

Vergaderjaar 2022–2023

36 108

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën voor het jaar 2022 (Derde incidentele suppletoire begroting inzake aandelenemissie Air France-KLM)

29 232

Air France – KLM

K¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2023

Hierbij ontvangt u een afschrift van de brief die aan de Tweede Kamer is gestuurd inzake de vijfde periodieke rapportage van de staatsagent bij KLM.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹ De letter K heeft alleen betrekking op 36 108.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2023

De staatsagent, de heer dr. Jeroen J.M. Kremers, houdt in opdracht van de Nederlandse staat onafhankelijk toezicht op de naleving van de voorwaarden uit het steunpakket voor KLM. De staatsagent rapporteert periodiek over de naleving door KLM van de steunvoorwaarden.

Met deze brief sturen wij uw Kamer de vijfde en tevens laatste periodieke rapportage toe. De staatsagent heeft de rapportage, begeleid door een aanbiedingsbrief, gedeeld met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast heeft KLM per brief gereageerd op de rapportage. Zowel de aanbiedingsbrief van de staatsagent als de reactie van KLM hebben wij bijgevoegd bij deze Kamerbrief.

De rol van de staatsagent komt ten einde na beëindiging van de steunfaciliteit door KLM en de oplevering van zijn vijfde voortgangsrapportage. Voordat wij ingaan op de bevindingen van de staatsagent en onze appreciatie van zijn bevindingen, wil het kabinet de heer Kremers bedanken voor zijn niet-aflatende inzet om de naleving van de steunvoorwaarden door KLM inzichtelijk te maken in een complexe omgeving en in een uitdagende tijd.

Bevindingen staatsagent vijfde rapportage

De staatsagent spreekt zijn waardering uit voor de inspanningen van de medewerkers van KLM, die het bedrijf door de enorm lastige coronaperiode hebben geholpen. Volgens de staatsagent zijn evenwel belangrijke voorwaarden van het steunpakket niet nageleefd in de afgelopen periode. Zijn bevindingen hierover zijn hieronder samengevat.

Bedrijfseconomische voorwaarden

Kostenbesparingen en arbeidsvoorwaardelijke bijdrage

Het steunpakket vereist dat KLM maatregelen neemt om de beheersbare kosten structureel met tenminste 15% te verlagen en zo de concurrentiepositie te verbeteren, waarbij een oploop over de jaren 2023–2025 geldt van wat als beheersbare kosten geldt.

De staatsagent resumeert dat in de jaren 2021 en 2022 KLM ruimschoots voldeed aan de vereiste kostenreductie, maar niet door middel van maatregelen met een voldoende structureel karakter. Dit is volgens de staatsagent nog steeds het geval. Volgens de staatsagent is er in 2023 een tekort van € 250 miljoen. Daarna loopt dit gat op tot € 475 miljoen structureel vanaf 2025. De staatsagent heeft in zijn berekeningen rekening gehouden met de exceptionele kostenstijgingen voor luchtverkeersleiding, luchthavens en emissiehandel, emissiecompensatie en de gestegen inflatie. Volgens de staatsagent staan tegenover de tekortschoten kostenreductie geen efficiëntieverbeteringen om de productiviteit en winstmarge te verbeteren.

Ook bij de beoordeling van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage is door de staatsagent, met instemming van de staat, rekening gehouden met de hogere inflatie en de arbeidsmarktkrapte in de voor KLM relevante segmenten van de arbeidsmarkt. Dat ziet volgens de staatsagent met

name op het lager betaald grondpersoneel. Rekening houdend met deze factoren, concludeert de staatsagent in zijn rapportage dat de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van piloten en hoger betaald cabine- en grondmedewerkers in 2022 ver achter blijft bij de verplichtingen die door KLM zijn aangegaan. Voor het lager betaalde cabine- en grondpersoneel is in 2022 volgens de staatsagent grosso modo wel voldaan aan de toezeggingen vanuit KLM. Voor bestuur en topmanagement werd volgens de staatsagent in 2022 voldaan aan de verlaging van de arbeidsvoorwaarden. Dit geldt alleen niet voor de voortijdige uitbetaling van de variabele beloning over 2019 die volgens de staatsagent een schending was van de steunvoorwaarden.

De staatsagent concludeert dat al met al de CAO-ontwikkeling in 2022 eerder een aanzienlijke stijging opleverde van de structurele kosten dan dat deze bijdroeg aan de steunvoorwaarden. Volgens de staatsagent wordt bovendien met de bijzondere uitkering die is toegezegd aan het personeel (na afloop van het steunpakket een compensatie van 20% van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage) de incidenteel behaalde kostenbesparing voor een deel weer teruggedraaid.

Verbod op winstdeling

Op grond van *Framework Agreement* dient KLM ervoor te zorgen dat de winstdelingsregeling is opgeschort zolang het steunpakket niet is opgezegd. Eind vorig jaar heeft KLM zijn voornemen bekendgemaakt om over te gaan tot een winstdeling over 2022. Dit is volgens de staatsagent strijdig met de steunvoorwaarden.

Stopzetten van facilitering van mogelijke belastingontwijking

In voorgaande rapportages kwam de staatsagent tot de conclusie dat KLM niet voldeed aan de steunvoorwaarde dat de facilitering van mogelijke belastingontwijking door buiten Nederland woonachtige werknemers wordt beëindigd. Aan die conclusie is sindsdien niets veranderd. KLM heeft na het finaliseren van de vierde rapportage aan de staatsagent bericht dat de cabinebonden en de pilotenbond onder voorwaarden hebben ingestemd met een regeling (het betalen van een maandelijkse vergoeding van 125 euro voor internationaal woon-werkverkeer) waardoor in het buitenland woonachtig personeel niet langer gebruik kan maken van kosteloos internationaal woon-werkverkeer. In zijn vijfde rapportage concludeert de staatsagent dat de cabinebonden hebben ingestemd met deze regeling, maar de leden van de pilotenvakbond dat niet hebben gedaan. Daarbij concludeert de staatsagent dat op grond van de beschikbare informatie deze maandelijkse vergoeding naar schatting gemiddeld minimaal vier keer zo hoog zou moeten zijn om te voldoen aan de gestelde steunvoorwaarde.

Overige condities

De staatsagent constateert dat KLM voldoet aan de financiële condities die zijn verbonden aan de lening en de garantie van de Nederlandse staat op bankleningen, zoals het dividendverbod en rente- en informatieverplichtingen.

Luchtvaartinhoudelijke condities

De luchtvaartgerelateerde voorwaarden zijn gegroepeerd rondom netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid. KLM heeft een implementatieplan opgesteld waarin de wijze waarop KLM invulling zal geven aan de luchtvaartgerelateerde voorwaarden nader geconcretiseerd is. In

overleg met KLM en de staatsagent heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op basis van dit implementatieplan een monitoringsplan² opgesteld waarmee voor de buitenwereld inzichtelijk is gemaakt hoe de luchtvaartgerelateerde voorwaarden beter en tussentijds door de staatsagent kunnen worden gemonitord. Dit monitoringsplan is gelijktijdig met de derde periodieke rapportage van de staatsagent met uw Kamer gedeeld.

In de vijfde rapportage geeft de staatsagent aan dat KLM op 4 mei jl. een onvolledig implementatieplan heeft opgeleverd, waardoor het niet mogelijk is gebleken om volledig conform het monitoringsplan te rapporteren. Waar mogelijk heeft de staatsagent het jaarverslag over 2022 van KLM geraadpleegd om vast te stellen of de luchtvaartgerelateerde voorwaarden nageleefd zijn. Hieronder worden de bevindingen van de staatsagent samengevat, voor zover hij deze heeft kunnen beoordelen.

Netwerkkwaliteit

In de luchtvaartgerelateerde voorwaarden was afgesproken dat de KLM groep haar netwerk vanuit Nederland ontwikkelt in overeenstemming met het beleidskader netwerkkwaliteit. Dit beleidskader is in december 2022 gepubliceerd³ en heeft als doel het publieke belang van goede verbondenheid van Nederland objectief en eenduidig meetbaar te maken. Met dit beleidskader kan eveneens de bijdrage van de KLM groep aan de netwerkkwaliteit in beeld worden gebracht. In opdracht van de staatsagent heeft SEO Economisch Onderzoek deze meting verricht voor de periode 2013–2022. Het SEO-rapport is als bijlage bij de rapportage van de staatsagent gevoegd.

De staatsagent constateert onder andere dat de bijdrage van KLM aan de netwerkkwaliteit van Schiphol is afgenomen door groei van andere luchtvaartmaatschappijen. Ook noemt hij dat vorig jaar de KLM groep in totaal ruim 235.000 vluchten uitvoerde, waarvan bijna 150.000 vluchten naar bestemmingen die ook door andere luchtvaartmaatschappijen rechtstreeks vanaf Schiphol worden bediend. De staatsagent geeft ook aan dat een deel van de KLM-vluchten bestemmingen betreffen die voor Nederland minder relevant zijn en er naar zijn mening ruimte lijkt te zijn om het netwerk, ook bij krimp en met behoud van een hub-model, meer te richten naar de voor Nederland relevante netwerkkwaliteit. In dat kader noemt de staatsagent een aantal suggesties en lopende initiatieven om meer te kunnen sturen op netwerkkwaliteit.

De staatsagent is verder kritisch over de communicatie van KLM over netwerkkwaliteit in relatie tot een mogelijke krimp van de capaciteit op Schiphol. Zo wijst hij erop dat KLM het mogelijke wegvallen van KLM bestemmingen noemt waarop in de helft van het aantal gevallen ook andere luchtvaartmaatschappijen vliegen.

Leefbaarheid

Op basis van de door KLM verstrekte gegevens uit het monitoringsplan, het jaarverslag van KLM over 2022 en navraag bij experts binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat concludeert de staatsagent dat KLM in 2022 heeft voldaan aan de voorwaarden op het gebied van leefbaarheid zoals geconcretiseerd in het monitoringsplan.

² Kamerstukken II, 2021/22, 29 232, nr. 54.

³ Kamerstukken II, 2022/23, 31 936, nr. 1021.

Duurzaamheid

KLM heeft zich bij de steunverlening gecommitteerd aan de doelstellingen van het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart. Ten aanzien van de doelstelling om in 2030 de absolute CO₂-uitstoot te beperken tot het niveau van 2005 of lager heeft KLM ook in 2022 met een niveau van 72% CO₂-uitstoot van het niveau van 2005 ruimschoots aan deze doelstelling voldaan. Ook de CO₂-uitstoot per passagierskilometer is in 2022 weer gedaald. Ten aanzien van de doelstelling om in 2030 tenminste 14% duurzame brandstof bij te mengen op vluchten vertrekkend vanuit Nederland, tekent de staatsagent op dat KLM met ingang van januari 2023 gemiddeld 1% Sustainable Aviation Fuel (SAF) gaat bijmengen op vluchten vertrekkend vanuit Nederland. Ten aanzien van de bijmengverplichting stelt de staatsagent dat komende jaren zal moeten blijken of een bijmengverplichting van 14% in 2030 wordt behaald.

Appreciatie

Op 18 april 2023 heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over het beëindigen van het steunpakket door KLM, nadat medio 2022 de leningen reeds waren terugbetaald. In deze brief is ook aangegeven dat de financiële voorwaarden die zijn gesteld aan het steunpakket en de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, voorzover die niet ook elders zijn vastgelegd, zijn komen te vervallen per 17 april 2023.⁴

Het is positief dat KLM de directe lening van de staat en de kredietfaciliteit met een staatsgarantie heeft terugbetaald. Het snelle financiële herstel van KLM heeft het mogelijk gemaakt om dat ruim binnen de termijn te doen die hiervoor was afgesproken in 2020. KLM heeft voor de garantie en de lening in totaal € 80,12 miljoen aan premie en rente betaald. Ook positief is de inzet van KLM op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden ten aanzien van leefbaarheid en duurzaamheid. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de staatsagent dat KLM in algemene zin op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden goede inzet levert. Dit beeld wordt gedeeld door verschillende experts die bij de uitvoering van deze voorwaarden betrokken zijn.

Daarnaast onderschrijft het kabinet dat KLM een bijdrage levert aan de netwerkqualiteit op Schiphol, zoals ook blijkt uit de meting die de staatsagent heeft laten uitvoeren. Het kabinet onderkent dat ook andere luchtvaartmaatschappijen bijdragen aan een goede verbondenheid. Het kabinet zal het beleidskader netwerkqualiteit de komende jaren blijven inzetten om de ontwikkeling van de netwerkqualiteit objectief te kunnen monitoren.

Tegelijkertijd is het kabinet opnieuw teleurgesteld in de naleving door KLM van de bedrijfseconomische voorwaarden. Ook nu het steunpakket is beëindigd verwacht het kabinet in haar rol als aandeelhouder van het bestuur van KLM dat zij concrete actie gaat ondernemen om structurele kostenreducties door te voeren en het vergroten van de competitiviteit van KLM als haar prioriteit te zien met oog voor duurzaamheid en de omgeving. Dit sluit ook aan bij de motie van de leden Nijboer en Van der Lee waarin wordt gevraagd om een toekomstbestendig en duurzaam bedrijfsmodel.⁵ Bovendien verwacht het kabinet dat KLM maatregelen neemt om facilitering van mogelijke belastingontwijking te stoppen. Het is aan het bestuur van KLM om passende maatregelen te nemen. Het kabinet zal hierover op korte termijn met de directie en raad van commis-

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 29 232, nr. 58.

⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 36 108, nr. 8.

sarissen van KLM spreken en zijn aandeelhoudersbevoegdheden (blijven) inzetten om KLM en AFKL te bevragen en te beoordelen.

Het staat KLM vrij om na beëindiging van het steunpakket over te gaan tot de aangekondigde bijzondere uitkering van twintig procent van de eerder geleverde arbeidsvoorwaardelijke bijdrage. Er zijn namelijk geen contractuele afspraken meer die een dergelijke uitkering verhinderen. Wel is het zo dat deze uitkering niet bijdraagt aan de gewenste versterking van de concurrentiepositie uit hoofde van kostenreductie.

Het kabinet betreurt dat KLM een onvolledig implementatieplan heeft opgeleverd, waardoor de staatsagent naleving van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden in 2022 niet volledig conform het monitoringsplan heeft kunnen beoordelen. De staatsagent stelt in voorliggende rapportage dat het monitoringsplan na opzegging van het steunpakket een basis biedt om te blijven monitoren of KLM aan de luchtvaartgerelateerde voorwaarden voldoet en de voor 2030 toegezegde resultaten behaalt. Zoals in de aanbiedingsbrief bij de derde rapportage staatsagent KLM d.d. 23 juni 2022 is aangegeven, staat het kabinet positief tegenover het blijven monitoren van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden, ook na beëindiging van het steunpakket, om de voortgang van het behalen van de beleidsdoelen ten aanzien van netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid inzichtelijk te maken.⁶ Over de wijze waarop hier uitvoering aan kan worden gegeven en op welke partijen de monitoring zou moeten toezien, worden momenteel gesprekken gevoerd binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het kabinet zal zich een oordeel vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het steunpakket en op basis van die beoordeling zal worden gezien of eventuele vervolgstappen wenselijk en (juridisch) haalbaar zijn. Het kabinet zal uw Kamer informeren als hier een besluit over genomen is. Daarbij is van belang te noemen dat het aantal mogelijkheden die de staat heeft om naleving af te dwingen beperkter is dan de staatsagent heeft geschetst in zijn rapportage. Zo kon de Nederlandse staat de lening niet terugvorderen en de staatsgarantie niet intrekken bij niet-naleving van de steunvoorwaarden door KLM en dit daarom niet inzetten als pressiemiddel. Deze mogelijkheid was niet opgenomen in het steunpakket omdat het kabinet het van belang vond dat ook de banken bijdroegen aan de steunverlening (de zogenoemde *bail in*). Vanwege hun betrokkenheid was het vervolgens niet haalbaar om ontbindende voorwaarden van de staat op te nemen in de financieringsdocumentatie die waren gekoppeld aan het niet naleven van de voorwaarden. De banken wilden namelijk niet het risico lopen dat de staat eigenstandig de steun zou kunnen stopzetten bij een onderneming met een – ten tijde van het opzetten van het steunpakket – sterk verslechterd financieel profiel. Daarnaast zijn de NOW-steun en belastinguitstel als generieke maatregelen niet voorwaardelijk aan de naleving van de voorwaarden van het specifieke steunpakket voor KLM en daarom geen passend instrument om naleving af te dwingen.

Het kabinet zal de steunverlening aan KLM evalueren. In deze evaluatie wordt specifiek ingegaan op welke zaken beter of anders hadden gekund, waaronder de wijze waarop naleving beter geborgd had kunnen worden. De uitkomsten van deze evaluatie zullen naar verwachting in het najaar

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 29 232, nr. 54.

van 2023 met uw Kamer worden gedeeld. In deze evaluatie worden ook de suggesties betrokken die de staatsagent heeft opgenomen in zijn aanbiedingsbrief bij de vijfde rapportage.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers