

Naleving van de voorwaarden van het steunpakket KLM Vijfde periodieke rapportage

Samenvatting

- In voorgaande rapportages heeft de staatsagent waardering uitgesproken voor de inspanningen van de medewerkers van KLM, die het bedrijf door de enorm lastige coronatijd hebben geholpen. Hier wordt die waardering als eerste genoemd.
- KLM heeft de coronacrisis overleefd. Het steunpakket van het ministerie van Financiën is terugbetaald en opgezegd. De € 2 miljard NOW-steun hoeft niet te worden terugbetaald. De lening van de Belastingdienst staat voor € 1,3 miljard nog uit.
- Belangrijke voorwaarden van het steunpakket zijn niet nageleefd. Het effect van de structurele kostenmaatregelen schiet in 2023 een kwart (€ 250 miljoen) tekort, oplopend tot bijna de helft (€ 475 miljoen) in 2025. De winstdeling over 2022 is tegen de afspraken. Het faciliteren van belastingontwijking door vliegend personeel is niet beëindigd. De arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van hoger betaald personeel bleef in 2022 ver achter (met 10%-15%) bij de voorwaarden, die zijn aangepast voor de hogere inflatie. Door de laagbetaalde grond- en cabinemedewerkers en bestuur en top management is de afgesproken bijdrage wel geleverd.
- Naleving en handhaving van deze voorwaarden is alsnog mogelijk. Bij naleving heeft de overheid onverminderd belang. Niet alleen financieel (geen oneigenlijke besteding van overheidsmiddelen), maar ook gelijke behandeling ten opzichte van andere steunontvangers en rechtvaardigheidsgevoel van anderen die wel voorwaarden van overheidssteun respecteren. En daarmee het belang van vertrouwen in de overheid. Voorts waren de voorwaarden een onderdeel van de goedkeuring van de Europese Commissie voor deze coronasteun aan KLM.
- De informatievoorziening en de medewerking van de leiding van KLM gingen goed totdat de voorwaarden gingen knellen. Anders dan overeengekomen werden de staatsagent en de Staat toen niet langer tijdig en betrouwbaar geïnformeerd. Schendingen kwamen pas later of na onderzoek door externen aan het licht. Het Jaarverslag 2022 van KLM biedt een verkeerde weergave van de feiten met betrekking tot de naleving van de voorwaarden van het steunpakket.
- De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden gelden veelal voor het jaar 2030 en moeten tot dan worden gemonitord om te kunnen beoordelen of ze worden nageleefd. De bijdrage van KLM aan de netwerkkwaliteit van Schiphol is groot maar de afhankelijkheid van KLM neemt af. Aan het belang van netwerkkwaliteit doet de communicatie van KLM over de door het kabinet besloten krimp van Schiphol geen recht.

1. Inleiding

Dit is de vijfde 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, de vierde op 25 januari 2023. Nu KLM het steunpakket per 17 april 2023 heeft opgezegd is dit tevens een afrondende rapportage. Separaat worden in de

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

aanbiedingsbrief bij deze rapportage enkele elementen aangereikt voor de evaluatie die door de ministers van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is aangekondigd².

In hoofdstuk 2 worden de structuur van het steunpakket, de voorwaarden en de waarborgen voor naleving samengevat en in een actuele context geplaatst. Vervolgens wordt ingegaan op de naleving van de bedrijfseconomische voorwaarden waaronder dividend-, liquiditeit-, lening- en garantiecondities (hoofdstuk 3) en van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden (hoofdstuk 4). Net als in de voorgaande rapportages wordt ook aandacht besteed aan de werkwijze van de staatsagent en de medewerking van KLM (hoofdstuk 5). Daarna volgt een slotwoord.

In voorgaande rapportages heeft de staatsagent waardering uitgesproken voor de inspanningen en prestaties van de medewerkers van KLM, die het bedrijf door de enorm lastige coronaperiode hebben geholpen. In deze afsluitende rapportage is die waardering evenzeer op zijn plaats.

Naast KLM, AFKL, de ministeries en overheidsorganisaties zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), de slotcoördinator (Airport Coordination Netherlands), de Arbeidsinspectie, Schiphol en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) heeft de staatsagent de afgelopen 2½ jaar ook gesproken met een groot aantal 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) alsmede over het economisch vestigingsklimaat met VNO-NCW.

Alle verzoeken van personeelsvertegenwoordigingen van KLM om een gesprek met de staatsagent zijn gehonoreerd. Naast bijeenkomsten met de Ondernemingsraad van KLM waren er prettige gesprekken met de Vereniging Nederlands Cabinepersoneel (VNC), de Vakbond AVV-KLM zaken, FNV Luchtvaart, en de Stichting MAC Vliegers. Van de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (VNV) is geen verzoek ontvangen.

Net als voorheen is een concept van het rapport voor opmerkingen voorgelegd aan KLM en is over de ontvangen opmerkingen met KLM gesproken. De informatieplicht van KLM uit hoofde van de *Framework Agreement* eindigde op 17 april 2023. Nieuwe informatie sindsdien is vermeld voor zover beschikbaar.

2. Structuur van het steunpakket en waarborgen voor naleving

In voorgaande rapportages zijn telkens toegelicht de structuur van het steunpakket, de doelstellingen en de daarmee verbonden voorwaarden, en de verschillende waarborgen voor naleving. Een en ander geplaatst binnen de bredere context van de coronasteun voor KLM. In dit hoofdstuk wordt dit geactualiseerd waar daartoe aanleiding bestaat.

2.1. Structuur en voorwaarden van het steunpakket

Geen enkel bedrijf in Nederland ontving de afgelopen jaren zoveel overheidssteun als KLM, zelfs bij lange na niet (zie onderstaande tabel). De steunoperatie had een omvang van in totaal ruim € 6¾ miljard. Dat is gemiddeld bijna € 250.000 per werknemer wiens baan zo werd gered. Hiervan bedroeg € 2 miljard (ruim € 70.000 per werknemer) NOW-loonsubsidie die niet hoeft te worden terugbetaald. Rekening houdend met de remuneratieverschillen bij KLM tussen enerzijds het grond- en cabinepersoneel en anderzijds de piloten komt dit neer op zo'n € 700.000 per piloot, waarvan zo'n € 200.000 NOW-subsidie per piloot die de belastingbetaler niet meer terugziet. De overige € 4¾ miljard bestaat uit 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. De garanties zijn beëindigd.

² Kamerbrief [Beëindiging steunpakket KLM](#), 18 april 2023.

Steunoperatie voor KLM

In mln €	Beschikbaar	Benut	Terugbetaald	Nog terug te betalen
NOW loonsubsidie	1,959	1,959		
Uitstel van loonbelasting	1,471	1,471	172	1,299
Overheidslening*	1,000	277	277	
Garantie op bankleningen*	2,400	665	665	
Totaal	6,830	4,372	1,114	1,299

* Steunpakket ministerie van Financiën.

Separaat van deze steunoperatie besteedde de Nederlandse overheid in 2019 een bedrag van € 744 miljoen aan de aankoop van aandelen AFKL. Doel daarvan was invloed te verkrijgen binnen de holding waarvan KLM deel uitmaakt. Sindsdien is op de waarde daarvan door koersdaling zo'n € 650 miljoen (bijna 90%) verloren. Dat is de prijs voor invloed. Voorts nam Nederland in 2022 voor € 220 miljoen deel in een nieuwe aandelenemissie.

Binnen de steunoperatie zijn aan de beschikbaarheid van de overheidslening en de garantie op bankleningen voorwaarden verbonden. Die worden gemonitord door de staatsagent. De voorwaarden zijn vastgelegd in de door het ministerie van Financiën op 7 augustus 2020 ondertekende *Framework Agreement* en het daaraan opgehangen Herstructureringsplan van KLM dat is goedgekeurd op 3 november 2020. Ook aan de NOW-steun en het belastinguitstel zijn voorwaarden verbonden. Die worden gehandhaafd door resp. het UWV en de Belastingdienst.

Bedrijfseconomische en financiële voorwaarden van het steunpakket van het ministerie van Financiën 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, staatsgaranties³); 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) liepen totdat het steunpakket op 17 april 2023 werd opgezegd. 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 overheidsbeleid ten aanzien van omgevingskwaliteit, dan wel tot 2030 (duurzaamheid).

Deze looptijden kennen een inhoudelijke logica. Voor dividendverbod, liquiditeitscondities en arbeidsvoorwaardelijke condities is gebruikelijk dat deze vervallen zodra de steun is afbetaald en het steunpakket is opgezegd. Europese steuncondities kennen een vergelijkbare benadering. Dat de voorwaarden ter verbetering van de winstmarge door middel van structurele kostenreductie en productiviteitsverbetering doorlopen tot 2025 weerspiegelt hun onderliggend doel: structurele gezondmaking van het bedrijf en versterking van de concurrentiekracht. Daarvoor zijn structurele maatregelen nodig en afgesproken. Ook de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden beogen een structureel resultaat en kennen derhalve een langere looptijd.

³ De staatsgaranties zijn afspraken die de Nederlandse Staat ten tijde van de fusie van Air France en KLM 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 beoogd het publieke belang te borgen dat met KLM is gemoeid. Bij de steunverlening is vastgelegd dat de opzegtermijn van de zogenaamde staatsgaranties is verlengd van 9 maanden naar 5 jaren.

De meeste voorwaarden van de *Framework Agreement* en het Herstructureringsplan vervielen toen het steunpakket op 17 april 2023 door KLM werd opgezegd⁴. Gelet op de afgesproken looptijden mag echter worden verwacht dat KLM ook nadien blijft voldoen aan de structurele kostenreductie uit het Herstructureringsplan en aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, en over beide publiek verantwoording blijft afleggen. Voor de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden biedt het door het ministerie van IenW met input van KLM opgestelde monitoringsplan daarvoor een basis (zie hoofdstuk 4). Ten aanzien van de bedrijfseconomische voorwaarden kan het ministerie van Financiën voor rapportage zorgdragen. Het ligt voor de hand dat gerapporteerd blijft worden over de voorwaarden waaraan KLM had moeten voldoen gedurende het steunpakket en die nog relevant zijn. Dat betreft in ieder geval het treffen van structurele kostenmaatregelen met voldoende effect tot 2025. Daarnaast is er de vraag of KLM alsnog zal voldoen aan de voorwaarden ten aanzien van de winstdeling 2022, de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in 2022, en de beëindiging van het faciliteren van mogelijke belastingontwijking door personeel.

Met de opzegging van het steunpakket is niet vervallen de geldigheid van de voorwaarden voor de periode waarin het steunpakket van kracht was, dat wil zeggen van 7 augustus 2020 tot 17 april 2023. Belangrijke voorwaarden zijn niet nageleefd.

2.2. Waarborgen voor naleving

Voor de bevordering van naleving is in en rond het steunpakket een scala aan waarborgen ingericht en als zodanig extern gepresenteerd. Deze variëren van monitoring van de voorwaarden door de staatsagent tot escalatie naar het ministerie van Financiën ingeval niet aan de voorwaarden wordt voldaan, openbare voortgangsrapportages van de staatsagent, toelichtingen van de staatsagent aan het parlement en beantwoording van Kamervragen, en informele en formele handhavingsmiddelen verbonden aan het steunpakket van het ministerie van Financiën en aan de overige bestanddelen van de coronasteunoperatie voor KLM.

Keuzes over de inzet van beschikbare handhavingsmiddelen zijn niet aan de staatsagent. Die zijn aan de Staat. De staatsagent is aan de Kamer en de Europese Commissie gepresenteerd als een waarborg voor naleving met een brede toezichthoudende taak. Tegen die achtergrond worden de verschillende waarborgen hier in een actuele context samengevat, echter zonder te treden in keuzes met betrekking tot de inzet van middelen die vallen buiten de verantwoordelijkheid van de staatsagent. Daarmee wordt de beantwoording van Kamervragen van mei 2022 aangevuld.

Met naleving van de voorwaarden door KLM zijn belangen van de Staat gemoeid. Niet alleen financiële belangen (geen oneigenlijke besteding van overheidsmiddelen), maar ook de gelijke behandeling ten opzichte van andere steunontvangers en het rechtvaardigheidsgevoel van anderen die wel de voorwaarden van overheidssteun respecteren. En daarmee het belang van vertrouwen in de overheid.

Een belang van de Staat is ook gelegen in het feit dat de voorwaarden een onderdeel waren van de goedkeuring van de Europese Commissie voor deze coronasteun. Door de Nederlandse regering is bij de aanvraag van goedkeuring bij de Europese Commissie aangevoerd dat er voorwaarden aan de steun verbonden waren. In het persbericht⁵ van de Commissie bij de goedkeuring zegt Eurocommissaris Vestager: "*The Netherlands imposed certain conditions on the aid measure [...]. Very good.*" Ook in het besluit van de Commissie wordt verwezen naar de voorwaarden en de waarborgen voor de naleving ervan. Tegen de goedkeuring werd en wordt door Ryanair geprocedeerd vanuit het oogpunt van gelijke concurrentievoorwaarden. In een brief aan de Tweede Kamer hierover wezen de ministers van Financiën en IenW op de waarborg van de staatsagent die toeziet op de naleving van de gemaakte afspraken⁶.

⁴ Behalve de staatsgaranties, die ook na beëindiging van het steunpakket van kracht blijven met een opzegtermijn van 5 jaren.

⁵ [Persbericht Europese Commissie](#), 13 juli 2020.

⁶ Kamerstuk 29232 nr. 50, 21 mei 2021.

