

Vergaderjaar 2024–2025

36 108

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

29 232

Air France – KLM

W¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2024

Hierbij bied ik u een afschrift aan van de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over uitkomsten van de evaluatie van het steunpakket aan KLM.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

¹ De letter W heeft alleen betrekking op 36 108.

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2024

Op 19 juni 2024 is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de evaluatie van het steunpakket aan KLM. Deze evaluatie is uitgevoerd door EY en is onlangs afgerond. Hierbij deelt het kabinet, zoals toegezegd, het evaluatierapport met de Kamer en tevens treft u in deze brief de kabinetsreactie op het evaluatierapport aan.

Achtergrond

Na de uitbraak van de coronapandemie in 2020 heeft de Nederlandse staat een steunpakket aan KLM ter beschikking gesteld, vanwege de zeer onzekere financiële vooruitzichten van KLM en de sterk verslechterde financiële positie als gevolg van de ongekende vraaguitval destijds. Het kabinet achtte het noodzakelijk om deze steun te verlenen vanwege het belang van KLM voor het intercontinentale bestemmingennetwerk op Schiphol.² De goede bereikbaarheid van Nederland is een van de redenen dat vele bedrijven kiezen voor vestiging in Nederland.

Het was een steunpakket in een uitzonderlijke periode waarin ook nog veel onduidelijk was over de duur van de coronapandemie en de lange termijn impact op de samenleving. Bij het toekennen van het steunpakket aan KLM ten tijde van de COVID-19 crisis is met uw Kamer afgesproken om het steunpakket na beëindiging te evalueren.³

De publieke belangen van KLM zijn groot en dat brengt ook een bijzondere verantwoordelijkheid met zich mee voor de onderneming bij het ontvangen van staatssteun, waaronder ten aanzien van het naleven van steunvoorwaarden. De staatsagent heeft gerapporteerd over de naleving van de steunvoorwaarden door KLM. De naleving van de financiële steunvoorwaarden is onvoldoende geweest. Er is hier in het parlement terecht veel discussie over geweest. Het kabinet vindt het teleurstellend dat KLM de financiële steunvoorwaarden onvoldoende heeft nageleefd. Dit heeft het kabinet ook in mei 2023 aangegeven in de kabinetsreactie bij de vijfde rapportage van de staatsagent.⁴ Toen is benadrukt dat het kabinet verwachtte dat KLM concrete actie zou gaan ondernemen om structurele kostenreductie door te voeren en het vergroten van de competitiviteit van KLM te prioriteren. Ook heeft het kabinet in oktober 2023 genoemd dat het niet nakomen van de afspraken met de staat afbreuk heeft gedaan aan de maatschappelijke positie van KLM.⁵ Bij de aanbevelingen in het evaluatierapport wordt ook ingegaan op de naleving van de steunvoorwaarden.

De evaluatie van het steunpakket KLM ziet op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het steunpakket aan KLM. Bij de evaluatie zijn de vormgeving, de naleving, de monitoring en de handhaving van het steunpakket meegenomen. Daarnaast is onderzocht welke lessen er te trekken zijn voor eventuele toekomstige steunpakketten.⁶

² Kamerstukken II, 2019–2020, 29 232, nr. 41.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2019–2020, 35 505, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 2022–2023, 29 232, nr. 59.

⁵ Kamerstukken II 2023–2024, 29 232, nr. 63.

⁶ Kamerstukken II 2023–2024, 31 936, nr. 1119.

De evaluatie van het steunpakket aan KLM is afgelopen voorjaar gestart, nadat EY als externe adviseur is ingehuurd voor het uitvoeren van de evaluatie. Om de onafhankelijkheid van de evaluatie verder te waarborgen, is er ook een externe evaluatiecommissie in het leven geroepen, welke bestaat uit drie experts met ieder een eigen expertise (Angelique Berg – expertise in de publieke sector; Floris de Haan – expertise in de luchtvaartsector; Charlotte Insinger – bedrijfseconomische expertise).⁷ Deze externe evaluatiecommissie heeft de uitvoering en inhoud van de evaluatie beoordeeld, deze bevindingen worden verder in deze brief behandeld. De beoordeling door de evaluatiecommissie is ook bijgevoegd bij het evaluatierapport.

EY heeft met een groot aantal personen gesproken van de verschillende betrokken partijen, o.a. KLM, diverse ministeries, externe adviseurs, voormalig bewindspersonen en de voormalig staatsagent. Naast de interviews heeft EY ook op basis van beschikbare stukken onderzoek gedaan. Hierdoor is er een breed beeld ontstaan van waaruit verschillende observaties en aanbevelingen zijn gedaan.

Belangrijkste conclusies evaluatie

De hoofdvraag van de evaluatie is in hoeverre het steunpakket doeltreffend en doelmatig was en welke lessen te trekken zijn voor toekomstige (vergelijkbare) steunpakketten. EY concludeert dat het steunpakket doeltreffend is geweest voor de instandhouding van KLM tijdens de crisis, en daarmee succesvol is geweest voor de bijdrage van KLM aan het publiek belang van het netwerk van internationale luchtvaartverbindingen vanaf Schiphol. Het doel om KLM financieel sterker uit de crisis te laten komen, is echter niet behaald. Daarbij kan worden aangekend dat KLM in tegenstelling tot sommige andere luchtvaartmaatschappijen geen kapitaalsteun heeft ontvangen, waardoor de financiële reserves van KLM met het steunpakket niet zijn opgehoogd.

De financiële prestaties van KLM zijn op dit moment nog niet terug op het niveau van voor de coronapandemie. EY geeft aan dat hier verschillende verklaringen voor bestaan. EY wijst bijvoorbeeld op de hoge inflatie, uitdagingen in de toeleveringsketen en gebrek aan personeel als belangrijke verklaringen voor de lagere financiële prestaties.

Door het lange termijn karakter van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden kan niet door EY worden vastgesteld of deze voorwaarden eraan hebben bijgedragen om KLM sterker uit de crisis te laten komen. Wel kan EY in zijn algemeenheid concluderen dat het steunpakket heeft bijgedragen aan de borging van het internationale hub-netwerk van KLM op Schiphol en de impact op de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

Ten aanzien van de doelmatigheid van het steunpakket geeft EY aan dat het steunpakket in algemene zin voldoende doelmatig was en dat de ingezette steuninstrumenten (liquiditeitssteun via lening en garantie) achteraf gezien logisch waren. Er zijn door EY ook kanttekeningen geplaatst bij de doelmatigheid, waaronder ten aanzien van de *bail in* van de banken en het opstellen van juridisch beter afdwingbare steunvoorwaarden. Uiteindelijk is het gelukt om banken ook onderdeel te maken van het steunpakket (via de door de staat gegarandeerde leningen), maar dit betekende concreet wel dat de banken hun risicopositie sterk hebben verlaagd, aldus EY.

⁷ Kamerstukken II 2023–2024, 29 232, nr. 67.

Verder heeft KLM het steunpakket uiteindelijk maar in beperkte mate gebruikt, onder andere door het ruimere dan initieel geprognosticeerde gebruik van de generieke COVID-19 steunmaatregelen (waaronder de NOW-regeling) en het sneller dan verwachte herstel van KLM. Deze generieke steunmaatregelen zijn geen onderdeel geweest van de evaluatie van het steunpakket KLM, maar hebben uiteindelijk wel bijgedragen aan de financiële ondersteuning van KLM ten tijde van de COVID-19 crisis.

Succes- en knelpunten van het steunpakket

In het evaluatierapport wordt ook stilgestaan bij de succes- en knelpunten van het steunpakket. Het kabinet herkent de genoemde succespunten en in grote mate ook de genoemde knelpunten. Sommige van deze knelpunten hangen ook samen met de onzekerheid rondom de uitwerking van de coronapandemie op de samenleving en de uitzonderlijke periode met veel tijdsdruk waarin het steunpakket aan KLM vormgegeven moest worden. Hieronder worden de door EY benoemde succes- en knelpunten elk uiteengezet.

Succespunt	Toelichting
Bijdrage aan de continuïteit	Het voornaamste succespunt is dat het steunpakket eraan heeft bijgedragen dat KLM de gevolgen van COVID-19 op haar financiële positie heeft weten op te vangen en het steunpakket – veel sneller dan verwacht – heeft terugbetaald inclusief de rente- en garantievergoedingen. Het steunpakket bleek voldoende qua omvang, waarbij geldt dat ook generieke COVID-19 steunmaatregelen hebben bijgedragen aan de financiële ondersteuning van KLM.
Stellen van voorwaarden	De staat onderhandelde voorwaarden met KLM en Air France – KLM (AFKL) om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het steunpakket te vergroten en is succesvol geweest in het stellen van additionele financiële voorwaarden t.o.v. die van de Europese Commissie.
Verlengen opzegtermijn staatsgaranties	De staat is succesvol geweest in het borgen van het bestemmingennetwerk van KLM door de opzegtermijn van staatsgaranties voor het KLM-netwerk te verlengen van negen maanden naar vijf jaar, wat ook doorloopt na beëindiging van het steunpakket.
Instrument staatsagent	De introductie van het instrument staatsagent waarborgde onafhankelijk toezicht op naleving van de voorwaarden. Zonder fiduciaire plicht kan de staatsagent de toezichtstaken uitvoeren. De vastgelegde informatierechten, consultatie- en escalatiemogelijkheden hebben in opzet adequaat gewerkt.
Publieke communicatie	Gedurende de uitvoering van de monitoringwerkzaamheden is gecommuniceerd over vertrouwelijkheid van informatiedeling. EY acht het gerechtvaardigd dat informatie over de naleving van voorwaarden publiekelijk is gedeeld, in het licht van het omvangrijke steunpakket dat met publieke middelen is vormgegeven.

EY noemt de bijdrage van het steunpakket aan de continuïteit van KLM als een van de succespunten. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Door middel van het steunpakket heeft KLM de financiële gevolgen van de COVID-19 crisis weten op te vangen. Bovendien heeft KLM het steunpakket vervolgens ruim binnen de afgesproken termijn terugbetaald, inclusief de rente- en garantievergoedingen. Het kabinet is positief over de constatering dat het steunpakket voldoende is geweest in omvang, waarbij het kabinet begrijpt dat hier ook mee speelde dat de liquiditeitsbehoefte van KLM was verkleind door het gebruik van de generieke COVID-19 steunmaatregelen.

Bovendien noemt EY het een succespunt dat de staat additionele voorwaarden heeft kunnen stellen ten opzichte van het Tijdelijk Steunkader van de EU. Daarnaast is bij de steunverlening ook afgesproken om de opzegtermijn voor de staatsgaranties voor het KLM-netwerk te verlengen en dat deze afspraak niet komt te vervallen na beëindiging van het steunpakket. Het kabinet ziet dat het stellen van voorwaarden een

succespunt is, tegelijkertijd is het van belang om bij nieuwe steunpakketten een afweging te maken van nut en noodzaak van additionele voorwaarden, waarbij ook gekeken moet worden naar haalbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Een ander door EY genoemd succespunt van het steunpakket is het onafhankelijke toezicht op de naleving van de voorwaarden door het instrument van een staatsagent. In de vormgeving van het steunpakket kreeg de staatsagent informatierechten, consultatie- en escalatiemogelijkheden. Hoewel deze volgens EY in opzet adequaat waren, hebben deze er niet toe geleid dat KLM aan alle steunvoorwaarden heeft voldaan.

Knelpunt	Toelichting
Bail-out bankenconsortium	Het steunpakket verlaagde de risicopositie van het bankenconsortium. Bovendien verminderde dit de effectiviteit van financiële pressiemiddelen van de staat richting KLM. Dit heeft de handhaving en naleving van de voorwaarden niet bevorderd.
Geen bail-in overige stakeholders	Er is, anders dan van het KLM-personeel, geen materiële bijdrage afgedwongen van andere stakeholders zoals financiers, leveranciers en aandeelhouders.
Vroege communicatie over het steunpakket	De vroege aankondiging van het steunpakket op 24 april 2020 door de toenmalige Minister van Financiën verzwakte de onderhandelingspositie van de staat, ondanks dat de staat hier goede redenen voor had.
Arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het KLM personeel	De voorwaarden van het steunpakket zijn zonder betrokkenheid van de vakbonden overeengekomen tussen KLM, AFKL en de staat. Door de International Labor Organization («ILO») is geconstateerd dat vakbonden door de staat geconsulteerd hadden moeten worden waar het arbeidsvoorwaardenreducties betrof. Bovendien gaf de ILO aan dat de duur en de impact van de maatregelen proportioneel hadden moeten zijn en zich dienden te beperken tot de uitzonderlijke omstandigheden. Voor de vakbonden was dit aanleiding om zich niet meer te willen committeren aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage.
De voorwaarden	De voorwaarden in het Framework Agreement waren op onderdelen onvoldoende SMART ¹ geformuleerd. Sommige voorwaarden hadden een lange doorlooptijd en waren tussentijds niet toetsbaar. De langere doorlooptijd van enkele voorwaarden is daarnaast niet congruent met de korte termijn doelstelling van liquiditeitssteun. Ook betroffen sommige voorwaarden inspanningsverplichtingen, waarvan het toetsen van naleving in opzet arbitrair is. De hoeveelheid en de samenhang van voorwaarden greep bovendien in op de bedrijfsuitoefening van KLM. De gestelde (bedrijfseconomische) voorwaarden waren zodanig geformuleerd, dat ze in opzet – anders dan met indexatie – geen rekening hielden met wijzigingen in omstandigheden.
Invulling van het instrument staatsagent	Voor een adequate uitvoering van zijn taken bleek het nodig om – na de aanstelling van de staatsagent – een monitoring framework op te stellen. Ook heeft de staatsagent later externe adviseurs moeten inschakelen als gevolg van (i) het niet vooraf voldoende inregelen van de functie van de staatsagent, maar ook als gevolg van (ii) ontstane zorgen bij de staatsagent over de juistheid van informatieverstrekking door KLM. EY beschrijft verder dat de communicatie tussen KLM en de voormalig staatsagent in de loop der tijd verhardde, soms persoonlijk werd en dat de voormalig staatsagent zich onder druk gezet voelde door KLM. Het kabinet betreurt de wijze van communicatie tussen KLM en de voormalig staatsagent.
Niet-naleving en handhaving	Diverse aan het steunpakket verbonden voorwaarden zijn niet of slechts deels nageleefd. Zo voldeed KLM alleen in 2021 en 2022 aan de vereiste structurele kostenreductie, bleef de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van een deel van het personeel achter bij de voorwaarden en werd het mogelijk faciliteren van belastingontwijking niet beëindigd. EY stelt dat het niet geholpen heeft voor de mogelijkheid om te handhaven dat er geen financiële prikkels verbonden waren aan niet-naleving van voorwaarden. Pas na de beëindiging van het steunpakket heeft de staat de inzet van handhavinginstrumenten overwogen, hetgeen de kans op succesvolle handhaving heeft verslechterd. Het niet-naleven van en niet-handhaven van de aan het steunpakket verbonden voorwaarden heeft voor grote maatschappelijke verontwaardiging gezorgd.

¹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Het kabinet ziet in dat sommige knelpunten met elkaar samen hangen: zo heeft het vroegtijdig communiceren door het toenmalige kabinet over het steunpakket een nadelig effect gehad op de onderhandelingspositie van de Nederlandse staat, onder meer met betrekking tot het realiseren van een brede *bail-in* van andere stakeholders. Hoewel daar destijds redenen voor waren, met name vanwege de grote onzekerheid die COVID-19 met zich meebracht en de al publiek gemaakte steun aan andere vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen, ziet het kabinet in dat de vroegtijdige communicatie haar onderhandelingspositie ten opzichte van onder meer KLM en andere stakeholders niet heeft versterkt.

Ook onderschrijft het kabinet de conclusie van EY dat de formulering van de voorwaarden in sommige gevallen beter had gekund. Er is ook onvoldoende rekening gehouden met onvoorziene omstandigheden bij de gestelde (bedrijfseconomische) voorwaarden. Ook ontbraken aan het steunpakket voldoende mogelijkheden om naleving af te dwingen door handhavinginstrumenten. Bij toekomstige steunverlening is het belangrijk om goede handhavinginstrumenten in te bouwen.

Ook herkent het kabinet de conclusie dat sommige voorwaarden een lange doorlooptijd hadden. Enkele luchtvaartinhoudelijke voorwaarden op het gebied van leefbaarheid en duurzaamheid hadden een doelstelling die in 2030 lag terwijl het Steunpakket in 2026 zou eindigen. Het ging daarbij deels om een herbevestiging van eerder gemaakte afspraken op het gebied van leefbaarheid en duurzaamheid. Met deze luchtvaartinhoudelijke voorwaarden heeft het kabinet zich verzekerd dat KLM, ook in tijden van crisis, zou blijven investeren in de ambities ten aanzien van netwerk-kwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden zijn verankerd in de Luchtvaartnota 2020- 2050 of worden komende tijd vastgelegd in wet- en regelgeving. KLM blijft via deze weg aan deze luchtvaartinhoudelijke voorwaarden gehouden. Daarbij voert het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gesprekken of het mogelijk is om naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden ook komende jaren te blijven monitoren. Het monitoringsplan, dat op aanbeveling van de staatsagent is opgesteld, kan daarbij als basis dienen.

Ten aanzien van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het KLM-personeel was het achteraf beter geweest als de vakbonden eerder waren betrokken. Tegelijkertijd merkt het kabinet op dat het niet waarschijnlijk was geweest dat dit tot een andere uitkomst had geleid. Zoals eerder ook in antwoord op vragen van uw Kamer is genoemd, is het kabinet van mening dat hier geen sprake is van eenzijdig opgelegde loonmaatregelen en heeft het kabinet een andere lezing van de conclusie van de ILO.⁹ Dit staat los van het feit dat het belangrijk is dat de belangrijke stakeholders, waaronder de vakbonden, betrokken moeten worden. Op welke wijze en door wie zal afhangen van de specifieke omstandigheden.

Het kabinet herkent de door EY genoemde knelpunten over de invulling van het instrument staatsagent wat betreft het monitoring framework en de noodzaak van externe adviseurs. De inhuur van externe adviseurs is daarom ook door de staat gefaciliteerd. EY beschrijft verder dat de communicatie tussen KLM en de voormalig staatsagent in de loop der tijd verhardde, soms persoonlijk werd en dat de voormalig staatsagent zich onder druk gezet voelde door KLM. Het kabinet betreurt de wijze van communicatie tussen KLM en de voormalig staatsagent.

⁹ Kamerstukken II, 2021–2022, 29 232, nr. 54.

Ook herkent het kabinet de noodzaak van het tijdig opstellen van een monitoring framework. Tegelijkertijd was het de vraag of het wel mogelijk was geweest bij de totstandkoming van het steunpakket, om binnen de gegeven tijd en de destijds vele onzekerheden rondom het verdere verloop van de crisis, een dergelijk monitoring framework op te stellen. Wanneer het vanwege tijdsdruk niet mogelijk is om vooraf een afgestemd monitoring framework op te stellen, is het volgens het kabinet wel van belang om vooraf afspraken te maken over de wijze van monitoring van de diverse voorwaarden. Dit zou de verschillende betrokken partijen vanaf het begin duidelijkheid hebben gegeven over de werkwijze van de staatsagent.

Aanbevelingen en de prioriteiten voor de toekomst

Het kabinet vindt het van belang om lessen uit deze evaluatie te kunnen trekken voor de toekomst. Naast het identificeren van de succes- en knelpunten doet EY in het evaluatierapport ook een aantal aanbevelingen voor eventuele toekomstige steunverlening. Ook geeft EY aandachtspunten mee voor het bestaande Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven (hierna: afwegingskader).¹⁰ Belangrijk om hierbij op te merken is dat het afwegingskader in dezelfde periode tot stand is gekomen als het steunpakket aan KLM. Toen KLM haar steunverzoek kenbaar maakte was het afwegingskader nog niet beschikbaar, al zijn veel onderdelen van het afwegingskader ook bij de totstandkoming van het steunpakket meegenomen (o.a. een bail-in, het stellen van steunvoorwaarden en een toetsing of de onderneming in de basis levensvatbaar is). De aanbevelingen en aandachtspunten worden hieronder puntsgewijs behandeld.

Herstel- en resolutieplanning

EY constateert dat het in opvolging van de kredietcrisis in de bank- en verzekeringssector geïntroduceerde herstel- en resolutieplanning, vanwege het sterk gereguleerde Europese kader en de specifieke toepasbaarheid in de financiële sector, niet goed toepasbaar is op een specifieke onderneming als KLM, maar dat het goede aanknopingspunten voor de staat biedt bij overwegingen voorafgaand aan en bij eventuele toekomstige steunverleningen. Waardevolle aanknopingspunten zijn de gestructureerde aanpak, inclusief een algemeen belangtest en de monitoring op crisisindicatoren en de opgenomen herstel- en resolutie instrumenten.

EY geeft de staat in overweging om regelmatig en bij het optreden van crisisindicatoren een integraal beeld op de financiële positie van KLM en haar bijdrage aan het publieke belang gereed te hebben. EY adviseert om crisisindicatoren te definiëren ten behoeve van een proactieve signalering en formulering van herstel- en waar nodig resolutiestrategieën door de staat.

EY adviseert om scenario's te ontwikkelen hoe te handelen bij een nieuwe crisis die impact heeft op KLM, en hierbij bail-in en verschillende herstructureringsopties te analyseren.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling tot het uitvoeren van een algemeen belangtest. Bij het opzetten van het steunpakket is er een algemeen belangtest gedaan middels het beschrijven van het publieke belang van KLM. Volgend jaar wordt het aandeelhouderschap in KLM en Air France-KLM geëvalueerd. In deze evaluatie zal ook het publieke belang van het aandeelhouderschap aan de orde komen.

¹⁰ Kamerstukken II 2019–2020, 35 420, nr. 36.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van EY om regelmatig en bij het optreden van crisisindicatoren een integraal beeld van de financiële positie van KLM en haar bijdrage aan het publieke belang gereed te hebben. Het monitoren en in kaart brengen van de financiële positie is ook in lijn met ons huidige deelnemingenbeleid, waarin een brede set aan financiële indicatoren wordt gehanteerd. Het kabinet zal daarom ook voor KLM een set financiële indicatoren vaststellen, die ook als crisisindicatoren dienen, waarmee de financiële positie van KLM goed kan worden gemonitord.

Door periodieke evaluaties en monitoring van de financiële indicatoren beoogt het kabinet voorbereid te zijn en adequaat te kunnen handelen bij eventuele toekomstige liquiditeits- en solvabiliteitsvraagstukken. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor herstructureringsopties voor KLM in kaart gebracht ten tijde van de COVID-19 crisis. Deze analyse is eerder vertrouwelijk ter inzage gelegd bij uw Kamer. Hiermee zijn diverse scenario's te raadplegen wanneer er in de toekomst wederom een verzoek tot steun door KLM wordt gedaan. Het kabinet benadrukt wel dat het daadwerkelijk verlenen van toekomstige steun aan KLM of een andere onderneming altijd maatwerk zal blijven en dat een crisissituatie ook met behulp van crisisindicatoren niet zondermeer is af te wenden.

Herstructurering en bail-in

EY adviseert om bij steunaanvragen te allen tijde herstructureringsopties diepgaand te onderzoeken en uit te (laten) werken alvorens tot besluitvorming over te gaan.

Daarnaast geeft EY aan om bij toekomstige steunpakketten een afweging te maken tussen het belang van het betrekken van private financiers enerzijds, hetgeen nadelige gevolgen met zich mee kan brengen voor de positie van de staat, en het volledig financieren door de staat anderzijds. Volledige financiering door de staat brengt als nadeel mee dat zij zelf meer liquiditeit ter beschikking moet stellen en een hoger risico loopt. EY meent dat het moet afhangen van de omvang en het construct van het individuele steunpakket welk instrumentarium het meest geschikt is voor de staat. Ook adviseert EY om bij toekomstige steunverleningen terughoudend te zijn met het vroegtijdig communiceren van een intentie tot steunverlening.

Het kabinet erkent het belang van het grondig verkennen van herstructureringsopties bij toekomstige steunaanvragen. Dit is ook in lijn met het bestaande *Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven*. Net zoals bij de steunverlening aan KLM in 2020 zal de staat bij toekomstige steunaanvragen wederom onderzoek doen naar mogelijke herstructureringsopties, die indien mogelijk, zullen worden uitgewerkt voordat een besluit wordt genomen. Het kabinet geeft daarbij wel aan dat de mate waarin de deelneming bijdraagt aan het publieke belang en de mate van tijdsdruk waarbinnen besluiten genomen dienen te worden grote invloed hebben op de mogelijkheid om de verschillende herstructureringsopties diepgaand te kunnen analyseren.

Bij de totstandkoming van het steunpakket is bekeken op welke wijze het beste financiële steun aan KLM kon worden gegeven. Op basis van deze opties en de specifieke situatie is er gekozen voor een lening met garantie. Verder neemt het kabinet de aanbeveling van EY ter harte om terughoudend te zijn bij het vroegtijdig communiceren van de intentie tot steunverlening in geval van toekomstige steunverlening. Hoewel het kabinet destijds gegronde redenen had om vroegtijdig te communiceren, begrijpt het kabinet dat terughoudendheid essentieel is om de verwachtingen van de markt en betrokken stakeholders te managen en om de

onderhandelingspositie te waarborgen, ook met betrekking tot het realiseren van een brede *bail-in*.

De prijs van steun

Alhoewel EY de overwegingen ten aanzien van de pricing van de liquiditeitssteun aan KLM begrijpt, adviseert zij de staat bij toekomstige steunverleningen te borgen dat zij afdoende gecompenseerd wordt voor het risico dat zij loopt. Dit kan bijvoorbeeld door hoge rentevergoedingen, *equity kickers* en/ of het verkrijgen van extra aandelen af te dwingen. Voor het risico dat wordt gelopen met de inzet van gemeenschapsgelden dient de staat een passend rendement te kunnen realiseren.

Anders dan de aanbeveling van EY meent het kabinet dat het realiseren van een passend rendement bij het verlenen van liquiditeitssteun aan een noodlijdende deelneming in beginsel geen oogmerk zou moeten zijn. Het kabinet onderschrijft wel dat de risico's van liquiditeitssteun op een juiste manier moeten worden weerspiegeld in de (financiële) voorwaarden. Het kabinet is het er niet geheel mee eens dat de staat niet afdoende werd gecompenseerd op de lening voor het risico dat werd gelopen. Hoewel de premie voor de garantie destijds is vastgesteld op het minimum dat de Europese Commissie voorschreef, werd vanwege het relatief hoge risico van de lening gekozen voor een rente oplopend van 6,25% tot 7,75%, die daarmee meer dan drie keer hoger was dan de richtlijnen van de Europese Commissie. In de toekomst zal het kabinet per geval beoordelen welke rente gerechtvaardigd is om het risico van de lening adequaat te weerspiegelen.

Wellicht ten overvloede wil het kabinet opmerken dat een lening met kenmerken van eigen vermogen, zoals het verkrijgen van aandelen of converteerbare leningen, als quasi-equity worden beschouwd. Indien voor een dergelijk instrument zou zijn gekozen, dan waren er op grond van het Tijdelijk steunkader COVID-19 van de Europese Commissie, andere voorwaarden van toepassing. Gedacht moet worden aan het inleveren van slots (toestemming voor starts en landingen op bepaalde tijdstippen) door KLM.

De bail-in van financiers

EY adviseert bij toekomstige steunpakketten een afweging te maken tussen het belang van het betrekken van private financiers enerzijds, hetgeen nadelige gevolgen met zich mee kan brengen voor de positie van de staat, en het volledig financieren door de staat anderzijds. Volledige financiering door de staat brengt als nadeel mee dat zij zelf meer liquiditeit ter beschikking moet stellen (ook om een eventueel bestaande RCF¹¹ af te lossen) en een hoger risico loopt. Het zal afhangen van de omvang en het construct van het individuele steunpakket welk instrumentarium het meest geschikt is voor de staat.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van EY om een zorgvuldige afweging te blijven maken tussen het belang van het betrekken van private financiers enerzijds en het volledig financieren door de staat anderzijds.

Het kabinet benadrukt dat dit in het voorliggende steunpakket aan KLM ook is gedaan. In het steunpakket is de totale risicopositie van de financiers verkleind doordat de staat zich garant heeft gesteld voor 90% van het voor KLM beschikbare krediet. Deze garantie was nodig aangezien de markt niet zelfstandig het noodzakelijke krediet aan KLM wilde

¹¹ Revolving Credit Facility (doorlopende krediet faciliteit)

verlenen. Wanneer de staat zelfstandig voor de volledige financiering zou hebben gezorgd, zou dit tot een verhoogd risico voor de staat leiden en bovendien zou de staat dan ook meer liquiditeit ter beschikking hebben moeten stellen. In het voorliggende steunpakket hebben de banken het benodigde additioneel krediet grotendeels gefinancierd, de staat heeft rente ontvangen voor het verlenen van de garantie. Voor de toekomst van KLM was het van belang om externe financiers aan boord te houden, zodat na de crisis KLM zichzelf via de markt zou kunnen financieren. Door het behouden van een kredietfaciliteit werd dit vergemakkelijkt.

De uiteindelijke afweging voor het betrekken van externe financiers zal afhangen van de situatie, omvang en construct van een eventueel toekomstig steunpakket.

De bail-in van werknemers

Het verdient volgens EY aanbeveling om de vakbonden als stakeholder in het herstructureringsproces vroegtijdig te betrekken. Alhoewel dit in de totstandkoming complexiteit met zich mee zal brengen, kan hiermee een hogere mate van zekerheid van de *bail-in* en een betere juridische afdwingbaarheid worden gerealiseerd.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling uit het rapport. Tegelijkertijd is het kabinet in dit geval van mening dat het ook in deze casus aan KLM en de vakbonden was om een gesprek aan te gaan over de invulling van de bijdrage, niet aan het kabinet.

Wanneer er hoofdzakelijk steunvoorwaarden worden opgenomen die zich richten op het hoofddoel van de continuïteit van de onderneming, zouden specifieke arbeidsrechtelijke voorwaarden minder snel onderdeel worden van mogelijk toekomstige steunverleningen (zie ook de volgende aanbeveling).

SMART geformuleerde voorwaarden

EY beveelt aan om de voorwaarden zo concreet mogelijk SMART te definiëren en maat te houden bij de hoeveelheid op te nemen voorwaarden. Bij steunverlening dient het primaire belang te zijn te zorgen voor de continuïteit van de onderneming. Hiermee wordt ook de bijdrage van de betreffende onderneming aan het publieke belang geborgd. EY geeft in dit verband in overweging om bij toekomstige steunverlening hoofdzakelijk bedrijfseconomische voorwaarden op te nemen en publieke belangen c.q. beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk via wet- en regelgeving af te dwingen.

Aangezien steunverlening het primaire doel heeft om de continuïteit van een onderneming te borgen, zouden de voorwaarden dit doel moeten dienen. Het kabinet kan het advies vanuit het rapport volgen om voornamelijk bedrijfseconomische steunvoorwaarden, die zich op het hoofddoel van het veiligstellen van de continuïteit van de onderneming richten, af te spreken en de hoeveelheid voorwaarden te beperken. Het opnemen van onderliggende subdoelen (zoals reductie van arbeidskosten) zou minder noodzakelijk moeten zijn, aangezien deze vaak al nodig zijn om te voldoen aan de gestelde bedrijfseconomische voorwaarden. Het veiligstellen van publieke belangen of andere beleidsdoelen zouden primair zoveel mogelijk via wet- en regelgeving afgedwongen dienen te worden. Het kabinet onderschrijft het nut van zo veel mogelijk SMART geformuleerde voorwaarden te stellen.

Monitoring

EY adviseert het instrument staatsagent of, als variant hiervan, de monitoring trustee, voor toezicht op naleving van voorwaarden te hanteren. De monitoring trustee betreft een instrument dat grote gelijkenissen vertoont met de staatsagent, waar in Europese context ervaring mee is opgedaan. EY adviseert voor toekomstige steunpakketten de inrichting van het toezicht direct uit te werken in de juridische documentatie van de steunverlening.

EY adviseert om de rol van staatsagent of monitoring trustee te beleggen bij een uitvoeringsorganisatie of een onafhankelijke derde organisatie met specialisatie op het houden van toezicht op naleven van voorwaarden. EY meent dat dat onafhankelijk toezicht, waarbij belangenafweging tussen betrokken partijen kan plaatsvinden, de voorkeur heeft boven monitoring door een overheidsorgaan.

Het kabinet onderschrijft de mogelijke meerwaarde om een monitoring trustee conform het model van de Europese Commissie aan te stellen. Het is dan mogelijk dat de monitoring niet bij een enkele persoon ligt, maar bij een organisatie die deze taak uitvoert. Dit is minder kwetsbaar dan wanneer één enkel persoon wordt aangesteld voor de monitoring van steunvoorwaarden.

Het kabinet onderschrijft verder de aanbeveling om in geval van een toekomstig steunpakket de inrichting van het toezicht direct uit te werken, al moet hierbij worden opgemerkt dat in het geval van het steunpakket aan KLM de staatsagent nog niet was aangesteld ten tijde van de ondertekening van het Framework Agreement. Bij eventuele nieuwe steunverleningen is het van belang om hier zoveel mogelijk aan de voorkant duidelijkheid over te hebben. Tegelijkertijd is het belangrijk om ook aan te geven dat niet altijd alles vooraf, onder meer vanwege tijdsdruk, geregeld en uitgeschreven kan zijn.

Organisatie overheid

Het organiseren van steunverlening vraagt om specifieke expertise, waaronder financiering, herstructurering en juridische expertise. EY adviseert om de vormgeving van en onderhandeling over steunpakketten organisatorisch goed te borgen, bijvoorbeeld door vanuit de ministeries een kernteam te vormen dat zorgt voor up-to-date kennis van de relevante expertisegebieden en tijdig en juist weet te schakelen bij steunverzoeken. EY geeft aan dat een nationale investeringsbank, die de genoemde expertises in huis heeft, deze rol in de toekomst wellicht zou kunnen vervullen

In het rapport wordt het formeren van een kernteam bij de betrokken ministeries aanbevolen. Het kabinet erkent het belang van het inzetten en borgen van specifieke kennis en expertise. Na het steunverzoek door KLM is er ook een kernteam vanuit diverse ministeries geformeerd. Specifieke kennis en expertise, met name op juridisch en financieel vlak, is destijds door de inhuur van externe adviseurs geborgd. Voor deze externe partijen was herstructurering en/of financiering van kapitaal hun *core business*. Gezamenlijk met de aanwezige kennis en ervaring vanuit de ministeries kon zo het steunpakket aan KLM worden opgezet.

De aanvullende suggestie om een nationale investeringsbank een rol te laten vervullen, zou een mogelijkheid kunnen zijn wanneer een nationale investeringsbank met de benodigde expertise zou bestaan in Nederland. In dat geval zou onderzocht kunnen worden welke additionele expertise

deze instelling biedt en wat de meerwaarde daarvan zou zijn ten opzichte van de kennis die momenteel aanwezig is bij de betrokken ministeries, ondersteund door de externe adviseurs. De ervaring leert overigens dat buitenlandse nationale investeringsbanken bij (kapitaal)steunverlening in voorkomende gevallen ook ondersteund worden door externe adviseurs. Daarnaast zou bekeken moeten worden hoe de governance in zo'n situatie ingericht zou kunnen worden en welke rol de verantwoordelijke Ministers daarbij zouden moeten hebben.

Handhaving

EY beveelt aan om bij toekomstige steunpakketten de juridische positie van de staat als het gaat om succesvolle handhaving te verbeteren. Dit kan onder andere door:

- bereidheid van de staat om gedurende de looptijd van de steunverlening (en niet alleen achteraf), handhavingsinstrumenten in te zetten;
- voorwaarden bij het steunpakket SMART te formuleren en daarbij aansluitend de doelstellingen van het steunpakket en – indien van toepassing – voorwaarden die doorlopen na eventuele vervroegde terugbetaling respectievelijk beëindiging van het steunpakket in de considerans van de steunovereenkomst terug te laten komen alsmede in de contractsbepalingen uit te drukken;
- aan niet naleving financiële consequenties te verbinden (door boetes, tranchering, opschorting en/of opeisbaarheid); en
- bindend advies als mogelijk geschillenbeslechtingsmechanisme, naast mediation en arbitrage in overweging te nemen.

Tevens adviseert EY de staat om in een toekomstige situatie tijdig met zijn contractspartij (schriftelijk) te communiceren over de consequenties die hij wel en niet verbindt aan een dreigende of ontstane niet-naleving van contactafspraken.

Over het besluit om geen juridische vervolgstappen tegen KLM te zetten vanwege niet naleving van steunvoorwaarden is de Kamer in oktober 2023 geïnformeerd.¹² Hierbij is ook benoemd dat de conclusie om af te zien van juridische vervolgstappen zwaar viel en onbevredigend is. Het kabinet neemt daarom ook de aanbevelingen uit de evaluatie rondom handhaving ter harte bij eventuele toekomstige steunverlening.

Wel is het zo dat voorwaarden van steunverlening nooit eenzijdig worden opgelegd, maar de uitkomst is van overleg tussen diverse betrokken partijen.

In het geval van de steunverlening aan KLM is het Framework Agreement, waaronder ook de steunvoorwaarden, de uitkomst geweest van onderhandelingen en gesprekken tussen onder andere KLM, de staat en externe financiers. Dit heeft tot gevolg gehad dat sommige bepalingen een compromis zijn geworden tussen de partijen. Hierbij is nog van belang te benoemen dat in geval van een crisis en het vastgestelde publieke belang er een afweging moet worden gemaakt tussen enerzijds harde, duidelijke afspraken en daarmee bereidheid om af te zien van het verlenen van financiële steun en anderzijds het belang om een bedrijf in crisis te helpen ondanks het ontbreken van (harde) voorwaarden.

Dat KLM begin 2023 het steunpakket heeft beëindigd was positief vanuit het perspectief van de staat, als aandeelhouder van KLM en als steunverlener met een risicopositie. De beëindiging van het steunpakket betekende echter ook dat de steunvoorwaarden werden beëindigd, waardoor een reële mogelijkheid tot handhaving uit zicht verdween. De lessen rondom

¹² Kamerstukken II 2023–2024, 29 232, nr. 63.

naleving en handhaving zullen meegenomen worden bij mogelijk toekomstige steunpakketten.

Bredere lessen bij steunverzoeken individuele bedrijven

Naast de lessen specifiek voor de steunverlening aan KLM, kunnen uit de evaluatie ook bredere lessen worden getrokken voor individuele steunverleningen aan bedrijven. Deze lessen zullen worden meegenomen bij mogelijke toekomstige individuele steunverleningen aan bedrijven. In lijn met de motie van D66-Kamerlid Romke de Jong zal samen met de meest betrokken departementen worden bezien op welke wijze kan worden geborgd dat de lessen uit deze evaluatie in de toekomst worden meegenomen.

Oordeel externe evaluatiecommissie

De externe evaluatiecommissie heeft haar schriftelijke, eigenstandige oordeel over zowel de inhoud van de evaluatie als het doorlopen proces gedeeld. De evaluatiecommissie is zowel qua inhoud als proces positief over de door EY uitgevoerde evaluatie en noemt het een zeer goed leesbaar rapport met heldere conclusies en aanbevelingen. Zij onderschrijft dan ook de door EY geformuleerde aanbevelingen. Tegelijkertijd realiseert de externe evaluatiecommissie zich dat terugkijken altijd gemakkelijker is dan handelen in het moment zelf. De evaluatiecommissie merkt verder op dat zij – ondanks het begrip dat dit buiten de scope van het onderzoek valt – graag had gezien dat ook de vraag naar de economische legitimiteit was beantwoord, namelijk of KLM überhaupt steun had moeten krijgen.

Het kabinet verwelkomt het eigenstandige oordeel van de externe evaluatiecommissie over de inhoud en het proces van de evaluatie en is verheugd dat zij de aanbevelingen van EY onderschrijft. Het kabinet benadrukt dat het hoofddoel van de evaluatie is om te beoordelen of het steunpakket doeltreffend en doelmatig is geweest. Dit is al gedeeld bij toekenning van de steun in juni 2020 en ook herhaald in de Kamerbrief van oktober 2023. Daarnaast diende de evaluatie om lessen te trekken voor toekomstige (vergelijkbare) steunpakketten. Bij de bekendmaking van de intentie om financiële steun te verlenen aan KLM is aangegeven dat het kabinet steun wilde verlenen vanwege het publieke belang van KLM.¹³ Dit publieke belang van KLM vloeit voort uit de invloed van het intercontinentale bestemmingsnetwerk van KLM op de Nederlandse economie en (hoogwaardige) werkgelegenheid. Er zal een separate evaluatie van het aandeelhouderschap in KLM plaatsvinden. Hier zal worden stilgestaan bij het publiek belang van KLM.

Concluderend

Op basis van de evaluatie kan worden gesteld dat het steunpakket voldoende doelmatig en doeltreffend is geweest. Tegelijkertijd komen uit de evaluatie belangrijke lessen naar voren die van belang zijn voor eventuele toekomstige steunverleningen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling tot het uitvoeren van een algemeen belangtest. Voor KLM en Air France-KLM zal de beoordeling van het publieke belang in de evaluatie van het aandeelhouderschap komend jaar aan de orde komen. Ook gaat het kabinet aan de slag met het vaststellen van een set financiële indicatoren. Om de financiële positie van KLM goed te kunnen monitoren zullen crisisindicatoren geïdentificeerd

¹³ Kamerstukken II 2019–2020, 29 232, nr. 9.

worden. Verder neemt het kabinet de aanbeveling van EY ter harte om terughoudend te zijn bij het vroegtijdig communiceren van de intentie tot steunverlening in geval van toekomstige steunverlening.

Het kabinet kan zich ook vinden in de aanbeveling om voornamelijk bedrijfseconomische steunvoorwaarden die zich richten op het veiligstellen van de continuïteit, op te nemen en terughoudend te zijn in de hoeveelheid voorwaarden.

Bovendien onderschrijft het kabinet het nut van zo veel mogelijk SMART geformuleerde voorwaarden te stellen en de mogelijke meerwaarde om een monitoring trustee aan te stellen. Het kabinet neemt ook de diverse aanbevelingen uit de evaluatie rondom handhaving ter harte bij eventuele toekomstige steunverlening.

Graag wil het kabinet EY danken voor de grondige evaluatie die zij heeft uitgevoerd. Ook is het kabinet de leden van de externe evaluatiecommissie erkentelijk voor hun bijdrage aan deze evaluatie. Daarnaast dankt het kabinet alle door EY geïnterviewde personen graag voor hun medewerking aan de evaluatie.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener