

VIJF JAAR AIR FRANCE-KLM
2004 - 2009

Afspraken met de Nederlandse Staat
Terugblik en vooruitblik

J. Tammenoms Bakker
16 juli 2009

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding en samenvatting	
- Inleiding	1
- Samenvatting	1/2/3
2. Stand van zaken fusie en 'dual hub' model	4
- 'One group, two airlines, three businesses'	4
- 'Dual hub' model	5/6
- Effecten economische crisis	7
3. Afspraken tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM	8
3.1 Evenwichtige ontwikkeling Schiphol	8
- Stand van zaken	8/9
- Toekomst en aanbeveling	9
3.2 Borgen Nederlandse nationaliteit van KLM	9/10
- Stand van zaken	10/11/12
- Toekomst en aanbeveling	12/13
3.3 Toezicht op de afspraken	13
4. Aandachtspunten voor de toekomst	14
- Concurrentiepositie Schiphol	14
- Anticiperend samenwerken	14/15
5. Conclusie	15

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

Inleiding

Dit rapport is opgesteld op verzoek van de directeur generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De aanleiding is het verlopen in mei 2009 van de termijn van een deel van de 'assurances' overeengekomen in oktober 2003 tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM in de aanloop naar de fusie tussen Air France en KLM in mei 2004.

De onderzoeksoopdracht was tweeledig: het beoordelen van de effecten van de 'assurances' tot nu toe en inzicht geven in de Air France-KLM doelstellingen in relatie tot de verdere ontwikkeling van de het netwerk van verbindingen vanaf de luchthaven Schiphol. De continuïteit van de kwaliteit van het netwerk op Schiphol was destijds de belangrijkste reden voor de Nederlandse overheid tot aparte afspraken te komen met Air France en KLM.

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van interviews met commissarissen en (president)directeuren bij Air France-KLM, de voorzitters van de KLM Raad van Commissarissen en de KLM Assurances Foundation Board, de president directeuren van Schiphol en Aéroports de Paris, en met verantwoordelijke ambtenaren bij de Franse overheid en de Europese Commissie. Alle geïnterviewden toonden grote openheid en bereidheid hun inzichten te delen.

De analyse "Vijf jaar Air France-KLM" uitgevoerd door SEO¹ geeft inzicht in de feitelijke ontwikkeling van de Air France en KLM netwerken sinds 2004 en is de kwantitatieve onderbouwing voor de belangrijkste conclusies van dit rapport.

Samenvatting

Bij de voorbereidingen van de fusie tussen Air France en KLM in mei 2004 zijn in drie pakketten van afspraken bepalingen opgenomen om de Nederlandse belangen te borgen. Het eerste betrof een overeenkomst tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM; het tweede afspraken tussen de Nederlandse en Franse Staten; en het derde afspraken tussen Air France en KLM. De afspraken met de Nederlandse Staat zijn getekend op 16 oktober 2003.

Dit onderzoek evalueert de stand van zaken met betrekking tot het eerste pakket van afspraken vastgelegd in overeenkomsten tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM. Deze afspraken hadden drie doelstellingen:

- de evenwichtige ontwikkeling van het KLM netwerk vanaf Schiphol ten opzichte van het Air France netwerk vanaf Parijs.
- het kunnen aantonen van de Nederlandse nationaliteit van KLM voor zo lang als de luchtvaartpolitieke situatie dit noodzakelijk maakte. Dit laatste was nodig om vlieg rechten te behouden op niet geliberaliseerde routes.
- een structuur opzetten om toezicht te houden op de afspraken tussen Air France, KLM en de Nederlandse Staat.

¹ Vijf jaar Air France-KLM, april 2009, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam

De evaluatie van deze afspraken moet worden gezien in het licht van de feitelijke ontwikkeling van Air France-KLM in de laatste vijf jaar en de verwachte toekomstige ontwikkelingen. Daarom wordt in dit onderzoek als eerste ingegaan op de rol van Schiphol als 'hub' voor Air France-KLM. Vervolgens wordt teruggekeken op de werking van de specifieke afspraken met de Nederlandse Staat en vooruitgekeken naar mogelijke ontwikkelingen in die afspraken. Tenslotte wordt een aantal additionele aandachtspunten aangegeven voor de relatie tussen de Nederlandse Staat en Air France-KLM.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn:

De fusie van Air France en KLM heeft de doelstellingen vijf jaar na dato ruimschoots gehaald en Air France-KLM is sterk gecommitteerd aan het 'dual hub' model, ook tijdens de huidige economische crisis. De - vanuit het perspectief van de Nederlandse Staat - gewenste continuïteit van verbindingen vanaf Schiphol is gerealiseerd. KLM op Schiphol is relatief meer gegroeid dan Air France op Charles de Gaulle. Air France-KLM is marktleider in Europa, een van de grootste luchtvaartmaatschappijen in de wereld en financieel relatief sterk ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen. Het concept 'one group, two airlines, three businesses'² is werkelijkheid geworden. De verschillende identiteiten van Air France en KLM zijn behouden en het bedrijf is versterkt door de complementariteit in netwerken en klantsegmenten. De strategie is erop gericht het 'dual hub' model te blijven ontwikkelen. De locaties Schiphol en Parijs zijn geografisch complementair en de beschikbare capaciteit op beide luchthavens is een belangrijk concurrentievoordeel voor Air France-KLM. De economische crisis leidt tot reducties in frequenties en bestemmingen maar Air France-KLM geeft aan dat elk netwerkbesluit wordt genomen vanuit het perspectief van waardevermeerdering voor de groep als totaal waarbij het behoud van beide 'hub' functies zwaar weegt.

De afspraken met betrekking tot de evenwichtige ontwikkeling van Schiphol hebben de test van de afgelopen 5 jaar goed doorstaan. Er blijkt een grote parallelliteit te bestaan tussen de bedrijfseconomische belangen van Air France-KLM en de zogenaamde 'assurances.' De Staat heeft zich niet hoeven beroepen op het nakomen van de afspraken. Drie bestemmingen zijn geschrapt met beroep op het criterium van onvoldoende rendement, maar deze zijn ruimschoots gecompenseerd. Mede vanwege dit criterium geeft het verlopen in mei 2009 van de 'assurance' betreffende het bedienen van 42 sleutelbestemmingen geen aanleiding tot nadere actie. Wel verdienen de resterende 'assurances' tot mei 2012 blijvende aandacht als indicator van het commitment van de Nederlandse Staat aan de ontwikkeling van Schiphol.

De afspraken met betrekking tot de Nederlandse nationaliteit van KLM hebben goed gefunctioneerd maar moeten worden gezien bij het verlopen van de optie³ in mei 2010 De afspraken zijn in de afgelopen 5 jaar essentieel geweest omdat bilaterale verdragen met bepalingen voor nationaal eigendom en zeggenschap nog de basis vormden voor vlieg rechten van en naar de meeste landen buiten de EU. Deze situatie verandert snel door de toename van landen waarmee in EU kader afspraken worden gemaakt. Tijdig voor het verlopen van de optie in mei 2010 zouden de Nederlandse en Franse Staten samen met Air France-KLM vanuit hun gemeenschappelijk belang moeten bezien hoe het 'rest risico' het meest effectief kan worden beheerst. Een dergelijk traject kan ook ingaan op wensen de aandelenstructuur van Air France-KLM te versimpelen.

² Drie businesses: passagiers, vracht en onderhoud

³ Optie voor de Nederlandse Staat om meerderheid van aandelen KLM te kopen als luchtvaartpolitieke context dit zou vergen om verbindingen van en naar Schiphol te borgen

De afspraken met betrekking tot het toezicht op de afspraken zijn geïmplementeerd en er is geen beroep op gedaan. De gekozen oplossing in de vorm van de KLM Assurances Foundation Board wordt gewaardeerd. De Board is jaarlijks bij elkaar gekomen. Er is geen beroep gedaan op de adviserende rol van deze Board.

Naar de toekomst toe blijven waakzaamheid van de Nederlandse Staat voor de relatieve concurrentiepositie van Schiphol en aandacht voor de relaties met Air France-KLM en de Franse Staat zeer belangrijk. De verdere consolidatie van de luchtvaartindustrie, de ontwikkeling richting 'mega hubs' en de aanhoudende groei van de 'low cost carriers' vergen blijvende inzet om de relatieve concurrentiepositie van Schiphol - gedefinieerd in capaciteit en kosten - sterk te houden. Genoemde aandachtspunten zijn de kosten van 'security,' de snelheid van controles, en de toegankelijkheid van Schiphol - via spoor en weg en via de lucht. Alle partijen geven aan dat de afspraken overeengekomen in 2003 een belangrijke rol hebben gespeeld in de versterking van relaties tussen de Franse en de Nederlandse overheden onderling en met de groep. Op basis van deze ervaring is het belangrijk te blijven zoeken naar mechanismen die deze relaties inhoud geven, zeker richting 2012 wanneer deze afspraken aflopen. De economische crisis en de kwetsbaarheid van luchtvaartmaatschappijen versterken het belang van dialoog, ook op kortere termijn.

Terugblikkend op het pakket van afspraken gemaakt in oktober 2003 kan worden gesteld dat de opzet en vormgeving functioneel zijn geweest. Problemen in het nakomen van de afspraken hebben zich niet voorgedaan. Het verlopen van de afspraak met betrekking op de sleutelbestemmingen in mei 2009 geeft geen aanleiding tot actie. Het verlopen in mei 2010 van de optie voor de Staat om KLM aandelen te kopen, de gewijzigde luchtvaartpolitieke situatie en mogelijke ontwikkelingen in de aandelenstructuur van Air France-KLM geven wel aanleiding in het komende jaar te bezien of aanvullende afspraken wenselijk zijn. Het gemeenschappelijke belang van Air France-KLM en de Nederlandse en Franse Staten dient hierbij het vertrekpunt te zijn. Verder kan het zinvol zijn een meer geïstitutionaliseerde vorm van overleg te ontwikkelen in de aanloop naar 2012 wanneer de afspraken gemaakt in oktober 2003 aflopen. Zeker in de huidige economische crisis is tijdig inzicht in ontwikkelingen die de verschillende partijen aangaan zeer wenselijk.

2. STAND VAN ZAKEN FUSIE EN ROL 'DUAL HUB' MODEL

De gesprekken hebben een consistent beeld opgeleverd over de stand van zaken van de fusie en de rol van het 'dual hub' model. Vanuit het perspectief van de Nederlandse Staat kan worden geconcludeerd dat de fusie tot nu toe de gewenste continuïteit van het KLM verbindingennetwerk heeft bewerkstelligd. Beelden verschillen over de mogelijke intensiteit en vooral over de duur van de economische crisis, en daarom zijn de effecten ook niet voorspelbaar. Wel benadrukken alle partijen dat besluitvorming over de ontwikkeling van Air France en KLM en daarmee over de netwerken vanaf Parijs en Amsterdam op uiterst transparante wijze plaatsvindt en gericht is op waardevermeerdering voor de totale groep.

One group, two airlines, three businesses

Volgens de commissarissen en directeurs van Air France-KLM en van KLM heeft de fusie van Air France en KLM in mei 2004 de oorspronkelijke doelstellingen ruimschoots gehaald. De onderneming is marktleider in Europa, een van de grootste luchtvaartmaatschappijen in de wereld en lid van de tweede grootste luchtvaartalliantie SkyTeam. Het bedrijf is financieel relatief sterk ten opzichte van andere luchtvaartmaatschappijen, zij het dat alle luchtvaartmaatschappijen zeer gevoelig zijn voor de effecten van de economische crisis en ook Air France-KLM recentelijk verliezen heeft moeten aankondigen.

Het concept 'one group, two airlines, three businesses' is werkelijkheid geworden. De verschillende identiteiten van Air France en KLM zijn behouden en effectieve benutting van de complementariteit in netwerken en klantsegmenten heeft het totale bedrijf versterkt. De cultuurverschillen tussen beide ondernemingen zijn vanaf het begin onderkend en in de gesprekken is aangegeven hoe zorgvuldig hier mee wordt omgegaan.