Zoals door de ministers met de Kamer is gedeeld, hebben zij verschillende malen indringend gesproken met het bestuur en de raad van commissarissen (RvC) van KLM en de leiding van AFKL om op naleving van de steunvoorwaarden aan te dringen. Ondanks herhaalde toezeggingen van KLM hebben die gesprekken tot dusverre niet tot naleving geleid. In tegendeel zelfs, zoals ook in deze voortgangsrapportage geconcludeerd moet worden. Voor zover het voeren van gesprekken niet tot de gewenste resultaten leidt, staan de overheid ook andere, meer dwingende middelen ter beschikking.

Privaatrechtelijke handhaving

De *Framework Agreement* onder het steunpakket van het ministerie van Financiën is een privaatrechtelijke overeenkomst. Derhalve staan privaatrechtelijke wegen open voor handhaving en schadeverhaal. De *Framework Agreement* noemt arbitrage en de gang naar de rechter. Gebruikelijke remedies bij schending van contractvoorwaarden zijn daarbij: nakoming van de voorwaarden; opschorting of ontbinding van het contract (terugvordering van de verstrekte staatslening, opschorting of beëindiging van de staatsgaranties op bankleningen); en schadevergoeding. Indien sanctiebepalingen in een contract zijn opgenomen kunnen deze het recht op schadeverhaal inkaderen. In de *Framework Agreement* zijn dergelijke bepalingen niet opgenomen, derhalve is uit dien hoofde het recht op schadeverhaal niet beperkt.

Onder de *Framework Agreement* tussen de Staat, KLM en AFKL hangen de eveneens privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de Staat en KLM voor de overheidslening en tussen de Staat, KLM en elk van de banken wier leningen aan KLM door de Staat werden gegarandeerd. Het steunpakket is een contractuele verplichting in zijn totaliteit. De voorwaarden die zijn vastgelegd in de *Framework Agreement* hebben ook juridische betekenis voor de specifieke overeenkomsten onder de overheidslening en de garanties. Deze specifieke overeenkomsten kunnen niet op zichzelf worden gezien. Er zijn verschillende juridische verbanden tussen de *Framework Agreement* en de specifieke overeenkomsten. Bovendien stelt elke overeenkomst de Staat in de gelegenheid om naar Nederlands recht civielrechtelijke stappen te ondernemen in geval van contractuele niet-nakoming door KLM of AFKL.

Geen van de remedies bij schending c.q. niet-nakoming van de contractvoorwaarden is door de minister van Financiën tot dusverre per arbitrage of bij de rechter geëist. In mei 2022 meldde de minister aan de Kamer de niet-naleving van de voorwaarden door KLM onacceptabel te achten en mogelijkheden van handhaving te onderzoeken. Daarbij wees zij op de complicatie dat banken leningen hadden verstrekt aan KLM die betrokkenheid van de Staat veronderstelden. Voor zover de staatsagent hierover door het ministerie van Financiën is geïnformeerd, moet geconcludeerd worden dat dit een beleidsmatige en niet een juridische complicatie betreft.

Zoals opgemerkt zijn met de opzegging van het steunpakket op 17 april 2023 de meeste steunvoorwaarden formeel vervallen. Dat wil echter niet zeggen dat daarmee ook aan de mogelijke remedies tegen niet-nakoming voorafgaand aan de opzegging van het steunpakket een einde is gekomen. Terugvordering van de verstrekte staatslening en opschorting of beëindiging van de staatsgaranties op bankleningen zijn niet meer aan de orde. Maar nakoming van de voorwaarden en schadevergoeding voor niet-nakoming daarvan kunnen ook nadien worden geëist indien KLM tijdens de looptijd niet aan de voorwaarden heeft voldaan en daardoor toerekenbaar tekort is geschoten. Dat betreft volgens deze voortgangsrapportage met name de naleving van de arbeidsvoorwaardelijke condities in 2022, het verbod op winstdeling 2022, beëindiging van het faciliteren van mogelijke belastingontwijking door KLM personeel, en het treffen structurele kostenmaatregelen om de concurrentiepositie te verbeteren en te voorkomen dat KLM binnen afzienbare tijd wederom op overheidssteun aangewezen zal zijn.

Daarbij is relevant dat aan de schending van voorwaarden geen overmacht ten grondslag lag. Dat is in de voortgangsrapportages al toegelicht. Het wordt ook bevestigd doordat KLM reeds direct na het aangaan van de *Framework Agreement*, in het najaar van 2020, afspraken met de bonden maakte die strijdig waren met de steunvoorwaarden (zie par. 3.3 over de winstdeling 2022).

Het is derhalve logisch er vanuit te gaan dat KLM niet langer kan worden gehouden aan voorwaarden die formeel niet langer gelden na 17 april 2023, maar dat niets is afgedaan aan de rechten van de Staat ten aanzien van het eerder niet nakomen van voorwaarden door KLM. Indien er bij opzegging van het steunpakket wel dergelijke rechten waren vervallen, zou de Kamer daar tijdig tevoren van op de hoogte zijn gesteld. Door beide Kamers is zowel in mei 2022 als meer recent aan de minister een groot aantal vragen gesteld over de consequenties voor KLM van niet-naleving van de voorwaarden van het steunpakket. Daarover vindt een gesprek van de Tweede Kamer met de minister plaats op 1 juni 2023. De Eerste Kamer leverde op 9 mei 2023 de inbreng voor een schriftelijk overleg.

De door de minister van Financiën genoemde complicatie van door de Staat gegarandeerde bankleningen aan KLM doet zich niet langer voor, immers aan de garantiefaciliteit is per 17 april 2023 een einde gekomen.

Gebruik van overige componenten van de coronasteun voor KLM

Naast de privaatrechtelijke handhaving die direct verbonden is aan de *Framework Agreement*, kunnen er aanvullende middelen in beeld worden gebracht om naleving af te dwingen. Het steunpakket van het ministerie van Financiën is immers onderdeel van een bredere coronasteunoperatie voor KLM en is door het kabinet als zodanig aan de Kamer gepresenteerd⁷. Op die basis is het steunpakket in 2020 door de Kamer geaccordeerd. De andere twee hoofdonderdelen zijn: € 2 miljard NOW-steun verstrekt door het UWV, en € 1,5 miljard lening (5 jaar uitgestelde belastingafdracht met rente) van de Belastingdienst. Deze beide onderdelen zijn in beginsel voorhanden om naleving van de voorwaarden van het steunpakket van het ministerie van Financiën te bevorderen. Het zijn alle drie onderdelen van een samenhangende steunoperatie verstrekt door dezelfde Rijksoverheid aan dezelfde onderneming en goedgekeurd door hetzelfde parlement.

Niet alleen vanwege het doorlopen traject in het parlement ligt het voor de hand deze steunonderdelen in samenhang te behandelen. Ook in de relatie van de overheid met KLM kan dat aangewezen zijn. Gebleken is dat KLM aan de voorwaarden van de NOW-steun zorgvuldig voldoet (zie par. 5.2), maar aan die van het steunpakket van het ministerie van Financiën niet. Zo kennen beide steunonderdelen een verbod op winstdeling 2022. Aan het NOW-verbod op winstdeling aan senior management voldoet KLM wel, aan het overige verbod op winstdeling vastgelegd in de *Framework Agreement* niet. Om het selectief voldoen aan steunvoorwaarden tegen te gaan kan de overheid ervoor kiezen, voor zover de regelingen dat toestaan, deze in samenhang te hanteren en geen inzet van middelen die binnen de steunoperatie beschikbaar zijn op voorhand uit te sluiten.

Volgens de [Regeling uitgestelde belastingafdracht](#) die aan de 5 jaar uitgestelde belastingafdracht ten grondslag ligt, wordt verleend uitstel door de Belastingdienst ingetrokken als de belangen van de Staat zich tegen verder uitstel verzetten. Aan het ministerie van Financiën heeft de staatsagent over de hanteerbaarheid van deze regeling in de huidige casus vragen gesteld. Betoogd kan immers worden dat een onderneming die de voorwaarden van de samenhangende steunoperatie in ernstige mate en ongestraft schendt, daarmee de belangen schaadt van de Staat zoals de belangen die hierboven zijn genoemd. De lening van de Belastingdienst aan KLM staat voor € 1,3 miljard nog uit. Voor zover de staatsagent hierover is geïnformeerd kan deze belastingschuld bij voortgaande schending van de steunvoorwaarden worden ingevorderd indien dat binnen de regeling in het belang van de Staat wordt geacht.

⁷ Zie Brief aan de Tweede Kamer, Noodpakket banen en economie, 1 mei 2020, Kamerstuk 35420 nr. 36; Brief aan de Eerste Kamer, Noodpakket banen en economie, 2 mei 2020, Kamerstuk 35420 nr. G; Brief aan de Eerste Kamer, Noodpakket banen en economie, 17 juni 2020, Kamerstuk 35420 nr. I; Brief aan de Tweede Kamer, Air France – KLM, 26 juni 2020, Kamerstuk 29232 nr. 41; Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, Reactie Schriftelijk Overleg Staatsdeelnemingen, 6 december 2021; Tweede Kamer, Verslag van een Schriftelijk Overleg inzake aandelenemissie Air France-KLM, 27 mei 2022.

Door de staatsagent is niet diepgaand onderzocht of er formele aanknopingspunten zijn om het NOW-deel van de steunoperatie voor KLM in te zetten als middel voor de handhaving van de voorwaarden verbonden aan het steunpakket van het ministerie van Financiën. Het lijkt erop dat dat niet zomaar het geval is. Het neemt echter niet weg dat dit onderdeel van de steunoperatie desgewenst wel kan worden ingezet om druk uit te oefenen om de voorwaarden na te leven. KLM is verreweg de grootste ontvanger van NOW-steun in Nederland. Weliswaar heeft KLM een recht om van deze regeling gebruik te maken, maar geen enkel bedrijf is verplicht om dat te doen. En al helemaal niet tot het uiterst beschikbare bedrag (zie par. 3.3) terwijl belangrijke voorwaarden van aanpalende onderdelen van de steun worden geschonden.

Gebruik van het aandeelhouderschap in Air France-KLM

De Staat is een van de grootste aandeelhouders van moederbedrijf AFKL. Daar is in 2019 en 2022 bijna € 1 miljard aan belastingmiddelen aan besteed, met als doel om invloed te verkrijgen bij het moederbedrijf van KLM. De meest recente aandelenaankoop (€ 220 miljoen) is in mei 2022 door de Kamer goedgekeurd onder de aanname dat KLM de steunvoorwaarden zou respecteren en dat er bij niet-naleving consequenties zouden zijn voor KLM. Bij die gelegenheid nam de Tweede Kamer een motie aan die het kabinet verzocht onverkort aan de steunvoorwaarden vast te houden en de naleving ervan af te dwingen.

Bij ernstige schending van steunvoorwaarden kan invloed worden aangewend via AFKL. Zo is het mogelijk dat de Staat, indien dermate aan naleving van de voorwaarden wordt gehecht, ervoor kiest aan te geven zijn vertrouwen in bestuur en commissarissen van KLM op te zeggen wanneer herhaald overleg van de ministers met de leiding van het bedrijf onvoldoende oplevert en belangrijke voorwaarden verbonden aan de steunoperatie blijvend worden geschonden. Het is mogelijk dat het moederbedrijf AFKL daar gevoelig voor is, temeer daar AFKL ook zelf, naast de Nederlandse Staat en KLM, ondertekenaar is van de *Framework Agreement* en derhalve niet alleen een belang maar ook de plicht heeft om aan de naleving van de voorwaarden mee te werken.

3. Bedrijfseconomische voorwaarden

3.1. Structurele kostenreductie

Het steunpakket vereist dat KLM maatregelen neemt om de beheersbare kosten structureel met tenminste 15% te verlagen en zo de concurrentiepositie te verbeteren⁸. Dat is circa 9% van de totale kosten – zeker niet een ongebruikelijk grote opgave voor een onderneming wier overleving in het geding is. Om recht te doen aan de exceptionele kostenstijgingen voor luchtverkeersleiding, luchthavens en emissiehandel en emissiecompensatie⁹ is deze voorwaarde door de staatsagent met goedvinden van de Staat nog aangepast. Daarover is in de vierde voortgangsrapportage verslag gedaan. Met de hogere inflatie is volledig rekening gehouden. Hoewel dit wel echte kosten zijn die door KLM zullen moeten worden opgebracht, is de vereiste structurele kostenreductie met deze aanpassing verminderd.

In 2021 en 2022 voldeed KLM ruimschoots aan de vereiste kostenreductie, maar niet door middel van maatregelen met een voldoende structurele doorwerking. Daardoor schiet de reductie van de beheersbare kosten in 2023 met € 250 miljoen tekort bij de voorwaarde van het steunpakket. Daarna loopt dit gat op tot € 475 miljoen structureel vanaf 2025. Dat is een kwart oplopend tot bijna de helft van de afgesproken structurele kostenreductie.

⁸ 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. De olop 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 vermeld in de tweede voortgangsrapportage, pp. 4-5.

⁹ 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 (CORSA)*.

Met de opzegging van het steunpakket is niet verdwenen de voorwaarde van de *Framework Agreement*, dat KLM het Herstructureringsplan uitvoert en structurele (niet slechts tijdelijke) maatregelen neemt. Zonder voldoende structurele kostenreductie is ook aan de onderliggende doelstelling van het steunpakket, dat KLM de concurrentiepositie structureel versterkt, nog niet voldaan.

