

Beantwoording van een vraag van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer

Bij brief aan de Minister van Financiën d.d. 25 mei 2022 heeft de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer gevraagd om nadere informatie over de laatste inzichten van de staatsagent omtrent de naleving van de voorwaarden van het steunpakket voor KLM en zijn inzichten omtrent de ontwikkeling van een nieuw bedrijfsmodel, dat economisch rendabel is en voldoet aan de milieueisen.

Het is de taak van de staatsagent om, in opdracht van de Nederlandse Staat, onafhankelijk toe te zien op de naleving van de voorwaarden door KLM en Air France-KLM. De verplichtingen van het steunpakket zijn vastgelegd in een contract (*Framework Agreement*) dat op 7 augustus 2020 is ondertekend door KLM, Air-France-KLM en de Nederlandse Staat. De taak van de staatsagent is beperkt tot monitoren of aan de voorwaarden is voldaan en escaleren naar de contractpartijen Air France-KLM en de Nederlandse Staat indien dat niet het geval is.

Op verzoek van de opdrachtgever brengt de staatsagent periodiek een voortgangsrapportage uit die wordt verstrekt aan het parlement. De eerste dateert van 27 mei 2021, de tweede en meest recente dateert van 17 januari 2022. De derde voortgangsrapportage is gepland voor midden-juni 2022. In de onderstaande beantwoording van de vraag van de Eerste Kamer worden de laatste inzichten vermeld sinds de tweede voortgangsrapportage. Aan de derde rapportage wordt nog gewerkt. Het kan zijn dat daar nog nadere inzichten uit voortvloeien.

De ontwikkeling van een nieuw bedrijfsmodel is op zichzelf geen voorwaarde van het steunpakket. Het achterliggend doel van de bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden is driedelig: veiligstelling van de bedrijfstoekomst gelet op het financiële belang van de staat; veiligstelling van de bedrijfstoekomst en luchtvaartactiviteiten op Schiphol in het belang van de Nederlandse economie; en veiligstelling van de *public license to operate* (het maatschappelijk draagvlak) van KLM met name in de sfeer van leefbaarheid en duurzaamheid. Als context voor de bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden is in de tweede voortgangsrapportage geconstateerd dat onzekerheid die voortvloeit uit de telkens weer tegenvallende hardnekkigheid van het coronavirus maar ook uit veranderingen in de maatschappelijke kijk op luchtvaart door toedoen van klimaatverandering, luchtvaartmaatschappijen noopt tot heroverweging van hun bedrijfsmodel waarbij in elk geval meer flexibiliteit nodig is om op onvoorziene omstandigheden te kunnen inspelen.

Bedrijfseconomische voorwaarden

Zoals toegelicht in de voortgangsrapportages hebben de bedrijfseconomische voorwaarden met name betrekking op arbeidsvoorwaarden; structurele kostenreductie en productiviteitsverbetering; en belastingontwijking door werknemers.

Arbeidsvoorwaarden

In de tweede voortgangsrapportage is geconstateerd dat in 2021 aan de condities met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden werd voldaan. Voor het bestuur was dat zelfs ruimschoots het geval.

Sindsdien is door KLM een nieuwe piloten cao voor 2022-2023 afgesloten die niet aan de voorwaarden voldoet. Over die cao is van de zijde van de piloten discussie ontstaan en deze cao is door de piloten uiteindelijk niet geaccordeerd. Er moet nog blijken waar deze discussie toe leidt en of de arbeidsvoorwaarden van piloten in 2022 en daarna al dan niet aan de steunvoorwaarden voldoen.

Op 17 mei 2022 is door KLM bekendgemaakt dat per 1 maart 2022 voor alle cao medewerkers de beloningen met 5% zijn verhoogd. Hierover is de staatsagent niet tevoren geïnformeerd. Evenmin is door KLM onderbouwd dat deze verhoging voldoet aan de voorwaarden van het steunpakket. Naar het zich thans laat aanzien is dat niet het geval, en zal KLM zonder nadere maatregelen in 2022 niet voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot matiging van de arbeidsvoorwaarden.

Structurele kostenreductie

Om te bevorderen dat KLM na de overheidssteun weer op eigen benen kan staan, is afgesproken dat de beïnvloedbare kosten structureel met ten minste 15% worden gereduceerd.¹ Structurele kostenreductie vergt structurele maatregelen. Dat zijn maatregelen met effect niet alleen voor de korte termijn maar met een blijvend effect.

In de tweede voortgangsrapportage is geconstateerd dat in 2021 ruimschoots meer dan 15% reductie van beïnvloedbare kosten werd gerealiseerd, zij het voor een belangrijk deel door maatregelen met slechts een tijdelijk effect. Om te voldoen aan de voorwaarde dat de kosten niet alleen tijdelijk maar ook structureel worden verlaagd, waren nog structurele maatregelen nodig met een gezamenlijk effect oplopend tot naar schatting ruim € 400 miljoen vanaf 2024.

Sindsdien zijn van KLM geen nadere maatregelen vernomen om aan de voorwaarde van structurele kostenreductie te voldoen.

De bovengenoemde piloten cao bevatte geen betekenisvolle structurele kostenbesparing. Integendeel, de cao bevatte structurele loonsverhoging. Structureel kostenverhogend is ook de 5% loonsverhoging die per 1 maart 2022 geldt voor alle werknemers. Daarmee is niet gezegd dat hierdoor ook al in 2022 de kostenreductie tekortschiet dan wel dat het structurele besparingstekort van ruim € 400 miljoen nog navenant toeneemt. Om het besparingstekort te kunnen berekenen zijn actuele meerjarencijfers nodig van KLM die onder meer rekening houden met de hogere inflatie. Meerjarencijfers waren toegezegd voor juli, maar deze zijn uitgesteld tot september. Zonder een bijdrage van de piloten zullen de structurele besparingen gevonden moeten worden in de cao's voor cabine- en grondpersoneel die later in onderhandeling komen, of in andere kostenposten.

Belastingontwijking door werknemers

In de tweede voortgangsrapportage is gemeld dat sprake is van facilitering door KLM van mogelijke belastingontwijking door piloten en cabinemedewerkers die wonen in het buitenland. Op grond van de steunwaarden diende deze facilitering te worden beëindigd. Aangezien het de taak is van de staatsagent om te monitoren maar niet om te handhaven, is dit onderwerp door de staatsagent op 7 februari 2022 teruggelegd bij de Nederlandse Staat. Deze heeft de staatsagent gevraagd voorstellen van KLM te beoordelen zodra deze beschikbaar komen.

¹ Dit komt overeen met reductie van de totale kosten met circa 9%.

Zowel KLM als Air France-KLM kondigden in hun jaarverslagen aan te zullen komen tot een acceptabele oplossing. In maart werd door KLM gemeld dat er een werkgroep met de piloten was ingesteld om voor 1 mei met maatregelen te komen. In mei bleek dat deze werkgroep onverrichter zaken was opgeheven. Voorstellen van concrete maatregelen laten op zich wachten. Aan de overtreding van deze steunvoorwaarde, die inmiddels bijna twee jaar voortduurt, is nog geen einde gemaakt.

Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden

In de tweede voortgangsrapportage is geconstateerd dat een deel van de voorwaarden met betrekking tot netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nog moest worden geoperationaliseerd om te kunnen monitoren of KLM bij het aantrekken van de luchtvaart aan die voorwaarden voldoet. Dat betrof de voorbereiding van een nieuw beleidskader netwerkqualiteit dat niet langer uitgaat van het uitgangspunt van hoe meer verbindingen hoe beter; precisering van beleid in de sfeer van hinderreductie, nachtvluchten en geluidsreductie; en precisering van te hanteren definities voor de uitstoot van CO₂.

Sindsdien is het nader operationaliseren van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden om de monitoring te verbeteren onderschreven door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat en Financiën. De ministers hebben aangegeven van KLM een plan te verwachten waaruit blijkt hoe zij de langere termijn luchtvaartgerelateerde voorwaarden met een inspanningsverplichting vertaalt in concrete doelen die ook tussentijds meetbaar zijn. Er worden geen aanvullende voorwaarden gesteld, maar er wordt van KLM verwacht bestaande afspraken te concretiseren en aan te geven op welke wijze KLM hier invulling aan geeft. Inmiddels werkt KLM hieraan mee, hoewel nog moet blijken of dat leidt tot overeenstemming over een implementatieplan. In die context wordt er tevens naar gestreefd om waar nodig en mogelijk het beleid in de sfeer van leefbaarheid en duurzaamheid te preciseren (bijvoorbeeld definitie van CO₂ uitstoot van uit Nederland vertrekkende internationale vluchten).

Voorts is door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een nieuw beleidskader opgesteld dat het begrip netwerkqualiteit definieert aan de hand van een beoordeling welke verbindingen waardevol zijn voor de bereikbaarheid van Nederland. Inmiddels worden belanghebbenden hierover geconsulteerd. Naar verwachting zal dit nieuwe kader netwerk kwaliteit in het najaar gereed zijn. Dan is een objectieve basis beschikbaar om bij de monitoring onderscheid te kunnen maken tussen dit luchtvaartinhoudelijk, publiek belang van Nederland en het commerciële bedrijfsbelang van KLM.

Een en ander bevindt zich in het stadium van afronding. Over de voortgang hiervan, en op die basis van de inspanningen van KLM, zal in de derde voortgangsrapportage verslag worden gedaan.