Alle gesprekspartners geven aan dat de positie van KLM veel sterker is dan zonder de fusie mogelijk was geweest en dat Air France alle afspraken met KLM 'loyaal en royaal' is nagekomen. De apart overeengekomen 'KL Assurances' tussen Air France en KLM⁴ zijn door de praktijk ingevuld. Het verlopen van die 'assurances' in mei 2009 heeft niet geleid tot behoefte aan actie binnen de onderneming. Het feit dat KLM in 2009 tot de beste werkgevers van Nederland hoort is een illustratie van de positie van KLM binnen de Air France-KLM.⁵

Het is zeker van belang dat de financiële en operationele resultaten van KLM ten opzichte van de totale groep relatief goed zijn geweest. Het vermogen van KLM snel kosten te beheersen is een significante sterkte.

Een belangrijke indicator voor de toekomstige ontwikkeling van KLM binnen de groep Air France-KLM is het vlootinvesteringsprogramma. De gesprekspartners hebben aangegeven dat de genomen beslissingen een duidelijk commitment tonen aan de verdere ontwikkeling van KLM binnen de onderneming.

⁴ KL Assurances Schedule 3.2(1), 16 oktober 2003, gericht op evenwicht ten aanzien van personele benoemingen en netwerkontwikkeling voor vracht en passagiers, excellentie in Engineering en Maintenance en behoud van beide identiteiten en 'brands.'

⁵ De beste werkgever, de Volkskrant, 27 juni 2009

'Dual hub' model

Het transnationale Air France-KLM 'dual hub' model is vooralsnog uniek in Europa. Alleen Lufthansa werkt met twee hubs: Frankfurt en München, maar met een minder evenwichtige ontwikkeling van de hubs. De verwachting in de industrie is dat verdere consolidatie in Europa zal leiden tot enerzijds een zeer beperkt aantal megahubs (3-4) en anderzijds toename van kleinere gespecialiseerde hubs zoals Wenen (gericht op oost Europa) en 'feeder' luchthavens zoals Brussel en Zürich. De opgave voor Schiphol is uiteraard tot de eerste groep te blijven horen.

Het 'dual hub' model heeft in de laatste 5 jaar geleid tot een relatieve versterking van Schiphol. Zoals aangegeven in het eerder genoemde SEO onderzoek is een aantal belangrijke indicatoren van de kwaliteit van het SkyTeam netwerk (en dus van KLM) op Schiphol verbeterd sinds 2004 en is de relatieve groei groter geweest op Schiphol dan op Parijs⁶:

- Noord Europa werd in 2004 beter bediend vanaf Schiphol dan vanaf Parijs en dat lijkt zich in 2008 te hebben voortgezet.
- de specialisatiegraad van Parijs richting Zuidoost Europa is niet toegenomen en Schiphol kende een sterkere frequentiegroei dan Parijs.
- op beide luchthavens nam de SkyTeam frequentie het snelst toe op de routes naar Noord Amerika, voor Schiphol nog sneller dan voor Parijs, maar Parijs heeft meer frequenties.
- alleen richting het Midden Oosten heeft SkyTeam de frequenties vanaf Schiphol teruggeschroefd en het frequentieniveau vanaf Parijs uitgebreid.
- op de routes naar Azië maakte Schiphol een sterkere groei door dan Parijs.
- richting Afrika ontlopen de groeicijfers elkaar weinig maar Parijs biedt bijna drie keer zoveel directe vluchten naar Afrika aan.
- de SkyTeam frequenties en tonnagecapaciteit vanaf Schiphol zijn met 56% uitgebreid en het aandeel van SkyTeam in de directe connectiviteit vanaf Schiphol is toegenomen van 59% tot 63%.

Als gevolg van deze ontwikkeling is Schiphol in termen van bestemmingen de derde grootste luchthaven van Europa, in een cluster met Frankfurt, Heathrow en Charles de Gaulle met een relatieve grote voorsprong op andere luchthavens voor wat betreft intercontinentale bestemmingen.

Figuur 1: Aantal bestemmingen met ten minste wekelijkse frequentie op 5 grootste Europese luchthavens in 2008

	Amsterdam	Charles de Gaulle	Frankfurt	Heathrow	Madrid
ICA	104	120	141	114	57
Europa	127	132	128	74	120
Totaal	231	252	269	188	177

Bron: OAG

⁶ alle indicatoren geciteerd uit "Vijf jaar Air France-KLM," april 2009, SEO

De verantwoordelijke Franse partijen geven allen aan dat de ontwikkeling van Schiphol een belangrijke bron van potentiële waardevermeerdering is voor Air France-KLM en dat erosie van de positie van KLM op Schiphol waardevernietiging zou betekenen. Air France en KLM geven beide aan dat elk besluit frequenties aan te passen maatwerk vergt waarbij systematisch wordt gekeken naar het effect op de waarde van de totale groep. Dit proces wordt door alle partijen als zeer evenwichtig en rationeel ervaren.

Hoewel uniek, lijkt het transnationale 'dual hub' model robuust omdat het is gebaseerd op de volgende bedrijfseconomische overwegingen:

- de twee hubs liggen ver genoeg uit elkaar om geografisch complementair te zijn. De 'catchment areas' van Schiphol en Charles de Gaulle zijn verschillend en allebei substantieel. Verder is Schiphol relatief goed gepositioneerd om bestemmingen in Noord Amerika, Noord Azië en Noord Europa te bedienen.
- de ruimte voor groei op Charles de Gaulle is beperkt. Nu al is de piekcapaciteit een knelpunt. Dit betekent dat de KLM verbindingen vanaf Schiphol niet over te hevelen zijn.
- het werken met twee luchthavens versterkt de onderhandelingspositie van Air France-KLM ten opzichte van beide luchthavens en vermindert de kwetsbaarheid van de onderneming in geval van operationele problemen op een van de luchthavens.
- de twee verschillende netwerken van Air France en KLM profiteren van onderlinge netwerksynergieën die de concurrentiepositie van beide netwerken versterken.

Twee recente ontwikkelingen versterken het 'dual hub' concept:

- de Air France-KLM alliantie met Delta Airlines - die de KLM partner Northwest Airlines heeft overgenomen - is gericht op het vergroten van de actieradius van Air France-KLM en bouwt nadrukkelijk op het 'dual hub' model. Parijs en Amsterdam spiegelen Atlanta, Detroit, New York en Minneapolis in de Verenigde Staten. Het 25% marktaandeel van de alliantie in het transatlantisch verkeer zal de connectiviteit van Schiphol met de Verenigde Staten verder verbeteren, mits de economische crisis dit (tijdelijk) niet onmogelijk maakt.
- de samenwerkingsovereenkomst tussen Schiphol en Aéroports de Paris en de 8% kruisparticipatie in aandelen heeft beide luchthavens een direct belang gegeven in het succes van de ander. Daarnaast legt deze overeenkomst de basis voor de uitwisseling van 'best practices' en afstemming van strategie.

Incidenteel genoemde bedreigingen voor het 'dual hub' concept lijken geen echt risico te vormen:

- de deelname door Air France-KLM in Alitalia van 25% heeft tot beperkte aanpassing van het netwerk geleid. Op langere termijn zou de structuur van het Air France-KLM netwerk kunnen wijzigen maar de hierboven genoemde argumenten voor de ontwikkeling van Schiphol blijven van kracht.
- de A380 zal worden ingezet in Parijs om het aantal frequenties vanaf Parijs te rationaliseren op bestemmingen met meerdere frequenties per dag en de verwachting is dat dit de frequenties vanaf Schiphol niet zal kannibaliseren.

Economische crisis

Uiteraard vormt de economische crisis een risico voor de verdere ontwikkeling van Schiphol. In de periode oktober 2008 tot en met mei 2009 is het aantal vluchten vanaf Schiphol ten opzichte van dezelfde maanden in het jaar ervoor gedaald met 7,3% en het aantal passagiers met 8,5%.

Voor het financiële jaar dat eindigde in maart 2009 heeft Air France-KLM aangegeven dat de inkomsten in het vierde kwartaal zijn teruggevallen met -12.2% ten opzichte van -0.6% voor het hele jaar. Onderliggende inkomsten uit passagiersvervoer zijn teruggevallen met -14.3% ten opzichte van -1.7% en inkomsten uit cargovervoer met -16.4% ten opzichte van -2.4%. In het vierde kwartaal werd een verlies genoteerd van Euro 574 miljoen ten opzichte van een verlies van Euro 129 miljoen voor het jaar.⁷

De gesprekpartners hebben aangegeven dat de intensiteit en de duur van de economische crisis niet te voorspellen zijn en daarom de mogelijke effecten ook niet. Maatregelen zijn genomen om frequenties en capaciteit terug te brengen en kosten te beheersen. Verdere acties zullen nodig zijn als de crisis langer duurt. Echter de gesprekpartners geven ook aan dat besluiten worden genomen met blik op de toekomst na de crisis wanneer de verwachting is dat de luchtvaart weer zal groeien en Air France-KLM goed gepositioneerd wil zijn voor die groei.

Het eerder genoemde SEO onderzoek signaleert het risico dat dalende passagiersaantallen kunnen leiden tot erosie van het netwerk op Schiphol ten opzichte van het netwerk op Charles de Gaulle vanwege het grotere 'catchment area' in de directe omgeving van Parijs, in het bijzonder op bestemmingen die vanaf beide luchthavens worden bediend. Dit risico is zeker niet uit te sluiten.

Op basis van de gesprekken is duidelijk geworden dat bedrijfseconomische logica de bepalende factor is voor de ontwikkeling van de KLM en Air France netwerken. Met blik op de toekomst zal de groep erosie van het netwerk vanaf Schiphol proberen te vermijden, maar dezelfde bedrijfseconomische logica betekent dat er geen garanties kunnen zijn. Wel is het in deze omstandigheden belangrijker dan ooit de concurrentiepositie van KLM en Schiphol zo sterk mogelijk te houden. Aandacht voor overheidsinterventies die de kostenstructuur van KLM en Schiphol negatief kunnen beïnvloeden blijft daarom belangrijk.

⁷ Aankondiging financiële resultaten 2008-2009, www.airfranceklm.com, 19 mei 2009

3. AFSPRAKEN MET DE NEDERLANDSE STAAT

Bij de voorbereidingen van de fusie tussen Air France en KLM in mei 2004 zijn in drie pakketten van afspraken bepalingen opgenomen om de Nederlandse belangen te borgen. Het eerste betrof een overeenkomst tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM; het tweede afspraken tussen de Nederlandse en Franse Staten; en het derde afspraken tussen de Air France en KLM.

Dit onderzoek evalueert de stand van zaken met betrekking tot het eerste pakket van afspraken getekend in oktober 2003. De afspraken hadden drie doelstellingen:

- de evenwichtige ontwikkeling van het KLM netwerk vanaf Schiphol ten opzichte van het Air France netwerk vanaf Parijs.
- het kunnen aantonen van de Nederlandse nationaliteit van KLM voor zo lang als de luchtvaartpolitieke situatie dit noodzakelijk maakte. Dit laatste was nodig om vliegrechten te behouden op niet geliberaliseerde routes.
- een structuur opzetten om toezicht te houden op de afspraken tussen Air France, KLM en de Nederlandse Staat.

Hieronder wordt ingegaan op de afspraken, de stand van zaken van elke afspraak en mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

3.1 EVENWICHTIGE ONTWIKKELING VAN SCHIPHOL

De continuïteit van het KLM verbindingennetwerk vanaf Schiphol was het belangrijkste publieke belang dat de Nederlandse Staat wilde borgen bij de fusie van Air France en KLM.

In de overeenkomst tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM zijn in de vorm van "State Assurances" de volgende afspraken gemaakt gericht op de evenwichtige ontwikkeling van het KLM netwerk vanaf Schiphol:

a. Tot mei 2012

- de onderneming verbindt zich aan het multi-hub concept met Charles de Gaulle en Schiphol als 'corner stones' van het multi-hub systeem
- de onderneming ziet groeimogelijkheden voor passagiers en vracht op Charles de Gaulle en Schiphol

b. Tot mei 2009

- de onderneming zal er op toe zien dat de groei van passagiers en vracht op Charles de Gaulle niet te koste gaat van de netwerkqualiteit op Schiphol. Voor passagiers was de netwerkqualiteit gedefinieerd in termen van 42 intercontinentale sleutelbestemmingen.

Uiteraard voorzagen de afspraken ook in de mogelijkheid van deze afspraken af te wijken in geval van onvoldoende rendement of uitzonderlijke economische omstandigheden.

Stand van zaken

Als controle op de afspraak met betrekking tot de 42 sleutelbestemmingen heeft de Nederlandse Staat sinds mei 2004 de ontwikkeling van het KLM verbindingennetwerk vanaf Schiphol halfjaarlijks laten analyseren in de zogenaamde "Monitoring 'State Assurances' netwerkqualiteit Air France-KLM" uitgevoerd door SEO. Deze analyses hebben geen aanleiding gegeven voor vragen vanuit de overheid.

Eenmaal sinds 2004 heeft overleg plaatsgevonden over het voornemen drie sleutelbestemmingen (Amman, Damascus en Beirut) op te heffen in 2006. De opheffing voldeed aan het criterium van onvoldoende rendement. Verder was duidelijk dat andere bestemmingen inmiddels waren toegevoegd waardoor de kwaliteit van het totale netwerk vanaf Schiphol werd versterkt.

De huidige stand van zaken met betrekking tot de bestemmingen is aangegeven in het eerder genoemde SEO onderzoek. Zoals hierboven aangegeven is de connectiviteit van Schiphol sinds de fusie van Air France en KLM verbeterd.

Navraag bij de verantwoordelijke partijen bij Air France-KLM geeft aan dat de 'assurance' met betrekking tot de 42 bestemmingen geen invloed heeft gehad op de besluitvorming binnen het bedrijf. Wel is de 'assurance' een nuttig mechanisme geweest om de verwachtingen van de Nederlandse Staat ten opzichte van Air France-KLM te verduidelijken.

De oorspronkelijke keuze van de 42 bestemmingen sloot aan bij de bedrijfseconomische logica van het bedrijf. De afwijking in het geval van Amman, Beirut en Damascus kon goed worden beargumenteerd. Belangrijker is dat het netwerkplanningssysteem binnen Air France-KLM de mogelijkheid creëert voor KLM om nieuwe bestemmingen en frequenties toe te voegen waar dit waardeerend is voor de groep. De ervaring heeft geleerd dat deze mogelijkheden ruimschoots zijn ontstaan, bijvoorbeeld voor Panama en Chengdu.

Toekomst en aanbeveling

Gegeven de ontwikkeling van het KLM netwerk vanaf Schiphol in de laatste vijf jaar en het feit dat de Staat de onderneming niet zou willen dwingen onrendabele verbindingen in stand te houden is er geen reden voor de Staat een eventuele verlenging van de 'assurance' over de 42 bestemmingen te overwegen. Bovendien is gebleken dat de dynamiek in de markt tot verschuivingen leidt in het relatieve belang van bestemmingen waardoor een lijst van sleutelbestemmingen maar een beperkte waarde heeft.

Wel blijft het van belang dat de Nederlandse Staat de ontwikkeling van het KLM netwerk vanaf Schiphol volgt in de vorm van de monitoringrapportages. Deze informatie is relevant vanwege het publieke belang gemoeid met de connectiviteit van Schiphol en als basisgegevens voor de beoordeling van het nakomen van de netwerk 'assurances' die lopen tot mei 2012.

De aandacht van de Nederlandse Staat voor het nakomen van de netwerk 'assurances' wordt als vanzelfsprekend gezien door Air France-KLM. De jaarlijkse vergadering van de KLM Assurances Foundation Board biedt een natuurlijke gelegenheid stil te staan bij de ontwikkeling van het netwerk.

3.2 BORGEN NEDERLANDSE NATIONALITEIT VAN KLM

Traditioneel vormen bilaterale verdragen tussen landen de basis voor vlieg rechten voor luchtvaartmaatschappijen op routes tussen twee landen en stellen luchtvaartovereenkomsten voorwaarden aan de mate van nationale eigendom en zeggenschap van de luchtvaartondernemingen die de operaties tussen de landen uitvoeren.

In de laatste 20 jaar is de 'markt' voor luchtvaartverbindingen in toenemende mate geliberaliseerd door 'open skies' verdragen zoals tussen Nederland en de Verenigde Staten in 1992, de liberalisering van de luchtvaartmarkt binnen de EU in 1993, en door onderhandelingen namens de EU met niet-EU landen gericht op het creëren van gelijke rechten voor alle EU lidstaten.

De EU gerelateerde onderhandelingen nemen de vorm van directe onderhandelingen door de Europese Commissie ('mandaten') of van het opnemen van de 'Community clause' in bilaterale verdragen. Deze clausule verzekert in principe dezelfde rechten voor alle EU lidstaten.

In oktober 2003 was de tendens naar toenemende en wellicht volledige liberalisering van de luchtvaartmarkt voor EU lidstaten zichtbaar maar het liberaliseringsproces was verre van voltooid. Veel landen hechtten nog aan het principe van bilaterale overeenkomsten en er was een reëel risico dat de KLM vlieg rechten ter discussie zouden worden gesteld als de Nederlandse nationaliteit van KLM niet duidelijk was. Daarom zijn in de afspraken tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM voorzieningen opgenomen om de Nederlandse nationaliteit van KLM te kunnen blijven legitimeren.

Stand van zaken afspraken

De afspraken gericht op het kunnen blijven aantonen van de Nederlandse nationaliteit van KLM binnen Air France-KLM betreffen de aandelenstructuur, de optie voor de Nederlandse Staat een meerderheid van de aandelen KLM te kunnen kopen, en een aantal afspraken over de 'governance' van Air France-KLM.

a. Aandelenstructuur

Om het Nederlandse eigendom te kunnen blijven aantonen is geregeld dat 51% van de KLM aandelen in Nederlandse handen is. Dit is nu als volgt gestructureerd: 44.4 % in twee verschillende Stichtingen Administratiekantoren KLM (SAKs), 0.7% van externe aandeelhouders die destijds hun aandeel niet wilden verkopen, en 5.9% van de Nederlandse Staat.

De oorspronkelijke afspraak betreffende de SAKs liep tot mei 2007. Vervolgens heeft Air France-KLM - vanwege de nog onzekere luchtvaartpolitieke omgeving - besloten deze structuur te verlengen voor onbepaalde tijd met een eenzijdig recht op opheffing.

In de aparte Verklaring van Overeenkomst tussen de Franse en de Nederlandse Staten en in de overeenkomst tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM is afgesproken dat het belang van de Franse Staat in Air France (later Air France-KLM) en het belang van de Nederlandse Staat in KLM in gelijkwaardige proporties zouden worden gereduceerd. Op het moment van de overeenkomst had de Franse Staat 54%, door de fusie werd dat 44.07%, en op 9 december 2004 is het aandeel naar 18.4% teruggebracht. Conform afspraak heeft de Nederlandse Staat het aandeel toen verminderd van 14.1% naar 5.9%.

Het aandelenbelang van de Franse Staat is tussen 2005 en 2007 door verwatering (uitgifte van nieuwe aandelen Air France-KLM) gezakt van 18.4% naar 15.7%. Omdat deze daling het gevolg is van verwatering en niet van een politieke keuze heeft deze ontwikkeling geen consequenties voor het aandeel van de Nederlandse Staat in KLM.

De mogelijkheid blijft bestaan dat met stijgende aandelenkoersen de Franse Staat op termijn het staatsaandeel in Air France-KLM verder zou willen afbouwen. Anderzijds heeft de Franse Staat recentelijk besloten Air France-KLM niet op te nemen in het Fonds Stratégique d'Investissement, opgezet door de Franse Staat in november 2008 om belangen van de Franse Staat in strategische bedrijven en staatsaandelen actief te beheren. Dit zou kunnen duiden op een intentie het beleid ten aanzien van de aandelen in Air France-KLM niet te wijzigen.

Verder is in de gesprekken aangegeven dat Air France-KLM de aandelenstructuur op termijn wil simplificeren. Dit geldt met name voor wat betreft de 0.7% resterende externe KLM aandeelhouders.

Gegeven deze ontwikkelingen is het aangewezen dat in de komende tijd overleg plaatsvindt tussen Air France-KLM en de Nederlandse en Franse Staten om een gedeeld beeld te krijgen over de gewenste ontwikkeling van de aandelenstructuur. Een dergelijk overleg kan het beste plaatsvinden in een breder verband, zoals hier onder aangegeven.

b. Optie om meerderheid van KLM aandelen te kunnen kopen

De optieovereenkomst tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM continueerde een reeds bestaande optie voor de Nederlandse Staat om 50.1% van aandelen KLM te kunnen kopen mocht dit nodig zijn vanuit luchtvaartpolitieke overwegingen. De afspraak was dat deze aandelen ook weer zouden worden overgeheveld naar de onderneming wanneer de luchtvaartpolitieke situatie eigendom door de Staat overbodig maakte. Met de SAKs was deze optieovereenkomst een soort 'dubbel slot' om mogelijke problemen ten aanzien van de nationaliteitsvraag te voorkomen.

De optie werd beperkt tot eenmalig 3 jaar gevolgd door 3 periodes van 1 jaar. De optie zou in ieder geval eindigen wanneer er geen sprake meer was van luchtvaartpolitieke risico's of wanneer de EU mandaten had ontvangen om namens de lidstaten te onderhandelen met 'key markets.' De Nederlandse Staat heeft net gebruik gemaakt van de laatste verlengingsoptie.

Ook voor deze afspraak geldt dat de ontwikkelingen nader overleg vergen, zoals hier onder aangegeven.

c. 'Governance' van Air France-KLM

Mede ten behoeve van het ondersteunen van het principe van de Nederlandse nationaliteit van KLM binnen Air France-KLM is een aantal voorzieningen betreffende 'governance' opgenomen in de afspraken tussen de Nederlandse Staat, Air France en KLM. Deze afspraken gelden tot 2012:

- KLM en Air France opereren als aparte luchtvaartmaatschappijen vanuit Nederland en Frankrijk.
- beide maatschappijen hebben hun eigen nationale vergunningen.
- beide maatschappijen werken met hun eigen autoriteiten.

Verder zijn afspraken gemaakt over de management structuur van Air France-KLM en KLM, de samenstelling van de Raden van Commissarissen van Air France-KLM en KLM, en de toepassing van het gemitigeerde structuur regime op KLM na 2007.

Volgens deze afspraken kan de Nederlandse Staat een vertegenwoordiger in de Raad van Commissarissen van Air France-KLM benoemen zolang de Franse Staat zich ook laat vertegenwoordigen en is de KLM CEO vice-voorzitter van de Air France-KLM Raad van Commissarissen.⁸ Daarnaast worden twee commissarissen in de Raad van Commissarissen van Air France-KLM voorgedragen door de Raad van Commissarissen van KLM.

Ontwikkelingen in de 'governance' zijn tijdig met de Staat besproken en wijzigingen zijn op dit moment niet voorzien.

Toekomst en aanbeveling

De afspraken met betrekking tot de 'governance' van Air France-KLM lopen tot 2012 en er is geen aanleiding die te heroverwegen. Wel is tijdige aandacht van de Nederlandse overheid gewenst bij de benoeming van de nieuwe commissaris op voordracht van de Nederlandse Staat. De termijn van de huidige commissaris loopt af in 2011.

Eventuele actie naar aanleiding van het verlopen van de optie voor de Nederlandse Staat een meerderheid van de aandelen te kunnen kopen moet worden bezien in het licht van de liberalisering van de luchtvaartmarkt.

In de laatste twee jaar is een beduidende versnelling opgetreden in het liberaliseringsproces geleid door de EU. Zoals aangegeven in een recente analyse van de Commissie⁹ hebben 102 landen de 'Community clause' geaccepteerd, zijn de voordelen van de liberalisering binnen Europa uitgebreid naar 35 landen, zijn belangrijke overeenkomsten getekend met landen als de VS en Canada, en heeft de Commissie mandaten ontvangen voor nog 6 landen.

Het 'rest risico' - gedefinieerd als het risico dat een land de nationaliteitsvraag aan de orde zal stellen als KLM niet aantoonbaar Nederlands 'eigendom' is - is inmiddels beperkt tot een klein aantal landen die om verschillende redenen (nog) niet willen onderhandelen met de EU op het punt van luchtvaartrechten. Voorbeelden zijn Rusland, Zuid Afrika, Nigeria en Turkije. Op dit ogenblik valt niet te voorspellen wanneer dit 'rest risico' opgeheven zal worden.

Een tijdige evaluatie van het 'rest risico,' de mogelijke consequenties van het verlopen van de optie en eventueel gewenste acties is nodig. Het is van groot belang dat deze analyse wordt uitgevoerd vanuit het perspectief van het gemeenschappelijke belang van Air France-KLM en de Nederlandse Staat.

Deze evaluatie biedt de kans tot aanvullende afspraken te komen. Air France-KLM en de Nederlandse Staat hebben beide wensen ten aanzien van de toekomst. Air France-KLM wil op termijn de aandeelhoudersstructuur versimpelen en de Nederlandse Staat zal mechanismen willen behouden om de publieke belangen te kunnen borgen.

Een specifieke aanbeveling over mogelijke aanvullende afspraken valt buiten de reikwijdte van deze opdracht, maar de volgende overwegingen spelen een rol:

- de proportionaliteit van de optie ten opzichte van het risico waar het op is gericht is substantieel veranderd sinds mei 2004.

⁸ De heer L. M. van Wijk is thans vice-voorzitter van de Raad van Commissarissen van Air France-KLM

⁹ Aviation W. Doc. 2009/63, State of play EU external aviation relations, 26 May 2009

- het 'rest risico' bestaat nog en tijdelijke voorzieningen hier mee om te gaan zijn nodig. Daarbij moet ook worden gedacht aan mogelijke reacties van landen die extra flexibiliteit van Nederland willen als Nederland flexibiliteit vraagt met betrekking tot de nationaliteitsclausules.
- de optie voor de Nederlandse Staat en de 0.7% KLM aandelen die nog in het bezit zijn van derden zijn een complicerende factor voor Air France-KLM; de SAK's lijken dat in mindere mate te zijn.
- de kans bestaat dat het aandeel in Air France-KLM van de Franse Staat nog verder wordt teruggebracht hetgeen het aandeel van de Nederlandse Staat onder de kritische grens - in termen van invloed - van 5% zou brengen
- Nederland heeft een legitiem publiek belang betrokken te blijven bij de ontwikkeling van Air France-KLM. Het nut van instrumenten om het publieke belang te borgen bij onvoorziene ontwikkelingen is in het kader van de huidige economische crisis bevestigd.

Het lijkt verstandig de Franse Staat in een vroeg stadium bij de evaluatie van het 'rest risico' en eventuele aanvullende afspraken te betrekken. Dan wordt gewerkt vanuit hetzelfde perspectief voor wat betreft de luchtvaartpolitieke risico's. Bovendien is de Franse Staat belanghebbende bij de aandelenstructuur en bestaan koppelingen tussen de aandelen van de Nederlandse en Franse Staten en tussen de vertegenwoordiging van beide Staten in de Raad van Commissarissen.

3.3 TOEZICHT OP DE AFSPRAKEN

Als deel van het afsprakenpakket tussen Air France, KLM en de Nederlandse Staat zijn afspraken gemaakt over het toezicht op de gemaakte afspraken. Deze afspraken lopen tot 2012.

De KLM Assurances Foundation Board is opgericht om bindende adviezen te geven aan de Raad van Bestuur van Air France-KLM in het geval de Nederlandse Staat (voor wat betreft de 'state assurances') of KLM (voor wat betreft de 'KL assurances') kon aangeven dat in strijd met de gegeven 'assurances' werd gehandeld. De KLM Assurances Foundation Board heeft de verantwoordelijkheid te adviseren in het beste belang van KLM, de totale onderneming en de aandeelhouders.

De KLM Assurances Foundation Board werd in eerste instantie geadviseerd door de KLM Assurances Committee gericht op de 'KL assurances' en door de State Assurances Committee gericht op de 'State assurances.' Met het verlopen van de 'KL assurances' in mei 2009 zal de KLM Assurances Foundation Board zich in de toekomst alleen richten op de 'State assurances.'

Tot nu toe komt de KLM Assurances Foundation Board een keer per jaar bijeen. Er is geen beroep gedaan op de autoriteit van deze Board. Wel wordt de Board gezien als een nuttig mechanisme om gewicht te geven aan de afspraken en zorgvuldigheid ten aanzien van het nakomen van de afspraken te stimuleren. De Board biedt ook een natuurlijk forum stil te staan bij de jaarlijkse ontwikkeling van het KLM netwerk.

4. AANDACHTSPUNTEN VOOR DE TOEKOMST

Naast de verdere invulling van de afspraken gemaakt in 2004 en mogelijke aanvullende afspraken als de optie verloopt in 2010 vergt de relatie met Air France-KLM blijvende aandacht van de Nederlandse Staat. Enerzijds aandacht voor het behoud van de voorwaarden voor concurrerende operaties vanaf Schiphol en anderzijds aandacht voor het onderhouden van effectieve samenwerkingsverbanden.

Concurrentiepositie Schiphol

De verdere consolidatie van de luchtvaartindustrie, de ontwikkeling richting 'mega hubs' en de aanhoudende groei van de 'low cost carriers' vergen blijvende inzet om de relatieve concurrentiepositie van Schiphol - gedefinieerd in capaciteit en kosten - sterk te houden. Het intrekken van de 'vliegtaks' werd door de gesprekspartners breed verwelkomd.

Bekende aandachtspunten zijn de kosten van 'security,' de snelheid van controles, de toegankelijkheid van Schiphol - via spoor en weg en via de lucht, en de ontwikkeling van de omgeving van Schiphol als vestigingslocatie.

In de gesprekken is speciale aandacht gevraagd voor twee onderwerpen:

- nauwe samenwerking tussen de Nederlandse en Franse Staten om voortgang te blijven boeken in FABEC - het initiatief om de inefficiënties in het luchtruimgebruik boven Frankrijk, Duitsland en de Benelux te verminderen. De medewerking van het Ministerie van Defensie voor wat betreft gebruik van het militair luchtruim is een belangrijke succesfactor.
- erkenning dat het 'luchtvaartcluster' in Nederland een belangrijke bijdrage levert aan Nederland's innovatieve vermogen en steun voor het blijven ontwikkelen van technische vaardigheden op scholen en universiteiten.

Daarnaast is door de Franse gesprekspartners vaak gewezen op het belang van de aansluiting van Schiphol op de HSL en de mogelijkheid in de toekomst voordelen te kunnen realiseren door de uitbreiding van het TGV netwerk naar de luchthavens in Parijs. Een initiatief van de Nederlandse overheid om met de Franse Staat, Schiphol, Aéroports de Paris en betrokken spoor partijen een gedeeld beeld te ontwikkelen van integratiemogelijkheden van luchtvaart- en spoor systemen kan nuttig zijn.

Een dergelijk initiatief zou kunnen worden uitgebreid naar een meer geïstitutionaliseerde vorm van samenwerking. Een interessant voorbeeld is de Luftfahrtstiftung in Zwitserland, opgezet in 2005 om de aansluiting tussen het Zwitserse luchtvaart- en infrastructuurbeleid en de ontwikkeling van Swiss/Lufthansa te bevorderen. De waarde van een nieuw samenwerkingsverband zal toenemen naar mate 2012 en het einde van de gemaakte afspraken in zicht komen.

Anticiperend samenwerken

Het is opvallend hoe veel waarde de gesprekspartners bij Air France-KLM hechten aan effectieve samenwerking met vertegenwoordigers van de overheid en tussen de Nederlandse en Franse overheden. Het gaat dan vooral om het vermogen vroegtijdig inzicht te krijgen in vraagstukken die alle partijen aangaan en op basis daar van anticiperend te handelen.

Naast de hier boven genoemde mogelijkheden voor nauwere samenwerking, is het van groot belang de samenwerking beschreven in de Verklaring van Overeenkomst met de Franse Staat volledig te blijven invullen. Het ontwikkelen van gedeelde beelden voor wat betreft luchtvaartpolitieke ontwikkelingen, de toekomstige aandelenstructuur, de vertegenwoordiging van de Staten in de Raad van Commissarissen en de strategische ontwikkeling van lucht- en spoornetwerken kan de relaties tussen de Franse en de Nederlandse Staten nog verder versterken.

5. CONCLUSIE

Het pakket van afspraken gemaakt in oktober 2003 is doelmatig geweest. Problemen in het nakomen van de afspraken hebben zich niet voorgedaan. Het verlopen van de afspraak met betrekking tot de sleutelbestemmingen in mei 2009 geeft geen aanleiding tot actie. Het verlopen in mei 2010 van de optie voor de Staat om - indien noodzakelijk - KLM aandelen te kopen, de gewijzigde luchtvaartpolitieke situatie en mogelijke ontwikkelingen in de aandelenstructuur van Air France-KLM geven wel aanleiding in het komende jaar te bezien of aanvullende afspraken wenselijk zijn. Het gemeenschappelijke belang van Air France-KLM en de Nederlandse en Franse Staten dient hierbij het vertrekpunt te zijn.

De afspraken hebben een nuttige basis gelegd voor het expliciteren van verwachtingen tussen de Nederlandse Staat en Air France-KLM en tussen de Nederlandse en Franse Staten. Het invullen van die afspraken tot 2012 zal aandacht blijven vergen. Daarnaast kan het zinvol zijn de relaties tussen Air France-KLM, de Nederlandse en Franse Staten en de luchthavens van Schiphol en Parijs te verdiepen door een meer geïnstitutionaliseerde vorm van overleg conform het Zwitserse model, zeker als in acht wordt genomen dat de gemaakte afspraken aflopen in 2012. Anticiperend en regulier overleg is vooral belangrijk om gezamenlijk te kunnen optrekken indien de economische crisis doorzet en op dit moment niet voor te spellen ontwikkelingen zich voordoen.

Memorandum of Understanding
between
The State of the Netherlands, Air France KLM and KLM

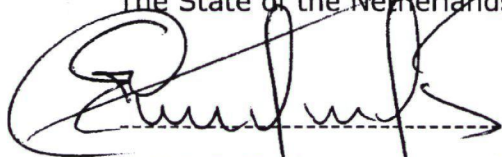
On 16 October 2003, the State of The Netherlands, Air France and KLM concluded an agreement on the merger of Air France and KLM ("the Agreement"). Schedule 3.2 of that Agreement, comprising the so-called State Assurances, is due to expire by May 2012 (except for paragraphs 2.1.iii and 2.2.iii which expired in May 2009).

In 2009, the State of the Netherlands commissioned an evaluation of the merger of Air France and KLM, the outcome of which was very positive both on the results of the merger and the workings of the State Assurances. The evaluation was shared with Air France-KLM and KLM.

Recognizing the mutual benefits and future potential of their relationship, the parties to the Agreement now wish to extend the validity of the provisions of Schedule 3.2 (except for paragraphs 2.1.iii and 2.2.iii) beyond 2012 for an indefinite period of time, subject to the right of termination for Air France-KLM at 9 months notice.

Thus agreed and signed in Amstelveen, on 25 May 2010,


The State of the Netherlands



C.M.P.S. Eurlings

Minister of Transport, Public Works and Water Management

Air France-KLM S.A.



P.H. Gourgeon

Chief Executive Officer

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V.



P.F. Hartman

President and Chief Executive Officer