

bureau Brandeis

Sophialaan 8 1075 BR Amsterdam The Netherlands
+31 (0)20 7606 505 info@bureaubrandeis.com
bureaubrandeis.com

Aangetekend

De staat der Nederlanden
Ministerie van Financiën
T.a.v. Zijne Excellentie de heer
W.B. Hoekstra
Minister van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. Hare Excellentie mevrouw
C. van Nieuwenhuizen-Wijbenga
Minister van Infrastructuur en
Waterstaat
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag

Vooruit per e-mail

hayat@minfin.nl
Marianne.Wuite@minienw.nl

Amsterdam, 14 september 2020

Inzake: Steunmaatregelen KLM – aanzegging mogelijke juridische procedure

Hooggeachte heer Hoekstra en hooggeachte mevrouw Van Nieuwenhuizen-Wijbenga,

Namens cliënte, Stichting Greenpeace Nederland (“**Greenpeace**”), vraag ik uw aandacht voor haar bezwaren tegen de voorwaarden waaronder recent door de Nederlandse staat steun is verleend aan KLM.

Greenpeace

Zoals wel bekend komt Greenpeace al bijna 50 jaar in actie voor een groene, vreedzame wereld. Greenpeace stelt zich ten doel de grote milieuproblemen aan de kaak te stellen en duurzame oplossingen te stimuleren. Binnen die doelstelling zet zij zich uiteraard ook in om de desastreuze, door de mens veroorzaakte klimaatverandering te bestrijden.

Greenpeace heeft een achterban van ca. 350.000 donateurs en honderden actieve vrijwilligers.¹

¹ <https://www.greenpeace.org/nl/greenpeace/40990/jaarverslag-greenpeace-nederland-2019/>

F.M. Peters
Advocaat

E: frank.peters@
bureaubrandeis.com
T: 020-7 606 505
F: 020-7 606 555

bureau Brandeis B.V. is een advocatenkantoor, gevestigd te Amsterdam (KvK 58290842, BTW NL 852968395B01). Op alle werkzaamheden zijn onze algemene voorwaarden van toepassing, raadpleegbaar via bureaubrandeis.com.

bB

Klimaatverandering

Het klimaat verandert door toedoen van de mens, mede door de uitstoot van broeikasgassen, zoals ook de staat erkent.² Als nagelaten wordt tijdig ingrijpende maatregelen te nemen om de broeikasgasuitstoot te beperken, zal dat desastreuze gevolgen hebben voor mens en milieu. De staat heeft eerder ook erkend dat hij voorzorgsmaatregelen ten behoeve van de burgers moet treffen om die onomkeerbare ernstige gevolgen af te wenden.³

Voor het nemen van voorzorgsmaatregelen tegen klimaatschade bestaat een constant, breed draagvlak. Na zorg en werkgelegenheid, vinden kiezers dat het klimaat het belangrijkste thema in de Nederlandse politiek zou moeten zijn.⁴

Verplichtingen van de staat

In 2013 maakte Stichting Urgenda (“**Urgenda**”) haar klimaatzaak aanhangig tegen de Nederlandse staat. Urgenda stelde dat de staat te weinig maatregelen neemt om gevaarlijke klimaatverandering daadwerkelijk tegen te gaan.

Het Gerechtshof Den Haag oordeelde in 2018 dat:

*“(…) de Staat onrechtmatig handelt (want in strijd met de zorgplicht van de artikelen 2 en 8 EVRM) door verdere reductie per eind 2020 na te laten en dat de Staat tenminste 25% moet reduceren per eind 2020.”*⁵

Dit arrest is in 2019 bekrachtigd door de Hoge Raad.⁶ De Hoge Raad bevestigt aldus dat op de staat een *zware zorgplicht* rust om maatregelen te treffen met als doel het voorkomen van het hoge risico van gevaarlijke klimaatverandering.⁷ Bij die zware zorgplicht past dat de staat een adequaat en effectief wettelijk en instrumenteel kader verzorgt tot vermindering van de broeikasgasuitstoot in Nederland.⁸ De staat dient ‘het zijne’ te doen om het gevaar van klimaatverandering af te wenden.⁹

De Hoge Raad bevestigt voorts dat de vraag of de staat verplicht is tot het treffen van voorzorgsmaatregelen, mede afhangt van de vraag of het nemen daarvan

² Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Den Haag, 9 oktober 2018, Urgenda, ECLI:NL: GHDHA:2018:2591, r.o. 30 en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/gevolgen-klimaatverandering> en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid>.

³ *ibid.*

⁴ <https://eenvandaag.avrotros.nl/panels/opiniepanel/alle-uitslagen/item/deze-politieke-themas-vinden-kiezers-het-belangrijkst/>.

⁵ Gerechtshof Den Haag, 9 oktober 2018, Urgenda, ECLI:NL: GHDHA:2018:2591, r.o. 76.

⁶ Hoge Raad der Nederlanden, 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

⁷ Zie Hoge Raad 20 december 2019, Urgenda, ECLI:NL:HR:2019:2006, o.m. r.o. 5.7.4, 5.9.1 ook in samenhang met Gerechtshof (Urgenda) o.m. r.o. 45 53 en 62 e.v.

⁸ Zie Hoge Raad 20 december 2019, Urgenda, ECLI:NL:HR:2019:2006 o.m. r.o. 5.3. en (in samenhang met) 5.8 en ook in samenhang met Gerechtshof (Urgenda) o.m. r.o. 62 en zie ook Rechtbank Den Haag 24 juni 2015 (Urgenda), ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

⁹ Zie Hoge Raad 20 december 2019, Urgenda, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.8.

bB

bezwaarlijk is voor de staat. Het gaat erom redelijke en geschikte maatregelen te nemen.¹⁰ Verschillende aspecten zijn daarvan van belang, zoals de kosten, doeltreffendheid en (technische) mogelijkheden.¹¹

De Hoge Raad concludeert dat “(...) *het hof terecht [heeft] geoordeeld dat de dringende noodzaak van een reductie in 2020 van 25-40% ook voor Nederland individueel geldt.*” (r.o. 7.3.5)

Financiële steun naar aanleiding van de Covid-19 pandemie

Sinds het voorjaar van 2020 ondervindt het Nederlandse bedrijfsleven de nadelige effecten van de Covid-19 pandemie, die wereldwijd miljoenen mensen zwaar heeft geraakt.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft in april 2020 bij brief de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitvoering van het Urgenda-vonnis en daarbij ook de invloed van de Corona-crisis betrokken.¹² De Minister van Economische Zaken en Klimaat erkent dat de staat op grond van het Urgenda-vonnis een 25% broeikasgasreductie moet realiseren in 2020, ten opzichte van de uitstoot in 1990. Verder erkent de minister uitdrukkelijk dat deze reductie ook in 2021 en de jaren daarna moet worden gerealiseerd. Het is de verwachting van de Minister van Economische Zaken en Klimaat dat enige uitstootvermindering als gevolg van de Corona-crisis slechts een beperkt structureel effect zal hebben.

Zoals ook aangekondigd in de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, ziet de staat het als haar taak om het Nederlandse bedrijfsleven te hulp te schieten en financieel steun te bieden door middel van “(...) *een pakket aan economische, waar mogelijk groene herstelmaatregelen voor de periode na de crisis, om op dat moment de herstart van de economie voluit te kunnen steunen.*”¹³

Greenpeace maakt zich echter grote zorgen over dat de staat bij de steunverlening onvoldoende zwaar laat wegen dat zij (ook) gehouden is maatregelen te treffen om klimaatverandering tegen te gaan. Van “*groene herstelmaatregelen*” is nog weinig gebleken. Zo omvat de onlangs geïntroduceerde Garantie Ondernemersfinanciering Corona-regeling voor grote ondernemingen geen klimaatvoorwaarden.¹⁴ Verder wil de staat met het zeer onlangs gelanceerde

¹⁰ Zie Hoge Raad, 20 december 2019, Urgenda, ECLI:NL:HR:2019:2006, r.o. 5.3.4 ook in samenhang met Gerechtshof Den Haag, 9 oktober 2018, Urgenda, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, r.o. 63.

¹¹ Zie ook Rechtbank Den Haag 24 juni 2015 (Urgenda), ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/04/24/kamerbrief-over-uitvoering-urgenda-vonnis/kamerbrief-over-uitvoering-urgenda-vonnis.pdf>.

¹³ *ibid.*

¹⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2020-23929.html>.

bB

Nationaal Groeifonds primair investeringen doen die economische groei opleveren in plaats van een groenere samenleving: investeringen hoeven slechts ‘niet strijdig’ te zijn met ambities op het gebied van o.a. klimaat.¹⁵ Zacht gezegd een gemiste kans, mede gelet op de vereisten die de ons omringende landen wel durven te stellen bij steunverlening.¹⁶

De insteek om crisis-miljarden groen en eerlijk in te zetten wordt breed gedragen door de Nederlandse bevolking: een petitie hierover is al ruim 75.000 keer ondertekend. Toch laat de staat na hier serieus invulling aan te geven.

KLM

Op 24 april 2020 werd bekendgemaakt dat de staat voornemens was om financiële steun te verlenen aan KLM, dat financieel getroffen was door de Covid-19 pandemie.¹⁷

Onder het motto “*Geen Poen Zonder Groen*” heeft Greenpeace het kabinet opgeroepen om de grote vervuilers niet uit de wind te houden en klakkeloos te ondersteunen, maar de crisis-miljarden groen en eerlijk in te zetten.¹⁸ Wat betreft de steun aan KLM hebben supporters van Greenpeace ongeveer 1.500 e-mails gestuurd aan u met de oproep om klimaatvoorwaarden te verbinden aan steun voor KLM.

KLM is een grootverbruiker van fossiele brandstoffen, dat bij verbranding veel broeikasgas veroorzaakt. De jaarlijkse uitstoot van KLM is 8,6 miljoen ton CO₂,¹⁹ ongeveer 5% van de Nederlandse CO₂-uitstoot.²⁰ Dit betreft uitsluitend de vliegtuigen die onder KLM-vlag opereren en omvat nog niet eens de vliegtuigen die vliegen onder de naam van andere bedrijven binnen de holding van de KLM Group, zoals Transavia en Martinair. Bovendien heeft de uitstoot van vliegtuigen een versterkt broeikas effect, dat veroorzaakt wordt door condenssporen en NO_x-uitstoot. Door dit zogenoemde ‘niet-CO₂-klimaat effect’ is de daadwerkelijke klimaat impact van de luchtvaart tenminste tweemaal zo groot als de impact van alleen de CO₂-uitstoot van de luchtvaart op de opwarming van de aarde.²¹ KLM speelt derhalve een grote rol in het veroorzaken van klimaatschade.

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/07/nationaal-groeifonds>.

¹⁶ Zie bv. NRC 4 september 2020, <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/04/groen-herstel-nederland-heeft-weinig-haast-a4010862>.

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/24/kabinet-zet-financiele-steun-klaar-voor-klm>.

¹⁸ <https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/39715/geen-poen-zonder-groen/>.

¹⁹ <https://storage.googleapis.com/planet4-netherlands-stateless/2019/07/f58cd04a-ce-delft-co2-emissies-van-klm-en-schiphol.pdf>.

²⁰ <http://www.emissieregistratie.nl/erpubliek/erpub/international/broeikasgassen.aspx>.

²¹ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/swd_2017_31_en.pdf en

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231020305689?via%3Dihub>.

bB

De staat houdt de Nederlandse luchtvaart de hand boven het hoofd. KLM neemt binnen die Nederlandse luchtvaart uiteraard een sleutelpositie in. De Nederlandse luchtvaartsector is vrijgesteld van belasting op kerosine en vliegtickets. Volgens onderzoek zou zonder deze belastingvrijstellingen de prijs van vliegtickets 35% hoger liggen en loopt de staat jaarlijks € 2 miljard aan belastingbaten mis.²² Ook is Nederland het enige belangrijke hub-land binnen de Europese Unie dat op dit moment geen vliegbelasting heeft.²³

KLM zelf zegt het belangrijk te vinden verantwoordelijkheid te nemen voor haar CO₂-voetafdruk,²⁴ maar houdt in haar bedrijfsvoering volstrekt onvoldoende rekening met klimaatverandering. KLM heeft als doel om in 2030 en 2050 respectievelijk haar CO₂-voetafdruk met 15% en 50% te verminderen ten opzichte van 2005.²⁵ KLM neemt, net als The International Air Transport Association, 2005 als referentiejaar, terwijl de Nederlandse staat en de Europese Unie 1990 als referentiejaar gebruiken. Door deze truc lijkt de reductiedoelstelling van KLM groter dan deze daadwerkelijk is in vergelijking met andere sectoren.

