

Vergaderjaar 2021–2022

29 232

Air France – KLM

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2022

De staatsagent, de heer dr. Jeroen J.M. Kremers, houdt in opdracht van de Nederlandse staat onafhankelijk toezicht op de implementatie en naleving van de voorwaarden uit het steunpakket voor KLM. In het steunpakket zijn zowel bedrijfseconomische voorwaarden als duurzaamheids- en leefbaarheidsvoorwaarden opgenomen.

De staatsagent rapporteert periodiek aan zijn opdrachtgever, de Nederlandse staat, over de naleving door KLM van de bovengenoemde voorwaarden. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 3 november 2020 (Kamerstuk 35 505, E) en in lijn met de motie van het lid Sneller¹, worden de bevindingen van de staatsagent ook aan uw Kamer verstrekt.

Op 21 januari 2022 heeft het kabinet uw Kamer de tweede rapportage van de staatsagent toegestuurd (Kamerstuk 29 232, nr. 53). Op 29 mei 2022 heeft de staatsagent door middel van een schriftelijke reactie op een vraag van de Eerste Kamer, een tussentijdse stand van zaken gegeven aan uw Kamer (2022D21647). Op 30 mei 2022 heeft uw vaste commissie voor Financiën een rondetafelgesprek gevoerd met de staatsagent. Met deze brief sturen wij uw Kamer de derde periodieke rapportage toe die de staatsagent recent met ons heeft gedeeld. Deze rapportage treft u bijgaand aan. In deze brief is per deelonderwerp opgenomen wat de bevindingen van de staatsagent zijn. In deze brief is daarnaast opgenomen welke vervolgstappen wij hebben genomen en nog willen nemen om KLM, eveneens in lijn met de motie van de leden Nijboer en Van der Lee², te houden aan de gestelde voorwaarden en KLM te nopen tot (betere) naleving van de steunvoorwaarden.

¹ Kamerstuk 35 505, nr. 6.

² Kamerstuk 36 108, nr. 7.

Bevindingen staatsagent in de derde rapportage

Naleving vereiste kostenreducties

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. Met KLM is daarom afgesproken dat hiervoor structurele maatregelen nodig zijn, dat wil zeggen maatregelen die een blijvend effect hebben. In zijn derde rapportage concludeert de staatsagent dat KLM ervoor heeft gekozen om in de eerste jaren van het steunpakket harder in de kosten in te grijpen dan was gevraagd door de Nederlandse staat. In lijn met zijn eerdere rapportages concludeert de staatsagent in de derde rapportage evenwel dat deze kostenreducties een incidenteel karakter hebben en daarmee een structureel karakter missen. De staatsagent geeft ook aan dat gekeken moet worden naar het verbeteren van de productiviteit binnen de onderneming. KLM dient daarom verdere stappen te ondernemen om op korte termijn deze structurele kostenbesparingen en productiviteitsverbetering vorm te geven.

Naleving inzake mogelijke facilitering van belastingontwijking

Onderdeel van de steunvoorwaarden is dat KLM facilitering van mogelijke belastingontwijking door werknemers van KLM beëindigt.

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. De staatsagent constateerde ook dat van KLM kan worden verwacht dat mogelijke belastingontwijking door werknemers het bedrijf tot zorg is, zeker indien gebruik wordt gemaakt van faciliteiten die door het bedrijf worden aangeboden. In de Kamerbrief bij deze tweede rapportage hebben wij deze constatering van de staatsagent onderschreven en gesteld dat er een passende oplossing moet komen.

In zijn derde rapportage constateert de staatsagent dat KLM en de betrokken vakbonden de afgelopen periode niet tot een passende oplossing zijn gekomen om deze facilitering te beëindigen en dat een werkgroep hierover is beëindigd. De staatsagent concludeert dat aan de overtreding van deze steunvoorwaarde door KLM dus nog geen einde is gemaakt.

Naleving inzake arbeidsvoorwaardelijke bijdrage

Onderdeel van de steunvoorwaarden is de afspraak dat het personeel een substantiële bijdrage levert aan de verbetering van het concurrentievermogen. Uitgangspunt hierbij is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Een voorstel daartoe is gedaan dat inhoudt dat werknemers die boven driemaal modaal verdienen ten minste 20% inleveren op hun arbeidsvoorwaarden. Vanaf modaal gelden lagere percentages, geleidelijk oplopend tot 20%. Het is daarbij aan KLM om invulling te geven aan deze afspraken en dit uitgangspunt en om tot afspraken te komen met de vakbonden.

Voor het bestuur en topmanagement van KLM is afgesproken dat de totale remuneratie met tenminste 20% moet worden gereduceerd ten opzichte van 2019 en dat er, als onderdeel daarvan, geen variabel inkomen wordt uitgekeerd zolang de steun aan de onderneming niet is terugbetaald.

In zijn derde rapportage constateert de staatsagent dat de pilotencao, die oorspronkelijk per 1 maart 2022 zou ingaan, niet voldoet aan de voorwaarden zoals afgesproken ten tijde van het steunpakket. Zo schiet deze cao met circa 6 procentpunt tekort ten opzichte van de arbeidsvoorwaardelijke commitering zoals aangegaan in het herstructureringsplan en draagt deze cao niet bij aan een structurele reductie van de beïnvloedbare kosten. Deze cao is overigens niet in werking getreden, waarbij KLM aangeeft dat voor een aantal vakbonden de ILO-uitspraak van 23 maart jl. hierin meespeelt (zie verderop in de brief een nadere toelichting). Vervolgens heeft KLM op 17 mei jl. bekendgemaakt dat per 1 maart 2022 voor alle medewerkers de beloningen met 5% worden verhoogd, zonder dat de staatsagent daarover vooraf was geïnformeerd.

De staatsagent concludeert dat KLM zonder nadere maatregelen in 2022 (behalve voor het bestuur) niet zal voldoen aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage. Er is geen variabel inkomen uitgekeerd aan het bestuur en topmanagement sinds de start van het steunpakket in 2020.

Monitoringsplan luchtvaartgerelateerde voorwaarden

In zijn tweede periodieke rapportage heeft de staatsagent geconcludeerd dat de aan het steunpakket verbonden inspanningsverplichtingen van KLM ten aanzien van met name de (actie)plannen leefbaarheid en duurzaamheid nader geconcretiseerd moeten worden om de inspanningen van KLM bij deze plannen beter meetbaar en toetsbaar te maken. Ten aanzien van de lange termijn doelstellingen concludeert de staatsagent dat deze beter meetbaar en toetsbaar worden door tussentijdse doelen zichtbaar te maken, zodat (eerder) het gesprek met KLM kan worden aangegaan als een (tussentijdse) doelstelling niet gehaald dreigt te worden.

Wij delen deze conclusies³ en hebben KLM gevraagd om met een plan te komen waaruit blijkt hoe KLM de lange termijn luchtvaartgerelateerde voorwaarden met een inspanningsverplichting vertaalt in concrete doelen die tussentijds meetbaar zijn. KLM heeft hierop een implementatieplan opgesteld waarin de wijze waarop KLM komende jaren invulling zal geven aan de luchtvaartgerelateerde voorwaarden nader is geconcretiseerd. Dit implementatieplan bevat veelal bedrijfsvertrouwelijke informatie.

In overleg met KLM en de staatsagent heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op basis van dit implementatieplan bijgevoegd monitoringsplan opgesteld. Met dit plan is ook voor de buitenwereld inzichtelijk gemaakt hoe de luchtvaartgerelateerde voorwaarden beter en tussentijds door de staatsagent kunnen worden gemonitord. De staatsagent heeft in zijn derde rapportage de luchtvaartgerelateerde voorwaarden nog niet volledig op basis van dit plan kunnen monitoren. In de volgende rapportage zal dat wel het geval zijn.

Naleving voorwaarden inzake netwerkqualiteit

Zoals in de tweede periodieke rapportage aangegeven rapporteert het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat jaarlijks over de connectiviteit op Schiphol op basis van een monitoronderzoek. Voor de beoordeling van de structurele netwerkqualiteit van KLM is deze rapportage van beperkte betekenis, aangezien het netwerk ook in 2021 nog sterk te lijden had onder de coronacrisis. Daarbij zal voor de monitoring van deze voorwaarde het nieuwe kader netwerkqualiteit maatgevend zijn.

³ Verslag schriftelijk overleg 7 februari 2022 (Kamerstukken 35 505 en 29 232, H).

Zoals de staatsagent in zijn derde rapportage aangeeft bevindt dit kader netwerkkwaliteit zich in het stadium van conceptuele afronding. Het concept kader netwerkkwaliteit is inmiddels ter consultatie voorgelegd aan de meeste belanghebbenden – waaronder luchtvaartmaatschappijen en luchthavens – en zal op korte termijn ook aan andere relevante stakeholders worden voorgelegd. Volgens de huidige planning zal dit kader eind dit jaar aan uw Kamer worden verzonden, waardoor mogelijk in de vierde rapportage de naleving door KLM van deze voorwaarde conform het kader netwerkkwaliteit gemonitord kan worden. Dit zal onder meer afhangen van het stadium waarin het kader netwerkkwaliteit zich tegen die tijd bevindt.

Naleving voorwaarden inzake leefbaarheid

In het monitoringsplan zijn de acties uit het uitvoeringsplan hinderreductie, het actieplan ultrafijnstof, het actieprogramma stikstof en de actieagenda Air Rail waar KLM een bijdrage aan kan leveren zoveel mogelijk geconcretiseerd. De bijdrage die KLM aan deze acties levert is – voor zover het geen bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft – opgenomen in de derde rapportage.

Zoals in de derde rapportage is aangegeven heeft KLM zich gecommitteerd aan reductie van het aantal nachtvluchten. De juridische basis voor deze reductie moet door het kabinet worden gelegd in onder andere het komende Luchthavenverkeersbesluit (LVB1).

Op 23 februari 2022 is uw Kamer geïnformeerd⁴ over het verzoek aan Schiphol voor de aanvulling van de vergunningsaanvraag Wet natuurbescherming en de bijhorende passende beoordeling. Wanneer Schiphol deze aanvullingen heeft aangeleverd, zal worden gezien welk verder effect dit heeft op zowel de inhoud als het proces van het LVB.⁵ In het licht van de ontwikkelingen rond het LVB is het op dit moment ook niet mogelijk om vermindering van het aantal ernstig gehinderden rond Schiphol met jaarlijks 2% te operationaliseren.

Naleving voorwaarden inzake duurzaamheid

Op het gebied van duurzaamheid is afgesproken dat KLM zich committeert aan de afspraken van het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Dat betekent dat KLM bijdraagt aan de doelstelling dat de CO₂-uitstoot als gevolg van de internationale luchtvaart in 2030 is teruggebracht naar het niveau van 2005. KLM zat in 2020 en 2021 fors onder het niveau van 2005, waarbij wordt opgemerkt dat er door de coronacrisis minder gevlogen werd.

Ook wordt de uitstoot per passagier kilometer in 2030 met 50% teruggebracht ten opzichte van het niveau van 2005. In 2019 was al een reductie bereikt van 31% ten opzichte van 2005, in 2020 is een tijdelijke stijging waarneembaar tot het niveau boven dat van 2005. Als gevolg van de coronacrisis was de bezettingsgraad van vliegtuigen in 2020 dan ook lager dan normaal. Na deze tijdelijke omslag is de uitstoot per passagier kilometer weer gedaald in 2021. Zoals de staatsagent aangeeft zal bij een volgende rapportage moeten blijken of deze trend doorzet en KLM binnen het zelf aangegeven pad blijft.

⁴ Kamerstuk 29 665, nr. 421.

⁵ Kamerstuk 29 665, nr. 426.

Vervolgstappen

De bevindingen op basis van de derde rapportage van de staatsagent zijn stevig en het kabinet onderschrijft deze bevindingen. De staatsagent concludeert dat KLM niet op koers ligt op het gebied van structurele kostenreductie en de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage en nog geen maatregel heeft genomen die facilitering van mogelijke belastingontwijking beëindigd. Deze bevindingen zijn in lijn met de tussentijdse inzichten van de staatsagent omtrent de naleving van voorwaarden uit het steunpakket zoals op 29 mei jl. – op verzoek van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer – gedeeld met beide Kamers. De voorzitter van de raad van commissarissen heeft naar aanleiding van deze tussentijdse inzichten bevestigd dat KLM de afspraken gestand wil doen.

Wij complimenteren KLM met het voortvarend oppakken van het crisismanagement en de doorgevoerde kostenbesparingen in 2020 om aan de eerste gevolgen van de coronacrisis het hoofd te bieden, waardoor de staatsagent in zijn tweede rapportage heeft geconstateerd dat KLM in 2021 ruimschoots voldeed aan de bedrijfseconomische en financiële voorwaarden. Het gebrek aan voortgang op de naleving van een aantal belangrijke voorwaarden vinden wij echter zeer onwenselijk. KLM dient de gemaakte afspraken na te komen. Gelet op de aard van de bevindingen van de staatsagent, heeft de Minister van Financiën contact gezocht met de voorzitter van de raad van commissarissen om ons ongenoegen te delen en de bevindingen met hem te bespreken.⁶ Tijdens dit gesprek heeft de Minister van Financiën benadrukt dat KLM de gemaakte afspraken dient na te komen. Wij verwachten ook dat de holding haar verantwoordelijkheid neemt bij de naleving van de voorwaarden door KLM. Dit zullen wij ook kenbaar maken aan Air France – KLM. Daarnaast zullen wij deze boodschap meegeven aan de nieuwe CEO van KLM die per 1 juli 2022 aantreedt. Daarbij zullen we aangeven dat gelet op het achterliggende doel van de steunvoorwaarden van KLM verwacht wordt dat KLM ook na het beëindigen van de steunfaciliteiten de benodigde maatregelen blijft nemen, zowel op financieel vlak als op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid.

Ten aanzien van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage concludeert de staatsagent dat KLM in 2022 zonder nadere maatregelen niet zal voldoen aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage (m.u.v. de afspraken voor het bestuur). Zoals eerder aangegeven, speelt het ILO-rapport hier een rol in. Naar aanleiding van dit rapport hebben verschillende vakbonden aangegeven zich niet meer te gehouden te voelen aan de arbeidsvoorwaardencondities uit het steunpakket.

Een aantal vakbonden heeft een klacht ingediend bij de ILO waarin wordt aangevoerd dat de Nederlandse overheid bij de totstandkoming van het 2020 steunpakket aan KLM in strijd zou hebben gehandeld met de vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid zoals vastgelegd in de ILO-conventies. Het ILO-rapport dat in reactie daarop is opgesteld, is op onderdelen kritisch op het handelen van de staat. Zo stelt de ILO dat de vakbonden tijdig geconsulteerd hadden moeten worden. Tegelijkertijd erkent de ILO de bijzondere economische omstandigheden die inbreken op de CAO-dialogoog kunnen rechtvaardigen. In de aanbevelingen roept de ILO de overheid op om in overleg te gaan met vakbonden en werkgever(s) om ervoor te zorgen dat de duur en impact van de maatregelen niet

⁶ Kamerstuk 36 108, nr. 7.

verder gaan dan strikt noodzakelijk. De ILO stelt dat de zaak niet verder onderzocht hoeft te worden en sluit hiermee de zaak af.⁷

Het kabinet is van mening dat er geen sprake is geweest van een zelfstandige eenzijdig opgelegde loonmaatregel vanuit de Nederlandse staat. In het kader van de benodigde kostenreductie en de verbetering van de concurrentiepositie heeft het kabinet aangegeven dat een substantiële bijdrage van het personeel nodig zal zijn langs het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Er is een voorstel gedaan op welke manier, en conform dit principe, hier nadere invulling aan kan worden gegeven door KLM in overleg met de betrokken vakbonden.

De Nederlandse staat is het met de aanbeveling van de ILO eens dat de maatregel niet langer dient te duren dan strikt noodzakelijk is. Het steunpakket voldoet hieraan, omdat de voorwaarden die zijn overeengekomen met KLM juridisch van kracht blijven tot de steun is afbetaald en beëindigd. Het ILO-rapport heeft geen juridische gevolgen voor de geldigheid van deze voorwaarden. Binnen het eerder beschreven uitgangspunt uit het steunpakket dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen en de afspraak dat de beïnvloedbare kosten met minimaal 15% gereduceerd dienen te worden, zijn er bovendien mogelijkheden voor KLM en de bonden om de lonen van bepaalde doelgroepen te verhogen.⁸ Binnenkort wordt er een gesprek gevoerd met KLM en de bonden waar onder meer deze beide punten aan de orde komen.

Wij waarderen de bijdragen die KLM heeft geleverd om hun inspanningen op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden te concretiseren en tussentijds meetbaar te maken. Op basis van deze bijdragen is het monitoringsplan opgesteld. De staatsagent geeft aan dat het monitoringsplan ook na beëindiging van het steunpakket een basis kan bieden om te blijven monitoren of KLM aan de luchtvaartgerelateerde voorwaarden voldoet. De luchtvaartgerelateerde voorwaarden zijn verankerd in de Luchtvaartnota 2020–2050 (Kamerstuk 31 936, nr. 820) of worden komende tijd vastgelegd in wet- en regelgeving. KLM blijft dan ook na beëindiging van het steunpakket aan deze voorwaarden gehouden.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het blijven monitoren van deze luchtvaartgerelateerde voorwaarden, ook na beëindiging van het steunpakket, om de voortgang van het behalen van de beleidsdoelen ten aanzien van netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid inzichtelijk te maken. Op welke wijze hier uitvoering aan kan worden gegeven en op welke partijen de monitoring toeziet, wordt komende periode nader onderzocht.

Stand van zaken terugbetaling KLM

In het commissiedebat Luchtvaart van 24 februari jl. (Kamerstuk 31 936, nr. 930) is toegezegd dat de Kamer in juni schriftelijk geïnformeerd zal worden over terugbetaling van de staatssteun door KLM, tegelijk met de rapportage van de staatsagent. Medio 2020 heeft KLM een steunpakket van de staat ontvangen van in totaal EUR 3,4 mld., bestaande uit een directe lening van de staat van EUR 1,0 mld. en een garantie van de staat (voor 90%) op een kredietfaciliteit van een consortium van banken van EUR 2,4 mld. De enige trekking die KLM heeft gedaan onder de directe lening van de staat heeft plaatsgevonden in augustus 2020. Dit betrof een trekking van EUR 277 mln. KLM heeft toentertijd ook een eerste trekking

⁷ Het volledige rapport kan via deze link gevonden worden: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_839951.pdf.

⁸ In lijn met motie van de leden Kathmann en Nijboer (Kamerstuk 29 544, nr. 1107).

ter hoogte van EUR 665 mln. gedaan onder de kredietfaciliteit waar de staatsgarantie op rust. Inmiddels heeft KLM deze trekking van EUR 665 mln. onder de kredietfaciliteit van banken afgelost (EUR 311 mln. in mei 2022 en EUR 354 mln. begin juni 2022). Dat betekent niet dat de garantie op deze kredietfaciliteit is beëindigd. De garantie komt te vervallen nadat deze kredietfaciliteit is beëindigd. KLM heeft aangegeven dat de onderneming het nog openstaande bedrag onder de directie lening (de genoemde EUR 277 mln.) zal afbetalen zodra de financiële situatie dat toelaat.

De monitoring door de staatsagent op grond van de leningsdocumentatie eindigt op het moment dat de garantie is komen te vervallen door de beëindiging van de kredietfaciliteit en de directe staatslening volledig is afgelost en beëindigd.

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

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