Na de vorige voortgangsrapportage is over de schending van deze steunvoorwaarde en de gevolgen daarvan geen verbetering te melden. In tegendeel, zoals blijkt uit het sindsdien gepubliceerde Jaarverslag 2022. Met een eigen vermogen dat nauwelijks positief is heeft KLM in vergelijking met niet alleen *low cost* concurrenten, maar ook andere *legacy carriers* in Europa, een zwakke balans. In de luchtvaart wordt voor de kapitaalratio (eigen vermogen gedeeld door totale activa) een waarde van 20% als norm gezien. Bij KLM bedraagt de ratio 1% (ultimo 2022). De komende periode zal deze positie geleidelijk kunnen verbeteren, mits er geen tegenwind is. Het risico dat KLM weer moet aankloppen voor steun van de belastingbetaler is, nu KLM nalaat de afgesproken structurele kostenmaatregelen te nemen, niet conform de voorwaarden van het steunpakket verminderd.

Tegenover de tekortgeschoten kostenreductie stond ook geen efficiëntieverbetering om de productiviteit en de winstmarge te versterken (zie par. 3.2).

3.2. Arbeidsvoorwaardelijke bijdrage

Aan het steunpakket zijn 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 personeelsgroepen grond, cabine en cockpit (opgenomen in het Herstructureringsplan). Deze waren van kracht zolang het steunpakket niet was opgezegd, en kunnen naar eigen keuze van KLM langer worden ingezet voor zover dat 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 bleven van kracht zolang het steunpakket niet was opgezegd.
- Winstdelingsregeling: KLM zorgt ervoor dat deze regeling is opgeschort zolang het steunpakket niet is opgezegd.
- Medewerking aan of facilitering van belastingontwijking door werknemers wordt door KLM beëindigd.

Over de totstandkoming van deze voorwaarden heeft de *International Labour Organization* (ILO) zich op initiatief van enkele bonden gebogen en in 2022 haar observaties gepubliceerd. Door de Nederlandse Staat is vervolgens aangegeven dat deze observaties geen aanleiding geven tot het wijzigen van de voorwaarden. Op die basis vervult de staatsagent onveranderd zijn taak om te monitoren of aan de voorwaarden van het steunpakket is voldaan. In de derde voortgangsrapportage is daar aandacht aan besteed (par. 2.2).

Wel heeft de staatsagent bij de toepassing van deze voorwaarden, met goedvinden van de Staat, volledig rekening gehouden met de onverwacht hogere inflatie. Daarnaast is rekening gehouden met de krapte in de voor KLM relevante segmenten van de arbeidsmarkt. Dat betreft met name het lager betaald grondpersoneel. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de vierde voortgangsrapportage. Daar is geconstateerd dat KLM sinds het voorjaar van 2022 aan het merendeel van de condities met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden – na aanpassing voor de hogere inflatie – niet heeft voldaan. Naar pas eind vorig jaar bleek, is de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage per maart 2022 terzijde geschoven. De staatsagent noch de Nederlandse Staat zijn daar op dat moment door KLM in gekend of van een besluit op de hoogte gesteld.

Rekening houdend met de hogere inflatie bleef de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van piloten in 2022 ver achter (in de orde van 15%) bij de verplichtingen die door KLM zijn aangegaan ter verkrijging van de miljardensteun. Voor het cabine- en grondpersoneel is het beeld genuanceerder. Afgezet tegen de door KLM zelf ingevulde, gestaffelde bijdrage werd (rekening houdend met de hogere inflatie) door de lager betaalde medewerkers in 2022 grosso modo voldaan aan de (minder omvangrijke) toezeggingen. Tevens is daar sprake van arbeidsmarktcrapte, zoals bij de grondafhandeling. Maar ook voor de hoger betaalde cabine- en grondmedewerkers bleef de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in 2022 (rekening houdend met de hogere inflatie) ver achter bij de toezeggingen aan de overheid (in de orde van 10%). Voor bestuur en top management werd in 2022 wel voldaan aan de verlaging van de arbeidsvoorwaarden conform het steunpakket. Maar de voortijdige uitbetaling van variabele beloning 2019 was een schending van de steunvoorwaarden (zie vierde voortgangsrapportage).

Al met al leverde de cao-ontwikkeling in 2022 eerder een aanzienlijke stijging op van de structurele kosten dan dat deze bijdroeg aan structurele kostenreductie en gezondmaking van het bedrijf. Daar komt nog bij dat aan het personeel een bijzondere uitkering werd toegezegd, na opzegging 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. Van herstel van de concurrentiepositie komt zo nog minder terecht.

Hiertegenover staat, behalve bij het grondpersoneel, geen productiviteitsverbetering die de tekortgeschoten kostenreductie kan compenseren¹⁰. Zowel cockpit- als cabinepersoneel laat tot 2025 weinig efficiëntieverbetering zien. In 2022 bevonden de blokuren per piloot zich 15% onder het pre-coronaniveau, als gevolg van het feit dat ook de productie nog niet volledig was hersteld maar de piloten wel dankzij de NOW-steun hun baan hadden behouden. Naar verwachting zullen de blokuren per piloot pas tegen 2025 terugkeren naar het niveau van 2019, zonder dat er structurele productiviteitsverbetering in zicht is. Het grondpersoneel laat wel verbetering zien, onder meer dankzij *backoffice*-herstructurering en meer efficiënte grondafhandeling na vlootvernieuwing.

3.3. Verbod op winstdeling

Volgens de *Framework Agreement* dient KLM ervoor te zorgen dat de winstdelingsregeling is opgeschort zolang het steunpakket niet is opgezegd. Anders dan bij de variabele beloning 2019 gaat dit niet over het moment van uitbetaling, maar over de toekenning en uitbetaling zelf. In 2020 en 2021 werd door KLM geen winst gemaakt en viel er dus niets te delen. In 2022 werd voor het eerst weer winst gemaakt, maar het steunpakket was nog niet opgezegd. Derhalve is de aangekondigde winstdeling over 2022 strijdig met de voorwaarden van het steunpakket.

Over de winstdeling 2022 zijn van het bestuur van KLM tegenstrijdige verklaringen ontvangen (zie par. 5.1). Bovendien, naar onlangs uit onderzoek door externen is gebleken, is KLM reeds kort na ondertekening van de *Framework Agreement*, in strijd met deze overeenkomst, met de bonden overeengekomen om winstdeling 2022 in de cao's op te nemen en indien van toepassing uit te keren na opzegging van het steunpakket.

Niet onvermeld mag blijven de relatie met de NOW-steun die KLM ontving. Over 2022 was dat een bedrag van € 134 miljoen¹¹. In datzelfde jaar maakte KLM € 744 miljoen winst en was NOW-subsidie voor baanbehoud derhalve niet meer aan de orde. Het ontvangen van NOW-steun is dan strikt genomen niet tegen de regels, maar volgens velen wel tegen de geest van dit steunloket.

¹⁰ Zie vierde voortgangsrapportage, par. 3.2.

¹¹ De aanvraag betrof het eerste kwartaal van 2022 toen het NOW-loket in verband met de Omikron-variant van het coronavirus nog open was en er vanwege omzetverlies in dat kwartaal recht was op gebruikmaking. Dat neemt niet weg dat het KLM vrijstaat dit, nu de definitieve aanvraag aan de orde is, opnieuw te overwegen in de context van het gehele jaar 2022, de gemaakte winst in dat jaar, en het feit dat ook een deel van de NOW-voorwaarden (zoals die ten aanzien van remuneratie en dividenduitkering) het jaar als geheel als referentiepunt nemen.

Toen het loket in 2020 vanwege de crisis in haast werd geopend, deed toenmalig minister Koolmees een beroep op ondernemingen om hier op een maatschappelijk verantwoorde wijze mee om te gaan. Volgens het KLM Jaarverslag 2022 (p. 129) is de NOW-steun ontvangen over 2022 nog niet geauditeerd en wordt de definitieve aanvraag ingediend in het tweede kwartaal van 2023. Aan KLM kan worden gevraagd de NOW-steun over het jaar 2022 terug te storten. Eerder stortte een bedrijf als Booking.com de formeel terecht maar maatschappelijk onterecht verkregen NOW-steun vrijwillig terug. Door terugstorting van de over 2022 ontvangen NOW-steun kan het bestuur van KLM tevens vermijden dat winstdeling 2022 – los van het feit dat deze in strijd is met de steunvoorwaarden – mede wordt gefinancierd door NOW-steun, hetgeen volgens berichten in de pers door het bestuur als bezwaarlijk wordt gezien.

3.4. Facilitering van belastingontwijking

In voorgaande rapportages kwam de staatsagent tot de conclusie dat KLM niet voldeed aan de voorwaarde dat de facilitering van mogelijke belastingontwijking door buiten Nederland woonachtige werknemers wordt beëindigd. Aan die conclusie is sindsdien niets veranderd.

Wel is KLM met de bonden van piloten en cabinepersoneel 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. 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. 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. Door de piloten is nog niet ingestemd. In 2022 kregen de piloten de ruimte dit dossier buiten de toen lopende cao-onderhandeling te behandelen. Zo konden zij wel loonsverhoging incasseren, maar zonder in te stemmen met beëindiging van gratis woon-werkverkeer. Meer recent meldde het bestuur van KLM dat de instemming van de piloten onderdeel was geworden van nog andere onderhandelingen, onder meer over de winstdeling 2022 en over operationele besluiten voor de zomeroperatie die bij KLM voor goedkeuring aan de VNV worden voorgelegd (zie par. 3.5).

Door toedoen van dit alles is aan de woon-werkregeling sinds de ondertekening van de *Framework Agreement* niets veranderd. Het faciliteren van mogelijke belastingontwijking door personeel is door KLM niet beëindigd. Evenmin voldoet KLM daardoor aan de *Tax Governance Code* van VNO-NCW en aan de eigen *Code of Conduct* voor werknemers – codes die dergelijk belastinggedrag niet toestaan en, naar mag worden aangenomen, het faciliteren ervan evenmin.

De staatsagent heeft getoetst of in de nieuwe regeling, indien deze alsnog zou worden ingevoerd, sprake zou zijn van een woon-werkvergoeding voor buiten Nederland wonende werknemers op een vergelijkbaar niveau als voor in Nederland wonende werknemers en daarmee van beëindiging van de facilitering van mogelijke belastingontwijking. De vragen over de woon-werkvergoeding die de staatsagent drie maanden geleden aan KLM heeft gesteld zijn niet beantwoord. Op basis van de beschikbare informatie en prudente aannames, gevalideerd door deskundigen, komt de staatsagent tot de conclusie dat een maandbedrag van €125 te laag is om te concluderen dat in het buitenland wonende werknemers op gelijke voet worden behandeld met werknemers die in Nederland wonen. Nog steeds is bij dat maandbedrag sprake van aanzienlijke subsidiëring door KLM van het woon-werkverkeer van in het buitenland wonende werknemers. Naar schatting zou de maandelijkse vergoeding, gedifferentieerd naar reisafstand, gemiddeld tenminste viermaal zo hoog moeten zijn om tot een andere conclusie te kunnen komen. Derhalve zal zonder nadere maatregelen ook met deze nieuwe regeling geen einde zijn gemaakt aan de facilitering van mogelijke belastingontwijking.

De staatsagent heeft KLM verzocht om een vergelijking van de bestaande en nieuwe regeling met die van andere luchtvaartmaatschappijen, zodat een beoordeling mogelijk is van de positionering van KLM vanuit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap. Aan dat verzoek is KLM niet tegemoet gekomen.

3.5. Piloten cao

Herhaald is de piloten cao van KLM van invloed gebleken bij het niet voldoen aan de steunvoorwaarden. Deze cao speelde een rol bij structurele kostenreductie en productiviteitsversterking, bij de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage en de winstdeling 2022, en gaf de pilotenbond een instrument om beëindiging van het faciliteren van mogelijke belastingontwijking tegen te gaan. Reden om deze cao aan een nadere analyse te onderwerpen, afgezet tegen wat bij andere luchtvaartmaatschappijen gebruikelijk is. Deze analyse is uitgevoerd door externe deskundigen (zie Bijlage 1) met als doel een eerste beoordeling van gebieden die de structurele kosten van KLM opdrijven of de flexibiliteit om te reageren op de commerciële omgeving belemmeren.

De analyse bevestigt niet alleen dat piloten bij KLM in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen ruim worden betaald voor relatief minder uren. Ook wordt bevestigd dat de cao in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen meer rigiditeit oplevert die productiviteitsverbetering in de weg staat. Tevens is de cao naar het oordeel van deskundigen ongebruikelijk gedetailleerd, en is voor veel operationele besluiten goedkeuring nodig van de pilotenbond VNV. In combinatie met de ongebruikelijk korte looptijd (1 jaar, meer gebruikelijk is 3-5 jaar) levert dit een situatie op van vrijwel permanente onderhandeling. Dit ondermijnt het vermogen van de leiding van het bedrijf om het bedrijf te leiden, structurele hervormingen door te voeren en externe beloftes na te komen zoals gedaan in ruil voor steun van de Nederlandse overheid. De door het ministerie van Financiën bij aanvang van het steunpakket vereiste commitment clause heeft dat niet weten te ondervangen. Deze is door de piloten en de leiding van KLM genegeerd.

Een andere benadering kwam tot stand toen de overheden van Scandinavische landen vorig jaar stonden voor de redding van SAS Airlines. Hoewel de omstandigheden van SAS en KLM verschillen, bestond ook daar de noodzaak te komen tot structurele kostenreductie voor de levensvatbaarheid van de onderneming en bestond er bij de pilotenbonden weerstand daartegen. Het transformatieprogramma, SAS FORWARD, dat onderdeel is van een surseance van betaling / Chapter 11 procedure, streeft een relatief aanzienlijk grotere structurele kostenreductie na dan hetgeen door de Nederlandse overheid als voorwaarde is gesteld bij het miljardenpakket voor KLM (en waarvan KLM bijna de helft niet realiseert). Onenigheid met de piloten leidde afgelopen zomer tot twee weken stakingen en omvangrijke disruptie van het vliegverkeer. De eenmalige kosten hiervan voor SAS worden geschat op ruim € 140 miljoen. De uitkomst was een overeenkomst met de pilotenbonden over een nieuwe cao met een looptijd van 5½ jaar die een belangrijke bijdrage levert aan de benodigde structurele kostenreductie, met grotere productiviteit en commerciële flexibiliteit. De kosten veroorzaakt door de staking worden met de nieuwe cao terugverdiend. Door piloten wordt de komende jaren substantieel aan salaris ingeleverd, en zij gaan substantieel meer uren werken.

Bij KLM gaat de remuneratie van piloten, vanaf een al hoog niveau, nog stevig verder omhoog en zonder blijvende efficiëntiemaatregelen.

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

Op basis van rapportage van KLM constateert de staatsagent 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. Tevens is geconstateerd dat KLM heeft voldaan aan de financiële condities verbonden aan de lening en de garantie van de staat op bankleningen (zoals rente- en informatieverplichtingen). De communicatie hierover verliep grotendeels rechtstreeks tussen KLM en de desbetreffende geldschieters en kende een in de financiële wereld gebruikelijk karakter.

4. 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 vorig jaar door het ministerie van IenW in samenspraak met KLM en de staatsagent geoperationaliseerd in de vorm van een monitoringsplan¹². 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 eerste rapportage zou het jaar 2022 betreffen. Na rappelleren heeft KLM op 4 mei 2023 een rapportage over 2022 opgeleverd die onvolledig was. Deze is onderstaand verwerkt.

Ook na opzegging 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. De aanbeveling is om ervoor zorg te dragen dat tot 2030 gerapporteerd wordt wat wordt waargemaakt van de in ruil voor het steunpakket gedane beloftes.

4.1. Netwerkkwaliteit

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat de KLM groep haar netwerk vanuit Nederland ontwikkelt in overeenstemming met het beleidskader netwerkkwaliteit. Dit beleidskader is in december 2022 gepubliceerd¹³. Het doel ervan is het publieke belang van goede verbondenheid van Nederland 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 (zgn. *Globalization and World Cities* oftewel GaWC) bestemmingen met een weging naar de mate waarin de bestemmingen voor Nederland relevant zijn, en een afnemende meeropbrengst van hogere frequenties. Aan de hand van dit beleidskader zal het ministerie van IenW de netwerkkwaliteit van Schiphol monitoren.

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 de KLM groep aan de netwerkkwaliteit in beeld worden gebracht.

Ontwikkeling netwerkkwaliteit Schiphol en bijdrage van KLM groep

In opdracht van de staatsagent is deze meting door SEO Economisch Onderzoek (SEO) voor de jaren 2013-2022 verricht (zie Bijlage 2). Geconcludeerd kan worden dat de KLM groep ruim de helft van de vluchten uitvoert op Schiphol; haar capaciteit daarbij echter minder dan andere luchtvaartmaatschappijen richt op voor Nederland relevante GaWC bestemmingen; en dat na 2013 het aandeel unieke routes van KLM is gedaald. De bijdrage van KLM aan de netwerkkwaliteit van Schiphol is relatief afgenomen, en daarmee tevens de afhankelijkheid van KLM. Dat werd mogelijk gemaakt door de groei van het aanbod van andere luchtvaartmaatschappijen op Schiphol in de periode 2013-2019. In 2020-2022 was sprake van bijzondere omstandigheden door de

¹² Dit monitoringsplan is op 23 juni 2022 met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 29 232 nr. 54).

¹³ Kamerbrief [Beleidskader Netwerkkwaliteit](#), 22 december 2022.

coronacrisis en de oorlog in Oekraïne. Nu de overheid heeft besloten het aantal vluchten op Schiphol te gaan beperken, zal het van flankerend beleid (zie onder en de aanbiedingsbrief bij deze rapportage) afhangen wat dat zal betekenen voor de bijdrage van KLM aan de netwerkqualiteit.

Dat zal uiteraard ook afhangen van de netwerkplanning van KLM zelf en de mate waarin die wordt afgestemd op netwerkqualiteit. Er zou inzicht in de netwerkplanning en hub-afhankelijkheid van KLM voor nodig zijn om te kunnen beoordelen hoeveel ruimte er bestaat om op Schiphol, ook conform kabinetsbeleid met minder vluchten maar meer gericht op netwerkqualiteit, toch de voor de bereikbaarheid van Nederland relevante netwerkqualiteit intact te houden of te versterken. Volgens Bijlage 2 (Tabellen 5 en 6) voerde de KLM groep vorig jaar in totaal ruim 235.000 vluchten uit, waarvan bijna 150.000 vluchten naar bestemmingen die ook door andere luchtvaartmaatschappijen rechtstreeks vanaf Schiphol worden bediend (niet-unieke bestemmingen). Naar niet-GaWC bestemmingen waren er bijna 45.000 vluchten (buiten Caribisch Nederland en Paramaribo), waarvan 5.500 intercontinentaal met alle capaciteitsbeslag vandien in termen van overstappers op feeder-vluchten. Er lijkt derhalve ruimte te bestaan om het netwerk, ook bij krimp en met behoud van een hub-model, meer te richten naar de voor Nederland relevante netwerkqualiteit.

Sturing op netwerkqualiteit

Om dat te bevorderen vormt het recent gepresenteerde 8-puntenplan voor een stiller, schoner en beter Schiphol¹⁴ een opmaat. In dat plan beschrijft de Schiphol Groep de wens om bij de allocatie van schaarse capaciteit ruimte te reserveren voor het vrachtverkeer dat voor het economisch vestigingsklimaat zo belangrijk is; privévliegtoegen en klein zakelijk verkeer te weren; en een einde te maken aan nachtvluchten (veelal toerisme).

De luchthaven van Kopenhagen geeft substantiële tariefkortingen voor strategische bestemmingen en voor bestemmingen die de hub-functie kunnen versterken¹⁵. Mogelijk zou Schiphol ook de tarieven (voor alle luchtvaartmaatschappijen) kunnen differentiëren naar relevantie van (GaWC) bestemming. Een dergelijke aanpak zou kunnen betekenen dat overstappers alleen worden gefaciliteerd naar gelang deze relevante (GaWC) bestemmingen mogelijk maken die zonder overstappers niet bedrijfseconomisch begaanbaar zijn (bijvoorbeeld geen overstappers meer faciliteren voor bestemming New York, waarvoor ook vanuit Nederland voldoende passagiers beschikbaar zijn).

De allocatie van slots op basis van historische rechten zonder oog voor maatschappelijke belang, zoals preferente bestemming of minder vervuiling, wordt hiermee verlaten. Dit sluit aan bij het streven van het kabinet naar meer nationale beleidsruimte voor sturing op o.m. netwerkqualiteit, bijvoorbeeld bij de herziening van de EU slotverordening¹⁶.

Naast het steunpakket en de daaraan verbonden voorwaarde ten aanzien van netwerkqualiteit biedt, meer in den brede, de bevoordeling van KLM (zie aanbiedingsbrief bij deze rapportage) grond voor het ministerie van IenW om, naast de rapportages over de netwerkqualiteit van Schiphol als geheel, ook te blijven rapporteren over de specifieke bijdrage daaraan van KLM.

Communicatie KLM over netwerkqualiteit

Uit het aantal vluchten dat de KLM groep in 2022 uitvoerde naar niet unieke en niet GaWC-relevante bestemmingen zijn kanttekeningen te destilleren bij de communicatie van KLM over netwerkqualiteit.

¹⁴ Zie <https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-gaat-het-stiller-schoner-en-beter-doen-nachtsluiting-verbod-op-privejets-en-mensen-centraal/>.

¹⁵ Zie *Route Incentive Discounts* en *Hub Incentive Discounts*, te vinden op de [website](#) van CPH Airport.

¹⁶ Zie Kamerbrief Reactie op de publieke consultatie over de geplande herziening van de EU slotverordening, 11 november 2022, [Kamerstuk 22112-3542](#).

In een persbericht en een position paper¹⁷ waarschuwt KLM dat krimp van Schiphol dramatisch zal uitpakken voor de bereikbaarheid van Nederland. Genoemd wordt het sluiten van de bestemmingen Tel Aviv, Istanbul, Kiev, Porto, Belgrado, Montreal, Edmonton, Boston, Taipei, Osaka, Xiamen, Hangzhou, Koeweit, Bahrein en Muscat. Dit zijn inderdaad GaWC bestemmingen die voor de bereikbaarheid van Nederland van belang zijn. De helft van deze bestemmingen wordt echter niet uniek door KLM bediend. In een interview¹⁸ noemt de bestuursvoorzitter van KLM het sluiten van Boston, Taipei, Tel Aviv en Istanbul. Dat zijn geen van alle bestemmingen die vanaf Schiphol alleen door KLM worden bediend. Zo is er een frequente verbinding van Turkish Airlines met Istanbul. Tel Aviv wordt door verschillende andere luchtvaartmaatschappijen waaronder El Al rechtstreeks vanaf Schiphol bediend. Er is geen exclusieve afhankelijkheid van KLM op deze routes. Indien KLM schrapt in deze verbindingen zijn de gevolgen voor de netwerkqualiteit in die zin beperkt.

De mogelijkheid van beëindiging van de 5.500 vluchten van Schiphol naar intercontinentale bestemmingen die geen belang hebben voor de netwerkqualiteit wordt door KLM in de uitingen tegen krimp niet genoemd. Wel rechtvaardigt de directeur Mainportstrategie van KLM de toeristische bestemming Kigali / Entebbe (bijna 600 vluchten per jaar) met het argument dat deze bijdraagt aan de winst van KLM¹⁹. Met deze bestemming, die niet op de GaWC-lijst voorkomt, verbruikt KLM schaarse capaciteit op Schiphol voor eigen gewin zonder bij te dragen aan de netwerkqualiteit van Nederland.

De directeur van KLM-dochter Transavia vindt dat de voorgenomen krimp van Schiphol bezwaarlijk is vanwege de gevolgen voor de lokale economie van Transavia bestemmingen²⁰. De netwerkqualiteit van Schiphol gaat echter over de bereikbaarheid en de economie van Nederland, niet die van andere landen.

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

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat KLM bijdraagt 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.*

Volgens de betrokken deskundigen van het ministerie van IenW draagt KLM hieraan bij.

- *Categorie 2: Naleving gewijzigde procedures.*

KLM geeft aan conform de gewijzigde procedures te opereren.

- *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

¹⁷ "Krimp Schiphol heeft grote negatieve gevolgen en staat haaks op het regeerakkoord", persbericht KLM, 24 juni 2022; "Position paper inzake krimpaankondiging kabinet en huidige situatie op Schiphol", KLM, 2022.

¹⁸ "KLM-baas Rintel: 'Gang naar rechter ongemakkelijk, maar kabinet laat geen andere weg'", Volkskrant, 3 maart 2023.

¹⁹ "Verplichte krimp kan voortbestaan van KLM op het spel zetten", Telegraaf, 23 maart 2023.

²⁰ "Vliegvakantie met nachtslot duurder", Telegraaf, 5 april 2023.

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](#)

luchthavens speelden daarbij een rol. Volgens het Jaarverslag 2022 bedroeg de aankomstpunctualiteit 76,9%.

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.

In de rapportage over 2022 voor de staatsagent levert KLM de volgende percentages:

	2018	2019	2020	2021
Diesel	37%	35%	33%	31%
Hybride	12%	6%	6%	4%
Elektrisch	51%	58%	61%	65%

De gegevens voor 2022 ontbreken. In het Jaarverslag 2022 is te vinden dat eind 2022 ongeveer 65% van alle grond *equipment* elektrisch was. Dat betekent dat de stijgende lijn van de afgelopen periode niet is voortgezet. KLM geeft aan de ambitie te hebben om 100% van de *ground support equipment* voor 2030 te elektrificeren. Er is de komende jaren dus nog 35% te gaan.

Deze voorwaarde komt overeen met wat aan de duurzame luchtvaarttafel is afgesproken. Er ligt echter inmiddels een besluit van de NLA (Nederlandse Arbeidsinspectie, rapportage maart 2023) dat het uitfaseren van dieselaangedreven voertuigen en overige arbeidsmiddelen voor het einde van 2023 gerealiseerd moet zijn, voor zover dat technisch uitvoerbaar is. Gelet op de beschikbare stroomvoorziening verwacht de NLA dat eind 2025 volledig aan deze eis kan worden voldaan. Voor het voldoen aan deze eis is KLM voor een deel afhankelijk van Schiphol, want die is voor de stroomvoorziening verantwoordelijk.

b. Bijdrage KLM equipment pooling

KLM geeft aan *Ground Power Units* (GPU's) te delen met andere afhandelaren. Daarnaast worden er trappen, *power stows* en karren gedeeld met afhandelaar VIGGO. KLM neemt deel aan een stuurgroep *equipment pooling*. Het einddoel is één uniforme *pool* van grondafhandelingsmateriaal. KLM geeft echter wel aan dat de kosten, de keus voor equipment en het functioneren daarvan soms een obstakel vormen voor gedeeld gebruik van *equipment* met andere afhandelaren.

c. Bijdrage KLM elektrisch vliegen

KLM Flight Academy is in maart 2022 gestart met een proef met elektrische lesvluchten. Daarnaast is een programmanager voor *Zero Emission Flying* aangesteld in maart 2022. Ten slotte is er een marktonderzoek gaande naar duurzame voortstuwingstechnologieën, samen met kennisplatforms, onderzoeksinstellingen en een startup.

d. Bijdrage KLM Roadmap 'Duurzaam taxiën'

KLM neemt deel aan het project. Volgens KLM is de beperkte capaciteit bij LVNL een beperking voor de tijdige uitvoering van de roadmap.

e. Bijdrage KLM terugdringen ultrafijnstof

KLM geeft aan zitting te hebben in de taskforce stoffen (waaronder ultrafijnstof) die door Schiphol is opgericht om, samen met alle werkgevers van het platformpersoneel, de blootstelling van de medewerkers aan schadelijke stoffen terug te dringen. Onderdeel daarvan is deelname aan een begeleidingscommissie. De taskforce en begeleidingscommissie zullen zich richten op opvolging van de aanbevelingen van het RIVM en TNO. KLM doet samen met Schiphol een oriënterend onderzoek naar de blootstelling aan ultrafijnstof om meer inzicht te krijgen in de persoonlijke

blootstelling van de medewerkers en de bronnen van deze blootstelling. De bevindingen zullen volgens KLM meegenomen worden in een vervolgonderzoek dat extern uitgevoerd zal worden.

Minstens zo belangrijk als verder onderzoek is dat er maatregelen worden genomen om de blootstelling van het platformpersoneel aan stoffen te verminderen. Daar zijn de werkgevers, waaronder KLM, zelf verantwoordelijk voor.

Actieagenda Air Rail

De Actieagenda Air Rail heeft als doel het verbeteren van de internationale treinverbindingen 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. Over de uitkomst van deze pilot is in de vorige rapportage verslag gedaan. KLM geeft aan de acties die voortvloeien uit de pilot voortvarend op te pakken, zoals het verbeteren van de klantcommunicatie. Daarnaast heeft KLM voor 2023 op vier tot zeven additionele Thalys treinen capaciteit ingekocht, ook voor het winterseizoen 2023-2024. KLM heeft verzocht aan Thalys om ook in de vroege ochtend en in de late avond een treindienst op te starten. In haar jaarverslag geeft KLM aan voor 2023 en daarna partnerschappen op te starten met overige internationale railaanbieders.

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 men zich richten op een AirRail product op de overige bestemmingen uit de Actieagenda. Daarbij is het voor KLM wel een vereiste dat internationale treinen stoppen op Schiphol. Dit is momenteel nog niet het geval voor de bestemmingen Londen, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn.

4.3. Leefbaarheid: nachtvluchten en vlootvernieuwing

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat KLM een evenredige bijdrage zal leveren aan de vermindering van het aantal nachtvluchten. Door het kabinet is 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 monitort de staatsagent conform het monitoringsplan enkel hoeveel nachtvluchten KLM uitvoert maar wordt dit nog niet afgezet tegen een norm. Cijfers over 2022 zijn door KLM niet aangeleverd.

Schiphol heeft recent bekendgemaakt nachtvluchten te willen verbieden²⁵. Daarmee wordt aangesloten bij andere vliegvelden zoals Frankfurt, waar nachtvluchten sinds vorig jaar niet meer zijn toegestaan.

Er zijn in het kader van de overheidssteun 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. Voor de huidige rapportage heeft KLM de in het monitoringsplan genoemde indicatoren over het jaar 2022 met betrekking tot vlootvernieuwing niet aangeleverd. Op grond van tussentijds van KLM ontvangen informatie bestaat bij IenW de indruk dat de vervanging van de vloot minder snel gaat dan gepland.

4.4. Duurzaamheid: totale uitstoot van CO₂

In de *Framework Agreement* is vastgelegd dat KLM gecommitteerd is aan de doelstellingen van het Ontwerpakkkoord Duurzame Luchtvaart²⁶, daarbij inbegrepen de doelstelling om in 2030 de

²⁵ Zie <https://nieuws.schiphol.nl/schiphol-gaat-het-stiller-schoner-en-beter-doen-nachtsluiting-verbod-op-privjets-en-mensen-centraal/>.

²⁶ Aangeboden aan de Tweede Kamer in maart 2019.

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 (zie boven).

In 2019 voldeed de CO₂-uitstoot van KLM, op een niveau van 96% van het niveau van 2005, al aan deze committering. Met het herstel van de operatie was in 2022 ten opzichte van coronajaren 2020 (53%) en 2021 (59%) een toename te zien, maar op een niveau van 72% bleef dit nog ruim onder het niveau van 2005.

4.5. Duurzaamheid: uitstoot van CO₂ per passagierskilometer

KLM heeft de ambitie om de CO₂-uitstoot per passagierskilometer in 2030 met 50% te 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. Het Jaarverslag 2022 laat ten opzichte van 2019 een milde daling zien. In 2019 bedroeg de CO₂-uitstoot per passagierkilometer 69% van het niveau van 2005. Na een korte stijging in 2020 (97%), is dat niveau weer gedaald naar 86% in 2021 en 66% in 2022. Om de doelstelling in 2030 te halen is de komende jaren nog een verdere daling van 16%-punt nodig.

4.6. Duurzaamheid: duurzame brandstof

In 2019 bedroeg het bijmengpercentage duurzame brandstof 0,2%. In 2020 viel dit terug naar 0,0%. In 2021 mengde KLM weer 0,2% bij en in 2022 werd er 0,5% bijgemengd. Daarmee heeft KLM nog niet het reeds in 2011 voor 2015 gestelde doel bereikt om haar vloot wereldwijd op gemiddeld 1% duurzame biobrandstof te laten vliegen. Met ingang van januari 2023 is KLM 1% *Sustainable Aviation Fuel* (SAF) gaan bijmengen op alle vluchten vertrekkend uit Nederland. Dat correspondeert met ongeveer 0,6% wereldwijd, oftewel net meer dan de helft van het eerdere doel voor 2015.

In het Jaarverslag 2022 geeft KLM aan dat KLM en Air France meerjarige contracten hebben afgesloten met twee gerenommeerde leveranciers van SAF voor in totaal 1,6 miljoen ton brandstof. Dat zal volgens KLM goed zijn voor het realiseren van 3% bijmenging wereldwijd in 2030. Of zal worden voldaan aan de in het kader van het steunpakket aangevane verplichting van tenminste 14% bijmenging voor vluchten uit Nederland (of de meer ambitieuze eigen doelstelling van 10% bijmenging wereldwijd) zal de komende jaren moeten blijken.

5. Werkwijze staatsagent en medewerking KLM

Net als in de voorgaande rapportages wordt ook ditmaal aandacht besteed aan de werkwijze van de staatsagent en de medewerking van KLM. Hier wordt ingegaan op de wijze waarop KLM de afgelopen 2½ jaar medewerking heeft verleend aan het toezicht op de naleving van de voorwaarden van het steunpakket. Eerst wordt ingegaan op de transparantie en betrouwbaarheid jegens de staatsagent, daarna op de externe transparantie en betrouwbaarheid.

5.1. Transparantie en betrouwbaarheid jegens de staatsagent

De informatievoorziening van en medewerking door de leiding van KLM gingen conform de afspraken totdat de voorwaarden gingen knellen.

De eerste voorwaarde waar dat zich, in de loop van 2021, voordeed was de structurele reductie van beheersbare kosten. Het bestuur van KLM presenteerde cijfers waarin de oploop van de vereiste kostenreductie uit het door de minister van Financiën goedgekeurde Herstructureringsplan niet was opgenomen. Nadat de staatsagent aangaf het escalatiemechanisme van de *Framework Agreement* in werking te zullen stellen, bevestigde het bestuur de gemaakte afspraken. Door deze ervaring heeft de staatsagent per oktober 2021 een team van luchtvaartdeskundigen van PA

Consulting in de arm genomen om in het vervolg alle van KLM te ontvangen financiële gegevens te controleren (tweede voortgangsrapportage, pp. 4-5).

Per maart 2022 schoof het bestuur de arbeidsvoorwaardelijke condities terzijde, zonder de Nederlandse Staat daar op dat moment in te kennen of over te informeren. In mei 2022 maakte KLM cao-afspraken bekend die zonder nadere maatregelen een schending van de voorwaarden zouden inhouden. Het besluit van het bestuur om de arbeidsvoorwaardelijke condities niet na te komen werd duidelijk toen de staatsagent in december 2022 aan KLM een zelfbeoordeling vroeg over de invulling van deze condities (vierde voortgangsrapportage, pp. 6-9).

In de uitbetaling van variabele beloning 2019 aan bestuur en topmanagement, eind 2022 in strijd met de steunvoorwaarden, was de Staat niet tevoren gekend.

Eind vorig jaar bleek dat KLM van plan was de winstdeling 2022 uit te keren. Hier heeft de staatsagent er vooraf op kunnen wijzen dat dit strijdig zou zijn met de steunvoorwaarden. Daarop ontving de staatsagent van het bestuur tegenstrijdige verklaringen. Eerst werd bericht dat er aan het personeel geen toezeggingen waren gedaan over winstdeling 2022 en dat er in de cao's handig omheen was gemanoevreerd. Daarna werd bericht dat men liet onderzoeken of de cao's in het licht van de door de bonden onderschreven commitment clause ruimte boden om niet uit te keren. Ook werd bericht dat men niet had verwacht in deze situatie te komen. Uiteindelijk werd bericht dat men niet anders kon dan de winstdeling 2022 uit te keren, omdat deze nu eenmaal in de cao's stond en de pilotenbond VNV anders niet aan de zomeroperatie zou meewerken²⁷. Uit onderzoek door externen²⁸ is recent echter gebleken dat KLM reeds kort na ondertekening van de *Framework Agreement* met de bonden is overeengekomen winstdeling 2022 in de cao's op te nemen, en indien van toepassing uit te keren na opzegging van het steunpakket. Dit is niet in lijn met de steunvoorwaarden. De staatsagent is hier toen door KLM niet over geïnformeerd. Naar nu blijkt is KLM deze voorwaarde van het steunpakket al vanaf het begin niet nagekomen.

Op grond van de *Framework Agreement* was KLM verplicht aan de staatsagent elk kwartaal een rapport te leveren over de implementatie van het Herstructureringsplan en de compliance met de voorwaarden. Na 2022 Q1 werd deze rapportage stopgezet. Op verzoek van de staatsagent is deze eind 2022 hervat. In de rapportages werd telkens gesteld dat KLM aan de arbeidsvoorwaardelijke condities voldeed, ook toen dat vanaf 2022 in toenemende mate niet meer het geval was.

De sinds februari 2023 uitstaande vragen over de voorgestelde woon-werkvergoeding om een einde te maken aan het faciliteren van mogelijke belastingontwijking door KLM personeel, zijn niet beantwoord (zie par. 3.4). De met het ministerie van IenW afgesproken rapportage over de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden in het jaar 2022 werd, na rappelleren, in mei 2023 onvolledig aangeleverd. Over de format van deze rapportage is in het voorjaar van 2022 uitvoerig overlegd tussen het ministerie en KLM. De gedane toezeggingen zijn door KLM tot op sluiten van deze voortgangsrapportage niet nagekomen.

De betrokkenheid van de RvC wist het afnemen van informatievoorziening en medewerking niet te keren. Na ondertekening van de *Framework Agreement* startte een periodiek overleg van de Auditcommissie (AC) van de RvC, het bestuur en de staatsagent over het voldoen aan de steunvoorwaarden, met name het Herstructureringsplan. Voor de staatsagent was dat een nuttig periodiek overleg. Eind 2021 werd het echter stopgezet. Ondanks verzoek van de staatsagent

²⁷ De piloten cao van KLM kent ongebruikelijk veel instemmingsrechten toe aan de pilotenbond VNV, bijvoorbeeld ten aanzien van het tijdelijk huren van vliegtuigen met bemanning en de werk- en rusttijden en bemanning voor tijdens de oorlog in Oekraïne langere routes naar Azië (zie par. 3.5). Dit zijn beide operationele besluiten die normaal gesproken aan de leiding van een bedrijf toekomen en die van belang zijn voor de zomeroperatie 2023. Bij KLM kunnen uitgebreide instemmingsrechten door de piloten worden ingezet om te onderhandelen over allerlei zaken zoals winstdeling en andere arbeidsvoorwaarden.

²⁸ Zie Kees Cools, "Winstdeling voor personeel KLM kan niet door de beugel", Het Financieele Dagblad, 27 maart 2023; Ties Joosten, "Minister Kaag kan de KLM wel degelijk aan afspraken houden: geen onmacht, maar onwil", Follow the Money, 26 april 2023.

heeft het sindsdien niet meer plaatsgevonden. Conform *Framework Agreement* bleef de staatsagent wel toegang houden tot de reguliere AC en RvC vergaderingen en de stukken en notulen daarvan.

Het einde van genoemd periodiek overleg was tevens het einde van de rapportages van het bestuur aan de RvC over de naleving van het geheel aan steunvoorwaarden. Een overzicht van de naleving van de steunvoorwaarden van de Nederlandse overheid heeft de RvC sindsdien niet meer ontvangen en besproken. Toen het in de loop van 2022 duidelijk werd dat de naleving van de steunvoorwaarden toenemend een probleem werd, is de staatsagent er conform het escalatiemechanisme van de *Framework Agreement* toe overgegaan de RvC hier door middel van notities over te informeren.

Dit was voor de staatsagent mede een aanleiding toen een stap terug te doen en niet meer regulier aanwezig te zijn bij de vergaderingen van de RvC. De RvC is immers onderdeel van het escalatiemechanisme vastgelegd in de *Framework Agreement*. Eerste aanspreekpunt voor de staatsagent is het bestuur. Eerder was meermaals door de voorzitter van de RvC aan de staatsagent te kennen gegeven dat de aanwezigheid van de staatsagent bij de vergaderingen, waar op grond van de *Framework Agreement* recht op bestond, de toezichthoudersrol van de RvC ten opzichte van het bestuur niet ten goede kwam. Door dit recht niet meer regulier uit te oefenen werd door de staatsagent beoogd niets in de weg te leggen aan een effectieve taakuitoefening door de RvC ten aanzien van de naleving van de steunvoorwaarden. De vergaderstukken bleven aan de staatsagent ter beschikking staan.

In reactie op een notitie van de staatsagent over schending van de steunvoorwaarden wees de RvC eind vorig jaar op positieve ontwikkelingen maar werd nauwelijks ingegaan op de constatering. De staatsagent werd verzocht om publieke uitingen over KLM piloten achterwege te laten. Deze zouden het bestuur belemmeren bij het bereiken van de benodigde productiviteitsverbetering. Op dit verzoek kon de staatsagent niet ingaan, aangezien voorwaarden specifiek betrekking hebben op de remuneratie van piloten en de mogelijke belastingontwijking door piloten. Meer in den brede is deze personeelsgroep relevant voor het bereiken van de afgesproken structurele kostenmatiging en andere doelstellingen van het steunpakket.

5.2. Externe transparantie en betrouwbaarheid

De Jaarverslagen 2022 van KLM en AFKL geven aanleiding voor de onderstaande bevindingen.

Jaarverslag KLM

Het Jaarverslag (inclusief de Jaarrekening²⁹) 2022 van KLM verbloemt en verdraait de feiten met betrekking tot de naleving van de voorwaarden van het steunpakket van het ministerie van Financiën. Daarmee is het jaarverslag wat dat betreft in zijn uitwerking misleidend.

Op verschillende plaatsen in het jaarverslag wordt gemeld dat er voorwaarden zijn gesteld aan het steunpakket en dat er een staatsagent is aangesteld om compliance met de voorwaarden te monitoren (pp. 32, 73, 78, 81). Nergens wordt echter door KLM geconstateerd dat er voorwaarden zijn waaraan niet is voldaan, welke voorwaarden dat zijn, en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. In het hele document (233 pagina's) staat slechts het volgende (p. 161): "*The state agent notes that steps are taken on the road to recovery of KLM. However, it is also reported that certain conditions are not met.*" Dat is door KLM niet concreet en niet kwalitatief en/of kwantitatief ingevuld.

Wel wordt gesuggereerd dat KLM aan de voorwaarden voldoet waar dat niet het geval is. Zo wordt in het jaarverslag gesteld dat KLM de kosten heeft gereduceerd en kostenreductie heel belangrijk vindt (pp. 32, 40, 80, 81, 161), echter zonder te vermelden dat de kostenreductie in 2021-2022

²⁹ De onderstaande paginanummers verwijzen voor wat betreft de pp. 107-214 naar de Jaarrekening 2022.

onvoldoende structureel was en dat ook het budget 2023 en *Medium-Term Plan* niet aan de voorwaarden van het steunpakket voldoen (zie hierboven par. 3.1).

Op p. 79 van het jaarverslag wordt gesproken over de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage door het personeel in het kader van het steunpakket, zonder te vermelden dat die voorwaarde per maart 2022 door KLM aan de kant is geschoven. Daardoor bleef de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van piloten en hoger betaald cabine- en grondpersoneel ver achter bij de voorwaarden (met circa 15% resp. 10%, zie par. 3.2). Dit is in het jaarverslag en de jaarrekening niet gemeld.

Voorts wordt gerapporteerd dat KLM de *Tax Governance Code* van VNO NCW onderschrijft (p. 76 jaarverslag) zonder te vermelden dat KLM zelf niet aan die Code voldoet. De Code vergt dat een onderneming zich niet alleen houdt aan de letter maar ook aan de geest van de belastingwetgeving. Nergens staat dat KLM niet voldoet aan de voorwaarde van het steunpakket dat het faciliteren van mogelijke belastingontwijking door KLM personeel wordt beëindigd (zie par. 3.4). In de Jaarrekening 2021 stond expliciet (p. 110 jaarrekening) dat KLM aan deze voorwaarde niet voldeed, maar met de staatsagent in gesprek was om dit op te lossen. Een oplossing is er nog niet, in de Jaarrekening 2022 wordt het onderwerp echter in het geheel niet genoemd.

In het jaarverslag en de jaarrekening staat dat is voldaan aan de arbeidsvoorwaardelijke condities voor het bestuur (pp. 83, 84, 187, 188, 190). Niet is vermeld dat dit voor de arbeidsvoorwaardelijke condities voor overig personeel juist niet het geval is. In de jaarrekening (p. 113) staat dat KLM zal overgaan tot uitbetaling van winstdeling over 2022, zonder te vermelden dat volgens de steunvoorwaarden geen winstdeling mag plaatsvinden (zie par. 3.3).

Voorts wordt in de jaarrekening uitgebreid verslag gedaan van compliance met de NOW-steunvoorwaarden van het UWV (pp. 129, 185, 222), terwijl aan compliance met de voorwaarden van het steunpakket van het ministerie van Financiën geen enkele aandacht wordt besteed. In de jaarrekening staat (op p. 160) dat het Herstructureringsplan bij de goedkeuring van het steunpakket door de Staat vastlegde hoe KLM zou voldoen aan de voorwaarden, zonder te vermelden dat KLM zich vervolgens niet heeft gehouden aan dat plan (op de punten structurele kostenbesparing en de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage).

Accountantsverslag KPMG en PwC

Volgens het *Independent auditors' report* aan de aandeelhouders en commissarissen hebben de accountants van KLM (na een recente wisseling zijn dat KPMG en PwC) de naleving door KLM van zowel de voorwaarden verbonden aan de NOW-steun van het UWV als de voorwaarden verbonden aan het steunpakket van het ministerie van Financiën getoetst (pp. 222 resp. 220 van de jaarrekening).

Niet wordt toegelicht over welke informatie de accountants beschikten om te concluderen dat er inzake het steunpakket van het ministerie van Financiën en de afgesproken voorwaarden geen opmerkingen zijn vanuit de optiek van *going concern* (p. 220 jaarrekening). In hun controleverklaring 2021 namen de accountants (toen waren dat nog KPMG en Deloitte) nog wel op dat de staatsagent niet-naleving van de voorwaarde ten aanzien van beëindiging van facilitering van mogelijke belastingontwijking door werknemers had geconstateerd, hetgeen derhalve een risico betekende voor *going concern*. Het bestuur van KLM, aldus de accountants, was met de staatsagent in discussie om die kwestie op te lossen. Aan de niet-naleving van deze voorwaarde is sindsdien echter geen einde gemaakt. Waarom dat voor het boekjaar geen risico meer is voor *going concern* wordt door de accountants niet gemotiveerd.

Zoals eerder toegelicht is sindsdien sprake van een breder patroon van niet-naleving van belangrijke voorwaarden van het steunpakket. Om desalniettemin te kunnen concluderen dat er geen risico meer bestaat voor *going concern*, moeten de accountants hebben beschikt over informatie die rechtvaardigt te veronderstellen dat deze non-compliance geen risico's meebrengt met financiële impact voor KLM. Bijvoorbeeld informatie dat handhaving door de Staat niet zal

plaatsvinden. Of die informatie er was en zo ja welke, blijft echter onvermeld. Op 30 mei 2022 noemde de minister van Financiën non-compliance met de voorwaarden van het steunpakket onacceptabel. Zij kondigde in de Tweede Kamer daarom aan te zullen onderzoeken hoe de Staat op de een of andere manier een stok achter de deur kon houden. De Tweede Kamer nam een motie van die strekking aan. Het is van tweeën één: ofwel de accountants beschikten over informatie op basis waarvan zij tot de conclusie kwamen dat er voor *going concern* geen risico's zijn, ofwel die informatie was er niet. In het eerste geval dienen zij die informatie te vermelden, in het tweede geval is hun conclusie onjuist.

Over het niet-naleven van de voorwaarden van het steunpakket van het ministerie van Financiën – zoals kenbaar uit de openbaar gemaakte rapportages van de staatsagent – staat geen vermelding in de controleverklaring over het boekjaar 2022. Evenmin staat daar iets over in de 'overige informatie' bij de jaarrekening. De accountants stellen echter (p. 223 jaarrekening) de overige informatie te hebben gelezen en dat deze consistent is met de jaarrekening en geen materiële onjuistheden bevat. Voorts zou voldaan zijn aan de bepalingen in titel 9 Boek 2 BW alsmede NV COS 720. Echter het niet vermelden van de niet-naleving van de vereisten van het steunpakket in zowel de overige informatie opgesteld door KLM als in de controleverklaring van de accountants, is zowel onvolledig als onjuist. Bijvoorbeeld, maar niet alleen, wat betreft de *going concern* beoordeling.

Naar de naleving van de NOW-steunvoorwaarden hebben de accountants gekeken vanuit de optiek van niet alleen de financiële impact maar ook de maatschappelijke relevantie (p. 222 jaarrekening). Over de bevindingen wordt door de accountants uitgebreid verslag gedaan, met als conclusie dat KLM deze voorwaarden heeft nageleefd en dat de toelichting erover in het jaarverslag adequaat is. Naar de voorwaarden van het steunpakket van het ministerie van Financiën hebben de accountants echter slechts gekeken vanuit het oogpunt van *going concern* (p. 220). Waarom naar het steunpakket niet ook is gekeken vanuit de optiek van de (evidente) maatschappelijke relevantie wordt niet toegelicht en is gegeven de omvang daarvan en het niet naleven van de met de Staat overeengekomen voorwaarden onbegrijpelijk. Van de accountant als vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht dat deze signaleert en rapporteert indien de toelichting op de jaarrekening en/of het jaarverslag meerdere gebreken bevat als het gaat om het naleven van de afspraken gemaakt bij verkrijging van grootschalige overheidssteun.

Voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering van KLM, die plaatsvond op 24 april 2023, is deze beoordeling van het Jaarverslag 2022 van KLM door de staatsagent verstrekt aan het ministerie van Financiën.

Een concept van de rapportage is voorgelegd aan de accountants om hen in de gelegenheid te stellen mogelijke onjuistheden te constateren. Vervolgens is met de accountants gesproken hierover en over eventuele overige opmerkingen van de accountants betreffende de concept rapportage. Per brief hebben zij ten aanzien van enkele passages aangegeven een reëel risico te onderkennen dat daarin beschreven opvattingen en interpretaties door gebruikers van de passages als feitelijk onjuist kunnen worden opgevat, respectievelijk naar de mening van KPMG en PwC onjuist zijn voor wat hun rol betreft. De van de accountants ontvangen informatie en opmerkingen leverden de staatsagent geen grond om deze passages aan te passen, anders dan enkele tekstuele verduidelijkingen. Daarna hebben KPMG en PwC aangegeven zich te distantiëren van alle in deze rapportage opgenomen passages die zien op de rol en/of het handelen van KPMG en PwC.

Jaarverslag AFKL

Vorig jaar nam AFKL het door dochter KLM niet voldoen aan de steunvoorwaarde een einde te maken aan het faciliteren van mogelijke belastingontwijking, onder *going concern*, nog op in het jaarverslag. KLM was toen in gesprek met de staatsagent om tot een oplossing te komen (p. 279). Dat er van een oplossing nog steeds geen sprake is, wordt in het huidige jaarverslag achterwege gelaten.

Net als voor 2021 wordt ook ten aanzien van 2022 onder de risicofactoren genoemd de goedkeuring verkregen van de Europese Commissie voor het steunpakket en de procedure die door Ryanair wordt gevoerd tegen deze goedkeuring (p. 179 van het jaarverslag). Daarbij wordt gesteld dat het niet voldoen aan beloftes gedaan aan de Europese Commissie het risico zou inhouden van corrigerende maatregelen of zelfs herroeping van de goedkeuring. In dat geval zou de overheidssteun illegaal worden geacht. Tevens houdt die situatie volgens het jaarverslag een reputatierisico in voor AFKL. Als een risicobeperking wordt de staatsagent genoemd, met verantwoordelijkheid te verifiëren dat de maatregelen opgenomen in de *Framework Agreement* daadwerkelijk worden uitgevoerd (p. 180 jaarverslag). De door de staatsagent geconstateerde schending van de voorwaarden vermeldt het Jaarverslag 2022, anders dan het voorgaande jaarverslag, echter niet.

Met de voorzitter van de auditcommissie (AC) van AFKL heeft de staatsagent hierover gesproken. Door AFKL is de *Framework Agreement* mede ondertekend, en op grond daarvan heeft de AC van AFKL de taak om naleving van de voorwaarden te monitoren. De voorzitter gaf aan dat elke voortgangsrapportage van de staatsagent voor bespreking in de AC van AFKL is geagendeerd vanwege het belang dat door AFKL wordt gehecht aan de follow-up door KLM van de beloftes gedaan aan de Nederlandse Staat. De schending van de voorwaarden van het steunpakket wordt door AFKL zeer serieus genomen. De kostenontwikkeling bij KLM is een voortdurend onderwerp van gesprek.

6. Slot

Op het eerste gezicht lijkt het dat de steunoperatie voor KLM geslaagd is nu het bedrijf de coronacrisis heeft overleefd en de overheid (een deel van) haar uitgeleende geld weer terug heeft ontvangen. Of de operatie echt geslaagd is zal afhangen van het verdere verloop van de naleving van de steunvoorwaarden die nog relevant zijn. De vermogenspositie van KLM is dermate zwak dat de steunoperatie niet een bedrijf heeft opgeleverd waarvan vertrouwd mag worden dat het ook bij nieuwe tegenvallers op eigen benen kan staan. In plaats daarvan heeft de steun, door niet-naleven door KLM, bij KLM een te ruime kostenpositie in stand helpen houden. Het gezag van de overheid heeft schade opgelopen.

“Private lusten en publieke lasten” – dat mag bij de steunoperatie voor KLM niet wederom de conclusie worden, ondanks dat het ministerie van Financiën en de Nederlandse politiek dit principe na de ervaringen van de bankencrisis juist wilden voorkomen.

De afgelopen 2½ jaar heeft de staatsagent bij zijn werkzaamheden geprofiteerd van de ondersteuning door de medewerkers van het ministerie van Financiën en het ministerie van IenW. Aan hen is dank verschuldigd voor hun deskundige begeleiding, hoewel het ondersteunen van een onafhankelijke – terwijl men tevens deel uitmaakt van een ministerie waar de minister wordt ondersteund – tevens een potentieel conflicterend belang betekent. Ook is voor externe expertise gezorgd. Die werd uitstekend geleverd door PA Consulting, SEO Economisch Onderzoek, To70, Florisson Communicatie, Bas van Os, Marcel Pheijffer, en Linklaters.

Aan de leiding van het ministerie van Financiën en het ministerie van IenW tot slot is dank verschuldigd voor de relevante opdracht en de goede samenwerking.

Analyse van de piloten cao van KLM

In opdracht van de staatsagent is de piloten cao van KLM³⁰ geanalyseerd door deskundigen van PA Consulting met hulp van deskundigen van To70. Doel was een eerste beoordeling van gebieden die de structurele kosten van KLM opdrijven of de flexibiliteit in het reageren op de commerciële omgeving belemmeren. Het is gebruikelijk dat cao's veel clausules hebben met gevolgen voor de kosten of flexibiliteit, sommige meer voor de hand liggend dan andere. De analyse leverde een indruk van de gebieden die kandidaat zouden kunnen zijn voor efficiëntieverbeteringen.

Benadering

Deze eerste beoordeling heeft zich gericht op 3 onderwerpen:

- ❖ Structurele kosten: met een focus op remuneratie, productiviteit en personeelsbestand;
- ❖ Commerciële flexibiliteit: beperkingen, kosten of controles opgelegd aan commerciële besluitvorming (vloten, inzet, partnering, netwerkstructuur);
- ❖ *Agreement management*: het beheer van de cao in termen van duur, complexiteit en verplichtingen die een investering van tijd en geld vergen van KLM.

Structurele kosten

Er zijn veel items in elke cao die kostenimplicaties hebben, maar de belangrijkste determinanten hiervan zijn remuneratie, productiviteit per piloot, en andere personeelsvereisten zoals buffers of inname verplichtingen. Voor elk van deze gebieden zijn de relevante artikelen en bijlagen van de cao beoordeeld.

1. Remuneratie

- Loonschalen
- Bonussen en winstdeling
- Vakantiegeld
- Aanvullingen
- Pensioenen

2. Productiviteit

Inzet van piloten bij *Long Haul* en *Short Haul* operaties, met name:

- Limieten op blokuren
- Dagen beschikbaar voor werk
- Verlof plaatsing
- Toewijzing van diensten of dienstenlimieten

3. Personeelsbestand

Aanvullende factoren (naast vluchtvolume) die het personeelsbestand kunnen verhogen:

- Beperkingen of verplichtingen met betrekking tot bemanningsaantallen, innames en bewegingen tussen rangen en vloten

³⁰ CAO KLM Vliegers 2022-2023 (19 december 2022). Dit is de piloten cao voor KLM en KLM Cityhopper, geldig van 1 maart 2022 tot 1 maart 2023 (met uitzondering van bijlagen 15 & 15A die van kracht blijven tot 1 april 2025).

- Uitgebreide bemanningsoperaties
- *Resource planning* parameters zoals reserve niveaus

Remuneratie

Het opnemen van leeftijd en anciënniteit in de loonformule kan een hoger ingebouwd niveau van incrementele kosten creëren dan in de luchtvaart meer gebruikelijke benaderingen en drijft KLM naar de bovenkant van de markt voor pilotenvergoedingen. De schatting van het bereik van de beloningsniveaus op basis van de waarden en formule in de bijlage geeft aan dat KLM vergelijkbaar is met de bovenkant van de markt. Het is gebruikelijk om een toename met servicejaren te hebben, omdat dit een loyaliteitsprikkel biedt voor piloten om te blijven, maar zonder de leeftijdsgerelateerde component en beperkt tot een minder aantal verhogingen.

Productiviteit Long Haul (lange afstand) piloten

Complexe werkregelstructuur die ongebruikelijk is in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen maakt het moeilijk om te beoordelen hoe dit zal werken in praktijk. De regels voor reiscycli en reisverlof lijken meer vrije tijd te creëren, waardoor de productiviteit op lange afstand wordt beperkt.

Productiviteit Short Haul (korte afstand) piloten

De beperkingen voor productiviteit zijn restrictiever in vergelijking met andere luchtvaartmaatschappijen en ruim binnen de wettelijke limieten. De extra limieten in dienstperioden, vroege aanvangstijden en maximale bloktijden suggereren dat ze ook bijdragen aan een lagere productiviteit en commerciële opties kunnen beperken. Het aantal vrije dagen per periode is vergelijkbaar met andere korteaafstandsmaatschappijen, maar in tegenstelling tot veel van deze vervoerders lijkt er geen overeenkomstige operationele flexibiliteit die wordt verkregen door de dagen boven de wettelijke minima.

Personeelsbestand

De uitgebreide limieten voor bemanningsoperaties, met name de limieten voor blokken, kunnen de noodzaak van extra personeel genereren. De aannames en aanpak van *resource planning* kunnen door VNV worden aangevochten op basis van "medewerkerstevredenheid" en "robuustheid", hetgeen kan resulteren in een toename van het personeelsbestand. Sinds 2017 is de pensioenleeftijd gestandaardiseerd op 58 jaar, terwijl veel Europese luchtvaartmaatschappijen de medische EASA limiet gebruiken van 65 jaar. Dit kan extra pensioen- en opleidingskosten betekenen, maar betekent wel eerdere opvolging van de hoogste verdieners.

Commerciële flexibiliteit

Het niveau en de specificiteit van de commerciële beperkingen in de cao zijn uitgebreider dan hetgeen PA Consulting en To70 bij andere luchtvaartmaatschappijen hebben gezien. Verder kunnen enkele werkregels, met name in *Short Haul*, beperkingen opleveren voor het aanbod, de timing, de reikwijdte en de frequentie van diensten. De beperkingen bij KLM gaan veel verder dan gebruikelijk en hebben een aanzienlijke impact op het gebruik dat kan worden gemaakt van Transavia vliegtuigen en die van de rest van de AFKL groep. Bepaalde tijdelijke lease van vliegtuigen, met of zonder bemanning, is onderworpen aan de goedkeuring van de VNV.

Agreement management

De cao, met name de werkregels, is aan de complexere kant van de schaal. Dit is niet ongebruikelijk voor *legacy carriers*, maar de cao zou baat hebben bij stappen om oude of verouderde onderdelen buiten gebruik te stellen en veel van de regels te rationaliseren/vereenvoudigen om te helpen bij het dagelijks beheer van de cao. Dit is een 1-jarige overeenkomst, deels als gevolg van de impact van Covid, maar terugkeren naar langere 3-5-jarige overeenkomsten die meer gebruikelijk zijn in de luchtvaart, zou de onderhandelingskosten verminderen.

Bijdrage KLM aan netwerkqualiteit Schiphol

In deze bijlage zijn de berekeningen opgenomen die door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de staatsagent zijn uitgevoerd over de netwerkqualiteit van Schiphol en de bijdrage daaraan van de KLM groep.

In de jaren voor corona nam het aantal vluchten op Schiphol sterk toe, vanaf 2013 met circa 17% tot een totaal tegen 500.000 vluchten in 2018-2019 (Tabel 1). Het aandeel vluchten naar relevante GaWC bestemmingen nam licht toe, van 81% in 2013 naar 83% in 2019. Het aandeel routes waarop slechts 1 luchtvaartmaatschappij vliegt ("unieke routes") nam significant af (van 36% naar 27%), waardoor de afhankelijkheid van slechts een enkele luchtvaartmaatschappij op relevante routes daalde. Het aandeel vluchten van de KLM groep in het totaal bleef redelijk constant (60%)³¹. Ook bij de KLM groep nam het aandeel vluchten naar relevante GaWC bestemmingen licht toe, en daalde het aandeel vluchten op unieke routes. De groei van Schiphol in die jaren leverde meer concurrentie op en minder afhankelijkheid van KLM. Circa 15% van het aantal vluchten betrof de zes AirRail bestemmingen (10% van het aantal vluchten van KLM). Zodra de AirRail Agenda (zie par. 3.2) effect gaat hebben en vluchten naar die bestemmingen kunnen worden overgenomen door de trein, ontstaat binnen de capaciteit van Schiphol ruimte voor aanzienlijk minder vluchten bij gelijkblijvende netwerkqualiteit.

Gemeten naar stoelcapaciteit in plaats van vluchten zijn de patronen vergelijkbaar (Tabel 2). Wel is door de inzet van grotere vliegtuigen de stoelcapaciteit in 2013-2019 bijna tweemaal zoveel toegenomen als het aantal vluchten (met 32%). Het aantal bestemmingen nam, met 9%, minder toe (Tabel 3). Daarbinnen nam het aandeel GaWC bestemmingen enigszins af. De groei van Schiphol ging derhalve niet gepaard met een toenemende focus op voor netwerkqualiteit relevante bestemmingen. Anders dan de inzet van capaciteit, nam het aandeel GaWC bestemmingen bij de KLM groep wel toe (van 60% in 2013 naar 65% in 2019). Het aantal unieke GaWC routes van KLM nam echter af.

Dit patroon zien we terug in de netwerkbreedte (de diversiteit van het netwerk), die in 2013-2019 ondanks forse groei van Schiphol afnam (Tabel 4). De unieke bijdrage van KLM aan de netwerkbreedte nam licht af. De netwerkdiepte (ingezette capaciteit, met afnemende meeropbrengst) nam in deze periode echter behoorlijk toe (met 18%). Hetzelfde geldt (zij het in mindere mate) voor de netwerkqualiteit, dat wil zeggen het product van netwerkbreedte en netwerkdiepte (met 11%). Het aandeel netwerkdiepte en netwerkqualiteit van alle luchtvaartmaatschappijen gezamenlijk zonder de KLM groep nam toe. De bijdrage van KLM aan de netwerkqualiteit van Schiphol en aan beide onderliggende variabelen is relatief afgenomen, en daarmee tevens de afhankelijkheid van KLM.

In de jaren 2020-2022 was sprake van bijzondere omstandigheden. In 2020-2021 veroorzaakte de coronacrisis een ineenstorting van de internationale luchtvaart. Dankzij de steunoperatie van de Nederlandse overheid was KLM die jaren in staat een relatief groot deel van het netwerk en de vluchtcapaciteit intact te houden. Dat komt in de tabellen tot uiting in een tijdelijk groter aandeel van de KLM groep in het aantal vluchten op Schiphol en een tijdelijk grotere bijdrage aan de netwerkqualiteit. In 2022 herstelde de luchtvaart in grote delen van de wereld, maar betekende de oorlog in Oekraïne en de staart van corona in China dat de verbindingen met China en andere steden in Azië nog niet herstelden naar het niveau van voor corona. Per saldo ging de relatieve bijdrage van de KLM groep aan de netwerkqualiteit van Schiphol weer terug naar het niveau van 2013. Het is de vraag of dat de komende jaren weer zakt naar niveau 2019 of dat het stabiel blijft.

³¹ Wanneer naast KLM groep ook de SkyTeam partners in beschouwing worden genomen zijn de aandelen hoger (circa 67% van het totaal aantal vluchten op Schiphol) en de patronen vergelijkbaar.

Technische noten

Cijfers zijn gebaseerd op de Schipholstatistiek en hebben betrekking op de KLM groep (KLM inclusief Cityhopper, Transavia).

Conform het beleidskader netwerkqualiteit zijn passage (passagiers) en *full freighter* (vracht) aparte categorieën zonder overlap in de indicatoren. De hier getoonde cijfers hebben betrekking op passage. In passage vliegtuigen wordt veel vracht vervoerd en passage vluchten zijn derhalve ook van belang voor de bereikbaarheid van Nederland voor vracht.

Unieke routes zijn routes die door 1 luchtvaartmaatschappij in directe verbinding worden aangeboden. Als een bestemming naar bijvoorbeeld Miami alleen direct door KLM wordt aangeboden, dan zijn er nog wel tal van alternatieven (bijvoorbeeld over London of Atlanta) met een overstap die – zeker op langere intercontinentale routes – nog best tot een goed alternatief gerekend kunnen worden. Indirecte verbindingen zitten echter niet in het beleidskader netwerkqualiteit dat zich beperkt tot directe verbindingen.

GaWC bestemmingen zijn steden opgenomen op de *Globalization and World Cities* (GaWC) index, gemeten naar gewogen naar economisch belang voor Nederland.

Bij AirRail bestemmingen gaat het om de zes prioritaire bestemmingen die onderdeel zijn van de Actieagenda Air Rail (Brussel, Parijs, Londen, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn).

Definities en onderbouwing zijn nader toegelicht in de Kamerbrief [Beleidskader Netwerkqualiteit](#), 22 december 2022 en de daarbij gevoegde Berekeningen Beleidskader Netwerkqualiteit van SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 1. Aantal vluchten per jaar

	Vluchten Schiphol					Vluchten KLM groep				
	Vluchten	Vluchten (2013=100)	GaWC bestemmingen (% totaal)	Unieke routes (% totaal)	AirRail bestemmingen (% totaal)	KLM groep (% Schiphol totaal)	GaWC bestemmingen (% KLM groep)	Unieke routes (% KLM groep)	Unieke routes GaWC (% KLM groep)	AirRail bestemmingen (% KLM groep)
2013	419,539	100	81	36	15	60	78	44	29	11
2014	431,380	103	81	35	15	60	78	42	28	10
2015	442,704	106	81	28	15	58	77	38	22	10
2016	469,959	112	81	26	14	57	78	37	23	10
2017	486,486	116	81	25	14	58	78	35	21	11
2018	491,643	117	82	25	14	59	80	35	21	11
2019	489,516	117	83	27	14	60	80	36	23	11
2020	200,537	48	86	34	14	67	82	40	27	11
2021	244,351	58	82	32	10	70	82	39	29	9
2022	385,839	92	81	27	12	61	79	37	25	10

Noot: Het gaat om het "aandeel vluchten (van totaal) uitgevoerd naar GaWC", etcetera. Dus niet het aandeel GaWC bestemmingen, etcetera, van totaal bestemmingen.

Tabel 2. Aantal stoelcapaciteit per jaar

	Stoelcapaciteit Schiphol					Stoelcapaciteit KLM groep				
	Stoelen	Stoelen (2013=100)	GaWC bestemmingen (% totaal)	Unieke routes (% totaal)	AirRail bestemmingen (% totaal)	KLM groep (% Schiphol totaal)	GaWC bestemmingen (% KLM groep)	Unieke routes (% KLM groep)	Unieke routes GaWC (% KLM groep)	AirRail bestemmingen (% KLM groep)
2013	63,202,536	100	82	33	13	58	80	41	29	8
2014	65,959,168	104	83	32	13	58	81	40	29	8
2015	69,370,032	110	83	27	13	56	80	36	24	7
2016	74,974,864	119	83	24	12	55	80	34	23	8
2017	79,661,520	126	83	23	12	55	80	33	22	9
2018	82,145,776	130	84	23	12	55	81	32	21	9
2019	83,223,520	132	85	23	13	56	82	32	22	9
2020	33,475,070	53	87	32	12	63	83	39	28	9
2021	40,952,768	65	83	31	8	66	82	39	31	7
2022	65,155,920	103	82	26	11	58	80	35	25	9

Noot: Het gaat om het "aandeel stoelcapaciteit (van totaal) uitgevoerd naar GaWC", etcetera. Dus niet het aandeel GaWC bestemmingen, etcetera, van totaal bestemmingen.

Tabel 3. Aantal bestemmingen

	Bestemmingen Schiphol				Bestemmingen KLM groep							
	Totaal	Totaal (2013=100)	GaWC	GaWC (% totaal)	Totaal	KLM groep (% Schiphol totaal)	Unieke routes	Unieke routes (% KLM groep)	GaWC	GaWC (% KLM groep)	Unieke routes GaWC	Unieke routes GaWC (% KLM groep)
2013	246	100	149	61	189	77	100	53	114	60	57	30
2014	251	102	151	60	191	76	100	52	118	62	58	30
2015	247	100	152	62	191	77	90	47	120	63	53	28
2016	254	103	149	59	202	80	92	46	124	61	52	26
2017	263	107	154	59	217	83	102	47	130	60	55	25
2018	268	109	156	58	217	81	100	46	135	62	55	25
2019	269	109	160	59	214	80	102	48	140	65	58	27
2020	217	88	149	69	178	82	105	59	123	69	60	34
2021	221	90	151	68	187	85	107	57	128	68	69	37
2022	253	103	156	62	208	82	106	51	133	64	64	31

Tabel 4. Netwerkkwaliteit

	Netwerkbreedte			Netwerkdiepte		Netwerkkwaliteit	
	Schiphol	Niet KLM groep	KLM groep uniek	Schiphol (2013=100)	Aandeel netwerkdiepte niet KLM groep (% Schiphol totaal)	Schiphol (2013=100)	Aandeel netwerkkwaliteit niet KLM groep (% Schiphol totaal)
2013	64	43	21	100	56	100	37
2014	65	44	21	102	56	104	38
2015	65	45	20	104	58	106	40
2016	61	43	18	102	60	98	42
2017	62	44	18	106	60	103	43
2018	59	42	17	116	59	107	42
2019	60	42	18	118	59	111	41
2020	53	34	19	76	52	63	34
2021	54	32	22	82	46	69	27
2022	54	35	19	101	56	85	36

Noot 1: Het aandeel niet KLM groep betreft de netwerkdiepte en -kwaliteit behouden zonder KLM groep.

Noot 2: Netwerkkwaliteit ligt tussen 0 en 100. Een score van 0 betekent dat er geen enkele preferente bestemming in het netwerk zit. Een score van 100 betekent dat het netwerk alle voor Nederland preferente bestemmingen bevat.

Noot 3: De dip in de netwerkkwaliteit in 2016 weerspiegelt de ontwikkeling van de lijst van GaWC steden en hun gewichten na 2015, zie SEO Economisch Onderzoek, [Berekeningen Beleidskader Netwerkkwaliteit](#), 2022, p. 7.

Tabel 5. KLM groep: Schiphol GaWC bestemmingen uniek voor KLM groep, 2022

	Stad	GaWC score	Vluchten	Stoelen
1	Tokyo	62	255	52,236
2	SaoPaulo	57	721	295,275
3	Brussels	57	2,462	264,746
4	LosAngeles	57	1,062	353,546
5	Mumbai	54	584	215,436
6	KualaLumpur	49	303	57,105
7	Johannesburg	47	709	266,650
8	BuenosAires	45	660	116,812
9	Luxembourg	45	1,911	180,410
10	Santiago	44	608	103,038
11	Duesseldorf	43	2,851	275,540
12	Riyadh	42	320	45,958
13	Manila	42	553	113,486
14	Delhi	41	630	243,964
15	Bogota	40	694	102,350
16	Miami	38	137	40,462
17	Kyiv	37	153	28,326
18	Lima	35	690	277,420
19	Beirut	34	250	47,250
20	Vancouver	33	519	160,910
21	CapeTown	31	714	240,684
22	RiodeJaneiro	30	653	201,404
23	Lyon	30	2,324	303,290
24	Bahrain	29	303	41,302
25	Calgary	29	699	197,210
26	Osaka	28	201	36,640
27	PanamaCity	28	711	272,994
28	SanJose	28	168	25,158
29	Lagos	26	632	174,024
30	Turin	26	1,008	92,620
31	Quito	26	627	106,366
32	Muscat	26	365	50,746
33	Hangzhou	25	189	28,588
34	Ljubljana	25	283	48,254
35	Austin	25	239	70,318
36	Oporto	25	2,347	373,154
37	Gothenburg	24	2,824	347,668
38	Wroclaw	24	559	51,816
39	DarEsSalaam	23	674	119,055
40	Katowice	23	110	14,392
41	Poznan	23	433	39,374
42	Krakow	21	1,855	191,545
43	Bologna	21	1,889	193,899
44	Guayaquil	21	627	106,366
45	Accra	21	698	278,045
46	Edmonton	20	290	71,820
47	Seville	19	867	160,643
48	Dammam	19	418	58,534
49	Newcastle	19	2,440	320,366
50	Nürnberg	18	1,635	156,438
51	Aberdeen	18	2,551	277,642
52	Genoa	17	634	59,511
53	Hannover	16	1,737	161,378
54	Toulouse	16	1,918	225,425
55	LasVegas	16	441	130,940
56	Cardiff	16	926	85,932
57	Kigali	15	531	76,026
58	Montpellier	15	610	69,360
59	Graz	15	424	41,868
60	Southampton	14	695	65,580
61	Dresden	14	484	44,193
62	Bordeaux	13	1,913	221,321
63	Bergen	13	2,681	390,916
64	Bremen	12	1,492	138,690
65	Norwich	10	1,324	125,140
66	Cartagena	0	694	102,350
67	Marrakech	0	522	97,513
68	DenpasarBali	0	312	62,769
69	Aarhus	0	106	13,992
70	Zanzibar	0	222	42,475
71	Liberia	0	170	25,772
72	Paphos	0	178	33,286
73	PortOfSpain	0	338	48,384
74	Entebbe	0	581	83,302
75	Cagliari	0	192	20,496
76	Kefallinia	0	158	24,354
77	Bengaluru	0	254	82,728
78	Mikonos	0	140	26,159
79	Inverness	0	665	62,725
80	Gerona	0	338	58,454
81	Innsbruck	0	634	119,058
82	Menorca	0	142	23,875
83	Stavanger	0	2,477	276,026
84	Humberside	0	810	73,734
85	Bridgetown	0	138	19,224
86	Chania	0	227	37,488
87	Salzburg	0	414	75,978
88	Kalamata	0	114	21,402
89	StMaarten	0	335	65,412
90	Verona	0	437	76,359
91	Bari	0	561	101,095
92	Durham	0	755	68,910
93	Gdansk	0	1,780	177,116
94	Kilimanjaro	0	502	83,856
95	Trondheim	0	1,595	156,548
96	Aalesund	0	708	65,956
97	Thessaloniki	0	704	131,499
98	Sandefjord	0	678	63,240
99	Kristiansand	0	1,342	123,504
100	Thira	0	218	40,617
101	Larnaca	0	287	52,556
102	Billund	0	2,972	410,072
103	Aalborg	0	2,020	201,938
104	Linkoping	0	1,181	111,064

Tabel 6. KLM groep: Schiphol GaWC bestemmingen niet uniek voor KLM groep, 2022

	Stad	GaWC score	Vluchten	Stoelen		Stad	GaWC score	Vluchten	Stoelen
1	London	110	8,510	1,134,583	54	Edinburgh	26	2,418	389,886
2	NewYork	90	1,576	511,824	55	Glasgow	25	2,057	329,125
3	HongKong	72	122	23,168	56	Valencia	25	2,226	304,752
4	Singapore	70	727	146,869	57	Belfast	24	516	48,564
5	Paris	69	3,604	649,263	58	Nantes	24	197	19,512
6	Dubai	64	1,279	335,131	59	Bristol	23	1,815	174,431
7	Milan	62	3,529	475,823	60	Birmingham	22	2,516	402,576
8	Frankfurt	60	3,027	295,362	61	Malaga	22	2,310	421,697
9	Madrid	56	3,013	538,800	62	Bilbao	22	1,574	173,224
10	Toronto	54	923	299,716	63	Leeds	22	1,595	156,674
11	Warsaw	54	2,379	340,416	64	Naples	21	939	160,147
12	Chicago	53	644	206,377	65	Florence	21	2,013	213,522
13	MexicoCity	52	723	213,247	66	SaltLakeCity	19	186	54,992
14	Moscow	51	218	39,690	67	Nice	13	2,473	328,452
15	Istanbul	50	680	126,004	68	Basle/Mulhouse	13	1,655	157,658
16	Jakarta	48	245	45,905	69	Reykjavik	13	430	80,864
17	Zuerich	48	3,352	440,220	70	Antalya	0	321	60,663
18	Vienna	48	2,303	392,702	71	Paramaribo	0	535	211,030
19	Dublin	47	3,093	374,484	72	Venice	0	2,010	289,165
20	Stockholm	47	3,559	610,637	73	Catania	0	759	133,121
21	Munich	47	3,279	459,661	74	Aruba	0	742	143,905
22	Seoul	46	696	122,558	75	LasPalmas	0	953	179,020
23	SanFrancisco	45	836	270,192	76	ZakynthosIs	0	672	123,688
24	Bangkok	45	818	163,378	77	Heraklion	0	950	178,593
25	Rome	45	3,172	557,746	78	PalmaMallorca	0	880	153,373
26	Prague	44	2,403	360,453	79	Pisa	0	598	102,471
27	Montreal	44	434	117,080	80	Faro	0	1,221	226,869
28	Boston	43	363	104,300	81	Karpathos	0	100	9,450
29	Lisbon	42	2,974	546,783	82	Olbia	0	308	53,748
30	Hamburg	42	2,719	328,722	83	Corfu	0	217	40,131
31	Taipei	42	140	25,500	84	Ibiza	0	1,202	210,368
32	Bucharest	41	1,649	290,284	85	Curacao	0	1,169	443,371
33	Berlin	40	3,877	596,063	86	Cancun	0	168	56,458
34	Barcelona	40	4,366	789,848	87	Lanzarote	0	318	59,542
35	Washington	39	584	169,330	88	Tenerife	0	649	121,867
36	Budapest	39	2,420	412,795	89	Dubrovnik	0	197	32,234
37	Houston	38	662	209,508	90	Cork	0	1,242	120,614
38	Copenhagen	37	4,047	648,277	91	Preveza/Lefkas	0	296	51,174
39	Athens	36	2,323	428,703	92	Split	0	792	128,092
40	Oslo	36	3,368	461,917	93	Funchal	0	402	75,886
41	Casablanca	36	232	42,266	94	Alicante	0	2,071	352,810
42	Atlanta	35	925	341,901	95	Samos	0	197	30,521
43	TelAviv	35	1,267	238,547	96	Rhodes	0	278	50,275
44	Geneva	35	3,540	442,614	97	MarsaAlam	0	146	27,594
45	Manchester	34	3,134	493,726	98	Hurghada	0	206	38,934
46	Helsinki	34	2,346	395,292	99	Dalaman	0	104	19,656
47	Nairobi	33	622	237,274	100	Bonaire	0	742	143,905
48	Belgrade	31	1,155	121,370	101	Fuerteventura	0	276	51,284
49	Stuttgart	30	2,450	239,837	102	Kos	0	352	64,930
50	Zagreb	30	1,268	151,073					
51	Kuwait	28	340	46,384					
52	Minneapolis	28	393	114,618					
53	Amman	26	114	21,546					