchthavens, die beide zowel een Europese als intercontinentale dimensie hebben. Verder zijn bepalingen opgenomen over de afbouw van de belangen van de Staten in hun respectievelijke luchtvaart-maatschappijen. De Franse Staat bevestigt het voornemen om zijn belang in Air France tot minder dan 20% terug te brengen en ook wordt de afbouw van het belang van de Nederlandse Staat van 14% in KLM gerelateerd aan afbouw van het belang van de Franse Staat in Air France.

uitstaand fiscaal punt

De Staat acht het noodzakelijk dat een overeenkomst wordt afgesloten met de Franse Staat die verzekert dat de Nederlandse heffingsrechten ten aanzien van de luchtvaartactiviteiten die in en vanuit Nederland worden uitgeoefend voor nu en in de toekomst worden gegarandeerd. Aan de instemming van het kabinet met het fusievoorstel is als ontbindende voorwaarde verbonden dat met de Franse Staat, KLM en Air France tot overeenstemming wordt gekomen op zeer korte termijn.

onderhandelingen met mededingingsautoriteiten van Europese Commissie

De fusie moet goedkeuring krijgen van de Europese Commissie, die daarvoor voorwaarden aan kan verbinden. Met de fusiepartners is afgesproken dat die eventuele voorwaarden alleen worden geaccordeerd indien de Staat daarmee instemt.

In de samenwerkingsovereenkomst die tussen Air France en Alitalia bestaat, is een vetorecht opgenomen voor beide partijen inzake samenwerking of fusies met derden die één van beide maatschappijen zou willen aangaan. Alitalia heeft laten weten in te stemmen met de fusie KL/AF.

5. Standpunt kabinet

Het kabinet heeft in de gesprekken met KLM en Air France ten aanzien van de relevante publieke belangen belangrijke waarborgen bedongen.

Ten eerste is het van groot belang om *de markttoegangsaspecten* te borgen. Het gebruik van de landingsrechten door KLM wordt geborgd door de afspraken die zeker stellen dat eigendom en zeggenschap over de KLM in voldoende mate in Nederlandse handen blijven. Wij zijn van mening dat de Nederlandse identiteit van KLM de komende jaren voldoende is gewaarborgd.

Ten tweede staat *depositie van de luchthaven Schiphol* centraal. De rol van Schiphol als een intercontinentale hub, met een feeder-netwerk in Europa, dient te worden behouden en zich relatief aan de luchthaven Charles de Gaulle te ontwikkelen. In de fusie-overeenkomst hebben KLM en Air France aan de Nederlandse Staat zekerheden verstrekt over het gebruik van hun netwerken via Schiphol. Ook in de overeenkomst tussen de Nederlandse en Franse Staat wordt het belang onderschreven van het waarborgen van de beide intercontinentale hubs, Schiphol en de luchthaven Charles de Gaulle, en de verdere evenwichtige ontwikkeling van beide luchthavens.

Aldus is naar ons oordeel te verwachten dat de nieuwe combinatie AF/KL een positieve bijdrage zal leveren aan de positie en ontwikkeling van Schiphol de komende jaren. Daar komt bij het feit dat de gefuseerde onderneming de grootste luchtvaartcombinatie in Europa en één van de grootste in de wereld wordt. Hierdoor bestaan er goede vooruitzichten voor de positie van KLM en daarmee de hub-positie van Schiphol. Uiteraard spelen de comparatieve ontwikkelingen van Schiphol als luchthaven hierin ook een rol.

Benadrukt moet daarbij worden dat absolute garanties voor onbepaalde tijd ter zake van de toekomst van KLM en Schiphol niet kunnen worden gegeven. Dat geldt echter niet alleen in het geval van een fusie van KLM met Air France. Ook in een «stand alone» scenario voor KLM of samenwerking in wat voor vorm dan ook met andere luchtvaart-maatschappijen zouden over de toekomstperspectieven geen absolute garanties kunnen worden gegeven.

Alles afwegende zijn wij van mening dat als resultaat van de besprekingen een pakket van zekerheden en waarborgen tot stand is gekomen waarmee de luchtvaartpolitieke risico's en de economische en maatschappelijke risico's voor de positie van Schiphol in voldoende mate zijn afgedekt.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus