

Naleving van de voorwaarden van het steunpakket KLM Tweede periodieke rapportage

Dit is de tweede 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 gesteld aan het steunpakket voor KLM. De eerste rapportage verscheen op 27 mei 2021. Deze tweede rapportage was gepland voor november 2021, maar is uitgesteld om het KLM budget 2022 en middellange termijn plan te kunnen meenemen. De volgende rapportage is voorgenomen rond mei 2022.

De periodieke rapportages beogen een overzicht te geven van de voortgang van de naleving van de voorwaarden door KLM, uiteraard rekening houdend met de bedrijfsvertrouwelijkheid van bepaalde onderwerpen. In drie hoofdstukken worden de onderscheiden voorwaarden belicht: bedrijfseconomische voorwaarden (hoofdstuk 2), dividend-, liquiditeit-, lening- en garantiecondities (hoofdstuk 3), en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden (hoofdstuk 4). Daaraan voorafgaand wordt in hoofdstuk 1, conform verzoek van de Kamer en toezegging uit de eerste rapportage, ingegaan op de structuur en de onderliggende doelstellingen van het steunpakket.

Samenvatting

- In 2020 is door KLM voortvarend werk gemaakt van crisis management en kostenbesparing om aan de eerste gevolgen van de coronacrisis het hoofd te bieden. Dankzij die inspanning is in 2021 ruimschoots voldaan aan de bedrijfseconomische en financiële voorwaarden van het steunpakket.
- Het komt er nu op aan deze inzet ook voor de steunvoorwaarden voor latere jaren vast te houden. Naarmate KLM in een rustiger vaarwater komt en de tijd verstrijkt, zal dit voor de leiding en de medewerkers een grotere uitdaging worden.
- Naar verwachting zal ook in 2022 worden voldaan aan de bedrijfseconomische en financiële voorwaarden, maar zijn aanvullende maatregelen van KLM nodig om de levensvatbaarheid en concurrentiekracht ook structureel veilig te stellen.
- Om te kunnen monitoren of KLM bij het aantrekken van de luchtvaart voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid moet een deel van die voorwaarden door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nog worden geoperationaliseerd.
- De staatsagent heeft onderzoek gedaan naar mogelijke facilitering van belastingontwijking door buiten Nederland wonende werknemers van de KLM groep, en is in gesprek met KLM over te treffen maatregelen.

In 2020-2021 is de meeste aandacht uitgegaan naar de financiële en bedrijfseconomische voorwaarden. De eerste prioriteit was immers crisismanagement. Door de terugval van de luchtvaart was geen van de voorwaarden met betrekking tot leefbaarheid en duurzaamheid bindend. De netwerkqualiteit viel als gevolg van de coronacrisis onvermijdelijk terug. Na deze eerste fase wordt het inmiddels tijd de maatregelen rond kostenreductie en productiviteitsverbetering structureel te maken. Nu KLM zich voorbereidt op herstel van de luchtvaart worden ook de voorwaarden met betrekking tot netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid een prioriteit (overigens zonder te willen zeggen dat er de afgelopen jaren onvoldoende aandacht naar

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

is uitgegaan). Dat moet leiden tot scenario's waarin de bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden in samenhang kunnen worden afgewogen. Recent heeft KLM ook de belangrijke keuze voor grootschalige vlootvernieuwing bekend gemaakt. Met die essentiële input kunnen vervolgens de genoemde scenario's worden opgesteld. Het is de bedoeling dat daarover in de loop van dit jaar nader kan worden gerapporteerd.

Het plannen van langere-termijn structuurversterking is onder de huidige onzekerheid voor een luchtvaartmaatschappij niet eenvoudig. Onzekerheid vloeit voort niet alleen uit de telkens weer tegenvallende hardnekkigheid van het coronavirus, maar ook uit veranderingen in de maatschappelijke kijk op luchtvaart door toedoen van klimaatverandering. De onzekerheid rond deze factoren, die niet alleen geldt voor de komende jaren maar ook structurele repercussies kan hebben, noopt luchtvaartmaatschappijen tot heroverweging van hun bedrijfsmodel waarbij in elk geval meer flexibiliteit nodig is om op onvoorziene omstandigheden te kunnen inspelen. Of op termijn groei van de luchtvaart aan de orde zal zijn of juist krimp is lastig te voorspellen. De voorwaarden verbonden aan de overheidssteun gaan uit van groei noch krimp. Deze zijn uitsluitend gericht op gezondmaking van KLM onder voorwaarden van netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid.

1. Structuur en doelstellingen van de overheidssteun voor KLM

Door de Nederlandse overheid is zeer omvangrijk steun verleend aan KLM. Als gevolg hiervan heeft de staat een aanzienlijk financieel belang gekregen bij gezondmaking van dit bedrijf. Aan de steun zijn voorwaarden verbonden met een drieledig doel: veiligstelling van de bedrijfstoekomst gelet op het financiële belang van de staat; veiligstelling van de bedrijfstoekomst en luchtvaartactiviteiten op Schiphol in het belang van de Nederlandse economie; en veiligstelling van de *public license to operate* (het maatschappelijk draagvlak) van KLM met name in de sfeer van leefbaarheid en duurzaamheid.

Sinds het begin van de coronacrisis is aan KLM tot dusverre in totaal € 6,5 miljard aan steun verleend (€ 240.000 per werknemer²). Van dit totaal bestond € 1,8 miljard (€ 65.000 per werknemer) uit NOW loonsubsidie, die niet meer terugvloeit naar de overheid. De rest van de steun moet in de jaren tot 2025 worden afgebouwd (€ 2,5 miljard aan tot dusverre niet opgenomen leningen; € 90.000 per werknemer) dan wel terugbetaald (€ 2,3 miljard aan reeds opgenomen leningen en uitgestelde belastingafdracht; € 85.000 per werknemer). Al met al heeft de staat inmiddels een miljardenbelang bij de gezondmaking van KLM.³

Daartoe is een samenhangend geheel aan voorwaarden verbonden aan het steunpakket bestaand uit de lening en de garantie op bankleningen (totaal tot € 3,4 miljard). Deze voorwaarden zijn vastgelegd in de *Framework Agreement* van 7 augustus 2020 en het daaraan opgehangen Herstructureringsplan KLM dat door de staat is goedgekeurd op 3 november 2020. Beide documenten zijn bedrijfsvertrouwelijk; over de inhoud ervan is de Kamer ingelicht (zie de verschillende Kamerbrieven genoemd in de eerste voortgangsrapportage).

De bedrijfseconomische en financiële voorwaarden zijn gegroepeerd rond verbetering van de winstmarge door kostenreductie (waaronder arbeidsvoorwaarden en kosten van ketenpartners) en productiviteitsverbetering; overige bedrijfseconomische en financiële voorwaarden zijn gegroepeerd rond het dividendverbod en de liquiditeitscondities. Daarnaast zijn er luchtvaartinhoudelijke voorwaarden. Deze zijn gegroepeerd rond de positie en activiteiten van KLM

² Uitgaande van een aantal van ruim 27.000 medewerkers in mid-2021.

³ Bovenop dit totaal van € 6,5 miljard besteedde de Nederlandse overheid in 2019 een bedrag van circa € 750 miljoen aan de aankoop van aandelen in AFKL. Door koersdaling van het aandeel gedurende de coronacrisis is daarop inmiddels een verlies geleden van circa € 500 miljoen. De marktwaarde van het thans nog resterende belang bedraagt circa € 250 miljoen. De aandelenaankoop in 2019 stond los van de steunoperatie een jaar later, en had te maken met het veiligstellen van het publieke belang van netwerkqualiteit.

op Schiphol (netwerkkwaliteit relevant voor de Nederlandse economie, staatsgaranties⁴); leefbaarheid (hinder en uitstoot met name rond Schiphol, nachtvluchten); en duurzaamheid (uitstoot van CO₂, inzet van duurzame brandstof). In de hoofdstukken 2-4 wordt nader ingegaan op de voorwaarden en voor zover mogelijk gerapporteerd over de naleving tot dusverre.

De looptijd van de voorwaarden verschilt per onderwerp. Voor het dividendverbod, de liquiditeitscondities en de arbeidsvoorwaardelijke condities stelt de *Framework Agreement* dat deze gelden totdat het steunpakket is terugbetaald en beëindigd. Voor de voorwaarden die dienen ter verbetering van de winstmarge door kostenreductie en productiviteitsverbetering stelt de *Framework Agreement* dat deze gelden tot en met 2025. Voor de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden stelt de *Framework Agreement* dat deze gelden voor de looptijd van nog vast te stellen overheidsbeleid ten aanzien van omgevingskwaliteit, dan wel lopen tot 2030 (duurzaamheid).

Deze verschillende looptijden kennen een inhoudelijke rationale. Voor dividendverbod, liquiditeitscondities en arbeidsvoorwaardelijke condities is gebruikelijk dat deze vervallen zodra de steun is afbetaald en beëindigd. Dat geldt ook voor de specifiek lening- en garantielerelateerde condities en voor de toezichthoudende rol van de staatsagent. Europese staatssteuncondities volgen een vergelijkbare benadering. Dat de voorwaarden ter verbetering van de winstmarge door kostenreductie en productiviteitsverbetering doorlopen tot 2025 weerspiegelt hun onderliggend doel: structurele gezondmaking van het bedrijf en versterking van de concurrentiekracht. De maatregelen om aan deze voorwaarden te voldoen dienen derhalve structureel van aard te zijn. Ten aanzien van de besparing op arbeidsvoorwaarden is de keuze aan het bedrijf of en – afhankelijk van wat nodig is om aan de voorwaarden te voldoen – in hoeverre deze structureel wordt ingezet om bij te dragen aan kostenreductie en verbetering van de winstmarge. Ook de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, die weliswaar een geleidelijke aanloop kennen (bijvoorbeeld naar 2030), beogen een structureel resultaat op te leveren en kennen derhalve een langere looptijd.

Strikt formeel is het zo dat de verplichtingen uit hoofde van de *Framework Agreement* en het Herstructureringsplan vervallen zodra de lening is terugbetaald en de garantie op bankleningen is beëindigd (uiterlijk eind 2025 doch zo mogelijk eerder).⁵ Materieel mag echter van KLM worden verwacht dat men ook daarna blijft voldoen aan de bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden conform de bovengenoemde, inhoudelijk ingegeven looptijden en daarover blijft rapporteren. Immers het onderliggende doel van de grootschalige steun is structurele veiligstelling van het belang voor de Nederlandse economie en van de *public license to operate* van KLM.

Twee voorbeelden kunnen dat illustreren. Ten eerste is de herstructurering door middel van kostenreductie en productiviteitsverbetering erop gericht dat KLM zo snel mogelijk zonder hulp van de overheid verder kan en niet binnen afzienbare tijd weer met financiële hulpvragen bij de overheid aanklopt. Daarvoor zijn structurele maatregelen nodig. Ten tweede is KLM als verreweg de grootste vervoerder op Schiphol cruciaal voor de verduurzaming van de luchtvaart in Nederland. Dit is ook een onderlegger geweest voor de beslissing tot het verlenen van steun. Van KLM wordt verwacht dat het zich blijvend committeert aan de afspraken in bijvoorbeeld het akkoord duurzame luchtvaart, en reeds de komende jaren een inspanning laat zien bijvoorbeeld rond CO₂ reductie, duurzame brandstof en efficiëntere vliegtuigen om de structurele doelstellingen te kunnen halen.

⁴ De staatsgaranties zijn afspraken die de Nederlandse staat ten tijde van de fusie in 2003 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 het publieke belang geborgd dat met KLM is gemeoid. Bij de steunverlening is vastgelegd dat de opzegtermijn van de zogenaamde staatsgaranties is verlengd van 9 maanden naar 5 jaren.

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

Al met al is sprake van een omvattend pakket aan voorwaarden om het publieke belang in KLM veilig te stellen. Waar het nu op aankomt is erop toe te zien dat deze voorwaarden worden nageleefd.

Tegen deze achtergrond worden in de volgende hoofdstukken de vorderingen van het afgelopen halfjaar samengevat en beoordeeld.

2. Bedrijfseconomische voorwaarden

Een essentiële voorwaarde om in aanmerking te komen voor het steunpakket was het opstellen van een herstructureringsplan voor KLM ter verbetering van de concurrentiepositie door de kosten te verlagen en de productiviteit te verhogen.

2.1. Kostenreductie

Voor de kosten is vastgelegd dat deze verlaagd worden met tenminste 15% van de beïnvloedbare kosten. Voor de eerste jaren 2021-2022 is ervan uitgegaan dat 50% van de totale kosten beïnvloedbaar zijn, waarbij de totale kosten gemeten worden als de kosten in het laatste pre-corona jaar 2019 gecorrigeerd voor capaciteit, brandstofprijzen en prijsindex. Voor de jaren 2023-2025 is er door de staat van uitgegaan dat het aandeel beïnvloedbare kosten geleidelijk toeneemt tot 70% vanaf 2025. Door KLM is ten tijde van de steunverlening de committering aangegaan de daarvoor benodigde oloploop in kostenreductie te zullen realiseren. In de *Framework Agreement* is bovendien vastgelegd dat de kosten sterker verlaagd worden indien dat nodig is voor voldoende verbetering van de concurrentiepositie. Het structureel verbeteren van de concurrentiepositie van KLM is het achterliggende doel.

Dankzij doortastend optreden door KLM in de beginjaren van de crisis is de vereiste kostenbesparing in 2021 ruimschoots bereikt. Ruim de helft werd gerealiseerd op arbeidskosten, door uitfasering van meer dan 5000 arbeidsplaatsen en besparing op arbeidsvoorwaarden. De andere helft bestond uit overige kostenbesparingen zoals op externen (van marketing tot IT tot consulting), leasing en afschrijving van vliegtuigen, en lagere brandstofkosten dankzij de inzet van zuiniger nieuwe vliegtuigen. Deze aanpassingen in de eerste jaren zijn tot stand gebracht door de inspanningen en offers van vele medewerkers.

Het komt er nu op aan de inzet van de eerste jaren ook voor latere jaren vast te houden. Naarmate KLM in een rustiger vaarwater komt en de tijd verstrijkt, zal dit voor de leiding en de medewerkers een grotere uitdaging worden.

Over de afgesproken oloploop van kostenreductie in latere jaren is van de zijde van het bestuur van KLM discussie ontstaan. Rapportages van het bestuur en het middellange termijn plan bleken nog niet voldoende maatregelen of taakstellingen voor deze oloploop te bevatten. Op 29 november 2021 zijn afspraken vastgelegd om te voldoen aan deze voorwaarde van het steunpakket. Deze komen op het volgende neer:

1. Beïnvloedbare kosten worden met tenminste 15% gereduceerd, waarbij ervan wordt uitgegaan dat 50% van de totale kosten⁶ beïnvloedbaar zijn in 2021-2022, gevolgd door een geleidelijke oloploop tot een omvang die vanaf 2025 overeenkomt met tenminste 15% van 70% van de totale kosten zoals geraamd ten tijde van de goedkeuring van het steunpakket;⁷

⁶ Totale kosten gedefinieerd als de kosten in het pre-corona jaar 2019 gecorrigeerd voor capaciteit, brandstofprijzen en prijsindex.

⁷ De vastgelegde afspraak voor 2025 is iets complexer: 15% van 50% van de totale kosten plus een vast bedrag van een omvang waardoor de kostenreductie overeenkomt met 15% van 70% van de totale kosten zoals geraamd ten tijde van de goedkeuring van het steunpakket.

2. Deze oplopende kostenreductie wordt door KLM nageleefd op gelijke voet met de overige voorwaarden van het steunpakket.

Per oktober 2021 zijn externe luchtvaartdeskundigen ingeschakeld om de staatsagent te ondersteunen bij de beoordeling van de door KLM te realiseren structurele kostenreductie en productiviteitsverbetering.

Het door de raad van commissarissen goedgekeurde budget voor 2022 voldoet aan deze voorwaarde van het steunpakket. Voor de jaren daarna zal KLM nog aanvullende maatregelen moeten nemen om tenminste de bovengenoemde, oplopende kostenreductie te behalen. Dat vergt additionele besparingen met ingang van 2023, oplopend tot structureel naar schatting ruim € 400 miljoen jaarlijks vanaf 2024 en 2025. Tevens staan daarbij de kosten onder opwaartse druk door verhogingen van havengelden door onder meer Schiphol, tarieven van luchtverkeersleiding, en ETS en CORSIA⁸ emissierechten.

Specificatie van aanvullende maatregelen zal in de loop van dit jaar zijn beslag moeten krijgen, onder meer in de context van vernieuwing van de aflopende cao's en de afweging van scenario's voor de bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke doelstellingen op middellange termijn.

2.2. Arbeidsvoorwaarden

Onderdeel van de afspraken is dat het personeel via de arbeidsvoorwaarden een substantiële bijdrage levert aan verbetering van de concurrentiekracht, langs het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Voor de invulling hiervan door KLM wordt verwezen naar de Kamerbrief betreffende de goedkeuring van het herstructureringsplan van 3 november 2020.⁹

Dit is vastgelegd in afspraken die lopen tot het aflopen van de huidige cao's in maart 2022 (cockpit) respectievelijk eind 2022 (cabine- en grondpersoneel). Voorts is een committeringsclausule overeengekomen tussen KLM en de bonden waarin deze toezeggen ook na afloop van deze periode, voor de hele duur van de looptijd van het steunpakket, via de arbeidsvoorwaarden de benodigde bijdrage aan de kostenreductie te zullen leveren. Zoals gezegd dient in kader van de vernieuwing van de cao's te worden gezien of van structurele arbeidskostenmatiging een bijdrage vereist is om aan de voorwaarde van tenminste 15% structurele kostenreductie te kunnen voldoen. De staatsagent constateert op basis van de ontvangen informatie dat KLM tot dusverre op het punt van arbeidskostenreductie invulling heeft gegeven aan de voorwaarden.

Voor het bestuur en het topmanagement van KLM is afgesproken dat de totale remuneratie met tenminste 20% wordt gereduceerd ten opzichte van het niveau in 2019 en dat er, als onderdeel daarvan, geen variabel inkomen wordt uitgekeerd zolang de steun aan de onderneming nog niet is terugbetaald. Op basis van rapportage van KLM constateert de staatsagent dat sinds de start van het steunpakket in 2020 aan deze voorwaarde is voldaan.

Door KLM is aangegeven dat de condities met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt een knelpunt beginnen te vormen. De staatsagent heeft KLM gevraagd de knelpunten te specificeren en met *benchmark* informatie te onderbouwen.

2.3. Productiviteitsverbetering

In de eerste jaren van de crisis lag voor bescherming van liquiditeit en herstel van concurrentiekracht de nadruk op kostenbesparing. Tegelijk zijn initiatieven geïdentificeerd, en

⁸ European Emission Trading System (ETS) resp. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA).

⁹ Kamerstuk 29 232, nr. 45.

deels ook al genomen, om structureel de productiviteit te verbeteren. Zo is en wordt geïnvesteerd in IT en vlootvernieuwing (zie hoofdstuk 4) ten behoeve o.m. van productiviteitsverbetering.

Kostenbesparing en productiviteitsverbetering zijn beide nodig voor gezondmaking van de winstgevendheid en de concurrentiekracht van KLM. Tot op zekere hoogte zal sprake kunnen zijn van een uitruil: naar de mate waarin mensen en middelen intensiever worden ingezet zullen noodzakelijke ingrepen in de kosten (zoals arbeidsvoorwaarden) mogelijk minder drastisch hoeven te zijn.

Voor structurele verbetering van de productiviteit is een inhoudelijke benadering geboden. Een gebruikelijke maatstaf is de productie gemeten als ASKs (*Available Seat Kilometres*¹⁰) gedeeld door het aantal FTEs (*FullTime Equivalents*¹¹), al dan niet verbijzonderd naar bijvoorbeeld cockpit-, cabine- en grondpersoneel. De productiviteit aldus gemeten wordt verbeterd onder meer door de inzet van grotere vliegtuigen voor middellange afstanden (vervanging van Boeing 737 door Airbus A320/321neo, zie hoofdstuk 4). Zo neemt de productiviteit van een piloot met 10% toe wanneer er 10% meer stoelen in het vliegtuig staan. Meer gericht kan, bij een gegeven aantal stoelen in het vliegtuig, de productiviteit worden verbeterd wanneer de piloot meer uren werkt.¹² Ook voor cabine-, grond- en overig personeel zijn dergelijke meer toegespitste maatstaven van betekenis, met bijbehorende maatregelen voor structurele verbetering van de productiviteit.

De bovengenoemde uitfasering van ruim 5000 arbeidsplaatsen in 2020-2021 was een weerspiegeling van de tijdelijk fors gekrompen luchtvaart, en zal wellicht niet in die mate structureel zijn. Wanneer en op welk niveau de productiecapaciteit en het aantal arbeidsplaatsen zich zullen herstellen hangt af van het herstel van de luchtvaart en van de te realiseren productiviteitsverbetering. De scenario's daarvoor zijn nog behoorlijk in beweging, te meer daar in de loop van 2022 nog nadere structurele maatregelen te nemen zijn.

2.4. Belastingontwijking door werknemers

Tevens is als onderdeel van de voorwaarden van het steunpakket door KLM toegezegd dat mogelijke medewerking aan of facilitering van belastingontwijking door werknemers van de KLM groep wordt beëindigd. Door KLM is in de kwartaalrapportages aan de staatsagent gesteld dat aan deze voorwaarde is voldaan. Volgens KLM woont slechts een zeer klein deel van het personeel in het buitenland, is wonen in het buitenland niet illegaal, en bevordert KLM niet actief dat medewerkers in het buitenland wonen.

Onderzoek door de staatsagent wijst echter uit dat, van het personeel van de KLM groep dat werkzaam is onder een Nederlands arbeidscontract, 11% van de piloten en 5% van het cabinepersoneel buiten Nederland woont.¹³ Dat zijn significante aantallen (circa 350 piloten en circa 330 cabinemedewerkers). De meeste piloten wonen in Spanje, gevolgd door een scala aan andere landen binnen Europa waaronder België, Italië, Frankrijk, Duitsland en Malta en buiten Europa zoals het Verenigd Koninkrijk, de Antillen, de Verenigde Staten en Canada. Bij het cabinepersoneel komt België verreweg het meest voor, gevolgd door Spanje en andere landen.

Voor de beoordeling of sprake is van belastingontwijking door deze medewerkers is – anders dan KLM rapporteert – niet relevant of het illegaal is om in het buitenland te wonen. Het argument is immers niet dat belastingontwijking illegaal is. Illegaal is *belastingontduiking*, waarbij iemand expres de belastingaangifte verkeerd of niet volledig doet en expres geen of te weinig belasting betaalt. Bij *belastingontwijking* maakt de belastingplichtige gebruik van hiaten en verschillen in

¹⁰ Beschikbare stoelkilometers (beschikbare stoelen vermenigvuldigd met het aantal gevlogen kilometers).

¹¹ Voltijd arbeidsplaatsen.

¹² Volgens de luchtvaartdeskundigen die de staatsagent ondersteunen zijn de kosten van piloten bij KLM in vergelijking met concurrerende luchtvaartmaatschappijen relatief hoog, maar is de productiviteit relatief laag doordat piloten bij KLM relatief minder uren werken.

¹³ Een gering aantal grondmedewerkers woont in het buitenland, met name in België.

regels om minder belasting te hoeven betalen, bijvoorbeeld verschillen in belastingstelsels van landen. Belastingontwijking blijft strikt genomen binnen de grenzen van de wet, maar ondermijnt het doel of de intentie van de wet en is daarmee tegen de geest van de wet. Deze laatste invalshoek is bij uitstek relevant voor een bedrijf als KLM, dat in normale omstandigheden al afhankelijk is van zijn *public license to operate* en nu bovendien met belastinggeld overeind wordt gehouden. Van die steun van de Nederlandse belastingbetaler profiteren de medewerkers van KLM wier baan erdoor behouden kan blijven, ook de medewerkers die buiten Nederland wonen.

Uiteraard kunnen voor werknemers allerlei motieven een rol spelen bij de keuze om buiten Nederland te wonen, ook als zij werken vanaf Schiphol. Denk bijvoorbeeld aan gezinsomstandigheden of aan voorkeuren van woonklimaat. Een deel van hen is geworven in het buitenland en is er blijven wonen. Anderen zijn geworven in Nederland en hebben er nadien voor gekozen te verhuizen naar het buitenland. De kans die verschillen in belastingstelsels bieden om minder belasting te betalen kan in beide gevallen een overweging zijn. Van belastingontwijking kan sprake zijn wanneer men woont in een land met als overwegende bedoeling om daar lagere belasting te betalen dan in het land waar het werk wordt verricht, terwijl de economische banden met dat 'werkland' ook overigens sterk zijn. Mogelijkheden daartoe bestaan doordat voor vliegend personeel sprake is van complexe belastingregels die tussen landen behoorlijke verschillen laten zien.

Als uitgangspunt voor de beoordeling of sprake is van belastingontwijking geldt het OESO principe dat inkomen uit arbeid wordt belast in het land waar het werk wordt verricht. Voor vliegend personeel is een complicatie dat het werk wordt verricht in het land van vertrek, het land van aankomst, en het luchtruim daartussen. Die complicatie heeft geleid tot twee alternatieve regelingen voor vliegend personeel in bilaterale belastingverdragen, waarbij belasting niet wordt geheven door het land waar het werk wordt verricht. Onder het ene alternatief heft het land waar de werkgever is gevestigd en biedt het woonland belastingvrijstelling voor het geval dat ook daadwerkelijk gebeurt. Onder het andere alternatief heft het woonland. Niettemin kunnen hiaten en verschillen ontstaan waarvan gebruik kan worden gemaakt op een wijze die door de wetgever niet is bedoeld.¹⁴

Helder is in ieder geval dat een werknemer die intercontinentaal vliegt vanaf Schiphol zijn werk niet verricht in bijvoorbeeld Spanje. Wonen en gebruikmaken van gunstiger belastingcondities in een land als Spanje kan dan onder omstandigheden worden gezien als belastingontwijking. Naar schatting twee derde van de in het buitenland wonende piloten van de KLM groep woont in een land waar men doorgaans minder inkomstenbelasting betaalt dan in Nederland.

Voor de beoordeling of er sprake is van medewerking of facilitering door KLM is – anders dan KLM rapporteert – niet relevant of KLM bevordert dat medewerkers in het buitenland wonen. Wel relevant is of KLM belastingontwijking door werknemers mogelijk maakt door de drempel ervoor te verlagen.

Voor werknemers die in het buitenland wonen gelden volgens KLM geen uitzonderingen ten aanzien van de inroostering van hun werktijden. Tevens worden geen uitzonderingen gemaakt ten aanzien van beschikbaarheid binnen een uur op de werkplek voor reservediensten. Wel genieten werknemers die buiten Nederland wonen van gratis vluchten van KLM groep naar en van hun werkplek (doorgaans Schiphol). Deze regeling voor woon-werkverkeer voor werknemers wonend buiten Nederland is aanmerkelijk ruimhartiger dan die voor werknemers die in Nederland wonen (OV vergoeding of leaseauto). De drempel voor belastingontwijking door werknemers wonend in het buitenland wordt hiermee door KLM verlaagd.

¹⁴ Zo geldt voor inwoners van Spanje een vrijstelling onder de voorwaarde dat in het land waar gewerkt wordt (zoals Nederland) een vergelijkbaar heffingssysteem geldt als in Spanje. De vraag is of aan deze voorwaarde ook telkens is voldaan.

Tegen deze achtergrond is de staatsagent in gesprek met het bestuur van KLM over beëindiging van deze medewerking aan of facilitering van belastingontwijking door werknemers van de KLM groep. Dat is niet een eenvoudige exercitie. Van KLM kan niet worden verwacht dat voor elke in het buitenland woonachtige werknemer wordt gecontroleerd of er sprake is van belastingontwijking. Daarvoor zijn de individuele omstandigheden te zeer bepalend en uiteenlopend. Wel kan van KLM worden verwacht dat mogelijke belastingontwijking door werknemers het bedrijf tot zorg is, zeker wanneer daarbij gebruik wordt gemaakt van faciliteiten die door het bedrijf worden geboden.

Het ligt voor de hand dat door KLM wordt gedacht aan generieke initiatieven zoals maximering van de waarde van de woon-werkvergoeding op hetzelfde niveau als voor in Nederland woonachtige werknemers, vergelijking daarvan met andere luchtvaartbedrijven waarbij van KLM een sociaal verantwoorde positionering mag worden verwacht, en aanpassing van de *code of conduct* voor werknemers binnen de context van een sociaal verantwoord belastingbeleid.¹⁵ In de volgende rapportage wordt van de voortgang melding gemaakt.

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

Afgesproken is dat KLM gedurende de looptijd van het steunpakket geen dividend uitkeert aan de aandeelhouders. Op basis van rapportage van KLM kan de staatsagent constateren 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.

De staatsagent heeft geconstateerd dat KLM voldoet aan de financiële condities die zijn verbonden aan de lening en de garantie van de Nederlandse staat op bankleningen (zoals bijvoorbeeld rente- en informatieverplichtingen). De communicatie hierover verloopt grotendeels rechtstreeks tussen KLM en de desbetreffende geldschieters en kent een in de financiële wereld gebruikelijk karakter. In verband ook met het bedrijfsvertrouwelijke karakter van deze condities wordt er in deze rapportage verder niet specifiek op ingegaan.

KLM heeft tot op heden €277 miljoen getrokken van de staatslening (€1 miljard beschikbaar) en €665 miljoen van de bankleningen (€2,4 miljard beschikbaar).

4. Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden

De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden kennen soms een inspanningsverplichting en soms een resultaatsverplichting. Deze hebben veelal een langere-termijn karakter en betreffen netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. Om op naleving van deze voorwaarden te kunnen toezien, moeten zij worden vertaald naar acties die gemonitord en getoetst kunnen worden.

Veel van de verplichtingen zijn afhankelijk van de uitwerking van de Luchtvaartnota 2020-2050 (Luchtvaartnota). Deze is op 20 november 2020 aan de Kamer aangeboden, tezamen met de Uitvoeringsagenda Luchtvaartnota, en na het demissionair worden van het vorige kabinet controversieel verklaard. Nu de luchtvaart gaat aantrekken is het zaak dat de operationalisering van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden van het steunpakket door het ministerie van IenW wordt afgerond.

Voor deze voorwaarden verwijst de *Framework Agreement* veelvuldig naar ondersteunende documenten, lopende initiatieven en nieuwe beleidskaders. In het afgelopen halfjaar is daarom een

¹⁵ Als referentie kan dienen het belastingbeleid van moederbedrijf AFKL dat, getuige het jaarverslag 2020 (p. 220), wel oog heeft voor het verschil tussen belastingontduiking en belastingontwijking: "Air France – KLM complies with the letter and spirit of the tax law and regulations wherever the Group has a taxable presence".

verdiepingsslag gemaakt om het monitoren door de staatsagent te kunnen baseren op de relevante informatie uit deze bronnen. Dit heeft geleid tot nadere definiëring van de prestatie-indicatoren en referentiewaarden alsook de wijze van meting, rapportage en toetsing.

Deze 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

In het navolgende wordt eerst ingegaan op de context van elk onderwerp, vervolgens op de precieze afspraken, en tenslotte op de voortgang.

4.1. Netwerkkwaliteit

Nederland heeft een open economie. Een divers netwerk aan verbindingen met economisch relevante bestemmingen in Europa en wereldwijd is van belang voor de internationale bereikbaarheid van Nederland en daarmee voor het investerings- en ondernemingsklimaat. KLM is op Schiphol de belangrijkste aanbieder van luchtverbindingen met voor Nederland belangrijke centra in de wereld.

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat de KLM groep het netwerk vanuit Nederland zal ontwikkelen in overeenstemming met het bestaande selectiviteitsbeleid, de Luchtvaartnota en het op basis daarvan vast te stellen beleidskader netwerkkwaliteit.

In de Luchtvaartnota is aangekondigd dat het Rijk een beleidskader opstelt om de ontwikkeling van de netwerkkwaliteit te monitoren en beoordelen. Als onderdeel daarvan wordt het begrip netwerkkwaliteit opnieuw gedefinieerd, onder meer omdat dit volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur te veel wordt opgevat als 'maximale bestemmingskwantiteit'.¹⁶ Daarnaast heeft de Kamer verzocht om een analyse van hoeveel en welke bestemmingen nodig zijn voor een goede internationale bereikbaarheid van Nederland. Meer informatie over het beleidskader netwerkkwaliteit is door het ministerie van IenW voorzien voor de tweede helft van dit jaar.

Jaarlijks rapporteert het ministerie van IenW aan de Kamer over de ontwikkeling van de connectiviteit van Schiphol in de Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties, uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. De meest recente versie dateert van maart 2021 en is gebaseerd op vluchtgegevens in de derde week van september 2020.¹⁷ Het zal niet verrassen dat de netwerkkwaliteit toen als gevolg van de coronacrisis zeer fors was aangetast – overigens op Schiphol in mindere mate dan op andere Europese luchthavens. De volgende Monitor Netwerkkwaliteit en Staatsgaranties verschijnt naar verwachting in maart 2022 en zal gebaseerd zijn op vluchtgegevens over september 2021. Voor beoordeling van de structurele netwerkkwaliteit van KLM is deze rapportage van beperkte betekenis, aangezien het netwerk ook in 2021 nog sterk te lijden had van de coronacrisis.

Bovendien zal voor het monitoren van de voorwaarden van de *Framework Agreement* het nieuwe beleidskader netwerkkwaliteit maatgevend zijn. De staatsagent zal in overleg met het ministerie

¹⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Luchtvaartbeleid: Een nieuwe aanvliegeroute, 2019.

¹⁷ SEO, Monitor netwerkkwaliteit en staatsgaranties (www.seo.nl/publicaties/monitor-netwerkkwaliteit-en-staatsgaranties-2009-2020).

van IenW bezien op welke wijze, in afwachting van en aanvulling op dit beleidskader, het betrekken van externe luchtvaartdeskundigheid kan helpen om (de plannen voor) de ontwikkeling van het netwerk van de KLM groep te kunnen monitoren en te beoordelen.

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

Tegenover de positieve welvaartseffecten van de luchtvaart in termen van internationale bereikbaarheid staan negatieve welvaartseffecten in de vorm van geluidshinder en schadelijke emissies rond de luchthaven Schiphol en elders. Het verminderen hiervan moet zowel de luchtvaart als de leefomgeving dienen. In de *Framework Agreement* is afgesproken dat KLM gecommitteerd is bij te dragen aan de volgende initiatieven:

- het uitvoeringsplan hinderreductie¹⁸,
- het actieplan ultrafijnstof¹⁹,
- het actieprogramma stikstof²⁰ en
- de actieagenda *Air Rail*²¹.

Voor het verwezenlijken van deze plannen is samenwerking tussen een groot aantal partijen vereist. Om zicht te krijgen op de inzet en betrokkenheid van KLM is in samenwerking met het ministerie van IenW een lijst van relevante acties geïdentificeerd waarmee KLM de afgesproken bijdrage kan leveren. Op basis hiervan is KLM gevraagd om aan te geven welke inspanning is verricht, en is het ministerie van IenW gevraagd om aan te geven of de geleverde inspanning tegemoet komt aan de verwachtingen. Het ministerie geeft aan dat naar zijn waarneming KLM de noodzakelijke stappen zet. Op basis van dit overzicht zal de staatsagent bezien of de monitoring op onderdelen kan worden aangescherpt en meer op het behalen van concreet resultaat kan worden toegespitst.

Specifiek voor de uitstoot van ultrafijnstof wordt opgemerkt dat de luchthaven Schiphol op 25 oktober 2021 de 'roadmap duurzaam taxiën' aan de minister heeft aangeboden.²² Het doel hiervan is om duurzaam taxiën in 2030 de standaardmethode te maken op Schiphol. Duurzaam taxiën bespaart het brandstofgebruik en brengt daardoor de CO₂-, stikstof- en (ultra)fijnstofuitstoot omlaag. KLM heeft deelgenomen aan de pilot duurzaam taxiën in 2020 en is ook bij het verdere vervolg betrokken.

Actieagenda Air Rail

De Actieagenda *Air Rail* heeft als doel het verbeteren van de internationale trein als alternatief voor de luchtvaart op de zes prioritaire bestemmingen Brussel, Parijs, Londen, Düsseldorf, Frankfurt en Berlijn. De acties van KLM betreffen het uitvoeren van onderzoeken gericht op: (1) oplossingen voor bagageafhandeling, (2) digitale oplossingen voor een combi-ticket trein en vliegtuig, (3) mogelijkheden en evt. aanpassingen van een AirRail product op de verschillende trajecten. KLM geeft aan te werken aan operationele verbeteringen in het AirRail proces die voorwaardelijk zijn voor het aanbieden van een goed aansluitend AirRail product. KLM neemt ook deel aan het door de Europese Commissie gesubsidieerde project TULIPS, waarin de ontwikkeling van een bagage-oplossing voor de route van Station Brussel-Zuid naar Schiphol is opgenomen. De vliegfrequentie naar Brussel zal KLM in het kader van de uitvoering van dit actieplan verlagen. In 2019 bedroeg deze frequentie 5 maal daags, in 2020 is met verlaging van de frequentie een begin gemaakt (naar 4 maal daags).

¹⁸ www.minderhinderschiphol.nl

¹⁹ [Schiphol | Meer maatregelen voor minder ultrafijnstof](#)

²⁰ [Schiphol | Actieprogramma stikstof](#)

²¹ [Actieagenda Trein en Luchtvaart november 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

²² www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/blog/roadmap-duurzaam-taxien

Voor het welslagen van dit initiatief is samenwerking en een meerjarige inspanning nodig van vele betrokkenen, zowel binnen als buiten KLM. Op 17 december 2021 verscheen een interview²³ met de bestuursvoorzitter van KLM waarin deze aangeeft dat de trein bij reizen over landsgrenzen niet op kan tegen het vliegtuig, zich afvraagt of daar de grootste milieuwinst zit, en meldt zelf naar vier van de zes bovengenoemde prioritaire bestemmingen niet met de trein maar met het vliegtuig te reizen.

De staatsagent zal scherper gaan analyseren wat KLM kan bijdragen aan het behalen van concrete resultaten. Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen reizigers van/naar Amsterdam en overstappers, en tussen reizigers zonder en met in te checken bagage. Tevens zal daarbij, met behulp van de te betrekken deskundigen, onderscheid worden gemaakt tussen het publieke belang van de netwerkqualiteit van Schiphol en het commerciële hub-belang van KLM.

4.3. Leefbaarheid: nachtvluchten en geluidsreductie

Belangrijke maatregelen om het aantal ernstig gehinderden rond Schiphol te verminderen, zijn de stapsgewijze reductie van het aantal nachtvluchten op Schiphol, de inzet van stillere vliegtuigen en verbetering van de aanvlieg- en uitvliegroutes.

In de *Framework Agreement* is afgesproken dat KLM een evenredige bijdrage zal leveren aan de vermindering van het aantal nachtvluchten. Als onderdeel van het besluit over staatssteun aan KLM is door het kabinet besloten dat de reductie van het maximaal aantal nachtvluchten op Schiphol van 32.000 naar 29.000 vluchten juridisch wordt verankerd in het luchthavenverkeersbesluit Schiphol (LVB1). Het ontwerp-LVB is in februari 2021 aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁴ Vanwege het controversieel verklaren van de behandeling van het LVB in 2021 en de onduidelijkheid over de vergunningprocedure ten aanzien van de natuurvergunning voor Schiphol is dit besluit nog niet genomen.²⁵

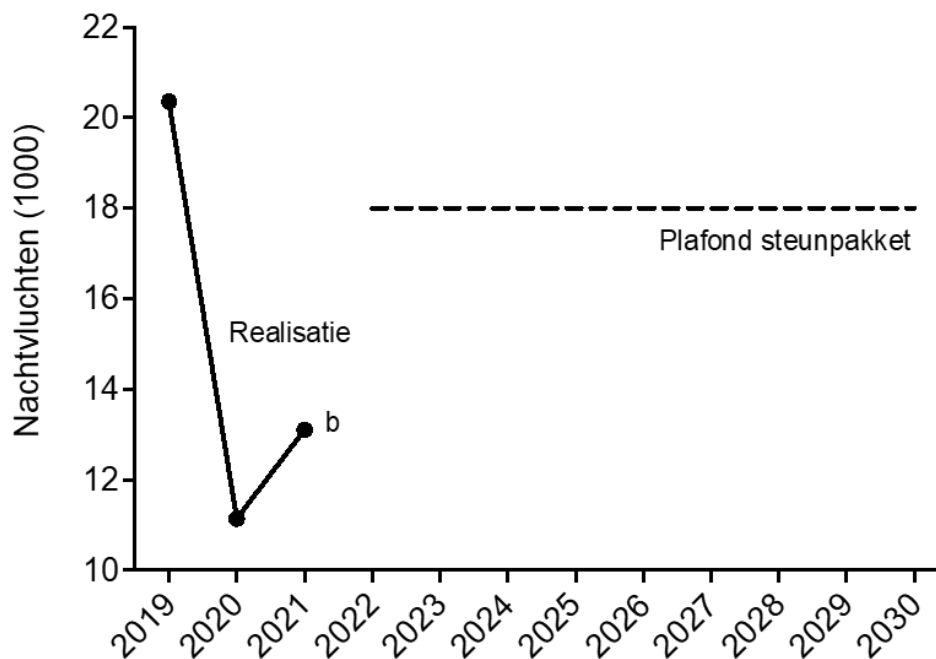
Als gevolg van de coronacrisis is het aantal nachtvluchten tijdelijk sterk gedaald, zoals blijkt uit figuur 1. Die daling was niet een uitvloeisel van de (structurele) reductie die is afgesproken in het kader van de steunoperatie. In de figuur is zichtbaar gemaakt het geschatte structurele plafond voor nachtvluchten van de KLM groep op Schiphol wanneer het LVB besluit wordt genomen en de proportionele bijdrage van KLM aan de reductie naar maximaal 29.000 nachtvluchten conform de voorwaarde van het steunpakket wordt gerealiseerd. Overigens kan dit plafond vervolgens op grond van de *Framework Agreement* verder worden verlaagd. Dat is afhankelijk van de daarop volgende, voorwaardelijke reductiestappen naar 27.000 en 25.000 nachtvluchten als maximum voor Schiphol, die een separate wijziging van het luchthavenverkeersbesluit zullen vergen.

In de context van hinderbeperking werkt KLM op basis van de *Framework Agreement* eveneens mee aan vermindering van het aantal ernstig gehinderden rond Schiphol met jaarlijks 2% en de creatie van periodieke rustmomenten op de verschillende aanvlieg- en uitvliegroutes, conform het kabinetsbesluit van 5 juli 2019. De voorwaarde van het verminderen van het aantal ernstig gehinderden is door het ministerie van IenW nog niet nader geoperationaliseerd mede in het licht van de ontwikkelingen rond het LVB. Operationalisering van de voorwaarde is nodig om monitoring door de staatsagent mogelijk te maken.

²³ Algemeen Dagblad.

²⁴ Kamerstukken II, 2020-2021, 29 665, nr. 399

²⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 31 936, nr. 892 en 29 665, nr. 418

Figuur 1. Jaarlijkse nachtvluchten van KLM groep op Schiphol^a

- a. Bron gegevens: KLM. Het plafond is gebaseerd op de veronderstelling dat in 2022 het LVB besluit wordt genomen en de proportionele bijdrage van KLM aan de reductie naar maximaal 29.000 nachtvluchten conform de voorwaarde van het steunpakket wordt gerealiseerd.
- b. Schatting staatsagent.

4.4. Leefbaarheid: vlootvernieuwing

Vlootvernieuwing wordt hier apart benoemd, omdat het een bijdrage moet leveren aan meerdere prestatie-indicatoren: vermindering van geluidsoverlast, vermindering van uitstoot van stikstof en ultrafijnstof, en vermindering van CO₂-uitstoot. Op dit vlak zijn verschillende belangrijke ontwikkelingen te melden.

Eind 2021 heeft dochtermaatschappij KLM Cityhopper 7 vliegtuigen van het type Embraer E195-E2 geïntroduceerd. Deze vervangen de Embraer E190 die geleidelijk uitgefaseerd wordt. Het nieuwe type produceert 63% minder geluid tijdens de start, en stoot 20% minder stikstof en 9% minder CO₂ uit dan de voorganger.

In 2022 verwacht KLM een vijftal vliegtuigen van het type Boeing 787-10 geleverd te krijgen ter vervanging van de vervroegd uitgefaseerde Boeing 747 en Airbus 330. Ook dit moet leiden tot verdere vermindering van geluid en uitstoot. Vooral de Boeing 747 was op deze aspecten verouderd. Ten opzichte van de kleinere Airbus 330 stoot het nieuwe toesteltype 6% minder CO₂ uit, alsmede 10% minder stikstof. Ook produceert de 787-10 minder geluid dan de Airbus 330.

In december 2021 kondigde KLM een grootschalige vernieuwing aan van de vloot voor middellange (Europese) afstanden. De Boeing 737 toestellen van KLM en Transavia worden de komende periode vervangen door Airbus A320/321neo. Deze produceren tot 50% minder geluid en zorgen voor vermindering van het brandstofgebruik en de CO₂-uitstoot met 15%.²⁶ Bovendien zijn de toestellen groter (ruimte voor circa 20% meer stoelen), hetgeen ook de productiviteitsverbetering van KLM structureel ten goede komt. De keuze voor de toestellen van Airbus boven alternatieven

²⁶ De voor deze vlootvernieuwing genoemde percentages zijn nog voorlopig en zullen nader gespecificeerd worden mede afhankelijk van de nog te selecteren motoren.

voor middellange afstanden is niet alleen ingegeven door bedrijfseconomische overwegingen. Ook voor leefbaarheid en duurzaamheid is het geselecteerde toestel superieur.

4.5. Duurzaamheid: totale uitstoot van CO₂

Zowel nationaal als internationaal staat de verduurzaming van de luchtvaart sterk in de belangstelling teneinde de bijdrage daarvan aan de opwarming van het klimaat te beperken. Ook in Nederland zijn hiervoor door de betrokken partijen afspraken gemaakt.

In de *Framework Agreement* is vastgelegd dat KLM gecommiteerd is aan de doelstellingen van het Ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart²⁷, daarbij expliciet inbegrepen de doelstelling om in 2030 de absolute CO₂-uitstoot te beperken tot het niveau van 2005 of lager. Het gaat dan om de totale uitstoot (dus exclusief CO₂-compensatie) als gevolg van in Nederland getankte brandstof voor de vluchtoperatie vertrekkend uit Nederland.

In het Ontwerpakkoord zijn met name de volgende streefwaarden van belang voor KLM:

Voor de internationale luchtvaart:

- Als maximum in 2030 het absolute emissieniveau van 2005.
- Een verdere reductie in 2030 mits partijen hiervoor concrete plannen kunnen maken.

Voor de grondgebonden activiteiten:

- CO₂-emissies naar nul in 2030.

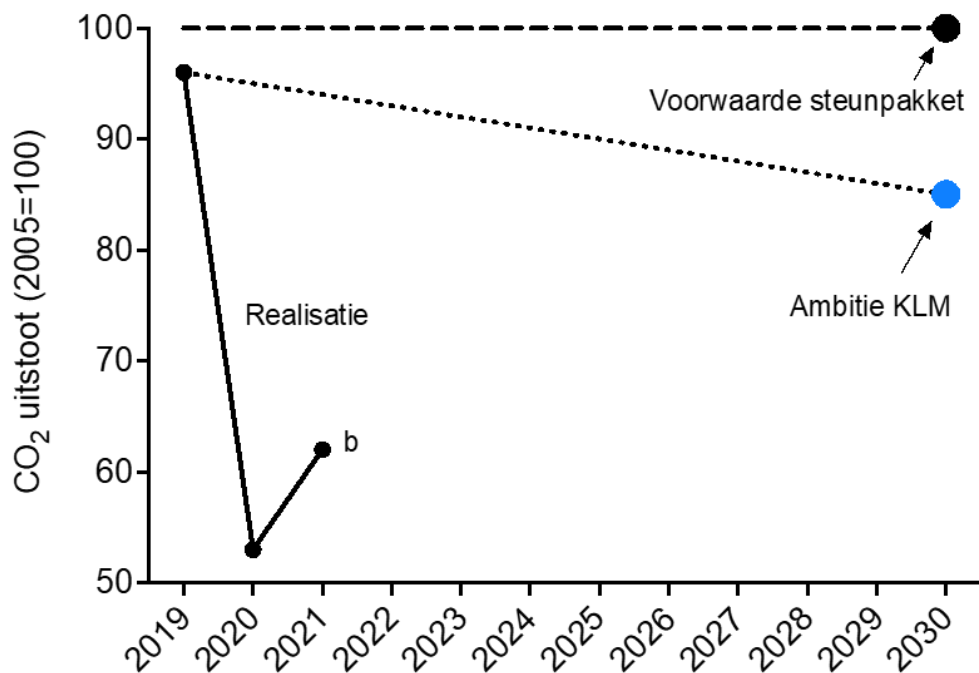
De doelstellingen van het Ontwerpakkoord hebben vervolgens hun neerslag gevonden in de Luchtvaartnota. Doordat deze echter nog niet is geïmplementeerd zijn de uitstootcijfers conform deze definitie nog niet beschikbaar. Een benadering is wel voorhanden. Omdat het merendeel van alle vluchten van KLM van of naar Schiphol is, geeft de ontwikkeling van de uitstoot van de totale vluchtoperatie van de KLM groep (waarvan de bovengenoemde vluchtoperatie vertrekkend uit Nederland een onderdeel is) een goede indicatie.

Blijkens het Jaarverslag 2020 was de totale uitstoot van de KLM groep in 2019, ondanks een stijgende productie (met 12% sinds 2005), reeds met 4% gedaald ten opzichte van 2005. KLM heeft de ambitie om de CO₂-uitstoot van de totale vluchtoperatie van de KLM groep in 2030 te reduceren met 15% ten opzichte van het niveau van 2005 (exclusief CO₂-compensatie). Daarmee zal men ruimschoots voldoen aan deze voorwaarde van de *Framework Agreement*.

In 2020 en 2021 zat men zelfs fors onder het niveau 2005, maar dit werd vertekend door het mindere vliegen ten gevolge van de coronacrisis (zie figuur 2).

²⁷ Aangeboden aan de Tweede Kamer in maart 2019.

Figuur 2. CO₂ uitstoot van KLM groep ^a



- Bron gegevens: KLM. De voorwaarde uit het steunpakket luidt dat de CO₂ uitstoot in 2030 zal zijn gereduceerd tot hoogstens het niveau van 2005. De ambitie van KLM is dat in 2030 de CO₂ uitstoot 15% lager uitkomt dan in 2005. De gestippelde lijnen naar de voorwaarde respectievelijk het ambitieniveau in 2030 vormen de referentielijnen voor de monitoring door de staatsagent.
- Schatting staatsagent.

4.6. Duurzaamheid: uitstoot van CO₂ per passagierskilometer

KLM vermeldt in het Jaarverslag 2020 de ambitie om de CO₂-uitstoot per passagierskilometer in 2030 met 50% hebben teruggebracht ten opzichte van het niveau in 2005 (dit wordt gemeten inclusief CO₂-compensatie). Dat moet vooral bereikt worden door de inzet van zuiniger vliegtuigen. In de *Framework Agreement* is deze doelstelling eveneens opgenomen.

Na een geleidelijk dalend pad was in 2019 reeds een reductie bereikt van 31% ten opzichte van het niveau 2005. Dit is vervolgens tijdelijk omgeslagen in een tijdelijke stijging in 2020 tot een niveau boven dat van 2005. Als gevolg van de coronacrisis was de bezettingsgraad van de vliegtuigen veel lager dan normaal. De cijfers voor 2021 zullen voor de volgende rapportage beschikbaar komen.

Ook hier dient te worden vermeld dat de vlootvernieuwing een belangrijke pijler is onder de duurzaamheidsstrategie (zie paragraaf 4.4).

4.7. Duurzaamheid: duurzame brandstof

Een andere pijler onder de verduurzaming is de overgang van fossiele naar duurzame brandstoffen in de luchtvaart.

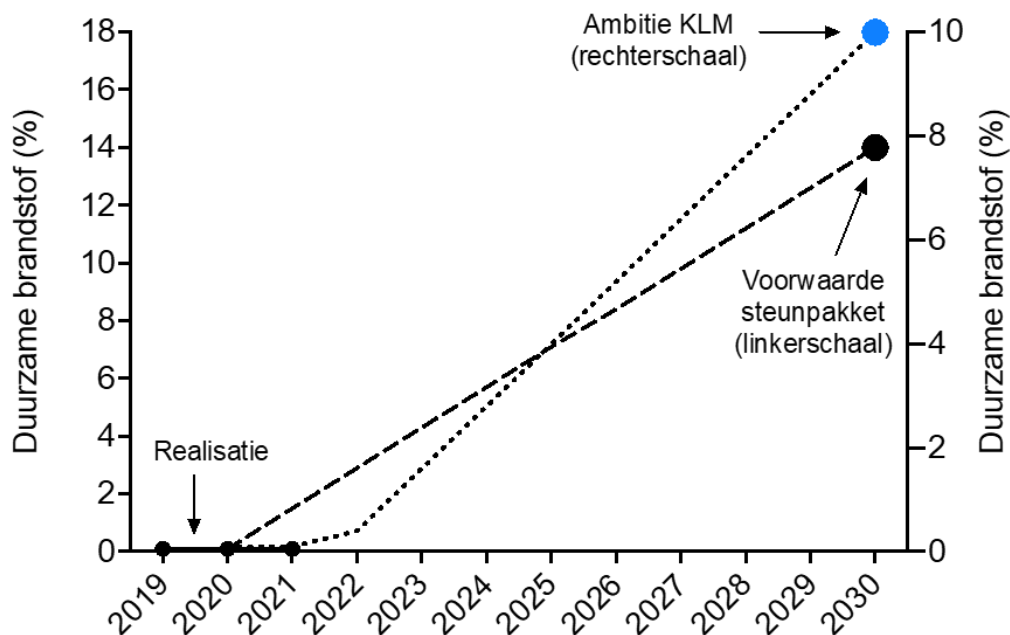
In de *Framework Agreement* committeert KLM zich aan tenminste 14% bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstof voor vluchten uit Nederland in 2030, conform het Akkoord Duurzame

Luchtvaart en de Luchtvaartnota. Naar zeggen van KLM correspondeert dit (uitgaande van bepaalde aannames) met ongeveer 8% van het wereldwijde brandstofvolume van KLM.

In 2019 bedroeg het wereldwijde bijmengpercentage van KLM groep nog slechts 0,1% en in 2020 bedroeg het percentage 0,0%.²⁸ Naar verwachting was het in 2021 niet veel hoger. Dat betekent dat het bijmengpercentage voor vluchten vanuit Nederland op weg naar 2030 jaarlijks gemiddeld ruim 1½% zal moeten worden verhoogd om aan de verplichting van tenminste 14% in 2030 te kunnen voldoen. Daarbij zij opgemerkt dat het niet is afgesproken dat een lineaire lijn wordt nagestreefd tot 2030. Dat lijkt ook onrealistisch. De markt van SAF dient te worden gestimuleerd om voldoende aanbod beschikbaar te krijgen. KLM maakte daartoe op 10 januari 2022 bekend te starten met bijmengen van 0,5% duurzame luchtvaartbrandstof voor vluchten die vertrekken vanuit Nederland. De verwachting is dat juist in de latere jaren het percentage sneller kan toenemen. Het is op dit moment echter lastig (betrouwbare) projecties daarvan te geven.

Op 10 januari 2022 maakte KLM eveneens bekend de ambitie te hebben om in 2030 wereldwijd 10% bij te mengen. Afhankelijk van aannames over hoeveel getankt wordt in Nederland en elders, kan hiermee worden voldaan aan de voorwaarde uit de *Framework Agreement* (zie figuur 3). De afgesproken 14% bijmenging voor vluchten uit Nederland correspondeert immers mogelijk met ongeveer 8% van het wereldwijde brandstofvolume van KLM. Ook ten aanzien van bijmenging van duurzame brandstof reikt de wereldwijde ambitie van KLM dan verder dan de voorwaarde verbonden aan het steunpakket van de Nederlandse overheid. Er is echter nog een hele weg te gaan om die ambitie ook te realiseren.

Figuur 3. Bijmenging duurzame brandstof ^a



- a. Bron gegevens: KLM. De voorwaarde uit het steunpakket luidt dat er in 2030 voor de uit Nederland vertrekkende vluchten van de KLM groep 14% duurzame brandstof wordt bijgemengd. De ambitie van KLM is om dat jaar op alle vluchten van de KLM groep wereldwijd 10% duurzame brandstof bij te mengen. Het is niet afgesproken dat een lineaire lijn wordt nagestreefd. De verwachting is dat in latere jaren het percentage sneller zal toenemen wanneer het aanbod van duurzame brandstof stijgt en de relatieve prijs ervan daalt. De gestippelde lijnen naar de voorwaarde respectievelijk de ambitie in 2030 vormen referentielijnen voor de monitoring door de staatsagent.

²⁸ Annual Report AFKL, p. 205.

Relevant is voorts hierbij de internationale context te benoemen. Op EU niveau wordt er op dit moment gesproken over de mogelijkheid om een Europese bijmengverplichting in te voeren van 5% in 2030 (voor alle vertrekkende vluchten vanuit de EU). Deze ambitie is aanzienlijk lager dan de ambities van KLM en de Nederlandse overheid. De EU is op mondiaal niveau voorloper met een dergelijk voorstel.²⁹

Tevens is in de *Framework Agreement* vastgelegd dat KLM deelneemt aan de eerste fabriek in Europa die zich volledig toelegt op duurzame luchtvaartbrandstof (DSL-01). Deze is gepland in Nederland (Delfzijl). Op 27 mei 2019 kondigden KLM, SkyNRG en SHV Energy hun samenwerking aan waarbij KLM de committering uitsprak voor een afname van 75 kton per jaar voor een periode van tien jaar.³⁰ In de Kamerbrief van 16 december 2021 wordt aangegeven dat de oplevering vertraging heeft opgelopen en dat SkyNRG nu streeft naar opening in 2025/2026³¹. Oorspronkelijk was het doel in 2022 te beginnen.

De genoemde tienjarige inkoop van jaarlijks 75 kton door KLM van de nieuw te bouwen fabriek in Delfzijl correspondeert naar schatting met circa 1% van de totaal benodigde brandstof. Derhalve zal KLM het merendeel van benodigde duurzame brandstof elders moeten betrekken. De minister van IenW verwacht blijkens een brief aan de Kamer van 29 oktober 2021 dat op EU-niveau voldoende duurzame biograndstoffen aanwezig zijn om de nationale 14%-doelstelling te halen in 2030.³² De vertraging van de fabriek betekent derhalve niet dat KLM niet zal kunnen voldoen aan deze voorwaarde van de *Framework Agreement*.

²⁹ De Europese Commissie heeft op 14 juli 2021 het *Fit for 55* pakket gepubliceerd. De Kamer is over deze voorstellen op 17 september 2021 nader geïnformeerd via de gebruikelijke BNC-procedure: Kamerstuk 22112, nr. 3201 (algemene beoordeling van het Fit for 55 pakket), nr. 3188 (bijmengverplichting duurzame luchtvaartbrandstoffen), nr. 3192 (EU ETS / CORSIA), nr. 3187 (o.a. kerosineaccijns).

³⁰ <https://skynrg.com/press-releases/klm-skynrg-and-shv-energy-announce-project-first-european-plant-for-sustainable-aviation-fuel/>

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/12/16/stand-van-zaken-productie-duurzame-brandstoffen-luchtvaart/stand-van-zaken-productie-duurzame-brandstoffen-luchtvaart.pdf>

³² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/29/commissievraag-over-duurzame-biobrandstoffen-voor-de-luchtvaart>