Voor alle andere sectoren, met de internationale lucht- en scheepvaart uitgezonderd, heeft de staat de CO₂-emissie reductiedoelen vastgelegd in de Nederlandse Klimaatwet: de CO₂-uitstoot moet met 49% zijn verminderd in 2030 en met 95% in 2050, telkens ten opzichte van de uitstoot in 1990.²⁶ Dit laat zien dat de CO₂-reductiedoelen van KLM ver verwijderd staan van wat de staat noodzakelijk acht. Ook spreekt KLM slechts over het reduceren van de CO₂-voetafdruk door ‘compensatie’ zonder dat de daadwerkelijke uitstoot daalt, terwijl aan dergelijke compensatie grote bezwaren kleven.²⁷ Ten slotte heeft KLM geen enkele doelstelling geformuleerd om het niet-CO₂-klimaatteffect tegen te gaan.²⁸

Naast de gebrekkige klimaatdoelstellingen van KLM, constateert Greenpeace ook dat vertrouwen op technologische oplossingen en toekomstige innovaties ontoereikend is om de klimaatschade van de luchtvaart tijdig tegen te gaan in 2030 en 2050. In het *factsheet* ‘Toekomst verduurzaming luchtvaart’ geven dr. ing. Paul Peeters en ir. Joris Melkert een duidelijke prognose van technologische ontwikkelingen in de luchtvaart aan de Tweede Kamer.²⁹ Tot 2030 is het CO₂-

²² <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2018/10/The-True-Cost-of-a-Flight-Ticket-FINAL-REPORT-17102018.pdf>.

²³ <https://storage.googleapis.com/planet4-netherlands-stateless/2019/10/433b4ea3-luchtvaartnota-milieuorganisaties.pdf> en zie ook <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z09396&dossier=35205> waaruit blijkt dat op 13 mei 2019 de wet vliegtuigbelasting is aangenomen in de Tweede Kamer. De wet is nog niet ingevoerd en mogelijk afhankelijk van een Europese vliegbelasting.

²⁴ https://www.klm.com/travel/sr_nl/prepare_for_travel/fly_co2_neutral/all_about_sustainable_travel/index.htm.

²⁵ <https://klmtakescare.com/en/content/carbon-footprint-reduction>.

²⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01>.

²⁷ <https://storage.googleapis.com/planet4-netherlands-stateless/2019/10/433b4ea3-luchtvaartnota-milieuorganisaties.pdf>.

²⁸ https://www.klmtakescare.com/sites/default/files/CSR-report-09-10_EN_tcm697-312119_1.pdf.

²⁹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z11731&did=2018D34664>

bB

emissiereductiepotentieel zeer beperkt. Efficiëntieverbetering leidt slechts tot een marginale vermindering van de CO₂-uitstoot.³⁰ Duurzame biomassa is voorts onvoldoende beschikbaar en bovendien is het werkelijke klimaateffect van biomassa niet positief.³¹

De mogelijke oplossingen om CO₂-uitstoot van de luchtvaart te verminderen zijn in 2050 zeer onzeker. De zogeheten 'Power to Liquid' zou een significante bijdrage kunnen leveren.³² Echter, bieden deze en andere oplossingen onvoldoende CO₂-emissiereductiepotentieel om de CO₂-uitstoot van KLM terug te brengen tot 0 in 2050.³³ Ook is sterk de vraag of voldoende van deze alternatieve brandstof beschikbaar is voor KLM, omdat ook andere sectoren hier een beroep op zullen doen. Voor 'Power to Liquid' zou een enorme hoeveelheid duurzaam opgewekte elektriciteit noodzakelijk zijn. Daarnaast zijn biobrandstoffen en de zogeheten 'Power to Liquid' mogelijkheden slechts oplossingen voor de CO₂-uitstoot; het niet-CO₂-effect wordt hiermee niet opgelost. Hieruit concludeert Greenpeace dat het noodzakelijk is om het vliegvolume van KLM te verminderen om de klimaatschade te beperken. Deze kennis is ook aanwezig bij de staat, alsook bij KLM.

Greenpeace meent dan ook dat het op groei gerichte bedrijfsmodel van KLM niet toekomstbestendig is en dat een transitie nodig is.

Het besef dat het mainportbeleid, waar ook de op volumegroei gerichte strategie van KLM op gebaseerd is, achterhaald is, wordt nu breed gedragen. Dit is ook het standpunt van dr. Walter Manshanden, de economisch geograaf die jarenlang pleitte voor Schiphol als banenmotor.³⁴ Dr. Manshanden stelt inmiddels dat het werkgelegenheidsargument voor Schiphol maar beperkt houdbaar is, doordat werknemers ook elders op de krappe arbeidsmarkt een baan kunnen vinden zonder omscholing. Ook profiteert Nederland weinig van de vele transferpassagiers die KLM vervoert, terwijl Nederland wel de milieuschade ondervindt, aldus dr. Manshanden.

Ook de Raad voor de Leefomgeving adviseerde al in 2016 met haar rapport 'Mainports voorbij' dat de staat niet zonder meer moet inzetten op volumegroei,

³⁰ <https://www.natuurenmilieu.nl/wp-content/uploads/2019/04/Emissiereductie-in-de-Luchtvaart-Royal-HaskoningDHV.pdf>

³¹ <https://storage.googleapis.com/planet4-netherlands-stateless/2019/10/433b4ea3-luchtvaartnota-milieuorganisaties.pdf>

³² power

³³ ibid.

³⁴ <https://www.ftm.nl/artikelen/econoom-manshanden-het-nederlandse-luchtvaartbeleid-zou-zin-hebben-in-congo> en <https://www.parool.nl/nieuws/econoom-die-jarenlang-pleitte-voor-banenmotor-schiphol-wil-nu-krimp~bc4db665/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> en zie ook https://www.parool.nl/nieuws/economen-amsterdam-kan-krimp-schiphol-prima-aan~b8582d21/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free.

bB

maar moet kijken welke volumes economisch noodzakelijk zijn zodat meer ruimte ontstaat voor andere maatschappelijke belangen.³⁵

Bovendien, door het ‘doorgeslagen efficiëntiebeleid’ werken volgens de FNV veel mensen op Schiphol, waaronder bij KLM, onder slechte omstandigheden: zonder leefbaar loon en met onregelmatige werktijden, fysiek zwaar werk en ongezonde arbeidsplekken.³⁶

De gehele met KLM samenhangende werkgelegenheid is verder ook beperkter dan de staat doet voorkomen. Op dit moment is KLM weliswaar werkgever van 35 duizend werknemers, maar onderkend moet worden dat het overgrote deel daarvan niet noodzakelijk afhankelijk is van KLM. Veel werknemers zouden ook, eventueel met omscholing, kunnen werken in bijv. de zorg of andere, veel minder (gezondheid en) klimaat-belastende werkomgevingen. Dat Nederland voor een zeer grote, economische transitie staat, waarbij ook werknemers zijn betrokken, staat niet ter discussie. Juist dit transitiemoment kan gebruikt worden om ook die werknemers naar groene en sociale banen te leiden. Zo kan de staat door steunmaatregelen huidige werknemers helpen bij die noodzakelijke transitie en op lange termijn de werkgelegenheid waarborgen.

Het komt er dus op neer dat de economische bijdrage van KLM aan de ‘BV Nederland’ maar zeer beperkt is. De staat kiest er echter voor die bijdrage sterk te overdrijven. Zo stelt de staat:³⁷ *“Het kabinet acht het noodzakelijk deze steun te verlenen vanwege het belang van KLM voor het intercontinentale bestemmingsnetwerk op Schiphol. Dit netwerk is van groot belang voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. De bereikbaarheid van Schiphol behoort tot de top van Europa. Deze goede bereikbaarheid van Nederland is een van de redenen dat vele bedrijven kiezen voor vestiging in Nederland. Daarmee zorgt Schiphol niet alleen voor werkgelegenheid en economische bedrijvigheid in haar directe omgeving, maar draagt de luchthaven ook bij aan de creatie van hoogwaardige werkgelegenheid daarbuiten.”*

Dit is een mythe die de staat regelmatig uit de kast haalt.³⁸

Steunmaatregelen KLM

³⁵ <https://www.rli.nl/publicaties/2016/advies/mainports-voorbij>.

³⁶ <https://www.parool.nl/nieuws/fnv-eist-groestop-schiphol-totdat-voorwaarden-werknemers-verbeteren~b59b0984/>.

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/06/30/beantwoording-schriftelijk-overleg-en-antwoorden-steunmaatregelen-klm/beantwoording-schriftelijk-overleg-en-antwoorden-steunmaatregelen-klm.pdf>.

³⁸ In bijvoorbeeld vrijwel identieke bewoordingen werd ook de aankoop van aandelen Air-France gerechtvaardigd, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/02/26/kamerbrief-aankoop-aandelen-air-france-klm/Kamerbrief+Aankoop+aandelen+Air+France-KLM.pdf>.

bB

Naar aanleiding van bekendmaking van het voornemen tot steunverlening van de staat, heeft Greenpeace de staat opgeroepen om aan het verstrekken van noodsteun eerlijke en groene voorwaarden te stellen:³⁹

1. stel een bindend CO₂-plafond in voor KLM dat jaarlijks daalt in lijn met maximaal 1,5 graad Celsius opwarming zoals afgesproken in het klimaatakkoord van Parijs waar de staat zich aan heeft verbonden;
2. KLM moet zich voorbereiden op een toekomst met minder vluchten; en
3. korte-afstandsvluchten onder de 1000 kilometer moeten worden vervangen door de trein.

Inmiddels is duidelijk dat geen van deze door Greenpeace voorgestelde voorwaarden door de staat aan KLM is opgelegd of met KLM is overeengekomen. De contracten zijn niet publiek gemaakt, en de voorwaarden waaronder de steun is verleend zijn dan ook alleen publiek kenbaar uit algemene beschrijvingen. Bij brief van 26 juni jl. werd de Tweede Kamer geïnformeerd dat de voorwaarden tot doel zouden hebben: een effectief gebruik van het belastinggeld, het verbeteren van de concurrentiepositie van het bedrijf en het bereiken van doelstellingen op gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. Wat betreft dat laatste is in de brief van 26 juni jl. slechts het volgende opgenomen:

“Op het gebied van duurzaamheid is afgesproken dat KLM zich committeert aan de afspraken van het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Dat betekent dat KLM bijdraagt aan de doelstelling dat de CO₂-uitstoot als gevolg van de internationale luchtvaart in 2030 is teruggebracht naar het niveau van 2005. Ook wordt de uitstoot per passagier kilometer in 2030 met 50% teruggebracht ten opzichte van het niveau van 2005. KLM neemt deel aan de eerste fabriek voor duurzame luchtvaartbrandstof (SAF) in Nederland en blijft zich committeren aan 14% bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstof in 2030, conform de doelstelling uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Met betrekking tot leefbaarheid committeert KLM zich aan de verschillende plannen van de Rijksoverheid en Schiphol voor het verminderen van hinder en schadelijke emissies. Het gaat daarbij om het uitvoeringsplan hinderreductie, het actieplan ultrafijnstof, het actieprogramma stikstof en de uitvoeringsagenda Air Rail. Een belangrijke voorwaarde is eveneens dat KLM, als grootste luchtvaartmaatschappij op Schiphol, gebonden is aan de voorwaarde dat het totaal aantal nachtvluchten op Schiphol substantieel

³⁹ <https://www.greenpeace.org/nl/klimaatverandering/39180/klm-stoot-meer-co2-uit-dan-de-grootste-kolencentrale-van-nederland/>.

bB

vermindert naar uiteindelijk 25.000. Een eerste stap naar 29.000 nachtvluchten legt het kabinet vast in het komende Luchthavenverkeersbesluit (LVB1). Het gaat hierbij om een evenredige bijdrage. De stapsgewijze vermindering naar 27.000 en 25.000 zal nader worden uitgewerkt en vastgelegd in regelgeving. Deze laatste stappen zijn mede afhankelijk van voorwaarden zoals de opening van Lelystad Airport en substitutie door treinverkeer op bestemmingen zoals Brussel en Düsseldorf. Voorts stellen we in het kader van de verdere ontwikkeling van Schiphol als voorwaarde dat KLM meewerkt aan het jaarlijks verminderen met 2% van het aantal ernstig gehinderden in de omgeving van Schiphol, waarbij ook rustmomenten worden onderzocht.”

De geciteerde voorwaarden zullen niet helpen te voorkomen dat de staat niet zal voldoen aan de in de Urgenda uitspraken bevestigde opdracht. De gestelde voorwaarden zijn immers vaag, boterzacht en minimaal. De CO₂-reductie eis is niet absoluut, maar relatief aan het vliegvolume van KLM. Zo waarborgen deze voorwaarden niet een vermindering van de CO₂-uitstoot van KLM. Bovendien kan niet verwacht worden dat deze voorwaarden KLM zullen aanzetten tot de noodzakelijke transitie en lijken niet bij te dragen aan de wens op lange termijn waarde te creëren. Een dergelijke korte termijn benadering is niet in lijn met de Corporate Governance Code.

De door de staat bedongen voorwaarden zijn nog beperkter dan de al minimale klimaatvoorwaarden die door de Franse staat zijn opgelegd aan Air France, de zuster maatschappij van KLM, bij de steun die aan haar is toegezegd.

Kritiek op voorwaarden

Greenpeace meent dat de klimaatvoorwaarden onder meer op de volgende onderdelen tekort schieten.

Op het gebied van duurzaamheid is slechts afgesproken dat KLM zich committeert aan de afspraken van het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Wat ‘committeren’ in dit geval betekent, wordt niet duidelijk. Het Akkoord Duurzame Luchtvaart was reeds overeengekomen en de voorwaarden waaraan KLM zich committeert zijn derhalve niet nieuw. De voorwaarden in het steunpakket zijn louter een ‘juridische borging’ van de voorwaarden, zoals door u verwoord.⁴⁰

⁴⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/06/30/beantwoording-schriftelijk-overleg-en-antwoorden-steuumaatregelen-klm/beantwoording-schriftelijk-overleg-en-antwoorden-steuumaatregelen-klm.pdf>.

bB

Daarbij is de looptijd van het steunpakket aan KLM zes jaren, terwijl het Akkoord Duurzame Luchtvaart gericht is op het jaar 2030. Hoe de staat KLM in dat geval aan ‘het committeren’ zal houden, is ongewis. Daarover heeft u gesteld dat nu de directe overheidslening in tranches beschikbaar gesteld wordt aan KLM, het kabinet telkens zal bezien of aan de voorwaarden van het Akkoord Duurzame Luchtvaart is voldaan.⁴¹ Ook na de looptijd zal het kabinet volgens u KLM blijven houden aan de duurzaamheidsafspraken. Hoe het kabinet dit zal doen na afloop van het contract is niet ingevuld. Het lijkt daarmee een niet afdwingbare verplichting van KLM.

Verder komt de door de staat geboden steun aan KLM eerder ten goede aan beleggers dan aan bijv. werknemers. Zo dreigt een groot deel van het steunpakket naar oliehandelaren en leasemaatschappijen te gaan, die in Ierland gevestigd zijn om belasting te ontwijken.⁴² Ook wordt met de steun een achtergestelde lening afgelost, waar beleggers jarenlang torenhoge rentepercentages voor hebben ontvangen.⁴³

Gegeven dat de staat voorts niet op koers ligt om de klimaatdoelstelling nu of in de nabije toekomst te halen, was de staat gehouden zich te onthouden van het verstrekken van wat neerkomt op een fossiele brandstof subsidie aan KLM, en zo het probleem te verergeren.

Subsidies voor fossiele brandstoffen zijn volgens UNEP en OECD op te delen in vier categorieën, waaronder het verschuiven van risico's (bijv. door garanties) aan de overheid. Deze definitie is (gedeeltelijk) van toepassing op de garantiestelling voor bankleningen en de directe lening van de staat aan KLM, omdat een aanzienlijk deel van de subsidie zal worden aangewend om het gebruik van de fossiele brandstof kerosine te stimuleren.

De staat heeft toegezegd fossiele brandstof subsidies uit te faseren, onder andere binnen het G7-overleg (2009), in de Europese Unie (2013) en in het Parijs Akkoord (2016).⁴⁴ Deze duidelijke afspraken worden niet nagekomen: de subsidies worden nog steeds verleend.⁴⁵ Daarmee maakt de miljardensteun aan KLM evident inbreuk op deze toezegging, terwijl de staat blijft ontkennen nog subsidies te verlenen aan fossiele bedrijven.⁴⁶

⁴¹ *ibid.*

⁴² <https://www.ftm.nl/artikelen/vliegtuiglease-ierland>.

⁴³ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/5181314/air-france-klm-achtergestelde-lening-aflossen-overheid>.

⁴⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/10/25/vragen-van-kroger-van-tongeren-en-van-der-lee-gl-en-beckerman-sp-over-overheidssteun-voor-de-productie-en-het-gebruik-van-fossiele-brandstoffen>.

⁴⁵ Dit blijkt duidelijk uit figuur 10 uit het rapport van de Europese Commissie van 9 januari 2019, zie

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/epc_report_final_1.pdf, zie ook

<http://www.caneurope.org/publications/blogs/1278-fossil-fuel-subsidies>.

⁴⁶ <https://milieudefensie.nl/actueel/nederland-breekt-belofte-stoppen-van-vervuilende-subsidies>.

bB

Het had juist op de weg van de staat gelegen, gegeven de Urgenda jurisprudentie, maatregelen te treffen waardoor het behalen van de doelstellingen juist dichterbij zou komen. Het stellen van echte milieuvorwaarden heeft de staat achterwege gelaten ten onrechte schermend met het werkgelegenheidsargument. De staat had heel wel voorwaarden kunnen stellen aan KLM. Die ruimte heeft de staat kennelijk ook gebruikt voor het stellen van strenge voorwaarden op het gebied van loon, reorganisatie en winst.

Het was ook verder niet (onoverkomelijk) bezwaarlijk geweest voor de staat om veel meer te doen: de staat heeft zich bij monde van minister Wiebes in april 2020 verbonden meer te doen dan ze gedaan heeft en nu doet. Er was daarvoor ook onderhandelingsruimte maar die heeft de staat gebruikt om (financiële) voordelen voor zichzelf te bedingen (zoals rente inkomsten). Bij zijn onderhandelingen had de staat er echter ook voor kunnen kiezen om de kosten van verderstreckende klimaatvoorwaarden (zoals minder vluchten) door de private partijen KLM en de financierende banken te laten dragen, bijv. tegen een geringer financieel voordeel voor de staat. De staat heeft zich vanzelfsprekend ook andere belangen aan te trekken, zoals werkgelegenheid, maar buitenlandse staten hebben wel ruimte gezien om dergelijke voorwaarden te stellen en bovendien heeft de staat ook andere middelen (zoals de Tijdelijke Noodmaatregel voor Overbrugging Werkgelegenheid) ingezet om banen tijdens de Covid-19 crisis te beschermen. Concrete maatregelen, zoals eerder al door Greenpeace voorgesteld, waren ook technisch en op korte termijn goed uitvoerbaar.

Conclusie

De staat heeft een zware zorgplicht op het gebied van klimaatverandering, maar heeft daaraan geen behoorlijke invulling gegeven bij de steunverlening aan KLM. Hij was daartoe wel in staat. Hij had nader concrete voorwaarden kunnen bedingen, zoals ook buitenlandse overheden hebben gedaan bij de door hen verleende steun in vergelijkbare gevallen.

Greenpeace meent dat de steun door de staat aan KLM en wellicht de financierende banken, in strijd is met de op de staat rustende internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals die door de Hoge Raad zijn bevestigd. Greenpeace meent dat KLM en de financierende banken daarvan op de hoogte waren, althans daarvan op de hoogte hadden behoren te zijn. De overeenkomsten op grond waarvan deze steun is verleend, zijn naar de mening van Greenpeace in strijd met de wet en goede zeden, en daarmee nietig.

Daarbij komt dat de staat - en uiterst professionele partijen als KLM en de financierende banken, die bovendien een bijzondere maatschappelijke rol

bB

hebben - wist dat hij, door onvoldoende rekening te houden met zijn klimaatrechtelijke zorgplicht, onrechtmatig handelde.

Verder geldt dat de Europese Commissie ten onrechte de door de Nederlandse staat aangemelde staatsteun heeft goedgekeurd, onder meer omdat die in strijd is met internationaal (milieu) recht.

Greenpeace meent dan ook dat de staat gehouden is verdere uitvoering van de steun te staken, en reeds verleende steun terug te draaien, althans zodanige voorwaarden overeen te komen dat de staat alsnog aan zijn klimaatrechtelijke zorgplicht voldoet. Greenpeace roept de staat daartoe op.

Greenpeace is hoe dan ook bereid met u in overleg te treden vanaf heden tot uiterlijk 1 oktober a.s., d.w.z. de dag waarop KLM uiterlijk aan de staat moet rapporteren over de wijze waarop zij aan de door de staat gestelde voorwaarden zal voldoen, over de wijze waarop een en ander bereikt kan worden. Voor het geval dat overleg mocht falen, behoudt Greenpeace zich alle rechten voor, waaronder het voeren van een kort geding waarin (o.a.) een verbod op verdere uitvoering van de steun zal worden gevorderd, het starten van een bodemprocedure waarin (vervangende) schadevergoeding zal worden gevorderd om de nadelige effecten weg te nemen.

Graag verneem ik binnen vijf dagen na dagtekening dezes of u bereid bent aan de oproep van Greenpeace te voldoen, althans bereid bent tijdig in overleg te treden met Greenpeace (bij monde van Joris Thijssen (directeur), Maarten de Zeeuw, Dewi Zloch (*campaigners* Klimaat & Energie)) en ondergetekende.

Hoogachtend,

F.M. Peters

(advocaat)