

Naleving van de voorwaarden van het steunpakket KLM

Vierde periodieke rapportage

Samenvatting

- Dankzij de inzet van velen bij KLM en de NOW-steun van de overheid waren de financiële resultaten van KLM in 2022 beter dan verwacht en beter dan bij veel concurrenten. Dit ondanks de operationele problemen bij KLM en Schiphol. Van de overheids- en bankleningen is bijna de helft terugbetaald. Stappen worden gezet op weg naar herstel.
- Onderliggend is er echter reden tot zorg. Allereerst omdat niet aan de bedrijfseconomische en arbeidsvoorwaardelijke condities van de overheidssteun wordt voldaan, ondanks dat op verzoek van KLM rekening is gehouden met de hogere inflatie (waardoor € 130 miljoen in 2013 oplopend tot structureel € 230 miljoen minder kostenreductie nodig is en 8% minder matiging van arbeidsvoorwaarden) en eveneens met de krapte in de arbeidsmarkt.
- In 2021 en 2022 voldeed KLM aan de vereiste kostenreductie, zelfs ruimschoots. In 2023 blijft de kostenreductie echter € 250 miljoen achter bij de voorwaarden van het steunpakket, rekening houdend met de hogere inflatie. De jaren erna loopt dit gat op tot structureel € 475 miljoen.
- Naar nu blijkt heeft KLM in 2022 de overeengekomen arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het personeel aan de gezondmaking van het bedrijf terzijde geschoven. Rekening houdend met inflatie en arbeidsmarktkrapte is de afgesproken bijdrage door de laagbetaalde grond- en cabinemedewerkers, alsmede bestuur en top management, wel geleverd, maar voor alle andere groepen bleef de bijdrage ver achter bij de steunverplichtingen.
- De uitbetaling van variabele beloning 2019 aan bestuur en top management, eind 2022 voorafgaand aan beëindiging van het steunpakket, was in strijd met de steunvoorwaarden. Als KLM overgaat tot winstdeling over 2022 zal ook dat een schending zijn van de voorwaarden van overheidssteun.
- De facilitering van mogelijke belastingontwijking door werknemers is, meer dan twee jaar na de miljardensteun van de Nederlandse belastingbetaler, nog steeds niet beëindigd.
- Op de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden wordt in de volgende rapportage in volle breedte ingegaan wanneer alle gegevens over 2022 beschikbaar zijn. Op verschillende terreinen, zoals de Actieagenda Air Rail, levert KLM een goede inzet.
- De financiële plannen van KLM houden nog geen rekening met het overheidsbeleid om grenzen te stellen aan de vliegcapaciteit op Schiphol. Dat betekent dat er naar alle waarschijnlijkheid diepgaander structurele aanpassingen nodig zijn dan die welke nu al niet worden gehaald. Het niet voldoen aan de bedrijfseconomische voorwaarden baart in dit licht extra zorg.

1. Inleiding en werkwijze

Dit is de vierde voortgangsrapportage van de staatsagent¹ over naleving door KLM en Air France - KLM (AFKL) van de voorwaarden die door de Nederlandse Staat (de Staat) in 2020 zijn verbonden aan het steunpakket voor KLM. De eerste rapportage verscheen op 27 mei 2021, de tweede op 17 januari 2022, de derde op 23 juni 2022. Aanvankelijk was deze vierde rapportage aangekondigd voor september/oktober 2022. De staatsagent heeft besloten deze uit te stellen tot na het Kerstreces om het Budget 2023 en het Medium-Term Plan (MTP) 2023-2027 te kunnen meenemen (beschikbaar gekomen in december). De volgende rapportage is voorzien in voorjaar 2023.

¹ De functie van staatsagent voor KLM wordt vervuld door dr. Jeroen J.M. Kremers.

De periodieke rapportages beogen inzicht te geven in de naleving van de voorwaarden. Het is de taak van de staatsagent dit te monitoren. Achtereenvolgens worden belicht: bedrijfseconomische voorwaarden (hoofdstuk 3), dividend-, liquiditeit-, lening- en garantiecondities (hoofdstuk 4), en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden (hoofdstuk 5). Daaraan voorafgaand worden in hoofdstuk 2 de structuur en de onderliggende doelstellingen van het steunpakket samengevat en in een actuele context geplaatst. Een slotwoord is te vinden in hoofdstuk 6.

In de werkwijze van de staatsagent hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan. Zoals bekend is bij KLM per 1 juli 2022 een nieuwe bestuursvoorzitter aangetreden. Op haar initiatief is een inspanning gedaan om te komen tot een meer transparante samenwerking van KLM met de staatsagent. Er vindt regelmatig overleg plaats op bestuursniveau en met senior functionarissen. De op grond van de *Framework Agreement* verplichte kwartaalrapportage over de implementatie van het Herstructureringsplan had KLM na 2022 Q1 niet meer opgeleverd. Op verzoek van de staatsagent is deze kwartaalrapportage eind 2022 hervat.

Ook heeft de staatsagent de reguliere vergaderstukken van de Raad van Commissarissen (RvC) ontvangen. Van de mogelijkheid, op grond van de steunvoorwaarden, om vergaderingen van de RvC bij te wonen heeft de staatsagent het afgelopen halfjaar geen gebruik gemaakt. Het periodiek overleg van de Auditcommissie (AC) van de RvC met het bestuur en de staatsagent, dat in november 2020 van start was gegaan om de implementatie van het Herstructureringsplan te monitoren, is ondanks verzoek van de staatsagent begin 2022 stopgezet.

De staatsagent heeft het afgelopen halfjaar veelvuldig overlegd met senior functionarissen en specifieke deskundigen van de ministeries van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat (I&W). Voorts is gesproken met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Airport Coordination Netherlands, en Schiphol.

Daarnaast vonden wederom gesprekken plaats met externe deskundigen en met belangenorganisaties uit de sfeer van omwonenden (Bewoners Omgevingsraad Schiphol, Werkgroep Toekomst Luchtvaart) en leefbaarheid en duurzaamheid (Natuur en Milieu Noord-Holland, Natuur en Milieu, Milieudefensie, Mobilisation for the Environment, SchipholWatch).

2. Overheidssteun voor KLM en de maatschappelijke context

KLM en haar medewerkers maken uitdagende en ook zware tijden door. Dankzij hun inspanning, ook in moeilijke omstandigheden, waren de financiële resultaten in 2022 beter dan verwacht, ook vergeleken met veel concurrenten. Dit ondanks operationele problemen bij KLM en Schiphol. Met minder mensen is veel gepresteerd. De grootschalige NOW-steun van de overheid hielp daarbij. Ook al hebben (te) velen in de grondoperatie hun baan verloren, de NOW-steun stelde KLM in staat de capaciteit in de lucht behoorlijk op peil te houden. Daardoor stond men beter dan sommige andere maatschappijen klaar voor het post-corona inhaaleffect dat de luchtvaart in 2022 een extra impuls gaf. Stappen worden gezet op weg naar herstel.

De uitdagingen zijn echter niet minder geworden. Bij de verlening van de overheidssteun zijn bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden overeengekomen. De maatschappelijke roep om balans tussen milieu en luchtvaart en de overheidsmaatregelen op dat vlak zijn van invloed op de veronderstellingen die voor het Budget 2023 en het MTP 2023-2027 moeten worden gemaakt. Daarom wordt hieronder, na een samenvatting van de structuur en de onderliggende doelen van het steunpakket, stilgestaan bij deze maatschappelijke en beleidsmatige context waarbinnen KLM aan de voorwaarden van het steunpakket moet voldoen. Dat is nodig om het Budget 2023 en het MTP 2023-2027 te kunnen beoordelen.

2.1. Doel en voorwaarden van het steunpakket

Geen enkel bedrijf in Nederland ontving de afgelopen jaren zoveel overheidssteun als KLM. Zelfs bij lange na niet. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de steun aan KLM.

Overheidssteun voor KLM

In mln €	Beschikbaar	Benut	Terugbetaald	Nog terug te betalen
NOW loonsubsidie	1,959	1,959		
Uitstel van loonbelasting	1,471	1,471	84	1,387
Overheidslening*	1,000	277	277	
Garantie op bankleningen*	2,400	665	665	
Totaal	6,830	4,372	1,026	1,387

* Aan deze componenten zijn de voorwaarden van het steunpakket verbonden.

In totaal is aan KLM ruim € 6¾ miljard steun verleend (bijna een kwart miljoen per werknemer wiens baan zo werd gered). Hiervan was € 2 miljard NOW loonsubsidie. Dat is ruim € 70.000 per werknemer. Deze bijdrage van de belastingbetaler om KLM overeind te houden hoeft niet te worden terugbetaald. De overige € 4¾ miljard bestaat uit de beschikbaar gestelde leningen van de overheid (inclusief uitstel van loonbelasting) en garanties op leningen van banken. Hiervan is € 2½ miljard opgenomen en inmiddels bijna de helft terugbetaald. Met betaling van de uitgestelde loonbelasting is een begin gemaakt. De opgenomen leningen van de overheid en van banken zijn terugbetaald in de eerste helft van 2022.

Separaat van deze steun besteedde de Nederlandse overheid in 2019 een bedrag van € 744 miljoen aan de aankoop van aandelen AFKL. Sindsdien is de waarde daarvan door koersdaling met zo'n € 650 miljoen (87%) gedaald. Voorts nam Nederland in 2022 voor € 220 miljoen deel in een nieuwe aandelenemissie. De aandelenaankopen in AFKL staan los van de steunoperatie voor KLM. Deze hebben te maken met het strategisch veiligstellen van het publieke belang van netwerkkwaliteit op Schiphol.

Aan de beschikbaarheid van de overheidslening en de garantie op bankleningen zijn de voorwaarden verbonden van het steunpakket die gemonitord worden door de staatsagent. Deze hebben een driedig doel: veiligstelling van het financiële belang van de staat; veiligstelling van de luchtvaartactiviteiten op Schiphol in het belang van de Nederlandse economie; en veiligstelling van de *public license to operate* van KLM in de sfeer van leefbaarheid en duurzaamheid. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in de *Framework Agreement* van 7 augustus 2020 en het daaraan opgehangen Herstructureringsplan van KLM dat door de staat is goedgekeurd op 3 november 2020. Ook aan de NOW-steun en het belastinguitstel zijn voorwaarden verbonden. Die worden gemonitord en gehandhaafd door resp. het UWV en de Belastingdienst.

Bedrijfseconomische en financiële voorwaarden van het steunpakket zijn gegroepeerd rond verbetering van de winstmarge door kostenreductie (waaronder arbeidsvoorwaarden en kosten van ketenpartners) en productiviteitsverbetering; en rond het dividendverbod en de liquiditeitscondities. Daarnaast zijn er luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, gegroepeerd rond de positie en activiteiten van KLM op Schiphol (netwerkkwaliteit relevant voor de Nederlandse economie, staatsgaranties²); leefbaarheid (hinder en uitstoot met name rond Schiphol, nachtvluchten); en duurzaamheid (uitstoot van CO₂, inzet van duurzame brandstof).

De looptijd van deze voorwaarden verschilt per onderwerp. Het dividendverbod, de liquiditeitscondities en de arbeidsvoorwaardelijke condities (ingevuld door KLM zelf) lopen totdat

² De staatsgaranties zijn afspraken die de Nederlandse Staat ten tijde van de fusie in 2003 heeft gemaakt met AFKL, onder meer over de mate van gebruik van Schiphol als internationale hub en de blijvende vestiging van KLM in Nederland, opererend onder Nederlandse vergunningen en verkeersrechten. Met deze afspraken werd het publieke belang geborgd dat met KLM is gemeend. Bij de steunverlening is vastgelegd dat de opzegtermijn van de zogenaamde staatsgaranties is verlengd van 9 maanden naar 5 jaren.

het steunpakket is terugbetaald en beëindigd. De voorwaarden ter verbetering van de winstmarge door kostenreductie en productiviteitsverbetering zijn door KLM uitgewerkt in een Herstructureringsplan met een looptijd tot en met 2025. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden hebben een looptijd conform vast te stellen overheidsbeleid ten aanzien van omgevingskwaliteit, dan wel tot 2030 (duurzaamheid).

Deze verschillende looptijden kennen een inhoudelijke logica. Voor dividendverbod, liquiditeitscondities en arbeidsvoorwaardelijke condities is gebruikelijk dat deze vervallen zodra de steun is afbetaald en beëindigd. Dat geldt ook voor de specifiek lening- en garantielerelateerde condities en voor de toezichthoudende rol van de staatsagent. Europese staatssteuncondities kennen een vergelijkbare benadering. Dat de voorwaarden ter verbetering van de winstmarge door kostenreductie en productiviteitsverbetering doorlopen tot 2025 weerspiegelt hun onderliggend doel: structurele gezondmaking van het bedrijf en versterking van de concurrentiekracht. De maatregelen om aan deze voorwaarden te voldoen dienen structureel van aard te zijn. Ten aanzien van de besparingen op arbeidsvoorwaarden is de keuze aan het bedrijf in hoeverre deze besparingen of alternatieve maatregelen worden ingezet om de structurele kostenreductie en verbetering van de winstmarge te realiseren. Ook de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden beogen een structureel resultaat en kennen derhalve een langere looptijd.

Formeel vervallen vrijwel alle verplichtingen uit hoofde van de *Framework Agreement* en het Herstructureringsplan zodra de staatslening is terugbetaald en de garantie op bankleningen is beëindigd (uiterlijk eind 2025 doch zo mogelijk eerder)³. Materieel mag echter worden verwacht dat KLM blijft voldoen aan de structurele kostenmatiging en aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, en over beide publiek verantwoording blijft afleggen conform de bovengenoemde looptijden. Voor de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden biedt het door het ministerie van I&W met input van KLM opgestelde monitoringsplan daarvoor een geschikte basis (zie hoofdstuk 4). Ten aanzien van de bedrijfseconomische voorwaarden ligt het voor de hand dat het ministerie van Financiën vormgeeft aan de publieke verantwoording door KLM.

2.2. Maatschappelijke context

Een jaar geleden, in de tweede voortgangsrapportage, is opgemerkt dat meerjarenplanning voor luchtvaartmaatschappijen niet eenvoudig was, onder meer vanwege veranderingen in de maatschappelijke kijk op luchtvaart door toedoen van klimaatverandering. Dit wordt bevestigd door de ontwikkelingen sindsdien. Om te kunnen beoordelen of het Budget 2023 en het MTP 2023-2027 van KLM aan de doelstellingen van het steunpakket voldoen, wordt hier kort ingegaan op de maatschappelijke context die voor die beoordeling relevant is.

Een veranderende kijk op luchtvaart kwam tot uiting in het Draagvlakonderzoek Luchtvaart dat de minister van I&W in december 2022 aan de Kamer toezond⁴. Een meerderheid van de Nederlandse bevolking staat positief tegenover luchtvaart, maar sinds 2018 is sprake van een dalende trend. Naast het economisch belang van de luchtvaart is er ook aandacht voor milieuvervuiling en geluidsoverlast. De helft van de bevolking is voorstander van krimp van de luchtvaart ten opzichte van het pre-corona niveau, een kwart is voor maximisering op dat niveau. Nog slechts 15% is voor groei. Reizigers verwachten minder privé te blijven vliegen dan pre-corona, dit overigens na een kennelijk inhaaleffect want de intentie om dit jaar te vliegen stijgt. Ook zakelijke reizigers verwachten post-corona minder te blijven vliegen. Kennelijk zoekt de samenleving naar evenwicht tussen enerzijds reisgemak en economisch belang en anderzijds de negatieve externe effecten van luchtvaart.

Een veranderende kijk op luchtvaart wordt eveneens weerspiegeld in juridische procedures rond de capaciteit van het vliegverkeer op Schiphol. Om een indruk te geven, is in de bijlage een (niet uitputtend) overzicht opgenomen. Los van de specifieke merites van deze verschillende

³ Behalve de staatsgaranties, die ook na beëindiging van het steunpakket van kracht blijven met een opzegtermijn van 5 jaren.

⁴ Kamerstuk 31 936/2022D56412, 22 december 2022.

procedures, waar hier uiteraard geen oordeel over wordt gegeven, nemen de reikwijdte en de intensiteit ervan toe. Burgers en organisaties zeggen zich in te spannen niet tegen luchtvaart, maar voor een in hun ogen betere balans tussen luchtvaart en andere maatschappelijke belangen zoals klimaat en woonomgeving. Ook de accountantskantoren zeggen een belangrijke rol te zullen spelen in het aanjagen en controleren van ondernemingen vanwege de grote (financiële) risico's die deze trend voor ondernemingen met zich meebrengt. Tegelijk geldt ook hier dat, evenzeer, aandacht wordt gevraagd voor het belang van Schiphol voor de Nederlandse economie, bijvoorbeeld door werkgeversorganisatie VNO-NCW⁵.

Binnen deze context besloot de Nederlandse regering in juni 2022 tot drie sporen van maatregelen met structurele implicaties voor de vliegcapaciteit van Schiphol⁶. Met ingang van november 2023 wordt het gedogen van niet-handhaving van het geldende Luchthavenverkeerbesluit (LVB) beëindigd. Het maximaal aantal vliegtuigbewegingen komt hierdoor naar schatting op 450.000 tot 465.000 per jaar, oftewel een krimp van circa 8½% ten opzichte van het pre-corona plafond (500.000 vliegbewegingen). Vervolgens wordt in 2024 het maximum verder gereduceerd tot 440.000, dat is 12% lager dan pre-corona. In 2022 kwam Schiphol uit op bijna 400.000 vliegbewegingen. Als derde spoor wordt een nieuw normenstelsel ontwikkeld om te kunnen sturen op vermindering van de negatieve externe effecten van luchtvaart. Dat nieuwe stelsel vergt meer voorbereidingstijd, en zal volgens de minister over maximaal vijf jaar kunnen ingaan⁷.

De Tweede Kamer nam een motie aan die, overwegende dat niet als voorwaarde aan staatssteun is gesteld dat KLM een nieuw bedrijfsmodel ontwikkelt maar dat de luchtvaart in de toekomst fundamenteel zal moeten veranderen en verduurzamen, het kabinet verzocht er bij KLM op aan te dringen dat er een toekomstbestendig en duurzaam bedrijfsmodel wordt opgesteld⁸.

Voor KLM betekenen deze maatschappelijke ontwikkelingen en de getroffen beleidsmaatregelen dat rekening moet worden gehouden met een scenario van meerjarige nulgroei of krimp van het aantal vliegbewegingen op Schiphol. In 2022 zat KLM vanwege problemen in de eigen operatie en die van Schiphol nog op een vluchtenaantal circa 15% lager dan pre-corona. Ten opzichte van 2022 is dus nog groei mogelijk, ook onder een plafond dat met 8½-12% wordt verlaagd. Op de aannames die KLM hanteert voor het Budget 2023 en het MTP 2023-2027 wordt ingegaan in hoofdstuk 3 waar wordt beoordeeld of aan de steunvoorwaarden is voldaan.

Overigens beperkt deze maatschappelijke trend zich niet tot Nederland⁹. Zo zijn op het vliegveld van Frankfurt sinds vorig jaar nachtvluchten permanent verboden. En zo heeft Frankrijk vanwege de bestrijding van klimaatverandering een verbod aangekondigd van vluchten op bestemmingen die binnen 2½ uur met de trein bereikbaar zijn. De Europese Commissie heeft hier eind 2022 mee ingestemd.

3. Bedrijfseconomische voorwaarden

In het Budget 2023 en het MTP 2023-2027 gaat KLM er vanuit dat het aantal vliegbewegingen op Schiphol meer dan volledig herstelt, en voor KLM groei mogelijk maakt tot boven het pre-corona niveau dat KLM in 2019 bereikte. Een herstel dit jaar tot een niveau boven dat van 2019 zal, gegeven de operationele problemen, moeten blijken en vanaf november gaat het eerste spoor van de capaciteitsbeperking door de overheid in. Vanaf dan ontstaat een discrepantie tussen de projecties van KLM voor de eigen vliegbewegingen en de door overheidsbeleid begrensde capaciteit van Schiphol, oplopend van enkele procenten dit jaar tot naar schatting circa 12% in 2024 en 16% in 2025 en latere jaren. In dit hoofdstuk wordt eerst beoordeeld of KLM bij de eigen

⁵ VNO-NCW, Grote zorgen over afbreken verbindingennetwerk Schiphol, 24 juni 2022.

⁶ Minister van I&W, Hoofdlijnenbrief Schiphol, 24 juni 2022; Derde Voortgangsbrief Programma Omgeving Luchthaven Schiphol, 16 december 2022.

⁷ Interview met de minister van I&W in Luchtvaartnieuws, december 2022.

⁸ [Motie](#) aangenomen op 31 mei 2022.

⁹ Zie bijvoorbeeld CE Delft, Nationaal luchtvaartbeleid verduurzaming – Overzicht van maatregelen in Nederland, België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, november 2022.

groeiveronderstelling voldoet aan de voorwaarden van het steunpakket. Daarna wordt ingegaan op de implicaties van een scenario conform het beleid van de Nederlandse overheid.

3.1. Structurele kostenreductie

Het steunpakket vereist dat KLM de beheersbare kosten structureel met tenminste 15% (circa 9% van de totale kosten) verlaagt om de concurrentiepositie te verbeteren. Daarbij is verondersteld dat het aandeel beheersbare kosten aanvankelijk 50% van de totale kosten bedraagt en in 2023-2025 geleidelijk oploopt. Bij de goedkeuring van de steunoperatie heeft KLM zich daar ook aan gecommitteerd. Conform het Herstructureringsplan wordt in de kostenreductieopgave, om rekening te houden met inflatie, een relevante prijsindex verdisconteerd. De oploop van de kostenreductie in 2023-2025 is door het bestuur van KLM nog uitvoerig ter discussie gesteld nadat het steunpakket al was goedgekeurd en de grootschalige steun al was vrijgegeven. Dat leidde uiteindelijk in november 2021 tot de afspraak dat de kosten door KLM worden gereduceerd met een bedrag gelijk aan 15% van 50% van de totale kosten plus een oplopend nominaal bedrag (zie de tweede voortgangsrapportage, pp. 4-5). In die afspraak werd verder geen rekening gehouden met eventuele feitelijke verschuivingen tussen beheersbare en niet-beheersbare kosten.

Het afgelopen jaar zijn bij de kosten voor luchtverkeersleiding, luchthavens en emissiehandel en -compensatie¹⁰ prijsstijgingen opgetreden die de gehanteerde, brede prijsindex ver te boven gaan. Daarvoor heeft KLM om aandacht gevraagd. De staatsagent acht het redelijk de afspraak van november 2021 aan te passen en deze kostenstijging in mindering te brengen op de vereiste structurele kostenreductie. Immers deze kosten zijn voor KLM niet beheersbaar (hoewel zij uiteraard wel zullen moeten worden opgebracht en drukken op de resultaten van het bedrijf). Hierdoor wordt de vereiste kostenreductie gemitigeerd met € 130 miljoen in 2023, oplopend tot € 230 miljoen in 2025 en verder. De Nederlandse Staat heeft aangegeven het redelijk te vinden dat deze kosten niet worden meegenomen, aangezien zij niet beheersbaar zijn. Van KLM zijn hierover geen opmerkingen ontvangen.

In 2021 en 2022 voldeed KLM aan de vereiste kostenreductie, zelfs ruimschoots. In sommige bedrijfsonderdelen, zoals de grondoperatie en de centrale supportafdelingen, ging dat gepaard met forse personeelsreducties en stevig opgelopen werkdruk voor de overgebleven medewerkers. Een deel van die ingrepen bleek niet vol te houden en moest met werving van nieuw personeel (in een inmiddels veel lastiger arbeidsmarkt) weer worden teruggedraaid. Op andere gebieden, waar onderstaand op wordt ingegaan, werd te weinig gedaan. Het totaal aan besparingen was onvoldoende structureel.

De gevolgen daarvan komen tot uitdrukking in het Budget 2023. Dit jaar schiet de reductie van de beheersbare kosten € 250 miljoen tekort bij de voorwaarde van het steunpakket, ondanks dat volledig rekening wordt gehouden met de hogere inflatie. In het MTP loopt dit op tot € 400 miljoen in 2024 en € 475 miljoen structureel vanaf 2025. Een jaar geleden werd een structureel besparingstekort van een dergelijke omvang ook al gemeld in de tweede voortgangsrapportage. Sindsdien heeft KLM niet de voortgang geboekt die nodig is. Toegenomen inflatie kan niet als rechtvaardiging worden gezien, immers die wordt in de berekening van de opgave al meegenomen. Feit is dat KLM onvoldoende structurele kostenbesparingen heeft doorgevoerd. De urgentie van de coronacrisis is onvoldoende benut om te komen tot structurele aanpassingen die nodig zijn voor herstel van de concurrentiepositie van de onderneming en recht doen aan de verplichtingen uit hoofde van de miljardensteun.

3.2. Arbeidsvoorwaarden

Aan het steunpakket zijn de volgende condities verbonden in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden:

- Arbeidsvoorwaarden werknemers: bijdrage aan het herstel en de efficiëntieverbetering van de KLM Groep door matiging volgens het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Dit heeft KLM zelf ingevuld in gestaffelde reducties voor de

¹⁰ Het gaat om de kosten voor *Air Traffic Control (ATC)*, *Airport Charges (APC)* van o.m. Schiphol, *Emission Trade System (ETS)*, en *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)*.

personeelsgroepen grond, cabine en cockpit (opgenomen in het Herstructureringsplan). Deze blijven van kracht zolang het steunpakket niet is beëindigd, en kunnen langer van kracht blijven voor zover een bijdrage vanuit de arbeidsvoorwaarden nodig is om de vereiste structurele verlaging van de beheersbare kosten in 2025 te realiseren.

- Arbeidsvoorwaarden bestuur en top management: verlaging met tenminste 20% ten opzichte van 2019; als onderdeel daarvan zal er geen variabel inkomen zijn. Deze voorwaarden blijven van kracht zolang het steunpakket niet is beëindigd.
- Winstdelingsregeling: KLM zorgt ervoor dat deze wordt opgeschort zolang het steunpakket niet is beëindigd.
- Medewerking aan of facilitering van belastingontwijking door werknemers wordt door KLM beëindigd.

Bij de invulling van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage is destijds geen rekening gehouden met inflatie. Verwacht werd dat de inflatie in Nederland in 2021-2025 gemiddeld 1½% per jaar zou bedragen. Door deze (gematigde) inflatie niet in aanmerking te nemen, leverden de personeelskosten een bijdrage aan het bereiken van structurele kostenreductie en verbetering van het concurrentievermogen. Sindsdien is de inflatie echter aanzienlijk hoger. Afhankelijk van al dan niet correctie voor de behandeling door het CBS van energieprijzen in de CPI in 2022¹¹, kwam de jaarlijkse inflatie in 2021-2022 zo'n 3¼% - 4¾% hoger uit dan voorzien bij de steunverlening. Met andere woorden: in 2022 was het prijsniveau op deze basis circa 8% hoger dan destijds verwacht. De staatsagent acht het redelijk dit verschil mee te nemen in de beoordeling of is voldaan aan de vereiste matiging van arbeidsvoorwaarden. De Nederlandse Staat heeft kenbaar gemaakt met deze aanpak geen problemen te hebben. Zo is tegemoet gekomen aan het verzoek van KLM om rekening te houden met de hogere inflatie.

Daarnaast heeft KLM gevraagd om rekening te houden met de krapte in de arbeidsmarkt. Om aan dat verzoek tegemoet te kunnen komen is KLM door de staatsagent en de Nederlandse Staat uitgenodigd de arbeidsmarktkrapte voor specifieke groepen te onderbouwen. Krapte voor specifieke groepen kan een rechtvaardiging zijn voor gerichte uitzonderingen op de voorwaarden, mits men blijft voldoen aan de onderliggende doelstellingen van het steunpakket.

Op verzoek van de staatsagent is van KLM in december 2022 een zelfbeoordeling ontvangen over de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage door werknemers. Daaruit blijkt dat de (door KLM zelf ingevulde) arbeidsvoorwaardelijke bijdrage per maart 2022 terzijde is geschoven. De staatsagent noch de Nederlandse Staat zijn daar op dat moment door KLM in gekend of van een besluit op de hoogte gesteld, noch is een nieuwe invulling van deze voorwaarde van het steunpakket van KLM ontvangen laat staan (anders dan de genoemde aanpassing voor hogere inflatie) goedgekeurd door de Staat. In het najaar van 2022 is met de nieuwe bestuursvoorzitter veelvuldig overlegd over het verzoek van KLM om rekening te houden met de gewijzigde omstandigheden van toegenomen inflatie en krapte in de arbeidsmarkt. Aan dat verzoek is gehoor gegeven. Maar er is geen sprake van instemming met een per maart 2022 terzijde schuiven van de arbeidsvoorwaardelijke condities en hun onderliggende doelstellingen.

De aanpak in de zelfbeoordeling is in strijd met de verplichtingen van het steunpakket. Zo wordt de beoogde bijdrage van piloten aan arbeidskostenmatiging in 2022 teruggedroefd van de toegezegde ruim 19%¹² in 2021, die ook werd gerealiseerd, naar slechts een fractie daarvan namelijk een bijdrage voor alleen januari en februari in 2022. Kennelijk gaat KLM er vanuit dat de voorwaarde vanaf maart 2022 is vervallen. Dat is niet het geval. Rekening houdend met de hogere inflatie blijft de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van piloten in 2022 zwaar achter (in de orde van 15%) bij de verplichtingen die zijn aangegaan ter verkrijging van de miljardensteun.

¹¹ Naar schatting van het CBS overschatte de gemeten inflatie de werkelijke inflatie in 2021 met circa ½% en in 2022 met circa 2½% doordat snel stijgende energieprijzen niet meteen doorwerken in door consumenten betaalde prijzen (zie CBS, Naar een nieuwe methode om energieprijzen te berekenen, 31 oktober 2022).

¹² Gemeten ten opzichte van het niveau in 2019.

Voor het cabine- en grondpersoneel is het beeld genuanceerder. Afgezet tegen de door KLM zelf ingevulde, gestaffelde bijdrage wordt door de lagerbetaalde medewerkers in 2022 grosso modo voldaan aan de toezeggingen (rekening houdend met de hogere inflatie). De nominale bodem in de loonsverhoging voor de laagst betaalden geeft daarbij uitdrukking aan het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Tevens is er sprake van arbeidsmarktkrapte, zoals bij de grondafhandeling. Maar ook voor de hogerbetaalde cabine- en grondmedewerkers blijft de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in 2022 (rekening houdend met de hogere inflatie) ver achter bij de toezeggingen aan de overheid (in de orde van 10%).

Over krapte in de arbeidsmarkt heeft KLM materiaal aangeleverd. Het is duidelijk dat van krapte sprake is voor (laagbetaalde) grondmedewerkers, waar KLM kampt met tekorten en verstoringen in de afhandeling van eigen vluchten en die van partnerluchtvaartmaatschappijen. Verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor deze groep is goed te rechtvaardigen. Ook voor technici en IT medewerkers is de arbeidsmarkt een knelpunt. Voor deze groepen kunnen gerichte oplossingen worden gezocht. Dat is echter geen reden om, bovenop de aanpassing voor de hogere inflatie, de loonkostenmatiging voor alle personeel terzijde te schuiven. Volgens het aangeleverde materiaal neemt het personeelsverloop wat toe, echter niet tot een ongebruikelijk niveau. Er is geen indicatie dat er problemen bestaan bij het werven van cabine-personeel. Voor piloten is geen benchmarkinformatie verstrekt om de noodzaak van afwijking van de steunvoorwaarden te rechtvaardigen. Voor zover bekend (zie tweede voortgangsrapportage) worden KLM-piloten beter betaald dan bij concurrerende luchtvaartmaatschappijen in Europa en werken zij minder uren. In een gebruikelijke marktomgeving zou in dat geval niets (anders dan een rigide cao) eraan in de weg staan om bij verloop ook ervaren piloten van andere, minder betalende luchtvaartmaatschappijen te werven. Volgens het door KLM verstrekte materiaal bestaat in Europa zelfs een overschot aan piloten.

Zoals gezegd hebben de staatsagent en de Staat aangegeven open te staan voor gerichte uitzonderingen mits de onderliggende doelstellingen van het steunpakket gerespecteerd blijven. Daarom is de loonkostenontwikkeling bij KLM ook getoetst aan deze onderliggende doelstellingen. Naar blijkt levert de cao-ontwikkeling in 2022 eerder een aanzienlijke stijging van de structurele kosten op dan dat deze bijdraagt aan de beoogde structurele kostenreductie. In 2020-2021 bleven de gemiddelde loonkosten per werknemer bij KLM achter bij de inflatie en bij de gemiddelde cao-groei in Nederland. Zo werd bijgedragen aan kostenreductie en herstel van concurrentiekracht. In 2022 is dat voordeel echter tenietgedaan. Inmiddels heeft het niveau van de loonkosten bij KLM de Nederlandse cao-groei vanaf 2019 meer dan volledig ingehaald en het prijspeil, boven het 1½% inflatietempo verwacht ten tijde van het steunpakket, zelfs significant overschreden (met circa 3½%¹³). Daar komt nog bij dat aan het personeel een bijzondere uitkering is toegezegd, bij beëindiging van het steunpakket, ter compensatie van 20% van de eerder geleverde arbeidsvoorwaardelijke bijdrage. Met die toezegging wordt zelfs de incidenteel behaalde kostenbesparing voor een deel weer teruggedraaid.

De in 2022 door KLM gemaakte cao-afspraken hebben, net als voorgaande jaren, slechts een looptijd van een jaar (maart 2022-2023). Dit verhoogt de kosten en het risico van vakbondsacties, terwijl het afbreuk doet aan een oriëntatie op de benodigde strategische efficiëntie- en productiviteitsverbetering. Bij de meeste andere Europese luchtvaartmaatschappijen zijn wel langer lopende cao's afgesloten. Een meerjarige cao-aanpak gericht op structurele aanpassing wordt in de huidige omgeving steeds uitdagender. De beste kansen op zo'n structurele aanpak heeft KLM laten liggen in de eerste jaren van de coronapandemie.

In het MTP 2023-2027 wordt gewag gemaakt van efficiëntieverbeteringen, in de zin dat de arbeidskosten per ASK-produktie¹⁴ achterblijven bij de kosten per werknemer. Deze verbeteringen lijken echter in de eerste plaats het gevolg te zijn van de vlootstrategie (grotere vliegtuigen), niet

¹³ Gecorrigeerd voor behandeling van energieprijzen door CBS in 2022.

¹⁴ ASK staat voor *Available Seat Kilometres* oftewel beschikbare stoelkilometers (beschikbare stoelen vermenigvuldigd met het aantal gevlogen kilometers).

van een meer efficiënte inzet van personeel (zoals langere of meer flexibele werktijden, meer efficiënte inzet van vliegend personeel). Zowel cockpit- als cabinepersoneel laat tot 2025 weinig efficiëntieverbetering zien, hetgeen erop wijst dat in het MTP slechts beperkte verbeteringsdoelen zijn opgenomen voor de cao's van deze groepen. In 2022 bevinden de blokken per piloot zich 15% onder het pre-coronaniveau. Naar verwachting zullen deze tegen 2025 terugkeren naar het niveau van 2019 zonder dat er structurele productiviteitsverbetering in zicht is. De groep van het grondpersoneel laat wel verbetering zien, onder meer dankzij *backoffice*-herstructurering en meer efficiënte grondaanpak na vlootvernieuwing.

3.3. Arbeidsvoorwaarden bestuur en top management

Voor het bestuur en het top management is in 2022, volgens de zelfbeoordeling ontvangen van KLM en rekening houdend met de aanpassing voor hogere inflatie, ruim voldaan aan de verlaging van de arbeidsvoorwaarden conform de voorwaarden van het steunpakket (verlaging met tenminste 20% ten opzichte van het niveau 2019).

Een schending van de steunvoorwaarden is evenwel de uitbetaling van variabele beloning 2019 aan bestuur en top management. Op grond van de *Framework Agreement* kan deze betaling pas plaatsvinden na beëindiging van het steunpakket (over uiteindelijke betaling bestaat geen discussie). De RvC gaf echter goedkeuring voor uitbetaling voordien, in december 2022. Hoewel dit strijdig is met de voorwaarden van het steunpakket, gaf de RvC aan zich gedwongen te hebben gevoeld tot deze stap door het vonnis van de rechter op 4 augustus 2022 inzake de transitievergoeding bij het ontslag van de voormalig bestuursvoorzitter, de heer Elbers¹⁵.

Volgens de rechter was KLM in de *Framework Agreement* een verplichting aangegaan over de betaling van deze variabele beloning die niet consistent was met wat eerder aan de heer Elbers was toegezegd. Doorslaggevend voor de rechter was echter dat KLM die toezegging nog had herhaald nadat de *Framework Agreement* met de Staat al was overeengekomen. Bij de overeenkomst tussen KLM en de Staat was de heer Elbers geen partij, derhalve moest KLM zich volgens de rechter houden aan de toezegging aan de heer Elbers.

De overwegingen van dat vonnis zouden volgens de RvC ook van toepassing zijn voor het nog zittende bestuur en het top management, aan wie vergelijkbare toezeggingen waren gedaan. Dit had de RvC ertoe gebracht de uitbetaling van deze variabele beloning in december 2022 goed te keuren, in strijd met de voorwaarden van het steunpakket. Maar op grond van de door KLM aan de staatsagent aangeleverde informatie staat niet vast dat de onderneming ondanks strijdigheid met de steunvoorwaarden gedwongen was nu uit te betalen. Op voorhand is niet evident dat de casuïstiek gebonden uitspraak van de rechter bij het vertrek van de heer Elbers zonder meer toepasbaar is voor uitbetaling van deze variabele beloning aan medewerkers met een doorlopend dienstverband.

De gang van zaken roept bredere vragen op. De heer Elbers was zelf als bestuurder van KLM verantwoordelijk voor het aangaan van de *Framework Agreement* en de daarin opgenomen afspraken met de Staat. Ook was de heer Elbers verantwoordelijk voor toezeggingen aan het top management voor én na het aangaan van de *Framework Agreement* (voor dezelfde toezeggingen aan het bestuur was de RvC verantwoordelijk). Door hetzelfde bestuur onder voorzitterschap van de heer Elbers was in 2020 een committeringsclausule vastgelegd met de bonden van KLM ter verzekering dat deze ook na afloop van de toenmalige cao's zouden blijven voldoen aan de steunvoorwaarden. Die meerjarige committering was een conditie van de Staat voor het vrijgeven van de steun¹⁶. Verwacht mag worden dat men binnen KLM, net als voor de cao-medewerkers, ook de committering had verzekerd van het bestuur en het top management aan de voor hen geldende voorwaarden. Het is de vraag of de rechter van deze omstandigheden op de hoogte is gebracht. De uitspraak suggereert dat dit niet het geval is; in de opsomming van de door de rechter

¹⁵ Over uiteindelijke uitbetaling van deze variabele beloning bestond geen discussie. De relevantie van het verschuldigde moment van uitbetalen had te maken met de berekening van de transitievergoeding.

¹⁶ Kamerstuk 29 232, nr. 45.

meegenomen informatie worden deze omstandigheden niet genoemd. In ieder geval hebben het verzoek van de heer Elbers en het vonnis van de rechter binnen KLM mede een dynamiek losgemaakt waardoor ook anderen menen aanspraak te maken op beloning die op gespannen voet staat met de staatssteuncondities¹⁷.

3.4. Winstdelingsregeling

In de *Framework Agreement* is vastgelegd dat KLM ervoor zorgt dat de winstdelingsregeling wordt opgeschort zolang het steunpakket niet is beëindigd. Anders dan bij de variabele beloning 2019 gaat dit niet over het moment van uitbetaling, maar over de toekenning en de uitbetaling van deze variabele beloning zelf. In 2020 en 2021 werd door KLM geen winst gemaakt en viel er dus niets te delen. In 2022 wordt naar verwachting voor het eerst sinds het aangaan van de overeenkomst met de Staat weer winst gemaakt, maar het steunpakket was in 2022 nog niet beëindigd. Dat betekent dat de regeling nog steeds dient te zijn opgeschort. Derhalve zou elk van de gebruikelijke stappen vanaf toezegging aan het personeel (bijvoorbeeld in het kader van cao's die in de tweede helft van 2022 zijn afgesloten), tot reservering in de jaarrekening over 2022 ten behoeve van een uitkering in 2023, en uitkering zelf strijdig zijn met de voorwaarden van het steunpakket dat KLM heeft verkregen van de Nederlandse Staat.

Dit geldt zowel voor cao-werknemers als voor het top management. Voor cao-medewerkers diende de bovengenoemde committeringsclausule, die voor de overheid een conditie was om het steunpakket vrij te geven, ertoe te verzekeren dat KLM ook na afloop van de toenmalige cao's zou blijven voldoen aan de steunvoorwaarden waaronder de opschorting van de winstdelingsregeling. Voor het top management is in de *Framework Agreement* bovendien afgesproken dat geen sprake zal zijn van variabele beloning zolang het steunpakket niet is beëindigd. Overigens is variabele beloning over 2022 voor het top management ook op grond van de NOW regels verboden.

De staatsagent heeft vooralsnog niet kunnen constateren dat KLM aan deze voorwaarde voldoet. Als KLM voor cao-werknemers of top management overgaat tot winstdeling over 2022 zal dat een schending zijn van de verplichtingen van KLM aan de Nederlandse overheid.

3.5. Implicaties van capaciteitsbegrenzing Schiphol

Samenvattend blijken de plannen van KLM voor kostenmatiging en produktiviteitsverbetering, zelfs bij optimistische veronderstellingen over capaciteitsherstel op Schiphol in 2023 en latere jaren, achter te blijven bij de verplichtingen van het steunpakket van de Nederlandse overheid. Daardoor blijft, zelfs bij die veronderstellingen, ook het herstel van de winstgevendheid van KLM de komende jaren achter bij de doelstellingen van het Herstructureringsplan. Dat is zorgwekkend. Om de kapitaalpositie te versterken is blijvend winstherstel essentieel. Daar komt nog bij dat het bedrijf voor grote investeringsuitgaven staat om de vloot en de IT te vernieuwen, die achterop zijn geraakt door onderinvestering gedurende de periode voorafgaand aan de coronapandemie. En de economische vooruitzichten zijn ongewis.

De risico's zijn, zonder nadere maatregelen, bovendien nog groter gelet op de maatschappelijke roep om evenwicht tussen luchtvaart en omgeving en de daarmee gepaard gaande begrenzing van de vliegcapaciteit op Schiphol. Van KLM heeft de staatsagent geen financiële plannen ontvangen die consistent zijn met het Nederlandse overheidsbeleid, dat wil zeggen met de daaruit voortvloeiende lagere vliegcapaciteit dan de aannames in het Budget 2023 en het MTP 2023-2027 waar KLM nu op stuurde. Zonder zo'n uitgewerkt scenario valt het voor de staatsagent niet goed te beoordelen of KLM over voldoende aanpassingsvermogen beschikt, bijvoorbeeld in het personeelsbestand en de vloot. Bij de gehanteerde, optimistische groeiveronderstellingen blijven kostenreductie en efficiëntieverbetering al achter. Rekening houdend met het overheidsbeleid zal dat zonder nadere maatregelen nog meer het geval zijn. Naast de daarmee gemoeide risico's voor herstel van de concurrentiepositie van de onderneming, blijft eveneens onduidelijk hoe in dat

¹⁷ Piloten KLM boos over afkoopsom van €1,3 miljoen voor Elbers, Telegraaf, 7 oktober 2022.

scenario wordt voldaan aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden van het steunpakket, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van netwerkqualiteit.

3.6. Facilitering van mogelijke belastingontwijking door werknemers

Inmiddels zijn enkele stappen gezet om de facilitering van mogelijke belastingontwijking door werknemers te beëindigen. Of deze afdoende zijn wordt getoetst tegen de voorwaarde van het steunpakket aan de hand van de analyse uit de tweede voortgangsrapportage (januari 2022). In de tweede en derde rapportage zijn de volgende vier aanbevelingen gedaan.

- a. Actualiseer het maatschappelijk verantwoord ondernemen beleid van de KLM groep met passende uitgangspunten voor belastingmoraal

Per mei 2022 onderschrijft KLM de *Tax Governance Code* van VNO-NCW, inclusief de committering om te voldoen aan de letter, de intentie en de geest van de belastingwetgeving in de landen waar het bedrijf actief is. Hiermee sluit KLM aan bij moederbedrijf Air France – KLM waar dit uitgangspunt al eerder werd onderschreven (tweede voortgangsrapportage, p. 8). Zo is aan deze aanbeveling gehoor gegeven.

- b. Neem in de *Code of Conduct* voor werknemers van de KLM groep op dat belastingontwijking door werknemers niet spoort met de waarden van het bedrijf

In juli 2022 verscheen een *Code of Conduct* met bevestiging dat KLM gecommiteerd is te voldoen aan de letter, de intentie en de geest van de belastingwetgeving in de landen waar het bedrijf actief is (genoemd wordt o.m. het voorkomen van enigerlei vorm van belastingontduiking of belastingontwijking). De Code stelt expliciet dat KLM van haar werknemers verwacht dat zij de belastingprincipes van de onderneming respecteren. Hiermee is aan deze aanbeveling gehoor gegeven. KLM is door de staatsagent verzocht aan te geven op welke wijze men het personeel aanspreekt op de verplichting uit de nieuwe Code wat betreft mogelijke belastingontwijking door werknemers woonachtig buiten Nederland.

- c. Maximeer de waarde van de woon-werkvergoeding op hetzelfde niveau als voor in Nederland woonachtige werknemers

Met de bonden van piloten en cabinepersoneel is KLM overeengekomen dat de regeling voor gratis woon-werkverkeer voor werknemers die buiten Nederland wonen wordt afgeschaft mits instemming wordt verleend door de leden van deze bonden. De bestaande regeling staat op gespannen voet niet alleen met de steunvoorwaarden, maar ook met de VNO-NCW *Tax Governance Code* die KLM onderschrijft en de eigen KLM *Code of Conduct*. In plaats van de huidige regeling is een nieuwe regeling voorzien waarbij werknemers een vast maandbedrag van €125 betalen voor hun vluchten naar en van het werk vanaf Schiphol. Om te kunnen toetsen of dan sprake is van maximering op hetzelfde niveau als voor in Nederland woonachtige werknemers, heeft de staatsagent de benodigde informatie opgevraagd.

De leden van de bonden van cabinepersoneel hebben met de nieuwe regeling ingestemd onder de voorwaarde dat deze ingaat nadat ook de leden van de pilotenbond hebben ingestemd.

Hoewel de regeling een onderdeel is van de cao heeft KLM toegestaan dat aan de leden van de pilotenbond separaat om instemming is gevraagd met de cao-aanpassing waaronder de aanzienlijke loonsverhoging (die de voorwaarden van het steunpakket ver te buiten gaat, zie boven) en met de afschaffing van de regeling van gratis woon-werkverkeer. Met de loonsverhoging hebben de piloten wel ingestemd. Met de afschaffing van gratis woon-werkverkeer niet¹⁸. De

¹⁸ Noot 6 februari 2023: Na afsluiting van de rapportage is de staatsagent er door KLM over geïnformeerd dat de piloten onder voorwaarden instemmen met de nieuwe regeling. Het is nog niet duidelijk wanneer het gratis woon-werkverkeer per vliegtuig wordt afgeschaft en de nieuwe regeling wordt geïmplementeerd, en wat de implicaties zijn van de door de piloten gestelde voorwaarden. Afschaffing van het gratis woon-werkverkeer zal

loonsverhoging (die strijdig is met de voorwaarden van het steunpakket) is door KLM wel doorgevoerd, de regeling van gratis woon-werkverkeer is ondanks de overeenkomst met de Nederlandse overheid niet afgeschaft. Aan de facilitering van mogelijke belastingontwijking door medewerkers is door KLM nog steeds geen einde gemaakt.

- d. Vergelijk de regeling voor buiten Nederland wonende werknemers met andere luchtvaartmaatschappijen waarbij van KLM een sociaal verantwoorde positionering mag worden verwacht

De staatsagent heeft KLM verzocht om een vergelijking van de nieuwe regeling woon-werkverkeer voor in het buitenland woonachtige werknemers met die van andere luchtvaartmaatschappijen, zodat een beoordeling mogelijk is van de positionering van KLM vanuit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap.

4. Dividend-, liquiditeit-, lening- en garantiecondities

Afgesproken is dat KLM gedurende de looptijd van het steunpakket geen dividend uitkeert aan de aandeelhouders. Op basis van rapportage van KLM kan de staatsagent constateren dat KLM sinds de start van het steunpakket geen dividend heeft uitgekeerd. Tevens is bevestigd dat de liquide middelen verkregen door middel van de lening en garanties van de staat zijn aangewend uitsluitend ten behoeve van KLM groep.

De staatsagent heeft geconstateerd dat KLM voldoet aan de financiële condities die zijn verbonden aan de lening en de garantie van de Nederlandse Staat op bankleningen (zoals bijvoorbeeld rente- en informatieverplichtingen). De communicatie hierover verloopt grotendeels rechtstreeks tussen KLM en de desbetreffende geldschieters en kent een in de financiële wereld gebruikelijk karakter. In verband ook met het bedrijfsvertrouwelijke karakter van deze condities wordt er in deze rapportage verder niet specifiek op ingegaan.

5. Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden

De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden kennen soms een inspanningsverplichting en soms een resultaatsverplichting. Deze hebben veelal een langere-termijn karakter en zijn gegroepeerd naar de volgende onderwerpen:

- 1 Netwerkkwaliteit
- 2 Leefbaarheid
 - 2a Hinderreductie (inclusief Actieagenda Trein en Luchtvaart)
 - 2b Nachtvluchten en geluidsreductie
- 3 Duurzaamheid
 - 3a Totale uitstoot van CO₂
 - 3b Uitstoot van CO₂ per passagierskilometer
 - 3c Duurzame brandstof

Om beter op de naleving te kunnen toezien, zijn deze voorwaarden door het ministerie van I&W in samenspraak met KLM en de staatsagent nader geoperationaliseerd in de vorm van een monitoringsplan¹⁹. Dit maakt inzichtelijk hoe de voorwaarden die in het kader van het steunpakket aan KLM zijn opgelegd op het gebied van netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid worden gemonitord. De inspanningen van KLM ten aanzien van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden

een positieve stap zijn. De vraag is vervolgens of de regeling die ervoor in de plaats komt het woon-werkvliegen zodanig beprijsd dat sprake is van een regeling op hetzelfde niveau als voor in Nederland woonachtige werknemers, dan wel dat het maandbedrag van €125 daarvoor te laag is. In dit laatste geval zou ook met de nieuwe regeling zonder aanpassing geen einde worden gemaakt aan facilitering van mogelijke belastingontwijking en niet worden voldaan aan de voorwaarde van het steunpakket. De informatie benodigd om dit te kunnen toetsen heeft de staatsagent nog niet ontvangen.

¹⁹ Dit monitoringsplan is op 23 juni 2022 met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 29 232 nr. 54).

zijn in deze vierde rapportage conform het monitoringsplan meegenomen. Ook na beëindiging van het steunpakket biedt dit monitoringsplan een basis voor het ministerie om te blijven monitoren of KLM aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden voldoet en de voor 2030 toegezegde resultaten behaalt.

Zoals in de inleiding aangegeven is deze vierde rapportage verschoven van september/oktober 2022 naar januari 2023. Dit is nog te vroeg om een totaalrapportage van KLM te kunnen meenemen over de in 2022 gerealiseerde voortgang ten aanzien van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden. De daartoe benodigde gegevens worden gecompleteerd ten tijde van de afronding van het jaarverslag (begin april), en zullen derhalve worden meegenomen in de vijfde rapportage die is voorzien in voorjaar 2023. In deze vierde rapportage wordt volstaan met tussentijdse voortgangsinformatie die inmiddels wel al beschikbaar is.

5.1. Netwerkkwaliteit

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat de KLM groep haar netwerk vanuit Nederland zal ontwikkelen in overeenstemming met het vast te stellen beleidskader netwerkkwaliteit.

Na een brede consultatie is dit beleidskader in december 2022 vastgesteld en gepubliceerd²⁰. Het doel ervan is het publieke belang van goede verbondenheid objectief en eenduidig meetbaar te maken. Hierbij staat de kwaliteit van verbindingen centraal en niet langer de kwantiteit. Dat komt tot uiting in een afgebakende lijst van bestemmingen met een weging van die bestemmingen naar de mate waarin deze voor Nederland relevant zijn, en in een weging van verbindingen waarbij sprake is van afnemende meeropbrengst van hogere frequenties. De inzet van treincapaciteit naar bestemmingen waar de trein een redelijk alternatief is voor het vliegtuig zal worden meegenomen in de monitoring van netwerkkwaliteit, mits de daarvoor benodigde data beschikbaar zijn. Het ministerie van I&W zal aan de hand van dit beleidskader de netwerkkwaliteit gaan monitoren. De meting voor 2022 wordt in het voorjaar verwacht. Tevens streeft het kabinet naar meer nationale beleidsruimte voor sturing op o.m. netwerkkwaliteit, bijvoorbeeld bij de herziening van de EU slotverordening.

Uiteraard bepalen luchtvaartmaatschappijen zelf hun netwerk vanuit hun commercieel belang. Het beeld van het kabinet is dat een nieuw toekomstig plafond van 440.000 vluchten per jaar op Schiphol voldoende capaciteit biedt voor een adequate netwerkkwaliteit. Vanwege de beperkte thuismarkt van Nederland is de verwachting dat het *hub-and-spoke* model op Schiphol daarvoor de komende jaren nodig blijft. Dat betekent dat Europese bestemmingen die zelf niet bijdragen aan de netwerkkwaliteit (niet op de lijst van voor Nederland relevante bestemmingen voorkomen) indirect toch kunnen bijdragen aan de netwerkkwaliteit door transferpassagiers aan te dragen om (met name intercontinentale) bestemmingen die voor Nederland wel van belang zijn commercieel begaanbaar te maken. De hubfunctie van KLM en partners is echter geen doel op zich en het beleidskader maakt geen verschil of KLM een verbinding uitvoert of een concurrent.

Toen de steunvoorwaarden in 2020 werden overeengekomen was de inhoud van het beleidskader netwerkkwaliteit nog niet bekend. Evenmin is een norm afgesproken om te meten in welke mate KLM haar netwerk in overeenstemming met het beleidskader ontwikkelt. Nu het kader is vastgesteld, kan wel de bijdrage van het netwerk van KLM aan de netwerkkwaliteit in beeld worden gebracht. Een beoordeling van de ontwikkeling daarvan over tijd acht de staatsagent een zinvolle invulling van de voorwaarde van het steunpakket. In de volgende voortgangsrapportage zal hierop worden teruggekomen.

²⁰ Kamerbrief [Beleidskader Netwerkkwaliteit](#), 22 december 2022.

5.2. Leefbaarheid: hinderreductie (inclusief Actieagenda Trein en Luchtvaart)

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat KLM gecommitteerd is bij te dragen aan de volgende initiatieven:

- het uitvoeringsplan hinderreductie²¹,
- het actieplan ultrafijnstof²²,
- het actieprogramma stikstof²³, en
- de actieagenda *Air Rail*²⁴.

Uitvoeringsplan hinderreductie

De acties uit het uitvoeringsplan hinderreductie waar KLM een bijdrage aan kan leveren, zijn in het monitoringsplan in drie categorieën onderverdeeld.

- Categorie 1: Aanlevering expertise.

Op p. 6 van het monitoringsplan is een overzicht opgenomen van de expertise die door KLM wordt geleverd. Volgens de betrokken deskundigen van het ministerie van I&W draagt KLM actief bij. In de volgende rapportage volgt een totaalbeoordeling over het jaar 2022.

- Categorie 2: Naleving gewijzigde procedures.

KLM geeft aan conform de gewijzigde procedures te opereren. Er zijn geen signalen dat KLM deze procedures niet zou naleven. Dit zal de staatsagent over het jaar 2022 bij ILT dan wel LVNL verifiëren.

- Categorie 3: Punctualiteit in- en uitgaande vluchten KLM.

Op zowel intercontinentale als Europese vluchten is de punctualiteit voor zowel aankomst als vertrek in de loop van 2022 verslechterd. De verstoringen bij KLM en op Schiphol en andere luchthavens speelden daarbij een rol. Voor de volgende rapportage wordt gestreefd naar een totaaloverzicht over het jaar 2022.

Actieplan ultrafijnstof en actieprogramma stikstof

Binnen het actieplan ultrafijnstof en het actieprogramma stikstof is een aantal acties geïdentificeerd waar van KLM een bijdrage wordt verlangd. Deze acties komen deels overeen, derhalve is de monitoring van de bijdragen van KLM aan beide samengevoegd. Het gaat om de volgende acties:

- a. Bijdrage KLM elektrificatie *ground support equipment*.
- b. Bijdrage KLM *equipment pooling*.
- c. Bijdrage KLM elektrisch vliegen.
- d. Bijdrage KLM Roadmap 'Duurzaam taxiën'.
- e. Bijdrage KLM terugdringen ultrafijnstof.

Aan KLM zal conform monitoringsplan ten behoeve van de volgende rapportage worden gevraagd inzichtelijk te maken welke vorderingen in 2022 zijn gemaakt met de elektrificatie *ground support equipment* en welke acties door KLM in 2022 zijn ondernomen ten aanzien van de overige punten. Op basis van de beschikbare tussentijdse informatie kan in dit stadium worden gemeld dat KLM actief meewerkt aan de actieplannen. KLM heeft zitting in de *taskforce* stoffen (waaronder ultrafijn stof) die door Schiphol is opgericht om, samen met alle werkgevers van het platformpersoneel, de blootstelling van de medewerkers aan schadelijke stoffen terug te dringen.

²¹ www.minderhinderschiphol.nl

²² [Schiphol | Meer maatregelen voor minder ultrafijnstof](#)

²³ [Schiphol | Actieprogramma stikstof](#)

²⁴ [Actieagenda Trein en Luchtvaart november 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Actieagenda Air Rail

De Actieagenda Air Rail heeft als doel het verbeteren van de internationale trein als alternatief voor de luchtvaart op de zes prioritaire bestemmingen Brussel, Parijs, Londen, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn.

Tussen juli en oktober 2022 heeft KLM samen met Thalys een *pilot* uitgevoerd waarbij een dagelijkse vlucht tussen Brussel en Amsterdam is vervangen door de trein. Uit de evaluatie van deze *pilot* is o.a. een aantal verbeterpunten naar voren gekomen. Ter eerste worden initiatieven genomen om de operationele *performance* (op tijd aankomen en vertrekken) en *service recovery* (oplossingen bieden voor als de trein stil komt te staan) te verbeteren. Ten tweede worden er initiatieven genomen om het overstapproces op Schiphol te verbeteren. Ten derde wordt er aandacht besteed aan het verbeteren van de klantwaardering, die voor dit product nog onder het niveau van de reguliere vlucht zit. Ten vierde wordt ook de communicatie naar de klant verbeterd. Uit de *pilot* is naar voren gekomen dat reizigers buiten Europa vaak niet bekend zijn met de Thalys. Hierdoor was het voor sommige reizigers niet helder dat zij een *AirRail* product hadden geboekt, en de *airside* van Schiphol moesten verlaten om de trein te halen. Ten slotte blijft het niet kunnen inchecken van de bagage voor de gehele reis een punt van zorg. Voor een oplossing is KLM mede-afhankelijk van andere partijen. KLM spant zich desalniettemin in op dit gebied, bijvoorbeeld door het organiseren van workshops waarbij alle relevante partijen kunnen brainstormen over oplossingen.

KLM heeft voor 2023 op vier additionele Thalys treinen capaciteit ingekocht, met als doel om het *AirRail* product uit te breiden. De bestuursvoorzitter van KLM heeft recent de ambitie uitgesproken om vanaf 2024 de overige vier dagelijkse vluchten tussen Amsterdam en Brussel uit te faseren²⁵. Er moet nog wel een oplossing worden gevonden om vroeg overstappen op Schiphol mogelijk te maken. Op dit moment vertrekt de eerste Thalys te laat uit Brussel om de eerste transfervluchten op Schiphol te halen.

Voor het uitbreiden van het *AirRail* product wil KLM zich in eerste instantie richten op de knelpunten die in de evaluatie van de pilot naar voren zijn gekomen. Pas in een later stadium zal KLM zich richten op een *AirRail* product op de overige bestemmingen uit de Actieagenda. Daarbij is het voor KLM wel een vereiste dat de internationale trein stopt op Schiphol. Dit is momenteel nog niet het geval voor de bestemmingen Londen, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn.

De staatsagent is in 2022 door KLM actief op de hoogte gehouden over de vorderingen met de Actieagenda Air Rail. Daarbij is duidelijk geworden dat KLM stevig geëngageerd is aan deze agenda, en er ook belang bij heeft reizigers een geïntegreerd multimodaal *AirRail* product te kunnen bieden als cliënt van KLM in plaats van een concurrerend platform. Voor verdergaande stappen zullen ook verdergaande inspanningen nodig zijn van alle betrokken partijen en onder regie van het ministerie van I&W. Overigens zijn daarbij uiteraard niet alleen de overstappassagiers relevant, maar gaat het ook om de trein als alternatief voor het vliegtuig voor *Origin-Destination* passagiers.

5.3. Leefbaarheid: nachtvluchten en vlootvernieuwing

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat KLM een evenredige bijdrage zal leveren aan de vermindering van het aantal nachtvluchten. Als onderdeel van het besluit over staatssteun aan KLM is door het kabinet besloten dat de reductie van het maximaal aantal nachtvluchten op Schiphol van 32.000 naar 29.000 vluchten juridisch wordt verankerd in het luchthaven-verkeersbesluit Schiphol (LVB1). Het LVB1 is nog niet vastgesteld, derhalve zal de staatsagent conform het monitoringsplan enkel monitoren hoeveel nachtvluchten KLM uitvoert maar dit nog niet afzetten tegen een norm. De cijfers over 2022 komen beschikbaar voor de volgende rapportage.

²⁵ ['KLM heeft minimaal 500.000 vluchten op Schiphol nodig om gezond te blijven' \(fd.nl\)](https://fd.nl)

Er zijn in het kader van de staatssteun geen afspraken gemaakt over vlootvernieuwing. Vlootvernieuwing kan echter een significante bijdrage leveren om de leefbaarheid te verbeteren, met name op het gebied van geluidsoverlast en de uitstoot van stikstof, ultrafijnstof en CO₂. In de derde voortgangsrapportage is ingegaan op de plannen voor vlootvernieuwing. De staatsagent zal KLM voor de volgende rapportage vragen om de in het monitoringsplan genoemde indicatoren over het jaar 2022 met betrekking tot vlootvernieuwing met bijbehorend afwegingskader en bijdrage aan leefbaarheid en duurzaamheid.

5.4. Duurzaamheid: totale uitstoot van CO₂

In de *Framework Agreement* is vastgelegd dat KLM gecommiteerd is aan de doelstellingen van het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart²⁶, daarbij expliciet inbegrepen de doelstelling om in 2030 de absolute CO₂-uitstoot te beperken tot het niveau van 2005 of lager. Het gaat dan om de totale uitstoot (exclusief CO₂-compensatie) als gevolg van in Nederland getankte brandstof voor de vluchtoperatie vertrekkend uit Nederland. Daarnaast geldt voor de grondgebonden activiteiten het doel dat CO₂-emissies zijn teruggebracht naar nul in 2030.

KLM levert deze gegevens eens per jaar aan ten tijde van de afronding van het jaarverslag (april). Deze worden over het jaar 2022 meegenomen in de volgende rapportage.

5.5. Duurzaamheid: uitstoot van CO₂ per passagierskilometer

KLM heeft de ambitie om de CO₂-uitstoot per passagierskilometer in 2030 met 50% hebben teruggebracht ten opzichte van het niveau in 2005 (dit wordt door KLM gemeten inclusief CO₂-compensatie). Dat moet vooral bereikt worden door de inzet van zuiniger vliegtuigen. In de *Framework Agreement* is deze doelstelling eveneens opgenomen. Ook deze gegevens over 2022 komen beschikbaar bij de afronding van het jaarverslag.

5.6. Duurzaamheid: duurzame brandstof

In het monitoringsplan is afgesproken dat de gegevens over duurzaamheid jaarlijks worden opgeleverd wanneer de inhoud van het KLM jaarverslag definitief is, aangezien deze op dat moment berekend en gevalideerd worden.

KLM heeft echter wel reeds inzichtelijk gemaakt wat haar inspanningen zijn op het gebied van bijmenging van duurzame brandstof. In de *Framework Agreement* committeert KLM zich aan tenminste 14% bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstof voor vluchten uit Nederland in 2030, conform het Akkoord Duurzame Luchtvaart en de Luchtvaartnota.

In 2019-2021 fluctueerde het wereldwijde bijmengpercentage van KLM groep nog slechts tussen 0,0% en 0,2%. De markt van SAF dient te worden gestimuleerd. KLM maakte daartoe in januari 2022 bekend te starten met bijmengen van 0,5% duurzame luchtvaartbrandstof voor vluchten die vertrekken vanuit Nederland. De verwachting is dat in de latere jaren het percentage sneller kan toenemen. Om dat mogelijk te maken heeft KLM in 2022 met drie verschillende partijen bindende contracten getekend voor het afnemen van duurzame luchtvaartbrandstof. Daarnaast heeft KLM spotcontracten getekend met leveranciers van SAF, en is KLM in gesprek met additionele partners voor het leveren van duurzame luchtvaart brandstof.

De eerlijkheid gebiedt tevens te vermelden dat KLM al op 28 oktober 2011 in een persbericht aankondigde ernaar te streven in 2015 haar vloot wereldwijd op gemiddeld 1% duurzame biobrandstof te laten vliegen. Die ambitie is in 2015 niet gerealiseerd. Inmiddels wordt er wel vooruitgang geboekt. Met ingang van deze maand is KLM 1% SAF gaan bijmengen op alle vluchten vertrekkend uit Nederland. Dat correspondeert, acht jaar later, met ongeveer 0,6% wereldwijd.

²⁶ Aangeboden aan de Tweede Kamer in maart 2019.

6. Slot

In de eerste jaren van de coronacrisis is van veel KLM-medewerkers afscheid genomen en is met minder mensen veel gepresteerd. Voorgaande rapportages constateerden dat KLM (ruim) voldeed aan de bedrijfseconomische voorwaarden voor 2021. Ook voor 2022 bestond die verwachting. Tegelijk was er nog onvoldoende gedaan om de afgesproken structurele kostenreductie te realiseren.

Sindsdien is het vooruitzicht niet verbeterd. Integendeel. Naar nu blijkt is per voorjaar 2022 de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het personeel aan de gezondmaking van het bedrijf terzijde geschoven. Er zijn cao's afgesproken en toezeggingen aan het personeel gedaan die aanzienlijk verder gaan dan rekening houden met de hogere inflatie en met specifieke krapte in de arbeidsmarkt. Als weerspiegeling daarvan blijft het Budget 2023 een kwart miljard achter bij de kostenreductie waartoe KLM zich jegens de Nederlandse overheid heeft verplicht. Na 2023 neemt het besparingstekort nog verder toe, tot structureel bijna een half miljard. Dit ondanks het feit dat bij de toepassing van deze voorwaarden rekening wordt gehouden met de hogere inflatie. Als consequentie blijft ook het herstel van de winstgevendheid van KLM de komende jaren achter bij de doelstellingen van het steunpakket. Om de kapitaalpositie van KLM te herstellen is blijvend winstherstel echter essentieel. Er zijn zeker stappen gezet, maar niet voldoende.

Ook is sprake van een patroon van schending van arbeidsvoorwaardelijke condities. Al met al is het een zorgwekkende ontwikkeling. Niet alleen omdat de verplichtingen aan de overheid niet worden nagekomen, nauwelijks twee jaar nadat KLM overeind is gehouden met miljardensteun van de Nederlandse belastingbetaler. Het is temeer zorgwekkend nu de financiële plannen, en de toezeggingen aan het personeel, nog uitgaan van optimistische aannames die niet consistent zijn met het overheidsbeleid om de beschikbare capaciteit op Schiphol te reduceren teneinde een nieuwe balans te creëren tussen de belangen van omwonenden van Schiphol en het belang van de internationale bereikbaarheid van Nederland.

Juridische procedures rond capaciteit vliegverkeer Schiphol (niet volledig)

Van*	Aan	Over	Tijdslijn	Mogelijke implicaties
MOB	Minister LNV	Verzoek handhaving ontbreken natuurvergunning Schiphol**; kort geding met verzoek oplegging dwangsom aan minister LNV m.b.t. handhaving	Verzoeken ingediend september 2019, mei 2022; kort geding oktober 2022; dwangsom toegekend per januari 2023	Schiphol maximaal 250K vliegbewegingen (historische rechten)
O.m. Natuur en Milieu Gelderland	Raad van State	Verzoek vernietiging afkapgrens 25 km voor berekenen stikstofdepositie (context verlenging A15 Gelderland)	Uitspraak verwacht begin 2023	Complicaties aanvraag natuurvergunning Schiphol
MOB	Minister LNV	Preventief verzoek handhaving Wet natuurbescherming bij onderhoud Zwanenburgbaan door Schiphol in 2023 (stikstofgevolgen)	Ingediend november 2022	Stilleggen baanonderhoud of tijdelijke reductie capaciteit Schiphol
MOB	Minister I&W/ILT, Gemeente Haarlemmermeer	Verzoek handhaving emissies Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) van luchtvaart op Schiphol	Verzoeken maart 2021, januari 2022; afgewezen door ILT juni 2022, deels doorverwezen naar onderzoek I&W over emissies ZZS door luchtvaart	Reductie vliegverkeer Schiphol
Particulieren Aalsmeer	Minister I&W/ILT	Handhaving grenswaarden LVB 2004 (latere LVB's onverbindend vanwege deels onrechtmatige actualisatie gelijkwaardigheidscriteria t.b.v. LVB 2008)	Beroep januari 2023	Reductie vliegverkeer Schiphol; complicaties aanvraag natuurvergunning Schiphol
RBV	Minister I&W	Maatregelen zodanig dat omgevingsbelasting Schiphol de nationale en internationale normen voor een veilige leefomgeving niet overschrijdt (geluid maar ook schadelijke stoffen, externe veiligheid, stikstof, klimaat en wonen)	Dagvaarding juli 2022; rechter vraagt minister te reageren voor maart 2023	Reductie vliegverkeer Schiphol
SATL, Stichting HoogOverijssel	Ministerie I&W, Schiphol, adviesbureaus	Aangifte tegen leidinggevend vanwege manipulatie van cijfers om stikstofdepositie laag te houden	Aangifte juni 2020; start strafrechtelijk onderzoek OM juli 2022	Complicaties al dan niet openen Lelystad Airport en groeirimte KLM op Schiphol
Fossielvrij NL	KLM	Eis dat KLM stopt met claimen dat CO2-compensatie en alternatieve brandstoffen het vliegen duurzaam kunnen maken	Oordeel Reclame Code Commissie dat KLM misleidde over CO2-neutraal vliegen april 2022; dagvaarding juli 2022	Maatschappelijke steun voor krimp luchtvaart

* MOB: Coöperatie Mobilisation for the Environment;;

RBV: Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder;

SATL: Samenwerkende Actiegroepen Tegen Laagvliegen.

** Idem voor de vliegvelden van Eindhoven, Maastricht en Rotterdam.