Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Directie Financieringen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2023-0000037355

Bijlagen
1. Rapportage staatsagent
2. Beslisnota
3. Brief KLM

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum 23 februari 2023
Betreft Vierde rapportage staatsagent KLM

Geachte voorzitter,

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 vierde periodieke rapportage toe. In deze brief zijn de bevindingen van de staatsagent samengevat en geven wij onze appreciatie daarover.

Bevindingen staatsagent vierde rapportage
De staatsagent constateert dat KLM en haar medewerkers uitdagende tijden hebben doorgemaakt. Dankzij hun inspanning 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 door de KLM-medewerkers volgens de staatsagent veel gepresteerd. De uitdagingen zijn volgens de staatsagent echter niet minder geworden, daarbij eveneens rekening houdend met de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de luchtvaartsector.

Bedrijfseconomische voorwaarden

Kostenbesparingen en arbeidsvoorwaardelijke bijdrage
Onderdeel van de steunvoorwaarden is een reductie van de beïnvloedbare kosten met minimaal 15%. Achterliggend doel van deze afspraak is om het concurrentievermogen van KLM structureel te versterken. De staatsagent heeft bij de beoordeling van de naleving van deze voorwaarde rekening gehouden met de hogere inflatie en de toename van bepaalde niet-beheersbare kosten, zoals de kosten voor luchtverkeersleiding en de luchthavens.

De staatsagent constateert in zijn rapportage dat KLM in de jaren 2021 en 2022 ruimschoots heeft voldaan aan de vereiste kostenreductie. In lijn met zijn eerdere rapportages concludeert de staatsagent in de vierde rapportage evenwel dat deze kostenreducties niet structureel van aard zijn. Daarnaast constateert de staatsagent dat de ingeplande kostenreducties, voor de jaren 2023 en verder, ook ontoereikend zijn. Zo schiet de reductie van de beheersbare kosten in 2023

met EUR 250 mln. tekort ten opzichte van de voorwaarde uit het steunpakket, met een oploop tot EUR 475 mln. vanaf 2025.

Arbeidsvoorwaardelijke bijdrage
Onderdeel van de steunvoorwaarden is de afspraak dat het personeel een substantiële bijdrage levert aan de versterking van het concurrentievermogen. Uitgangspunt hierbij is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Bij de beoordeling van deze arbeidsvoorwaardelijke bijdrage heeft de staatsagent rekening gehouden met de hogere inflatie en de krapte op de arbeidsmarkt, voor zover KLM dat voor bepaalde groepen werknemers nader heeft onderbouwd.

Uit de rapportage van de staatsagent blijkt dat KLM in maart 2022 de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage terzijde heeft geschoven. Over de gehele linie zijn de beloningen van werknemers van KLM gestegen. Dat is voor bepaalde groepen werknemers volgens de staatsagent te rechtvaardigen, maar voor andere groepen werknemers niet. Zo blijft volgens de staatsagent de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van piloten en hoger betaald cabine- en overig personeel zwaar achter bij waaraan KLM zich heeft gecommitteerd. De verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor minder betaalde grond- en cabinemedewerkers valt volgens de staatsagent te rechtvaardigen en is, rekening houdend met de hogere inflatie, in overeenstemming met de steunvoorwaarden.

Aan het personeel van KLM is daarnaast een bijzondere uitkering toegezegd van 20% van de eerder geleverde arbeidsvoorwaardelijke bijdrage. Deze wordt uitgekeerd na beëindiging van het steunpakket. Met deze toezegging wordt de deels incidentele behaalde kostenbesparing volgens de staatsagent voor een deel weer teruggedraaid. Onderdeel van de steunvoorwaarden is daarnaast dat KLM ervoor zorgt dat de winstdelingsregeling voor personeel opgeschort wordt zolang het steunpakket niet is beëindigd. In de rapportage van de staatsagent worden hierover vragen opgeroepen. De staatsagent heeft in zijn rapportage vooralsnog niet kunnen constateren dat KLM aan deze voorwaarde voldoet.

Voor het bestuur en het topmanagement is in 2022 ruim voldaan aan de verlaging van de arbeidsvoorwaarden conform de steunvoorwaarden. De staatsagent is kritisch op de uitbetaling van een variabele beloning over 2019 aan bestuur en topmanagement. Op grond van de steunvoorwaarden mag er geen variabele beloning worden uitgekeerd. Volgens de raad van commissarissen (rvc) van KLM waren zij gedwongen om deze stap te nemen door een vonnis van een rechter inzake een procedure tussen KLM en de oud-CEO van KLM, de heer Elbers. Op grond van deze uitspraak was KLM verplicht om deze variabele beloning over 2019 uit te keren aan de heer Elbers bij het einde van zijn dienstverband. De overwegingen uit dit vonnis zouden volgens de rvc ook van toepassing zijn op het zittende bestuur en het topmanagement. Volgens de staatsagent staat niet vast dat de onderneming gedwongen was nu uit te betalen: op voorhand is namelijk niet evident dat de casuïstiek gebonden uitspraak van de rechter bij het vertrek van de heer Elbers zonder meer toepasbaar is op huidige bestuurs- en topmanagementleden.

Stopzetten van facilitering van mogelijke belastingontwijking
In zijn tweede rapportage concludeerde de staatsagent dat het kosteloos aanbieden door KLM van internationaal woon-werkverkeer de drempel verlaagt voor medewerkers die mogelijk vanwege fiscale redenen in het buitenland (willen) wonen. In zijn tweede rapportage heeft de staatsagent een aantal

aanbevelingen gedaan om deze facilitering te stoppen.[1] De staatsagent concludeert in zijn vierde rapportage dat KLM gehoor heeft gegeven aan twee aanbevelingen:

1. Per mei 2022 onderschrijft KLM de *Tax Governance Code* van VNO-NCW.
2. Daarnaast verscheen er in juli 2022 een *Code of Conduct* met bevestiging dat KLM gecommitteerd is te voldoen aan de letter, de intentie en de geest van de belastingwetgeving in de landen waar het bedrijf actief is.

KLM heeft na het finaliseren van de rapportage aan de staatsagent bericht dat de cabinebonden en de pilotenbond onder voorwaarden hebben ingestemd met een regeling waardoor in het buitenland woonachtig personeel niet langer gebruik kan maken van kosteloos internationaal woon- werkverkeer. De staatsagent zal deze voorgenomen maatregel en de implementatie daarvan toetsen en monitoren.

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 bankenleningen, zoals het dividendverbod en rente- en informatieverplichtingen.

Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden
De luchtvaartgerelateerde voorwaarden zijn gegroepeerd rondom netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. Bij de publicatie van de derde rapportage zijn de luchtvaartgerelateerde voorwaarden nader geconcretiseerd door middel van een monitoringsplan.[2] In deze vierde rapportage heeft de staatsagent, daar waar mogelijk, de inspanningen van KLM ten aanzien van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden conform dit monitoringsplan meegenomen.

In het monitoringsplan is aangegeven dat voor een aantal luchtvaartgerelateerde voorwaarden geldt dat deze op jaarbasis door KLM beschikbaar worden gesteld. Deze gegevens worden jaarlijks aangeleverd en geverifieerd in het kader van de voorbereiding van het jaarverslag van KLM, dat meestal in april verschijnt. Daarnaast zijn sommige gegevens wel vaker beschikbaar, maar blijkt het relevanter om een jaar op jaar vergelijking uit te voeren. Hierdoor was het niet voor alle voorwaarden mogelijk om volgens het monitoringsplan te rapporteren. De staatsagent heeft aangegeven dat hij in zijn volgende rapportage een totaalrapportage wil geven van de in 2022 gerealiseerde voortgang op alle luchtvaartgerelateerde voorwaarden. Hieronder worden, voor zover daar in de voorliggende rapportage inhoudelijk over wordt gerapporteerd, de bevindingen van de staatsagent samengevat.

Netwerkkwaliteit
In de steunvoorwaarden is afgesproken dat KLM haar netwerk zal ontwikkelen in lijn met het toen nog op te leveren beleidskader netwerkkwaliteit. Dit kader is op 22 december 2022 naar uw Kamer verstuurd.[3] De staatsagent acht het in beeld brengen van de bijdrage van KLM aan de netwerkkwaliteit conform dit kader en de ontwikkeling daarvan over tijd een zinvolle invulling van de voorwaarde van

[1] Zie ook pagina 8 van de tweede rapportage van de staatsagent (Kamerstukken II 2021-2022, 29232, nr. 53).
[2] Kamerstukken II 2021-2022, 29 232 nr. 54.
[3] Kamerstukken II 2021-2022, 31 936 nr. 1021.

dat steunpakket. De staatsagent zal daarop in de volgende rapportage nader ingaan.

Leefbaarheid
Ook is afgesproken dat KLM moet bijdragen aan diverse initiatieven, zoals de actieagenda Air Rail. Op basis van tussentijdse gegevens concludeert de staatsagent dat KLM voldoet aan de voorwaarden. Zo is duidelijk geworden dat KLM stevig gecommitteerd is aan de actieagenda Air Rail. De staatsagent concludeert dat voor verdergaande stappen, met name op de andere bestemmingen binnen deze actieagenda, ook inspanningen nodig zijn van de overige betrokken partijen.

Nachtvluchten en vlootvernieuwing
In de *Framework Agreement* is afgesproken dat KLM een evenredige bijdrage zal leveren aan de vermindering van het aantal nachtvluchten. Gezien de significante bijdrage die vlootvernieuwing kan leveren aan de verbetering op het gebied van leefbaarheid en duurzaamheid, zal de staatsagent KLM voor zijn vijfde rapportage vragen naar een actualisatie van de plannen voor vlootvernieuwing.

Duurzaamheid
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 luchtvaartbrandstof. Desalniettemin zal KLM flink moeten opschalen om per 2030 aan een bijmenging van 14% SAF te voldoen.

Appreciatie
De recent gepubliceerde jaarcijfers over het jaar 2022 van KLM laten een positief resultaat zien van EUR 706 mln., ondanks de operationele uitdagingen in 2022. Dit is een goede ontwikkeling en een belangrijke stap naar verder herstel. Dit is dankzij de inzet van vele KLM-medewerkers gebeurd.

Het kabinet vindt het daarnaast positief dat KLM stappen heeft gezet om de facilitering van mogelijke belastingontwijking te stoppen. Zo heeft KLM gehoor gegeven aan twee aanbevelingen van de staatsagent en ligt er een voorgenomen maatregel die gehoor wil geven aan een derde aanbeveling. De staatsagent zal deze maatregel en de implementatie daarvan nog toetsen en monitoren. De inzet van KLM op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden, zoals bij de uitvoering van de Actieagenda Air Rail, is eveneens positief. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de staatsagent dat KLM in algemene zin op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden goede inzet levert. Dit beeld wordt ook gedeeld door verschillende experts die bij de uitvoering van deze voorwaarden betrokken zijn.

Op een aantal substantiële terreinen is de naleving van de steunvoorwaarden echter teleurstellend. KLM heeft in 2021 en 2022 een goede start gemaakt met de reductie van de kosten, waarbij de doelstellingen uit het steunpakket zelfs ruimschoots zijn gehaald. KLM heeft deze goede start echter niet doorgezet: de kostenbesparingen uit 2021 en 2022 zijn onvoldoende structureel en schieten over de komende jaren ook tekort. Daarnaast is de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in maart 2022 ter zijde geschoven door KLM.

Wij hebben het bestuur en de raad van commissarissen van KLM om verantwoording gevraagd. Wij verwijzen u voor de reactie van KLM ook naar de bijgevoegde brief die KLM aan het ministerie van Financiën heeft gestuurd, mede in reactie op de rapportage van de staatsagent. KLM zegt dat zij het belang van structurele kostenbesparingen inziet en het vergroten van de competitiviteit van KLM als haar prioriteit ziet. Het is echter bijzonder spijtig dat dit zich in de komende jaren niet vertaald in structurele kostenreducties die voldoen aan de voorwaarden uit het steunpakket. Wij hebben daarom nog een keer benadrukt dat wij ervan uitgaan KLM deze woorden daadwerkelijk ten uitvoer gaat brengen.

KLM geeft aan dat zij vanwege de arbeidsmarktkrapte en gestegen inflatie de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage heeft moeten stopzetten. Het kabinet begrijpt dat de economische omstandigheden zijn veranderd sinds de totstandkoming van het steunpakket in 2020. Daarom heeft, zoals hierboven ook aangegeven, de staatsagent bij zijn beoordeling van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage ook rekening gehouden met de arbeidsmarktkrapte en de gestegen inflatie. Het kabinet heeft ook eerder aangegeven dat KLM de ruimte heeft om de beloningen voor de minder betaalde groepen werknemers te verhogen. De arbeidsvoorwaarden voor deze doelgroepen zijn ook verbeterd door KLM. Dat is positief. Tegelijkertijd constateert de staatsagent dat de verhoging voor andere werknemersgroepen niet goed te rechtvaardigen is. Het kabinet heeft daarom richting KLM benadrukt dat zij de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage waarin de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen serieus moet nemen en niet terzijde kan schuiven.

KLM stelt daarnaast dat zij op grond van een juridische uitspraak gehouden is om een variabele beloning uit te keren aan het bestuur en topmanagement. De staatsagent is in zijn rapportage kritisch over deze redenatie van KLM. De Nederlandse staat was geen partij bij deze procedure en heeft de rechterlijke uitspraak te respecteren.[4] Daargelaten de juridische implicaties van deze uitspraak voor het bestuur en topmanagement, was het in de optiek van het kabinet lovenswaardig geweest als de onderneming en de ontvangers hadden besloten om deze variabele beloning, gegeven de omvangrijke steun die KLM ontvangen heeft, op dit moment niet uit te keren c.q. te ontvangen zolang de overheidssteun niet volledig is afgerond.

Op basis van de conclusies van de staatsagent vindt het kabinet het niet goed uitlegbaar meer dat KLM gebruik kan maken van de lening en garantie in het steunpakket. Het kabinet vindt daarom dat KLM vaart moet maken met het vinden van private financieringsbronnen en het opzeggen van het steunpakket. KLM heeft aangegeven dat zij hieraan werkt en zij naar verwachting in april van dit jaar het steunpakket kan opzeggen. Uw Kamer wordt daarover geïnformeerd

[4] Kamerstukken II 2022-2023, 29665, nr. 446.

zodra dit gebeurd is. Na afloop van het steunpakket zal dit pakket ook worden geëvalueerd. Uw Kamer wordt daar eveneens over geïnformeerd.

De staatsagent zal in dit voorjaar met een nieuwe rapportage komen. Deze rapportage zal wederom met uw Kamer gedeeld worden.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,	de minister van Infrastructuur en Waterstaat,
Sigrid A.M. Kaag	M.G.J. Harbers