

Evaluatie Steunpakket KLM

26 september 2024



The better the question. The better the answer.
The better the world works.



Strikt vertrouwelijk - Alle rechten voorbehouden

Ministerie van Financiën

T.a.v.

Korte Voorhout 7

2511 CW Den Haag

Rapport Evaluatie Steunpakket KLM

26 september 2024

Geachte ,

Ingevolge uw opdracht, opgenomen in de Nadere Overeenkomst getekend op 3 april 2024 met kenmerk SRQ160427 inzake de evaluatie van het steunpakket aan KLM (de "Opdracht"), hebben wij deze rapportage opgesteld ("Rapport").

De reikwijdte en aard van de werkzaamheden, waaronder de voorwaarden en beperkingen, zijn vermeld in de Nadere Overeenkomst. In paragraaf 1.2.2 van dit rapport zijn de beperkingen in de reikwijdte van de werkzaamheden nader toegelicht.

Wij hebben onze werkzaamheden op 3 april 2024 aangevangen en op 18 september 2024 afgerond. Met gebeurtenissen of omstandigheden die zich na deze datum hebben voorgedaan, wordt in het Rapport dan ook geen rekening gehouden.

Het Rapport is ingevolge de specifieke opdracht van het ministerie van Financiën uitsluitend inzake de evaluatie van het steunpakket aan KLM vervaardigd. Het dient voor geen enkel ander doel te worden gebruikt en er dient voor geen enkel ander doel op te worden gesteund.

Het Rapport vormt een integraal geheel en mag niet in afzonderlijke delen worden opgesplitst. Wij dragen geen verantwoordelijkheid, noch aanvaarden wij deze, en zijn niet aansprakelijk tegenover derden ('ongeautoriseerde personen'), niet zijnde onze cliënt. Indien ongeautoriseerde personen verkiezen op enig gedeelte van de inhoud van dit rapport te steunen, ernaar te refereren, hieruit te quoten of dit te verspreiden, doen zij dit op eigen risico.

Hoogachtend,

EY Strategy and Transactions

Samenvatting

Introductie Steunpakket

Aanleiding

Door de ontwikkeling van het COVID-19 virus, kwam het internationale vliegverkeer in maart 2020 abrupt tot stilstand. De inkomsten van KLM daalden als gevolg hiervan fors, terwijl een groot deel van de uitgaven van KLM, vanwege het relatief groot aandeel vaste kosten, bleven doorlopen. Waar KLM aan het begin van COVID-19 nog een ruime liquiditeitspositie had, was het vooruitzicht dat deze binnen afzienbare tijd zou verslechteren.

De periode vóór en direct ná de totstandkoming van het steunpakket aan KLM ("Steunpakket") was omgeven met grote onzekerheid. In maart en april 2020 was nog weinig bekend over het ziektebeeld, de wijze van verspreiding en de meest effectieve bestrijding van het COVID-19 virus. Testen en vaccins waren nog niet ontwikkeld en de focus lag met name op het voorkomen van verspreiding van het virus. Het verloop van de COVID-19 pandemie en de gevolgen voor het internationale vliegverkeer en KLM in het bijzonder lieten zich op dat moment zeer moeilijk voorspellen.

KLM maakte op 12 maart 2020 gebruik van haar kredietfaciliteit ad € 665 mln. door deze volledig te benutten. Op 13 maart 2020 ontving de Staat een formeel steunverzoek van AFKL, in verband met de COVID-19 gevolgen voor haar onderneming. Vanaf dat moment ontstond intensief contact tussen de Staat, KLM, Air France - KLM Groep ("AFKL") en de Franse staat over wat nodig is om AFKL en KLM financieel te steunen om de gevolgen van het COVID-19 virus te doorstaan.

Het Steunpakket

Het Steunpakket aan KLM had een omvang van € 3,4 mld. en bestond uit een door de Staat verstrekte lening van € 1,0 mld. ("Directe Lening") en een garantie van 90% ("Garantie") op een kredietfaciliteit ("RCF") verstrekt aan KLM door een bankenconsortium van € 2,4 mld.

KLM heeft naast het Steunpakket gebruik gemaakt van generieke COVID-19 steunmaatregelen. KLM heeft € 2,0 mld. subsidie ontvangen via de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid ("NOW") en € 1,5 mld. betaling van loonbelasting werd opgeschort. De generieke COVID-19 steunmaatregelen zijn geen onderdeel van de evaluatie.

Het Steunpakket is tot stand gekomen in de periode vanaf maart 2020 (het begin van de COVID-19 periode) tot en met medio augustus 2020. Op 7 augustus is de steunverleningsovereenkomst ("Framework Agreement" of "FA") getekend. Op 12 augustus zijn de met de steunverlening verbonden financieringsovereenkomsten ("*Financing Agreements*") getekend. De FA en *Financing Agreements* bevatten voorwaarden en verplichtingen die KLM diende na te leven.

De Directe Lening is in twee tranches beschikbaar gesteld. Een eerste tranche ad € 277 mln. kwam direct ná ondertekening van de *Financing Agreements* beschikbaar. De tweede tranche ter grootte van het resterende deel van de Directe Lening kwam beschikbaar op het moment dat KLM zou voldoen aan specifieke voorwaarden ten aanzien van het herstructureringsplan en de arbeidsvoorwaarden. Onder de twee tranches kon KLM meerdere trekkingsverzoeken doen. KLM heeft geen gebruik gemaakt van de tweede tranche.

KLM heeft medio 2022 de RCF geheel afgelost. De Directe Lening ad € 277 mln. is op 30 juni 2022 afgelost. De beschikbaarheid van de Directe Lening (m.u.v. het terugbetaalde deel van € 277 mln.) en de garantie liepen nog door en werden uiteindelijk op 17 april 2023 door KLM opgezegd. KLM heeft de RCF met Garantie toen geherfinancierd en het Steunpakket opgezegd. Op 18 april 2023 werden de Eerste en Tweede Kamer door de ministers van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat ("IenW") geïnformeerd dat het Steunpakket aan KLM is beëindigd. Hiermee kwamen de voorwaarden van het Steunpakket, met uitzondering van enkele doorlopende voorwaarden te vervallen.

Het Steunpakket betreft een vorm van liquiditeitssteun. Liquiditeitssteun heeft als doel om de steunontvanger in staat te stellen om op korte termijn aan haar verplichtingen te blijven voldoen. Liquiditeitssteun is dus niet primair gericht op de versterking van het eigen vermogen van KLM.

Doelen steunverlening aan KLM

De steunverlening aan KLM diende de volgende doelen:

1. Het Steunpakket dient KLM in staat te stellen om de COVID-19 impact op haar financiële positie op te vangen¹.
2. Het Steunpakket dient ervoor te zorgen dat KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie komt.
3. Het (stellen en naleven van) maatschappelijke voorwaarden met betrekking tot het Steunpakket dient ervoor te zorgen dat KLM sterker uit de crisis komt en optimaal blijft bijdragen aan het publiek belang.

De doelstellingen (twee en drie) zijn vervat in de door de Staat gestelde voorwaarden aan de steunverlening.

Voorwaarden en monitoring Steunpakket

Aan de steunverlening zijn door de Staat diverse voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden zijn gesplitst in bedrijfseconomische, luchtvaartinhoudelijke en enkele overige voorwaarden. De bedrijfseconomische voorwaarden zagen toe op een vereiste structurele reductie van beïnvloedbare kosten, arbeidsvoorwaardelijke bijdragen en een verbod op het doen van uitkeringen door KLM. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden betroffen voorwaarden ten aanzien van de netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid.

Voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden en de verplichtingen uit het Steunpakket heeft de Staat een staatsagent ("Staatsagent") benoemd. Het instrument Staatsagent als toezichthouder was een novum in Nederland.

De evaluatie

De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie luidt als volgt:

"In hoeverre was het Steunpakket doeltreffend en doelmatig en welke lessen zijn er te trekken voor toekomstige (vergelijkbare) steunpakketten?"

Inzake doeltreffendheid wordt een antwoord gegeven op de deelvraag: *"in welke mate zijn de gestelde doelen behaald?"*. Met betrekking tot doelmatigheid wordt de deelvraag beantwoord: *"waren er steuninstrumenten beschikbaar, waarmee de doelen beter, goedkoper of met minder risico hadden kunnen worden gerealiseerd?"*.

De doeltreffendheid is geëvalueerd voor elk van de drie doelstellingen van het Steunpakket. De doelmatigheid van het Steunpakket is aan de hand van verschillende aspecten geanalyseerd. Vervolgens geeft de evaluatie een beschouwing op de succes- en knelpunten van de steunverlening aan KLM en geeft het leerpunten op basis van een vergelijking met enkele andere Europese luchtvaartmaatschappijen. Tenslotte zijn aanbevelingen gegeven voor toekomstige steunpakketten aan individuele bedrijven.

De evaluatie is gebaseerd op een analyse van zowel publieke als niet-publieke informatie en op basis van 33 interviews met 44 betrokken stakeholders. Aanvullend is op basis van publieke informatie geanalyseerd hoe steunpakketten aan enkele andere Europese luchtvaartmaatschappijen zijn vormgegeven.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste succes- en knelpunten van het Steunpakket die naar voren zijn gekomen in de evaluatie. Vervolgens worden de conclusies weergegeven ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Steunpakket. Ten slotte volgen de aanbevelingen.

¹ Alhoewel het Steunpakket liquiditeitssteun betreft, behandelt de evaluatie zowel de impact op de vermogenspositie (solvabiliteit) als de liquiditeitspositie.

Succes- en knelpunten van het Steunpakket

Het voornaamste succespunt van het Steunpakket is dat het KLM in staat heeft gesteld de gevolgen van COVID-19 op haar financiële positie op te vangen. Het Steunpakket is - veel sneller dan aanvankelijk verwacht - terugbetaald inclusief de rente- en garantievergoedingen. Het Steunpakket bleek voldoende qua omvang, waarbij geldt dat ook generieke COVID-19 steunmaatregelen hebben bijgedragen aan KLM's financiële positie.

Onderstaand volgt een beschouwing van de voornaamste overige succes- en knelpunten van het Steunpakket.

Voorwaarden

De Staat heeft een Term Sheet opgesteld en uit onderhandeld met KLM en AFKL waarin uiteenlopende voorwaarden zijn gesteld aan de steunverlening. De voorwaarden hadden als doel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Steunpakket te vergroten. Wij beschouwen de voorwaarden zowel een succespunt als een knelpunt van het Steunpakket. De Staat is succesvol geweest in het stellen van additionele financiële en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, ook ten opzichte van de minimale voorwaarden conform het Tijdelijk Steunkader van de Europese Commissie. Daarnaast is de Staat in de onderhandelingen met AFKL succesvol geweest in het verlengen van de opzegtermijn van de staatsgaranties van negen maanden naar vijf jaar. De korte opzegtermijn van negen maanden was al enkele jaren een zorg van de Staat. De verlenging van de opzegtermijn van de staatsgaranties loopt door ná beëindiging van het Steunpakket.

De formulering, hoeveelheid en flexibiliteit van de gestelde voorwaarden worden naar aanleiding van de evaluatie echter als knelpunt beschouwd. De bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden in de FA waren op onderdelen onvoldoende SMART² geformuleerd. Diverse voorwaarden hadden een lange doorlooptijd en waren tussentijds niet toetsbaar. De langere doorlooptijd van enkele voorwaarden was daarnaast niet congruent met de kortetermijndoelstelling van liquiditeitssteun en de looptijd van de FA. 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. Ook waren de gestelde (bedrijfseconomische) voorwaarden zodanig geformuleerd dat ze in opzet geen rekening hielden met wijzigingen van externe omstandigheden.

Bail-in van stakeholders

Wij beschouwen de zogenaamde *bail-out* van het bankenconsortium en de *bail-in* van overige stakeholders als twee knelpunten van het Steunpakket aan KLM.

Het bij KLM betrokken bankenconsortium financierde met een RCF van € 2.4 mld. het grootste deel van de liquiditeitsbehoefte van KLM. De banken waren hiertoe bereid, gegeven de achterstelling van de Directe Lening en de Garantie van 90% die zij op de RCF ontvingen. Vóór aanvang van het Steunpakket bedroeg de RCF van het bankenconsortium € 665 mln. Als gevolg van het Steunpakket - en met name door de 90% staatsgarantie - is de risicopositie van het bankenconsortium verbeterd van € 665 mln. naar maximaal € 240 mln. (10% van € 2.4 mld.). De vormgeving had hiermee kenmerken van een *bail-out* van het bankenconsortium. Tevens heeft het betrekken van het bankenconsortium ertoe geleid dat de inzet van financiële pressiemiddelen (bijvoorbeeld het opnemen van boetebedingen en het opeisbaar worden van de vordering bij het niet voldoen aan voorwaarden) door de Staat richting KLM niet gelukt is. Dit heeft de handhaving en naleving van voorwaarden niet bevorderd.

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

Ook is, anders dan van het KLM personeel door de Staat, geen materiële *bail-in* van andere stakeholders zoals financiers, leveranciers³ en aandeelhouders afgedwongen bij de totstandkoming van het Steunpakket.

Gedurende de fase van de totstandkoming heeft reeds in een vroeg stadium publieke communicatie plaatsgevonden over het Steunpakket. Reeds op 24 april 2020 is door de toenmalige minister van Financiën via een Kamerbrief en een persconferentie bekend gemaakt dat de Staat KLM zou steunen. Alhoewel dit te verklaren valt vanuit de grote onzekerheid die COVID-19 met zich meebracht, de algehele houding van het kabinet om Nederland te ondersteunen en de steun die ook werd opgetuigd bij andere vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen, heeft deze vroege communicatie de onderhandelingspositie van de Staat aangetast. Alhoewel dit achteraf niet met zekerheid is vast te stellen, had het op een later moment publiekelijk aankondigden van het voornemen om KLM te steunen, de kans op het realiseren van een *bail-in* van financiers en overige stakeholders waarschijnlijk vergroot.

Monitoring

De introductie van het instrument Staatsagent om onafhankelijk toezicht op naleving van de voorwaarden te waarborgen was een novum en beschouwen wij op zichzelf als een succespunt van het Steunpakket. Anders dan de overheidscommissaris, die zonder last en ruggespraak zijn commissarisrol dient uit te voeren, kan de Staatsagent zonder fiduciaire plicht zijn toezichtstaken uitvoeren. De in de FA vastgelegde informatierechten, consultatie- en escalatiemogelijkheden hebben, alhoewel deze volgens de Staatsagent niet tot volledige naleving van diverse bedrijfseconomische voorwaarden door KLM hebben geleid, in opzet adequaat gewerkt.

Hoewel de introductie van het instrument Staatsagent als één van de succespunten van het Steunpakket wordt beschouwd, heeft de introductie van het instrument ook tot knelpunten geleid. Zo bleek het voor een adequate uitvoering van de taken van de Staatsagent nodig om - na zijn aanstelling - een monitoring framework op te stellen. Het monitoring framework had als doel om meer duidelijkheid te geven met betrekking tot de inrichting van het instrument Staatsagent, de communicatiewijze en de rapportage (zowel qua vorm als frequentie) om hiermee de Staatsagent zijn monitoringstaken efficiënt en effectief te laten uitvoeren.

De Staatsagent heeft tijdens het monitoren van de naleving van voorwaarden 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. Dat de Staatsagent op sommige vlakken externe deskundigheid nodig had, was inherent aan de invulling van het instrument Staatsagent bij KLM.

In casu was de Staatsagent één natuurlijk persoon. Dit maakt de invulling van het instrument Staatsagent in belangrijke mate afhankelijk van de invulling van de persoon van de Staatsagent. Wij merken daarnaast op dat de Staatsagent de communicatie met KLM op momenten als 'op de persoon' heeft ervaren in plaats van gericht op zijn rol als Staatsagent. Dit is onwenselijk voor de persoon die de rol van Staatsagent vervult, het vertrouwen in en de impact van het instrument Staatsagent. De wijze van invulling van het instrument Staatsagent wordt dan ook als knelpunt beschouwd.

Tijdig betrekken van vakbonden bij gesprekken rondom arbeidsvoorwaarden

Het personeel, bestuur en topmanagement van KLM hebben gedurende 2020, 2021 en deels over 2022 middels invulling van de arbeidsvoorwaardelijke voorwaarden zoals opgenomen in de FA, waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, een materiële bijdrage geleverd aan de continuïteit van KLM.

Ondanks pogingen van de vakbonden om aan tafel te komen bij de onderhandelingen tussen de Staat, KLM en AFKL over de arbeidsvoorwaardelijke voorwaarden van het Steunpakket, zijn de vakbonden hierover niet

³ Diverse leveranciers van KLM hebben gedurende de COVID-19 pandemie een bijdrage geleverd om de liquiditeitsproblemen te verkleinen; onder andere door het verlengen van krediettermijnen of uitstel van betalingen, contractverlenging tegen lopende condities en het afbouwen van volumeverplichtingen.

vooraf geconsulteerd. In december 2020 hebben de vakbonden hierover een klacht ingediende bij de International Labor Organization (“ILO”).

De ILO heeft in maart 2022 geconstateerd dat vakbonden door de Staat geconsulteerd hadden moeten worden waar het een versoering van de arbeidsvoorwaarden 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 committeren aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage. Vanaf het aflopen van de cao's in 2022 heeft KLM de arbeidsvoorwaardenreductie terzijde geschoven. Het niet tijdig betrekken van de vakbonden bij de onderhandeling over de voorwaarden van het Steunpakket, die impact hebben op de arbeidsvoorwaarden van medewerkers, beschouwen wij als een knelpunt.

Niet naleving door KLM en ontbreken van handhavingsinstrumenten

Van diverse aan het Steunpakket verbonden voorwaarden heeft de Staatsagent beoordeeld dat deze niet of slechts deels zijn nageleefd door KLM.

In het Steunpakket waren onvoldoende financiële consequenties opgenomen voor KLM, indien KLM de voorwaarden niet zou naleven. Dit heeft de mogelijkheid voor de Staat om succesvol te handhaven belemmerd.

Pas na de beëindiging van het Steunpakket heeft de Staat de inzet van handhavingsinstrumenten overwogen, hetgeen de kans op succesvolle handhaving heeft verslechterd. De slagingskans van diverse juridische handhavingsmogelijkheden werd na beëindiging van het Steunpakket op nihil tot (zeer) laag ingeschat door diverse juridische adviseurs van de Staat. Het niet naleven van en niet handhaven van de aan het Steunpakket verbonden voorwaarden heeft tot grote maatschappelijke verontwaardiging geleid.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het Steunpakket

De evaluatie van het Steunpakket leidt samengevat tot de volgende conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Steunpakket.

#	Toelichting doeltreffendheid	%
Doel 1	<p>Het Steunpakket dient KLM in staat te stellen om de COVID-19 impact op haar financiële positie op te vangen.</p> <p>Om een conclusie te trekken ten aanzien van de doeltreffendheid van Doel 1, hebben wij de financiële positie (solvabiliteit en liquiditeit) van KLM ultimo 2023 (het eerste post COVID-19 'reguliere' jaar) vergeleken met ultimo 2019 (het laatste 'reguliere' jaar vóór de COVID-19 pandemie). Geconcludeerd kan worden dat, alhoewel de solvabiliteit van KLM ultimo 2023 lager is dan ultimo 2019, de liquiditeitspositie is verbeterd.</p> <p>Wij merken op dat de lagere solvabiliteit mede het gevolg is van het feit dat KLM, anders dan vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen, geen kapitaalsteun heeft ontvangen.</p> <p>KLM heeft naast het Steunpakket ook gebruik gemaakt van generieke COVID-19 steunmaatregelen. Zo heeft KLM € 2,0 mld. NOW-subsidie ontvangen en € 1,5 mld. bijzonder uitstel van loonbelastingbetalingen genoten.</p> <p>In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat KLM met behulp van het Steunpakket en het gebruik van generieke COVID-19 steunmaatregelen in staat is gesteld om de gevolgen van COVID-19 op haar financiële positie op te vangen en derhalve dat het gestelde doel is gerealiseerd.</p>	

Doel 2 *Het Steunpakket dient ervoor te zorgen dat KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie komt.*

Om te realiseren dat KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie zou komen, had de Staat bedrijfseconomische voorwaarden in het Steunpakket opgenomen. Zoals in paragraaf 6.1 nader geanalyseerd, is door de Staatsagent beoordeeld dat enkele voorwaarden niet of slechts gedeeltelijk zijn nageleefd door KLM. In het bijzonder de bij het Steunpakket beoogde arbeidsvoorwaardelijke bijdragen en de beoogde structurele kostenreductie zijn, zoals door de Staatsagent gerapporteerd, niet gerealiseerd.

De financiële performance van KLM is nog niet terug op het pre COVID-19 niveau. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn onder meer de hoge inflatie, CAO-verhogingen en kostenstijgingen die zich vanaf 2022 hebben gemanifesteerd. De ontwikkelingen werden in belangrijke mate gedreven door de naweeën van de COVID-19 pandemie en geopolitieke ontwikkelingen. KLM kreeg te maken met uitdagingen in de toeleveringsketen en tekort aan personeel (o.a. technisch personeel). Ook sloot KLM in 2022 nieuwe cao's af, waardoor de personeelskosten stegen en kreeg KLM te maken met neerwaartse druk op ticketprijzen als gevolg van concurrentie van budgetluchtvaartmaatschappijen. Deze ontwikkelingen hadden een voornamelijk negatieve impact op het financiële herstel van KLM. Ook het vertrek van uitzendkrachten en het ruime gebruik van personeel om vervroegd uit te treden aan het begin van de COVID-19 crisis, hebben geleid tot vertraging in het operationeel en financieel herstel van KLM.

Op basis van voorgaande kan worden geconcludeerd dat KLM vanuit financieel perspectief niet sterker uit de COVID-19 pandemie gekomen. Wij achten het Steunpakket met betrekking tot dit doel dan ook onvoldoende doeltreffend.

Doel 3 *Het (stellen en naleven van) maatschappelijke voorwaarden met betrekking tot het Steunpakket dient ervoor te zorgen dat KLM sterker uit de crisis komt en optimaal blijft bijdragen aan het publiek belang.*

Voor het realiseren van het doel om KLM sterker uit de COVID-19 crisis te laten komen en bij te laten bijdragen aan het publieke belang, zijn door de Staat luchtvaartinhoudelijke voorwaarden gesteld als onderdeel van het Steunpakket.

Door het lange termijn karakter van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden en de voorspoedige beëindiging van het Steunpakket, was tussentijds naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden door de Staatsagent niet vast te stellen. Wel heeft de Staatsagent gerapporteerd over de voortgang van de gestelde voorwaarden ten aanzien van netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid. De Staatsagent rapporteerde dat KLM voortgang heeft geboekt op de gestelde voorwaarden, waarbij opgemerkt werd dat er uitdagingen zijn om lange termijn doelstellingen te realiseren. Het is niet vast te stellen of deze voorwaarden hebben bijgedragen om KLM sterker uit de crisis te laten komen en optimaal te laten bijdragen aan het publiek belang. We kunnen derhalve geen conclusie trekken inzake de doeltreffendheid van deze doelstelling.

In zijn algemeenheid kan wel worden geconcludeerd dat het Steunpakket eraan bijgedragen heeft dat KLM ook vandaag de dag bijdraagt aan het publiek belang. Met behulp van het Steunpakket en de generieke COVID-19 steunmaatregelen heeft KLM haar relatief zelfstandige positie binnen AFKL weten te behouden, waarbij het bestemmingsnetwerk van KLM in belangrijke mate in stand is gebleven. Derhalve kan worden beredeneerd dat KLM na de COVID-19 pandemie op een vergelijkbare wijze bijdraagt aan het publiek belang als vóór de COVID-19 pandemie. De bijdrage van het internationale hub-netwerk van KLM op Schiphol aan de Nederlandse economie en werkgelegenheid was een belangrijke overweging om steun te verlenen aan KLM.

Toelichting doelmatigheid van het Steunpakket

De doelmatigheid van het Steunpakket is geanalyseerd aan de hand van i) de omvang van het Steunpakket, (ii) de rol van de banken, (iii) de *bail-in* van andere stakeholders, (iv) de ingezette steuninstrumenten, (v) de bedrijfseconomische voorwaarden, (vi) de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden en (vii) een risico-rendement afweging. Op basis van deze aspecten worden op hoofdlijnen de volgende observaties gedaan:

- ▶ De exact benodigde omvang van het Steunpakket was in de beginperiode van de COVID-19 pandemie niet goed in te schatten. Vast te stellen is dat geen rekening is gehouden met de ontwikkelingen in generieke COVID-19 steunmaatregelen bij de bepaling van de uiteindelijke steunomvang. Grote onzekerheid over de impact en duur van de COVID-19 pandemie, het verloop van de onderhandelingen en betrokkenheid van diverse stakeholders hebben ertoe geleid dat de omvang van het Steunpakket gedurende de periode van totstandkoming van het Steunpakket niet is gewijzigd.
- ▶ Zowel de kredietopslag op de Directe Lening als de garantiepremie liepen op gedurende de looptijd van het Steunpakket. Hiermee was voor KLM een prikkel ingebouwd om, indien mogelijk, de staatssteun zo snel mogelijk te beëindigen. Ook door het hanteren van kredietopslagen voor de Directe Lening die hoger lagen dan beschreven in het Tijdelijk Steunkader van de Europese Commissie, werd voorkomen dat bovenmatig van het Steunpakket gebruik werd gemaakt.
- ▶ Het inzetten van liquiditeitssteun door middel van een Directe Lening en een Staatsgarantie als steuninstrument is goed te verklaren en onzes inziens logisch geweest.
- ▶ Dat het Steunpakket slechts in beperkte mate is gebruikt, is onder andere het gevolg van het ruimere dan initieel geprognosticeerde gebruik van generieke COVID-19 steunmaatregelen en het sneller dan verwachte herstel van KLM.
- ▶ Het betrekken van het bankenconsortium in de vormgeving van het Steunpakket heeft geholpen in het beschikbaar stellen van liquiditeit, maar betrof feitelijk een *bail-out* ten aanzien van de risicopositie van het bankenconsortium.
- ▶ Anders dan van het KLM personeel, is door de Staat geen materiële *bail-in* van andere stakeholders afgedwongen bij de totstandkoming van het Steunpakket.
- ▶ De doelmatigheid van het Steunpakket had beter kunnen zijn door voorafgaand aan de totstandkoming SMART voorwaarden te formuleren die juridisch afdwingbaar zijn.

Voorgaande observaties in ogenschouw nemend, achten wij de steunverlening aan KLM voldoende doelmatig.

Aanbevelingen evaluatie

Op basis van de bevindingen en conclusies van de evaluatie van het Steunpakket aan KLM zijn onderstaand de belangrijkste aanbevelingen voor eventuele toekomstige steunverleningen aan KLM en/of andere ondernemingen samengevat. Diverse aanbevelingen gelden ook voor het Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven d.d. 1 mei 2020. In paragraaf 9.2 zijn deze nader uitgewerkt.

# Overzicht aanbevelingen			
3.1	Herstel- en resolutieplanning	3.6	SMART geformuleerde voorwaarden
3.2	Herstructurering en <i>bail-in</i>	3.7	Monitoring
3.3	De prijs van steun	3.8	Organisatie overheid
3.4	De <i>bail-in</i> van financiers	3.9	Handhaving
3.5	De <i>bail-in</i> van werknemers		

# Toelichting aanbevelingen evaluatie	
3.1	Herstel- en resolutieplanning

De luchtvaartsector is een zeer concurrerende en globaal opererende sector, die zich kenmerkt door een hoge kapitaalintensiteit en relatief lage marges. Een daling van de omzet als gevolg van een onvoorziene gebeurtenis heeft hierdoor direct grote gevolgen voor de winstgevendheid en liquiditeit van de onderneming. In het licht hiervan constateren wij dat in de sector de afgelopen jaren diverse faillissementen en doorstarten zijn geweest, waaronder SAS in juli 2022.

KLM opereert in een omgeving, waar sinds de aanvang van de COVID-19 pandemie de maatschappelijke discussie over netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid verder in beweging is gekomen. Hierdoor dient er door KLM en haar stakeholders een nieuwe balans te worden gevonden tussen enerzijds het belang van het hub-netwerk voor Nederland en anderzijds de kwaliteit van de leefomgeving.⁴ Thema's als capaciteitsreductie, netwerkkwaliteit, geluidshinder, vermindering van nachtvluchten en duurzaamheid zijn belangrijke thema's en raken het bedrijfsmodel van KLM. Rechtszaken⁵ en internationale druk vanuit onder andere de Verenigde Staten en de EC maken het omgevingsveld complex. In zijn Kamerbrief van 24 mei 2024 schrijft de toenmalige minister van IenW inzake het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en anderzijds de kwaliteit van de leefomgeving treffend *'de balans is nog niet af'*. Op het moment van schrijven van dit rapport is de wijze waarop dit evenwicht dient te worden ingevuld nog niet uitgekristalliseerd. De ontwikkeling van het maatschappelijk debat over de luchtvaartsector heeft uiteraard een belangrijke impact op de toekomstige bedrijfsvoering van KLM.

Gegeven de uitdagingen in de luchtvaartsector, de huidige financiële positie van KLM en de maatschappelijke discussie rondom de luchtvaart in Nederland is het niet uit te sluiten dat in de toekomst nieuwe liquiditeit- en/of kapitaalvraagstukken bij KLM ontstaan.

In deze context verwijzen wij naar de in opvolging van de kredietcrisis in de bank- en verzekeringssector geïntroduceerde herstel- en resolutieplanning.

⁴ In de Kamerbrief van 24 mei 2024 schrijft de toenmalige minister van IenW hierover: *"In de toekomst wil het kabinet niet meer sturen op een maximaal aantal vliegtuigbewegingen, maar op milieunormen. De uitstoot van geluid moet van jaar tot jaar afnemen, zodat de negatieve effecten van de luchtvaart op de omgeving ook blijven dalen. Hiermee kunnen we de balans tussen Schiphol en de omgeving blijvend bewaken. En binnen deze kaders ontstaat er ook perspectief voor de luchtvaartsector"*.

⁵ Waaronder rechtszaken gevoerd door KLM, IATA, en de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder.

Alhoewel wij van mening zijn dat 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, biedt het onzes inziens goede aanknopingspunten voor de Staat bij overwegingen voorafgaand aan en bij eventuele toekomstige steunverleningen.

Waardevolle aanknopingspunten zijn (i) de gestructureerde aanpak, inclusief een algemeen belangtest, (ii) de monitoring op crisisindicatoren en (iii) de opgenomen herstel- en resolutie instrumenten.

- ▶ Wij geven de Staat in overweging om regelmatig (bijvoorbeeld eens in de twee jaar) en bij het optreden van crisisindicatoren een integraal beeld en visie te vormen van de financiële positie van KLM en haar bijdrage aan het publiek belang. Dit helpt om ad-hoc beslissingen te voorkomen, aangezien dat analyses tijd kosten en crisisperiodes zich juist kenmerken door hoge urgentie en weinig handelingstijd. Door voorafgaand aan een crisis al een integraal beeld te ontwikkelen/actualiseren, is de Staat voorbereid en in staat om adequaat te handelen bij eventuele toekomstige liquiditeits- en/of solvabiliteitsvraagstukken. Het is hierbij aan te bevelen een beeld te ontwikkelen op in het publiek belang belangrijke (onderdelen van) het netwerk van KLM en in dit verband niet en/of minder belangrijke onderdelen.
- ▶ Wij adviseren om crisisindicatoren te definiëren ten behoeve van een proactieve signalering en formulering van herstel- en waar nodig resolutiestrategieën door de Staat;
- ▶ Het is te adviseren 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. Onder de aanbeveling 'Herstructurering en *bail-in*' gaan wij hier nader op in.

Ook voor andere ondernemingen die de Staat systeemrelevant of van strategisch economisch belang acht, beschouwen wij deze aanknopingspunten als relevant.

3.2 Herstructurering en *bail-in*

Het Steunpakket is vormgegeven in een periode dat het COVID-19 virus veel onzekerheid gaf. In de luchtvaartsector was de terugval in het aantal vluchten als gevolg van COVID-19 een unieke gebeurtenis zonder historisch precedent.

In deze context is het te verklaren dat op 24 april 2020 de steunverlening aan KLM is aangekondigd. Op dat moment waren er geen herstructurering business case scenario's uitgewerkt en was geen *bail-in* van KLM stakeholders afgedwongen.

De vroege publieke aankondiging van het Steunpakket door de minister van Financiën heeft naar onze mening bijgedragen aan een beperkte *bail-in* van KLM stakeholders. Het vroegtijdig uitspreken van steun door de Staat, heeft naar onze mening erin geresulteerd dat stakeholders een verbeterde onderhandelpositie kregen en niet of minder bereid waren bij te dragen aan een oplossing voor KLM. Anders dan de Staat zelf en het KLM personeel, hebben andere stakeholders bij het verlenen van het Steunpakket bij KLM niet materieel bijgedragen aan het borgen van de continuïteit van KLM. Dit is althans niet vooraf afgedwongen. Op de positie van de banken wordt separaat ingegaan.

Het realiseren van een brede *bail-in* bij toekomstige steunverleningen vraagt om bereidheid van de Staat om een faillissement of verregaande herstructureringsopties serieus te overwegen.

Wij adviseren de Staat bij toekomstige steunverleningen terughoudend te zijn met het vroegtijdig communiceren van een intentie tot steunverlening.

Wij adviseren de Staat bij steunaanvragen te allen tijde herstructureringsopties diepgaand te onderzoeken en uit te (laten) werken alvorens tot besluitvorming over te gaan. De Staat dient tevens de bereidheid te hebben de door haar gewenste voorwaarden af te dwingen. Bij steunverlening aan een onderneming die systeemrelevant of van strategisch economisch belang wordt geacht, vraagt dit om een diepgaande analyse van de voor het publiek belang relevante onderdelen van de steunaanvrager.

3.3 De prijs van steun

De Staat ontving een garantiepremie voor de RCF met staatsgarantie en rente over de Directe Lening, beide liepen op gedurende de looptijd. De hoogte van de garantiepremie was in lijn met het voorgeschreven minimale percentage conform het Tijdelijk Steunkader, de rente van de Directe Lening was hoger dan het voorgeschreven minimale percentage. De overeengekomen vergoedingen en rente zijn, alhoewel zij voldoen aan de vereisten van het Tijdelijk Steunkader, laag vanuit het perspectief van *distress* bij de geldnemer.

Alhoewel wij de overwegingen ten aanzien van de pricing van de liquiditeitssteun aan KLM begrijpen, adviseren wij 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 door 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.

3.4 De *bail-in* van financiers

Wij adviseren 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 af te spreken steunvoorwaarden in een individueel steunpakket en daarmee de positie van de Staat, en het volledig financieren door de Staat anderzijds. Volledige financiering door de Staat brengt als nadelen mee dat zij zelf meer liquiditeit ter beschikking moet stellen (ook om een eventueel bestaande financiering 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.

3.5 De *bail-in* van werknemers

Het verdient aanbeveling bij herstructureringen 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.

3.6 SMART geformuleerde voorwaarden

Het verdient aanbeveling om de aan steunverlening verbonden voorwaarden zo simpel en concreet mogelijk te definiëren en maat te houden bij de hoeveelheid voorwaarden. Bij steunverlening dient het primaire belang te zijn om te zorgen voor de continuïteit van de onderneming. Hiermee wordt ook de bijdrage van de betreffende onderneming aan het publiek belang geborgd. Wij geven 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.

3.7 Monitoring

Wij adviseren 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.

Wij adviseren voor toekomstige steunpakketten de inrichting van het toezicht direct uit te werken in de juridische documentatie van de steunverlening.

Wij adviseren om de rol van Staatsagent of Monitoring Trustee onder te brengen bij een uitvoeringsorganisatie of een onafhankelijke derde organisatie met specialisatie op het houden van toezicht op naleven van voorwaarden. Wij zijn van mening dat onafhankelijk toezicht, waarbij belangenafweging tussen betrokken partijen kan plaatsvinden, de voorkeur heeft boven monitoring door een overheidsorgaan.

Wij merken hierbij op dat, mocht bij een toekomstig steunpakket alleen financiële voorwaarden worden gesteld, de monitoring, vergelijkbaar met het verstrekken van een reguliere financiering, door de steunverlener zelf kan plaatsvinden.

3.8 Organisatie overheid

Het organiseren van steunverlening vraagt om specifieke expertise, waaronder financiering, herstructurering, juridische en sector expertise. Wij adviseren 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. In lijn met de observaties van vergelijkbare steunpakketten aan andere Europese luchtvaartmaatschappijen, zou een (eventueel nog op te richten) nationale investeringsbank, die de genoemde expertises in huis heeft, deze rol in de toekomst ook kunnen vervullen.

3.9 Handhaving

Het is aan te bevelen 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 geschillenbeslechtsmechanisme, naast *mediation* en arbitrage in overweging te nemen.

Tevens adviseren wij 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 contractafspraken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	14
1.1 Introductie steunverlening aan KLM	14
1.2 Verrichte werkzaamheden.....	15
1.2.1 Bronnen evaluatie.....	17
1.2.2 Beperkingen evaluatie.....	18
1.3 Leeswijzer	18
2 Aanloop naar steunvraag KLM	20
3 Vormgeving van het Steunpakket	23
3.1 Doelen Steunpakket.....	23
3.2 Juridische vormgeving.....	25
3.3 Financiële vormgeving	26
3.4 Voorwaarden Steunpakket	27
3.4.1 Doelen van de voorwaarden.....	27
3.4.2 Bedrijfseconomische voorwaarden	28
3.4.3 Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden	29
3.4.4 Overige voorwaarden en zekerheden	31
3.5 Vergelijkbare Europese steunpakketten	32
3.5.1 Vormgeving	32
3.5.2 Voorwaarden	34
3.5.3 Monitoring	34
4 Totstandkoming van het Steunpakket	36
4.1 De organisatie binnen de overheid	36
4.2 Totstandkoming Steunpakket	37
4.3 Onderhandelingen	40
4.3.1 Onderhandeling Term Sheet	40
4.3.2 Onderhandeling met banken	42
4.4 Het Herstructureringsplan.....	43
4.5 De rol van de vakbonden	45
5 Monitoring	49
5.1 Inrichting monitoring	49
5.2 Analyse werking monitoring	51

5.3	Alternatieve monitoringsmogelijkheden.....	56
6	Naleving	59
6.1	Analyse voldoen aan voorwaarden steunverlening	59
6.1.1	Bedrijfseconomische voorwaarden	59
6.1.2	Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden	63
6.1.3	Overige voorwaarden.....	64
6.2	Beschrijving oorzaken niet naleving van voorwaarden	66
7	Handhaving.....	72
7.1	Handhavingsmogelijkheden	72
7.2	Alternatieve handhavingsmogelijkheden	74
8	Conclusie.....	78
8.1	Doeltreffendheid	78
8.2	Doelmatigheid.....	82
8.3	Succes-, knel- en leerpunten van het Steunpakket	86
8.3.1	Succespunten.....	87
8.3.2	Knepunten	88
8.3.3	Leerpunten steunverlening aan andere Europese luchtvaartmaatschappijen	90
9	Aanbevelingen	92
9.1	Aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie van het Steunpakket	92
9.2	Aanbevelingen Afwegingskader steunverzoeken individuele bedrijven	101
10	Bijlagen	103
10.1	Afkortingen en definities.....	103
10.2	Definitielijst	104
10.3	Tijdslijn	105
10.4	Onderzochte vergelijkbare steunmaatregelen.....	126

1 Inleiding

1.1 Introductie steunverlening aan KLM

In opdracht van het ministerie van Financiën ("Financiën") heeft EY Strategy and Transactions ("EY") een (ex post) evaluatie uitgevoerd van het steunpakket aan KLM ("EY evaluatie").

Het steunpakket aan KLM ("Steunpakket") had een omvang van € 3,4 mld. Het Steunpakket bestond uit een door de Staat der Nederlanden ("de Staat") verstrekte lening van € 1,0 mld. ("Directe Lening") en een garantie ("Garantie") van 90% op een kredietfaciliteit verstrekt aan KLM door een bankenconsortium ad € 2,4 mld. ("Revolving Credit Facility" of "RCF").

KLM heeft naast het Steunpakket gebruik gemaakt van generieke COVID-19 steunmaatregelen. KLM heeft € 2,0 mld. subsidie ontvangen via de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid ("NOW") en € 1,5 mld. uitstel van loonbelasting genoten.⁶ De generieke COVID-19 maatregelen zijn geen onderdeel van deze evaluatie.

Het Steunpakket is tot stand gekomen in de periode vanaf maart 2020 (het begin van de COVID-19 periode) tot en met medio augustus 2020. Op 7 augustus 2020 is de steunverleningsovereenkomst (de "Framework Agreement" of "FA") tussen de Staat en Air France - KLM Groep ("AFKL") en Koninklijke Luchtvaartmaatschappij N.V. ("KLM") getekend. Op 12 augustus 2020 zijn de met de steunverlening verbonden financieringsovereenkomsten ("Financing Agreements") getekend.

De FA en *Financing Agreements* bevatten voorwaarden en verplichtingen die KLM diende na te leven. Om toezicht te houden op de naleving van deze voorwaarden en verplichtingen is een toezichthouder (de "Staatsagent") aangesteld. In paragraaf 5.1 worden de taken van de Staatsagent nader toegelicht.

De Directe Lening is in twee tranches beschikbaar gesteld. Een eerste tranche ad € 277 mln. kwam direct ná ondertekening van de *Financing Agreements* beschikbaar. Deze is op 26 augustus 2020 getrokken, gelijktijdig met een trekking ad € 665 mln. onder de RCF. De tweede tranche ter grootte van het resterende deel van de Directe Lening kwam beschikbaar op het moment dat KLM zou voldoen aan specifieke voorwaarden ten aanzien van het herstructureringsplan en de arbeidsvoorwaarden. De tweede tranche is beschikbaar gekomen op 3 november 2020. Onder de twee tranches kon KLM trekkingsverzoeken doen. KLM heeft geen gebruik gemaakt van de tweede tranche.

Beschikbare en getrokken financiering Steunpakket

	Directe Lening	Garantie
Eerste tranche	€ 277 mln.	€ 665 mln.
Tweede tranche	€ 623 mln.	€ 1,735 mld.
Totaal beschikbare financiering	€ 1,0 mld.	€ 2,4 mld.
Eerste tranche	€ 277 mln.	€ 665 mln.
Tweede tranche	-	-
Totaal getrokken financiering	€ 277 mln.	€ 665 mln.
Niet getrokken deel financiering	€ 723 mln.	€ 1,735 mln.

KLM heeft op 3 mei 2022 (€ 311 mln.) en 3 juni 2022 (€ 354 mln.) de RCF afgelost. De Directe Lening ad € 277 mln. is op 30 juni 2022 afgelost. De Garantie en Directe Lening werden uiteindelijk op 17 april 2023 door KLM opgezegd. Op 18 april 2023 werden de Eerste en Tweede Kamer door de ministers van Infrastructuur en Waterstaat ("IenW") en Financiën geïnformeerd dat het Steunpakket aan KLM is

⁶ Vijfde voortgangsrapportage, 22 mei 2023.

beëindigd.⁷ KLM heeft de RCF met Garantie toen in de markt geherfinancierd en het Steunpakket opgezegd. Hiermee kwamen de voorwaarden, met uitzondering van enkele doorlopende voorwaarden te vervallen. In mei 2024 heeft de Staat een additionele vergoeding ad € 5,2 mln. van KLM ontvangen in verband een doorlopende voorwaarde gekoppeld aan de Netto schuld-EBITDA ratio.

1.2 Verrichte werkzaamheden

De centrale onderzoeksvraag van de EY evaluatie is als volgt:

“In hoeverre was het Steunpakket doeltreffend en doelmatig en welke lessen zijn er te trekken voor toekomstige (vergelijkbare) steunpakketten?”

- ▶ Inzake doeltreffendheid wordt een antwoord gegeven op de deelvraag *“in welke mate zijn de gestelde doelen behaald?”*
- ▶ Met betrekking tot doelmatigheid wordt de deelvraag beantwoord *“waren er steuninstrumenten beschikbaar, waarmee de doelen beter, goedkoper of met minder risico hadden kunnen worden gerealiseerd?”*

Het doel van het Steunpakket wordt in de FA als volgt beschreven: *“Het doel van het Steunpakket is om KLM in staat te stellen om de impact van COVID-19 op haar financiële positie op te vangen.”*

In de Kamerbrief van 24 april 2020⁸ is het volgende geschreven over de doelstelling van het Steunpakket:

“[...] de luchtvaartmaatschappij ook in de toekomst financieel gezond zal zijn en de luchtvaartmaatschappij optimaal bijdraagt aan het publieke belang.”

In de Kamerbrief van 26 juni 2020⁹ is het volgende geschreven over de doelstelling van het Steunpakket:

“Met de steun die nu wordt geboden, wordt het bedrijf niet alleen door de crisis geloodst, er wordt (via de voorwaarden) ook getracht om ervoor te zorgen dat KLM sterker uit de crisis komt. Het kabinet heeft al langere tijd zorgen over de prestaties van de Air France - KLM, vandaar dat er wordt ingezet op een breed herstructureringsplan. In dit herstructureringsplan zal ook KLM haar kosten significant moeten verlagen en daarmee ook haar concurrerend vermogen binnen de sector verbeteren.”

Bovengenoemde doelomschrijvingen zijn niet congruent, c.q. in de Kamerbrieven zijn deze breder en algemener verwoord dan die in de FA. De doelstellingen zoals in de Kamerbrieven verwoord, komen terug in de voorwaarden door de Staat gesteld aan de steunverlening. Voor de evaluatie van het Steunpakket zijn, bovenstaande doelomschrijvingen in ogenschouw nemend, de volgende (uitgesplitste) doelen als uitgangspunt gehanteerd:

1. Het Steunpakket dient KLM in staat te stellen om de COVID-19 impact op haar financiële positie op te vangen.
2. Het Steunpakket dient ervoor te zorgen dat KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie komt.
3. Het stellen (en naleven) van maatschappelijke voorwaarden met betrekking tot het Steunpakket dient eraan bij te dragen dat KLM sterker uit de crisis komt en optimaal blijft bijdragen aan het publiek belang.

⁷ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 18 april 2023, *Kamerstukken II 2019/20, 29 232, nr. 58 en Kamerstukken I 2019/20, 36 108, nr. I.*

⁸ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20, 29 232, nr. 9 en Kamerstukken I 2019/20, 29 232, nr. A.*

⁹ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 26 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20, 29 232, nr. 41 en Kamerstukken I 2019/20, 29 232, nr. C.*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag in relatie tot het doel zoals opgenomen in de FA (doel 1) is financiële positie gedefinieerd als vermogens- en liquiditeitspositie. De vermogenspositie (ook wel solvabiliteit) geeft aan in hoeverre een onderneming in staat is om op lange termijn aan haar schulden te voldoen. De solvabiliteitsratio, c.q. de verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen, wordt hiervoor als indicator gebruikt. De liquiditeitspositie geeft aan of de onderneming op korte termijn aan haar verplichtingen kan voldoen. De verhouding tussen netto schulden en winstgevendheid¹⁰, de beschikbare liquiditeit¹¹ en de verwachte kasstromen geven hiervoor een goede indicatie.

Het Steunpakket betreft een vorm van liquiditeitssteun. Liquiditeitssteun heeft als doel om de steunontvanger in staat te stellen om op korte termijn aan haar verplichtingen te blijven voldoen. Liquiditeitssteun is dus niet primair gericht op de versterking van het eigen vermogen van KLM.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag in relatie tot het tweede hiervoor gedefinieerde doel, is de financiële performance geanalyseerd. Hiervoor zijn het omzetsniveau en de operationele marge beschouwd. Tevens is voor de beantwoording de naleving van de bij het Steunpakket gestelde bedrijfseconomische voorwaarden geanalyseerd. Deze voorwaarden zijn toegelicht in paragraaf 3.4.

Voor de analyse van de solvabiliteit, liquiditeit en financiële performance, is de financiële performance van het jaar 2023 vergeleken met 2019. Het jaar 2023 betreft het eerste post COVID-19 'reguliere' jaar. Het jaar 2019 betrof het laatste 'reguliere' jaar voor de COVID-19 pandemie. De jaren 2020 - 2022 betreffen de COVID-19 periode (inclusief herstel), waarin restricties van toepassing waren met ingrijpende gevolgen voor de luchtvaartsector.

De onderzoeksvraag in relatie tot het derde gedefinieerde doel, wordt beantwoord aan de hand van de naleving van in het Steunpakket gestelde luchtvaartinhoudelijke voorwaarden. Deze voorwaarden zijn toegelicht in paragraaf 3.4.

De evaluatie ziet op totstandkoming, vormgeving, monitoring, naleving en handhaving van het Steunpakket aan KLM. Tevens is EY gevraagd succes-, knel- en verbeterpunten van het Steunpakket te benoemen.

EY is gevraagd haar evaluatie zo in te richten, dat lessen ten behoeve van toekomstige steunpakketten aan KLM en andere ondernemingen kunnen worden getrokken. Hierbij is EY verzocht ook suggesties te doen ten aanzien van het bestaande afwegingskader steunverzoeken individuele bedrijven ("Afwegingskader").

De evaluatie is beschrijvend van aard en is niet gericht op het uitvoeren van analyses ten aanzien van de ontwikkelingen bij KLM gedurende en na terugbetaling van het Steunpakket. EY heeft zich gebaseerd op opgevraagde en ontvangen publieke en niet-publieke informatie en op basis van interviews met betrokken stakeholders. Aanvullend is op basis van publieke informatie geanalyseerd hoe steunpakketten aan enkele andere Europese luchtvaartmaatschappijen zijn vormgegeven.

EY heeft in het rapport haar interpretaties en conclusies opgenomen, die tot stand zijn gekomen op basis van publieke en niet-publieke informatie en op basis van de gehouden interviews. EY heeft geen juridische analyse uitgevoerd. In hoeverre al dan niet sprake is van toerekenbare tekortkomingen door KLM als gevolg van het niet naleven van voorwaarden van de FA, betreft een juridische vraag en valt derhalve buiten de reikwijdte van ons rapport.

Gedurende onze werkzaamheden zijn twee voortgangsrapportages en een concept rapport gedeeld met een (ambtelijke) begeleidingscommissie en een evaluatiecommissie. De begeleidingscommissie bestond uit ambtenaren van het ministerie van Financiën, het ministerie van IenW en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ("EZK"). De rol van de begeleidingscommissie was om het proces van de evaluatie te

¹⁰ De verhouding tussen netto schuld en winstgevendheid is een indicator voor de mate waarin een onderneming in staat is haar schulden te voldoen. Voor ondernemingen in *distress* geeft deze verhouding inzicht in het kunnen voldoen van schulden op korte termijn.

¹¹ Dit zijn de kasmiddelen, beschikbaarheid binnen de RCF, unrestricted Triple A obligaties en bank deposito's.

bewaken en vast te stellen of de evaluatie antwoord geeft op de gestelde hoofd- en deelvragen. De evaluatiecommissie bestond uit drie externe commissieleden: Angelique Berg, Charlotte Insinger en Floris de Haan. Zij hebben de werkzaamheden en rapportages van EY onafhankelijk beoordeeld. Gedurende het onderzoek was sprake van regelmatige toetsing en afstemming. De bevindingen van de evaluatiecommissie zijn opgenomen in het rapport 'Bevindingen van de evaluatiecommissie' d.d. 26 september 2024 opgenomen.

1.2.1 Bronnen evaluatie

Gehanteerde informatie

De evaluatie is gebaseerd op zowel publieke als niet-publieke informatie:

- ▶ De publieke informatie betreft o.a. de Kamerbrieven, nota van inlichtingen, de rapportages van de Staatsagent, de reacties van KLM op deze rapportages en jaarverslagen van KLM;
- ▶ De niet-publieke informatie betreft o.a. de term sheet getekend op 26 juni 2020 ("Term Sheet"), de FA, het herstructureringsplan, commitment clauses van de vakbonden, juridische analyses inzake de totstandkoming en vormgeving van het Steunpakket, de juridische analyses van de handhavingsmogelijkheden, financiële analyses uitgevoerd voorafgaand aan de totstandkoming van het Steunpakket, notulen van bewindslieden overleggen en diverse interne notities en communicatie.

Interviews

Voor de evaluatie hebben wij 33 interviews gehouden, waarin wij 44 personen geïnterviewd hebben, die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming, vormgeving, monitoring, naleving en/of handhaving van het Steunpakket. De geïnterviewden betroffen:

- ▶ De minister van Financiën en de minister van Infrastructuur en Waterstaat, betrokken bij de totstandkoming en vormgeving van het Steunpakket;
- ▶ Diverse ambtenaren van beleidsdepartementen van Financiën (Directie Financieringen, Financieel-Economische Zaken en De Inspectie der Rijksfinanciën), IenW en EZK betrokken in de periode van totstandkoming tot en met afronding van het Steunpakket;
- ▶ De Staatsagent (twee interviews);
- ▶ Zowel de bij het Steunpakket betrokken voormalige als de huidige *Chief Executive Officer* ("CEO"), *Chief Financial Officer* ("CFO") en de voormalig *Corporate Secretary & General Counsel* van KLM;
- ▶ De bij het Steunpakket betrokken voorzitter van de Raad van Commissarissen ("RvC") van KLM;
- ▶ De huidige CEO en CFO van AFKL;
- ▶ De medio 2021 benoemde voorzitter van de audit commissie ("AC") van AFKL;
- ▶ Een vertegenwoordiging van de bij KLM betrokken vakbonden;
- ▶ De financieel en de juridisch adviseur van de Staat betrokken bij het dossier;
- ▶ De consultant die eerst de Staat en na benoeming van de Staatsagent, de Staatsagent heeft bijgestaan in de uitvoering van zijn taken; en
- ▶ De luchtvaartspecialist die het ministerie van IenW heeft geadviseerd bij de totstandkoming van het monitoringsplan van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden.

Van de interviews zijn gespreksverslagen opgesteld. Het gespreksverslag is ter becommentariëring en goedkeuring aan de gesprekspartner ter afstemming voorgelegd, alvorens deze te finaliseren.

Analyse Europese steunpakketten

Voor de evaluatie hebben wij - in lijn met de motie van het lid Ephraïm van 3 juli 2023¹² - de vormgeving, inclusief gestelde voorwaarden, en monitoring van steunverlening aan AFKL, Deutsche Lufthansa Group

¹² Motie van het lid Ephraïm van 3 juli 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 28 165, nr. 403.

("DLH"), International Airways Group, waar o.a. British Airways onderdeel van uitmaakt ("IAG") en Scandinavian Airlines Group ("SAS") geanalyseerd op basis van publieke bronnen. Deze luchtvaartmaatschappijen behoren tot de groep *Full Service Carriers* ("FSC") en hebben net als KLM overheidssteun ontvangen als gevolg van de COVID-19 pandemie. In de vergelijking zijn de zogenoemde *Low Cost Carriers* ("LCC") zoals Ryanair en EasyJet en Wizz Air niet meegenomen. Deze LCC's hebben geen overheidssteun ontvangen gedurende de COVID-19 pandemie.

1.2.2 Beperkingen evaluatie

De volgende beperkingen in de reikwijdte van de EY evaluatie zijn van toepassing:

- ▶ EY heeft geen onderzoek uitgevoerd naar de economische legitimiteit en/of concurrentiepositie van KLM;
- ▶ EY heeft niet zelfstandige analyses uitgevoerd naar de ontwikkelingen bij KLM gedurende de periode van uitvoering en na terugbetaling van het Steunpakket;
- ▶ De in het kader van de werkzaamheden verkregen informatie is niet aan een accountantscontrole en/of beoordeling onderworpen in overeenstemming met "Stramien voor assurance-opdrachten". De EY dienstverlening is niet aan te merken als een assurance of een aan assurance gerelateerde opdracht;
- ▶ EY heeft de juistheid en volledigheid van de rapportages van de Staatsagent niet getoetst;
- ▶ EY heeft geen onderzoek uitgevoerd naar de marktconformiteit van de staatssteun, inclusief de financiële voorwaarden verbonden aan de leningen en garanties;
- ▶ Juridische analyses, inclusief analyse en advisering over de rechtmatigheid van de steunverlening, vallen buiten de reikwijdte van de evaluatie;
- ▶ EY heeft geen analyse uitgevoerd naar de consequenties van het nietig verklaren van het Europese Commissie ("EC") besluit, waarin het Steunpakket wordt goedgekeurd door het Europese Hof van Justitie op 7 februari 2024.¹³ (Op 10 juli 2024 heeft de Europese Commissie, na de kwestie opnieuw onderzocht te hebben, het Steunpakket aan KLM opnieuw goedgekeurd¹⁴); en
- ▶ EY heeft geen onderzoek verricht naar de juistheid, volledigheid en/of getrouwheid van de aan haar verstrekte informatie, inclusief de jaarverslagen en/of jaarrekeningen van KLM en/of andere stakeholders.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 wordt een introductie van het Steunpakket gegeven en zijn de reikwijdte en de beperkingen van de evaluatie beschreven.

In hoofdstuk 2 wordt de aanleiding van het Steunpakket beschreven.

In hoofdstuk 3 wordt de vormgeving van het Steunpakket beschreven. Tevens wordt een vergelijking gemaakt met de vormgeving van de steunpakketten aan enkele andere Europese luchtvaartmaatschappijen.

In hoofdstuk 4 wordt de totstandkoming van het Steunpakket beschreven. Behandeld wordt hoe het proces van totstandkoming van het Steunpakket is verlopen, inclusief de afweging van alternatieven. Tevens wordt het beleid achter het Steunpakket behandeld.

¹³ Arrest van het Gerecht 7 februari 2024, Ryanair DAC tegen Europese Commissie, T-146/22, ECLI:EU:T:2024:68.

¹⁴ Europese Commissie, '[Commission approves €10.4 billion Dutch and French aid measures to provide liquidity support to the Air France-KLM Group during the coronavirus pandemic](#)', 10 juli 2024.

In hoofdstuk 5 wordt de monitoring van het Steunpakket behandeld. Er wordt ingegaan op de wijze waarop toezicht op de naleving is gehouden, inclusief de rollen en verantwoordelijkheden van relevante stakeholders. Tevens wordt ingegaan op de vraag of de gekozen vorm van monitoring functioneerde en of er alternatieve monitoringsmogelijkheden beschikbaar waren.

In hoofdstuk 6 wordt de naleving van het Steunpakket behandeld. Op basis van onder andere de rapportages van de Staatsagent, de reacties van KLM hierop en de ten behoeve van de Staat uitgevoerde juridische analyses wordt ingegaan op de vraag in hoeverre KLM de bij de steunverlening gestelde voorwaarden heeft nageleefd. Tevens wordt een analyse gegeven van de oorzaken van de niet naleving van diverse voorwaarden.

In hoofdstuk 7 wordt de handhaving van het Steunpakket behandeld. Er wordt ingegaan op de vraag welke handhavingsmogelijkheden beschikbaar waren, inclusief welke stakeholder welke rol en verantwoordelijkheid had. Tevens wordt gereflecteerd op het functioneren van de gekozen vorm van handhaving en of er alternatieve handhavingsmogelijkheden waren, die het functioneren (hadden) kunnen verbeteren.

In hoofdstuk 8 wordt geconcludeerd in hoeverre het Steunpakket doeltreffend en doelmatig is geweest. Tevens worden de succes- en knelpunten van het Steunpakket behandeld. Hierbij wordt tevens gereflecteerd op lessen die te leren zijn van vergelijkbare steunpakketten aan Europese vliegmaatschappijen.

In hoofdstuk 9 worden aanbevelingen gegeven ten aanzien van toekomstige steunverleningen aan KLM en/of andere ondernemingen. Tevens worden aanbevelingen gedaan ten behoeve van een nadere uitwerking, interpretatie en duiding van het bestaande Afwegingskader.

In de bijlagen bij het rapport zijn een afkortingen- en definitielijst, een tijdslijn en een overzicht van de vormgeving van steunverlening aan KLM, AFKL, DLH, IAG en SAS opgenomen.

In het gehele rapport worden in gele kaders opmerkingen van EY beschreven. Deze opmerkingen zijn bedoeld om zaken uit te lichten en nader te duiden. De opmerkingen zijn verwerkt in de in hoofdstuk 8 beschreven conclusies en/of in hoofdstuk 9 opgenomen aanbevelingen.

2 Aanloop naar steunvraag KLM

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de periode direct voorafgaand aan het steunverzoek dat AFKL deed op 13 maart 2020 bij de Franse en Nederlandse staat.

KLM pre COVID-19 financiën

In onderstaande tabel zijn enkele kerncijfers en KPI's van KLM over de jaren 2015 - 2019 opgenomen, zijnde de vijf jaren voorafgaand aan het ontstaan van het COVID-19 virus¹⁵. De KPI's die zijn weergegeven hebben betrekking op het personenvervoer.¹⁶

Valuta: € mln.	2015	2016	2017*	2018**	2019
Opbrengsten	9.905	9.800	10.430	10.889	11.075
EBITDA	911	1.189	2.064	2.120	1.943
Aangepaste EBITDA ¹⁷	/	/	/	/	1.945
Directe operationele kosten ¹⁸	9.450	9.116	11.200	9.811	10.200
Bedrijfsresultaat	455	684	(770)	1.078	875
Aangepast bedrijfsresultaat	/	/	/	/	853
Bedrijfsresultaat (marge)	4,6%	7,0%	(7,4%)	9,9%	7,9%
Aangepast bedrijfsresultaat (marge)	/	/	/	/	7,7%
Totaal beschikbare liquiditeit ¹⁹	N/b	2.116	2.083	2.133	2.055
Netto Schuld	2.078	1.753	3.280	2.825	2.525
Netto Schuld/(Aangepaste) EBITDA	2,28	1,47	1,59	1,33	1,30
Solvabiliteitsratio	4,5%	10,9%	7,4%	8,5%	13,3%
Totaal aantal passagiers (x 1.000)	28.562	30.399	32.689	34.170	35.092
Revenue Passenger Kilometres ("RPK", in mln.)	93.228	97.737	103.487	107.676	109.476
Available Seat Kilometres ("ASK", in mln.)	107.851	112.065	117.066	120.815	122.452
Load factor/bezettingsgraad	86,4%	87,2%	88,4%	89,1%	89,4%

* Jaarcijfers 2017 zijn 'restated' n.a.v. implementatie IFRS 9, 15, 16 in 2018

** Jaarcijfers 2018 zijn 'restated' n.a.v. implementatie 'Customer compensation and Component approach' voor Life Limited Parts in 2019

In deze pre COVID-19 jaren laat KLM een stijging van de omzet zien, mede gedreven door een toename van het aantal passagiers, de capaciteit en de bezettingsgraad.²⁰

In het laatste pre COVID-19 jaar 2019 werd het honderdjarig bestaan van KLM Groep gevierd. In dit jaar realiseerde KLM met 35,1 mln. passagiers en € 11,1 mld. omzet de hoogste passagiersaantallen en omzet

¹⁵ De cijfers zijn afkomstig uit de geconsolideerde jaarverslagen van KLM. Vanaf 2020 berekent KLM (met terugwerkende kracht vanaf 2019) aangepaste cijfers, de zogenoemde 'Alternative performance measures' ("APM").

¹⁶ De omzet vanuit passagiersvervoer bedroeg in 2019 circa 73% van de omzet, de omzet uit cargo circa 10%. De overige omzet bestaat onder meer uit de opbrengsten vanuit onderhoud.

¹⁷ KLM acht het relevant voor het begrip van haar financiële prestaties om APMs te hanteren aanvullend op de IFRS *performance measures*. De APM aanpassingen worden gedaan op de EBITDA en het bedrijfsresultaat. De APM aanpassingen bevatten correcties voor elementen die minder voorspellende waarde hebben vanwege hun aard, frequentie en/of materialiteit. Voorbeelden zijn herstructureringskosten, impairments, inkomen uit de verkoop van dochterondernemingen en gelieerde bedrijven, verkoopresultaat door het afstoten van activa en andere incidentele zaken.

¹⁸ Inclusief kosten voor afschrijvingen en amortisatie.

¹⁹ Dit zijn de kasmiddelen, beschikbaarheid binnen de RCF, unrestricted Triple A obligaties en bank deposito's.

²⁰ De bezettingsgraad wordt berekend door het aantal passagierskilometers (Revenue passenger-kilometers of RPK) te delen door de beschikbare stoelkilometers (Available Seat Kilometers of ASK).

in haar historie. In 2019 realiseerde zij een aangepast bedrijfsresultaat van € 853 mln., c.q. een aangepaste marge van 7,7%. De solvabiliteitsratio van 13,3% ultimo 2019 is vanuit financieel perspectief laag te noemen.

Ook KLM's moederbedrijf AFKL realiseerde in 2019 met € 27,2 mld. zijn hoogste omzetcijfer uit de historie. AFKL realiseerde in 2019 een bedrijfsresultaat van € 1.141 mln., een marge van 4,2%, en vervoerde 104,2 mln. passagiers. De solvabiliteitsratio van AFKL bedroeg ultimo 2019 7,5%.²¹

Nederlandse staat vergroot haar (indirecte) aandelenbelang in KLM

Op 26 februari 2019 werd bekend dat de Staat een aandelenbelang van 12,68% in AFKL had verworven. Op 27 februari 2019 werd vervolgens bekend gemaakt dat haar belang verder was uitgebreid naar circa 14%. Voorafgaand aan de aandelenaankoop in 2019 had de Staat geen belang in AFKL, maar wel een direct belang in KLM van 5,9%. Wij begrijpen dat het doel van de aandelenaankoop was om uiteindelijk een positie te verkrijgen die gelijkwaardig was aan de Franse staat, om zodoende meer invloed uit te kunnen oefenen op het beleid van AFKL. De Staat wilde hiermee de Nederlandse publieke belangen binnen AFKL beter waarborgen. Toenmalig minister van Financiën lichtte in dit verband toe:

"hiermee krijgen we nadrukkelijk een stem aan de tafel en worden de Nederlandse belangen beter gewaarborgd. Dit laat onze commitment zien aan de KLM en de hele groep. Er was te weinig zekerheid voor de toekomst".²²

Op dat moment is binnen de Staat al langere tijd een stuurgroep actief, samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën, IenW en EZK, die zich bezighield met KLM. Er waren op dat moment al langere tijd zorgen over de positie van KLM als onderdeel van AFKL. Deze stuurgroep was ook betrokken bij de voorbereiding van de aandelenaankoop in AFKL.

Luchtvaartsector vroeg geraakt door vliegweisbeperkende coronamaatregelen

In december 2019 werd het COVID-19 virus voor het eerst waargenomen in China. Medio februari 2020 waren bij de World Health Organization ("WHO") 170 besmettingen bekend buiten China.²³ De verspreiding vond hierna snel plaats; op 27 februari 2020 werd de eerste besmetting in Nederland bevestigd.²⁴ Eén van de belangrijkste maatregelen om verspreiding van het virus tegen te gaan, was het invoeren van reisbeperkingen voor het internationale vliegverkeer.

Op 13 maart 2020 schortte de Verenigde Staten ("VS") al het vliegverkeer vanuit Europa op voor 30 dagen.²⁵ Op 13 maart 2020 werden voor twee weken alle vluchten naar Nederland vanuit China, Iran, Italië en Zuid-Korea, de landen met het hoogste aantal COVID-19 gevallen, geannuleerd. In de weken hierna werd deze lijst snel uitgebreid.²⁶ Het internationale vliegverkeer kwam vervolgens abrupt tot stilstand. Schiphol sloot per 18 maart 2020 vijf van de zeven pieren.²⁷ Het totaal aantal maandelijkse vliegtuigbewegingen op Schiphol daalde van circa 39.000 in januari 2020 naar circa 5.000 in april 2020.²⁸

Door deze ontwikkelingen moest KLM het grootste deel van haar activiteiten stil leggen. De inkomsten van KLM daalden vanaf dat moment fors, terwijl een groot deel van de uitgaven van KLM, vanwege het relatief groot aandeel vaste kosten, wel door liepen. Waar KLM aan het begin van COVID-19 nog een ruime liquiditeitspositie had, was het vooruitzicht dat deze binnen afzienbare tijd zou verslechteren.

²¹ Air France-KLM Group annual report 2019.

²² Rijksoverheid, '[Nederlandse staat koopt 12,68% van de aandelen in Air France-KLM](#)', 26 februari 2019.

²³ World Health Organization, '[Coronavirus disease 2019 \(COVID-19\)](#)', 13 februari 2020.

²⁴ Rijksoverheid, '[Februari 2020: Eerste coronabesmetting in Nederland | Coronavirus tijdslijn](#)', geraadpleegd in augustus 2024.

²⁵ NOS, '[VS stelt inreisverbod in voor Europese landen vanwege corona-uitbraak](#)', 12 maart 2020.

²⁶ Ministerie van VWS, '[Tijdslijn: Vliegverkeer en toerisme](#)', augustus 2023.

²⁷ NOS, '[Schiphol gaat grotendeels dicht: 'We maken een kern-Schiphol'](#)', 18 maart 2020.

²⁸ CBS, '[Hoeveel vliegbewegingen zijn er van en naar Nederland? | CBS](#)', geraadpleegd in augustus 2024.

Navigeren in onzekere tijden

In maart en april 2020 was nog weinig bekend over het ziektebeeld, de wijze van verspreiding en de meest effectieve bestrijding van het COVID-19 virus. Testen en vaccins waren nog niet ontwikkeld en de focus lag met name op het voorkomen van verspreiding van het virus.

In de televisietoespraak van minister-president Rutte op 16 maart 2020 werd opgeroepen tot het houden van 1,5 meter afstand, het veelvuldig handen wassen en zoveel mogelijk thuiswerken. De maatregelen waren bedoeld om de piek bij de intensive care te verlagen en de verspreiding van het virus te beperken. De focus lag op een beheerste verspreiding van het virus om zo groepsimmunitet op te bouwen. Het was onduidelijk hoelang deze maatregelen zouden duren.²⁹

De COVID-19 aanpak verschilde per land, iets dat voor KLM uiteraard zeer relevant was voor het moment en de wijze van hervatting van het internationale vliegverkeer. Het was voor iedereen op dat moment dan ook de vraag hoelang de maatregelen noodzakelijk zouden blijven en wanneer het virus onder controle zou zijn.

Snel in contact over steun

KLM maakt op 12 maart 2020 gebruik van haar RCF ad € 665 mln. door deze volledig te benutten.

Op 13 maart 2020 ontvangt de Staat een formeel steunverzoek van AFKL, in verband met de COVID-19 gevolgen voor haar onderneming. Vanaf dat moment ontstaat intensief contact tussen de Staat, KLM, AFKL en de Franse staat over wat nodig is om AFKL en KLM financieel te steunen om de gevolgen van COVID-19 te doorstaan.

In deze periode is KLM gestart met het analyseren van haar verwachte liquiditeitsontwikkeling op basis van diverse COVID-19 scenario's. De Staat schakelde een financieel adviseur in om de door KLM uitgewerkte scenario's te toetsen en een juridisch adviseur om zich te laten adviseren over het verlenen van staatssteun en om alternatieve oplossingsrichtingen te verkennen. In meerdere Europese landen wordt op dat moment steun overwogen aan luchtvaartmaatschappijen.

Opmerking EY

De periode vóór en direct ná de totstandkoming van het Steunpakket was omgeven met grote onzekerheid. Het verloop van de COVID-19 pandemie en de gevolgen voor het internationale vliegverkeer en KLM in het bijzonder lieten zich in die periode zeer moeilijk voorspellen.

²⁹ Rijksoverheid, '[TV-toespraak van minister-president Mark Rutte](#)', 16 maart 2020.

3 Vormgeving van het Steunpakket

3.1 Doelen Steunpakket

In de Kamerbrief van 24 april 2020³⁰ is het volgende geschreven over de doelstelling van het Steunpakket:

"[...] de luchtvaartmaatschappij ook in de toekomst financieel gezond zal zijn en de luchtvaartmaatschappij optimaal bijdraagt aan het publieke belang."

In de Kamerbrief van 26 juni 2020³¹ is het volgende geschreven over de doelstelling van het Steunpakket:

"Met de steun die nu wordt geboden wordt het bedrijf niet alleen door de crisis geloodst, er wordt (via de voorwaarden) ook getracht om ervoor te zorgen dat KLM sterker uit de crisis komt. Het kabinet heeft al langere tijd zorgen over de prestaties van de Air France - KLM, vandaar dat er wordt ingezet op een breed herstructureringsplan. In dit herstructureringsplan zal ook KLM haar kosten significant moeten verlagen en daarmee ook haar concurrerend vermogen binnen de sector verbeteren."

Uit diverse Kamerbrieven gericht aan de Tweede Kamer is op te maken, dat de voorgenomen steunverlening gerationaliseerd werd vanwege het grote belang van het internationale bestemmingennetwerk van KLM op Schiphol voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid.³² Een goede bereikbaarheid van Nederland zou één van de redenen zijn dat veel bedrijven kiezen voor een vestiging in Nederland. Het bestemmingennetwerk van KLM zou hierdoor indirect bijdragen aan economische bedrijvigheid en (hoogwaardige) werkgelegenheid in de directe omgeving van de luchthaven, maar ook daarbuiten. Voor de zeer open Nederlandse economie werd dit als zeer belangrijk gezien. Een financieel gezond AFKL en KLM, met een uitgebreid hub-netwerk op Schiphol, werd van groot belang geacht om de connectiviteit ook in de toekomst te waarborgen.

In de Kamerbrief van 1 mei 2020 gaf het kabinet aan dat het verwachtte dat, ondanks het nemen van een groot aantal generieke maatregelen, ondernemingen in de problemen zouden gaan komen als gevolg van de COVID-19 pandemie.³³ Op dat moment waren de eerste mogelijkheden in het kader van de NOW-regeling en de mogelijkheid tot belastinguitstel al aangekondigd. Het kabinet zou in uitzonderlijke gevallen ook aanvullend kunnen bijspringen om publieke belangen, die de directe ondernemingsbelangen overstijgen, veilig te stellen. Hiertoe heeft het kabinet het afwegingskader steunverzoeken bij individuele bedrijven opgesteld.³⁴ Het Afwegingskader schetst uitgangpunten, geeft overwegingen en biedt de Staat handvatten voor de behandeling van steunverzoeken van individuele ondernemingen. Het Afwegingskader heeft dus een bredere toepassing en is dus niet louter ten behoeve van de steunverlening aan KLM opgesteld. Op het moment dat het Afwegingskader werd gepubliceerd, was het Steunpakket al in belangrijke mate opgetuigd.

Uiteindelijk is in de FA het doel van het Steunpakket beperkt en als volgt beschreven:

"Het doel van het Steunpakket is om KLM in staat te stellen om de impact van COVID-19 op haar financiële positie op te vangen."

Wij merken op dat deze beschrijving enger is dan de brede doelstelling die in Kamerbrieven is gedeeld. Uit deze brieven zijn twee nevenstaande doelen te destilleren: KLM dient zowel vanuit financieel perspectief

³⁰ Brief van de ministers van Financiën en lenW van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 9 en *Kamerstukken I 2019/20*, 29 232, nr. A.

³¹ Brief van de ministers van Financiën en lenW van 26 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 41 en *Kamerstukken I 2019/20*, 29 232, nr. C.

³² *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 41 en *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 9 (zie bovenstaande voetnoten).

³³ Brief van de ministers van EZK, Financiën, SZW en de staatssecretarissen van EZK en Financiën van 17 maart 2022, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 420, nr. 2 en Brief van de ministers van EZK en Financiën van 1 mei 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 420, nr. 36.

³⁴ Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven, 1 mei 2020.

als door het stellen (en naleven van) maatschappelijke voorwaarden sterker uit de COVID-19 pandemie te komen en optimaal te laten bijdragen aan het publiek belang. Het hoofddoel uit de FA en de twee nevenstaande doelen worden hierna nader toegelicht.

KLM de mogelijkheid geven de impact van de COVID-19 crisis op haar financiële positie te vangen

Reeds bij aanvang van de COVID-19 pandemie werd duidelijk dat KLM waarschijnlijk met een liquiditeitstekort zou worden geconfronteerd. Uit eerste scenario analyses van KLM kwam naar voren dat KLM medio mei 2020 met een liquiditeitstekort zou worden geconfronteerd. Het Steunpakket was opgezet om de liquiditeitspositie van KLM te versterken.³⁵ In de Kamerbrief van 26 juni 2020 meldden de ministers van Financiën en IenW dat zowel KLM als AFKL, als gevolg van het Steunpakket, een hoge schuldenlast zouden krijgen.

Het Steunpakket was erop gericht om KLM middels een lening direct financieel te ondersteunen en een garantie te verstrekken, zodat de overige liquiditeitsbehoefte kon worden ingevuld door een bankenconsortium. Dit zou KLM de mogelijkheid geven de COVID-19 pandemie te doorstaan. Naast het Steunpakket, heeft KLM gebruik gemaakt van andere, generieke steunmaatregelen als de NOW-regeling en uitstel van betaling van loonbelastingsschulden.

KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie laten komen

In juni 2020 concludeerde de Staat, met ondersteuning van haar strategisch adviseur, dat de operationele marge van AFKL voorafgaand aan de COVID-19 pandemie relatief laag was. Uit een analyse van de strategisch adviseur blijkt dat de kosten bij AFKL en KLM hoog waren ten opzichte van concurrenten en dat dit in de jaren voorafgaand aan de COVID-19 pandemie niet wezenlijk was verbeterd. Binnen de groep had KLM een hogere winstgevendheid dan Air France ("AF"). Toch bleef de marge van KLM achter ten opzichte van concurrenten waar KLM mee werd vergeleken zoals IAG, het moederbedrijf van onder andere British Airways. Om competitief te blijven werden significante kostenbesparingen bij KLM en AF door de Staat nodig geacht.

Mede op basis van ontvangen adviezen van externe adviseurs concludeerde de Staat dat KLM een reductie van haar beïnvloedbare kosten van 15% moest weten te realiseren. Dit zou onder meer moeten gebeuren door een verlaging van de personeelskosten. Dit is uiteindelijk verwerkt als onderdeel van de bedrijfseconomische voorwaarden van het Steunpakket. De Staat beoogde hiermee KLM financieel sterker uit de COVID-19 pandemie te laten komen.

KLM sterker uit de COVID-19 crisis laten komen en optimaal laten bijdragen aan het publiek belang

In de Kamerbrief van 26 juni 2020 schrijven de ministers van Financiën en IenW aan de Tweede Kamer dat in het Steunpakket ook voorwaarden op het gebied van publieke belangen worden opgenomen.

"Hiermee verzekeren we dat de grootste luchtvaartmaatschappij van Nederland ook in deze crisisperiode investeert in de publieke belangen uit de KL-Luchtvaartnota."

Via het Steunpakket committeerde KLM zich onder meer aan de ontwikkeling van de kwaliteit van het netwerk op Schiphol, de afspraken uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart en verschillende initiatieven om hinder en uitstoot te verminderen.

Met het stellen van de maatschappelijke voorwaarden werd beoogd KLM sterker uit de crisis te laten komen en bij te laten dragen aan het publiek belang.

³⁵ Het Steunpakket betreft een vorm van liquiditeitssteun. Liquiditeitssteun heeft als doel om de steunontvanger in staat te stellen om op korte termijn aan haar verplichtingen te blijven voldoen. Liquiditeitssteun is dus niet primair gericht op de versterking van het eigen vermogen van KLM.

3.2 Juridische vormgeving

Op 26 juni 2020 is de Term Sheet inzake het Steunpakket door de Staat, KLM en AFKL getekend. Deze Term Sheet is verder uitgewerkt in de FA die op 7 augustus 2020 is getekend. De FA is een master agreement waarin onder meer de voorwaarden van het Steunpakket zijn vastgelegd. In de FA wordt ook verwezen naar *Financing Agreements*. De *Financing Agreements*, c.q. de lening documentatie, bestaat uit vijf juridische documenten. Deze documenten zijn onderstaand beknopt beschreven.

Financing Agreements

Nr.	Document	Datum	Beknopte beschrijving
1	State Loan	12-08-2020	Leningdocumentatie voor de Directe Lening
2	State Guarantee	12-08-2020	Garantieovereenkomst voor de Garantie
3	Pricing Letter	12-08-2020	Vaststelling van opslag die KLM verschuldigd is over de Directe Lening en de garantiepremie die KLM verschuldigd is over de Garantie.
4	State Aid Compliance Agreement	12-08-2020	Documentatie waarin partijen bevestigen dat voorwaarden en condities van het Steunpakket gedurende de looptijd van de FA voldoen aan de door de EC goedgekeurde staatssteun en het Tijdelijk Steunkader van de EC.
5	Subordination Agreement	12-08-2020	Document waarin de achterstelling van de Directe Lening ten opzichte van de RCF beschreven staat.

De juridische vormgeving van het Steunpakket diende te voldoen aan Europese wet- en regelgeving. Hierna wordt dit nader toegelicht.

Tijdelijk Steunkader

In de Europese verdragen is afgesproken dat staatsteunmaatregelen onverenigbaar zijn met de interne markt en hierdoor in principe zijn uitgesloten. In de verdragen worden echter mogelijke uitzonderingen genoemd. De EC speelt een belangrijke rol in het bepalen of maatregelen in lijn zijn met de gedefinieerde uitzonderingen, het stellen van voorwaarden en het goedkeuren van staatsteunmaatregelen. Op 19 maart 2020 is de Tijdelijke kaderregeling inzake staatsteun door de EC ("Tijdelijk Steunkader") gepubliceerd.³⁶ In het Tijdelijk Steunkader zijn uitzonderingen in het licht van de COVID-19 pandemie nader toegelicht en geoperationaliseerd. De mogelijkheden zijn in de periode ná 19 maart 2020 verder uitgebreid, verfijnd en verlengd. Zo werd het na 13 mei 2020 mogelijk om kapitaalsteun te verschaffen door het direct of indirecte verstrekken van eigen vermogen aan ondernemingen.³⁷

Het doel van het Tijdelijk Steunkader was lidstaten de ruimte te geven om de economie via ondernemingen de steun te bieden die nodig werd geacht. Twee specifieke opties zijn door lidstaten veelvuldig aangewend om individuele luchtvaartmaatschappijen te ondersteunen:

- ▶ Allereerst konden lidstaten ondernemingen compenseren, die actief waren in sectoren die in het bijzonder waren geraakt door de uitbraak.³⁸ Hierbij ging het om de directe en causale schade veroorzaakt door de pandemie;
- ▶ Ten tweede kon hulp worden geboden om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen.³⁹

Vormen van steun waren onder andere het verstrekken van gesubsidieerde en hierdoor goedkope (achtergestelde) leningen, het verstrekken van garanties, het verlenen van en het participeren bij herkapitalisaties. Tevens was het mogelijk onder bepaalde voorwaarden directe compensatie te verstrekken. Het Tijdelijk Steunkader bevatte eisen waaraan staatsteun diende te voldoen, zoals

³⁶ Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak. Bron: EC 2020/C 91 I/01.

³⁷ Mededeling van de Commissie - wijziging van de tijdelijke kaderregeling inzake staatsteun, 13 mei 2020.

³⁸ Op grond van artikel 107(2)(b) VWEU en verder uitgewerkt in Tijdelijk Staatsteunkader.

³⁹ Op grond van artikel 107(3)(b) VWEU en verder uitgewerkt in Tijdelijk Staatsteunkader.

bijvoorbeeld een maximale garantie aan externe financiers van 90%, minimale vergoedingen (rente-opslagen en premies) voor te verstrekken leningen en garanties en de wijze waarvoor de steun kon worden aangewend. Ook mochten directe leningen vanuit de lidstaten aan ondernemingen niet hoger zijn dan 2/3 van de over 2019 uitgegeven personeelskosten.

Het kabinet heeft op 12 mei 2020 de EC op de hoogte gesteld van het voornemen om steun te verlenen aan KLM. Na enkele additionele informatieverzoeken is het Steunpakket op 26 juni 2020 formeel aangemeld bij de EC. In zijn motivering van het verzoek gaf de Staat aan dat KLM van vitaal belang is voor de Nederlandse economie en de connectiviteit met Europa en de rest van de wereld. Het Steunpakket werd op 13 juli 2020 goedgekeurd door de EC.⁴⁰

3.3 Financiële vormgeving

Het Steunpakket bestond uit een combinatie van een directe lening van de Staat aan KLM ter hoogte van maximaal € 1,0 mld. en een garantie van de Staat op een door een consortium van banken aan KLM te verstrekken kredietfaciliteit ter hoogte van € 2,4 mld. Deze verdeling is tot stand gekomen doordat het bankenconsortium maximaal € 2,4 mld. aan liquiditeit wilden verstrekken.

Steunpakket

Steuninstrument	(Maximale) omvang	Looptijd (vanaf 12-08-2020)
Directe Lening	€ 1,0 mld.	5,5 jaar
Garantie	€ 2,4 mld.	6 jaar

De Directe Lening werd in twee tranches beschikbaar gesteld aan KLM. De eerste tranche van maximaal € 277 mln. kwam direct beschikbaar ná ondertekening van de *Financing Agreements*. Voor het beschikbaar stellen van de tweede tranche - het resterende deel van de faciliteit - moest KLM eerst voldoen aan de voorwaarden uit de FA over 'Arbeidsvoorwaarden' en het 'Herstructureringsplan'. Deze voorwaarden worden in paragraaf 3.4 nader toegelicht. KLM diende bij de trekkingen van de verschillende tranches rekening te houden met de verhouding RCF ten opzichte van de Directe Lening. Deze verhouding moest op basis van de *Financing Agreements* 2,4 staat tot 1 zijn. Hierdoor kon niet getrokken worden uit de RCF, zonder tevens te trekken uit de Directe Lening. Indien KLM afloste op de Directe Lening dan kon deze ruimte niet meer opnieuw worden gebruikt. De maximaal beschikbare hoofdsom van de Directe Lening werd verminderd met het afgeloste deel.

De RCF is beschikbaar gesteld door een consortium van 11 Nederlandse en internationale banken. De Staat stond voor 90% garant voor de RCF. Dit is het maximale percentage dat is toegestaan volgens het Tijdelijk Steunkader. Afgesproken is dat de Directe Lening achtergesteld zou zijn bij de RCF en de RCF moest worden terugbetaald, voordat de Directe Lening kon worden terugbetaald. KLM kon bij de RCF trekkingen doen wanneer zij dit nodig achtte en aflossen als haar liquiditeitspositie dit toeliet. Daarnaast was ook in de *Financing Agreements* een mechanisme ingebouwd dat zorgde dat KLM de RCF deels terug moest storten indien de kaspositie van KLM op vooraf afgesproken meetmomenten een bepaalde grens overschreed.

⁴⁰ Er loopt een juridische procedure bij het Gerecht van de EU, nadat het besluit door een andere luchtvaartmaatschappij is aangevochten. Op 10 juli 2024 heeft de Europese Commissie, na de kwestie opnieuw onderzocht te hebben, het Steunpakket aan KLM opnieuw goedgekeurd.

Het Steunpakket bevatte verder onder andere de volgende financiële condities:

- ▶ De rente op de Directe Lening bedroeg Euribor + 6,25% voor het eerste jaar van de lening, Euribor +6,75% voor het tweede en derde jaar en Euribor + 7,75% over het vierde, vijfde en zesde jaar van de lening.⁴¹
- ▶ De samengestelde rente van tranche A en B van de RCF bedroeg Euribor + 1,35%.
- ▶ De garantiepremie bedroeg 0,5% in het eerste jaar, 1,0% in het tweede en derde jaar en 2,0% in het vierde, vijfde en zesde jaar van de looptijd.⁴²
- ▶ Zowel de RCF als de Directe Lening bevatte een gebruikelijk financieel convenant dat inhield in dat KLM een minimale winstgevendheid ten opzichte van de rentelasten op de uitstaande schuld diende te behouden. Mocht KLM de ratio niet realiseren, dan werden de RCF en de Directe Lening direct opeisbaar en zouden de RCF en de lening direct moeten worden terugbetaald indien dit werd verzocht.⁴³ Het convenant op de RCF was strikter dan het convenant op de Directe Lening.⁴⁴ Hierdoor zou de situatie hebben kunnen ontstaan dat de RCF wel opeisbaar zou zijn geweest, maar de Directe Lening niet.

Zowel de rente op de Directe Lening als de garantiepremie liepen gedurende de looptijd op. Dit had als doel KLM een prikkel te geven het Steunpakket zo snel mogelijk terug te betalen.

Opmerking EY

De overeengekomen garantiepremie was gelijk aan de minimale premie welke door de EC geëist werd voor grote ondernemingen. De kredietopslag voor de Directe Lening is hoger dan de minimaal voorgeschreven kredietopslag vanuit het Tijdelijk Steunkader.

De hoogte van de kredietopslag dient te worden gezien vanuit het perspectief van de COVID-19 pandemie. In deze periode kon KLM financiering van deze omvang (zonder additionele staatsgarantie) niet bij private financiers verkrijgen.

De kredietopslag op de Directe Lening en garantiepremie zouden stijgen naarmate de tijd zou verstrijken.

3.4 Voorwaarden Steunpakket

3.4.1 Doelen van de voorwaarden

In de Kamerbrief van 24 april 2020 is door de ministers van Financiën en IenW aangegeven dat zij het, vanwege de financiering met belastinggeld, redelijk vinden om voorwaarden aan de steunoperatie te stellen.⁴⁵ Daarnaast werd aangegeven dat het opnemen van voorwaarden noodzakelijk was om te zorgen dat (i) de financiële steun maximaal effectief zou zijn, (ii) KLM ook in de toekomst financieel gezond zou zijn en (iii) KLM optimaal zou bijdragen aan het publiek belang.

Ook verwachtte het kabinet van het management en het personeel van KLM, dat zij zouden bijdragen aan *"het herstel en de efficiëntieverbetering van het bedrijf."*

⁴¹ De door de EC voorgeschreven minimale kredietopslag was 0,50% voor het eerste jaar, 1,00% voor het tweede en derde jaar en 2,00% voor het vierde, vijfde en zesde jaar van de lening conform het Tijdelijk Steunkader.

⁴² Dit is in lijn met het minimumniveau van de garantiepremies zoals opgenomen in het Tijdelijk Steunkader.

⁴³ In de lening documentatie van de Directe Lening is opgenomen dat, indien het convenant op de RCF zou worden gebroken, dit niet - via een zogenoemde Cross-Default Clause - zou betekenen dat de Directe Lening ook opeisbaar wordt.

⁴⁴ Dit is gezien het feit dat de Directe Lening was achtergesteld bij de RCF, niet onlogisch.

⁴⁵ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20, 29 232, nr. 9* en *Kamerstukken I 2019/20, 29 232, nr. A*.

De voorwaarden waaraan KLM, AFKL en de Staat zich dienden te houden zijn opgenomen in de FA. De voorwaarden golden tot het moment dat de Directe Lening en Garantie waren terugbetaald, respectievelijk zijn opgezegd. Twee voorwaarden liepen na opzegging van het Steunpakket door:

- ▶ De voorwaarde dat de Staat - onder voorwaarden - recht had op een extra betaling vanuit KLM; en
- ▶ De verlenging van de opzegtermijn van de staatsgaranties (de afspraken over onder meer de mate van gebruik van Schiphol als internationale hub en de blijvende vestiging van KLM in Nederland) van 9 maanden naar 5 jaar bleef in stand.

Daarnaast geldt dat KLM, door het maken van sector brede afspraken zoals het akkoord duurzame luchtvaart, ook na opzegging van het Steunpakket gecommitteerd blijft aan het doen van inspanningen op gebied van duurzaamheid en leefbaarheid.

Onderstaand worden de FA voorwaarden toegelicht. De voorwaarden zijn gesplitst in bedrijfseconomische, luchtvaartinhoudelijke en overige voorwaarden en zekerheden en worden hierna beschreven.

3.4.2 Bedrijfseconomische voorwaarden

De bedrijfseconomische voorwaarden zien toe op de reductie van beïnvloedbare kosten, de arbeidsvoorwaarden en voorwaarden ten aanzien van uitkeringen door KLM.

Reductie beïnvloedbare kosten

1. KLM dient voor 1 oktober 2020 een finaal herstructureringsplan ("Herstructureringsplan") te overleggen met een looptijd tot en met 31 december 2025. Het plan moet worden gevalideerd door externe adviseurs, die door de Staat en KLM gezamenlijk worden aangesteld. Doel van het herstructureringsplan is het verbeteren van de winstmarge van KLM, door een verlaging van de beïnvloedbare kosten. Het plan dient te leiden tot een versterking van de concurrentiepositie van KLM.

Afgesproken is dat KLM een reductie van de beïnvloedbare kosten van 15% dient te realiseren ten opzichte van een nog overeen te komen benchmark. Aanvullend is overeengekomen dat KLM specifieke afspraken met derden in de productie- en dienstverleningsketen maakt over hun bijdrage aan het verlagen van de kosten en het verbeteren van de liquiditeitspositie van KLM.

Arbeidsvoorwaarden

2. KLM dient de winstdelingsregeling van KLM-werknemers op te schorten voor zolang het Steunpakket niet is terugbetaald en beëindigd. De winstdelingsregeling over 2019 kan alleen worden uitbetaald als uit de kwartaalrapportages blijkt dat deze kan worden gefinancierd vanuit positieve operationele kasstromen.
3. KLM dient ervoor te zorgen dat KLM-werknemers bijdragen aan zowel het herstel als het verbeteren van de efficiency van KLM. Dit kan worden bereikt door middel van afspraken die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden. Het is aan KLM om te bepalen op welke wijze deze afspraken te effectueren. In de FA is hiertoe een voorstel opgenomen, waarbij de reductie plaatsvindt volgens het principe waarbij hogere inkomstengroepen meer bijdragen dan lagere inkomensgroepen. Volgens het voorstel zou de verlaging moeten worden gebaseerd op basis van een nader tussen KLM en de Staat overeen te komen benchmark. De reducties mogen geleidelijk worden ingevoerd en dienen te blijven bestaan tot het moment waarop het Steunpakket volledig is terugbetaald en beëindigd.

Het voorstel dat in de FA is opgenomen hield in dat werknemers die drie keer of meer dan modaal verdienden ten minste 20% van hun arbeidsvoorwaarden dienen in te leveren. Werknemers tot modaal leveren 0% in. Werknemers tussen modaal en drie keer modaal dienden een percentage dat lag tussen de 0% en 20% in te leveren. In het Herstructureringsplan heeft KLM volgens dit principe trapsgewijze reducties in de arbeidsvoorwaarden opgenomen.

4. De arbeidsvoorwaarden van de "Management Board and Top Management" dienen te worden gereduceerd met ten minste 20% ten opzichte van het niveau in 2019. Als onderdeel van de reductie is afgesproken dat geen variabel inkomen wordt uitbetaald. Dit alles tot het moment dat het Steunpakket is afbetaald en beëindigd. Ook de reducties van de arbeidsvoorwaarden van de "Management Board and Top Management" mogen geleidelijk worden ingevoerd.
5. KLM zal haar medewerking aan - of het faciliteren van - mogelijke belastingontwijking door werknemers van KLM beëindigen.

Uitkeringen

6. Tot het moment waarop het Steunpakket volledig is terugbetaald en beëindigd, mag KLM geen dividend of andere uitkeringen doen.⁴⁶

3.4.3 Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden

De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden betreffen voorwaarden ten aanzien van de netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid.

Netwerkqualiteit

1. KLM zal haar bestemmingennetwerk ontwikkelen in lijn met het selectiviteitsnetwerk van de Nederlandse overheid en het nog uit te werken beleidskader netwerkqualiteit.

Leefbaarheid

2. KLM committeert zich aan verschillende initiatieven⁴⁷:
 - a) het principe van waarbij verdere toekomstige groei (door Schiphol) verdiend moet worden⁴⁸;
 - b) het uitvoeringsplan hinderreductie;
 - c) het actieplan ultrafijnstof;
 - d) het actieprogramma stikstof; en
 - e) de uitvoeringsagenda Air Rail.
3. KLM zal tevens meewerken aan een significante reductie van het aantal nachtvluchten op Schiphol tot een maximum van 25.000 per jaar⁴⁹. Ook zal KLM meewerken aan een jaarlijkse reductie van 2% van het aantal ernstig gehinderden en het creëren van periodieke rustmomenten.⁵⁰

Duurzaamheid

4. KLM zal zich committeren aan de doelen van het ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart van 21 februari 2019, inclusief de reductie van de carbon footprint in 2030 tot minimaal het niveau van 2005.
5. KLM committeert zich aan het terugbrengen van de CO₂-uitstoot per passagierskilometer met 50% in 2030 ten opzichte van 2005.

⁴⁶ Hierop zijn enkele uitzonderingen gemaakt die betrekking hadden op de financiering van de AFKL en de vergoeding voor de levering van diensten door AFKL.

⁴⁷ Met betrekking tot b) t/m e) committeerde KLM zich aan de vorm van de plannen, programma's en agenda's in de vorm zoals deze op het moment van tekenen voorlagen.

⁴⁸ In het kabinetsbesluit van 5 juli 2019 wordt gesteld dat Schiphol groei moet gaan verdienen door aantoonbare hinderbeperking met aanvullende maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Bron: Brief van de minister van IenW van 5 juli 2019, *Kamerstukken II 2018/19*, 29 665 nr. 646.

⁴⁹ Deze voorwaarde was verbonden aan de opening van Lelystad Airport voor commerciële vluchten, een minimale capaciteit van Schiphol, en de aanwezigheid van treinverbindingen tussen Schiphol en enkele grote buitenlandse steden.

⁵⁰ Zowel de benchmark als het bijbehorende aantal ernstig gehinderden moest ten tijde van de ondertekening nog worden bepaald en worden goedgekeurd door de Nederlandse overheid, zie Kamerstuk 29 665 nr. 646.

6. KLM zal deelnemen aan de eerste Nederlandse fabriek voor duurzame brandstof en zal in 2030 tenminste 14% duurzame brandstof bijmengen, zoals beschreven in het ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart.

Opmerking EY

Veel van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden waren een herbevestiging van bestaande afspraken en wettelijke kaders. De voorwaarden waren bedoeld om KLM ook in tijden van crisis, expliciet aan deze voorwaarden te laten committeren, zodat bestaande afspraken hier niet onder zouden leiden. Veel van deze voorwaarden hadden een doelstelling die in 2030 lag. Het Steunpakket zou uiterlijk in 2026 eindigen.

3.4.4 Overige voorwaarden en zekerheden

De overige voorwaarden betreffen de staatsgaranties en beperkingen ten aanzien van het gebruik van de beschikbaar gestelde middelen

- ▶ De opzegtermijn van de staatsgaranties (de afspraken over onder meer de mate van gebruik van Schiphol als internationale hub en de blijvende vestiging van KLM in Nederland), wordt verlengd van 9 maanden naar 5 jaar.⁵¹
- ▶ Het Steunpakket kan enkel en alleen ten behoeve van KLM worden gebruikt en niet voor andere onderdelen van AFKL. Het pakket kan enkel worden gebruikt voor algemene ondernemingsdoeleinden. De opbrengsten mogen niet worden doorgeleend aan AFKL, Air France of haar deelnemingen.
- ▶ Indien sprake zal zijn van uitgifte van aandelen door AFKL, dan heeft de Staat de mogelijkheid om de uitstaande leningen te converteren naar AFKL-aandelen tegen nog af te spreken voorwaarden.
- ▶ Indien de Netto schuld-EBITDA ratio⁵² van de KLM Groep onder een bepaalde ratio valt in de vijf jaar nadat het Steunpakket is beëindigd, dan heeft de Staat recht op een additionele vergoeding.⁵³

Ten behoeve van de naleving van de voorwaarden zijn de volgende zekerheden in de FA opgenomen.

- ▶ Er wordt een Staatsagent benoemd die toezichhoudende taken heeft. De werkzaamheden van de Staatsagent worden in Hoofdstuk 5 nader toegelicht. KLM en AFKL verplichten zich om zorg te dragen dat zij de Staatsagent zo snel als mogelijk schriftelijk op de hoogte zullen stellen, wanneer het duidelijk is dat één van de convenanten waarschijnlijk wordt gebroken of niet kan worden behaald.
- ▶ AFKL en KLM zullen niet worden verplicht zich te houden aan de convenanten, indien dit ertoe leidt dat wettelijke voorschriften moeten worden gebroken. Dit onder de voorwaarde dat KLM de Staat en door de Staat benoemde Staatsagent in detail schriftelijk heeft geïnformeerd over de redenen dat het niet naleven van aan de convenanten ertoe zal leiden dat wettelijke voorschriften worden gebroken. Ook zal KLM, na overleg met de Staat en de Staatsagent, alle acties nemen om zorg te dragen dat zoveel mogelijk in lijn met de geest van het betreffende convenant wordt gehandeld.

⁵¹ De staatsgaranties zijn afspraken die de Staat ten tijde van de fusie in 2003 heeft gemaakt met Air France-KLM, over onder meer de mate van gebruik van Schiphol als internationale hub en de blijvende vestiging van KLM in Nederland, opererend onder Nederlandse vergunningen en verkeersrechten. Deze afspraak liep ook door nadat het steunpakket werd beëindigd.

⁵² Dit betreft een in de praktijk gangbaar en veelgebruikt ratio dat de netto schuldpositie op een bepaald moment afzet tegenover de winstgevendheid in een bepaalde periode.

⁵³ Deze afspraak liep, net als de afspraak over de staatsgaranties, door nadat het Steunpakket was beëindigd. In mei 2024 heeft KLM in lijn met deze afspraak een additionele vergoeding aan de Staat betaald ter hoogte van € 5,2 mln.

3.5 Vergelijkbare Europese steunpakketten

In deze paragraaf wordt de vormgeving van steunpakketten aan AFKL - AF, DLH, IAG en SAS beschreven. Tevens wordt ingegaan op de in deze steunpakketten opgenomen voorwaarden en de inrichting van de monitoring. Onderstaand is een overzicht van de steunpakketten weergegeven (in de Appendix is een nadere detaillering opgenomen).

Europese steunpakketten

Luchtvaart- maatschappij	Land	Omzet 2019	Passagiers FY19 ⁵⁴	Eerste goedkeuring EC ⁵⁵	Leningen	Garanties	Kapitaal ⁵⁶	Giften ⁵⁷
AFKL (AF)	Frankrijk	€ 17 mld.	60 mln.	4 mei 2020	€ 3,0 mld.	€ 4,0 mld.	€ 4,0 mld.	€ 1,4 mld.
KLM	Nederland	€ 11 mld.	44 mln.	13 juli 2020	€ 1,0 mld.	€ 2,4 mld.	-	-
AFKL	Meerdere	€ 28 mld.	104 mln.	4 mei 2020	€ 4,0 mld.	€ 6,4 mld.	€ 4,0 mld.	€ 1,4 mld.
DLH	Meerdere	€ 36 mld.	145 mln.	22 maart 2020	€ 0,5 mld.	€ 3,3 mld.	€ 6,0 mld.	-
SAS	Meerdere	€ 5 mld.	30 mln.	14 april 2020	€ 0,4 mld.	€ 0,3 mld.	€ 1,1 mld.	-
IAG	Meerdere	€ 26 mld.	118 mln.	30 april 2020	€ 350 mln.	€ 3,6 mld.	-	-

Wij merken op dat de steunpakketten niet één-op-één te vergelijken zijn. Hierbij dienen onder andere de epidemiologische ontwikkelingen, de lockdownmaatregelen en het variërende herstel van COVID-19 in verschillende landen en werelddelen in acht te worden genomen. Belangrijk is tevens dat luchtvaartmaatschappijen te maken hebben met wet- en regelgeving die verschilt per jurisdictie (niet alle landen zijn onderdeel van de EU en hoefden zich aan het Tijdelijk Steunkader te houden) en generieke COVID-19 steunmaatregelen die verschillen per land. Naast directe steun aan ondernemingen, hebben veel landen het bedrijfsleven ook gesteund via generieke COVID-19 regelingen. Waar in Nederland bijvoorbeeld de NOW-regeling werd ingevoerd, konden werknemers in andere landen veelal gebruik maken van vormen van deeltijd-WW. Deeltijd-WW gold bijvoorbeeld in Frankrijk en Duitsland.⁵⁸

3.5.1 Vormgeving

De steunpakketten aan AFKL - AF

AFKL heeft in mei 2020 liquiditeitssteun ontvangen van de Franse staat. Dit gebeurde in de vorm van staatsgaranties (ter waarde van € 4,0 mld.) en een aandeelhouderslening (ter waarde van € 3,0 mld.). Op 5 april 2021 is een nieuw steunpakket aan AFKL verstrekt, waarbij de aandeelhouderslening is omgezet in een hybride instrument. Daarnaast kon voor maximaal € 1,0 mld. worden geparticipeerd bij een aandelenuitgifte. Deze solvabiliteitssteun diende om de balans van AFKL te versterken. Op 16 februari 2023 heeft de EC een derde steunpakket, in de vorm van een schadevergoeding van € 1,4 mld., goedgekeurd. Met dit laatste pakket is AFKL gecompenseerd voor directe, causale schade ontstaan door de opgelegde beperkingen ten tijde van de COVID-19 pandemie.

De steunpakketten aan DLH

DLH, met dochterondernemingen Lufthansa, Brussels Airways, Austrian Airlines en Swiss International Airlines, heeft verschillende steunpakketten vanuit meerdere landen ontvangen. De twee grootste steunpakketten zijn van de Duitse staat ontvangen. Al op 22 maart 2020 is een eerste pakket aan leningen

⁵⁴ Passagierscijfers inclusief cijfers Transavia.

⁵⁵ Dit betreft de datum waarop het eerste pakket door de EC werd goedgekeurd. Voor IAG is de datum gekozen voor het pakket vanuit de Spaanse staat.

⁵⁶ Bij AFKL en SAS zijn directe leningen (vanuit de staten in opvolgende steunpakketten) omgezet in kapitaalsteun.

⁵⁷ Dit betreft directe, individuele steunoperaties welke zijn goedgekeurd door EC. De NOW-regeling was een generieke maatregel en is daarom hieronder niet meegenomen.

⁵⁸ OESO - Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 12 oktober 2020.

ter waarde van € 3,0 mld. goedgekeurd door de EC. Vervolgens is op 25 juni 2020 een pakket van € 6,0 mld. aan kapitaalsteun goedgekeurd. Dit betrof een pakket met daarin zowel directe equity instrumenten als stille participaties.⁵⁹ Bij de pakketten vanuit de Duitse heeft de Duitse staatsbank KfW een belangrijke rol gespeeld. Zo werd onder meer de garanties onder het eerste pakket van de Duitse staat afgegeven door KfW (en hiermee indirect door de Duitse staat). Ook participeerde KfW in het tweede pakket. Voor de totstandkoming van het tweede steunpakket dienden bij DLH betrokken vakbonden van DLH in te stemmen met bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden.⁶⁰ DLH is tevens ondersteund vanuit België, Zwitserland⁶¹ en Oostenrijk, waarbij deze landen de lokale werkbedrijven hebben ondersteund.

De steunpakketten aan SAS

Het Scandinavische SAS heeft in april en juli 2020 liquiditeitssteun ontvangen vanuit de Deense en Zweedse staat. Dit gebeurde in de vorm van garanties en leningen ter waarde van omgerekend € 564 mln. In augustus 2020 is dit pakket omgezet en uitgebreid met (hybride) equity instrumenten. De totale waarde van het pakket aan kapitaalsteun bedroeg omgerekend ruim € 1,1 mld. In 2021 heeft SAS nogmaals een lening van omgerekend € 150 mln. mogen ontvangen vanuit de Deense en Zweedse staat. In de zomer van 2022 werd faillissementsbescherming onder het Chapter 11 regime in de Verenigde Staten aangevraagd. Doel van de aanvraag was het versnellen van het herstructureringsproces van SAS en te komen tot competitiever SAS.⁶² De onderneming verwacht dat de uitkomst van het Chapter 11 regime zal zijn dat slechts een beperkte compensatie aan concurrente schuldeisers en geen compensatie aan achtergestelde schuldeisers en aandeelhouders zal worden verstrekt.⁶³

De steunpakketten aan IAG

Het Britse IAG heeft via dochterondernemingen in Spanje ruim € 1,0 mld. aan garanties van de Spaanse staat ontvangen. Ook heeft British Airways in december 2020 via de UKEF - de exportkredietinstelling van de U.K. - een Britse staatsgarantie ter waarde van omgerekend € 2,3 mld. op een 5-jarige lening vanuit een bankensyndicaat ontvangen. Ook heeft IAG vanuit Ierland steun ontvangen. Ten tijde van dit steunpakket gaf IAG aan dat de liquiditeitspositie, met ruim € 8,0 mld. aan niet getrokken faciliteiten, sterk bleef. Het feit dat IAG op 30 maart 2020 in staat was om een bestaande, niet getrokken RCF te vergroten en te verlengen, ondersteunt dit.⁶⁴

Opmerking EY

Waar AFKL en DLH in eerste instantie, net als KLM, enkel liquiditeitssteun ontvingen, zijn later de balansen van AFKL en DLH versterkt door middel van kapitaalsteun. Ook is AFKL gecompenseerd voor geleden schade.

Net als KLM hebben ook andere Europese luchtvaartmaatschappijen relatief uitgebreide steunpakketten ontvangen.

Ondanks de steunpakketten kwamen niet alle Europese luchtvaartmaatschappijen de COVID-19 pandemie ongeschonden door. SAS bevindt zich momenteel in een Chapter 11 procedure, waarbinnen wordt aangestuurd op een significante *bail-in* van bestaande kapitaalverstrekkers.

⁵⁹ Stille participaties zorgen voor extra kapitaal zonder dat hier reguliere stemrechten aan verbonden zijn.

⁶⁰ FD, '[Lufthansa sluit akkoord met vakbond Ufo](#)', 25 juni 2020.

⁶¹ Het steunpakket vanuit Zwitserland aan Swiss Airlines is niet meegenomen in de analyse, maar was met €1.4 mld. substantieel. Reuters, '[Swiss parliament backs bailout package for aviation sector](#)', 5 mei 2020.

⁶² Persbericht SAS, '[SAS Financial Consequences of the pilot strike and the critical need to secure dip financing](#)', 14 juli 2022.

⁶³ Persbericht SAS, '[SAS provides update on chapter 11 process, including financial projections](#)', 23 januari 2024.

⁶⁴ Persbericht IAG, '[British Airways extends Revolving Credit Facility](#)', 30 maart 2020.

3.5.2 Voorwaarden

In de verschillende besluiten van de EC onder het Tijdelijk Steunkader zijn drie soorten voorwaarden opgenomen: gedragsvoorwaarden, structurele en ringfencingvoorwaarden. De voorwaarden werden door de EC opgelegd aan de lidstaten.

- ▶ Gedragsvoorwaarden zijn in het merendeel van de steunpakketten opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn beperkingen ten aanzien van de uitkering van variabele beloningen, het niet mogen opzetten van agressieve marketingcampagnes en het niet mogen doen van overnames.
- ▶ In steunpakketten waar sprake was van kapitaalsteun zijn in voorkomende gevallen structurele voorwaarden opgelegd. Voorbeelden van structurele voorwaarden zijn het moeten inleveren van slots door DLH op de luchthavens van München en Frankfurt en door AFKL op Paris Orly.⁶⁵ Deze voorwaarden dienden om ook andere luchtvaartmaatschappijen de mogelijkheid te bieden om voet aan de grond te krijgen op deze specifieke luchthavens. Deze structurele maatregelen, de zogenoemde remedies, dienden om de marktwerking op de betreffende luchthaven te verbeteren en zodoende de negatieve effecten van de staatsteun te mitigeren.
- ▶ Ringfencingvoorwaarden zijn opgenomen in het tweede steunpakket van Frankrijk aan AFKL. Deze voorwaarden dienden om te voorkomen dat de steun zou worden gebruikt voor de niet-Franse onderdelen van de AFKL, zijnde KLM.

De lidstaten moesten deze voorwaarden opnemen in de steunpakketten aan de luchtvaartmaatschappijen om goedkeuring te verkrijgen van de EC voor het steunpakket. Overheden konden ervoor kiezen deze voorwaarden uit te bereiden. Uit openbare bronnen blijkt dat enkele lidstaten additionele voorwaarden aan steun hebben gesteld. Vastgesteld is dat aan zowel de steun vanuit Oostenrijk aan Austrian Airlines (onderdeel DHL) als de Franse steun aan AFKL additionele voorwaarden zijn gesteld. Deze voorwaarden hadden betrekking op het schrappen van korte vluchten, het vervangen van vliegverbindingen door treinverbindingen en het meer duurzaam maken van het businessmodel van de luchtvaartmaatschappijen. Wij begrijpen dat de Franse staat en AFKL overeen zijn gekomen dat de relatieve kostenpositie van AFKL niet mocht verslechteren ten opzichten Europese concurrenten.

Opmerking EY

De Nederlandse Staat heeft in de FA voorwaarden gesteld, die additioneel zijn aan de voorwaarden die gesteld zijn door de EC. De voorwaarden die door de Staat zijn gesteld waren blijken in de vergelijking met andere steunpakketten aan luchtvaartmaatschappijen niet alleen uitgebreider in aantal, maar hadden ook verdergaande consequenties op de bedrijfsvoering.

3.5.3 Monitoring

Niet in alle EC besluiten werd een monitoringskader weergegeven. In het EC besluit dat betrekking had op het Steunpakket wordt uitvoerig ingegaan op de aanstelling van de Staatsagent ten behoeve van het monitoren van de naleving van de voorwaarden en verplichtingen uit de FA door KLM.

In het tweede (kapitaal)steunpakket van Frankrijk aan AFKL en het tweede (kapitaal) pakket van Duitsland aan DLH committeerden de landen zich aan het aanstellen van een Monitoring Trustee ("MT"). In tegenstelling tot de Staatsagent moest de benoeming van de Monitoring Trustee worden goedgekeurd door

⁶⁵ Opgemerkt wordt dat het Europees Hof van Justitie heeft geoordeeld dat concurrenten deze slots feitelijk niet konden overnemen. Hiervoor moest tevens betaald worden. Het Europees van Justitie heeft dan ook het Steunpakket aan DLH - mede hierdoor - nietig verklaard. Arrest van het Gerecht 10 mei 2023, Ryanair DAC en Condor Flugdienst GmbH tegen Europese Commissie, T-34/21 en T-87/21, ECLI:EU:T:2023:248.

de EC. De Monitoring Trustee moest frequent aan de EC rapporteren over de naleving van de voorwaarden door DLH en AFKL. De voorwaarde om een Monitoring Trustee aan te wijzen, lijkt voornamelijk voort te vloeien uit het feit dat het ging om kapitaalsteun in plaats van liquiditeitssteun, de gestelde voorwaarde om slots af te stoten bij DHL en AFKL als ook om toe te zien op de ringfencingvoorwaarden bij AFKL. Echter, de MT hield toezicht op alle voorwaarden.

Op basis van de vergelijkbare Europese steunpakketten en het Tijdelijk Steunkader kan worden vastgesteld dat, mocht Nederland geen Staatsagent hebben aangesteld, de EC niet van Nederland had verlangd een Monitoring Trustee aan te wijzen. Een MT is alleen door de EC verplicht gesteld in gevallen waar het ging om kapitaalsteun, waaraan aanvullende voorwaarden verbonden zijn conform het Tijdelijk Steunkader.

Opmerking EY

Frankrijk en Duitsland werden door de EC verplicht een MT aan te stellen om toezicht te houden op naleving van de door de EC aan de kapitaalsteun gestelde voorwaarden. Nederland heeft een Staatsagent aangesteld om toezicht te houden op de voorwaarden die gesteld werden aan de liquiditeitssteun aan KLM. Waar de MT rapporteerde aan de EC, rapporteerde de Staatsagent (uitsluitend) aan de Nederlandse staat.

4 Totstandkoming van het Steunpakket

4.1 De organisatie binnen de overheid

In deze paragraaf wordt allereerst een toelichting gegeven op de afdelingen en ministeries die vanuit de Staat betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het Steunpakket. Vervolgens wordt ingegaan op het proces van totstandkoming van het Steunpakket.

Wij begrijpen dat reeds vanaf 2014 een interdepartementale overlegstructuur bestond ("de Stuurgroep Luchtvaart") met als doel om het met KLM gemeide publiek belang te waarborgen. De Stuurgroep Luchtvaart werd opgericht vanwege zorgen over de positie van KLM binnen AFKL inzake de vraag of de Nederlandse belangen adequaat beschermd werden binnen AFKL en met betrekking tot de overlevingskansen van KLM op langere termijn.

De destijds opgerichte stuurgroep bestond uit een hooggeplaatste afvaardiging van de ministeries Financiën, IenW, EZK en Algemene Zaken ("AZ"). Op diverse momenten nam ook een afvaardiging van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ("SZW") deel aan de Stuurgroep Luchtvaart, waarmee ook alle coalitiepartijen waren vertegenwoordigd. In deze stuurgroep zijn, met behulp van een extern strategie adviseur allerlei toekomstscenario's voor KLM uitgedacht en uitgewerkt. Dit heeft onder andere geleid tot de aankoop van aandelen AFKL in februari 2019. De samenwerking tussen de ministeries werd via de Stuurgroep Luchtvaart gecontinueerd bij de totstandkoming van het Steunpakket.

De Directie Financieringen binnen het ministerie van Financiën was leidend in de totstandkoming van het Steunpakket. De vormgeving, de bedrijfseconomische en overige voorwaarden zijn door ambtenaren van deze afdeling voorbereid. De Directie Financieringen heeft onderhandeld met AFKL, KLM en de Franse staat. Zij is hierin bijgestaan door ambtenaren van de Directie Luchtvaart van het ministerie van IenW. Vanuit deze afdeling werd kennis van de luchtvaartsector - en KLM in het bijzonder - ingebracht. De Directie Luchtvaart heeft zich met name beziggehouden met het opstellen van en het onderhandelen over de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden die aan het Steunpakket zijn gesteld.

De Directie Topsectoren en Industriebeleid (actief op het gebied van de luchtvaartsector en Schiphol) van het ministerie van EZK is actief betrokken geweest bij de vormgeving en totstandkoming van het Steunpakket vanwege het belang van het bestemmingsnetwerk van KLM voor het Nederlandse vestigingsklimaat. Daarnaast waren juristen van het ministerie van EZK betrokken bij de melding van de steun aan de Europese Commissie. AZ is met name betrokken geweest vanwege de borging van de Nederlandse belangen en via de betrokkenheid van de minister-president.

Vanuit de ministeries Financiën, IenW, EZK en AZ vond in de periode van totstandkoming meermaals een bewindslidenoverleg plaats. De minister van Sociale Zaken is hier op diverse momenten bij aangeschoven.

Gedurende het gehele proces is de Staat bijgestaan door externe adviseurs op onder andere financieel, juridisch en luchtvaartinhoudelijk gebied.

Opmerking EY

Reeds bij de AFKL aandelenaankoop door de Staat was een bestaande stuurgroep aangesteld, bestaande uit ambtenaren van diverse ministeries met goed inzicht in de concurrentiepositie, financiële positie en performance van KLM. Deze uitgangspositie heeft bijgedragen aan een snelle totstandkoming van het Steunpakket.

De volgende paragrafen beschrijven het proces van totstandkoming van het Steunpakket op hoofdlijnen. In paragraaf 4.2 wordt de periode vanaf het ontstaan van de COVID-19 pandemie tot en met het ondertekenen

van de FA en de *Financing Agreements* chronologisch behandeld. In paragraaf 4.3 wordt ingaan op de onderhandelingen die hebben geleid tot het Steunpakket. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op het proces rondom de goedkeuring van het Herstructureringsplan. Tenslotte wordt in paragraaf 4.5 de rol van vakbonden nader uitgelicht.

4.2 Totstandkoming Steunpakket

Op 13 maart 2020 ontving de Staat een steunverzoek van AFKL. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is vanaf dat moment intensief contact geweest tussen de Staat, KLM, AFKL en de Franse staat over wat nodig is om KLM financieel te steunen om de gevolgen van COVID-19 te doorstaan.

KLM is begin 2020 gestart met het doorrekenen van diverse COVID-19 herstelscenario's om haar liquiditeitsbehoefte en de timing hiervan in te schatten. De Staat heeft een externe financieel adviseur ingeschakeld om de door KLM uitgewerkte liquiditeitsprognoses te toetsen en een externe juridisch adviseur om haar te adviseren over het verlenen van staatssteun en tevens enkele alternatieve oplossingsrichtingen te verkennen.

Medio april 2020 schatte KLM in € 3,4 mld. liquiditeit nodig te hebben om de bedrijfsvoering veilig te stellen. In de berekening van € 3,4 mld. liquiditeitsbehoefte is uitgegaan van een te ontvangen voorschot NOW voor een periode van drie maanden⁶⁶ en een bedrag aan terugbetalingen van vooruitbetaalde vliegtickets. In de berekening van de benodigde liquiditeitsondersteuning is geen rekening gehouden met (bijzonder) uitstel van betaling⁶⁷ van loonbelastingverplichtingen. De mogelijkheid om voor een langere periode (meer dan 3 maanden) uitstel van betaling te krijgen, was op dat moment nog niet uitgewerkt.

In de periode april 2020 tot en met juni 2020 zijn de steunmaatregelen en de daaraan gekoppelde voorwaarden nader uitgewerkt en uit onderhandeld. De onderhandelingen hebben voornamelijk tot wijzigingen in zekerheden en governance geleid. Daarnaast worden in deze periode ook alternatieve scenario's besproken in lijn met de motie van Tony van Dijck en Dion Graus.⁶⁸ Zo heeft de Staat met behulp van haar juridisch adviseur alternatieve scenario's verkend, waaronder een kapitaalversterking, faillissement en een pre-pack (doorstart na faillissement). Deze alternatieve scenario's zijn niet doorgezet. Ook heeft de Staat alternatieve steuninstrumenten verkend die beschreven worden in het Tijdelijk Framework, zoals het vergoeden van directe schade en noodhulp en herstructurering. In deze periode vond tegelijkertijd afstemming plaats met de EC over de voorgenomen steun aan KLM.

De met behulp van de juridisch adviseur verkende alternatieve scenario's zijn niet uitgewerkt in business cases en/of financiële (scenario) analyses. KLM is niet betrokken geweest bij het verkennen van deze alternatieven.

Op 24 april 2020 worden de Eerste en Tweede Kamer per Kamerbrief door de ministers van Financiën en lenW geïnformeerd⁶⁹ over de intentie van het kabinet om financiële steun aan KLM te verlenen ter hoogte van € 2,0 mld. tot € 4,0 mld. Onderstaand een aantal passages uit deze Kamerbrief:

“Vanwege dit publieke belang is het de intentie van het kabinet financiële steun aan de onderneming te verlenen. Hierbij trekt de Staat zo veel mogelijk gezamenlijk op met de Franse staat. De steun die de

⁶⁶ Op dat moment konden ondernemingen een NOW (voorschot) aanvragen voor de periode maart, april, mei 2020. De tweede aanvraagperiode NOW voor de maanden juni, juli en augustus 2020 werd op 22 juni 2020 aangekondigd.

⁶⁷ Vanaf 20 maart 2020 konden ondernemers die door COVID-19 in de financiële problemen zijn gekomen, bijzonder uitstel van betaling aanvragen van maximaal 36 maanden. Ondernemers konden - zonder informatieverplichting - 3 maanden uitstel van betaling krijgen. Uitstel kon gevraagd worden voor (opkomende) belastingverplichtingen vanaf 12 maart 2020.

⁶⁸ Motie van het lid Tony van Dijck van 26 mei 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 470, nr. 6 en Gewijzigde motie van de leden Tony van Dijck en Graus ter vervanging van die gedrukt onder nr. 6 van 2 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 470, nr. 21.

⁶⁹ Brief van de ministers van Financiën en lenW van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 9 en *Kamerstukken I 2019/20*, 29 232, nr. A.

Staat voornemens is te verlenen zal bestemd zijn voor KLM, de steun van de Franse staat is bestemd voor Air France. Door de Staat wordt gekeken naar een steunpakket met een omvang tussen de twee en vier miljard euro. [...] Naar verwachting zal dit steunpakket bestaan uit een garantie op een lening van externe financiers en waarschijnlijk een directe (aandeelhouders)lening verstrekt door de staat zelf."

"Ook is het kabinet in gesprek met de onderneming over de voorwaarden die het aan de steun wil verbinden. [...] De komende tijd zullen de precieze voorwaarden met de onderneming worden afgesproken, waaronder op het terrein van winstbestemming, arbeidsvoorwaarden, hinderbeperking, duurzaamheid en netwerkqualiteit."

"Tevens zal het kabinet offers van het KLM personeel vragen, waarbij de breedste schouders, de zwaarste lasten zullen moeten dragen. Dat betekent dat het kabinet van het management en de piloten een grotere bijdrage vraagt."

De Staat geeft bovendien aan bij de vormgeving van het Steunpakket zoveel mogelijk samen op te trekken met de Franse staat. Daarnaast geven de ministers in de Kamerbrief aan dat het niet uitgesloten is dat de bestaande aandeelhouders van KLM op enig moment gevraagd zullen worden om te participeren in een kapitaalstorting. Op diezelfde dag, 24 april 2020, geven de ministers van Financiën en IenW ook een persconferentie over het Steunpakket met dezelfde strekking als de Kamerbrief.

De persconferentie en Kamerbrief met de aankondiging van het Steunpakket voor KLM komt op dezelfde dag als de aankondiging van het Franse steunpakket aan AFKL. De Franse staat en AFKL hebben eerder die dag naar buiten gebracht dat de Franse staat AFKL zal steunen met een steunpakket van € 7,0 mld. Bestaande uit een staatsgarantie op een lening van € 4,0 mld. en een directe lening van € 3,0 mld.⁷⁰

Wij begrijpen dat de communicatie van het Franse steunpakket een belangrijke rol gespeeld heeft in de overweging van de Staat om ook op 24 april 2020 over het Steunpakket te communiceren. Verder speelde ook een rol dat de Staat vertrouwen wilde geven in de context van de grote onzekerheid die COVID-19 op dat moment veroorzaakte.

Op 6 mei 2020 heeft een notaoverleg plaatsgevonden in aanwezigheid van de vaste commissies en ministers van Financiën en IenW over de Kamerbrief van 24 april 2020. Verschillende media hebben dit debat gevolgd en hierover gepubliceerd. Het AD schrijft hierover: *"Minister Wopke Hoekstra van Financiën gaat KLM geen lange lijst met gedetailleerde voorwaarden opleggen in ruil voor miljardensteun aan het bedrijf. De redding van het luchtvaartbedrijf staat volgens hem nu voorop."*⁷¹

Op 20 mei 2020 wordt door de Algemene Rekenkamer een rapport aan de Tweede Kamer aangeboden over de AFKL aandelenaankoop.⁷² De Algemene Rekenkamer concludeert dat de aandelenaankoop van de Staat in AFKL in 2019 een onrechtmatige transactie was, doordat het parlement hierover niet goed is geïnformeerd. Eén van de aanbevelingen aan de minister van Financiën is om in volgende gevallen het budget- en het informatierecht van beide Kamers van het parlement te respecteren, al dan niet in vertrouwelijke vorm. Wij begrijpen dat de conclusie en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer door het ministerie van Financiën ter harte zijn genomen in de communicatie rondom het Steunpakket.

Op 26 juni 2020 wordt een Term Sheet getekend door de Staat, KLM en AFKL. Hierin staan de steunmaatregelen en voorwaarden van het Steunpakket aan KLM op hoofdlijnen beschreven. Op 26 juni

⁷⁰ Persbericht AFKL, ['The Air France-KLM Group and Air France secure funding of €7 billion to help overcome the crisis and prepare for the future'](#), 24 april 2020.

⁷¹ AD, ['Hoekstra: redding KLM gaat voor politieke wensenlijstjes'](#), 6 mei 2020.

⁷² Algemene Rekenkamer, Aandelenverwerving Air France-KLM, 20 mei 2020.

2020 worden ook de Eerste en Tweede Kamer door middel van een Kamerbrief geïnformeerd door de ministers van Financiën en IenW⁷³:

“Middels voorliggende brief wil het kabinet u informeren over het traject dat is doorlopen, de precieze vormgeving van het steunpakket, de bijbehorende voorwaarden en de verlenging van de opzegtermijn van de staatsgaranties die als onderdeel van het pakket bereikt is.”

De ministers van Financiën en IenW geven op die dag ook een persconferentie met dezelfde strekking als de Kamerbrief. In de Kamerbrief wordt bovendien opgemerkt dat het mogelijk is dat op termijn de kapitaalpositie van KLM en AFKL - waarvan de Staat beide aandeelhouder is - verbeterd moet worden. Deelname van de Staat in een kapitaalinjectie zou afhangen van de dan geldende situatie. Het Steunpakket is op dat moment nog onder voorbehoud van EC goedkeuring. De Staat heeft dan al een pre-notificatie traject bij de EC doorlopen en dient op dezelfde dag (26 juni 2020) de formele notificatie in.

Op 2 juli 2020 stemt de Tweede Kamer in met het Steunpakket voor KLM.⁷⁴ Op 7 juli 2020 stemt de Eerste Kamer in met het Steunpakket voor KLM.⁷⁵ Op 13 juli 2020 geeft de EC haar formele goedkeuring aan het Steunpakket op basis van de afspraken uit de Term Sheet.⁷⁶

Nadat de definitieve Term Sheet is ondertekend, worden de FA en *Financing Agreements* verder uitgewerkt en door de Staat uit onderhandeld met KLM, AFKL en het bij KLM betrokken bankenconsortium. Op 7 augustus 2020 wordt de FA ondertekend en vervolgens op 12 augustus 2020 de *Financing Agreements*. Hiermee is het Steunpakket, bestaande uit de Directe Lening en de Garantie, definitief geworden.

⁷³ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 26 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 41 en *Kamerstukken I 2019/20*, 29 232, nr. C.

⁷⁴ Stemming Zesde incidentele suppletoire begroting inzake Steunmaatregelen KLM van 2 juli 2020, *Handelingen II 2019/20*, nr. 91, items 32 en 33.

⁷⁵ Stemming Zesde incidentele suppletoire begroting inzake steunmaatregelen KLM van 7 juli 2020, *Handelingen I 2019/20*, nr. 36, item 29.

⁷⁶ Nederland COVID-19: Garanties en staatslening ten behoeve van KLM. Bron: SA. 57116 (2020/N).

Opmerking EY

Omvang Steunpakket

De totstandkoming van het Steunpakket heeft in een periode van grote onzekerheid plaatsgevonden. Bij de totstandkoming is begrijpelijkerwijs geen rekening gehouden met eventuele toekomstige verlenging van de NOW-regeling of andere inkomenssteunmaatregelen. Tevens is met de mogelijkheid van uitstel van betaling van belastingverplichtingen geen rekening gehouden.

De introductie van nieuwe generieke steunregelingen en verlenging van bestaande steunregelingen in de loop van 2020, het herstel van de luchtvaart en ontwikkelingen bij KLM hebben bijgedragen aan het uiteindelijk niet volledig benodigd zijn van het Steunpakket.

Communicatie

In de context van de aankondiging van het Franse steunpakket aan AFKL en de behoefte aan het voorkomen van onrust in de maatschappij en bij KLM in een onzekere periode, is op 24 april 2020 publiekelijk gecommuniceerd dat de Staat de intentie heeft steun te verlenen aan KLM. Uiteindelijk is de Term Sheet op 26 juni 2020 en de FA op 7 augustus 2020 getekend. De communicatie over het Steunpakket heeft plaatsgevonden ruim voordat de onderhandelingen over de vormgeving van het Steunpakket hebben plaatsgevonden, c.q. zijn afgerond.

Alternatieven

De Staat heeft in de periode van vormgeving van het Steunpakket, parallel alternatieve oplossingsrichtingen onderzocht met behulp van haar externe juridisch adviseur. De verkende alternatieven betroffen onder andere kapitaalversterking, faillissement en een pre-pack (doorstart na faillissement). Op basis van de verkenningen, zijn deze alternatieve scenario's niet doorgezet. De alternatieven zijn niet verder uitgewerkt in business cases en/of financiële scenario's. Wij begrijpen dat het kabinet, in de context van het samen optrekken met de Franse staat, de onderzochte alternatieven niet verder heeft uitgewerkt. Vanwege de bijdrage aan het met KLM gemoeide publiek belang heeft de Staat besloten KLM te steunen.

4.3 Onderhandelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderhandelingen die zijn gevoerd over de Term Sheet, de FA en de *Financing Agreements* in de periode van 19 april 2020 tot 12 augustus 2020. De FA betreft een verdere juridische uitwerking van de Term Sheet. De *Financing Agreements* betreffen onder andere de juridische documentatie van de RCF, de Garantie en de Directe Lening. De leningsvoorwaarden (zowel voor Directe Lening als RCF) waren nog niet uitgewerkt in de Term Sheet. De onderhandelingen over de Term Sheet en FA werden gevoerd door de Staat enerzijds en KLM en AFKL anderzijds. Voor sommige voorwaarden heeft - naast AFKL - afstemming plaatsgevonden met de Franse staat. Op haar beurt voerde KLM gesprekken met het bankenconsortium. Later heeft de Staat ook met het bankenconsortium onderhandeld vanuit haar nieuwe positie als medefinancier.

4.3.1 Onderhandeling Term Sheet

Begin april 2020 zijn door medewerkers van de Directie Financieringen de eerste potentiële voorwaarden voor steun aan KLM op papier gezet. Op 19 april 2020 is door de Staat een eerste concept Term Sheet inzake de steun en de hiermee verbonden voorwaarden met KLM en AFKL gedeeld. De steuninstrumenten betroffen toen al een Directe Lening en Garantie. Het totale steunbedrag, de verhoudingen van deze twee instrumenten en financiële condities dienden toentertijd nog bepaald te worden. De in de concept Term Sheet opgenomen voorwaarden betroffen toen al diverse voorwaarden op het gebied van

arbeidsvoorwaarden, het Herstructureringsplan en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden. Het grootste deel van deze voorwaarden is overgenomen in de definitieve Term Sheet en in de later overeengekomen FA en *Financing Agreements*. In de volgende alinea's wordt nader ingegaan op de elementen uit de initiële Term Sheet die zijn gewijzigd.

Aanvankelijk werd door de Staat ten behoeve van 'Zekerheden' ten aanzien van nakoming van de gemaakte afspraken (i) een eersterangs pandrecht op de aandelen van KLM gevraagd, alsmede (ii) op het gebied van 'Governance', twee zetels in de RvC van KLM, een tweede zetel in de board van AFKL en een overheidstrustee in de board van KLM en AFKL. In een latere versie van de Term Sheet is op gebied van 'Governance' nog een voorwaarde toegevoegd, namelijk een vetorecht voor benoeming of ontslag van een RvB lid van KLM zolang de steun niet is terugbetaald of beëindigd.

De insteek van de voorwaarden op gebied van 'Governance' was om de invloed van de Staat op AFKL niveau te vergroten. Daarnaast was ook een voorwaarde ten aanzien van zogenaamde 'Vouchers' opgenomen. KLM diende te borgen dat bij de vouchers die zijn verstrekt als gevolg van de COVID-19 pandemie, zij voldoet aan de voorwaarden van de Inspectie Leefomgeving en Transport ("ILT"). Daarnaast zouden de vouchers overdraagbaar moeten worden voor consumenten. De voorwaarden ten aanzien van vouchers zijn, mede door de kritische houding van de EC en aangepaste uitspraken van de EC, gaandeweg het proces uit de Term Sheet gehaald. Over voorwaarden op gebied van 'Zekerheden' en 'Governance' zijn de nodige onderhandelingen geweest.

AFKL (en de Franse staat) zijn niet akkoord gegaan met de gevraagde voorwaarden omtrent 'Zekerheden' en 'Governance', voornamelijk vanwege de grotere invloed die de Staat hiermee op AFKL en KLM zou krijgen. Het had bovendien de voorkeur van de Franse staat om steun van de Staat op AFKL-niveau te verstrekken (waarbij het geld doorgeleid werd naar KLM). De Staat heeft echter al snel de beslissing gemaakt om steun te verlenen op KLM-niveau. AFKL en de Franse staat vonden het niet evenredig om voor de Nederlandse steun aan KLM de invloed van de Staat op AFKL-niveau te vergroten.

De Nederlandse (en Franse) staat hadden initieel de wens om voorwaarden van het Nederlandse en Franse steunpakket op elkaar af te stemmen en zoveel mogelijk samen op te trekken. Uit interviews begrijpen wij dat de maatschappelijke en politieke druk om voorwaarden op te leggen in Nederland groter was dan in Frankrijk. Voor AF was het verder van belang om eind april 2020 duidelijkheid te hebben over de steunmaatregelen die geboden werden in verband met de urgente liquiditeitsbehoefte die zij had. KLM ging toentertijd nog uit van het ontstaan van een liquiditeitstekort bij KLM in juni 2020. Voor het samen optrekken met de Franse staat was het in die fase van groot belang om snel duidelijkheid krijgen over de voorwaarden.

Op 24 april 2020 hebben de Franse staat en AFKL het Franse steunpakket voor AF aangekondigd. Hieraan waren minder gedetailleerde bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden verbonden. De onderhandelingen over het Nederlandse steunpakket aan KLM waren op dat moment nog niet afgerond. Naar wij begrijpen heeft de communicatie van het Franse steunpakket een belangrijke rol gespeeld in de overweging van de Staat om ook op 24 april 2020 over de intentie om KLM te steunen te communiceren.

Op 4 juni 2020 heeft een Nederlandse afvaardiging van de ministeries van Financiën en IenW een bezoek gebracht aan Parijs om met de board van AFKL te spreken en later met de Franse staat. De gesprekken hadden ten doel om het 'huwelijk' tussen AF en KLM te bespreken en om de laatste punten in de Term Sheet uit te onderhandelen. De laatste punten die uit onderhandeld moesten worden, zagen voornamelijk toe op de 'Governance' voorwaarden. Wij begrijpen dat gedurende deze overleggen voor het eerst is gesproken over het verlengen van de opzegtermijn van de staatsgaranties in het kader van het Steunpakket. Als resultaat van deze onderhandeling is een verlenging van de staatsgaranties besproken. De wensen van de Staat ten aanzien van de 'Governance' zijn niet gerealiseerd.

Medio juni 2020 is duidelijk dat geen akkoord bereikt kan worden op de 'Governance' voorwaarden, met uitzondering van het aanstellen van de Staatsagent. AFKL gaat wel akkoord met het principe van een Staatsagent, al is op dat moment nog discussie over de bevoegdheden van de Staatsagent. De door de Staat gevraagde vetorechten op bepaalde onderwerpen voor de Staatsagent en de gevraagde extra board seat voor de Staat in AFKL worden niet gerealiseerd. AFKL (en de Franse staat) waren niet bereid om dit te overwegen zonder dat sprake is van kapitaalsteun. Op basis van de afgenomen interviews begrijpen wij tevens dat een overweging was dat AFKL geen controle meer zou hebben over KLM, hetgeen zou leiden tot het niet meer kunnen consolideren van KLM binnen de groep.

Over de meeste andere voorwaarden van de Term Sheet is de Staat medio juni 2020 dichtbij overeenstemming of is al overeenstemming bereikt. Om ook de laatste punten uit te onderhandelen worden escalatiemogelijkheden overeengekomen.

Op 26 juni 2020 zijn met de ondertekening van de Term Sheet de onderhandelingen grotendeels afgerond.

Vervolgens zijn de FA en *Financing Agreements* nader uitgewerkt. Bij het uitwerken van de FA is nog discussie geweest met KLM en AFKL over boeteclausules bij niet naleving van voorwaarden. In eerdere conceptversies van de FA is nog een boeteclausule opgenomen. Uiteindelijk is geen boeteclausule in de FA opgenomen. Verder zijn geen noemenswaardige wijzigingen in voorwaarden opgemerkt.

De vakbonden zijn niet betrokken geweest in de onderhandelingen over de Term Sheet en de FA.

4.3.2 Onderhandeling met banken

Al voor de COVID-19 pandemie beschikte KLM over een RCF bij een bankenconsortium van € 665 mln. Dit was een *senior unsecured* financieringsinstrument. Op 12 maart 2020 heeft KLM voor het eerst gebruik gemaakt van de RCF en deze faciliteit volledig getrokken.

Het was een wens van de Staat om niet zelfstandig het gehele Steunpakket aan KLM te verstrekken en ook bijdragen te vragen van ketenpartners, waaronder banken. Het idee was dat door banken te betrekken, de bankenrelatie tussen KLM en banken in stand blijft en banken *skin in the game* houden. Dit kan positief zijn bij een latere herfinanciering van de RCF met staatsgarantie. Daarnaast wordt de financiering van het Steunpakket op deze manier zoveel mogelijk aan de markt overgelaten.

In april en mei 2020 hebben ook de onderhandelingen met de banken plaatsgevonden. In eerste instantie voerde KLM deze onderhandelingen. Op een later tijdstip heeft de Staat zich hier ook in gemengd vanuit haar nieuwe positie als medefinancier. De knelpunten in de onderhandeling met banken betroffen onder andere de volgorde van trekkingen onder de Directe Lening en de RCF, de pricing, de tranchering van de steun en de opeisbaarheid.

Uiteindelijk hebben de onderhandelingen met de banken geleid tot het pro-rata gebruik van de Directe Lening en de RCF met Garantie. Wij begrijpen dat de banken niet het risico wilden lopen dat de Staat bij het - door KLM en AFKL - niet voldoen aan voorwaarden, haar vordering zou kunnen opeisen zolang de banken de RCF hadden uitstaan. Hiermee zou de risicopositie van de banken geschaad worden. Ook zijn andere maatregelen voor handhaving zoals uitgebreidere tranchering bij het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden niet in de FA en *Financing Agreements* terechtgekomen.

Opmerking EY

Het Steunpakket is vormgegeven door private (bank) financiering te betrekken. Dat dit beperkingen opleverde voor de opeisbaarheid bij het niet voldoen aan voorwaarden, heeft nadelige consequenties voor de mogelijkheid om voorwaarden te handhaven.

Als onderdeel van het Steunpakket heeft een bankenconsortium, gebruik makend van een 90% Garantie, een RCF verstrekt van € 2,4 mld. Voorafgaand aan het Steunpakket was de vordering van het bankenconsortium op KLM € 665 mln. Alhoewel het bankenconsortium de RCF-positie qua omvang heeft vergroot van € 665 mln. naar € 2,4 mld., is het risico van het bankenconsortium met het aangaan van de nieuwe RCF aanzienlijk beperkt. De risicopositie van de banken was met het Steunpakket verlaagd van € 665 mln. naar € 240 mln. (10% van € 2,4 mld.).

4.4 Het Herstructureringsplan

KLM heeft op 1 oktober 2020 het Herstructureringsplan ter beoordeling en goedkeuring aangeboden aan de Staat. De Staat werd bij de beoordeling ondersteund door een externe adviseur.

In het Herstructureringsplan is uitgewerkt hoe KLM de COVID-19 pandemie wilde doorstaan alsmede invulling wilde geven aan de voorwaarden die de overheid in de FA heeft gesteld. Het Herstructureringsplan heeft een horizon van vijf jaar, tot en met 2025. Het uitgangspunt van het Herstructureringsplan is dat de sector zich herstelt volgens een '*prolonged L-shape*' scenario. Dit is een scenario waarbij ervan wordt uitgegaan dat ook in 2021 nog de nodige reisbeperkingen gelden. Vervolgens is sprake van geleidelijk herstel, waarbij de reizigersaantallen in 2025 vergelijkbaar zijn met 2019. In het *prolonged L-shape* scenario wordt er wel vanuit gegaan dat sprake is van een structurele afname van de vraag vanuit de zakelijke markt, vanwege een veranderende manier van werken.

Op inhoud bevat het plan verschillende ingrediënten zoals herijking van de strategie, kostenbesparingsinitiatieven, financiële doorrekeningen en de invulling van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het KLM-personeel. Het uitgangspunt van het plan was dat het KLM-businessmodel nog steeds valide en waardevol is, maar ingrijpende en structurele acties nodig zijn om KLM ook in de toekomst weer succesvol te laten zijn. Door de effecten van COVID-19 maakte KLM zich klaar voor een langere periode met minder vluchten. Het Herstructureringsplan ging uit van een ontwikkeling naar een kleiner, goedkoper, duurzamer en efficiënter KLM.

Over de invulling van de arbeidsvoorwaardenreductie van KLM-personeel is - voor de periode tot begin 2022 (cockpit cao) en eind 2022 (grond en cabine cao) - overeenstemming op hoofdlijnen bereikt met alle acht vakbonden. Voor de reductie van de beïnvloedbare kosten van 15% heeft KLM meer dan 70 initiatieven geïdentificeerd, die vooral de kosten zullen verlagen. Onder andere door uitfasering van leasevliegtuigen en de inzet van een efficiëntere vloot zouden belangrijke besparingen worden gerealiseerd. Ook leveranciers en ketenpartners dienden een bijdrage te leveren om de kostenreductie te realiseren.

Ten aanzien van de arbeidskosten heeft KLM per 1 oktober 2020 - bij het indienen van het Herstructureringsplan - reeds een besparing gerealiseerd door een reductie van arbeidsplaatsen. Door het niet vernieuwen van tijdelijke contracten (1.500 arbeidsplaatsen) en de vrijwillige vertrekregeling (2.000 arbeidsplaatsen) zijn per 1 oktober 2020 3.500 arbeidsplaatsen gereduceerd. KLM verwachtte eind 2020 circa 4.500 collega's minder in dienst te hebben ten opzichte van vóór COVID-19.⁷⁷

De maand oktober 2020 is door de Staat benut om, met behulp van een externe adviseur, het voorgelegde Herstructureringsplan te beoordelen. Mede op basis van de analyse van de externe adviseur waren een

⁷⁷ Persbericht KLM, '[KLM biedt Ministerie van Financiën herstructureringsplan aan](#)', 1 oktober 2020.

aantal aandachtspunten geconstateerd. De belangrijkste knelpunten bij het initieel door KLM ingediende herstructureringsplan waren als volgt:

- ▶ De door KLM met de vakbonden gemaakte afspraken over reductie van arbeidsvoorwaarden gelden niet voor de gehele looptijd van het Steunpakket, maar slechts tot begin/eind 2022 (o.b.v. de looptijd van verschillende cao-afspraken).
- ▶ Op basis van een advies van een externe adviseur dient KLM in de periode 2023-2025 niet uit te gaan van 50% beïnvloedbare kosten van KLM, maar van een percentage van 70% beïnvloedbare kosten van de totale kosten. Hierdoor zijn additionele besparingen nodig om vanaf 2023 een kostenreductie te realiseren van 15% van de beïnvloedbare kosten.⁷⁸

Eind oktober 2020 is het knelpunt ten aanzien van de additionele besparingen om 15% van de beïnvloedbare kosten te reduceren in overleg met KLM opgelost. Dit heeft geleid tot aanvullende maatregelen, die uitgewerkt zijn in een addendum bij het Herstructureringsplan van 1 oktober 2020.

De minister van Financiën heeft op 30 oktober 2020 bij KLM benadrukt dat explicieter moet worden afgesproken en vastgelegd dat de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen van KLM-personeel voor de volledige duur van de leningen gelden. Om aan deze eis te voldoen, heeft KLM alle bonden gevraagd om een 'commitment clause' op te nemen in de afspraken tussen KLM en de vakbonden. In de 'commitment clause' committeren de bonden zich individueel om een arbeidsvoorwaardelijke bijdrage te blijven leveren gedurende de looptijd van het Steunpakket. De deadline die de minister van Financiën had meegegeven voor ondertekening van de commitment clauses door vakbonden was 31 oktober 2020 om 12:00 uur. De KLM-directie had een dringend beroep gedaan op de bonden om met de commitment clause in te stemmen.⁷⁹

Op 31 oktober 2020 hadden vijf van de acht vakbonden de commitment clause ondertekend. FNV (Cabine en Luchtvaart) beraadde zich nog en de pilotenvakbond VNV had de clause niet ondertekend. Hiermee voldeed KLM niet aan de eisen, die de minister van Financiën had gesteld.⁸⁰ Als gevolg hiervan informeerden de ministers van Financiën en IenW op 31 oktober 2020 de Tweede Kamer het Herstructureringsplan niet te kunnen goedkeuren.⁸¹ KLM kon dus geen volgende trekking de Directe Lening en de RCF doen.

"De recente afspraken over de arbeidsvoorwaardenverlaging gelden slechts voor een deel van de looptijd van het steunpakket. Het kabinet heeft daarom bij het beoordelen van het herstructureringsplan bij KLM aangegeven dat hen niet wordt gevraagd de gemaakte afspraken met de vakbonden open te breken, maar het wel van belang te vinden dat er voldoende zekerheid is dat ook na afloop van deze periode, en voor de hele duur van de looptijd van de lening, via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie wordt geleverd.

[...] Eerder vandaag heeft het kabinet de directie van KLM laten weten dat de Staat het aangeboden herstructureringsplan gezien het bovenstaande niet kan goedkeuren en KLM dus geen volgende trekking kan doen van de door de staat beschikbaar gestelde directe lening en van de kredietfaciliteit van banken. Het is aan KLM en de vakbonden om er voor te zorgen dat alsnog voldaan wordt aan de gestelde voorwaarden."

Op 2 november 2020 ondertekenden FNV Cabine en Luchtvaart de commitment clause. Op 3 november 2020 ondertekende ook de VNV de commitment clause. Hiermee hadden alle vakbonden de commitment clause getekend. Op dezelfde dag bevestigden de ministers van Financiën en IenW per brief aan de Tweede Kamer dat het kabinet nu kon instemmen met het Herstructureringsplan van KLM. Door goedkeuring van

⁷⁸ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 3 november 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 45.

⁷⁹ Persbericht KLM, '[KLM statement steunpakket overheid](#)', 30 oktober 2020.

⁸⁰ Persbericht KLM, '[KLM statement steunpakket overheid](#)', 31 oktober 2020.

⁸¹ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 31 oktober 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 44.

het Herstructureringsplan en de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen, kon KLM nu gebruikmaken van de tweede tranche (het resterende deel) van de Directe Lening en de RCF.⁸²

“KLM heeft inmiddels een schriftelijke commitment ontvangen van alle vakbonden dat ook na afloop van de cao-afspraken, en voor de hele duur van de looptijd van het steunpakket, via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie wordt geleverd.

[...] Met inachtneming van dit addendum en het commitment van de vakbonden concludeert het kabinet dat met het herstructureringsplan wordt voldaan aan de door de Staat gestelde voorwaarden.”

Toen voldaan was aan de voorwaarden ten aanzien van het Herstructureringsplan en arbeidsvoorwaarden, kwam ook de tweede tranche van het Steunpakket voor KLM beschikbaar. Hier is door KLM uiteindelijk geen gebruik van gemaakt.

4.5 De rol van de vakbonden

Zoals beschreven in paragraaf 4.4 is medewerking van de bij KLM betrokken vakbonden belangrijk geweest om goedkeuring van de Staat te krijgen op het Herstructureringsplan.

Bij KLM zijn acht vakbonden actief, namelijk CNV Vakmensen (“CNV”), De Unie, Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart Technici (“NVL”), Vereniging Nederlands Cabinepersoneel (“VNC”), Vereniging van KLM Professionals (“VKP”), FNV Luchtvaart, FNV Cabine en Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers (“VNV”). De vakbonden zijn als cao-partijen intensief betrokken bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden bij KLM in de drie cao-domeinen, te weten cockpitpersoneel (april 2020 ca. 2.600 werknemers), grondpersoneel (april 2020 ca. 14.000 werknemers) en cabinepersoneel (april 2020 ca. 9.000 werknemers).⁸³

Reeds enkele dagen ná de publieke aankondiging van het Steunpakket op 24 april 2020 schreven diverse vakbonden brieven aan de Staat. In reactie op de Kamerbrief van 24 april 2020, waarin staat dat één van de voorwaarden die waarschijnlijk aan het Steunpakket gekoppeld zou worden (in casu een bijdrage van het personeel), merkten zij op dat arbeidsvoorwaarden op de eerste plaats tussen werkgever en werknemer tot stand komen en in cao’s worden vastgelegd. Het vormgeven en aanpassen van voorwaarden dient wat de vakbonden betreft in ditzelfde gremium plaats te vinden. Tenslotte verzochten de bonden de Staat hen te betrekken bij de gesprekken, die gaan over arbeidsvoorwaardenreducties.

Diverse vakbonden verzochten ook KLM om, waar de voorwaarden aan het Steunpakket de arbeidsvoorwaarden raakten, haar te betrekken in het gesprek. Wij begrijpen dat KLM had aangegeven dat zij niet in de positie is om te onderhandelen, gegeven de aan het Steunpakket gestelde voorwaarden en dat KLM met de vakbonden zou bespreken hoe deze voorwaarden in te willigen.

In de maanden mei en juni 2020 werden meerdere brieven over en weer gestuurd door vakbonden en KLM en vakbonden en de ministeries. De strekking daarvan bleef hetzelfde, al verhardde het standpunt van de vakbonden om hun plaats aan tafel te claimen. De vakbonden werden echter niet betrokken bij de totstandkoming van de voorwaarden van het Steunpakket.

Eind mei 2020 werd namens de Staat gereageerd op het verzoek van bonden, waarbij de strekking van de communicatie was dat voor de invulling van arbeidsvoorwaarden binnen de door de overheid gestelde kaders, de vakbonden met KLM in haar hoedanigheid als werkgever dienden te spreken.

Op 1 juli 2020, nadat het Steunpakket aan KLM en voorwaarden in een kamerbrief op 26 juni 2020 waren toegelicht en vóór het Kamerdebat over het Steunpakket, kwamen de acht vakbonden met een gezamenlijk

⁸² Brief van de ministers van Financiën en IenW van 3 november 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 45.

⁸³ Aantallen werknemers zijn gebaseerd op schrijven van FNV Luchtvaart en CNV Vakmensen aan het ministerie van Financiën d.d. 5 mei 2020.

publiek statement: "KLM-Bonden willen wel, maar kunnen zo niet". De bonden riepen gezamenlijk de politiek op om ruimte te laten aan sociale partners om maatregelen te nemen voor het herstel van KLM.⁸⁴

De eis van de vakbonden werd niet gehonoreerd. Op 9 juli 2020 dienden zes vakbonden (alle bonden m.u.v. FNV Luchtvaart en FNV Cabine) een klacht in bij de EC. De vakbonden verzochten de EC om het verzoek om goedkeuring voor het Steunpakket af te wijzen voor wat betreft de verplichting voor medewerkers om minimaal een percentage van hun arbeidsvoorwaarden in te leveren. De bonden constateerden in de brief aan de EC dat

*"[...] de gestelde voorwaarden op arbeidsvoorwaardelijk gebied dusdanig specifiek en dwingend zijn, dat zij een inbreuk vormen op de fundamentele arbeidsrechten, zoals geformuleerd in de Fundamental Principles and Rights at Work van de International Labor Organization (ILO) die door alle 27 lidstaten van de Europese Unie zijn geratificeerd."*⁸⁵

De EC reageert op 14 juli 2020, nadat zij op 13 juli 2020 de steunmaatregelen had goedgekeurd, op de brief van de vakbonden. De EC geeft aan dat ze niet kijkt naar aanvullende voorwaarden die niet zijn gerelateerd aan de controle op de Staatssteun en zodoende niet in kan gaan op het verzoek van de vakbonden. De EC verzocht om de klachten die de vakbonden in deze context hadden rechtstreeks aan de ILO te richten.

Na ondertekening van de FA en *Financing Agreements* op 7 augustus 2020 respectievelijk 12 augustus 2020 was het Steunpakket van de Staat aan KLM definitief. Vanaf dat moment werden de bonden door KLM betrokken bij het invullen van de voorwaarden. Op 26 augustus 2020 vond een gezamenlijk kick-off overleg plaats tussen de vakbonden van het grondpersoneel en het cabinepersoneel en KLM om in gezamenlijkheid te praten over de invulling van de voorwaarden.⁸⁶ Tot en met 30 september 2020 onderhandelde KLM intensief met de vakbonden in de drie cao-domeinen over de invulling van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van KLM-medewerkers. De uitkomsten hiervan waren vastgelegd in akkoorden op hoofdlijnen en als zodanig opgenomen in het Herstructureringsplan dat KLM op 1 oktober 2020 bij de Staat had ingediend.

Zoals beschreven in paragraaf 4.4 werd het aangeboden Herstructureringsplan in eerste instantie niet goedgekeurd, omdat de afspraken over de arbeidsvoorwaardenverlaging slechts gelden voor een deel van de looptijd van het Steunpakket. De KLM-directie had vervolgens een dringend beroep op de bonden gedaan om met een zogenoemde commitment clause in te stemmen vóór 31 oktober 2020 om 12:00 uur. Op het moment van de deadline hadden vijf van de acht bonden getekend. Op 3 november 2020 tekende ook de laatste vakbond onder hoge druk de commitment clause en werd het Herstructureringsplan goedgekeurd.

Op 22 december 2020 dienden de VCP, VNV, NVLT, the International Federation of Air Line Pilots' Association ("IFALPA") en de European Cockpit Association ("ECA") een klacht in bij de ILO over het handelen van de Staat. In de klacht werd aangevoerd dat de Staat zich heeft bemoeid met het collectieve onderhandelingsproces tussen KLM en werknemersorganisaties door de partijen te verplichten om vrijelijk gesloten collectieve overeenkomsten te wijzigen en in te stemmen met onder dwang opgelegde arbeidsvoorwaardenreducties voor een langdurige periode. De Staat zou in strijd hebben gehandeld met de vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid zoals vastgelegd in de ILO-conventies.

Op 23 maart 2022 rapporteert de ILO over deze klacht.⁸⁷ De ILO constateert dat de Staat de vakbonden had moeten consulteren over de voorwaarden die zij heeft gesteld aan het Steunpakket. Tegelijkertijd

⁸⁴ NVLT, '[KLM-Bonden willen wel, maar kunnen zo niet. Bonden roepen gezamenlijk de politiek op om echt ruimte te laten aan sociale partners om maatregelen te nemen voor het herstel van KLM](#)', 1 juli 2020.

⁸⁵ NVLT, '[Klacht door de Nederlandse vakbonden VNV, De Unie, NVLT, VKP, CNV en VNC, inzake door de Staat gestelde voorwaarden op arbeidsvoorwaardelijk gebied aan leningen en staatsgarantie KLM. Zij vragen de Europese Commissie om deze klacht te betrekken bij hun besluit over het Nederlandse steunpakket aan KLM.](#)', 9 juli 2020.

⁸⁶ NVLT, '[Kick-off overleg KLM en bonden](#)', 26 augustus 2020.

⁸⁷ ILO, Case no. 3398 van 23 maart 2022, GB.344/INS/15/1.

erkent de ILO de bijzondere economische omstandigheden, die inbreken op de cao-dialogo kunnen rechtvaardigen. De duur en de impact van de maatregelen moeten proportioneel zijn en dienen zich te beperken tot de uitzonderlijke omstandigheden. In de aanbevelingen roept de ILO de Staat op om in overleg te gaan met vakbonden en werkgever(s) om ervoor te zorgen dat de duur en impact van de maatregelen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk. De ILO stelt dat de zaak niet verder onderzocht hoeft te worden en sluit hiermee de zaak af.

Voor de vakbonden was dit aanleiding om zowel richting KLM als minister-president Rutte hun ongenoegen te uiten. De vakbonden gaven aan dat wat hun betreft geen sprake meer was van uitzonderlijke omstandigheden en achten zich niet meer gehouden aan de commitment clausules. In hun brief aan de minister-president⁸⁸ concluderen zij het volgende:

“Middels deze brief markeren wij als vakbonden nogmaals onze positie over het fundamentele recht op collectief van onderhandelen van sociale partners. Wij roepen de Staat op om deze rechten te respecteren en nooit meer nadere voorwaarden op het gebied van collectieve arbeidsvoorwaarden van werknemers, werkzaam bij KLM of bij andere bedrijven te stellen.”

De Staat was echter van mening dat geen sprake is geweest van een eenzijdig opgelegde loonmaatregel vanuit de Staat. In de Kamerbrief van 23 juni 2022⁸⁹ werd dit als volgt gemotiveerd:

“[...] In het kader van de benodigde kostenreductie en de verbetering van de concurrentiepositie heeft het kabinet aangegeven dat een substantiële bijdrage van het personeel nodig zal zijn langs het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Er is een voorstel gedaan op welke manier, en conform dit principe, hier nadere invulling aan kan worden gegeven door KLM in overleg met de betrokken vakbonden. De Nederlandse staat is het met de aanbeveling van de ILO eens dat de maatregel niet langer dient te duren dan strikt noodzakelijk is. Het steunpakket voldoet hieraan, omdat de voorwaarden die zijn overeengekomen met KLM juridisch van kracht blijven tot de steun is afbetaald en beëindigd. Het ILO rapport heeft geen juridische gevolgen voor de geldigheid van deze voorwaarden. Binnen het eerder beschreven uitgangspunt uit het steunpakket dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen en de afspraak dat de beïnvloedbare kosten met minimaal 15% gereduceerd dienen te worden, zijn er bovendien mogelijkheden voor KLM en de bonden om de lonen van bepaalde doelgroepen te verhogen. Binnenkort wordt er een gesprek gevoerd met KLM en de bonden waar onder meer deze beide punten aan de orde komen.”

Wij begrijpen uit de gehouden interviews dat het afdwingen van een reductie van de arbeidsvoorwaarden door de Staat (de gevraagde *bail-in* van KLM personeel) en de later - via de voortgangsrapportages - naar buiten gekomen informatie over de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage tot veel onrust heeft geleid onder het KLM personeel. Wij begrijpen uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de vakbonden dat met de communicatie vanuit de Staat druk werd gezet op groepen werknemers binnen KLM, en dat dit heeft geleid tot polarisatie tussen groepen werknemers en voeding heeft gegeven aan bedreigingen richting werknemers en werknemersorganisaties.

⁸⁸ Brief vakbonden aan minister-president, 22 april 2022, 22-058/TE/BN/mdj.

⁸⁹ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 23 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 232, nr. 54.

Opmerking EY

Het KLM personeel heeft middels de afgedwongen arbeidsvoorwaardelijke bijdrage, naast de Staat, een belangrijke bijdrage geleverd aan de continuïteit van KLM.

Ondanks pogingen van de vakbonden om aan tafel te komen om te spreken en onderhandelen over de arbeidsvoorwaardelijke voorwaarden van het Steunpakket, zijn de vakbonden hierover niet vooraf geconsulteerd. De ILO constateert in maart 2022 dat de Staat de vakbonden in 2020 bij de totstandkoming van de voorwaarden, die de arbeidsvoorwaarden van het KLM personeel raken, had moeten consulteren.

Wij begrijpen dat KLM met acht vakbonden een complex stakeholderveld kent en dat het onderhandelen over arbeidsvoorwaarden in de COVID-19 periode voor KLM uitdagend was.

5 Monitoring

5.1 Inrichting monitoring

Waar de Staat in de kredietcrisis voor het houden van toezicht overheidscommissarissen benoemde, heeft de Staat ten behoeve van de monitoring van het Steunpakket in de FA het instrument Staatsagent geïntroduceerd. In de FA zijn de Staatsagent zijn taak, rol en rechten beschreven. De Staatsagent was een novum in Nederland.

Vóór aanvang van zijn werkzaamheden is een dienstverleningsovereenkomst overeengekomen tussen het ministerie van Financiën en de Staatsagent die liep van 1 oktober 2020 tot 1 oktober 2025. De dienstverleningsovereenkomst is in augustus 2023 door het ministerie van Financiën tussentijds opgezegd en op 1 november 2023 beëindigd. In de dienstverleningsovereenkomst is de opdracht tot het verrichten van diensten in de rol van Staatsagent ten behoeve van toezicht op de naleving door KLM van de aan de steunmaatregelen verbonden voorwaarden opgenomen.

In aanvulling op de taakomschrijving in de FA (hierna toegelicht) is in samenwerking tussen enerzijds de ministeries van Financiën en IenW en anderzijds de Staatsagent een Monitoring Framework (“MF”) uitgewerkt. Het MF is afgestemd met KLM en AFKL en is afgerond op 30 april 2021. Het MF is opgesteld om het toezicht op de naleving van het geheel aan voorwaarden van een systematisch kader te voorzien, opdat het toezicht effectief en efficiënt in de uitvoering is.⁹⁰ Tevens gaf het MF duidelijkheid aan stakeholders over de wijze waarop de Staatsagent zijn rol zou vervullen.

De FA, het MF en de dienstverleningsovereenkomst tezamen betreffen de grondslag voor de werking van het instrument Staatsagent.

De FA stipuleert dat de Staatsagent belast is met het uitvoeren van de volgende taken in samenwerking met de relevante bestuursorganen van KLM:

- ▶ het toezicht houden op de naleving van de FA;
- ▶ het toezicht houden op de implementatie en naleving van het Herstructureringsplan;
- ▶ het toezicht houden op de naleving van de convenanten en verplichtingen, die voortvloeien uit de Directe Lening, de Garantie en de RCF; en
- ▶ het borgen van de naleving van de verplichtingen van de Staat zoals vastgelegd in het Tijdelijk Steunkader.

Deze taken en rechten van de Staatsagent in de verhouding tot KLM en AFKL vervielen op grond van de FA op het moment dat de Staat het Steunpakket heeft beëindigd. De opdracht van het ministerie van Financiën aan de Staatsagent liep langer door, c.q. tot 1 november 2023.

Voor een adequate uitvoering van de taken van de Staatsagent zijn informatierechten, consultatie en escalatiemogelijkheden uitgewerkt. Eén en ander is hierna nader toegelicht.

Informatierechten

Met betrekking tot informatievoorziening gedurende de looptijd van het Steunpakket geldt het volgende:

- ▶ De Staatsagent wordt voorzien van de informatie die de Staatsagent redelijkerwijs nodig heeft om zijn taken uit te voeren en te voldoen aan de verplichtingen van de Staat onder de Tijdelijk Steunkader;
- ▶ KLM houdt de Staatsagent op de hoogte van de implementatie en naleving van het Herstructureringsplan en de voorwaarden uit de FA;

⁹⁰ Eerste voortgangsrapportage van de Staatsagent, 27 mei 2021.

- ▶ KLM dient elk kwartaal een rapport aan te leveren over de implementatie en naleving van het Herstructureringsplan en de voorwaarden uit de FA;
- ▶ De Staatsagent heeft het recht om de Audit Committee en RvC vergaderingen bij te wonen, agendapunten aan te dragen en (indien nodig) het woord te voeren. De Staatsagent heeft echter geen stemrechten.
- ▶ De Staatsagent dient alle relevante documentatie gelijktijdig met de leden van deze organen te ontvangen, waarbij de Staatsagent het recht heeft om voorafgaand aan deze vergaderingen overleg te voeren met de RvB om zich adequaat voor te bereiden en de benodigde informatie te verkrijgen.
- ▶ De Staatsagent kan verzoeken om aan vergaderingen van andere comités van de RvC deel te nemen, indien dit van belang is voor de uitvoering van zijn taken.

De Staatsagent was gerechtigd om de in zijn functie verkregen informatie uitsluitend te delen met een selecte groep individuen binnen de Staat. De Staat was verplicht om de door de Staatsagent gedeelde informatie vertrouwelijk te behandelen. Openbaarmaking van vertrouwelijke gegevens met betrekking tot AFKL of KLM aan de Tweede Kamer of de Eerste Kamer was enkel toegestaan ná voorafgaande schriftelijke kennisgeving aan AFKL en KLM, en slechts indien dit noodzakelijk was op grond van wettelijke of reglementaire vereisten. Bij dergelijke openbaarstellingen dient de informatie tot het strikt noodzakelijke beperkt te blijven, en dient bedrijfsgevoelige informatie duidelijk als zodanig geïdentificeerd en gemarkeerd te worden.

Consultatie en escalatie

De Staatsagent diende gedurende de looptijd van het Steunpakket vooraf geconsulteerd te worden (geen goedkeuring vereist) indien sprake was van overtredingen van bepalingen in de FA waarop hij toezicht diende te houden.

Indien de RvB van KLM een strategische beslissing of transactie overweegt, die mogelijk in strijd was met de FA en/of de *Financing Agreements* en de Staatsagent had hier bezwaar tegen, kon het escalatiemechanisme worden ingezet. Het escalatiemechanisme is als volgt:

- ▶ De Staatsagent bespreekt de kwestie eerst met het bestuur van KLM om tot een overeenstemming te komen. Als geen overeenstemming wordt bereikt, kan de Staatsagent de kwestie voorleggen aan de AC van KLM middels een '*State Agent Notice*'.
- ▶ De AC van KLM beoordeelt de situatie en doet een aanbeveling aan de RvC, die vervolgens de aanbeveling en de standpunten van de Staatsagent en het KLM bestuur overweegt in een poging om overeenstemming te bereiken. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, zullen de voorzitter van de RvC en de CEO van KLM de kwestie voorleggen aan de voorzitter van de RvB van AFKL.
- ▶ Indien dan nog geen oplossing is gevonden, zal de voorzitter van de RvB van AFKL de kwestie met de minister van Financiën bespreken met het doel consensus te vinden. Vervolgens zullen de voorgestelde oplossingen worden voorgelegd aan het bestuur van AFKL.

In het MF worden onder andere de inrichting van de werkzaamheden van de Staatsagent en de relatie tussen de Staatsagent en de Staat nader gedefinieerd. Tevens bevat het MF een Monitoring Template. In het MF is onder andere geregeld dat de Staatsagent voor de uitvoering van zijn taken geen instructies van de Staat ontvangt en dat de Staatsagent halfjaarlijks een rapportage zal uitbrengen aan de Staat ten behoeve van de Eerste en Tweede Kamer.⁹¹ Tevens is geregeld dat de Staatsagent in eerste instantie ondersteuning ontvangt van de ministeries van Financiën en IenW, bijgestaan door externe adviseurs. In het MF is geregeld dat gedurende 2021 Financiën, afhankelijk van de specifieke ondersteuningsbehoeften die aan het licht komen, passende externe ondersteuning voor de Staatsagent zal regelen op het moment dat dit nodig blijkt.

⁹¹ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 23 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 232, nr. 54.

In de Monitoring Template zijn de voorwaarden waar KLM en AFKL conform de FA aan moeten voldoen zoveel mogelijk vertaald naar kwantitatieve en kwalitatieve normen. Dit is gedaan om KLM en AFKL te laten rapporteren in een zoveel mogelijk gestandaardiseerd format. Daarnaast biedt dit de Staatsagent een handvat voor zijn eigen rapportage aan de Staat.

In de Tweede voortgangsrapportage heeft de Staatsagent het ministerie van IenW verzocht om de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te operationaliseren zodat hij beter op de naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden kan toezien. KLM heeft hiertoe een voorstel gedaan, waarna het ministerie van IenW in overleg met KLM een monitoringplan heeft opgesteld. Dit monitoringplan⁹² is gelijktijdig met de Derde voortgangsrapportage, op 22 juni 2022, gedeeld met de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Met dit monitoringsplan zijn de voorwaarden die in het kader van het Steunpakket aan KLM zijn opgelegd op het gebied van netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid geoperationaliseerd, waardoor ze beter en tussentijds kunnen worden gemonitord.

5.2 Analyse werking monitoring

Na zijn aanstelling op 1 oktober 2020 heeft de Staatsagent zich in de eerste maanden ingelezen en bijeenkomsten bijgewoond met relevante gesprekspartners van de Staat, KLM, AFKL en externe betrokkenen en deskundigen.

De Staatsagent heeft zijn functie uitgevoerd op basis van de FA, het MF en de dienstverleningsovereenkomst. Hierna wordt per onderwerp een beschouwing gegeven op de werking van de in de FA, het MF en de dienstverleningsovereenkomst opgenomen handvatten. Onderstaand wordt ingegaan op de informatievoorziening, de consultatie- en escalatieprocedure, de communicatie door de Staatsagent en de ondersteuning van de Staatsagent. Tevens wordt ingegaan op de werking van het monitoringplan luchtvaartinhoudelijke voorwaarden.

Informatievoorziening

Wij begrijpen dat de Staatsagent informatie heeft verkregen door het opvragen van informatie en het bespreken hiervan met de RvB van KLM, het ontvangen van kwartaalrapportages van de RvB van KLM, het verkrijgen van toegang tot informatie ter voorbereiding op AC en RvC vergaderingen en door het bijwonen van AC en RvC vergaderingen.

De Staatsagent vermeldde in zijn vijfde voortgangsrapportage inzake de informatievoorziening het volgende:

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

KLM gaf aan zich in deze opmerking niet te herkennen:

“Dat herkennen wij niet. Later in het rapport (en op ons verzoek) heeft hij [de Staatsagent] erkend dat hij wel toegang bleef houden tot de reguliere Audit Committee en RvC vergaderingen en de stukken en de notulen daarvan ontving. Van zijn recht onder het “Framework Agreement” om alle vergaderingen bij te wonen heeft hij op eigen keuze geen gebruik meer gemaakt.”⁹³

De Staatsagent heeft toegang gehad tot de reguliere AC en RvC vergaderingen en ná zijn benoeming startte een speciaal periodiek overleg, genaamd 'Restructuring Audit Committee' ("RAC") met de RvB en AC om de voortgang van de implementatie van het Herstructureringsplan te bewaken. De Staatsagent gaf aan dat

⁹² Implementatieplan KLM, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 22 juni 2022.

⁹³ Brief KLM aan ministerie van Financiën van 24 mei 2023, AMS/DL.364.

deze overleggen nuttig waren voor de monitoring van het Steunpakket.⁹⁴ Tegen het einde van 2021 zijn de overleggen van het RAC beëindigd.

De Staatsagent gaf aan dat KLM na het stopzetten van de RAC heeft nagelaten de kwartaalrapportages over de naleving van de voorwaarden te verstrekken. Ná een verzoek van de Staatsagent zijn deze rapportages aan het einde van het jaar 2022 hervat. KLM gaf aan alle rapportages aan de Staatsagent binnen de gevraagde termijn te hebben verstrekt.

Toen het voor de Staatsagent in de loop van 2022 duidelijk werd dat de naleving van de voorwaarden een toenemend probleem werd, is de Staatsagent conform het escalatiemechanisme ertoe overgegaan de RvC door middel van notities hierover te informeren.

Voor de Staatsagent was dit mede een aanleiding om niet meer regulier aanwezig te zijn bij de RvC vergaderingen. In de vijfde voortgangsrapportage lichtte de Staatsagent dit als volgt toe:

“De RvC is [...] onderdeel van het escalatiemechanisme vastgelegd in de Framework Agreement. Eerste aanspreekpunt voor de Staatsagent is het bestuur. Eerder was meermaals door de voorzitter van de RvC aan de Staatsagent te kennen gegeven dat de aanwezigheid van de Staatsagent bij de vergaderingen, waar op grond van de Framework Agreement recht op bestond, de toezichthouder rol van de RvC ten opzichte van het bestuur niet ten goede kwam. Door dit recht niet meer regulier uit te oefenen werd door de staatsagent beoogd niets in de weg te leggen aan een effectieve taakuitoefening door de RvC ten aanzien van de naleving van de steunvoorwaarden. De vergaderstukken bleven aan de staatsagent ter beschikking staan.”

De Staatsagent bleef wel toegang houden tot de reguliere vergaderingen van de AC en de RvC en bleef de hier bijbehorende documenten en notulen ontvangen.

Consultatie en escalatieprocedure

De Staatsagent heeft enkele notities uitgebracht aan de RvB en de RvC van KLM met als doel (mogelijke) niet naleving van voorwaarden tijdig aan te kaarten.

De Staatsagent heeft in het kader van de escalatie twee keer een State Agent Notice ten behoeve van de RvC van KLM opgesteld:

- ▶ **22 november 2021** - Een concept van een *State Agent Notice* betreffende de naleving van de verplichtingen omtrent kostenreductie. In opvolging van deze *notice* heeft het KLM bestuur aan de Staatsagent (opnieuw) bevestigd dat KLM zich via het Herstructureringsplan heeft verbonden aan een structurele kostenreductie die oploopt tot 15% van de beïnvloedbare kosten plus een bedrag van € 344 mln. met ingang van 2025.
- ▶ **4 december 2022** - Een formele *State Agent Notice* met betrekking tot de naleving van de verplichtingen inzake kostenreducties. De Staatsagent geeft aan dat de RvC deze waarschuwing heeft genegeerd, aangezien een begroting voor 2023 is goedgekeurd die volgens de Staatsagent niet overeenkomt met het Herstructureringsplan en de in november 2021 bevestigde kostenreductie. Dit is door de Staatsagent gerapporteerd aan de Staat.

Wij begrijpen dat naar aanleiding van de voortgangsrapportages door het ministerie van Financiën verschillende gesprekken met KLM zijn gevoerd. Zo schrijft de minister van Financiën in zijn aanbiedingsbrief van de derde voortgangsrapportage, gedateerd 23 juni 2022, hierover het volgende:

“Gelet op de aard van de bevindingen van de staatsagent, heeft de Minister van Financiën contact gezocht met de voorzitter van de raad van commissarissen om ons ongenoegen te delen en de bevindingen met hem te bespreken. Tijdens dit gesprek heeft de Minister van Financiën benadrukt dat KLM de gemaakte afspraken dient na te komen. Wij verwachten ook dat de holding haar

⁹⁴ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

verantwoordelijkheid neemt bij de naleving van de voorwaarden door KLM. Dit zullen wij ook kenbaar maken aan Air France - KLM. Daarnaast zullen wij deze boodschap meegeven aan de nieuwe CEO van KLM die per 1 juli 2022 aantreedt. Daarbij zullen we aangeven dat gelet op het achterliggende doel van de steunvoorwaarden van KLM verwacht wordt dat KLM ook na het beëindigen van de steunfaciliteiten de benodigde maatregelen blijft nemen, zowel op financieel vlak als op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid."

In de Kamerbrief van 23 februari 2023 naar aanleiding van de vierde voortgangsrapportage het volgende opgenomen⁹⁵:

"Op een aantal substantiële terreinen is de naleving van de steunvoorwaarden echter teleurstellend. KLM heeft in 2021 en 2022 een goede start gemaakt met de reductie van de kosten, waarbij de doelstellingen uit het steunpakket zelfs ruimschoots zijn gehaald. KLM heeft deze goede start echter niet doorgezet: de kostenbesparingen uit 2021 en 2022 zijn onvoldoende structureel en schieten over de komende jaren ook tekort. Daarnaast is de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in maart 2022 ter zijde geschoven door KLM. Wij hebben het bestuur en de raad van commissarissen van KLM om verantwoording gevraagd. Wij verwijzen u voor de reactie van KLM ook naar de bijgevoegde brief die KLM aan het ministerie van Financiën heeft gestuurd, mede in reactie op de rapportage van de staatsagent. KLM zegt dat zij het belang van structurele kostenbesparingen inziet en het vergroten van de competitiviteit van KLM als haar prioriteit ziet. Het is echter bijzonder spijtig dat dit zich in de komende jaren niet vertaalt in structurele kostenreducties die voldoen aan de voorwaarden uit het steunpakket. Wij hebben daarom nog een keer benadrukt dat wij ervan uitgaan KLM deze woorden daadwerkelijk ten uitvoer gaat brengen"

Wij begrijpen dat de minister van Financiën - volgend op de voortgangsrapportages van de Staatsagent - meermaals haar teleurstelling heeft uitgesproken over de naleving van de voorwaarden en bij de RvB en RvC van KLM heeft aangegeven dat KLM de steunvoorwaarden dient na te leven. De rapportages van de Staatsagent waarin hij aangaf van mening te zijn dat KLM diverse voorwaarden niet naleefde, hebben niet geleid tot handhaving. In hoofdstuk 7 wordt de (niet) handhaving nader behandeld.

Wij begrijpen op basis van interviews dat de Staatsagent op de relevante momenten de consultatie- en escalatieprocedure heeft ingezet en dat deze naar behoren hebben gefunctioneerd.

Communicatie door de Staatsagent

De Staatsagent heeft vijf rapportages uitgebracht. Deze zijn eerst in ten behoeve van feitenafstemming in concept voorgelegd aan KLM en de ministeries van Financiën en IenW, alvorens ze in finale vorm met de Staat, respectievelijk door het kabinet met de Eerste en Tweede Kamer zijn gedeeld. De rapportages zijn van 27 mei 2021, 17 januari 2022, 14 juni 2022, 25 januari 2023 en 22 mei 2023. De Staatsagent heeft tevens diverse brieven aan de minister van Financiën gestuurd, waarvan de minister van Financiën de inhoud in Kamerbrieven heeft verwerkt. Nadat de Staatsagent functie op 1 november 2023 was beëindigd, heeft de voormalig Staatsagent op verzoek van de Kamer en van de minister van Financiën nog enkele brieven gedeeld met o.a. de minister van Financiën en de voorzitter van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer.

In de monitoringperiode is discussie ontstaan tussen de Staatsagent en KLM over het publiek maken van informatie. De door de Staatsagent ontvangen informatie mocht op basis van de FA en het MF uitsluitend gedeeld worden met een selecte groep individuen binnen de Staat, waarbij openbaarmaking van vertrouwelijke gegevens enkel toegestaan was na voorafgaande schriftelijke kennisgeving aan AFKL en

⁹⁵ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 23 februari 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29 232, nr. 57.

KLM. KLM heeft in haar brief van 24 mei 2023⁹⁶ haar ongenoegen geuit over het publiceren van vertrouwelijke informatie. De Staatsagent heeft hierop aangegeven:

“Alle voortgangsrapportages zijn [...] in concept met KLM gedeeld. KLM heeft alle te publiceren informatie tevoren kunnen bekijken, er is geen bedrijfsinformatie opgenomen waar KLM bezwaar tegen had. Omgekeerd deelde de KLM-directie wel de inhoud van een vertrouwelijk concept van de laatste voortgangsrapportage met enkele bonden en daarmee met de pers.”⁹⁷

De Staatsagent was krachtens het MF verplicht tot het publiceren van de voortgangsrapportages.

KLM heeft de Staatsagent verzocht om publieke uitingen over KLM piloten achterwege te laten, omdat deze polariserend zouden werken. Op dit verzoek is de Staatsagent niet ingegaan, aangezien hij van mening was dat voorwaarden specifiek betrekking hadden op de beloning en mogelijke belastingontwijking van piloten en deze personeelsgroep zijns inziens relevant was in het bereiken van de structurele kostenverlaging. KLM betwist dit.

De Staatsagent heeft middels voortgangsrapportages en brieven aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt dat aangeleverde informatie door KLM niet altijd *“correct, feitelijk en zorgvuldig”*⁹⁸ was. KLM geeft in haar brief van 24 mei 2023 in reactie hierop aan zich hier niet in te herkennen⁹⁹. In zijn brief van 5 juni 2023 geschreven in reactie op de brief van 24 mei 2023 van KLM, noemt de Staatsagent de brief van de RvB van KLM *“symptomatisch voor de externe communicatie”*. Als voorbeeld verwijst hij naar november 2021, waarin KLM structurele kostencijfers rapporteerde, die volgens de Staatsagent niet overeenkwamen met de voorwaarden conform de FA. De Staatsagent heeft vervolgens externe luchtvaartexperts ingeschakeld om vanaf dat moment alle door KLM verstrekte informatie te controleren.

Wij begrijpen van de Staatsagent dat de communicatie in de loop der tijd verhardde, soms persoonlijk werd en dat naar aanleiding van de concept vijfde voortgangsrapportage de Staatsagent zich door KLM onder druk voelde gezet. Pas nadat de Staatsagent van het ministerie van Financiën een vrijwaring voor aansprakelijkheid richting derden bevestigd had gekregen, heeft de Staatsagent zijn vijfde voortgangsrapportage afgerond. Wij begrijpen uit de interviews met zowel de Staatsagent als vertegenwoordigers van KLM dat hierover met elkaar gesproken is.

Ondersteuning Staatsagent

Wij begrijpen van de voormalig Staatsagent dat hij ten behoeve van de uitvoering van zijn werkzaamheden aanvankelijk goed is ondersteund door medewerkers van de ministeries van Financiën en IenW.

Wij begrijpen dat hij, conform de inrichting van het MF, geen instructies van de Staat heeft ontvangen over de wijze van uitvoering van zijn taken, waardoor hij zijn taak onafhankelijk heeft kunnen uitvoeren.

Voor de uitvoering van zijn taken is de Staatsagent, conform de mogelijkheid die het MF hiertoe biedt, gebruik gaan maken van externe adviseurs. Wij begrijpen van de Staatsagent dat nadat hem bleek dat KLM in 2021 onjuiste informatie had aangeleverd, c.q. informatie had ontvangen die niet overeenkwam met de definitie van de kostenreductie, hij het noodzakelijk achtte om ondersteund te worden door specialisten die de van KLM te ontvangen informatie konden controleren.

⁹⁶ Brief KLM aan ministerie van Financiën, 24 mei 2023, AMS/DL.364.

⁹⁷ Brief Staatsagent aan de minister van Financiën, 5 juni 2023.

⁹⁸ Brief Staatsagent aan de minister van Financiën, 5 juni 2023.

⁹⁹ Brief KLM aan ministerie van Financiën, 24 mei 2023, AMS/DL.364.

Monitoring luchtvaartinhoudelijke voorwaarden

De FA bestond ten aanzien van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden naast enkele resultaatsverplichtingen ook uit inspanningsverplichtingen.¹⁰⁰ Diverse voorwaarden hadden een lange doorlooptijd (tot 2030). In dit verband schreef de Staatsagent in zijn tweede voortgangsrapportage d.d. 17 januari 2022:

“Om te kunnen monitoren of KLM bij het aantrekken van de luchtvaart voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid moet een deel van die voorwaarden door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat nog worden geoperationaliseerd.”¹⁰¹

Zoals hiervoor is beschreven, is het monitoringsplan luchtvaartinhoudelijke voorwaarden op 22 juni 2022 gereedgekomen, waarin tevens rapportageafspraken zijn opgenomen.

In zijn vijfde voortgangsrapportage d.d. 22 mei 2023 merkt de Staatsagent over deze rapportage op:

“Na rappelleren heeft KLM op 4 mei 2023 een rapportage over 2022 opgeleverd die onvolledig was.”

In relatie tot de beëindiging van het Steunpakket in april 2023 geeft hij nog een aanbeveling mee.

“Ook na opzegging van het steunpakket biedt dit monitoringsplan een basis voor het ministerie om te blijven monitoren of KLM aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden voldoet en de voor 2030 toegezegde resultaten behaalt. De aanbeveling is om ervoor zorg te dragen dat tot 2030 gerapporteerd wordt wat wordt waargemaakt van de in ruil voor het steunpakket gedane beloftes.”

In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de naleving van de voorwaarden, inclusief de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden.

Opmerking EY

Wij begrijpen dat de in de FA vastgelegde informatierechten en consultatie- en escalatiemogelijkheden in opzet adequaat waren en juist hebben gewerkt.

Er is gedurende de uitvoering van de monitoringwerkzaamheden gecommuniceerd over de vertrouwelijkheid van informatiedeling. Een juiste belangenafweging tussen enerzijds het informeren van de Eerste en Tweede Kamer en anderzijds het vertrouwelijk behandelen van bedrijfsgevoelige informatie is van belang.

Het beleggen van de rol van Staatsagent bij een natuurlijk persoon maakt zijn rol persoonlijk, waardoor het onderscheid tussen functie en persoon als diffuus kan worden ervaren.

De Staatsagent heeft lenW gedurende de uitvoering van zijn werkzaamheden verzocht een monitoringsplan te ontwikkelen om zodoende tussentijds de voortgang van het naleven van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te kunnen toetsen. Dit plan is voltooid acht dagen voordat de laatste aflossing van de Directe Lening plaatsvond. De Staatsagent heeft dit plan gebruikt tussen 22 juni 2022 en 17 april 2023 en heeft in zijn vierde en vijfde voortgangsrapportage over de voortgang gerapporteerd. Het monitoringsplan heeft derhalve slechts een beperkte periode werking gehad voor de monitoring van de aan het Steunpakket verbonden voorwaarden.

¹⁰⁰ Bij een inspanningsverplichting dient een partij zich een bepaalde mate in te spannen om het resultaat te bereiken en levert het niet realiseren daarvan geen tekortkoming op als hij de nodige moeite heeft gedaan. Bij een resultaatverplichting zegt een onderneming in principe een resultaat toe.

¹⁰¹ Tweede voortgangsrapportage van de Staatsagent, 17 januari 2022.

5.3 Alternatieve monitoringsmogelijkheden

In het kader van het Steunpakket voor KLM is het instrument Staatsagent geïntroduceerd om toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden in de FA. Hierna behandelen wij twee alternatieve monitoring instrumenten: de Monitoring Trustee en de overheidscommissaris.

Monitoring Trustee

Binnen de Europese context wordt een MT aangesteld bij (i) fusies en overname trajecten waarin mededinging relevant is, (ii) (complexe) antitrust onderzoeken en (iii) bij maatregelen tegen marktmacht (inclusief verlening van staatssteun).

In de richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun van de EC is in dit verband het volgende opgenomen¹⁰²:

“Wanneer de Commissie op grond van deze richtsnoeren een besluit vaststelt, kan zij met betrekking tot de verleende steun bijkomende verslagleggingsverplichtingen opleggen om zich ervan te kunnen vergewissen dat het besluit waarmee de steunmaatregel is goedgekeurd, is nageleefd. In bepaalde gevallen kan de Commissie verlangen dat een Monitoring Trustee en/of een met de afstoting belaste Trustee wordt aangesteld, om erop toe te zien dat de aan de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden en verplichtingen in acht worden genomen.”

Een MT treedt op namens de EC om de naleving van overeengekomen voorwaarden en verplichtingen te waarborgen. Dit doet de Trustee door verschillende taken uit te voeren, die overeengestemd zijn in een MT overeenkomst (het *Trustee Mandate*).¹⁰³

De EC heeft een model Trustee Mandate gepubliceerd, die bij het aanstellen van een MT kan worden gebruikt. Het model kent naar wij begrijpen geen verankering in wet- en regelgeving en wordt per casus ingevuld/aangepast. Onderstaand volgen enkele handvatten uit het model Trustee Mandate.

- ▶ De MT wordt aangesteld en betaald door de onderneming, dient onafhankelijk te zijn, maar benoeming moet door de EC worden goedgekeurd, via goedkeuring van het Trustee Mandate.¹⁰⁴
- ▶ De MT heeft toezichtsbevoegdheden. De EC kan bevelen en instructies geven aan de MT om de naleving van de voorwaarden te waarborgen.
- ▶ De MT zal aan de onderneming maatregelen voorstellen die hij noodzakelijk acht om de naleving van de voorwaarden te waarborgen. Wanneer de onderneming de maatregelen niet binnen de door de MT gestelde termijn naleeft, kan hij maatregelen aan de EC voorstellen.
- ▶ De MT kan, indien noodzakelijk voor de monitoring, extra adviseurs benoemen. Indien de onderneming dergelijke adviseurs weigert, is de EC gerechtigd om de benoeming alsnog goed te keuren.
- ▶ Afhankelijk van de specifieke casus, kan de MT dezelfde bevoegdheden als een aandeelhouder van de onderneming krijgen. De MT kan dan (stem)rechten uitoefenen, met het oog op het naleven van de gestelde voorwaarden. Ook is het mogelijk de MT het recht te geven om leden van de RvC of niet-uitvoerende bestuurders van de RvB te vervangen.
- ▶ Binnen 15 dagen na afloop van elke maand of zoals anderszins overeengekomen met de EC, dient de MT een schriftelijk rapport bij de EC in te dienen. De MT kan ook door de EC verzocht, of op eigen initiatief, een (schriftelijk of mondeling) rapport verstrekken aan de EC en tegelijkertijd aan de

¹⁰² Richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden. Bron: EC 2014/C 249/01.

¹⁰³ Trustee Mandate, Competition Policy, European Commission. Standard Trustee Mandate, version 5 December 2013.

¹⁰⁴ Best Practice Guidelines: The Commission's Model Texts for Divestiture Commitments and the Trustee Mandate under the EC Merger Regulation, European Commission, 5 December 2013.

onderneming. Het Trustee Mandate maakt onderscheid tussen vertrouwelijke en niet-vertrouwelijke rapportage aan de EC.

- ▶ Het Trustee geeft richtlijnen hoe om te gaan bij het ontstaan van een potentieel conflict of interest.
- ▶ De MT wordt te allen tijde in informatie voorzien door de onderneming, die nodig is voor het uitvoeren van zijn taken. De onderneming moet daarbij beschikbaar zijn voor vergaderingen met de MT waarin de benodigde informatie gedeeld wordt. De onderneming geeft de MT ondersteuning waar door de MT nodig wordt geacht.

Bij de steunpakketten van de Franse en Duitse staat ten behoeve van AFKL, respectievelijk Lufthansa zijn externe adviesbureaus als MT aangesteld. De MT heeft toezicht gehouden op het naleven van voorwaarden, waaronder in deze specifieke gevallen het afstoten van een deel van de slots van beide luchtvaartmaatschappijen.

Overheidscommissaris

Een overheidscommissaris is een door de Staat voorgedragen commissaris in de RvC en een instrument om een adequate invulling van het overheidsbeleid te waarborgen en een middel om de relatie tussen de Staat en zijn deelnemingen te bestendigen.¹⁰⁵

In tegenstelling tot de Monitoring Trustee is de overheidscommissaris één persoon. Zowel publieke als private aandeelhouders hebben het recht om leden van de RvC te benoemen. Ook een door de overheid benoemde commissaris is bij wet gehouden het belang van de onderneming waarop hij toezicht houdt te dienen (Burgerlijk Wetboek 2 Artikel 250), c.q. hij/zij opereert zonder last en ruggespraak.

In 2001 heeft het kabinet in opvolging van maatschappelijke ontwikkelingen en aanbevelingen van de Commissie Corporate Governance Code (“Commissie Peters”) haar beleid ten aanzien van overheidscommissarissen heroverwogen. Zo dient de overheidscommissaris een extern persoon te zijn, die geen aanstelling als ambtenaar en/of een functie in het overheidsapparaat heeft.¹⁰⁶ Alleen bij een beleidsdeelneming kan de aanstelling een ambtenaar zijn, waarbij aanbevolen wordt dat deze wel bij een ander vakdepartement dan die van de beleidsdeelneming werkt. De (schijn van) niet-onafhankelijkheid en potentiële belangenverstrengeling dient zo voorkomen te worden.

Tijdens de kredietcrisis heeft de Staat bij verschillende financiële instellingen een overheidscommissaris aangesteld. De overheidsbelangen bleken maar beperkt gewaarborgd.¹⁰⁷ Dit speelde vooral wanneer het belang van de Staat met dat van de onderneming botsten. De overheidscommissaris dient, zoals elke commissaris in de raad, zich te richten op de belangen van de vennootschap. In de evaluatie in 2014 van de nationalisatie van SNS Reaal, is aan de minister van Financiën aanbevolen een overheidscommissaris aan te stellen als er sprake is van substantiële staatssteun.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Brief van de ministers van Financiën en EZ van 12 februari 2001, *Kamerstukken II 2000/01*, 22 064, nr. 5.

¹⁰⁶ Brief van de ministers van Financiën en EZ van 12 februari 2001, *Kamerstukken II 2000/01*, 22 064, nr. 5.

¹⁰⁷ Steun aan grote ondernemingen - leren van het verleden. *Algemene rekenkamer*. 26 juni 2020.

¹⁰⁸ Het rapport van de evaluatiecommissie nationalisatie SNS Reaal, *Rein Jan Hoekstra en Jean Frijns*, 2014.

Opmerking EY

De MT betreft een instrument dat gelijkenissen vertoont met de Staatsagent. Het model Trustee Mandate bevat handvatten voor de invulling van monitoring op het gebied van o.a. omgang met potentiële conflicts of interest, inschakeling van adviseurs, toegang tot informatie en de rapportage door de MT.

Ten aanzien van de handhaving van de steunvoorwaarden zijn er echter verschillen. Zo kan de MT maatregelen voorstellen aan de onderneming en - als dat niet leidt tot naleving - ook aan de EC. Tevens is in het model Trustee Mandate een optie opgenomen dat de MT stemrechten krijgt of een RvC lid kan vervangen. Dit laatste is situatieafhankelijk (bijvoorbeeld ten behoeve van goedkeuring van een verkoop van een onderdeel) en dient afgewogen te worden ten opzichte van bedrijfsbelangen en de impact op de governance van een onderneming. Het verstrekken van stemrechten aan een MT is onzes inziens alleen in uitzonderlijke gevallen te overwegen.

Het MT instrument is in Europese context bekend en uitgewerkt, waarmee het kaders geeft aan betrokkenen. Personen die als MT worden benoemd, werken veelal vanuit een organisatorisch verband en hebben idealiter ervaring met de uitvoering met deze of vergelijkbare rollen.

De overheidscommissaris betreft een door de Staat aangestelde commissaris, die zonder last en ruggespraak zijn commissarisrol dient uit te voeren. Wij achten een overheidscommissaris daarom niet geschikt om naleving van voorwaarden van een steunpakket te monitoren.

6 Naleving

6.1 Analyse voldoen aan voorwaarden steunverlening

In deze paragraaf wordt de naleving van de voorwaarden beschreven, zoals die waren geformuleerd in de FA. De analyse is gebaseerd op publiekelijk beschikbare voortgangsrapportages van de Staatsagent, State Agent Notices, de FA, de ten behoeve van de Staat uitgevoerde juridische analyses en communicaties van het ministerie van Financiën en KLM.

De aan het Steunpakket gestelde voorwaarden zijn van kracht geworden op 7 augustus 2020, het moment van ondertekening van de FA. Met uitzondering van de staatsgaranties en het recht op een additionele vergoeding voor de Staat bij het bereiken van een bepaalde Net Debt-to-EBITDA ratio in de vijf jaar nadat het Steunpakket is beëindigd, zijn de voorwaarden van de FA komen te vervallen op 17 april 2023, de datum waarop het Steunpakket is beëindigd.

In paragraaf 3.4 zijn de voorwaarden van het Steunpakket beschreven. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen enerzijds bedrijfseconomische en anderzijds luchtvaartinhoudelijke voorwaarden. Tevens zijn hier de overige voorwaarden en zekerheden toegelicht. Onderstaand is een analyse weergegeven van de naleving van deze voorwaarden per categorie. De analyse is gebaseerd op hetgeen de Staatsagent en KLM over de naleving van de voorwaarden gesteld hebben.

6.1.1 Bedrijfseconomische voorwaarden

In onderstaande tabel wordt de naleving van de bedrijfseconomische voorwaarden behandeld.

#	Voorwaarde	Naleving	Toelichting Staatsagent	Toelichting KLM ¹⁰⁹
1	Kosten-reductie	Deels	<i>"In 2021 en 2022 voldeed KLM ruimschoots aan de vereiste kostenreductie, maar niet door middel van maatregelen met een voldoende structurele doorwerking. Daardoor schiet de reductie van de beheersbare kosten in 2023 met € 250 mln. tekort bij de voorwaarde van het steunpakket. Daarna loopt dit gat op tot € 475 mln. structureel vanaf 2025. Dat is een kwart oplopend tot bijna de helft van de afgesproken structurele kostenreductie."</i> ¹¹⁰	<i>- "KLM heeft in de drie Coronajaren 2020, 2021 en 2022 ruimschoots de afgesproken kostenreductie van 15% behaald." - "Het punt dat de Staatsagent maakt, is dat de besparingen in zijn ogen niet structureel genoeg zijn. Hij vermeldt daarbij niet dat het woord "structureel" niet voorkomt in het "Framework Agreement." - "...Wij delen het uitgangspunt van de staatsagent om een sterke en concurrerende luchtvaartmaatschappij te zijn en te blijven. De omstandigheden waarin wij opereren, zijn inmiddels enorm veranderd. We hebben te maken met hoge inflatie, een krappe arbeidsmarkt, hogere havengelden en air traffic control-kosten alsmede supply chain-problemen. Wij realiseren ons dat structurele kostenbesparingen noodzakelijk zijn de komende jaren om al onze investeringen te kunnen betalen en concurrerend te blijven. Investeringen die nodig zijn om KLM duurzamer te maken en investeringen</i>

¹⁰⁹ Brief KLM aan ministerie van Financiën, 17 februari 2023, AMS/DL.359 en Brief KLM aan ministerie van Financiën, 24 mei 2023, AMS/DL.364.

¹¹⁰ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

		<p>voor onze klanten en onze medewerkers. Onze inspanning zijn hierop gericht. We hebben een budgetplan opgesteld dat voorziet in een reductie van de beïnvloedbare kosten.”</p>
<p>2 Winstdelingsregeling</p>	<p>- “In 2022 werd voor het eerst weer winst gemaakt, maar het steunpakket was nog niet opgezegd. Derhalve is de aangekondigde winstdeling over 2022 strijdig met de voorwaarden van het steunpakket. [...] Bovendien, naar onlangs uit onderzoek door externen is gebleken, is KLM reeds kort na ondertekening van de Framework Agreement, in strijd met deze overeenkomst, met de bonden overeengekomen om winstdeling 2022 in de cao's op te nemen en indien van toepassing uit te keren na opzegging van het steunpakket.”¹¹¹</p>	<p>- De Staatsagent stelt dat de “winstdelingsregeling” van 2022 niet uitbetaald had mogen worden [...]. Dat was een dilemma.”</p> <p>- “De bonden stelden unaniem dat door het terugvallen op de cao en het afzien van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage vanaf 1 maart 2022, de winstdelingsregeling over 2022 uitgekeerd zou moeten worden. Zij werden hierbij gesterkt door de ILO-uitspraak. Een juridische check door KLM bevestigde dat de bonden zeer waarschijnlijk in het gelijk gesteld zouden worden door een rechter.”</p> <p>- “Formeel is de winstdelingsregeling uitgekeerd na het beëindigen van de Staatssteun, in april 2023.”</p>
<p>3 Arbeidsvoorwaarden personeel</p>	<p>Deels</p> <p>- “Op verzoek van de staatsagent is van KLM in december 2022 een zelfbeoordeling ontvangen over de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage door werknemers. Daaruit blijkt dat de (door KLM zelf ingevulde) arbeidsvoorwaardelijke bijdrage per maart 2022 terzijde is geschoven.”¹¹²</p> <p>- “De arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van hoger betaald personeel bleef in 2022 ver achter (met 10%-15%) bij de voorwaarden, die zijn aangepast voor de hogere inflatie. Door de laagbetaalde grond- en cabinemedewerkers en bestuur en top management is de afgesproken bijdrage wel geleverd.”¹¹³</p>	<p>“De kritiek van de Staatsagent richt zich op de periode na 1 maart 2022, waarbij de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage door KLM is losgelaten [...] Dat is feitelijk juist en KLM heeft hiermee geworsteld. [...] Voor het loslaten van de arbeidsvoorwaardelijke steun is een aantal redenen te geven.</p> <p>- [...] Salarisverhogingen werden volledig gefinancierd uit het verdienvermogen van KLM [...]</p> <p>- De economische omstandigheden veranderden drastisch (hoge inflatie, zeer krappe arbeidsmarkt)</p> <p>- De problemen op Schiphol veroorzaakt door het tekort aan medewerkers [...]</p> <p>- [...] (ILO) met een uitspraak waarin de Staat wordt aangesproken op het “opleggen” van arbeidsvoorwaarden [...]</p>

¹¹¹ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹¹² Vierde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 25 januari 2023.

¹¹³ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

<p>4 Arbeidsvoorwaarden bestuur en top-management</p>	<p>Deels</p>	<ul style="list-style-type: none"> - "Voor bestuur en top management werd in 2022 wel voldaan aan de verlaging van de arbeidsvoorwaarden conform het steunpakket. Maar de voortijdige uitbetaling van variabele beloning 2019 was een schending van de steunvoorwaarden"¹¹⁴ - "Hoewel dit strijdig is met de voorwaarden van het steunpakket, gaf de RvC aan zich gedwongen te hebben gevoeld tot deze stap door het vonnis van de rechter op 4 augustus 2022 inzake de transitievergoeding bij het ontslag van de voormalig bestuursvoorzitter, de heer Elbers. [...] Maar op grond van de door KLM aan de staatsagent aangeleverde informatie staat niet vast dat de onderneming ondanks strijdigheid met de steunvoorwaarden gedwongen was nu uit te betalen."¹¹⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - "De Raad van Commissarissen heeft tot uitkering van de uitgestelde betaling besloten naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak omtrent een vertrekkende werknemer inzake onder andere variabele beloningen van voor het afsluiten van het steunpakket. Op basis van juridisch advies naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak, is besloten deze betaling waar men recht op had niet langer uit te stellen en uit te keren aan alle gerechtigden."
<p>5 Facilitering belastingontwijking</p>	<p>Niet</p>	<ul style="list-style-type: none"> - "De facilitering van mogelijke belastingontwijking door werknemers is, meer dan twee jaar na de miljardensteun van de Nederlandse belastingbetaler, nog steeds niet beëindigd."¹¹⁶ - "Bij belastingontwijking maakt de belastingplichtige gebruik van hiaten en verschillen in regels om minder belasting te hoeven betalen, [...] Belastingontwijking blijft strikt genomen binnen de grenzen van de wet"¹¹⁷ - "Evenmin voldoet KLM daardoor aan de Tax Governance Code van VNONCW en aan de eigen Code of Conduct voor werknemers"¹¹⁸ - "Derhalve zal zonder nadere maatregelen ook met deze nieuwe regeling geen einde zijn gemaakt aan de facilitering van mogelijke belastingontwijking"¹¹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> - "De Staatsagent stelt voorts dat het faciliteren door KLM van "mogelijke belastingontwijking" [...] niet is beëindigd. Dit is een lastige kwestie. Het bedrijf heeft afspraken gemaakt met de bonden over een extra bijdrage van het in het buitenland wonende personeel, maar die zijn door de leden nog niet geaccordeerd en daardoor niet effectief. KLM is nog steeds voornemens om deze afspraak in de komende onderhandelingsronde met de vakbonden te bestendigen. De mening van de Staatsagent dat KLM zich niet aan de "Tax Governance Code" en de "Code of Conduct" houdt, is onjuist omdat het wonen in het buitenland niet illegaal is. Het is uiteindelijk aan de medewerker om daar invulling aan te geven."
<p>6 Dividend</p>	<p>Wel</p>	<p>"Op basis van rapportage van KLM constateert de staatsagent dat KLM sinds de start van het steunpakket geen dividend heeft uitgekeerd".¹²⁰</p>	<p>n.v.t.</p>

¹¹⁴ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹¹⁵ Vierde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 25 januari 2023.

¹¹⁶ Vierde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 25 januari 2023.

¹¹⁷ Derde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 14 juni 2022.

¹¹⁸ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹¹⁹ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹²⁰ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

Onderstaand volgt een korte beschouwing op de posities van de Staatsagent en KLM op de naleving van de voorwaarden.

1. Kostenreductie

Over 2020-2022 weet KLM minimaal 15% kosten te reduceren. Alhoewel KLM geleidelijk aan deze voorwaarde mocht gaan voldoen, wist zij reeds in 2020 dit percentage te realiseren.

Alhoewel het woord structureel niet in de FA staat, is deze wel opgenomen in het Herstructureringsplan. In zijn brief aan de minister van Financiën d.d. 5 juni 2023 schrijft de Staatsagent hier ook over:

"[...] In het Herstructureringsplan komt het woord "structureel" maar liefst 17 keer voor"¹²¹.

Het Herstructureringsplan is geïntroduceerd in de FA en hangt hier nauw mee samen. Met het beëindigen van het Steunpakket is de kostenreductievoorwaarde, zoals uitgewerkt in het Herstructureringsplan dat liep tot en met 2025, vervallen.

De Staatsagent heeft op basis van de begroting 2023 aangegeven dat de kostenreductie in 2023 niet wordt gerealiseerd. KLM deelt deze zienswijze niet en is van mening gedurende de looptijd van het Steunpakket aan de vereiste kostenreductie te hebben voldaan. KLM benadrukt in interviews het structureel verlagen van kosten als een van haar voornaamste prioriteiten te zien.

2. Winstdelingsregeling

Over 2020 en 2021 heeft KLM in lijn met de afspraken in de FA geen winstdeling uitgekeerd. In april 2023, na beëindiging van het Steunpakket, heeft KLM de winstdelingsregeling over 2022 wel uitbetaald aan haar personeel (met uitzondering van het senior management).

Wij begrijpen dat KLM van mening was dat zij na de ILO-uitspraak een lastige positie had ten opzichte van de vakbonden (zie toelichting paragraaf 4.5) en dat een juridische check door KLM bevestigde dat de bonden zeer waarschijnlijk in het gelijk gesteld zouden worden. KLM gaf aan dat de winstuitkering formeel na beëindiging van het Steunpakket heeft plaatsgevonden.

De Staatsagent geeft in de vijfde voortgangsrapportage van 22 mei 2023 aan van mening te zijn dat het opschorten van de winstdelingsregeling niet gaat *"over het moment van uitbetaling, maar over de toekenning en uitbetaling zelf"*.¹²² Derhalve acht hij de winstdeling over 2022 strijdig met de voorwaarden van het Steunpakket.

Of wel of niet aan de winstdelingsvoorwaarde is voldaan betreft een juridische vraag.

3. Arbeidsvoorwaarden personeel

De arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het personeel is vanaf 1 maart 2022 niet geleverd in verband met het afsluiten van nieuwe cao's. KLM geeft diverse omstandigheden aan waarom zij de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage vanaf dat moment niet heeft nageleefd. In paragraaf 6.2 worden deze nader beschouwd.

Wij merken op dat de Staatsagent als gevolg van gewijzigde omstandigheden, met goedvinden van de Staat, bij zijn analyses rekening heeft gehouden met de onverwacht hoge inflatie. Tevens geeft de Staatsagent in zijn vierde voortgangsrapportage aan rekening te houden enkele additionele niet beheersbare kosten. De FA voorzag hier niet in.

4. Arbeidsvoorwaarden topmanagement en bestuur

Er is voldaan aan de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het topmanagement en het bestuur afgezien van de variabele beloning voor top management en bestuur over 2019 werd uitgekeerd in 2022. Wij begrijpen dat KLM zich gedwongen voelde om deze variabele beloning uit te betalen gegeven de uitspraak van de rechter op 4 augustus 2022¹²³ inzake de transitievergoeding van een vertrekkend bestuurder.

¹²¹ Brief Staatsagent aan de minister van Financiën, 5 juni 2023.

¹²² Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹²³ Rb. Amsterdam 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2022:6196.

5. Facilitering belastingontwijking

De Staatsagent heeft beoordeeld dat niet is voldaan aan de voorwaarde dat facilitering van mogelijke belastingontwijking door buiten Nederland woonachtige werknemers dient te worden beëindigd. Weliswaar geeft de Staatsagent in zijn vijfde voortgangsrapportage aan dat KLM een regeling overeen is gekomen met de vakbonden van piloten en cabinepersoneel dat gratis woon-werkverkeer voor werknemers die buiten Nederland wonen wordt afgeschaft, mits instemming wordt verleend door de leden van deze bonden. De leden van de vakbonden van cabinepersoneel hadden toen al met regeling ingestemd, de leden van de pilotenvakbond hadden nog niet ingestemd.

6. Dividend

Aan de voorwaarde dat geen dividend uitgekeerd mocht worden, is voldaan.

6.1.2 Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden

De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden betroffen deels inspanningsverplichtingen en deels resultaatverplichtingen. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden hadden een lange termijn karakter, wat tussentijdse vaststelling van naleving van deze voorwaarden voor de Staatsagent lastig maakte. Om beter op de naleving te kunnen toezien, is op 22 juni 2022 nog wel het door het ministerie van IenW opgestelde 'Monitoringsplan luchtvaartinhoudelijke steunvoorwaarden KLM' gereedgekomen. Deze heeft slechts een beperkte periode effect gehad. In zijn vijfde voortgangsrapportage schrijft de Staatsagent in dit verband:

“Ook na opzegging van het steunpakket biedt dit monitoringsplan een basis voor het ministerie om te blijven monitoren of KLM aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden voldoet en de voor 2030 toegezegde resultaten behaalt.”

Vanwege het lange termijn karakter van de voorwaarden heeft de Staatsagent in belangrijke mate niet tussentijds de naleving kunnen vaststellen. Wel heeft de Staatsagent tussentijds gerapporteerd over de voortgang van de gestelde voorwaarden ten aanzien van netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid.

Netwerkkwaliteit

KLM had zich gecommiteerd aan de ontwikkeling van haar bestemmingennetwerk in lijn met het selectiviteitsnetwerk van de Nederlandse overheid en de ten tijde van het opstellen van de FA nog uit te werken beleidskader netwerkkwaliteit. Dit beleidskader is in december 2022 gepubliceerd.¹²⁴

SEO heeft in opdracht van de Staatsagent de netwerkkwaliteit gemeten over 2013-2022.

In zijn vijfde voortgangsrapportage concludeerde de Staatsagent dat KLM ruim de helft van de vluchten op Schiphol uitvoert. Hij merkte daarbij op dat KLM: *“haar capaciteit [...] minder dan andere luchtvaartmaatschappijen richt op voor Nederland relevante Global and World Cities (GaWC) bestemmingen; en dat het aantal unieke routes van KLM is gedaald. De bijdrage van KLM aan de netwerkkwaliteit van Schiphol is relatief afgenomen.”*

Op het moment van schrijven van zijn vijfde voortgangsrapportage was de publieke visie op de luchtvaartsector ten opzichte van het begin van de COVID-19 sector sterk in beweging gekomen. Waar in 2019 de Nederlandse luchtvaartsector nog uitging van een 'kwalitatieve' groei van Schiphol naar een maximum van 500.000 vliegtuigbewegingen per jaar op Schiphol, een maximum van 32.000 vliegtuigbewegingen in de nacht en een zo snel mogelijk openen van Lelystad Airport, is het perspectief sindsdien veranderd en kwam er meer aandacht voor de maatschappelijke bijdrage van de luchtvaartsector.

Ter illustratie verwijzen wij naar het op 24 juni 2022 door het kabinet genomen Hoofdlijnenbesluit Schiphol om te komen tot *“een nieuwe balans tussen het belang van de internationale luchthaven en de kwaliteit van de leefomgeving”*, waarbij werd uitgegaan van een krimp naar maximaal 440.000 vliegtuigbewegingen per jaar. Een ander voorbeeld is het in 2022 gepubliceerde 8 punten plan van Schiphol 'kiezen voor een stiller,

¹²⁴ Kamerbrief beleidskader netwerkkwaliteit van 22 december 2022, I E NW/BSK-2022/290008.

schoner en beter Schiphol'. Hierin wordt uitgegaan van "een luchthaven en een luchtvaartsector die meer in balans zijn met de wereld eromheen. Want het is tijd voor perspectief voor de omgeving, onze medewerkers en de luchtvaartsector." Het 8 punten plan bevat o.a. het schrappen van nachtvluchten, het beëindigen van privé- en klein zakelijke vluchten op Schiphol en maatregelen om geluid en CO₂ uitstoot te verminderen.

De maatschappelijke discussie over de omvang en bijdrage van Schiphol en KLM, qua netwerkqualiteit, leefbaarheid en duurzaamheid zijn dan ook in beweging.

Leefbaarheid

KLM had zich geëngageerd aan verschillende leefbaarheidsinitiatieven: het principe waarbij verdere toekomstige groei door (Schiphol) verdiend moet worden, het uitvoeringsplan hinderreductie, het actieplan ultrafijnstof, het actieprogramma stikstof, de uitvoeringsagenda Air Rail, een reductie van het aantal nachtvluchten op Schiphol tot 25.000 per jaar¹²⁵, een jaarlijkse reductie van 2% van het aantal ernstig gehinderden en het creëren van periodieke rustmomenten.

De Staatsagent heeft over de status van de KLM bijdrage aan deze initiatieven gerapporteerd en meldde verder dat het kabinet besloten heeft het aantal nachtvluchten te reduceren tot 29.000; hetgeen toentertijd nog opgenomen diende te worden in het Luchthaven Verkeersbesluit Schiphol. Cijfers over 2022 zijn destijds niet aan de Staatsagent ter beschikking gesteld.

Duurzaamheid

KLM had zich geëngageerd aan de doelen van het ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart van 21 februari 2019, inclusief de reductie van de carbon footprint in 2030 tot minimaal het niveau van 2005 en het terugbrengen van de CO₂-uitstoot per passagierskilometer met 50% in 2030 ten opzichte van 2005. KLM zou tevens deelnemen aan de eerste Nederlandse fabriek voor duurzame brandstof en zal in 2030 tenminste 14% duurzame brandstof bijmengen, zoals beschreven in het ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart.

De Staatsagent rapporteerde dat de KLM in 2019 -2022 voldeed aan de CO₂ uitstoot commitment. In 2022 was de uitstoot 72% van het 2005 niveau. Ten aanzien van de voortgang ten aanzien van de uitstoot van CO₂ per passagierskilometer is het niveau in 2022 66% van het 2005-niveau. Om de doelstelling van 2030 te halen zou tot en met 2030 nog een daling van 16% punt nodig zijn.

Ten aanzien van het bijmengen van duurzame brandstof ('Sustainable Aviation Fuel' - ofwel 'SAF') kan opgemerkt worden dat KLM nog ver af is van het realiseren van haar bijmengdoelstelling. In het jaarverslag 2022 geeft KLM aan samen met Air France meerjarige contracten te hebben afgesloten met twee leveranciers van SAF voor in totaal 1,6 mln. ton brandstof. Volgens KLM helpt dit in het realiseren van 3,33% bijmenging wereldwijd in 2030.¹²⁶ De komende jaren zal moeten blijken of de doelstelling van 14% voor vluchten uit Nederland wordt gerealiseerd. KLM is een samenwerking aangegaan om een fabriek te bouwen voor duurzame brandstof in Delfzijl.

6.1.3 Overige voorwaarden

Op basis van de vijfde rapportage van KLM aan de Staatsagent constateren wij dat aan de voorwaarden, dat KLM het Steunpakket enkel en alleen ten behoeve van KLM en voor algemene ondernemingsdoeleinden zou gebruiken, heeft voldaan. Tevens is hier benoemd dat KLM aan de financiële condities verbonden aan de Directe Lening en Garantie heeft voldaan.

¹²⁵ Deze commitment was verbonden aan de opening van Lelystad Airport voor commerciële vluchten, een minimale capaciteit van Schiphol en de aanwezigheid van treinverbindingen tussen Schiphol en enkele grote buitenlandse steden.

¹²⁶ KLM - Jaarrekening 2022

Opmerking EY

Op basis van de rapportages van de Staatsagent en de reacties van KLM hierop constateren wij dat diverse bedrijfseconomische voorwaarden van het Steunpakket door KLM gedeeltelijk niet zijn nageleefd. In hoeverre sprake is van een toerekenbare tekortkoming inzake de niet naleving van bedrijfseconomische voorwaarden van de FA door KLM, betreft een juridische vraag en valt buiten de reikwijdte van ons rapport.

Door de eerder dan verwachte beëindiging van het Steunpakket en het lange termijn karakter van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden heeft de Staatsagent voornamelijk de tussentijdse voortgang van de naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden gerapporteerd en kon de naleving van deze voorwaarden niet tussentijds door de Staatsagent worden vastgesteld.

6.2 Beschrijving oorzaken niet naleving van voorwaarden

In deze paragraaf wordt ingegaan op de oorzaken voor het niet naleven van de voorwaarden door KLM.

Deze paragraaf bevat een beschouwing op basis van de door EY geanalyseerde informatie en interviews met bij het Steunpakket betrokken personen. EY heeft niet zelfstandig onderzoek uitgevoerd naar de naleving van voorwaarden. De oorzaken voor niet naleving betreffen:

1. Opzet van de voorwaarden;
2. Ontbreken van directe financiële consequenties aan niet naleving;
3. Snelle herstel van de luchtvaart en veranderde economische omstandigheden;
4. Complexe stakeholderveld; en
5. Tijdsgeest waarin het Steunpakket aan KLM is vormgegeven.

Hierna worden de oorzaken nader toegelicht.

1. Opzet van de voorwaarden

Gebrek aan SMART¹²⁷ geformuleerde voorwaarden

Een deel van de bedrijfseconomische en de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden waren in de FA onvoldoende SMART geformuleerd.

Zo was in de FA geen expliciete definitie van beïnvloedbare kosten opgenomen. Wel was in de FA opgenomen dat de kostenreductie ten opzichte van een nog nader overeen te komen benchmark diende plaats te vinden. Uiteindelijk is dit door KLM in het Herstructureringsplan uitgewerkt.

Ook na finaliseren van het Herstructureringsplan was er nog discussie tussen de namens de Staat betrokken adviseur en KLM over de benodigde kostenreductie. Hierbij ging de discussie over (i) een structurele kostenreductie versus een kostenreductie gedurende de looptijd van het Steunpakket en (ii) de vraag of de beïnvloedbare kosten op langere termijn 50% of 70% van de totale kosten zouden uitmaken. Wij begrijpen dat deze discussies ruis hebben veroorzaakt. Wij begrijpen uit de juridische advisering over de handhavingsmogelijkheden aan de Staat, dat de vormgeving van de voorwaarden rondom winstdelingsregeling en beëindiging van de belastingontwijking evenmin eenduidig waren.

De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden waren niet SMART geformuleerd. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden hadden een lange termijn karakter, waarbij geen tussentijdse milestones waren gedefinieerd. Het was derhalve voor KLM en de Staatsagent niet mogelijk om tussentijds vast te stellen of deze voorwaarden door KLM werden nageleefd. Bovendien bestonden de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden voor een deel uit inspanningsverplichtingen (in plaats van resultaatsverplichtingen), waardoor de vraag of naleving heeft plaatsgevonden arbitrair werd. In dit verband merken wij op dat de Staatsagent in zijn tweede voortgangsrapportage het ministerie van IenW heeft verzocht om een monitoringsplan te ontwikkelen om de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te operationaliseren met als doel om tussentijds de voortgang van het naleven van deze voorwaarden te kunnen toetsen. Het monitoringplan¹²⁸ is gelijktijdig met de derde voortgangsrapportage, op 22 juni 2022, gedeeld met de Tweede Kamer en is door de Staatsagent tot 17 april 2023 gebruikt voor de monitoring op luchtvaartinhoudelijke voorwaarden. Het monitoringsplan heeft derhalve slechts een jaar gedurende de looptijd van de FA werking gehad.¹²⁹

Aantal voorwaarden

In vergelijking met steunarrangementen van andere Europese luchtvaartmaatschappijen, kenmerkt de FA zich door een uitgebreid aantal voorwaarden. De hoeveelheid en het gebrek aan samenhang aan

¹²⁷ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

¹²⁸ Monitoringsplan luchtvaartgerelateerde voorwaarden, Ministerie van IenW, 22 juni 2022.

¹²⁹ Het monitoringsplan biedt het kabinet een basis voor monitoring ook na afloop van die looptijd, om te kunnen bijhouden en aan de Kamer rapporteren in welke mate KLM voldeed aan de doelstellingen met een langere termijn karakter.

voorwaarden grijpt in op de bedrijfsuitoefening. Zo is het bedrijfsmatig voor een onderneming uitdagend om kostenbesparingen te realiseren, terwijl het tegelijkertijd geacht werd investeringen te doen om aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te voldoen. Dat de voorwaarden ingrepen in de bedrijfsuitoefening lag ook besloten in de FA.

2. Ontbreken van directe financiële consequenties aan niet naleving

De FA bood - anders dan de voorwaarden voor het beschikbaar komen van de tweede tranche van de Directe Lening - geen mechanisme dat verdere financiële consequenties verbond aan niet naleving van voorwaarden. Zo zijn de Directe Lening en RCF niet opeisbaar bij het niet naleven van de voorwaarden, is geen ruime tranchering opgenomen en zijn geen boeteclausules opgenomen. Zoals eerder beschreven, is dit de uitkomst van onderhandelingen en mede het gevolg het betrekken van de banken in de steunverlening.

De ministers van Financiën en IenW lichten in de aanbiedingsbrief van de Vijfde rapportage van de Staatsagent aan de Eerste en Tweede Kamer toe:

“Zo kon de Staat de lening niet terugvorderen en de staatsgarantie niet intrekken bij niet-naleving van de steunvoorwaarden door KLM en dit daarom niet inzetten als pressiemiddel. Deze mogelijkheid was niet opgenomen in het Steunpakket, omdat het kabinet het van belang vond dat ook de banken bijdroegen aan de steunverlening (de zogenoemde bail in). Vanwege hun betrokkenheid was het vervolgens niet haalbaar om ontbindende voorwaarden van de Staat op te nemen in de financieringsdocumentatie, die waren gekoppeld aan het niet naleven van de voorwaarden. De banken wilden namelijk niet het risico lopen dat de staat eigenstandig de steun zou kunnen stopzetten bij een onderneming met een - ten tijde van het opzetten van het Steunpakket - sterk verslechterd financieel profiel.”¹³⁰

Het hebben van “pressiemiddelen” draagt bij aan het afdwingen van de naleving van voorwaarden. In het Steunpakket waren geen financiële consequenties voor KLM opgenomen voor het geval zij de voorwaarden niet naleefde. In paragraaf 7.2 wordt hier nader op ingegaan.

3. Het snelle herstel van de luchtvaart en veranderde economische omstandigheden

De luchtvaartsector is in 2022 relatief snel hersteld. Het beschikbaar komen van vaccinaties voor het publiek leidde tot een heropening van het luchtruim, hetgeen resulteerde in een toegenomen vraag naar vakantiereizen. KLM benoemt in de brief van 17 februari 2023:¹³¹

“Inmiddels hebben we gelukkig weer ter maken met een grote vraag naar vliegtickets. Onze klanten willen weer op reis. Ons herstel wordt niet alleen mogelijk gemaakt door de vraag naar tickets, maar ook door onze mensen op de grond, in de cabine en in de cockpit.”

In dezelfde brief berichtte KLM het volgende over onvoorziene omstandigheden, die dit met zich meebracht:

“De omstandigheden waarin wij opereren zijn inmiddels enorm veranderd. We hebben te maken met hoge inflatie, krappe arbeidsmarkt, hogere havengelden en air traffic control-kosten alsmede supply chain-problemen”.

Ten aanzien van de arbeidsmarktproblematiek beschrijft KLM in dezelfde brief:

“We hadden alleen al op de grond vijfhonderd openstaande vacatures. De torenhoge inflatie en krappe arbeidsmarkt betekenen dat we concurrerende arbeidsvoorwaarden moeten aanbieden. Dit om mensen te houden, de vacatures te vervullen, om uitstroom te beperken, om operationele chaos te voorkomen

¹³⁰ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 31 mei 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29 232, nr. 59 en *Kamerstukken I 2022/23*, 36 108, K.

¹³¹ Brief KLM aan ministerie van Financiën, 17 februari 2023, AMS/DL.359.

en aan de vraag naar reizen te kunnen blijven voldoen. We zijn ervan overtuigd dat zonder deze afspraken de tekorten van medewerkers op essentiële plaatsen nog veel groter waren geweest en daarmee de schade voor onze klanten.”

In mei 2022 waren er lange rijen op Schiphol en forse vertragingen vanwege personeelstekorten bij de bagage afhandeling en de beveiliging. In haar brief van 24 mei 2023 benoemt KLM deze Schipholproblematiek mede als reden voor het loslaten van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage:

“De problemen op Schiphol veroorzaakt door het tekort aan medewerkers verstoorden de operatie aanzienlijk en een discussie ontstond over de arbeidsomstandigheden en vergoedingen van personeel op de luchthaven.”

Er was sprake van een sneller dan verwacht herstel van de luchtvaartsector en veranderde economische omstandigheden. Het niet volledig naleven van de gestelde voorwaarden werd door KLM in belangrijke mate toegeschreven aan deze onvoorziene omstandigheden.

In dit kader is het tevens van belang op te merken dat de opleving van de luchtvaartsector, naast het gebruik van generieke COVID-19 maatregelen door KLM, ertoe heeft geleid dat KLM reeds in juni 2022 de Directe Lening heeft kunnen terugbetalen en op 17 april 2023 het Steunpakket heeft kunnen beëindigen.

Alhoewel KLM tot en met 17 april 2023 gebonden was aan de bedrijfseconomische voorwaarden van het Steunpakket, zijn deze volgens de Staatsagent vanaf 2022 in belangrijke mate niet nageleefd. De Staatsagent heeft in zijn rapportages aangegeven in zijn analyses te hebben gecorrigeerd voor capaciteit, brandstofprijzen en een relevante prijsindex en de vereiste structurele kostenreductie gecorrigeerd te hebben voor een aantal niet beheersbare kosten.¹³² KLM voldeed volgens de Staatsagent ook na de aanpassingen in de berekening, niet aan de desbetreffende voorwaarden.

Wij begrijpen van de Staatsagent dat KLM de Staat en de Staatsagent niet tijdig heeft ingelicht over een aanstaand niet naleven van de voorwaarden. Hierdoor zou de Staat onvoldoende de mogelijkheid zijn geboden om (i) zich te beraden over maatregelen om de onverkorte nakoming van de voorwaarden af te dwingen of (ii) in overleg te treden over het bijstellen van de voorwaarden op een wijze die voor beide partijen acceptabel zou zijn.

4. Het complexe stakeholder landschap

Alhoewel KLM zich via de FA gecommitteerd heeft aan de naleving van voorwaarden, kwam naleving op gespannen voet te staan door de uitspraak van de kantonrechter (inzake de transitievergoeding van een voormalig bestuurder van KLM) en de mede in verband met het ILO rapport ingenomen positie van de vakbonden. Tevens kreeg KLM te maken met druk van ketenpartners, die kostenstijgingen doorvoerden.

Inzake de transitievergoeding voor een voormalig bestuurder van KLM schrijft de minister van Financiën in de Kamerbrief van 7 november 2022 het volgende:¹³³

“De kantonrechter heeft eveneens geoordeeld dat de transitievergoeding niet als een bonus of andere door de staat van betaling uitgesloten beloning kwalificeert. [...] Naast de hoogte en het moment van uitbetalen van de transitievergoeding, heeft de kantonrechter ook geoordeeld wanneer bepaalde variabele looncomponenten uitbetaald moeten worden. Het gaat hier om variabele looncomponenten uit 2019 en een LTI uit 2015-2016 en 2017-2019. [...] Op grond van artikel 7:686a lid 1 Burgerlijk Wetboek moet betaling van de transitievergoeding plaatsvinden binnen een maand na het einde van

¹³² Het gaat om de kosten voor *Air Traffic Control*, *Airport Charges* van o.m. Schiphol, *Emission Trade System* en *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*. Bron: Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹³³ Brief van de minister van Financiën van 2 november 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 29 665, nr. 446.

het dienstverband. De kantonrechter heeft dan ook geoordeeld dat de onderneming betaling niet kan uitstellen tot het moment dat het steunpakket volledig is opgezegd."

Naar aanleiding van de uitspraak van de kantonrechter¹³⁴ heeft KLM in 2022 de variabele beloning over 2019 aan het gehele bestuur en topmanagement uitgekeerd, ondanks dat in de FA was opgenomen dat - zolang het Steunpakket niet beëindigd en afgelost is - geen variabele beloningen aan bestuur en topmanagement mochten worden uitgekeerd. Hierover wordt in de Kamerbrief¹³⁵ van 23 februari 2023 het volgende over geschreven:

"Volgens de raad van commissarissen (RvC) van KLM waren zij gedwongen om deze stap te nemen door een vonnis van een rechter inzake een procedure tussen KLM en de oud-CEO van KLM, de heer Elbers. Op grond van deze uitspraak was KLM verplicht om deze variabele beloning over 2019 uit te keren aan de heer Elbers bij het einde van zijn dienstverband. De overwegingen uit dit vonnis zouden volgens de RvC ook van toepassing zijn op het zittende bestuur en het topmanagement."

KLM voelde zich gedwongen om de uitspraak van de kantonrechter te respecteren en hieraan consequenties te verbinden, die tegen de Steunpakket voorwaarden ingingen.

De cao's die in 2020 als onderdeel van het Herstructureringsplan zijn onderhandeld met vakbonden, liepen af begin 2022 (cockpit cao) en eind 2022 (grond en cabine cao). Bij de nieuwe cao-onderhandelingen tussen bonden en KLM is de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van personeel in de periode ná 1 maart 2022 losgelaten.

De vakbonden achtten zich op basis van het ILO-rapport niet (meer) gehouden aan de commitment clausules. KLM schreef hier onderstaande over in haar brief van 24 mei 2023:¹³⁶

"Als laatste kwam de International Labour Organization (ILO) met een uitspraak waarin de Staat werd aangesproken op het "opleggen" van arbeidsvoorwaarden aan een onderneming zonder de bonden op een juiste manier te hebben betrokken. Ook stelde de ILO dat de termijn nooit langer mocht zijn dan strikt noodzakelijk."

Daarnaast schreef KLM in haar brief van 24 mei 2023 het volgende over het uitkeren van de winstdelingsregeling over 2022:

"Echter, de winstdelingsregeling is integraal onderdeel van de cao en is in het verleden "uitgeruild" voor een nullijn op vast salaris. De bonden stelden unaniem dat door het terugvallen op de cao en het afzien van de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage vanaf 1 maart 2022, de winstdelingsregeling over 2022 uitgekeerd zou moeten worden. Zij werden hierbij gesterkt door de ILO-uitspraak. Een juridische check door KLM bevestigde dat de bonden zeer waarschijnlijk in het gelijk gesteld zouden worden door een rechter."

KLM voelde zich gedwongen om tegemoet te komen aan de eisen van de vakbonden. Wij begrijpen dat hierdoor en door de krapte op de arbeidsmarkt (hiervoor behandeld) KLM het voor haar bedrijfsuitoefening noodzakelijk achtte om in te stemmen met aanpassing van de arbeidsvoorwaarden. Zoals in paragraaf 4.5 toegelicht was de Staat van mening dat het ILO rapport geen juridische gevolgen voor de geldigheid van de voorwaarden:¹³⁷

"De Nederlandse Staat is het met de aanbeveling van de ILO eens dat de maatregel niet langer dient te duren dan strikt noodzakelijk is. Het steunpakket voldoet hieraan, omdat de voorwaarden die zijn

¹³⁴ Rb. Amsterdam 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2022:6196.

¹³⁵ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 23 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 232, nr. 57.

¹³⁶ Brief KLM aan ministerie van Financiën, 24 mei 2023, AMS/DL.364.

¹³⁷ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 23 juni 2022, Kamerstukken II 2021/22, 29 232, nr. 54.

overeengekomen met KLM juridisch van kracht blijven tot de steun is afbetaald en beëindigd. Het ILO rapport heeft geen juridische gevolgen voor de geldigheid van deze voorwaarden.”

Tenslotte verhoogden enkele ketenpartners van KLM hun tarieven, waardoor wij begrijpen dat het voor KLM uitdagender werd om de 15% kostenreductie van beïnvloedbare kosten te realiseren. Een voorbeeld hiervan is Schiphol, die haar tarieven in 2022 met 9% en in 2023 met respectievelijk 12% verhoogde.¹³⁸

5. De tijdsgeest waarin het Steunpakket is vormgegeven

Het Steunpakket is tot stand gekomen in een unieke crisissituatie. Reeds op 12 maart 2020 was duidelijk dat AFKL en KLM steun zochten bij de Franse en Nederlandse staat om de COVID-19 pandemie te kunnen doorstaan. Er zijn toentertijd omvangrijke steunpakketten opgetuigd.

KLM begaf zich in de fase van steunaanvraag in *distress*. Zij wist dat zij binnen afzienbare tijd niet meer in staat zou zijn aan haar verplichtingen te kunnen voldoen. Het voornaamste doel van KLM is toen geweest om de steun daadwerkelijk te ontvangen. Het is niet onredelijk aan te nemen dat een steunontvanger in een situatie van *distress* bereid is voorwaarden te accepteren, die mogelijk uitdagend voor haar zullen zijn.

De Staatsagent rapporteerde dat KLM reeds kort na ondertekening van de FA met de bonden overeengekomen is om winstdeling 2022 in de cao's op te nemen en indien van toepassing uit te keren na opzegging van het steunpakket.”¹³⁹

Voorzienbaarheid niet naleving van voorwaarden

De bedrijfseconomische voorwaarden werden ten tijde van de totstandkoming van het Steunpakket realistisch gevonden. Op basis van de advisering aan de Staat ten tijde van de AFKL aandelenaankoop werd de structurele kostenreductie voor KLM toentertijd haalbaar geacht. Ook was er onzes inziens bij de totstandkoming geen gereede twijfel over de naleving van de arbeidsvoorwaardelijke voorwaarden. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden waren voornamelijk een herbevestiging van bestaande afspraken en wettelijke kaders. Het snelle herstel van de luchtvaart en veranderde economische omstandigheden waren ten tijde van de totstandkoming van het Steunpakket niet te voorzien. De Staat vertrouwde erop dat het niet verbinden van directe financiële consequenties aan niet naleving KLM de naleving van voorwaarden door KLM niet zou beperken.

Concluderend geldt dat niet naleving van voorwaarden niet voorzienbaar was. In paragraaf 9.1 geven wij diverse aanbevelingen die niet naleving van voorwaarden bij toekomstige steunverleningen kan helpen voorkomen.

¹³⁸ Diverse nieuwsartikelen, zoals RTL, [‘Einde slepende ruzie: Schiphol mocht tarieven met 37 procent verhogen’](#), 26 maart 2024.

¹³⁹ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

Opmerking EY

Diverse voorwaarden van het Steunpakket waren niet voldoende SMART geformuleerd. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden hadden een lange doorlooptijd en waren tussentijds lastig meetbaar. Sommige voorwaarden betroffen inspanningsverplichtingen, waarvan het toetsen van naleving in opzet arbitrair is.

Het uitgebreide aantal en het gebrek aan samenhang van de gestelde voorwaarden had invloed op de bedrijfsuitoefening van KLM, waardoor naleving van de gestelde voorwaarden in opzet werd bemoeilijkt.

In het Steunpakket waren onvoldoende financiële consequenties opgenomen voor KLM, indien KLM de voorwaarden niet naleefde. Het verbinden van financiële consequenties draagt bij aan het afdwingen van de naleving van voorwaarden.

De gestelde voorwaarden hielden in opzet - anders dan de in het Herstructureringsplan opgenomen indexatie - geen rekening met wijzigingen in omstandigheden. Desalniettemin geeft de Staatsagent in zijn rapportages aan vanaf november 2021 in zijn analyse rekening te hebben gehouden met onder andere een relevante prijsindex en vanaf 2023 ook met een aantal niet beheersbare kosten. KLM voldeed volgens de Staatsagent, ook na correctie hiervoor, niet aan de desbetreffende voorwaarden.

Alhoewel het Steunpakket tot stand is gekomen in een unieke crisissituatie dient de Staat zich bij het overeenkomen van voorwaarden bewust te zijn van de druk waaronder een steunontvanger staat. De voorwaarden dienen realistisch te zijn om effectief te kunnen zijn. Uiteraard ontslaat dit niet de verantwoordelijkheid van de steunontvanger om gemaakte afspraken na te komen.

Niet naleving van voorwaarden was ten tijde van de totstandkoming van het Steunpakket niet voorzienbaar.

7 Handhaving

7.1 Handhavingsmogelijkheden

De FA vormt de voornaamste basis om vast te stellen welke handhavingsmogelijkheden de Staat had om naleving van de aan het Steunpakket verbonden voorwaarden af te dwingen.

Zoals reeds in hoofdstuk 5 is beschreven, zijn in de FA uitgebreide monitoringmogelijkheden opgenomen, waaronder de mogelijkheden tot consultatie en escalatie. Handhaving ziet toe op de situatie dat deze monitoringsinstrumenten niet of onvoldoende werken. Deze paragraaf gaat in op de mogelijkheden die de Staat tot zijn beschikking had om naleving van voorwaarden af te dwingen.

In de FA is een *mediation*- en arbitragemechanisme opgenomen (beide bij de *International Chamber of Commerce* ("ICC") beschreven). Ook biedt de FA de mogelijkheid aan partijen om een kortgedingprocedure te starten. De Staat, met AFKL en KLM als contractpartijen bij de FA, heeft van deze handhavingsmogelijkheden geen gebruik gemaakt. Voor de volledigheid merken wij op dat de Staatsagent geen handhavinginstrumenten tot zijn beschikking had.

De FA bevatte geen bepalingen die tot directe financiële consequenties bij AFKL en/of KLM leidden. Zo was het niet mogelijk de Directe Lening tussentijds op te eisen en was de Garantie niet te beëindigen. Ook was geen mechanisme opgenomen, dat leidde tot financiële consequenties voor AFKL en/of KLM bij het niet naleven van de voorwaarden (bijv. een boeteclausule). De FA bevatte ook geen mogelijkheid om ontbinding van de FA te eisen.

Voor de beoordeling of de Staat succesvol had kunnen handhaven, is een aantal andere zaken uit de FA relevant om te melden:

- ▶ De doelformulering opgenomen in de considerans van de FA was beperkter dan de formulering in de Kamerbrieven;
- ▶ De FA bevatte juridische clausules, waardoor bij de interpretatie van de FA, veel waarde werd toegekend aan de exacte formulering in de FA (en minder aan de -intenties die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de FA);
- ▶ De formulering van de voorwaarden (zie paragraaf 6.2); en
- ▶ Het vervallen van de verplichting om aan de voorwaarden te voldoen bij beëindiging van het Steunpakket (zie paragraaf 6.2).¹⁴⁰

Deze en andere elementen zijn door twee externe juridisch adviseurs van de Staat, waaronder de landsadvocaat, beschouwd in haar advisering over de handhavingsmogelijkheden van de Staat. Beide juridische adviseurs hebben hierover na beëindiging van het Steunpakket een advies aan de Staat gegeven, die overigens in belangrijke mate tot dezelfde bevindingen en conclusies leiden. In deze adviezen zijn naast juridische handhavingsmogelijkheden ook de inzet van de aandeelhoudersbevoegdheden van de Staat beschreven.

In haar brief aan de Eerste en Tweede Kamer van 13 oktober 2023 rapporteert de minister van Financiën hierover. Zij beschrijft dat op basis van de juridische adviezen twee handhavingsmogelijkheden (een vordering tot een verklaring van recht en een vordering tot nakoming) elk '*een lage dan wel zeer lage kans van slagen heeft*'.¹⁴¹

¹⁴⁰ Een aantal voorwaarden die gedurende de looptijd van het Steunpakket golden vergden dat maatregelen werden getroffen met doorwerking na beëindiging van het Steunpakket, zoals de voorwaarde van voldoende structurele kostenreductie en de voorwaarde van beëindiging van het faciliteren van mogelijke belastingontwijking door vliegend personeel.

¹⁴¹ Brief van de minister van Financiën van 13 oktober 2023, *Kamerstukken II 2023/24, 29 232, nr. 63 en Kamerstukken I 2023/24, 36 108, O.*

In dezelfde brief worden op basis van de door de Staat ontvangen juridische adviezen naast civielrechtelijke ook ondernemingsrechtelijke en enkele overige handhavingsmogelijkheden behandeld. De beschreven mogelijkheden betreffen o.a. het vorderen van schadevergoeding wegens wanprestatie en/of onrechtmatige daad, ontbinding of vernietiging van de FA, schorsing of ontslag van bestuurders en/of commissarissen, het aansprakelijk stellen van (voormalige) bestuurders en commissarissen, het weigeren van het verlenen van decharge, het intrekken van de betalingsregeling voor belastingen en het terugbetalen van aan KLM toegekende NOW gelden. Op basis van juridische adviezen werd de slagingskans van deze mogelijkheden bij voorbaat op nihil ingeschat, dan wel is geconstateerd dat er geen grondslag aanwezig was.¹⁴²

Door de Staatsagent is in zijn brief van 18 oktober 2023 aan de minister van Financiën gesteld dat de adviezen, afgemeten naar de weergave ervan in de brief van de minister aan de Kamer van 13 oktober 2023, vanuit het taakveld van de Staatsagent bezien, lijken te zijn gebaseerd op onjuiste of onvolledige aannames. Tevens gaf hij aan dat er volgens hem meer handhavingsmiddelen beschikbaar waren dan kennelijk overwogen, om de Staat haar invloed en gezag te laten uitoefenen. De inspanning lijkt volgens de Staatsagent voorts vooral gericht op vermindering van enig juridisch procesrisico, waardoor het doel om met een samenhangende inzet van middelen naleving af te dwingen en het gezag van de overheid te beschermen naar de achtergrond verdwijnt.

Volgend uit de analyses van de Staatsagent blijkt dat KLM zoals beschreven in paragraaf 6.1 diverse bedrijfseconomische voorwaarden niet nageleefd. De handhavingsmogelijkheden zoals beschreven in deze paragraaf zijn niet gebruikt. Werking van de beschreven handhavingsmogelijkheden is dan ook niet achteraf vast te stellen. Hierna gaan wij nog in op de positie van de Staat in verband met het niet (kunnen) handhaven.

Onvrede over het niet (kunnen) handhaven

Het ontbreken van effectieve inzet van instrumenten om KLM tot naleving te dwingen en het uitblijven van handhaving is door de Staatsagent meermaals aangehaald.

De Staatsagent schrijft hierover onder andere het volgende¹⁴³:

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

“Private lusten en publieke lasten” - dat mag bij de steunoperatie niet wederom de conclusie worden [...]”¹⁴⁴

In het interview geeft de Staatsagent aan:

“de overheid moet de wil en het vermogen hebben om zo nodig een machtsspel te spelen’ om te handhaven.”

Ook in de Eerste en Tweede Kamer is meermaals onvrede geuit over het niet naleven door KLM en wordt geduid dat dit maatschappelijk onverantwoord is.¹⁴⁵ Op 26 maart 2024 heeft het lid Van der Lee achtentwintig vragen ingediend over het *“niet nemen van juridische vervolgstappen tegen KLM vanwege*

¹⁴² In de analyses van de juridisch adviseurs zijn handhavingsmogelijkheden in overweging genomen voor zowel de periode na beëindiging van het Steunpakket, als de periode hiervoor, c.q. de periode dat de voorwaarden van toepassing waren.

¹⁴³ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹⁴⁴ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

¹⁴⁵ Verslag van een commissiedebat van 27 maart 2024, *Kamerstukken II 2023/24*, 28 165, nr. 425 en Verslag van een mondeling overleg van de vaste commissie van Financiën met de minister van Financiën op 9 april 2024, EK 36 108 - 29 232U¹, vastgesteld op 3 juni 2024.

gebrekkige naleving van steunvoorwaarden". De vragen zijn op 25 april 2024 door de minister per brief beantwoord.¹⁴⁶

De minister van Financiën¹⁴⁷ schrijft inzake de vermeende belastingontwijking:

[...] "In mijn kennismakingsgesprek met de baas van de KLM, als ik haar zo mag noemen, heb ik overigens ook aangegeven dat ik dit nog steeds een onuitlegbaar ding vind en dat ik ervan uitga dat de KLM in elk arbeidsvoorwaardelijk gesprek blijft proberen om hier wat aan te doen. Ook zonder een steunpakket vind ik het als aandeelhouder in alle eerlijkheid namelijk maatschappelijk gewoon niet acceptabel."

Opmerking EY

De formulering van de FA was leidend voor de juridische handhavingsmogelijkheden.

Het niet naleven van voorwaarden had op grond van de FA onvoldoende financiële consequenties voor KLM, hetgeen impact heeft op de handhaving van voorwaarden.

De slagingskans van diverse juridische handhavingsmogelijkheden werd op nihil tot (zeer) laag ingeschat.

Het niet naleven van en handhaven van de aan het Steunpakket verbonden voorwaarden heeft voor grote maatschappelijke verontwaardiging gezorgd.

7.2 Alternatieve handhavingsmogelijkheden

In deze paragraaf wordt ingegaan op handhavingsmogelijkheden, die de naleving van de voorwaarden van het Steunpakket en/of toekomstige steunpakketten (hadden) kunnen bevorderen. Deze zijn als volgt gegroepeerd en worden hierna beschreven:

1. Verbinden van directe financiële consequenties aan niet naleving van voorwaarden;
2. Formulering van een steunovereenkomst;
3. Tussentijds handhaven; en
4. Bindend advies.

1. Verbinden van directe financiële consequenties aan het niet naleving van voorwaarden

Naleving van voorwaarden kan worden bevorderd door duidelijke financiële consequenties te verbinden aan niet naleving van deze voorwaarden. Hierna behandelen wij vier opties: (i) de boeteregeling (ii) het opeisbaar maken van de vordering, (iii) tranchering en (iv) opschorting.

Boeteregeling

De FA en *Financing Agreements* bevatten geen boeteregeling bij niet naleving van voorwaarden door KLM. Alhoewel dit te begrijpen is vanuit het perspectief dat het opleggen van boetes bij een noodlijdende onderneming contraproductief is (een boete verhoogt namelijk ook de behoefte aan steun), kan een boeteclausule onder bepaalde voorwaarden functioneren als een effectief pressiemiddel. Wanneer een steunoperatie succesvol is verlopen, bouwt de onderneming eigen middelen op, van waaruit zij eventuele opgelegde boetes kan voldoen.

¹⁴⁶ Antwoorden van de minister van Financiën op vragen van het lid Van der Lee (GroenLinks-PvdA) over het niet nemen van juridische vervolgstappen tegen KLM vanwege gebrekkige naleving van steunvoorwaarden (ingezonden 26 maart 2024) van 25 april 2024, 2024-0000238545.

¹⁴⁷ Verslag van een mondeling overleg van de vaste commissie van Financiën met de minister van Financiën op 9 april 2024, EK 36 108 - 29 232U¹, vastgesteld op 3 juni 2024.

Een boetebeding is dus zeker voor te stellen bij voorwaarden die een looptijd hebben die langer is dan de looptijd van het steunpakket (wanneer de onderneming niet meer noodlijdend is). De dreiging van een boete is een stimulans tot naleving van de overeengekomen voorwaarden.

Een standaard boeteclausule zou inhouden dat de steunontvanger bij overtreding van voorwaarden of condities onmiddellijk een eenmalig bedrag voor een overtreding betaalt en/of een dagelijkse boete voor elke dag dat de overtreding voortduurt betaalt. Een alternatief zou ook een opslag op de rente kunnen zijn, die wordt berekend over het ontvangen steunbedrag. Deze opslag wordt van kracht indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan.

Opeisbaar maken van de vordering

In zowel de FA als de *Financing Agreements* is geen bepaling opgenomen dat bij het niet naleven van voorwaarden de vordering van de Staat (onmiddellijk) opeisbaar wordt. Wij begrijpen dat de banken, ter bescherming van hun financieringspositie, dit niet wilden of konden.

Het opeisbaar maken van de vordering (bijvoorbeeld in de vorm van een *claw back* clause) geeft een duidelijke stimulans aan een steunontvanger om te voldoen aan gestelde voorwaarden en tevens een prikkel aan de overige financiers om daartoe druk uit te oefenen. Het opeisbaar maken van een vordering kan bijvoorbeeld plaatsvinden nadat er een korte herstelperiode is gegeven om de contactpartij alsnog gelegenheid te geven om gestelde voorwaarden na te leven.

Tranchering

Tranchering van een lening betekent dat de lening wordt opgedeeld in verschillende delen of 'tranches'. De tranchering kan worden verbonden aan tussentijdse resultaatverplichtingen. Deze resultaatverplichtingen kunnen tussentijdse milestones inzake de naleving van voorwaarden betreffen.

Het is mogelijk om aan tranches verschillende financiële voorwaarden te verbinden, zoals de rentevoet, looptijd, aflossingsschema en prioriteit bij terugbetaling.

Het Steunpakket bevatte een beperkte vorm van tranchering. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.4 was KLM verplicht een herstructureringsplan op te stellen dat goedkeuring van de Staat vereiste, voordat de tweede (en finale) tranche van de Directe Lening beschikbaar kwam. Wij begrijpen dat de banken een verdere tranchering niet wilden, ter bescherming van hun financieringspositie. Ook hier geldt echter dat verdere tranchering aan de overige financiers een prikkel kan geven zich in te zetten voor naleving van voorwaarden.

Opschorting

Indien zou worden afgesproken dat de Staat gelden beschikbaar stelt op basis van vooraf bepaalde data (bijvoorbeeld per kwartaal) in plaats van op basis van tussentijdse milestones, zou een geldverstrekking (tijdelijk) kunnen worden opgeschort, indien tussentijds niet aan voorwaarden wordt voldaan. Het wettelijke recht van opschorting vereist een niet-nakoming. Niet vereist is dat die niet-nakoming ook toerekenbaar is. Dat betekent dat een opschortingsbevoegdheid ook bestaat als de contractpartij bijvoorbeeld door externe omstandigheden weinig kan doen aan haar niet naleving. Door op te schorten, wordt de contractpartij in zo'n situatie niet 'gestraft' zoals dat bij een boete meer het geval lijkt, maar is de Staat aan de andere kant ook niet verplicht bij te storten.

2. Formulering van een steunovereenkomst

Zoals uiteengezet in paragraaf 6.2, waren de in de FA opgenomen voorwaarden op onderdelen onvoldoende SMART geformuleerd. Dit is voor de Staat onwenselijk, omdat de onderneming daardoor mogelijk anders handelt dan de Staat heeft bedoeld, en de Staat moeilijker kan aantonen dat die afwijkende handelwijze een tekortkoming oplevert. Een SMART formulering van de voorwaarden is dan

ook belangrijk, zodat duidelijk is welke concrete verplichtingen de gestelde voorwaarden opleggen aan de onderneming.

Tevens is het wenselijk dat, indien de Staat de intentie heeft om voorwaarden te stellen met het oog op een structurele en toekomstgerichte versterking van een onderneming, deze intentie in de considerans van de steunovereenkomst wordt verankerd. In de contractbepalingen kan expliciet worden opgenomen dat verplichtingen tot naleving van specifieke voorwaarden doorloopt, zelfs in het geval van een vervroegde terugbetaling of beëindiging van het steunpakket. Zoals in paragraaf 3.4 beschreven vervielen in casu de voorwaarden bij beëindiging van het Steunpakket.

Tot slot merken wij op dat de afspraken met KLM - anders dan met de in het Herstructureringsplan opgenomen indexatie - niet voorzagen in (i) een wijziging van omstandigheden en (ii) het niet-meewerken van stakeholders binnen en buiten KLM, die randvoorwaardelijk waren voor een goede naleving van de afspraken (zie ook paragraaf 5.2). Hierbij geldt dat het in tijden van crisis ook lastig, zo niet onmogelijk, is om in te schatten welke toekomstige omstandigheden de onderneming gaan raken en exact vast te stellen wat de gevolgen daarvan zijn. In een dergelijke situatie verdient het de voorkeur dat duidelijk wordt afgesproken welke contractspartij het risico en de consequenties van deze risico's draagt. Ook als een onvoorziene gebeurtenis meebrengt dat een partij haar verplichtingen niet volledig kan nakomen, draagt een bepaling dat zo'n gebeurtenis tot een partij haar risicosfeer behoort eraan bij dat die partij zich maximaal zal inspannen om nakoming zoveel mogelijk te realiseren. Dit kan verder worden versterkt door duidelijk te maken of een bepaalde voorwaarde een inspannings- of resultaatsverplichting meebrengt.

3. Tussentijds handhaven

Pas na beëindiging van het Steunpakket is handhaving door de Staat onderzocht. Op dat moment was het financiële belang van KLM bij het Steunpakket verdwenen. Er had ook voor gekozen kunnen worden om tussentijds, c.q. op het moment dat KLM nog financieel afhankelijk was van de Staat, te handhaven. Het valt te verwachten dat een steunontvanger dan bereidwilliger is om tegemoet te komen aan de wensen van de steungever.

In dit verband merken wij op dat de Staat door de Staatsagent reeds in 2021 in de aanloop naar de tweede voortgangsrapportage (uitgebracht op 17 januari 2022) voor het eerst op de hoogte is gesteld over de mogelijke niet naleving van de voorwaarden door KLM. In zijn beantwoording van vragen van de Kamer van 29 mei 2022 en de derde voortgangsrapportage van 14 juni 2022 ging de Staatsagent hier nader op in.

In de aanbiedingsbrief van het ministerie van Financiën aan de Eerste en de Tweede Kamer bij de derde voortgangsrapportage, gedateerd 23 juni 2022, wordt beschreven dat de minister van Financiën een gesprek is aangegaan met KLM, waarin hij benadrukt dat de gemaakte afspraken dienen te worden nagekomen. Daarbij is o.a. vermeld:

“Gelet op de aard van de bevindingen van de staatsagent, heeft de minister van Financiën contact gezocht met de voorzitter van de raad van commissarissen om ons ongenoegen te delen en de bevindingen met hem te bespreken. Tijdens dit gesprek heeft de minister van Financiën benadrukt dat KLM de gemaakte afspraken dient na te komen. Wij verwachten ook dat de holding haar verantwoordelijkheid neemt bij de naleving van de voorwaarden door KLM. Dit zullen wij ook kenbaar maken aan Air France - KLM. Daarnaast zullen wij deze boodschap meegeven aan de nieuwe CEO van KLM die per 1 juli 2022 aantreedt.”

Wij begrijpen uit de gehouden interviews dat in deze periode tussentijdse handhaving door de Staat wel is overwogen, maar niet is toegepast.

4. Bindend advies

Zoals uiteengezet in paragraaf 7.1 zijn in de FA *mediation* en arbitrage als handhavingsmogelijkheden opgenomen. Een alternatief is het bindend advies.

Bindend advies houdt in dat partijen overeenkomen dat zij bij een geschil één of meerdere deskundigen (laten) aanwijzen. De deskundigen kunnen, na het horen van partijen, een advies uitbrengen dat bindend is voor partijen, in de vorm van een vaststellingsovereenkomst (art. 7:900 BW). Een bindend advies is juridisch afdwingbaar (en dus minder vrijblijvend) dat een voordeel kan zijn ten opzichte van *mediation*. Een voordeel ten opzichte van een arbitrageprocedure is dat bindend advies sneller en kostenefficiënter kan worden behandeld. Bindend advies kan ook worden ingezet als escalatie van een niet geslaagde *mediation*.

Opmerking EY

Naleving van voorwaarden kan beter worden afgedwongen als aan niet naleving directe financiële consequenties worden verbonden (door boetes, opeisbaarheid, verdere tranchering of opschorting).

Uit de in paragraaf 6.1 beschreven niet naleving van de voorwaarden van het Steunpakket zijn lessen te trekken ten behoeve van de formulering van steunovereenkomsten. In paragraaf 9.1, Aanbevelingen, wordt hier op ingegaan.

De Staat heeft gedurende de uitvoering van een steunpakket een sterke positie om naleving van voorwaarden af te dwingen. Waar de steunontvanger tussentijds financieel afhankelijk is van de Staat, is zij dit na beëindiging een steunpakket niet meer.

Bindend advies biedt, als alternatieve manier om geschillen te beslechten in steunovereenkomsten, voordelen ten opzichte van *mediation* en arbitrage.

8 Conclusie

In deze paragraaf wordt deel 1 van de centrale onderzoeksvraag: *“In hoeverre was het Steunpakket doeltreffend en doelmatig en welke lessen zijn er te trekken voor toekomstige (vergelijkbare) steunpakketten?”* beantwoord.

- Inzake doeltreffendheid wordt een antwoord gegeven op de deelvraag: *“in welke mate zijn de gestelde doelen behaald?”*
- Met betrekking tot doelmatigheid wordt de deelvraag beantwoord: *“waren er steuninstrumenten beschikbaar, waarmee de doelen beter, goedkoper of met minder risico hadden kunnen worden gerealiseerd?”*

De beantwoording vindt plaats door te reflecteren op de doelen van het Steunpakket. Zoals in de inleiding van dit rapport beschreven, zijn de uit de FA en de Kamerbrieven van respectievelijk 24 april 2020¹⁴⁸ en 26 juni 2020¹⁴⁹ gedestilleerde doelen als volgt:

1. Het Steunpakket dient KLM in staat te stellen om de COVID-19 impact op haar financiële positie op te vangen.
2. Het Steunpakket dient ervoor te zorgen dat KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie komt.
3. Het stellen (en naleven van) maatschappelijke voorwaarden met betrekking tot het Steunpakket draagt eraan bij dat KLM sterker uit de crisis komt en optimaal blijft bijdragen aan het publiek belang.

In 8.2 wordt ingegaan op de succes- en knelpunten van het Steunpakket. Ook worden in deze paragraaf de lessen van de steunpakketten verstrekt aan andere Europese luchtvaartmaatschappijen beschreven.

8.1 Doeltreffendheid

Hierna wordt per doelomschrijving de vraag beantwoord of het betreffende doel van het Steunpakket is bereikt.

Het Steunpakket dient KLM in staat te stellen om de COVID-19 impact op haar financiële positie op te vangen

In het overzicht op de volgende pagina worden enkele kerngegevens en ratio's van KLM weergegeven¹⁵⁰. De periode heeft betrekking op de jaren 2019 tot en met 2023. Het jaar 2019 betref het laatste 'reguliere' jaar vóór de COVID-19 pandemie. De jaren 2020 - 2022 betreft de COVID-19 periode (inclusief het herstel). Het jaar 2023 betreft het eerste post COVID-19 'reguliere' jaar.

¹⁴⁸ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20, 29 232*, nr. 9 en *Kamerstukken I 2019/20, 29 232*, nr. A.

¹⁴⁹ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 26 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20, 29 232*, nr. 41 en *Kamerstukken I 2019/20, 29 232*, nr. C.

¹⁵⁰ De cijfers zijn afkomstig uit de geconsolideerde jaarverslagen van KLM. Vanaf 2020 berekent KLM aangepaste cijfers, de zogenoemde 'Alternative performance measures' (APM).

KLM financiën 2019-2023

Valuta: € mln.	2019	2020	2021	2022*	2023
Opbrengsten	11.075	5.120	6.065	10.679	12.050
EBITDA	1.943	(287)	(269)	1.672	2.055
Aangepaste EBTIDA ¹⁵¹	1.945	(75)	695	1.678	1.572
Directe operationele kosten ¹⁵²	10.200	6.465	7.241	9.936	10.911
Bedrijfsresultaat	875	(1.345)	(1.176)	743	1.139
Aangepaste bedrijfsresultaat	853	(1.154)	(227)	706	650
Bedrijfsresultaat (marge)	7,9%	(26,3%)	(19,4%)	7,0%	9,5%
Aangepaste bedrijfsresultaat (marge)	7,7%	(22,5%)	(3,7%)	6,6%	5,4%
Totaal beschikbare liquiditeit ¹⁵³	2.055	3.489	3.932	4.853	3.723
Netto Schuld	2.525	3.536	3.135	1.628	1.354
Netto Schuld/Aangepaste EBITDA	1,30	n/a	n/a	0,97	0,86
Solvabiliteitsratio	13,3%	(1,1%)	(6,5%)	1,1%	6,3%
Totaal aantal passagiers (x 1.000)	35.092	11.231	14.039	25.838	30.332
Revenue Passenger Kilometres (RPK, in mln.)	109.476	33.873	40.912	82.289	92.652
Available Seat Kilometres (ASK, in mln.)	122.452	64.842	82.452	98.660	106.336
Load factor/bezettingsgraad	89,4%	52,2%	49,6%	83,4%	87,1%

*Jaarcijfers 2022 zijn 'Restated' n.a.v. herallocatie van CO² quota's van immateriële vaste activa naar overige activa in 2023

Solvabiliteit

Zoals in hoofdstuk 1 is behandeld, geeft de solvabiliteitsratio - zijnde de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen - inzicht in de vermogenspositie van KLM. De solvabiliteitsratio van KLM is met 6,3% in 2023 meer dan gehalveerd ten opzichte van 2019 (13,3%). De solvabiliteit van KLM is ultimo 2023 laag te noemen. KLM is actief in een kapitaalintensieve, sterk concurrerende en conjunctuurgevoelige sector. KLM's kostenstructuur heeft in hoge mate een vast karakter. De combinatie van relatief lage marges, hoge vaste kosten en de gevoeligheid voor economisch mindere tijden, maakt dat een ruimere solvabiliteitspositie voor KLM wenselijk is.

Als KLM wordt vergeleken met andere luchtvaartmaatschappijen, dan zien we voor DLH, IAG en AFKL ultimo 2023 een solvabiliteit van respectievelijk 21,4%¹⁵⁴, 8,7%¹⁵⁵ en 1,4%¹⁵⁶. Een belangrijke reden voor de relatief lagere solvabiliteit van KLM is dat zij geen kapitaalsteun heeft ontvangen. DLH die een aanzienlijk hogere solvabiliteit heeft, heeft bijvoorbeeld wel kapitaalsteun ontvangen.

¹⁵¹ KLM acht het relevant voor het begrip van haar financiële prestaties om APM te hanteren aanvullend op de IFRS *performance measures*. De APM aanpassingen worden gedaan op de EBITDA en het bedrijfsresultaat. De APM aanpassingen bevatten correcties voor elementen die minder voorspellende waarde hebben vanwege hun aard, frequentie en/of materialiteit. Als voorbeelden noemt KLM herstructureringskosten, impairments, inkomen uit de verkoop van dochterondernemingen en gelieerde bedrijven, verkoopresultaat door het afstoten van activa en andere incidentele zaken.

¹⁵² Inclusief kosten voor afschrijvingen en amortisatie.

¹⁵³ Dit zijn de kasmiddelen, beschikbaarheid binnen de RCF, unrestricted Triple A obligaties en bank deposito's.

¹⁵⁴ DLH - Jaarrekening 2023.

¹⁵⁵ IAG - Jaarrekening 2023.

¹⁵⁶ Air France - KLM - Jaarrekening 2023.

Liquiditeit

Zoals in hoofdstuk 1 is behandeld, geven de Netto Schuld/Aangepaste EBITDA verhouding en de totaal beschikbare liquiditeit inzicht in de liquiditeitspositie van KLM. De verwachte kasstromen geven hier ook inzicht in.

De Netto Schuld/Aangepaste EBITDA geeft de hoeveelheid rentedragende schuld weer ten opzichte van de winstgevendheid. De ratio is verbeterd van 1,30 ultimo 2019 naar 0,86 ultimo 2023. De beschikbare liquiditeit bedraagt ultimo 2023 € 3.723 mln., ultimo 2019 bedroeg deze € 2.055 mln. De verbetering van de liquiditeitspositie is mede het gevolg van de verbeterde financiële performance van KLM in 2022 en 2023, het gebruik van generieke COVID-19 steunregelingen in de jaren 2020 tot en met 2022 en de toename van de RCF van € 665m ultimo 2019 naar € 1,0 mld. ultimo 2023.

Op basis van de jaarrekening 2023 en de hierbij afgegeven accountantsverklaring kan worden afgeleid, dat de verwachte kasstromen van KLM ultimo 2023 als voldoende werden ingeschat.

Conclusie

De solvabiliteit van KLM is ultimo 2023 lager dan ultimo 2019. De liquiditeitspositie is verbeterd.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd kan worden dat KLM met behulp van het Steunpakket en het gebruik van generieke COVID-19 steunmaatregelen in staat is gesteld om de gevolgen van de COVID-19 pandemie op haar financiële positie op te vangen.

De solvabiliteit van KLM is ultimo 2023 echter nog laag. Wij merken op dat dit mede het gevolg is van het feit dat KLM, anders dan vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen, geen kapitaalsteun heeft ontvangen.

Het Steunpakket dient ervoor te zorgen dat KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie komt

Met betrekking tot de vraag of KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie is gekomen, is hiervoor al ingegaan op de impact op de financiële positie. Voor beantwoording op deze vraag wordt hierna eerst de ontwikkeling van de financiële performance van KLM kort beschouwd.

Het omzetniveau, de (aangepaste) operationele marge de directe operationele kostenontwikkeling geven beeld bij de ontwikkeling van de financiële performance van KLM.

De omzet is als gevolg van de COVID-19 impact op de luchtvaartsector sinds 2019 drastisch gedaald. Het voornamelijk in 2022 ingezette herstel zette zich door in 2023, waarmee het omzetniveau in 2023 boven het 2019 niveau uitkwam. Het aantal passagiers, de beschikbare capaciteit en de bezettingsgraad¹⁵⁷ zijn in 2023 echter nog niet teruggekeerd naar het pre COVID-19 niveau.

De aangepaste operationele marge lag met 5,4% onder het niveau van 2019 (7,7%). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de stijging van het operationele kostenniveau. Daarnaast geeft KLM in het jaarverslag van 2023 aan dat ze een neerwaartse druk op ticketprijzen ervaart als gevolg van concurrentie met budgetluchtvaartmaatschappijen.

Belangrijke verklaringen voor het toegenomen kostenniveau zijn de hoge inflatie, CAO-verhogingen en kostenstijgingen die zich vanaf 2022 hebben gemanifesteerd. De ontwikkelingen werden in belangrijke mate gedreven door de naweeën van de COVID-19 pandemie en geopolitieke ontwikkelingen. KLM kreeg te maken met uitdagingen in de toeleveringsketen en tekort aan personeel (o.a. technisch personeel). Ook

¹⁵⁷ De bezettingsgraad wordt berekend door het aantal passagierskilometers (Revenue passenger-kilometers ("RPK")) te delen door de beschikbare stoelkilometers (Available Seat Kilometers ("ASK")).

sloot KLM in 2022 nieuwe cao's af, waardoor de personeelskosten stegen. Deze ontwikkelingen hadden een voornamelijk negatieve impact op het financiële herstel van KLM. Ook het vertrek van uitzendkrachten en het ruime gebruik van personeel om vervroegd uit te treden aan het begin van de COVID-19 crisis, hebben geleid tot vertraging in het operationeel en financieel herstel van KLM.

Conclusie

De financiële performance van KLM is nog niet terug op het pre COVID-19 niveau. Alhoewel maatregelen van KLM die genomen zijn gedurende de COVID-19 crisis impact hebben (gehad) op het financiële herstel van KLM, zijn er tevens belangrijke exogene factoren die invloed hebben gehad op het financiële herstel.

Om te realiseren dat KLM vanuit financieel perspectief sterker uit de COVID-19 pandemie zou komen, had de Staat bedrijfseconomische voorwaarden in het Steunpakket opgenomen. Zoals in paragraaf 6.1 nader geanalyseerd, is door de Staatsagent beoordeeld dat enkele voorwaarden niet of slechts gedeeltelijk zijn nageleefd door KLM. In het bijzonder de bij het Steunpakket beoogde arbeidsvoorwaardelijke bijdragen en de beoogde structurele kostenreductie zijn, zoals door de Staatsagent gerapporteerd, niet gerealiseerd.

Op basis van voorgaande kan worden geconcludeerd dat KLM vanuit financieel perspectief niet sterker uit de COVID-19 pandemie gekomen. Wij achten het Steunpakket met betrekking tot dit doel dan ook onvoldoende doeltreffend.

Het (stellen en naleven van) maatschappelijke voorwaarden met betrekking tot het Steunpakket dient eraan bij te dragen dat KLM sterker uit de crisis komt en optimaal blijft bijdragen aan het publiek belang Voor het realiseren van het doel om KLM sterker uit de COVID-19 crisis te laten komen en bij te laten bijdragen aan het publiek belang, zijn als onderdeel van het Steunpakket maatschappelijke voorwaarden gesteld.

In paragraaf 6.1 is beschreven dat, voornamelijk vanwege het lange termijn karakter van de voorwaarden en de voorspoedige beëindiging van het Steunpakket, de tussentijdse naleving van de voorwaarden niet was vast te stellen. Wel heeft de Staatsagent gerapporteerd over de voortgang van de gestelde voorwaarden ten aanzien van netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. KLM heeft voortgang geboekt op de gestelde voorwaarden, waarbij opgemerkt wordt, zoals in paragraaf 6.2 beschreven, dat er uitdagingen zijn om lange termijn doelstellingen te realiseren. Verder heeft KLM te maken met een over de tijd gewijzigde maatschappelijke visie op de luchtvaartsector, waardoor verwachtingen rondom netwerkkwaliteit, leefomgeving en duurzaamheid aan verandering onderhevig zijn.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat met behulp van het Steunpakket KLM haar relatief zelfstandige positie binnen AFKL heeft weten te behouden, waarbij het bestemmingsnetwerk van KLM in belangrijke mate in stand is gebleven.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Persbericht KLM, '[KLM kondigt zomerdienstregeling 2024 aan](#)', 20 februari 2024.

Conclusie

Door het lange termijn karakter van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden en de voorspoedige beëindiging van het Steunpakket, is als gevolg van de eerdere beëindiging van het Steunpakket niet vast te stellen of deze hebben bijgedragen om KLM sterker uit de crisis te laten komen en optimaal te laten bijdragen aan het publiek belang.

In zijn algemeenheid kan wel worden geconcludeerd dat het Steunpakket eraan bijgedragen heeft dat KLM ook vandaag de dag bijdraagt aan het door de Staat veronderstelde publiek belang. Met behulp van het Steunpakket en de generieke COVID-19 steunmaatregelen heeft KLM haar relatief zelfstandige positie binnen AFKL weten te behouden, waarbij het bestemmingennetwerk van KLM in belangrijke mate in stand is gebleven. De bijdrage van het internationale hub-netwerk van KLM op Schiphol aan de Nederlandse economie en werkgelegenheid was een belangrijke overweging om steun te verlenen aan KLM.

8.2 Doelmatigheid

Hierna wordt ingegaan op de vraag of het Steunpakket doelmatig was, c.q. de vraag of er steuninstrumenten beschikbaar waren, waarmee de doelen beter, goedkoper of met minder risico hadden kunnen worden gerealiseerd.

Deze vraag wordt beantwoord op basis van reflecties op (i) de omvang van het Steunpakket, (ii) de rol van de banken, (iii) de *bail-in* van andere stakeholders, (iv) de ingezette steuninstrumenten, (v) de bedrijfseconomische voorwaarden, (vi) de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden en (vii) de risico-rendement afweging.

Omvang Steunpakket

De omvang van het Steunpakket ad € 3,4 mld. is bepaald op basis van de liquiditeitsprognose van KLM. Deze is getoetst met behulp van een financieel adviseur getoetst door de Staat. Uiteindelijk is alleen de eerste tranche van het Steunpakket (€ 942 mln.) door KLM gebruikt.

Bij de berekening van de € 3,4 mld. liquiditeitsbehoefte is uitgegaan van de beperkte looptijd (maart t/m mei 2020) van de NOW-regeling op dat moment. Op 22 juni 2020 werd bekend gemaakt dat de NOW-regeling is verlengd tot en met september 2020. Met deze verlenging, maar ook met de mogelijkheid om (bijzonder) uitstel van betaling van belastingverplichtingen te verkrijgen, is bij de bepaling van de oorspronkelijke liquiditeitsbehoefte geen rekening gehouden. De mogelijkheid om voor een langere periode (meer dan 3 maanden) uitstel van betaling van belastingen te krijgen, was op dat moment ook nog niet uitgewerkt.

Bij de berekening van de liquiditeitsbehoefte is rekening gehouden met een geschatte terugbetalingen van vooruitbetaalde vliegtickets. Deze schatting is destijds door de Staat getoetst. Uiteindelijk zijn in ruime mate vouchers uitgegeven aan klanten, waardoor de liquiditeitsbehoefte ten aanzien van dit punt naar wij begrijpen lager uitviel.

De omvang van de steunbehoefte is in de periode van berekening van medio april 2020 tot en met 7 augustus 2020 (ondertekening van de FA) niet meer gewijzigd. Wij begrijpen dat dit het gevolg is van de onzekerheid die de COVID-19 crisis met zich meebracht, waardoor de berekening van de liquiditeitsbehoefte met veel onzekerheid was omgeven. In de berekening van de liquiditeitsbehoefte was rekening gehouden met een COVID-19 herstelscenario, waarvan niemand op dat moment met enige zekerheid wist te voorspellen hoe het herstel zou verlopen. Wij begrijpen dat overwegingen om de omvang van het Steunpakket niet tussentijds te wijzigen, waren dat (i) het tussentijds wijzigen van de parameters van het Steunpakket de onderhandelingen zou beïnvloeden en (ii) het opknippen van de steunverlening in kleinere onderdelen voor elk onderdeel goedkeuring zou vragen van KLM, AFKL, het parlement en de EC. Ook het

bankenconsortium zou met een toegenomen onzekerheid als gevolg van het beperkt vooraf committeren van de Staat waarschijnlijk niet hebben meegewerkt. De veronderstelling van belangrijke sleutelfiguren bij de Staat was ook dat KLM op een later moment nog kapitaalsteun zou moeten ontvangen.

Wij merken op dat zowel de rente als de garantiepremie, conform het Tijdelijk Steunkader, hoger werd na verloop van tijd. Hierdoor was er voor KLM een prikkel ingebouwd om, indien mogelijk, de staatssteun te beëindigen. Ook omdat de rentepercentages hoog waren, vanuit een pre en post COVID-19 perspectief, werd voorkomen dat bovenmatig van het Steunpakket gebruik werd gemaakt.

Voorgaande in overweging nemend achten wij de omvang van het Steunpakket dan ook als voldoende doelmatig.

Rol van de banken

Het bij KLM betrokken bankenconsortium financierden met een RCF van € 2.4 mld. het grootste deel van de liquiditeitsbehoefte van KLM. De banken waren hiertoe bereid, gegeven de achterstelling van de Directe Lening en de Garantie van 90% die zij op de RCF ontvingen. De 90% Garantie was de maximale garantie die volgens het Tijdelijk Steunkader mogelijk was.¹⁵⁹

Alhoewel de banken door middel van een RCF € 2.4 mld. aan liquiditeit ter beschikking stelden, waar dit vóór aanvang van het Steunpakket € 665 mln. bedroeg, is het risico van de banken verlaagd van € 665 mln. naar maximaal € 240 mln. (10% van € 2.4 mld.) vanaf totstandkoming van het Steunpakket. De risicopositie van de banken is als gevolg van het Steunpakket dus sterk verbeterd. De vormgeving had hiermee kenmerken van een *bail-out* van het bankenconsortium.

Om de doelmatigheid van het Steunpakket te vergroten had de Staat als randvoorwaarde voor steun kunnen stellen dat de risicopositie van het bankenconsortium niet mocht worden gewijzigd als gevolg van het Steunpakket. De Garantie had als gevolg hiervan lager kunnen zijn. Vasthouden aan deze voorwaarde had tot gevolg kunnen hebben dat minder risico was overgeheveld van de banken naar de Staat. Dit had direct bij aanvang van de COVID-19 pandemie een andere opstelling in de onderhandelingen van de Staat vereist.

Het betrekken van het bankenconsortium bij het Steunpakket heeft beperkingen opgeleverd bij het stellen van financiële voorwaarden, zoals verdere tranchering en het opeisbaar maken van de Directe Lening bij het niet voldoen aan voorwaarden door KLM.

In paragraaf 9.1, Aanbevelingen worden inzake het betrekken van banken lessen getrokken voor toekomstige steunpakketten.

***Bail-in* van overige stakeholders**

Er is door de Staat, anders dan van het KLM personeel, geen materiële *bail-in* van andere stakeholders zoals financiers, leveranciers¹⁶⁰ en aandeelhouders afgedwongen bij de totstandkoming van het Steunpakket. Relatief snel (24 april 2020) is door de toenmalige minister van Financiën gecommuniceerd dat KLM gesteund zou worden. Alhoewel dit te verklaren valt vanuit de grote onzekerheid die COVID-19 met zich meebracht, de algehele houding van het kabinet om Nederland te ondersteunen en de steun die ook werd opgetuigd bij andere vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen (waaronder AFKL), heeft dit implicaties gehad op de onderhandelingspositie van de Staat. Alhoewel achteraf niet met zekerheid is vast te stellen, had het realiseren van een *bail-in* voorafgaand aan het publiekelijk aankondigden van het voornemen om KLM te steunen, de doelmatigheid van het Steunpakket vergroot.

¹⁵⁹ Ook de hoogte van de Directe Lening was onder het Tijdelijk Steunkader gebonden aan een maximum (2/3) van de jaarlijkse loonsom van de begunstigde over 2019 (voor grote ondernemingen als KLM). Dit maximum is niet bereikt.

¹⁶⁰ Diverse leveranciers van KLM hebben gedurende de COVID-19 pandemie een bijdrage geleverd om de liquiditeitsproblemen te verkleinen; onder andere door het verlengen van krediettermijnen of uitstel van betalingen, contractverlenging tegen lopende condities en het afbouwen van volumeverplichtingen.

Het personeel, bestuur en topmanagement van KLM hebben gedurende 2020, 2021 en deels over 2022 middels invulling van de arbeidsvoorwaardelijke voorwaarde van de FA, waarbij de sterkste schoulers de zwaarste lasten dragen, wel een materiële bijdrage geleverd aan de continuïteit van KLM. Sinds de totstandkoming van nieuwe cao's in 2022 is de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het personeel losgelaten door KLM. Door de uitspraak van de kantonrechter¹⁶¹ medio 2022 omtrent de transitievergoeding van een voormalige bestuurder voelde KLM zich gedwongen om de uitbetaling van de variabele beloning over 2019 voor het gehele bestuur en topmanagement te voldoen. De Staatsagent concludeert op basis hiervan dat KLM vanaf 2022 niet meer aan de bedrijfseconomische voorwaarden met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden heeft voldaan.

Voor een succesvolle *bail-in* is het belangrijk dat stakeholders voorafgaand aan een herstructurering en/of steunverlening worden gedwongen om bij te dragen aan de continuïteit van een onderneming. Alhoewel te begrijpen in de context van het begin van de COVID-19 crisis, heeft dit niet plaatsgevonden. Een succesvolle *bail-in* had het Steunpakket doelmatiger gemaakt. In de Aanbevelingen beschreven in paragraaf 9.1 gaan wij hier nader op in, omdat hier lessen voor toekomstige steunverzoeken uit te trekken zijn.

Ingezette steuninstrumenten

Bij het vormgeven van het Steunpakket zijn ook andere opties van steunverlening onderzocht. Dit betrof onder meer het vergoeden van de directe, causale schade die het gevolg was van onder meer de restricties ten tijde van de COVID-19 pandemie en het geven van kapitaalsteun. Bij het vergoeden van de directe, causale schade zou geen sprake zijn geweest van een lening, maar van een bijdrage in de operationele kosten. Dit had betekend dat het geld nooit zou zijn terugbetaald door KLM aan de Staat.

Ook is directe kapitaalsteun overwogen. In april 2020 was de exacte invulling van de op dat moment nog toekomstige mogelijkheden van lidstaten om niet-financiële instellingen te herkapitaliseren nog onduidelijk.¹⁶² Binnen het ministerie van Financiën bestond het beeld dat hier (strikte) voorwaarden aan gesteld zouden worden door de EC.¹⁶³ Ook was instemming van AFKL nodig. Medio april 2020 was de inschatting dat KLM de liquiditeit in juni 2020 al nodig had. Daarom is, overigens net als bij vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen, gestart met het verstrekken van liquiditeitssteun.

Directe schade zou niet tot terugbetaling aan de Staat hebben geleid en was daarom minder doelmatig. De Staat verwachtte in het begin van de COVID-19 crisis dat op een later moment alsnog kapitaalsteun diende te worden verstrekt. Liquiditeitssteun door middel van de Directe Lening en RCF met Garantie bracht een adequate oplossing voor het liquiditeitsprobleem dat ontstond als gevolg van COVID-19, waarbij de optie van kapitaalsteun (ook als gevolg van de mogelijkheid tot conversie van de Directe Lening naar aandelenkapitaal bij een aandelenuitgifte door AFKL) open bleef staan. De keuze voor liquiditeitssteun (voor KLM vormgegeven met behulp van een Directe Lening en Garantie) is derhalve goed te verklaren.

Andere opties als een faillissement of een doorstart na faillissement zijn verkend, maar hadden niet de voorkeur van de Staat, vooral vanwege het door de Staat veronderstelde publiek belang van KLM.

Voorgaande in acht nemend zijn wij van mening dat inzet van andere steuninstrumenten de steunverlening niet doelmatiger had gemaakt.

¹⁶¹ Rb. Amsterdam 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2022:6196.

¹⁶² Het Tijdelijk Steunkader werd op 13 mei 2020 uitgebreid met de mogelijkheid om niet-financiële instellingen onder voorwaarden te herkapitaliseren.

¹⁶³ Vertrouwelijke interne notitie aan de Minister van Financiën, 14 april 2020.

Bedrijfseconomische voorwaarden

Aan het Steunpakket zijn diverse bedrijfseconomische voorwaarden verbonden. Enerzijds de voorwaarden uit het Tijdelijk Steunkader en anderzijds voorwaarden waarmee door de Staat beoogd werd KLM financieel sterker uit de crisis te laten komen en bij te laten dragen aan het publiek belang. Met deze laatste categorie voorwaarden werd getracht de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Steunpakket te vergroten.

Zoals uiteengezet in paragraaf 6.1 zijn niet alle bedrijfseconomische voorwaarden nageleefd gedurende het Steunpakket. Hieronder zetten wij een aantal punten uiteen, waarop de voorwaarden doelmatiger gesteld hadden kunnen worden.

Allereerst waren de voorwaarden in de FA op onderdelen onvoldoende SMART geformuleerd. Daarnaast heeft de Staat - ook in vergelijking met andere Europese steunpakketten aan luchtvaartmaatschappijen - relatief veel voorwaarden aan de steun gesteld. Het werd daardoor bedrijfsmatig voor KLM uitdagend om kostenbesparingen te realiseren, terwijl KLM tegelijkertijd geacht werd investeringen te doen om aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te voldoen.

Ook lijkt er sprake van een 'dubbele kostenreductie' ten aanzien van personeelskosten: naast de separate reductie van arbeidskosten, werd KLM ook gehouden aan verlaging van 15% van de beïnvloedbare kosten, waar de arbeidskosten ook deel van uitmaken. In 2019 bedroegen de personeelskosten circa 35% van de totale bedrijfskosten. Uitgaande dat 50%-70% van de totale bedrijfskosten beïnvloedbaar zijn, maakt dat de personeelskosten 50% - 70% van de beïnvloedbare kosten zijn. Om aan de voorwaarde van 15% reductie van beïnvloedbare kosten te voldoen, zou al een aanzienlijke arbeidsvoorwaardenreductie benodigd zijn.

Tenslotte was de formulering van de voorwaarden in de FA leidend voor de juridische handhavingsmogelijkheden. De slagingskans van diverse juridische handhavingsmogelijkheden werd in augustus 2023 door juridische adviseurs van de Staat op nihil tot (zeer) laag ingeschat, ook door de wijze waarop de FA was opgesteld. Het niet-naleven van voorwaarden had bovendien geen directe financiële consequenties voor KLM. Het effectief kunnen inzetten van handhavingsmechanismen om naleving van de gestelde voorwaarden af te kunnen dwingen, had de doelmatigheid van het Steunpakket vergroot. In paragraaf 7.2 worden suggesties gedaan voor alternatieve handhavingsmogelijkheden.

Luchtvaartinhoudelijke voorwaarden

De FA bestond ten aanzien van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden naast enkele resultaatsverplichtingen uit inspanningsverplichtingen. Diverse voorwaarden hadden een lange doorlooptijd (tot 2030), waarbij geen tussentijdse meetmomenten waren vastgelegd. Om de doelmatigheid van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te vergroten, hadden beter alleen afspraken met resultaatsverplichtingen, inclusief tussentijdse meetmomenten, gemaakt kunnen worden. Op deze wijze had de naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden strikter gemonitord kunnen worden.

De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden betroffen beleidsdoelstellingen met een lange termijn doel (tot 2030), terwijl het Steunpakket maximaal zes jaar (tot medio 2026) zou voortduren. Bovendien kwamen de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te vervallen bij aflossing en beëindiging van het Steunpakket. Het stellen van voorwaarden met een lange termijn doelstelling is niet congruent met het kortere termijn doel van liquiditeitssteun.

Wij begrijpen dat de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden grotendeels een herbevestiging zijn geweest van afspraken die al voor de luchtvaartsector golden of zouden gelden. De opname in van de voorwaarden in de FA, was bedoeld om KLM hier verder aan te committeren. De toegevoegde waarde hiervan is echter beperkt geweest.

Risico-rendement afweging

Bij doelmatigheid wordt ook gekeken of het doel met minder risico's of kosten voor de Staat had kunnen worden gerealiseerd. Dit raakt, naast eerdergenoemde punten, ook direct aan de rendementen die heeft ontvangen in ruil voor het verstrekken van de Directe Lening en de Garantie. Onzes inziens heeft de Staat

een aanzienlijk risico gelopen door liquiditeitssteun te bieden aan KLM op een moment dat private financiers en aandeelhouders dit niet wilden en/of konden. Alhoewel dit te begrijpen is vanuit de specifieke context van de COVID-19 crisis en vanuit het bij de totstandkoming van het Steunpakket door de Staat relevant geachte publiek belang, zijn wij van mening dat de overeengekomen rentepercentages bij de Directe Lening en garantiepremie bij de RCF met Garantie laag zijn geweest in verhouding tot het risico. In een situatie van *distress* worden door investeerders en financiers normaliter aanzienlijk hogere rendementseisen gesteld, ter compensatie van het risico dat de geldverstrekker loopt. Daar staat tegenover dat de vergoedingen wel gelijk waren aan, of hoger dan de minimale vergoedingen conform het Tijdelijk Steunkader waar het Steunpakket aan moest voldoen. Daarnaast was in de overige voorwaarden van het Steunpakket opgenomen dat indien sprake was van uitgifte van aandelen door AFKL, de Staat het recht had om de uitstaande leningen te converteren naar AFKL-aandelen tegen nog af te spreken voorwaarden.

Conclusie

De exact benodigde omvang van het Steunpakket was in de beginperiode van de COVID-19 crisis niet goed in te schatten. Vast te stellen is dat met ontwikkelingen in generieke COVID-19 maatregelen geen rekening is gehouden bij de bepaling van de uiteindelijke steunomvang. Grote onzekerheid over het COVID-19 verloop, het verloop van de onderhandelingen en betrokkenheid van stakeholders hebben ertoe geleid dat het Steunpakket in de periode van totstandkoming niet is gewijzigd.

Zowel de kredietopslag op de Directe Lening als de garantiepremie werd hoger na verloop van tijd. Hierdoor was er voor KLM een prikkel ingebouwd om, indien mogelijk, de staatssteun zo snel mogelijk te beëindigen. Ook door het hanteren van relatief hoge rentepercentages voor de Directe Lening (vanuit niet-herstructureringsperspectief), werd voorkomen dat bovenmatig van het Steunpakket gebruik werd gemaakt.

Dat het Steunpakket slechts in beperkte mate is gebruikt, is het gevolg van het ruimere dan initieel geprognosticeerde gebruik van generieke COVID-19 maatregelen en het sneller dan verwachte herstel van KLM.

Het inzetten van liquiditeitssteun als steuninstrument door middel van een Directe Lening en een Staatsgarantie is goed te verklaren en onzes inziens logisch.

Het betrekken van het bankenconsortium in de vormgeving van het Steunpakket heeft geholpen in het beschikbaar stellen van liquiditeit, maar betreft feitelijk een *baill-out* ten aanzien van de risicopositie van het bankenconsortium.

De doelmatigheid van het Steunpakket had beter kunnen zijn door voorafgaand aan de totstandkoming SMART voorwaarden te formuleren die juridisch afdwingbaar zijn.

De Staat had in het kader van haar risico-rendementsafweging ten tijde van het verstrekken van de steun een hogere vergoeding voor het door haar gelopen risico kunnen afspreken. In de context van specifiek deze steunverlening begrijpen wij de overwegingen van de Staat.

Op basis van de analyse opgenomen in deze paragraaf achten wij de steunverlening aan KLM voldoende doelmatig.

8.3 Succes-, knel- en leerpunten van het Steunpakket

In deze paragraaf wordt een beschouwing gegeven van de succes- en knelpunten van het Steunpakket aan KLM. Tevens worden de belangrijkste lessen samengevat, die te trekken zijn naar aanleiding van de steunverlening aan andere Europese luchtvaartmaatschappijen gedurende de COVID-19 pandemie opgenomen.

8.3.1 Succespunten

Reflecterend op de vormgeving, totstandkoming, monitoring, naleving en handhaving het Steunpakket aan KLM zijn diverse succespunten te identificeren. De succespunten betreffen (i) de bijdrage aan de continuïteit van KLM, (ii) het stellen van aanvullende voorwaarden, (iii) het verlengen van de opzegtermijn van de staatsgaranties (iv) de introductie van het instrument Staatsagent en (v) de publieke communicatie.

Bijdrage aan de continuïteit

Het voornaamste succespunt is 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.

De eerder dan voorziene aflossing van het Steunpakket werd mede ingegeven door het snelle herstel van de luchtvaart en generieke COVID-19 steunmaatregelen waarvan KLM ook gebruik van kon maken. Ook kenden de steuninstrumenten oplopende kredietopslagen en een oplopende garantiepremie, hetgeen KLM een prikkel gaf om de Directe Lening af te lossen. Bovendien kan geconcludeerd worden dat het Steunpakket voldoende is geweest qua omvang. Hierbij merken wij op dat KLM's financiële positie ook positief is beïnvloed door het gebruik van generieke COVID-19 steunmaatregelen.

Stellen van aanvullende voorwaarden

Ten aanzien van de totstandkoming heeft de reeds bestaande stuurgroep, bestaande uit ambtenaren van diverse ministeries, bijgedragen aan een snelle totstandkoming van het Steunpakket. De Staat heeft een Term Sheet opgesteld en uit onderhandeld met KLM en AFKL met uiteenlopende voorwaarden met als doel om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Steunpakket te vergroten. Zo is de Staat succesvol geweest in het stellen van additionele voorwaarden (zowel financieel als luchtvaartinhoudelijk) ten opzichte van het Tijdelijk Steunkader.

Verlengen opzegtermijn staatsgaranties¹⁶⁴

In de onderhandelingen met AFKL is de Staat succesvol geweest in het verlengen van de opzegtermijn van de staatsgaranties van negen maanden naar vijf jaar. De korte opzegtermijn van negen maanden was al enkele jaren een zorg van de Staat. In de Tweede Kamer is herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de korte opzegtermijn en reeds vóór het Steunpakket zijn al diverse pogingen door de Staat ondernomen om de staatsgaranties te versterken¹⁶⁵. De verlenging van de opzegtermijn van de staatsgaranties loopt door ná beëindiging van het Steunpakket.

Instrument Staatsagent

Een ander succespunt is de introductie van het instrument Staatsagent om onafhankelijk toezicht op naleving van de voorwaarden te waarborgen. Anders dan de overheidscommissaris, kan de Staatsagent zonder fiduciaire plicht zijn toezichtstaken uitvoeren. In het MF was vastgelegd dat de Staatsagent voor de uitvoering van zijn taken geen instructies van de Staat zou ontvangen en dat de Staatsagent halfjaarlijks een rapportage zou uitbrengen aan de Staat ten behoeve van de Eerste en Tweede Kamer. Wij begrijpen dat de in de FA vastgelegde informatierechten, consultatie- en escalatiemogelijkheden in opzet adequaat waren en juist hebben gewerkt.

¹⁶⁴ De staatsgaranties zijn afspraken die de Staat ten tijde van de fusie in 2003 heeft gemaakt met AFKL, over onder meer de mate van gebruik van Schiphol als internationale hub en de blijvende vestiging van KLM in Nederland, opererend onder Nederlandse vergunningen en verkeersrechten.

¹⁶⁵ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 26 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 41 en *Kamerstukken I 2019/20*, 29 232, nr. C.

Publieke communicatie

Er is gedurende de uitvoering van de monitoringwerkzaamheden discussie geweest over vertrouwelijkheid van informatiedeling. Een juiste belangenafweging tussen enerzijds het informeren van de Eerste en Tweede Kamer en anderzijds het vertrouwelijk behandelen van bedrijfsgevoelige informatie is van belang.

Wij achten het gerechtvaardigd dat informatie over naleving van voorwaarden publiekelijk is gedeeld, in het licht van het omvangrijke Steunpakket dat met publieke middelen is vormgegeven.

8.3.2 Knelpunten

De vormgeving, totstandkoming, monitoring, naleving en handhaving van het Steunpakket hebben ook knelpunten opgeleverd. De knelpunten hebben betrekking op (i) de *bail out* van het bankenconsortium, (ii) de *bail-in* van overige stakeholders (iii) de vroege externe communicatie over het Steunpakket, (iv) de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het KLM personeel, (v) de formulering, hoeveelheid en flexibiliteit van de voorwaarden, (vi) de invulling van het instrument Staatsagent en (vii) de niet naleving door KLM en het ontbreken van handhavingsinstrumenten.

Bail-out van het bankenconsortium

Zoals in paragraaf 8.2 reeds nader is toegelicht, is als gevolg van het Steunpakket de risicopositie van het bankenconsortium in belangrijke mate verlaagd. Tevens heeft het betrekken van het bankenconsortium ertoe geleid dat de inzet van financiële pressiemiddelen (bijvoorbeeld het opeisbaar worden van de vordering bij het niet voldoen aan voorwaarden) door de Staat richting KLM niet gelukt is. Dit heeft de handhaving en naleving van voorwaarden niet bevorderd.

Bail-in van overige stakeholders

Zoals in paragraaf 8.2 reeds is toegelicht, is er door de Staat geen materiële *bail-in* van stakeholders afgedwongen bij de totstandkoming van het Steunpakket, anders dan van het personeel. Voor een succesvolle *bail-in* is het belangrijk dat voorafgaand aan een herstructurering en/of steunverlening wordt afgedwongen dat stakeholders bijdragen aan de continuïteit van een onderneming.

Vroege externe communicatie over het Steunpakket

Reeds op 24 april 2020 is door de toenmalige minister van Financiën via een Kamerbrief en een persconferentie bekend gemaakt dat de Staat KLM zou steunen. Alhoewel dit te verklaren valt vanuit de grote onzekerheid die COVID-19 met zich meebracht, de algehele houding van het kabinet om Nederland te ondersteunen en de steun die ook werd opgetuigd bij andere vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen (waaronder AFKL), heeft deze vroegtijdige communicatie de onderhandelingspositie van de Staat aangetast.

Arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het KLM personeel

Eén van de in de FA overeengekomen bedrijfseconomische voorwaarden betrof de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het KLM personeel. Over de invulling van de arbeidsvoorwaardenreductie van KLM personeel is vóór de totstandkoming van het Herstructureringsplan inzake de periode tot begin 2022 (cockpit cao) respectievelijk eind 2022 (grond en cabine cao) - overeenstemming op hoofdlijnen bereikt met alle acht bij KLM betrokken vakbonden. De toenmalig minister van Financiën heeft aangegeven dat deze periode niet voldeed en dat de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen van het KLM personeel voor de volledige duur van het Steunpakket moest gelden. Om aan deze eis te voldoen heeft KLM alle vakbonden gevraagd om een 'commitment clause' te ondertekenen, die na veel commotie door alle vakbonden is ondertekend.

De voorwaarden van het Steunpakket zijn zonder betrokkenheid van de vakbonden overeengekomen tussen KLM, AFKL en de Staat. De verantwoordelijkheid om invulling te geven aan de in de FA overeengekomen arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het KLM personeel lag bij KLM. KLM heeft de vakbonden betrokken in het proces rondom de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen ná ondertekening van de Term Sheet en de FA. Door de ILO is achteraf geconstateerd dat vakbonden eerder door de Staat geconsulteerd hadden moeten

worden waar het arbeidsvoorwaarden reducties betrof. Bovendien gaf de ILO aan dat de duur en de impact van de maatregelen proportioneel hadden moeten zijn en zich hadden dienen te beperken tot de uitzonderlijke omstandigheden. Voor de vakbonden was dit aanleiding om zich niet meer te willen committeren aan de commitment clause, waardoor deze uiteindelijk niet effectief is gebleken. Per 1 maart 2022 liep de cockpit cao af. Vanaf dat moment heeft KLM de arbeidsvoorwaarden reductie terzijde geschoven. Later in 2022 is hetzelfde gedaan voor de nieuwe cao van grond- en cabinepersoneel.

De voorwaarden

Formulering en hoeveelheid voorwaarden

Zoals uiteengezet in paragraaf 6.2 waren de bedrijfseconomische en de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden in de FA op onderdelen onvoldoende SMART geformuleerd. Sommige voorwaarden hadden een lange doorlooptijd en waren tussentijds niet toetsbaar en sommige voorwaarden betroffen inspanningsverplichtingen, waarvan het toetsen van naleving in opzet arbitrair is. De hoeveelheid aan voorwaarden greep bovendien in op de bedrijfsuitoefening. Zo is het bedrijfsmatig voor KLM uitdagend om kostenbesparingen te realiseren, terwijl het tegelijkertijd geacht werd investeringen te doen om aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te voldoen.

Veel van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden hadden een doelstelling die ver in de toekomst lag (2030). Dit terwijl het Steunpakket gericht was op liquiditeitssteun met een maximale looptijd tot 12 augustus 2026 (looptijd zes jaar). Bovendien kwamen de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden te vervallen bij aflossing en beëindiging van het Steunpakket¹⁶⁶. De langere doorlooptijd van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, in combinatie met het niet voldoende SMART formuleren van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, is niet congruent met de korte termijn doelstelling van liquiditeitssteun.

In zijn tweede voortgangsrapportage (d.d. 17 januari 2022) gaf de Staatsagent aan dat, om te kunnen monitoren of KLM voldoet aan de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden, een deel van die voorwaarden door het ministerie van IenW geoperationaliseerd dient te worden. Vervolgens is een monitoringsplan opgesteld, die op 22 juni 2022 gereedkwam. Dit was acht dagen voor de aflossing van de Directe Lening en een klein jaar voor de beëindiging van het Steunpakket. Zodoende heeft de Staatsagent minder dan één jaar de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden kunnen monitoren.

Flexibiliteit van voorwaarden

De gestelde (bedrijfseconomische) voorwaarden waren zodanig geformuleerd, dat ze in opzet - anders dan met indexatie - geen rekening hielden met wijzigingen van externe omstandigheden. De Staatsagent heeft, met goedkeuring van de Staat, vanaf de vierde rapportage in zijn analyse op de naleving van de voorwaarden rekening gehouden met enkele additionele niet beheersbare kosten. In de FA was opgenomen dat bij het niet kunnen voldoen aan een voorwaarde, KLM de Staatsagent en de Staat zou inlichten. De Staatsagent is van mening dat dit niet tijdig heeft plaatsgevonden. KLM voldeed ook na aanpassing van de berekening van de vereiste kostenreductie, naar mening van de Staatsagent, vanaf 2023 niet aan de vereiste kostenreductie.

Invulling van het instrument Staatsagent

Hoewel de introductie van het instrument Staatsagent als één van de succespunten van het Steunpakket wordt beschouwd, heeft de introductie van het instrument ook tot knelpunten geleid. Voor een adequate uitvoering van zijn taken bleek het nodig om ná aanstelling van de Staatsagent een MF op te stellen om meer duidelijkheid te geven met betrekking tot de inrichting van het instrument, de communicatiewijze en

¹⁶⁶ Na terugbetaling blijft KLM wel gehouden aan de sectorbrede afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van duurzaamheid en leefbaarheid.

de rapportage, zowel qua vorm als frequentie, om de Staatsagent zijn monitoringstaken efficiënt en effectief te laten uitvoeren.

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.

Dat de Staatsagent op sommige vlakken externe deskundigheid nodig had, was inherent aan de invulling van het instrument Staatsagent bij KLM. In casu was de Staatsagent één natuurlijk persoon. Dit maakt de invulling van het instrument Staatsagent in belangrijke mate afhankelijk van de invulling van de persoon van de Staatsagent. Wij merken daarnaast op dat de Staatsagent de communicatie met KLM op momenten als 'op de persoon' heeft ervaren in plaats van gericht op zijn rol als Staatsagent. Dit is onwenselijk voor de persoon die de rol van Staatsagent vervult, het vertrouwen in en de impact van het instrument Staatsagent.

Niet naleving door KLM en het ontbreken van handhavingsinstrumenten

Op het moment dat de Staatsagent het kabinet op de hoogte stelde van door hem beoordeelde niet naleving door KLM, heeft de Staat in eerste instantie informeel contact gezocht met de KLM en KLM hierop aangesproken. De Staat heeft pas ná beëindiging van het Steunpakket inzet van handhavingsinstrumenten overwogen, hetgeen de kans op succesvolle handhaving heeft verslechterd.

Dat er geen financiële prikkels verbonden waren aan niet naleving van voorwaarden heeft de mogelijkheid om succesvol te handhaven niet geholpen.

De formulering van de voorwaarden in de FA was leidend voor de juridische handhavingsmogelijkheden. Hier zijn, zoals in paragraaf 7.2 vermeld, kanttekeningen bij te maken. De slagingskans van diverse juridische handhavingsmogelijkheden werd door een combinatie van het niet (juridisch) ingrijpen gedurende de looptijd van de FA en de tekst van de FA zelf op nihil tot (zeer) laag ingeschat. Het niet naleven van voorwaarden had geen financiële consequenties voor KLM.

Het niet naleven van en niet handhaven van de aan het Steunpakket verbonden voorwaarden heeft tot grote maatschappelijke verontwaardiging geleid.

8.3.3 Leerpunten steunverlening aan andere Europese luchtvaartmaatschappijen

Door EY is onderzocht welke lessen kunnen worden getrokken uit een vergelijking van het Steunpakket met andere, soortgelijke Europese steunpakketten. De analyse van is gericht geweest op vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen, die door andere EU-landen zijn gesteund, te weten AFKL, DLH, SAS en IAG.

Vormgeving

In Nederland is het Steunpakket grotendeels vormgegeven door de Directie Financieringen, een onderdeel van het ministerie van Financiën dat onder andere verantwoordelijk is voor de beheren van staatsdeelnemingen, waaronder KLM. De Staat heeft zich in de vormgeving laten bijstaan door diverse juridische en financieel adviseurs om advies in te winnen op specifieke onderdelen van de vormgeving.

Wij constateren dat binnen deze afdeling er sprake is geweest van een relatief hoog verloop van bij het Steunpakket betrokken sleutelfiguren.

In de vergelijkende analyse van andere steunpakketten constateren wij dat in Duitsland de steunoperatie van DLH is uitgevoerd met betrokkenheid van de investeringsbank KfW. De bij een investeringsbank aanwezige kennis en ervaring inzake het verstrekken van financiering aan private ondernemingen, is binnen een overheid minder gestructureerd aanwezig. Wij verwijzen naar paragraaf 9.1 voor aanbevelingen rondom de organisatie van de overheid bij de vormgeving van steunverlening.

Monitoring

Frankrijk en Duitsland werden door de EC verplicht een MT aan te stellen om toezicht te houden op de aan de door hen verstrekt kapitaalsteun onder de door de EC gestelde voorwaarden. In het Steunpakket voor KLM hield de Staatsagent toezicht. De MT achten wij een goed instrument voor het houden van toezicht op de naleving van voorwaarden en lijkt veel op het instrument van de Staatsagent. Het MT instrument is in Europese context bekend en uitgewerkt, waarmee het kaders geeft aan betrokkenen. Personen die als MT worden benoemd, werken veelal vanuit een organisatorisch verband en hebben idealiter ervaring met de uitvoering van deze of vergelijkbare rollen. In paragraaf 5.3 is dit nader uitgewerkt.

Sterke uitgangspositie maakt weerbaar

In tegenstelling tot andere luchtvaartmaatschappijen heeft IAG geen kapitaal of directe leningen ontvangen, maar alleen gebruik gemaakt van staatsgarantie. Ten tijde van de totstandkoming van het steunpakket gaf IAG aan dat de liquiditeitspositie, met een ruime hoeveelheid aan niet getrokken faciliteiten, sterk bleef.¹⁶⁷ Ook bleef IAG in maart 2020 in staat om een bestaande, niet getrokken RCF te vergroten en te verlengen op de kapitaalmarkt. Hieruit maken wij op dat een sterke financiële uitgangspositie ervoor zorgt dat de onderneming weerbaarder is ten tijde van crisis. De Staat zal vanuit haar aandeelhoudersrol, samen met de Franse staat, kunnen sturen op het opbouwen van voldoende buffers bij KLM en AFKL, om het risico op toekomstige steunaanvragen te verkleinen.

Flexibiliteit voorwaarden

In vergelijking tot de voorwaarden van het Steunpakket van KLM zijn in steunpakketten voor vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen minder voorwaarden gesteld. Tevens waren de voorwaarden voor vergelijkbare luchtvaartmaatschappijen in opzet minder rigide dan de voorwaarden in het Steunpakket. In tegenstelling tot andere steunpakketten, was één van de voorwaarden van het Steunpakket een 15% reductie van de beïnvloedbare kosten. Om dit te bewerkstelligen zijn door het management van KLM diverse maatregelen genomen ten tijde van de COVID-19 pandemie, zoals het opzeggen van tijdelijke contracten en de introductie van een vervroegde uitredingsregeling. De gevolgen van deze maatregelen lijken nog steeds door te werken voor KLM, onder andere door een tekort aan gekwalificeerd - voornamelijk technisch - personeel. In de vergelijkende analyse van andere steunpakketten, hebben wij niet soortgelijke voorwaarden geconstateerd. In het Franse steunpakket werd weliswaar gestuurd op een grotere winstgevendheid en op het concurrentievermogen, maar werd dit naar wij hebben begrepen gemeten op basis van de relatieve *Cost per Available Seat Kilometre*¹⁶⁸ ten opzichte van haar concurrenten.

¹⁶⁷ Persbericht IAG, ['British Airways extends Revolving Credit Facility'](#), 30 maart 2020.

¹⁶⁸ De *Cost per Available Seat Kilometre* ("CASK") is een voor luchtvaartmaatschappijen veel toegepaste KPI. CASK betreft een indicator van de kosten die een luchtvaartmaatschappij maakt voor iedere beschikbare zitplaats per gevlogen kilometer.

9 Aanbevelingen

9.1 Aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie van het Steunpakket

In deze paragraaf zijn op basis van onze bevindingen en conclusies van de evaluatie van het Steunpakket aan KLM aanbevelingen voor eventuele toekomstige steunverleningen aan KLM en/of andere ondernemingen opgenomen. In paragraaf 9.2 worden ook aanbevelingen gegeven voor een 'draaiboek' voor toekomstige steunpakketten, op basis van het bestaande 'Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven'.

Herstel- en resolutieplanning

De luchtvaartsector is een zeer concurrerende en globaal opererende sector, die zich kenmerkt door een hoge kapitaalintensiteit en relatief lage marges. Een daling van de omzet als gevolg van een onvoorziene gebeurtenis heeft hierdoor direct grote gevolgen voor de winstgevendheid en liquiditeit van de onderneming. In het licht hiervan constateren wij dat in de sector de afgelopen jaren diverse faillissementen en doorstarten zijn geweest, waaronder SAS in juli 2022.

KLM opereert in een omgeving, waar sinds de aanvang van de COVID-19 pandemie de maatschappelijke discussie over netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid verder in beweging is gekomen. Hierdoor dient er door KLM en haar stakeholders een nieuwe balans te worden gevonden tussen enerzijds het belang van een hub-netwerk voor Nederland en anderzijds de kwaliteit van de leefomgeving.¹⁶⁹ Thema's als capaciteitsreductie, netwerkkwaliteit, geluidshinder, vermindering van nachtvluchten en duurzaamheid zijn belangrijke thema's en raken het bedrijfsmodel van KLM. Rechtszaken¹⁷⁰ en internationale druk vanuit onder andere de Verenigde Staten en de EC maken het omgevingsveld complex. In zijn Kamerbrief van 24 mei 2024 schrijft de toenmalige minister van IenW inzake het belang van een internationale luchthaven voor Nederland en anderzijds de kwaliteit van de leefomgeving treffend *'de balans is nog niet af'*. Op het moment van schrijven van dit rapport is de wijze waarop dit evenwicht dient te worden ingevuld nog niet uitgekristalliseerd. De ontwikkeling van het maatschappelijk debat over de luchtvaartsector heeft uiteraard een belangrijke impact op de toekomstige bedrijfsvoering van KLM.

Gegeven de uitdagingen in de luchtvaartsector, de nog kwetsbare financiële positie van KLM en de maatschappelijke discussie rondom de luchtvaart in Nederland is het niet uit te sluiten dat in de toekomst nieuwe liquiditeit- en/of kapitaalvraagstukken bij KLM ontstaan.

In deze context verwijzen wij naar de in opvolging van de kredietcrisis in de bank- en verzekeringssector geïntroduceerde herstel- en resolutieplanning.

¹⁶⁹ In de Kamerbrief van 24 mei 2024 schrijft de toenmalige minister van IenW hierover: *"In de toekomst wil het kabinet niet meer sturen op een maximaantal vliegtuigbewegingen, maar op milieunormen. De uitstoot van geluid moet van jaar tot jaar afnemen, zodat de negatieve effecten van de luchtvaart op de omgeving ook blijven dalen. Hiermee kunnen we de balans tussen Schiphol en de omgeving blijvend bewaken. En binnen deze kaders ontstaat er ook perspectief voor de luchtvaartsector."*

¹⁷⁰ Waaronder rechtszaken gevoerd door KLM, IATA, en de Stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder.

Herstel- en resolutieplannen in de financiële sector beknopt toegelicht

Herstel- en resolutieplannen binnen de Europese Unie zijn geborgd via de Bank Recovery and Resolution Directive ("BRRD"). De BRRD heeft als doel om een kader te bieden voor het herstel en de afwikkeling van banken en grote beleggingsondernemingen en is ontworpen om de financiële stabiliteit te waarborgen en de risico's voor belastingbetalers te minimaliseren. De Solvency II Directive ("Solvency II") biedt voor verzekeringsmaatschappijen een vergelijkbaar kader.

De Nederlandsche Bank ("DNB") analyseert of een faillissement van een specifieke financiële instelling te grote negatieve gevolgen heeft voor de financiële markten, economie of maatschappij en of de instelling voor herstel- en resolutieplanning in aanmerking komt (de zogenoemde 'algemeen belangtest').

De BRRD, respectievelijk Solvency II vereisen dat financiële instellingen herstelplannen opstellen om te zorgen dat ze maatregelen kunnen nemen om hun financiële positie te stabiliseren in geval van ernstige operationele of financiële problemen. Daarnaast moet de toezichthouder (afhankelijk van de significantie van een instelling is dit DNB of de ECB) resolutieplannen opstellen voor het geval een instelling failliet gaat. Deze plannen moeten ervoor zorgen dat de instelling op een geordende manier kan worden afgewikkeld, met zo min mogelijk impact op de economie en zonder dat er staatssteun nodig is.

Herstelplannen zijn blauwdrukken die financiële instellingen opstellen om hun veerkracht te versterken en adequaat te reageren in tijden van financiële en/of operationele stress. Deze plannen zijn bedoeld om de instellingen in staat te stellen hun financiële gezondheid te herstellen voordat een crisis zich voordoet of escaleert. In een herstelplan worden maatregelen en procedures beschreven die de instelling kan inzetten om zijn kapitaalpositie te versterken en liquiditeitsrisico's te beheersen. Het maken van een herstelplan is een proactieve stap die wordt uitgevoerd door het management van de instelling, vaak in overleg met toezichthoudende autoriteiten.

Resolutieplannen zijn plannen die voorbereid worden voor het geval een financiële instelling niet levensvatbaar is en failliet dreigt te gaan. Deze plannen hebben als doel om een ordelijke afwikkeling van de instelling te bewerkstelligen zonder dat dit significante negatieve gevolgen heeft voor het financiële systeem en zonder dat publieke middelen nodig zijn. In een resolutieplan worden scenario's en instrumenten uitgewerkt die gebruikt kunnen worden om de activiteiten van de instelling af te wikkelen of over te dragen aan een andere partij. Resolutie instrumenten zijn (i) *bail in*, en de volgende herstructureringsopties (ii) gehele of gedeeltelijke verkoop, (iii) een brugbank en (iv) verkoop en/of separeren van activa en passiva. Resolutieplannen worden opgesteld door de instellingen zelf, in samenwerking met de resolutieautoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en de uitvoering van de resolutie.

Herstel- en resolutieplannen dienen regelmatig te worden bijgewerkt om ervoor te zorgen dat ze actueel blijven en effectief kunnen worden ingezet in geval van financiële stress of een crisis. Herstel- en resolutieplannen dienen jaarlijks te worden bijgewerkt, waarbij wel geldt dat de frequentie van de updates kan variëren afhankelijk van de specifieke regelgeving en vereisten van de toezichthoudende autoriteit. Daarnaast dienen herstel- en resolutieplannen ook tussentijds te worden bijgewerkt als er significante wijzigingen zijn in de bedrijfsvoering of de financiële positie van de instelling, of als er veranderingen zijn in de regelgeving die van invloed zijn op de vereisten voor deze plannen.

Herstel-en resolutieplannen in de financiële sector beknopt toegelicht (vervolg)

Voor financiële instellingen is het belangrijk een proces te hebben voor het regelmatig beoordelen en bijwerken van hun herstel- en resolutieplannen, en dat ze in staat zijn om snel te reageren op veranderingen die van invloed kunnen zijn op hun effectiviteit. De toezichthouders houden toezicht op dit proces en kunnen aanvullende eisen stellen of aanbevelingen doen voor verbeteringen aan de plannen.

Herstel- en resolutieplannen bevatten crisisindicatoren, onder te verdelen in (i) early warning signalen, (ii) hersteltriggers en (iii) resolutietriggers. De indicatoren betreffen specifieke tekenen of gebeurtenissen die kunnen wijzen op toenemende risico's of een naderende crisis binnen een financiële instelling of het bredere financiële systeem. Deze indicatoren helpen instellingen en toezichthouders om tijdig actie te ondernemen.

- ▶ Early warning signalen zijn bijvoorbeeld verslechtering van bepaalde financiële of operationele ratio's, toename van credit spreads en verlagingen van kredietbeoordelingen door ratingbureaus.
- ▶ Hersteltriggers zijn bijvoorbeeld het bereiken van vooraf gestelde risicolimieten (bijv. wanneer de kapitaal- of liquiditeitsniveaus onder bepaalde drempelwaarden komen), materiële verliezen, problemen met het verkrijgen van of verlengen van financiering, verstoringen in de bedrijfsvoering zoals IT-storingen, significante fraudegevallen en macro-economische schokken.
- ▶ Resolutietriggers zijn bijvoorbeeld het onvermogen om schulden te betalen of andere financiële verplichtingen na te komen, een aanzienlijke verslechtering van de liquiditeitspositie, insolventie, interventie door toezichthouders.

Financiële instellingen en toezichthouders houden deze indicatoren nauwlettend in de gaten en formuleren duidelijke plannen en procedures voor hoe te reageren wanneer dergelijke signalen worden geïdentificeerd. Het tijdig activeren van herstel- en resolutieplannen wordt essentieel geacht om de impact van een crisis te beperken.

Aanbeveling

Alhoewel wij van mening zijn dat 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, biedt het aanknopingspunten voor de Staat bij overwegingen voorafgaand aan en bij eventuele toekomstige steunverleningen.

Waardevolle aanknopingspunten zijn (i) de gestructureerde aanpak, inclusief de algemeen belangtest, (ii) de monitoring op crisisindicatoren en (iii) de opgenomen herstel- en resolutie instrumenten.

- ▶ Wij geven 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 publiek belang gereed te hebben. Hierdoor is de Staat voorbereid en weet de Staat snel en op juiste wijze te handelen bij eventuele toekomstige liquiditeits- en/of solvabiliteitsvraagstukken. Het is hierbij aan te bevelen een beeld te ontwikkelen op (belangrijke onderdelen van) het netwerk van KLM dat door de Staat van publiek belang wordt geacht en de in dit verband niet en/of minder belangrijke onderdelen.
- ▶ Wij adviseren om crisisindicatoren te definiëren ten behoeve van een proactieve signalering en formulering van herstel- en waar nodig resolutiestrategieën door de Staat;
- ▶ Het is te adviseren 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. Onder de aanbeveling 'Herstructurering en *bail in*' gaan wij hier nader op in.

Ook voor andere ondernemingen die de Staat systeemrelevant of van strategisch economisch belang acht, beschouwen wij deze aanknopingspunten als relevant.

Herstructurering en *bail-in*

Het Steunpakket is vormgegeven in een periode dat het COVID-19 virus veel onzekerheid gaf. Met name de beginperiode kenmerkte zich door grote onzekerheid over onder andere de volksgezondheid en was er focus op het behoud van werkgelegenheid en het in stand houden van de economie. In het voorjaar van 2020 was nog weinig bekend over het ziektebeeld, de wijze van verspreiding en de meest effectieve bestrijding van het COVID-19 virus. Testen en vaccins waren nog niet ontwikkeld en de focus lag met name op het voorkomen van verspreiding van het virus. In de luchtvaartsector was de terugval in het aantal vluchten als gevolg van COVID-19 een unieke gebeurtenis zonder historisch precedent.

In deze context is het te verklaren dat op 24 april 2020 de steunverlening aan KLM is aangekondigd. Op dat moment waren er geen herstructurering business case scenario's uitgewerkt en was geen *bail-in* van KLM stakeholders afgedwongen.

De vroege aankondiging van het Steunpakket heeft naar onze mening bijgedragen aan een beperkte *bail-in* van KLM stakeholders. Het vroegtijdig uitspreken van steun door de Staat, heeft naar onze mening erin geresulteerd dat stakeholders een verbeterde onderhandelpositie kregen en niet of minder bereid waren bij te dragen aan een oplossing voor KLM. Anders dan de Staat zelf en het KLM personeel, hebben andere stakeholders bij het verlenen van het Steunpakket bij KLM niet materieel bijgedragen aan het borgen van de continuïteit van KLM. Dit is althans niet vooraf afgedwongen. Op de rol van de banken gaan we hierna separaat nog in.

Het realiseren van een brede *bail-in* bij toekomstige steunverleningen vraagt om bereidheid van de Staat om een faillissement of verregaande herstructureringsopties serieus te overwegen. Herstructureringsopties die overwogen kunnen worden, zijn (i) een doorstart na faillissement; (ii) verkoop van of het separeren van gezonde en ongezonde onderdelen en (iii) de toepassing van de Wet

Homologatie Onderhands Akkoord (“WHOA”). Voordeel van deze vormen van herstructurering is dat de Staat haar risico beperkt en de (omvang van) eventuele steunverlening kan beperken.

Alhoewel een herstructurering begrijpelijkerwijs tijd vraagt leert de praktijk dat dit, mits tijdig gestart met de herstructurering, niet onoverkomelijk hoeft te zijn.

De WHOA beknopt toegelicht

Op 1 januari 2021 is WHOA in werking getreden. De WHOA biedt mogelijkheden om schulden te herstructureren door middel van een akkoord, dat bindend is voor alle schuldeisers en aandeelhouders, die deels kunnen verwateren. De WHOA is sinds haar introductie meerdere malen succesvol toegepast. De WHOA is bedoeld voor ondernemingen met in basis gezonde bedrijfsactiviteiten, die vanwege een te zware schuldenlast failliet dreigen te gaan.

De WHOA is een zogenaamde *debtor-in-possession* procedure dat zoveel betekent dat de schuldenaar in beginsel de controle over zijn vermogen en de bedrijfsuitoefening houdt. Dit is anders dan bij een surseance of faillissement waar een bewindvoerder of curator wordt benoemd door de rechtbank. De WHOA leent zich met name voor herstructurering van schulden, waarbij *bail-in* van banken, leveranciers en andere schuldeisers kan worden afgedwongen. De WHOA biedt geen mogelijkheid om een *bail-in* van werknemers af te dwingen; met de vakkbonden zullen dus separaat afspraken dienen te worden gemaakt. In een akkoord kunnen schuldeisers - ook degene die tegen het akkoord stemmen, of zij die niet stemmen - aan een akkoord gebonden worden.

Aanbeveling

Wij adviseren de Staat bij toekomstige steunverleningen terughoudend te zijn met het vroegtijdig communiceren van een intentie tot steunverlening.

Wij adviseren de Staat bij steunaanvragen te allen tijde herstructureringsopties diepgaand te onderzoeken en uit te (laten) werken alvorens tot besluitvorming over te gaan. De Staat dient tevens de bereidheid te hebben de door haar gewenste voorwaarden af te dwingen.

Bij een steunverlening aan een onderneming die systeemrelevant of van strategisch economisch belang wordt geacht, vraagt dit om een diepgaande analyse van de voor het publiek belang relevante onderdelen van de steunaanvrager.

De prijs van steun

De Staat heeft een aanzienlijk risico gelopen door garanties en een lening te verstrekken op een moment dat private financiers en aandeelhouders dit niet wilden en/of konden. De overeengekomen vergoedingen en rente zijn, alhoewel zij voldoen aan de vereisten van het Tijdelijk Steunkader, vanuit het perspectief van *distress* bij de geldnemer laag.

Aanbeveling

Wij adviseren de Staat bij toekomstige steunverleningen te borgen dat zij afdoende gecompenseerd wordt voor het risico dat zij loopt. Dit kan bijvoorbeeld door hogere 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 in staat te worden gesteld een passend rendement te realiseren.

De rol van het bankenconsortium

In het Steunpakket is ervoor gekozen om het bankenconsortium te betrekken. Wij constateren dat de RCF voor 90% door de Staat gegarandeerd was en de risicopositie van het bankenconsortium als gevolg van de steunverlening is verminderd van € 665 mln. naar maximaal € 240 mln. Het betrekken van het bankenconsortium, heeft uiteindelijk niet bijgedragen aan de handhaving van de naleving van de aan het Steunpakket gestelde voorwaarden, omdat niet naleving geen financiële consequenties voor KLM had. Zo was er geen sprake van opeisbaarheid van de lening of boeteclausules bij het niet voldoen aan de voorwaarden. Ook was een beperkte tranchering afgesproken, c.q. werd het gehele steunpakket beschikbaar gesteld na goedkeuring van het Herstructureringsplan.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling 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 RCF 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.

De rol van de vakbonden

De Staat heeft arbeidsvoorwaardelijke bijdragen opgelegd aan KLM, die KLM op haar beurt met de bij KLM betrokken vakbonden moest invullen. In december 2020 dienden de vakbonden een klacht in bij de ILO over het handelen van de Staat. De Staat zou in strijd hebben gehandeld met de vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingsvrijheid, door de partijen te verplichten om vrijelijk gesloten collectieve overeenkomsten te wijzigen en in te stemmen met onder dwang opgelegde arbeidsvoorwaardenreducties voor een langdurige periode. In haar uitspraak hierover constateert de ILO dat de Staat de vakbonden had moeten consulteren over de voorwaarden die zij heeft gesteld aan het Steunpakket. Tegelijkertijd erkende de ILO de bijzondere economische omstandigheden, die inbreken op de cao-dialoog rechtvaardigen. De duur en de impact van de maatregelen moesten echter proportioneel zijn en dienden zich te beperken tot de uitzonderlijke omstandigheden. In de aanbevelingen roept de ILO de Staat op om in overleg te gaan met vakbonden en werkgever(s) om ervoor te zorgen dat de duur en impact van de maatregelen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk.

Wij begrijpen dat KLM zich, mede als gevolg van deze uitspraak, gedwongen zag om de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen vanaf maart 2022 bij het aangaan van de nieuwe cao's terzijde te schuiven. Het kabinet was van mening dat de ILO-uitspraak geen juridische gevolgen voor de geldigheid van de voorwaarden.

Uit interviews met diverse stakeholders kwam naar voren dat de geformuleerde voorwaarden tot veel onrust bij werknemers hebben geleid.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling bij herstructureringen waar een werknemersbijdrage wordt gevraagd de vakbonden als stakeholder in het herstructureringsproces vroegtijdig te betrekken. Alhoewel dit bij de totstandkoming extra complexiteit met zich mee zal brengen, kan hiermee zowel een hogere mate van zekerheid op *bail-in* en een verbeterde juridische afdwingbaarheid worden gerealiseerd.

SMART geformuleerde voorwaarden

De bedrijfseconomische en de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden waren in de FA op onderdelen onvoldoende SMART geformuleerd. Aan het Steunpakket zijn tevens veel voorwaarden gesteld.

De luchtvaarinhoudelijke voorwaarden hadden een lange looptijd en betroffen in belangrijke mate ook inspanningsverplichtingen, waardoor naleving tussentijds niet of lastig meetbaar bleek. Wij begrijpen dat de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden grotendeels al golden voor KLM voorafgaand aan de overeenkomsten in het Steunpakket; dus onafhankelijk van de steunverlening waren deze van toepassing voor KLM op basis van onder andere het ontwerpakkoord Duurzame Luchtvaart van februari 2019 en de Luchtvaartnota 2020 - 2050 van november 2020.

Het was niet nodig om arbeidsvoorwaardenreducties bij KLM af te dwingen in aanvulling op de beoogde 15% reductie van beïnvloedbare kosten. Immers, om aan de kostenreductie voorwaarde te voldoen, zou - gegeven de kostenstructuur van KLM - al een aanzienlijke arbeidsvoorwaardenreductie nodig zijn.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling om voorwaarden zo simpel en concreet mogelijk 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 publiek belang geborgd. Wij geven 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.

Indien de Staat vervolgens de intentie heeft om deze voorwaarden te stellen met het oog op een langere termijn, dan is het vanuit handhavingsperspectief aan te bevelen om de hieraan verbonden doelstelling in (de considerans van) de steunovereenkomst te verankeren. In de contractbepalingen kan tevens expliciet worden opgenomen dat verplichtingen tot naleving van specifieke voorwaarden doorlopen, zelfs in het geval van een vervroegde terugbetaling of beëindiging van een steunpakket.

Monitoring

Het instrument 'Staatsagent' is in het Steunpakket voor de eerste keer toegepast. Wij achten dit een adequate invulling van de monitoring rol, die mogelijk in de toekomst ook kan worden toegepast.

Alhoewel de Staatsagent in staat is gesteld om eigen adviseurs in te schakelen om hem te ondersteunen, was dit bij aanvang van zijn werkzaamheden niet geregeld. Ook de inrichting van zijn werkzaamheden, de wijze van communicatie en rapportering waren bij aanvang niet volledig uitgewerkt. De Staatsagent heeft hier samen met de Staat middels het op 30 april 2021 gefinaliseerde MF invulling aan gegeven.

Binnen de Europese context wordt een MT als toezichthouder aangesteld bij (i) fusies en overname trajecten waarin mededinging relevant is, (ii) (complexe) antitrust onderzoeken en (iii) maatregelen tegen marktmacht (inclusief verlenen van staatssteun). De MT was een voorwaarde van de EC bij de staatssteun aan AFKL en DLH en was als monitoringsinstrument ingesteld vanwege de aan hen verstrekte kapitaalsteun. Het model Trustee Mandate biedt een framework om *tailor made* afspraken met de MT vast te leggen. Personen die als MT worden benoemd, werken veelal vanuit een organisatorisch verband en hebben idealiter ervaring met de uitvoering van deze of vergelijkbare rollen.

Aanbeveling

De Monitoring Trustee betreft een instrument dat grote gelijkenissen vertoont met de Staatsagent, waarmee in Europese context ervaring is opgedaan. Wij adviseren het instrument Staatsagent of, als variant hiervan, de Monitoring Trustee, voor toezicht op naleving van voorwaarden in te stellen.

Wij adviseren voor toekomstige steunpakketten de inrichting van het toezicht op de naleving van voorwaarden direct bij uit te werken in de juridische documentatie van de steunverlening. Het model Trustee Mandate bevat handvaten voor de invulling van toekomstige monitoring.

Wij adviseren om de rol van Staatsagent of Monitoring Trustee onder te brengen bij een uitvoeringsorganisatie of een onafhankelijke derde organisatie, met specialisatie in het houden van toezicht op naleven van voorwaarden. Zeker als voorwaarden ingrijpen op de bedrijfsvoering, zijn wij van mening dat onafhankelijk toezicht, waarbij belangenafweging tussen betrokken partijen kan plaatsvinden, de voorkeur hebben boven monitoring door een overheidsorgaan.

Wij merken hierbij op dat, mocht bij een toekomstig steunpakket alleen financiële voorwaarden worden gesteld, de monitoring, vergelijkbaar met het verstrekken van een reguliere financiering, door de steunverlener zelf kan plaatsvinden.

Organisatie overheid

Inzake de steunverlening aan KLM is intensief samengewerkt tussen de ministeries van Financiën, IenW en EZK. Ook de ministeries van AZ en SZW zijn betrokken geweest. Het ministerie van Financiën had de leiding bij de totstandkoming van het Steunpakket.

Op basis van de overlegde stukken en interviews constateren wij dat de totstandkoming en vormgeving van het Steunpakket afhankelijk was van met name een beperkt aantal sleutelfunctionarissen bij het ministerie van Financiën. Wij constateren dat diverse bij het Steunpakket betrokken sleutelfunctionarissen niet meer bij het ministerie van Financiën werkzaam zijn.

Het vormgeven en onderhandelen over een steunpakket vraagt om specifieke expertise, waaronder financiering, herstructurering, juridische en sector expertise. Deze expertise is in de KLM casus door de Staat ingevuld met behulp van externe juridische, luchtvaartinhoudelijke en financieel adviseurs. Bij het steunpakket aan LFH is de Duitse investeringsbank KfW hierbij betrokken geweest, die vanuit haar organisatorische opzet de diverse expertisegebieden in huis heeft.

Aanbeveling EY

Het organiseren van steunverlening vraagt om specifieke expertise, waaronder financiering, herstructurering, juridische en sector expertise. Wij adviseren 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.

Een (eventueel nog op te richten) nationale investeringsbank, die de genoemde expertises in huis heeft, zou deze rol in de toekomst ook kunnen vervullen.

Handhaving

Het niet naleven van voorwaarden had geen financiële consequenties voor KLM, hetgeen de handhaving bemoeilijkte. De slagingskans van diverse juridische handhavingsmogelijkheden werd door de juridisch adviseurs van de Staat op nihil tot (zeer) laag ingeschat. Het niet naleven van en niet handhaven van de aan het Steunpakket verbonden voorwaarden heeft tot grote maatschappelijke verontwaardiging geleid.

Aanbeveling

Het is aan te bevelen om bij toekomstige steunpakketten, de juridische positie van de Staat als het gaat om succesvolle handhaving op naleving van steunvoorwaarden, 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 in de considerans van de steunovereenkomst terug te laten komen, alsmede in de contractsbepalingen uit te drukken en - als dat de bedoeling is - dat de verplichting tot naleving van bepaalde voorwaarden voor een bepaalde periode doorloopt óók na een eventuele vervroegde terugbetaling respectievelijk beëindiging van het steunpakket;
- ▶ Aan niet naleving financiële consequenties te verbinden (door boetes, verdere tranchering, opschorting en/of opeisbaarheid); en
- ▶ Bindend advies als mogelijk geschillenbeslechtsmechanisme, naast *mediation* en arbitrage in overweging te nemen.

Tevens adviseren wij 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 contractafspraken.

9.2 Aanbevelingen Afwegingskader steunverzoeken individuele bedrijven

In lijn met de aanbevelingen in paragraaf 9.1 wordt in deze paragraaf een aantal aanbevelingen gedaan bij het bestaande Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven d.d. 1 mei 2020. Het Afwegingskader is parallel aan de steunverlening aan KLM tot stand gekomen. De aanbevelingen die in deze paragraaf worden gedaan, kunnen gelden als nadere uitwerking, interpretatie en duiding van het bestaande Afwegingskader en tezamen als draaiboek voor toekomstige steunverlening worden gezien.

Het Afwegingskader beknopt toegelicht

Het Afwegingskader schetst uitgangspunten, geeft overwegingen en biedt de Staat handvaten voor de behandeling van steunverzoeken. Het Afwegingskader betreft zodoende een richtsnoer voor een aanpak die dient te leiden tot een maatwerkuitkomst. Het Afwegingskader is niet bedoeld als stappenplan dat leidt tot steunverlening. Steunverlening aan een individuele onderneming zal altijd de ruimte moeten bieden om recht te doen aan individuele situaties. Het Afwegingskader onderscheidt drie fases in de beoordeling:

- A. Politiek-maatschappelijke toets;
- B. Bedrijfseconomische toets; en
- C. Instrumentarium en voorwaarden.

In fase A (de politiek-maatschappelijke toets) worden de gevolgen beoordeeld, indien geen steun wordt verleend en of de economische activiteiten systeemrelevant of van strategisch economisch belang zijn. Tevens wordt in deze fase globaal getoetst of de onderneming (vóór de crisis) op middellange termijn gezond en levensvatbaar was.

In fase B wordt een bedrijfseconomische toets uitgevoerd door de Staat (ondersteund door externe adviseurs) om vast te stellen of het zowel maatschappelijk als ook bedrijfseconomisch wenselijk is een onderneming te steunen. Hierbij wordt onder andere onderzocht of bestaande noodmaatregelen onvoldoende zijn en of de onderneming in de kern gezond is.

Indien in fase A en B is vastgesteld dat het maatschappelijk wenselijk en bedrijfseconomisch verantwoord is om de onderneming in kwestie steun te verlenen, is de volgende stap in het Afwegingskader de precieze vorm en voorwaarden van steunverlening nader uit te werken. In fase C wordt eerst de zogenaamde *bail-in* ladder doorlopen, waarbij gekeken wordt naar de bijdragen van relevante stakeholders. Vervolgens wordt ingegaan op het instrumentarium, waarbij de balans wordt gezocht tussen een effectief steuninstrument en de kosten en risico's voor de Staat.

Aanbevelingen bij het Afwegingskader

Op basis van de evaluatie van het Steunpakket aan KLM worden onderstaande aanbevelingen gegeven voor fase B en C van het Afwegingskader. Voor fase C maken wij onderscheid in aanbevelingen bij het onderwerp (i) *bail-in* en (ii) instrumentarium en voorwaarden.

Aanbeveling

Fase B

- ▶ Wij geven de Staat in overweging om, voor ondernemingen die zij systeemrelevant of van strategisch economisch belang acht, regelmatig en bij het optreden van crisisindicatoren een integraal beeld en visie te vormen van de financiële positie van een onderneming en haar bijdrage

aan het publiek belang. Dit helpt om ad-hoc beslissingen te voorkomen, aangezien dat analyses tijd kosten en crisisperiodes zich juist kenmerken door hoge urgentie en weinig handelingstijd. Door voorafgaand aan een crisis al een integraal beeld te ontwikkelen/actualiseren, is de Staat voorbereid en in staat om adequaat te handelen bij eventuele toekomstige liquiditeits- en/of solvabiliteitsvraagstukken. Een dergelijke analyse zou bijvoorbeeld eens in de twee jaar kunnen plaatsvinden, waarbij het tussentijds geactualiseerd kan worden, indien crisisindicatoren daartoe aanleiding geven. Monitoring op basis van vooraf gedefinieerde crisisindicatoren kan de Staat helpen om tijdig haar positie te bepalen. Wij verwijzen naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 9.1.

- ▶ In de eerste fase van de totstandkoming van het Steunpakket heeft de Staat met behulp van de juridisch adviseur verschillende alternatieve scenario's verkend. Echter, deze zijn niet uitgewerkt in business cases en/of financiële (scenario) analyses. Door dit wel te doen, wordt het beeld van de alternatieven duidelijker en kan een meer weloverwogen keuze voor steunverlening worden gemaakt. Wij adviseren bij toekomstige steunaanvragen, alternatieve herstructureringsopties nader uit te werken en te overwegen.

Fase C

Bail-in

- ▶ Het realiseren van *bail-in* vraagt om bereidheid van de Staat om een herstructurering van de onderneming in kwestie te overwegen, waarbij ook andere stakeholders een bijdrage leveren (*bail-in*) in de vorm van extra exposure, verhoogd risico of het afboeken van verstrekte financieringen en andere vorderingen. Wij adviseren om in het Afwegingskader overwegingen omtrent herstructureringsopties en een nadere uitwerking van *bail-in* op te nemen. Wij verwijzen in dit verband om de aanbevelingen opgenomen in paragraaf 9.1 in het Afwegingskader te verwerken.

Instrumentarium en voorwaarden

- ▶ Bij toekomstige steunpakketten dient de Staat afdoende gecompenseerd te worden voor de risico's die zij loopt. Dit kan bijvoorbeeld door hogere rentevergoedingen, *equity kickers* of het verkrijgen van extra aandelen (bijvoorbeeld via conversie). Voor het risico dat wordt gelopen met de inzet van gemeenschapsgelden dient onzes inziens een passend rendement te worden gerealiseerd.
- ▶ Het Afwegingskader bevat geen concrete richtlijnen voor het definiëren van voorwaarden, al wordt een aantal zaken in overweging gegeven. Het verdient aanbeveling om voorwaarden zo concreet mogelijk te definiëren en maat te houden bij het opnemen van voorwaarden. Wij geven in overweging om bij toekomstige steunverlening hoofdzakelijk bedrijfseconomische voorwaarden op te nemen en terughoudend te zijn bij het opnemen van maatschappelijke voorwaarden.
- ▶ Het Afwegingskader voorziet niet in de monitoring op de naleving van voorwaarden. Wij adviseren het Afwegingskader uit te breiden met handvatten voor monitoring en verwijzen hiervoor naar de aanbevelingen opgenomen onder 'Monitoring' in paragraaf 9.1.
- ▶ Het Afwegingskader bevat geen richtlijnen voor de handhaving van naleving van voorwaarden. Wij adviseren het Afwegingskader uit te breiden met handvatten voor handhaving en verwijzen hiervoor naar de aanbevelingen opgenomen onder 'Handhaving' in paragraaf 9.1.

10 Bijlagen

10.1 Afkortingen en definities

Afkorting	Betekenis
AC	Audit Commissie
AF	Air France
AFKL	Air France - KLM Groep
Afwegingskader	Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven, d.d. 1 maart 2020
APM	Alternative Performance Measures
ASK	Available seat kilometer - Beschikbare stoelkilometer
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
CASK	Passenger cost per ASK - passagierskosten per beschikbare stoelkilometer
ca.	Circa
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CLA	Collective Labor Agreement
DLH	Deutsche Lufthansa Group
DNB	De Nederlandsche Bank
EBIT	Earnings Before Interest and Tax
EBITDA	Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortisation
EC	Europese Commissie
ECA	European Cockpit Association
ECB	Europese Centrale Bank
EZK	Economische Zaken en Klimaat
EY	EY Strategy and Transactions
FA	Framework Agreement d.d. 7 augustus 2020
FSC	Full Service Carrier
GaWC	Global and World Cities
IAG	International Airways Group
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
ICC	International Chamber of Commerce
IFALPA	The International Federation of Air Line Pilots' Association
ILO	International Labor Organization
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V. en haar deelnemingen
KPI	Key Performance Indicator
LCC	Low Cost Carrier
MF	Monitoring Framework
Mid.	Miljard
Min.	Miljoen
MT	Monitoring Trustee
NOW	Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid
NVLT	Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart Technici
RAC	Restructuring Audit Committee
RCF	Revolving Credit Facility
RPK	Revenue passenger kilometers - aantal passagiers kilometers
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
SAF	Sustainable Aviation Fuel
SAS	Scandinavian Airlines Group
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden
Solvency II	Solvency II Directive

SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TG	Thesaurier-Generaal
VKP	Vereniging van KLM Professionals
VNC	Vereniging Nederlands Cabinepersoneel
VNV	Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers
VS	Verenigde Staten
WHO	World Health Organization
WHOA	Wet Homologatie Onderhands Akkoord

10.2 Definitielijst

Definitie	Betekenis
Afwegingskader	Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven
Directe Lening	De directe lening verstrekt aan KLM als onderdeel van de FA en Financing Agreements
Financing Agreements	The Dutch State Guarantee, the Dutch State Loan, the Subordination Agreement, the Pricing Letter en the State Aid Compliance Agreement gezamenlijk d.d. 12 augustus 2020
Garantie	De garantie afgegeven door de Staat in verband met de RCF
Herstructureringsplan	Het herstructureringsplan (incl. addendum) zoals goedgekeurd op 3 november 2020
Monitoringsplan	Monitoringsplan luchtvaartinhoudelijke steunvoorwaarden KLM
Netto schuld	De totale rentedragende schulden van een onderneming minus de liquide middelen
RCF	Revolving Credit Facility - de kredietfaciliteit verstrekt aan KLM door een bankenconsortium
Staat	Staat der Nederlanden
Staatsagent	De Staatsagent zoals geïntroduceerd in de FA en nader uitgewerkt in het MF
Term Sheet	Term sheet d.d. 26 juni 2020
Tijdelijk Steunkader	Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19 pandemie.

10.3 Tijdslijn

Onderstaand volgt een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen inzake de totstandkoming, vormgeving, monitoring, naleving en handhaving van het Steunpakket.

Op **13 maart 2020** ontvangt de Staat een steunverzoek van AFKL.

Op **25 maart 2020** wordt de motie van Nijboer aangenomen. Daarin is gesteld dat het kabinet, in geval bedrijfsspecifieke steun noodzakelijk is, *“voorwaarden aan de steun moet stellen op het gebied van toekomstige maatschappelijke betrokkenheid, behoud van werkgelegenheid, topbeloningen en bonussen, en verduurzaming van de betreffende bedrijven”*.¹⁷¹

Op **27 maart 2020** wordt de minister van Financiën door de Directie Financieringen per notitie geïnformeerd over de financiële impact van COVID-19 op KLM, de benodigde liquiditeitsinjectie en mogelijkheden voor korte termijn en lange termijn financiële steun. Hierbij is het ministerie van Financiën ondersteund door externe adviseurs.

Op **3 april 2020** wordt de minister van Financiën geïnformeerd door de Directie over de laatste stand van zaken omtrent de financiële situatie, de steunmogelijkheden en de meest geschikte opties. De meest kansrijke opties die verder onderzocht gaan worden zijn (i) alleen garantie en (ii) een combinatie van een garantie en een directe lening.

Aangegeven wordt dat korte termijn steun waarschijnlijk op KLM-niveau zal dienen plaats te vinden. De Directie Financieringen schrijft dat het niet aan te raden is om als Nederlandse staat enkel een Directe Lening te verstrekken omdat er dan geen prikkels zijn van externe financiering/banken om de ratio's op peil te houden. Ook wordt gesproken over de behoefte aan kapitaalversterking op de middellange termijn om de financiële positie van KLM fundamenteel te versterken. Intussen zijn ook gesprekken met de Franse staat over de steun die zij voornemens is om aan AFKL te verstrekken en de daaraan gestelde voorwaarden.

Op **3 april 2020** ontvangt de minister van Financiën een notitie van de Directie Financieringen ter bespreking over de potentiële voorwaarden bij steun voor KLM. De voorwaarden zijn onder andere opgesteld in lijn met de aangenomen motie Nijboer.

Op **9 april 2020** worden de Eerste Kamer en Tweede kamer voor het eerst (vertrouwelijk) gebriefd door de minister van Financiën over de gevolgen van COVID-19 en de mogelijke steun aan KLM.

Op **14 april 2020** wordt de minister per notitie geïnformeerd door de Directie Financieringen over mogelijkheden van steun ten behoeve van gedachtevorming van steunmaatregelen. De gedachtevorming heeft betrekking op een aantal keuzes in de vormgeving van het Steunpakket:

1. Steun gericht op de hele luchtvaartsector of alleen aan AFKL/KLM;
2. Steun op holding niveau (AFKL) of dochterniveau (KLM);
3. Garantie voor externe financiering of combinatie van een directe lening en een garantie.

De overwegingen die worden gegeven, zien toe op i) de haalbaarheid van financiering en effectiviteit, ii) de kosten voor de Staat, iii) de verwachte politieke appreciatie, iv) het proces bij de EC, v) voorwaarden die gesteld kunnen worden en vi) overige relevante onderwerpen.

Op **17 april 2020** wordt in een vertrouwelijk overleg tussen bewindslieden instemming aan de ministers gevraagd inzake een Steunpakket bestaande uit een combinatie van een directe lening en staatsgarantie op niveau van KLM. Daarnaast wordt gevraagd om instemming met de start van onderhandeling met AFKL, KLM en de Franse staat over de voorwaarden van de steunmaatregelen.

¹⁷¹ Motie van het lid Nijboer van 25 maart 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 413, nr. 4.

Uit een update van de impact van COVID-19 op de liquiditeitspositie van KLM, blijkt dat de steunmaatregelen op korte termijn (in juni 2020) nodig zijn. In de voorgestelde tijdslijnen wordt ingezet op bekendmaking van steunmaatregelen aan Franse en Nederlandse zijde na 24 april 2020. In de tussenliggende periode worden de onderhandelingen gevoerd en vinden gesprekken plaats met de EC over de voorgenomen steun.

Op **19 april 2020** is de eerste versie van de Term Sheet aan KLM verstuurd.

Op **22 april 2020** heeft een eerste verkennend gesprek met de EC plaatsgevonden.

Op **24 april 2020** brengen de Franse staat en AFKL een persbericht naar buiten over een steunpakket van de Franse staat voor AFKL ten behoeve van Air France.¹⁷² De steunmaatregelen bestaan uit:

- ▶ *“Een door de Franse staat gegarandeerde lening van € 4 miljard die door een syndicaat van zes banken wordt verstrekt aan Air France-KLM en Air France. De Franse staat geeft een garantie af voor deze lening tot 90% en deze heeft een looptijd van 12 maanden, met twee opeenvolgende verlengingsopties van één jaar die Air France-KLM kan uitoefenen.*
- ▶ *Een directe aandeelhouderslening van € 3 miljard van de Franse staat aan Air France-KLM met een looptijd van vier jaar, met twee opeenvolgende verlengingsopties van één jaar, die Air France-KLM kan uitoefenen.*
- ▶ *Deze steunregeling, die nog moet worden goedgekeurd door de Europese Commissie, zal de Air France-KLM-groep in staat stellen om Air France de middelen te verschaffen die nodig zijn om aan haar verplichtingen te voldoen, door verder te gaan met haar transformatie om zich aan te passen in een sector die door de wereldwijde crisis ernstig verstoord zal worden.”*

Op **24 april 2020** vindt een vertrouwelijk overleg tussen bewindslieden plaats. Hierin wordt onder andere door het ministerie van Financiën een update gegeven omtrent de aan KLM verstuurde Term Sheet en het vervolproces. Het proces ziet onder andere toe op instemming dat de Staat, waar mogelijk, zoveel mogelijk zal optrekken met de Franse staat m.b.t. notificatie aan de EC. Dit is op verzoek van de EC aangezien de totale steun van Frankrijk en Nederland aan AFKL (AF en KLM) gezamenlijk niet boven de grens van het Tijdelijk Steunkader mag uitkomen. Daarnaast is een procesvoorstel gedaan voor het informeren van het kabinet en het parlement.

Ook wordt in dit overleg gevraagd kennis te nemen van vier mogelijke herstelscenario's die zijn uitgewerkt door de Directie Luchtvaart van het ministerie van IenW voor de vraag naar luchtvervoer na de zeer scherpe daling als gevolg van het coronavirus. De vier scenario's schetsen de bandbreedte op van mogelijke ontwikkelingen op de korte en middellange termijn op basis van 'educated guesses'.

Op **24 april 2020** worden de Eerste Kamer en Tweede Kamer per Kamerbrief door de ministers van Financiën en IenW geïnformeerd¹⁷³ over de intentie van het kabinet om financiële steun aan KLM te verlenen.

De aanleiding voor het Steunpakket betreft de impact van COVID-19 op de financiële positie van KLM. Het kabinet heeft in deze periode intensief contact met KLM, AFKL en de Franse staat over de benodigde steun:

“De onderneming Air France-KLM met daarin de luchtvaartmaatschappijen Air France en KLM is, evenals vele andere luchtvaartmaatschappijen, zwaar getroffen door de reisbeperkingen als gevolg van COVID-19. Het grootste deel van de activiteiten van de luchtvaartmaatschappijen ligt stil. De inkomsten zijn hierdoor zeer beperkt. Tegelijkertijd loopt een groot deel van de uitgaven wel door. In de afgelopen

¹⁷² Persbericht AFKL, [‘The Air France-KLM Group and Air France secure funding of €7 billion to help overcome the crisis and prepare for the future’](#), 24 april 2020.

¹⁷³ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 24 april 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 9 en *Kamerstukken I 2019/20*, 29 232, nr. A.

periode is er daarom intensief contact geweest met KLM, de holding Air France-KLM en de Franse staat ver wat nodig is om de onderneming financieel te steunen om de gevolgen van COVID-19 te doorstaan."

Vanwege het met KLM gemoeide publiek belang, is het de intentie van het kabinet om steun te verlenen aan KLM. In de Kamerbrief geven de ministers de volgende toelichting over de vorm van het Steunpakket:

"Vanwege dit publieke belang is het de intentie van het kabinet financiële steun aan de onderneming te verlenen. Hierbij trekt de Staat zo veel mogelijk gezamenlijk op met de Franse staat. De steun die de Staat voornemens is te verlenen zal bestemd zijn voor KLM, de steun van de Franse staat is bestemd voor Air France. Door de Staat wordt gekeken naar een Steunpakket met een omvang tussen de twee en vier mld. euro. De exacte omvang is op dit moment nog onderdeel van gesprekken met de externe financiers en de onderneming. Naar verwachting zal dit Steunpakket bestaan uit een garantie op een lening van externe financiers en waarschijnlijk een directe (aandeelhouders)lening verstrekt door de staat zelf. Op deze manier wordt de financiering zo veel mogelijk door de markt gefaciliteerd en neemt de Staat enkel de risico's op zich die de markt niet kan."

Het Steunpakket zal waarschijnlijk bestaan uit een combinatie van (i) een garantie op een lening van externe financiers en (ii) een Directe Lening verstrekt door de Staat. De volgende passage uit de Kamerbrief gaat nader in op de overwegingen ten aanzien van de vorm van het Steunpakket:

"Tussen de verschillende partijen en de Staat worden momenteel gesprekken gevoerd over de precieze financieringsvoorwaarden, zoals de risicoverdeling tussen de partijen en de beprijzing en senioriteit van de mogelijke instrumenten. Ook is er nauw contact met de Franse staat om ervoor te zorgen dat de steunmaatregelen zo goed mogelijk op elkaar aansluiten."

Naast de vorm van het Steunpakket, geven de ministers aan dat ook wordt gesproken over de voorwaarden die het kabinet aan de steun wil verbinden. Hierover wordt in de Kamerbrief de volgende informatie gedeeld:

"Zo zal het kabinet bepaalde bedrijfsspecifieke voorwaarden aan de steunmaatregel stellen, hetgeen het kabinet redelijk acht, omdat het gaat om belastinggeld. Daarnaast is dit noodzakelijk om er maximaal aan bij te dragen dat de financiële steun effectief zal zijn, de luchtvaartmaatschappij ook in de toekomst financieel gezond zal zijn en de luchtvaartmaatschappij optimaal bijdraagt aan het publieke belang. Het kabinet verwacht daarnaast van het management en het personeel van KLM dat ook zij bijdragen aan het herstel en de efficiëntieverbetering van het bedrijf. De komende tijd zullen de precieze voorwaarden met de onderneming worden afgesproken, waaronder op het terrein van winstbestemming, arbeidsvoorwaarden, hinderbeperking, duurzaamheid en netwerkqualiteit."

Zo wil het kabinet indien de onderneming steun ontvangt dat er geen bonussen en dividenden worden uitgekeerd zolang de steun aan de onderneming nog niet is terugbetaald. Hetzelfde geldt voor de winstdelingsregeling. Tevens zal het kabinet offers van het KLM personeel vragen, waarbij de breedste schouders, de zwaarste lasten zullen moeten dragen. Dat betekent dat het kabinet van het management en de piloten een grotere bijdrage vraagt. Ook op het gebied van hinderbeperking en duurzaamheid vraagt het kabinet een bijdrage van KLM, bijvoorbeeld door het aantal nachtvluchten terug te brengen en in te zetten op CO₂-reductie. Het kabinet vraagt de onderneming een herstructureringsplan op te stellen om weer competitief te kunnen zijn in een zwaar concurrerende markt. Ten aanzien van een deel van deze voorwaarden kunnen op korte termijn concrete afspraken met de onderneming worden gemaakt. Andere afspraken vergen meer tijd en zullen deel uit moeten maken van het herstructureringsplan."

De voorwaarden lijken mede ingegeven door de Motie van het lid Nijboer¹⁷⁴ die is voorgesteld en aangenomen tijdens het Wetgevingsoverleg van 25 maart 2020.

¹⁷⁴ Motie van het lid Nijboer van 25 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 35 413, nr. 4.

“Overwegende dat er waarschijnlijk ook bedrijfsspecifieke steun noodzakelijk zal zijn; verzoekt het kabinet, in die gevallen voorwaarden te stellen op het gebied van toekomstige maatschappelijke betrokkenheid, behoud van werkgelegenheid, topbeloningen en bonussen, en verduurzaming van de betreffende bedrijven”.

Op 1 mei 2020 bieden de ministers van Financiën en EZK het ‘Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven’ aan de Tweede Kamer aan.¹⁷⁵

Op 4 mei 2020 geeft de EC goedkeuring aan het Steunpakket van de Franse staat aan Air France.¹⁷⁶ Dit Steunpakket bestaat uit twee verschillende instrumenten, zijnde:

Steuninstrument	(Maximale) omvang	Looptijd	Senioriteit
Garantie	€ 4,0 mld.	1 tot 3 jaar	Senior debt
Aandeelhouderslening	€ 3,0 mld.	4 tot 6 jaar	Junior debt

De staat garandeert 90% van de lening die door een groep van Franse banken wordt verleend. De lening wordt verstrekt voor 1 jaar en kan mogelijk 2 keer voor een additioneel jaar verlengd worden. De aandeelhouderslening moet na 4 jaar volledig terugbetaald zijn, maar kan eventueel tweemaal met een jaar verlengd worden.

De Franse staat heeft geringe voorwaarden gesteld aan het verstekken van het Steunpakket aan AFKL. De steun is in overeenstemming met de voorwaarden gesteld uit het Tijdelijk Steunkader van de EC.

Op 6 mei 2020 wordt tijdens het Notaoverleg een Motie van de leden Nijboer, Alkaya en Snels¹⁷⁷ voorgesteld en aangenomen. Zij verzoeken het volgende:

“Overwegende dat (achtergestelde) leningen wel risicodragend zijn als het misgaat, maar beperkt meedelen in succes als het goed gaat; overwegende dat aandeelhouderschap zeggenschap geeft; verzoekt het kabinet, om bij de redding van Air France-KLM niet alleen (achtergestelde) leningen in te zetten, maar ook het vergroten van het aandelenbelang in overweging te nemen.”

Op 20 mei 2020 is een rapport over de aandelenaankoop van AFKL van de Algemene Rekenkamer met de Tweede Kamer gedeeld.¹⁷⁸ Er wordt onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de verwerving van de aandelenaankoop AFKL in februari 2019 (€ 744 mln.). De Algemene Rekenkamer beschouwt de aandelenaankoop als een onrechtmatige transactie, doordat de comptabiliteitswet geschonden is, door het niet correct vooraf informeren van de Eerste en Tweede Kamer.

Op 20 mei 2020 vindt een vertrouwelijk overleg tussen bewindslieden plaats. Hierin worden door de betreffende ministers updates gegeven ten aanzien van lopende processen en gesprekken. Dit betreft onder andere gesprekken die de ministeries voeren met KLM, de banken, Frankrijk, de EC en het parlement.

Op 26 mei 2020 wordt een motie van het lid Tony van Dijck aangenomen.¹⁷⁹ Van Dijck:

“verzoekt de regering te onderzoeken of KLM kan worden losgeweekt van Air France, zodat het op termijn zelfstandig verder kan”.

Op 29 mei 2020 vindt een vertrouwelijk overleg tussen bewindslieden plaats. Hierin wordt wederom een update gegeven van het proces rondom de voorgenomen steun aan KLM en tijdslijnen. Per 26 mei 2020 is

¹⁷⁵ Afwegingskader bij steunverzoeken individuele bedrijven, 1 mei 2020.

¹⁷⁶ Europese Commissie, 4 mei 2020, SA. 57082 (2020/N).

¹⁷⁷ Motie van het lid Snels c.s. van 6 mei 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 11.

¹⁷⁸ Algemene Rekenkamer, Aandelenverwerving Air France-KLM, 20 mei 2020.

¹⁷⁹ Motie van het lid Tony van Dijck van 26 mei 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 470, nr. 6.

een ge-update versie van de concept term sheet beschikbaar d.d. 26 mei 2020. De updates beslaan de volgende onderwerpen:

- ▶ Proces banken: Omvang directe lening € 1 mld. en 90% garantie voor bankleningen ter grootte van € 2,4 mld. De bankleningen zullen door een consortium van maximaal 11 banken worden gedragen.
- ▶ EC: gesprekken verlopen constructief en verwachting is dat EC snel kan handelen;
- ▶ Term Sheet: nog gevoeligheden op een aantal punten waarover advies wordt gegeven.

Daarnaast worden ook mogelijkheden voor andere scenario's besproken in lijn met de motie van Tony Van Dijck en Graus. De andere scenario's zien toe op mogelijke structuurwijzigingen van de onderneming en zien toe op een betere structuur en een gezond bedrijf op de langere termijn. Bij dit onderzoek zijn twee externe consultants betrokken geweest.

Op **2 juni 2020** wordt de gewijzigde motie van de leden Tony van Dijck en Graus aangenomen ter vervanging van de motie van het lid Tony van Dijck d.d. 26 mei 2020, hierna: de motie van de leden Tony van Dijck en Graus.¹⁸⁰ De kamer:

“verzoekt de regering te onderzoeken of KLM kan worden losgeweekt van Air France, zodat het op termijn zelfstandig verder kan”.

Op **4 juni 2020** hebben de ministers van IenW en Financiën overleggen met de board van AFKL en de Franse minister van Economie en Financiering. De gesprekken hadden ten doel om het 'huwelijk' tussen AF en KLM te bespreken en om de laatste punten in de Term Sheet uit te onderhandelen.

Op **12 juni 2020** heeft een bewindsliedenoverleg plaatsgevonden, waarin de bevindingen van een externe adviseur worden besproken en de verschillende strategische scenario's worden bepaald m.b.t. de samenwerking tussen AFKL en KLM. De stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen over de Term Sheet wordt door het ministerie van Financiën toegelicht.

Op **15 juni 2020** zijn de Eerste Kamer en Tweede Kamer middels een vertrouwelijke briefing geïnformeerd over de voortgang van de steunverlening aan KLM.

Op **19 juni 2020** vindt een vertrouwelijk overleg tussen bewindslieden plaats. In het overleg wordt een terugkoppeling gegeven op de stand van zaken van het Steunpakket en de onderhandeling met AFKL en de Franse staat. De belangrijkste updates zijn:

- ▶ Proces banken: Banken hebben de financieringsdocumentatie voor de staatsgegarandeerde lening ondertekend.
- ▶ EC: De EC nodigt de Staat uit om de aanvraag voor de steun formeel in te dienen zodra overeenstemming is bereikt met KLM.
- ▶ Term Sheet: Onderhandeling over de laatste openstaande punten, voornamelijk op gebied van Governance.

Op **26 juni 2020** wordt de definitieve Term Sheet getekend waarin de steunmaatregelen en voorwaarden van het Steunpakket aan KLM op hoofdlijnen staan beschreven. De Term Sheet wordt getekend 1) door de ministers van Financiën en IenW namens de Staat der Nederlanden, 2) KLM en 3) AFKL.

Op **26 juni 2020** worden de Eerste Kamer en Tweede Kamer door middel van een Kamerbrief geïnformeerd door de ministers van Financiën en IenW over het traject dat is doorlopen, de precieze vormgeving van het Steunpakket, de bijbehorende voorwaarden en de verlenging van de opzegtermijn van de staatsgaranties

¹⁸⁰ Gewijzigde motie van de leden Tony van Dijck en Graus ter vervanging van die gedrukt onder nr. 6 van 2 juni 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 470, nr. 21.

die als onderdeel van het pakket bereikt is.¹⁸¹ Over het doorlopen traject tot steun worden - ten opzichte van de Kamerbrief van 24 april 2020 - nog de volgende aanvullingen gedaan:

“Gezamenlijk met externe, onafhankelijke adviseurs en de onderneming is onderzocht wat de omvang van de liquiditeitsbehoefte van KLM is en in welke vorm deze behoefte het beste vervuld kan worden.

Waar KLM aan het begin van de crisis nog een ruime kaspositie had is deze verslechterd doordat de inkomsten beperkt zijn, terwijl een aanzienlijk deel van de uitgaven doorloopt. KLM heeft getracht haar uitgaven zoveel als mogelijk te minimaliseren, onder andere door gebruikmaking van de generieke financiële regelingen en het terugschroeven van variabele uitgaven. Echter, de doorlopende vaste kosten drukken zwaar op de onderneming. Hoe het herstel van de luchtvaartsector er precies uit zal gaan zien, is moeilijk te voorspellen waardoor meerdere scenario's denkbaar zijn. Daarom zijn er, samen met de onderneming en financiële en juridische adviseurs, meerdere scenario's bekeken en doorgerekend om inzicht te krijgen in de mogelijke liquiditeitsbehoefte van KLM. Op basis van de huidige inzichten en voorspellingen, is berekend hoeveel extra liquiditeit benodigd zal zijn om KLM in staat te stellen haar minimale benodigde kaspositie te kunnen handhaven. Dit scenario heeft de basis gevormd voor het uitwerken van de gekozen steunmaatregelen.

Met externe financiers is vervolgens onderzocht in hoeverre de benodigde financiering verzorgd kan worden door de markt, en in welke mate eventuele steun van de overheid benodigd zal zijn. De financieringsfaciliteiten zijn nader uitgewerkt en het gehele Steunpakket is inmiddels goedgekeurd door de directie en raad van commissarissen van KLM en het bestuur van Air France-KLM. Een pre-notificatie traject bij de Europese Commissie is doorlopen om te toetsen of de beoogde steun in lijn is met de Europese staatssteunkaders. De formele notificatie wordt op 26 juni 2020 ingediend. Zodoende is het Steunpakket nog onder voorbehoud van goedkeuring van de Europese Commissie.”

Over de vorm van steun wordt in de Kamerbrief van 26 juni 2020 nog een nadere toelichting gegeven:

“Op basis van het hierboven beschreven traject is besloten tot steun in de vorm van een combinatie van een garantie op een door private financiers (banken) aan KLM te verstrekken kredietfaciliteit en een door de staat aan KLM te verstrekken Directe Lening. Het kabinet heeft deze vorm gekozen, zodat ook de banken een deel van het risico dragen. De financiering wordt dus zo veel mogelijk door de markt gefaciliteerd en de Staat neemt enkel de risico's op zich daar waar deze niet in de markt kunnen worden ondergebracht. Daarnaast blijft door deze gekozen oplossing een groot aantal financiers verbonden aan KLM, hetgeen ook van belang is voor eventuele toekomstige (her)financiering van de onderneming en voor andere financiële oplossingen waarbij KLM gebruik maakt van deze financiers.”

Daarnaast wordt in de Kamerbrief nog nadere toelichting gegeven op de totstandkoming van de voorwaarden:

“Deze voorwaarden hebben tot doel: een effectief gebruik van het belastinggeld, het verbeteren van de concurrentiepositie van het bedrijf en het bereiken van doelstellingen op gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. De uitgangspunten bij het opstellen van de voorwaarden zijn geformuleerd in de kabinetsbrieven van 1 mei en 19 juni over voorwaarden bij steun aan individuele bedrijven. Zoals geschetst in deze brieven zal maatwerk worden geleverd bij het opstellen van voorwaarden.”

Tenslotte wordt toegelicht hoe het kabinet invulling geeft aan de moties van Nijboer (6 mei 2020) en van Dijk (26 mei 2020):

“Sinds de aankoop van de aandelen Air France - KLM is de betrokkenheid van de Staat bij deze onderneming, vanuit de nieuwe aandeelhoudersrol, toegenomen. Vanuit deze betrokkenheid en de

¹⁸¹ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 26 juni 2020, Kamerstukken II 2019/20, 29 232, nr. 41 en Kamerstukken I 2019/20, 29 232, nr. C.

ervaringen uit de afgelopen anderhalf jaar is ook de wens gekomen om dieper te kijken naar wat de holding nodig heeft. Een discussie waarin ten principale wordt gekeken naar wat goed gaat, maar ook naar wat beter kan. Met dit doel zijn de Staat, de onderneming en de Franse staat gesprekken gestart. Deze gesprekken over de toekomst vinden plaats tegen een achtergrond van de noodzaak tot verbetering van de competitieve positie, evenals de noodzaak tot een verbetering van de schuldpositie van de holding. In het licht van deze gesprekken zullen de moties van Nijboer en van Dijck worden bezien.”

Ten aanzien van het herstructureringsplan en de arbeidsvoorwaarden zijn op **1 juli 2020** drie relevante moties aangenomen:

- ▶ De leden Stoffer en Slootweg “verzoeken de regering bij KLM op aan te dringen dat werknemers met een inkomen tot 1,5x modaal zo veel als mogelijk ontzien worden bij de herstructureringsplannen”.¹⁸²
- ▶ Het lid Nijboer “verzoekt de regering om toe te zien dat KLM zoals gebruikelijk de bonden betreft om ervoor te zorgen dat de arbeidsomstandigheden van KLM medewerkers met lage en middeninkomens niet verslechteren”.¹⁸³
- ▶ Het lid Nijboer “verzoekt de regering om samen met KLM te bezien hoe brandstofhandelaren en vliegtuigleasemaatschappijen - naast de Staat - een bijdrage kunnen leveren aan de redding van KLM”.¹⁸⁴

Op **1 juli 2020**, nadat het Steunpakket aan KLM en voorwaarden in een kamerbrief op 26 juni 2020 zijn toegelicht en vóór het Kamerdebat over het Steunpakket, komen acht vakbonden met een gezamenlijk publiek statement: *“KLM-Bonden willen wel, maar kunnen zo niet”*. De bonden roepen gezamenlijk de politiek op om ruimte te laten aan sociale partners om maatregelen te nemen voor het herstel van KLM.¹⁸⁵

Op **2 juli 2020** stemt de Tweede Kamer in met het Steunpakket voor KLM¹⁸⁶

Op **3 juli 2020** vindt een vertrouwelijk overleg plaats tussen bewindslieden over de steun aan KLM. Het belangrijkste bespreekpunt is de strategische aanpak voor de komende maanden.

Op **7 juli 2020** stemt de Eerste Kamer in met het Steunpakket voor KLM.¹⁸⁷

Op **9 juli 2020** dienen zes vakbonden (alle bonden m.u.v. FNV Luchtvaart en FNV Cabine) een klacht in bij de EC. De vakbonden verzoeken de EC om het verzoek om goedkeuring voor het Steunpakket af te wijzen voor wat betreft de verplichting voor medewerkers om minimaal een percentage van hun arbeidsvoorwaarden in te leveren. De bonden constateren in de brief aan de EC dat

“[...] de gestelde voorwaarden op arbeidsvoorwaardelijk gebied dusdanig specifiek en dwingend zijn, dat zij een inbreuk vormen op de fundamentele arbeidsrechten, zoals geformuleerd in de Fundamental

¹⁸² Motie van de leden Stoffer en Slootweg van 1 juli 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 505, nr. 17.

¹⁸³ Motie van het lid Nijboer van 1 juli 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 505, nr. 8.

¹⁸⁴ Motie van het lid Nijboer van 1 juli 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 505, nr. 9.

¹⁸⁵ NVLT, [‘KLM-Bonden willen wel, maar kunnen zo niet. Bonden roepen gezamenlijk de politiek op om echt ruimte te laten aan sociale partners om maatregelen te nemen voor het herstel van KLM’](#), 1 juli 2020.

¹⁸⁶ Stemming Zesde incidentele suppletoire begroting inzake Steunmaatregelen KLM van 2 juli 2020, *Handelingen II 2019/20*, nr. 91, items 32 en 33.

¹⁸⁷ Stemming Zesde incidentele suppletoire begroting inzake steunmaatregelen KLM van 7 juli 2020, *Handelingen I 2019/20*, nr. 36, item 29.

Principles and Rights at Work van de International Labor Organization (ILO) die door alle 27 lidstaten van de Europese Unie zijn geratificeerd.”¹⁸⁸

Op **13 juli 2020** geeft de EC haar formele goedkeuring aan het Steunpakket.¹⁸⁹

De EC reageert op **14 juli 2020** op de brief van de vakbonden van 9 juli. De EC geeft aan dat ze niet kijkt naar aanvullende voorwaarden die niet zijn gerelateerd aan de controle op de Staatssteun en zodoende niet in kan gaan op het verzoek van de vakbonden. De EC verzoekt om de klachten die de vakbonden in deze context hebben rechtstreeks aan de ILO te richten.

Op **7 augustus 2020** wordt de FA ondertekend.

Op **12 augustus 2020** worden de *Financing Agreements* ondertekend. Na ondertekening van de FA en *Financing Agreements* zijn de Directe Lening en RCF met Garantie ter beschikking gesteld aan KLM.

Op **26 augustus 2020** vindt een gezamenlijk kick-off overleg plaats tussen de vakbonden van het grondpersoneel en het cabinepersoneel en KLM om in gezamenlijkheid te praten over de invulling van de voorwaarden.¹⁹⁰

Op **26 augustus 2020** heeft de eerste trekking onder de Directe Lening plaatsgevonden ter grootte van € 277 mln. Op diezelfde dag heeft ook de eerste trekking onder de RCF met Garantie plaatsgevonden ter grootte van € 665 mln.

Op **23 september 2020** zijn de Eerste Kamer en de Tweede Kamer door de minister van Financiën geïnformeerd¹⁹¹ over een drietal zaken:

- ▶ De aanstelling van de Staatsagent;
- ▶ De eerste trekkingen van het Steunpakket;
- ▶ *“Verder heb ik tijdens het debat op 1 juli toegezegd terug te komen op de voortgang van de uitvoering van de motie van de leden Tony van Dijck en Graus. Ik heb tijdens het debat voorgesteld om het vertrouwelijk met u te hebben over alle toekomstscenario’s voor de onderneming.”*

Op **25 september 2020** verzoekt de vaste Kamercommissie voor Financiën de minister van Financiën per brief om de Kamer op de hoogte te brengen van de stand van zaken inzake de uitvoering van de aangenomen moties van de leden Stoffer en Slootweg en Nijboer.¹⁹²

Op **1 oktober 2020** levert KLM het herstructureringsplan aan bij de Staat.

Op **13 oktober 2020** informeert de minister van Financiën de Tweede Kamer over de laatste stand van zaken omtrent de uitvoering van de voorwaarden van de steunmaatregelen en het verzoek uit de brief van 25 september 2020.¹⁹³

- ▶ *“Ten aanzien van het herstructureringsplan kan ik u melden dat KLM dit plan mij op 1 oktober 2020 heeft aangeboden. [...] De vakbonden en de OR zijn en worden betrokken in het interne proces van totstandkoming en goedkeuring van het herstructureringsplan. Zo heeft de raad van bestuur van KLM een voorlopig akkoord met het georganiseerde overleg, de ledenraadpleging moet nog plaatsvinden. Over het definitieve plan komt ook nog een advies van de ondernemingsraad. De raad*

¹⁸⁸ NVLT, [‘Klacht door de Nederlandse vakbonden VNV, De Unie, NVLT, VKP, CNV en VNC, inzake door de Staat gestelde voorwaarden op arbeidsvoorwaardelijk gebied aan leningen en staatsgarantie KLM. Zij vragen de Europese Commissie om deze klacht te betrekken bij hun besluit over het Nederlandse steunpakket aan KLM.’](#), 9 juli 2020.

¹⁸⁹ Europese Commissie, 13 juli 2020 C(2020) 4871 final, SA. 57116 (2020/N).

¹⁹⁰ NVLT, [‘Kick-off overleg KLM en bonden! - NVLT’](#), 26 augustus 2020.

¹⁹¹ Brief van de minister van Financiën van 23 september 2020, *Kamerstukken II 2020/21*, 29 232, nr. 42.

¹⁹² Motie van de leden Stoffer en Slootweg van 1 juli 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 35 505, nr. 17.

¹⁹³ Brief van de minister van Financiën van 13 oktober 2020, *Kamerstukken II 2020/21*, 29 232, nr. 43.

van commissarissen van KLM heeft het plan bekeken en door middel van interne goedkeuring steun uitgesproken voor het plan.”

- ▶ *“Het is nu aan de staat om te beoordelen of het herstructureringsplan voldoet aan de gestelde voorwaarden en in lijn is met de door het kabinet en uw Kamer geschetste kaders. Bij de beoordeling van het herstructureringsplan zal ik invulling geven aan de bovengenoemde moties.”*

Op **30 oktober 2020** benadrukt de minister van Financiën bij KLM dat explicieter moet worden afgesproken en vastgelegd dat de arbeidsvoorwaardelijke bijdragen van KLM-personeel voor de volledige duur van de leningen gelden. Om aan deze eis te voldoen, heeft KLM alle bonden gevraagd om een ‘commitment clause’ op te nemen in de afspraken tussen KLM en de vakbonden. In de commitment clause committeren de bonden zich individueel om een arbeidsvoorwaardelijke bijdrage te blijven leveren gedurende de looptijd van het Steunpakket. De deadline die de minister van Financiën heeft meegegeven voor ondertekening van de commitment clauses door vakbonden was 31 oktober 2020 om 12:00 uur. De KLM-directie heeft een dringend beroep gedaan op de bonden om met de commitment clause in te stemmen.¹⁹⁴

Op **31 oktober 2020** hebben vijf van de acht vakbonden de commitment clause ondertekend. FNV (Cabine en Luchtvaart) beraadde zich nog en de pilotenvakbond VNV had de clause niet ondertekend. Hiermee voldeed KLM niet aan de eisen, die de minister van Financiën had gesteld.¹⁹⁵

Op **31 oktober 2020** wordt de Tweede Kamer per brief door de minister van Financiën en de minister van lenW geïnformeerd over naleving van de gestelde voorwaarden ten aanzien van het Herstructureringsplan. De ministers gaan achtereenvolgens in op de ontwikkelingen in de luchtvaart en het herstructureringsplan.¹⁹⁶

- ▶ *Ontwikkelingen luchtvaart: “De opleving van het virus zorgt ook voor een verslechtering van de resultaten in de luchtvaartsector. Uit de kwartaalcijfers van KLM die gisteren zijn gepubliceerd blijkt dat de luchtvaartmaatschappij over het derde kwartaal een verlies heeft gemaakt van EUR 234 mln. Dat is een verslechtering van EUR 745 mln. vergeleken met een jaar eerder. Experts verschillen van mening over het tempo waarin de luchtvaart zich zal herstellen, maar zijn het er wel over eens dat het herstel nog jaren zal duren en langzamer zal gaan dan eerder verwacht.”*
- ▶ **Herstructureringsplan:**
 - *“De maanden na goedkeuring van de steunmaatregelen heeft KLM benut om het vereiste herstructureringsplan op te stellen. Dit plan is het kabinet op 1 oktober 2020 aangeboden. De maand oktober is door de Staat benut om, met behulp van een externe adviseur, het voorgelegde herstructureringsplan te beoordelen. [...] Mede op basis van de analyse van de externe adviseur zijn ook aandachtspunten geconstateerd. Deze zijn inmiddels in overleg met KLM opgelost op één belangrijk onderdeel na.”*
 - *“De recente afspraken over de arbeidsvoorwaardenverlaging gelden slechts voor een deel van de looptijd van het Steunpakket. [...] Het kabinet heeft daarom bij het beoordelen van het herstructureringsplan bij KLM aangegeven dat hen niet wordt gevraagd de gemaakte afspraken met de vakbonden open te breken, maar het wel van belang te vinden dat er voldoende zekerheid is dat ook na afloop van deze periode, en voor de hele duur van de looptijd van de lening, via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie wordt geleverd. [...] De KLM-directie heeft hierover, gesteund door de eigen ondernemingsraad, intensief overlegd met de vakbonden om de gewenste zekerheid te verkrijgen. Het kabinet is verheugd dat vijf bonden hebben aangegeven te*

¹⁹⁴ Persbericht KLM, [“KLM statement steunpakket overheid”](#), 30 oktober 2020.

¹⁹⁵ Persbericht KLM, [“KLM statement steunpakket overheid”](#), 31 oktober 2020.

¹⁹⁶ Brief van de ministers van Financiën en lenW van 31 oktober 2020, *Kamerstukken II 2019/20*, 29 232, nr. 44.

willen voldoen aan de gestelde voorwaarden. KLM is nog in gesprek met de twee FNV-bonden. KLM heeft echter ook aangegeven dat de Vereniging Nederlandse Verkeersvliegers niet wil tekenen.”

Aangezien de Staat nog geen goedkeuring heeft gegeven op het aangeboden Herstructureringsplan, is de tweede tranche vooralsnog niet beschikbaar.

Op **2 november 2020** ondertekenen FNV Cabine en Luchtvaart de commitment clausule. Op **3 november 2020** ondertekent ook de VNV de commitment clausule. Hiermee hebben alle vakbonden de commitment clausule getekend.

Op **3 november 2020** worden de Eerste Kamer en de Tweede Kamer per Kamerbrief geïnformeerd door de ministers van Financiën en IenW over het herstructureringsplan.¹⁹⁷

- ▶ *“Sindsdien [sinds de Kamerbrief van 13 oktober 2020] heeft wederom intensief overleg plaatsgevonden tussen KLM en de vakbonden. Dit heeft tot een positieve uitkomst geleid. Hierdoor heeft KLM voldoende zekerheid kunnen bieden aan het kabinet dat voor de hele duur van de looptijd van het Steunpakket via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie wordt geleverd. Het kabinet kan daardoor instemmen met het herstructureringsplan en heeft dit inmiddels bevestigd aan de directie van KLM.”*
- ▶ *“Uitgangspunt van het herstructureringsplan is dat de sector zich herstelt volgens de «prolonged L-shape». Dit is een scenario waarbij ervan wordt uitgegaan dat er ook in 2021 de nodige reisbeperkingen gelden. Hierbij is sprake van een geleidelijk herstel, leidend tot vergelijkbare reizigersaantallen in 2025 ten opzichte van 2019. In dit scenario wordt er onder meer vanuit gegaan dat er sprake is van een structurele afname van de vraag vanuit de zakelijke markt vanwege een veranderende manier van werken.”*

De Kamerbrief beschrijft voorts de belangrijkste bevindingen van de externe adviseur bij de beoordeling van het herstructureringsplan:

- ▶ *“KLM beschouwt de gestelde voorwaarden als een contractuele verplichting en heeft een uitgebreid herstructureringsplan opgesteld om nakoming van de voorwaarden te garanderen.*
- ▶ *KLM heeft reeds maatregelen genomen om de belangrijkste aspecten van het plan met onmiddellijke ingang te realiseren, en door middel van een gedetailleerde herstructureringsagenda verwacht KLM het volledige plan te realiseren en daarmee te voldoen aan de gestelde voorwaarden van de Staat gedurende de eerste twee jaar.*
- ▶ *Voor de jaren 2023-2025 zijn er verdere mogelijkheden voor kostenbesparingen, omdat de onderneming naarmate de tijd vordert een groter deel van de kosten kan beïnvloeden. Dit betekent dat additionele besparingen nodig zijn om ook na 2022 een kostenreductie te realiseren van minimaal 15% van de beïnvloedbare kosten. Deze mogelijkheden kunnen verder worden uitgewerkt en worden opgenomen in het herstructureringsplan om aan de volledige vereisten van de Staat te voldoen.*
- ▶ *Voor wat betreft de invulling van de voorwaarden op het terrein van duurzaamheid en leefbaarheid acht [de externe adviseur] de invulling daarvan redelijk en haalbaar.”*

De ministers geven in de Kamerbrief aan dat de aandachtspunten die na ontvangst van het herstructureringsplan zijn geconstateerd, inmiddels zijn geadresseerd.

- ▶ *“In de eerste plaats waren er slechts afspraken met de vakbonden voor een deel van de looptijd van het Steunpakket. KLM heeft inmiddels een schriftelijke commitment ontvangen van de vakbonden dat ook na afloop van deze periode, en voor de hele duur van de looptijd van het Steunpakket, via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie wordt geleverd.”*

¹⁹⁷ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 3 november 2020, Kamerstukken II 2019/20, 29 232, nr. 45.

- ▶ *Daarnaast was er voor de jaren 2023-2025 uitwerking van additionele kostenbesparingen noodzakelijk om ook in die jaren de vereiste kostenreductie van 15% van beïnvloedbare kosten te behalen. Dit aandachtspunt is besproken met de externe adviseur en KLM. De externe adviseur gaf aan dat het gebruikelijk is voor een luchtvaartmaatschappij dat in een herstructureringsplan de korte termijn acties tot in detail zijn uitgewerkt en dat de lange termijn acties meer «high level» zijn. Doorgaans worden deze «high level» acties verder verfijnd en in detail ontwikkeld naarmate het plan vordert. KLM heeft als reactie op dit aandachtspunt een addendum bij het herstructureringsplan opgesteld, waarin het bedrijf additionele kostenbesparingen voor de periode 2023-2025 heeft opgenomen waarmee ook in die periode de beoogde kostenreductie zal worden behaald. De externe consultant heeft het addendum bij het herstructureringsplan gevalideerd en zij bevestigen dat KLM voldoet aan de gestelde voorwaarden.”*

Ten aanzien van het vervolgproces wordt het volgende door de ministers gemeld:

- ▶ *“Nu voldaan is aan deze voorwaarde van het Steunpakket, kan KLM gebruikmaken van het resterende deel van de directe lening en de doorlopende kredietfaciliteit. De heer Jeroen Kremers, aangesteld als State Agent, zal namens de staat toezicht houden op de implementatie en naleving van het herstructureringsplan en het kabinet daar periodiek over informeren.”*

De Staatsagent houdt namens de staat toezicht op de implementatie en naleving van KLM en AFKL van afspraken gemaakt met de Staat in het kader van het Steunpakket. Voor aanvang van zijn werkzaamheden is een dienstverleningsovereenkomst overeengekomen tussen het ministerie van Financiën en de Staatsagent die liep van 1 oktober 2020 tot 1 oktober 2025.

Op **22 december 2020** dienen de VCP, VNV, NVLT, the International Federation of Air Line Pilots' Association (IFALPA) en de European Cockpita Association (ECA) een klacht in bij de ILO over het handelen van de Staat.

Op **6 april 2021** verschijnt ook een gezamenlijke verklaring van de Nederlandse ministers van Financiën en lenW en hun Franse evenknieën over de toekomst van de AFKL groep.¹⁹⁸

- ▶ Hierin wordt onder andere gesproken over de liquiditeitssteun van de Nederlandse en Franse staat die optelt tot € 10,4 mld. en de commitments van Air France en KLM om te herstructureren en hun financiële positie te versterken.
- ▶ Naast de op handen zijnde aandelenemissie, waaraan Frankrijk zal deelnemen en Nederland niet, wordt genoemd dat beide staten voornemens zijn om de staatssteun tot een minimum te beperken en niet van plan zijn om (een deel van de) AFKL groep te nationaliseren.
- ▶ Ook wordt een werkgroep opgericht, voorgezeten door de Directeur-Generaals van luchtvaart, om de ontwikkelingen met betrekking tot het luchtvaartbeleid en de gevolgen daarvan voor de connectiviteit van Frankrijk en Nederland en de positie van de AFKL-groep op hun respectievelijke hubs te bespreken.

Op **19 april 2021** heeft AFKL voor € 1,0 mld. nieuwe aandelen uitgegeven. De Franse staat heeft hierin geparticipeerd, de Staat niet.¹⁹⁹

Op **21 april 2021** heeft AFKL succesvol € 3,0 mld. aan 'deeply subordinated loans' uitgegeven aan de Franse staat, verdeeld over drie tranches.²⁰⁰

¹⁹⁸ Joint statement from Bruno Le Maire, Minister of Economy and Finance of France, Wopke Hoekstra, Minister of Finance of the Netherlands, Jean-Baptiste Djebbari, Minister of Transport of France and Cora van Nieuwenhuizen, Minister of Infrastructure and Water Management of the Netherlands on the future of the group Air France - KLM, 6 april 2021.

¹⁹⁹ Persbericht AFKL, '[Success of capital increase Air France-KLM](#)', 19 april 2021.

²⁰⁰ Persbericht AFKL, '[Air France-KLM has successfully issued undated deeply subordinated notes](#)', 21 april 2021.

Op **30 april 2021** werd het MF afgerond na afstemming van KLM en AFKL. Het MF is opgesteld om het toezicht op de naleving van het geheel aan voorwaarden van een systematisch kader te voorzien, opdat het toezicht effectief en efficiënt in de uitvoering is.²⁰¹

Op **19 mei 2021** wordt de goedkeuring van de EC voor het Steunpakket nietig verklaard door het Gerecht van de Europese Unie:²⁰²

“Bij arrest van 19 mei 2021 heeft het Gerecht het besluit van 13 juli 2020 evenwel nietig verklaard omdat het ontoereikend was gemotiveerd wat de identificatie van de begunstigde van de maatregel in kwestie betreft. Bovendien heeft het Gerecht besloten dat de gevolgen van de nietigverklaring van dat besluit zouden worden opgeschort totdat de Commissie een nieuw besluit zou hebben vastgesteld op grond van artikel 108 VWEU.”

Op **21 mei 2021** informeren de ministers van Financiën en IenW de Tweede Kamer per Kamerbrief over de uitspraak van het Gerecht inzake het beroep van Ryanair tegen het goedkeuringsbesluit van de EC van het Steunpakket.²⁰³

“Het Gerecht is van oordeel dat de Europese Commissie in het goedkeuringsbesluit onvoldoende heeft gemotiveerd hoe wordt gewaarborgd dat de steun alleen terecht komt bij KLM en niet ook deels bij Air France dat onderdeel is van dezelfde holding. [...] Het motiveringsgebrek heeft geleid tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie.”

“De nietigverklaring heeft geen directe gevolgen voor de steun aan KLM. Het Gerecht heeft de gevolgen van de vernietiging opgeschort vanwege de bijzonder schadelijke gevolgen die de Nederlandse economie en het Nederlandse luchtverkeer als gevolg van de COVID-19-pandemie zouden ondervinden wanneer de uitbetaling van de in de aangemelde steunmaatregel vastgestelde geldsommen onmiddellijk op losse schroeven zou komen te staan. De gevolgen worden opgeschort totdat de Europese Commissie een nieuw besluit heeft vastgesteld over de steun aan KLM.”

Op **27 mei 2021** verschijnt de eerste voortgangsrapportage door de Staatsagent over de implementatie en naleving van afspraken en voorwaarden van het Steunpakket.²⁰⁴ De Staatsagent vat zijn eerste bevindingen als volgt samen:

- ▶ *“KLM en AFKL werken professioneel mee aan de inrichting van het ook voor hen nieuwe model van een Staatsagent van overheidswege in het kader van het grootschalig Steunpakket.”*
- ▶ *Op basis van de ter beschikking gestelde gegevens constateert de Staatsagent dat tot op heden door KLM en AFKL aan de afspraken en voorwaarden van het Steunpakket is voldaan. Door KLM is op voortvarende wijze de implementatie van het herstructureringsplan ter hand genomen.”*
- ▶ *Voor de periodieke rapportage door de Staatsagent is het voornemen om een halfjaarlijkse frequentie aan te houden. De volgende rapportage verschijnt in het najaar.”*

Op **16 juli 2021** geeft de EC opnieuw goedkeuring aan het Steunpakket:²⁰⁵

“Op 16 juli 2021 heeft de Commissie bijgevolg een tweede besluit vastgesteld. Daarin heeft zij zich opnieuw op het standpunt gesteld dat de maatregel in kwestie staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, maar was zij tevens van mening dat deze steun verenigbaar was met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Deze keer heeft de Commissie KLM en de

²⁰¹ Eerste voortgangsrapportage van de Staatsagent, 27 mei 2021.

²⁰² Arrest van het Gerecht 19 mei 2021, Ryanair DAC tegen Europese Commissie, T-643/20, ECLI:EU:T:2021:286.

²⁰³ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 21 mei 2021, Kamerstukken II 2020/21, 29 232, nr. 50.

²⁰⁴ Eerste voortgangsrapportage van de Staatsagent, 27 mei 2021.

²⁰⁵ Europese Commissie, 16 juli 2021 C(2021) 6437 final, SA. 57116 (2020/N).

dochterondernemingen van KLM geïdentificeerd als de enige begunstigen van de steun, met uitsluiting van de overige ondernemingen van de groep Air France-KLM."

Op **22 november 2021** heeft de Staatsagent een concept State Agent Notice opgesteld ten behoeve van de RvC van KLM.

Op **17 januari 2022** verschijnt de tweede periodieke rapportage door de Staatsagent over de naleving van de voorwaarden van het Steunpakket.²⁰⁶ De Staatsagent vat zijn bevindingen als volgt samen:

"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 netwerkkwaliteit, 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."*

Op **23 maart 2022** rapporteert de ILO over de klacht die door de vakbonden van KLM is ingediend op 22 december 2020.²⁰⁷ De ILO constateert dat de Staat de vakbonden had moeten consulteren over de voorwaarden die zij heeft gesteld aan het Steunpakket. Tegelijkertijd erkent de ILO de bijzondere economische omstandigheden, die inbreken op de cao-dialogo kunnen rechtvaardigen.

De duur en de impact van de maatregelen moeten proportioneel zijn en dienen zich te beperken tot de uitzonderlijke omstandigheden. In de aanbevelingen roept de ILO de Staat op om in overleg te gaan met vakbonden en werkgever(s) om ervoor te zorgen dat de duur en impact van de maatregelen niet verder gaan dan strikt noodzakelijk. De ILO stelt dat de zaak niet verder onderzocht hoeft te worden en sluit hiermee de zaak af.

Op **3 mei 2022** heeft KLM € 311 mln. van de RCF met staatsgarantie afgelost. Het openstaande bedrag na aflossing bedraagt € 354 mln.

Op **29 mei 2022** beantwoordt de Staatsagent per brief een vraag van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer inzake laatste inzichten sinds de tweede voortgangsrapportage.²⁰⁸

Op **30 mei 2022** wordt een motie van de leden Nijboer en Van der Lee aangenomen. Zij dienen de motie in na de constatering van de Staatsagent dat KLM zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt. Zij *"verzoeken het kabinet onverkort vast te houden aan de gestelde voorwaarden en af te dwingen dat deze per ommegaande worden nageleefd, en de Kamer hierover zo spoedig mogelijk te informeren"*.²⁰⁹

²⁰⁶ Tweede voortgangsrapportage van de Staatsagent, 17 januari 2022.

²⁰⁷ ILO, Case no. 3398 van 23 maart 2022, GB.344/INS/15/1.

²⁰⁸ Beantwoording van een vraag van de vaste commissie voor Financiën van de Eerste Kamer, Staatsagent, Jeroen Kremers, 29 mei 2022.

²⁰⁹ Motie van de leden Nijboer en Van der Lee van 30 mei 2020, *Kamerstukken II 2021/22*, 36 108, nr. 7.

Op 3 juni 2022 heeft KLM de resterende € 354 mln. van de RCF met staatsgarantie afgelost. Daarmee zijn alle leningen van KLM aan banken terugbetaald (€ 665 mln.). De Directe Lening van € 277 mln. staat nog uit bij KLM. De Garantie op de RCF loopt door en komt te vervallen nadat de RCF door KLM is beëindigd.

Op 14 juni 2022 verschijnt de derde voortgangsrapportage door de Staatsagent over de naleving van de voorwaarden van het Steunpakket.²¹⁰ De Staatsagent vat zijn bevindingen als volgt samen:

- ▶ *“Bij KLM zetten vele medewerkers zich in om het bedrijf er na corona weer bovenop te krijgen. Het is de taak van de Staatsagent te monitoren of KLM zich houdt aan de voorwaarden van het Steunpakket, en te signaleren wanneer dat niet voldoende het geval is.”*
- ▶ *KLM heeft ervoor gekozen in de eerste jaren harder in de kosten in te grijpen dan gevraagd door de overheid, zij het voor een belangrijk deel met maatregelen met slechts een tijdelijk karakter.”*
- ▶ *Vooralsnog ontbreekt een meerjarenplan dat voldoet aan de voorwaarde van structurele kostenreductie.”*
- ▶ *In 2021 voldeed KLM aan de door KLM zelf ingevulde arbeidsvoorwaardencondities, in 2022 is dat zonder nadere maatregelen echter niet het geval.”*
- ▶ *Aan de voorwaarde dat KLM een einde maakt aan facilitering van mogelijke belastingontwijking door medewerkers wordt al bijna twee jaar niet voldaan.”*
- ▶ *Voor het monitoren van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden (netwerkkwaliteit, leefbaarheid, duurzaamheid) is door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, met medewerking van AFKL en KLM, voortgang geboekt. Op deze terreinen zetten AFKL en KLM zich in. Om de doelstellingen in 2030 te bereiken is nog een weg te gaan.”*
- ▶ *Scenario's die de bedrijfseconomische en luchtvaartinhoudelijke voorwaarden samenbrengen in een meerjarenplan voor de toekomst, worden van KLM na de zomer verwacht.”*

Op 22 juni 2022 is het Monitoringsplan luchtvaartinhoudelijke steunvoorwaarden KLM gereed. Met dit plan is inzichtelijk gemaakt hoe de voorwaarden die in het kader van het Steunpakket aan KLM zijn opgelegd op het gebied van netwerkkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid beter en tussentijds kunnen worden gemonitord.²¹¹

Op 23 juni 2022 wordt de derde voortgangsrapportage door de ministers van Financiën en IenW aangeboden aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer.²¹² Hierin wordt aangegeven dat het kabinet de bevindingen van de Staatsagent onderschrijft. Het gebrek aan voortgang van de naleving van een aantal belangrijke voorwaarden vindt het kabinet zeer onwenselijk.

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

²¹⁰ Derde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 14 juni 2022.

²¹¹ Monitoringsplan luchtvaartinhoudelijke steunvoorwaarden KLM, IenW, 22 juni 2022.

²¹² Brief van de ministers van Financiën en IenW van 23 juni 2022, Kamerstukken II 2021/22, 29 232, nr. 54 en Kamerstukken I 2021/22, 36 108, C.

doel van de steunvoorwaarden van KLM verwacht wordt dat KLM ook na het beëindigen van de steunfaciliteiten de benodigde maatregelen blijft nemen, zowel op financieel vlak als op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid.”

Op **30 juni 2022** wordt de Directe Lening afgelost. KLM heeft vanaf dat moment geen trekkingen meer open staan op de RCF met staatsgarantie en de Directe lening. Het Steunpakket is nog wel beschikbaar voor KLM en daarmee nog niet beëindigd.

Op **29 juni 2022** en **30 juni 2022** informeren de ministers van Financiën en lenW de Eerste Kamer respectievelijk de Tweede Kamer over een aankomende wijziging van de begrotingsstaat als gevolg van de aflossingen van KLM op de RCF met Garantie en de Directe Lening.²¹³

“In lijn met de afspraken die in 2020 zijn gemaakt, heeft KLM afgelopen mei EUR 311 miljoen afgelost op de RCF. In juni was een meetmoment en op basis van die meting bleek dat KLM een liquiditeitspositie had die tot gevolg had dat KLM het resterende bedrag van EUR 354 miljoen dat nog uitstond onder de RCF ook moest aflossen. Op dit moment staat onder de RCF dus niks uit. De RCF is beschikbaar en daarmee de garantie op de RCF ook.”

“KLM heeft op 27 juni jl. formeel laten weten voornemens te zijn het bedrag van EUR 277 miljoen, dat uitstaat onder de directe lening van de staat, af te willen lossen.”

“In de afspraken in 2020 is opgenomen dat onder de RCF en de directe lening naar verhouding moet worden getrokken (1:2.4, waarbij de directe lening 1 is en de RCF 2.4). [...] KLM is nu voornemens om EUR 277 miljoen op de directe lening af te lossen en, zoals hierboven beschreven, heeft een dergelijke aflossing tot gevolg dat de directe lening verlaagd wordt naar EUR 723 miljoen. [...] Daarom heeft KLM de banken verzocht om de RCF te verlagen met EUR 665 miljoen zodat de directe lening en de RCF weer in balans zijn en weer naar verhouding onder beide leningen kan worden getrokken indien nodig.”

Op **4 augustus 2022** doet de kantonrechter uitspraak over de hoogte en datum van uitbetaling van de transitievergoeding van de voormalig CEO van KLM en over de rechten en plichten met betrekking tot regelingen van de werkgever.²¹⁴

Op **16 november 2022** heeft AFKL een hybride converteerbare obligatie uitgegeven van € 305 mln. om de kapitaalpositie te verbeteren. Deze hybride converteerbare obligatie is een lening die onder bepaalde voorwaarden kan worden omgezet in aandelen. Dat maakt dat dit instrument telt als eigen vermogen. De Staat en de Franse staat hebben beiden niet deelgenomen aan deze uitgifte.²¹⁵

Op **4 december 2022** heeft de Staatsagent een formele State Agent Notice opgesteld ten behoeve van de RvC van KLM.

Op **25 januari 2023** verschijnt de vierde voortgangsrapportage door de Staatsagent over de naleving van de voorwaarden van het Steunpakket.²¹⁶ De Staatsagent vat zijn bevindingen als volgt samen:

- ▶ *“Dankzij de inzet van velen bij KLM en de NOW-steun van de overheid waren de financiële resultaten van KLM in 2022 beter dan verwacht en beter dan bij veel concurrenten. Dit ondanks de operationele problemen bij KLM en Schiphol. Van de overheids- en bankleningen is bijna de helft terugbetaald. Stappen worden gezet op weg naar herstel.”*

²¹³ Brief van de ministers van Financiën en lenW van 29 juni 2022, *Kamerstukken I 2021/22*, 35 505, I en Brief van de ministers van Financiën en lenW van 30 juni 2022, *Kamerstukken II 2021/22*, 29 232, nr. 55.

²¹⁴ Rb. Amsterdam 4 augustus 2020, ECLI:NL:RBAMS:2022:6196.

²¹⁵ Persbericht AFKL, [‘Successful offering of Air France-KLM’s deeply subordinated undated bonds convertible into new shares and/or exchangeable for existing shares’](#), 16 november 2022.

²¹⁶ Vierde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 25 januari 2023.

- ▶ *Onderliggend is er echter reden tot zorg. Allereerst omdat niet aan de bedrijfseconomische en arbeidsvoorwaardelijke condities van de overheidssteun wordt voldaan, ondanks dat op verzoek van KLM rekening is gehouden met de hogere inflatie (waardoor € 130 mln. in 2013 oplopend tot structureel € 230 mln. minder kostenreductie nodig is en 8% minder matiging van arbeidsvoorwaarden) en eveneens met de krapte in de arbeidsmarkt."*
- ▶ *In 2021 en 2022 voldeed KLM aan de vereiste kostenreductie, zelfs ruimschoots. In 2023 blijft de kostenreductie echter € 250 mln. achter bij de voorwaarden van het Steunpakket, rekening houdend met de hogere inflatie. De jaren erna loopt dit gat op tot structureel € 475 mln."*
- ▶ *Naar nu blijkt heeft KLM in 2022 de overeengekomen arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van het personeel aan de gezondmaking van het bedrijf terzijde geschoven. Rekening houdend met inflatie en arbeidsmarktcrapte is de afgesproken bijdrage door de laagbetaalde grond- en cabinemedewerkers, alsmede bestuur en top management, wel geleverd, maar voor alle andere groepen bleef de bijdrage ver achter bij de steunverplichtingen."*
- ▶ *De uitbetaling van variabele beloning 2019 aan bestuur en top management, eind 2022 voorafgaand aan beëindiging van het Steunpakket, was in strijd met de steunvoorwaarden. Als KLM overgaat tot winstdeling over 2022 zal ook dat een schending zijn van de voorwaarden van overheidssteun."*
- ▶ *De facilitering van mogelijke belastingontwijking door werknemers is, meer dan twee jaar na de miljardensteun van de Nederlandse belastingbetaler, nog steeds niet beëindigd."*
- ▶ *Op de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden wordt in de volgende rapportage in volle breedte ingegaan wanneer alle gegevens over 2022 beschikbaar zijn. Op verschillende terreinen, zoals de Actieagenda Air Rail, levert KLM een goede inzet."*
- ▶ *De financiële plannen van KLM houden nog geen rekening met het overheidsbeleid om grenzen te stellen aan de vliegcapaciteit op Schiphol. Dat betekent dat er naar alle waarschijnlijkheid diepgaander structurele aanpassingen nodig zijn dan die welke nu al niet worden gehaald. Het niet voldoen aan de bedrijfseconomische voorwaarden baart in dit licht extra zorg."*

Op **17 februari 2023** reageert KLM per brief aan het ministerie van Financiën op de Vierde voortgangsrapportage van de Staatsagent.²¹⁷

Op **23 februari 2023** bieden de ministers van Financiën en IenW de vierde rapportage van de Staatsagent aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer aan.²¹⁸ De appreciatie van de ministers is als volgt:

- ▶ *"De recent gepubliceerde jaarcijfers over het jaar 2022 van KLM laten een positief resultaat zien van EUR 706 mln., ondanks de operationele uitdagingen in 2022. Dit is een goede ontwikkeling en een belangrijke stap naar verder herstel."*
- ▶ *"Het kabinet vindt het daarnaast positief dat KLM stappen heeft gezet om de facilitering van mogelijke belastingontwijking te stoppen. [...] De inzet van KLM op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden, zoals bij de uitvoering van de Actieagenda Air Rail, is eveneens positief. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Staatsagent dat KLM in algemene zin op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden goede inzet levert. Dit beeld wordt ook gedeeld door verschillende experts die bij de uitvoering van deze voorwaarden betrokken zijn."*
- ▶ *"Op een aantal substantiële terreinen is de naleving van de steunvoorwaarden echter teleurstellend. [...] de kostenbesparingen uit 2021 en 2022 zijn onvoldoende structureel en schieten over de komende jaren ook tekort. Daarnaast is de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage in maart 2022 ter zijde geschoven door KLM."*
- ▶ *"Wij hebben het bestuur en de raad van commissarissen van KLM om verantwoording gevraagd."*

²¹⁷ Brief KLM aan ministerie van Financiën, 17 februari 2023, AMS/DL.359.

²¹⁸ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 23 februari 2023, Kamerstukken II 2022/23, 29 232, nr. 57 en Kamerstukken I 2022/23, 36 108, H.

- ▶ *“Op basis van de conclusies van de Staatsagent vindt het kabinet het niet goed uitlegbaar meer dat KLM gebruik kan maken van de lening en garantie in het Steunpakket. Het kabinet vindt daarom dat KLM vaart moet maken met het vinden van private financieringsbronnen en het opzeggen van het Steunpakket. KLM heeft aangegeven dat zij hieraan werkt en zij naar verwachting in april van dit jaar het Steunpakket kan opzeggen.”*

Met ingang van **17 april 2023** is het Steunpakket KLM beëindigd.²¹⁹

Op **18 april 2023** worden de Eerste Kamer en Tweede Kamer door de ministers van Financiën en lenW geïnformeerd dat het Steunpakket is beëindigd.²²⁰ KLM heeft de RCF met Garantie geherfinancierd en heeft de Garantie formeel beëindigd. Ten aanzien van de voorwaarden wordt het volgende geschreven:

- ▶ *“De financiële voorwaarden die zijn gesteld aan het verlenen van het Steunpakket en de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden die niet ook elders zijn vastgelegd komen te vervallen. Het kabinet verwacht van KLM dat zij zich zal blijven inspannen om de luchtvaartinhoudelijke afspraken die elders zijn vastgelegd, zoals in het akkoord duurzame luchtvaart, na te komen. Vanzelfsprekend zal het kabinet vanuit haar aandeelhouderspositie het gesprek met KLM blijven voeren over duurzaamheid en versterken van de concurrentiepositie van de onderneming.”*
- ▶ *“De monitoring door de Staatsagent op de naleving van de steunvoorwaarden wordt beëindigd. De Staatsagent stelt nog een vijfde, en tevens afrondende, rapportage op. De rapportage zal met uw Kamer gedeeld worden.”*

Op **22 mei 2023** verschijnt de vijfde voortgangsrapportage door de Staatsagent over de naleving van de voorwaarden van het Steunpakket.²²¹ De Staatsagent vat zijn bevindingen als volgt samen:

- ▶ *“In voorgaande rapportages heeft de Staatsagent waardering uitgesproken voor de inspanningen van de medewerkers van KLM, die het bedrijf door de enorm lastige coronatijd hebben geholpen. Hier wordt die waardering als eerste genoemd.”*
- ▶ *KLM heeft de coronacrisis overleefd. Het Steunpakket van het ministerie van Financiën is terugbetaald en opgezegd. De € 2,0 mld. NOW-steun hoeft niet te worden terugbetaald. De lening van de Belastingdienst staat voor € 1,3 mld. nog uit.”*
- ▶ *Belangrijke voorwaarden van het Steunpakket zijn niet nageleefd. Het effect van de structurele kostenmaatregelen schiet in 2023 een kwart (€ 250 mln.) tekort, oplopend tot bijna de helft (€ 475 mln.) in 2025. De winstdeling over 2022 is tegen de afspraken. Het faciliteren van belastingontwijking door vliegend personeel is niet beëindigd. De arbeidsvoorwaardelijke bijdrage van hoger betaald personeel bleef in 2022 ver achter (met 10%-15%) bij de voorwaarden, die zijn aangepast voor de hogere inflatie. Door de laagbetaalde grond- en cabinemedewerkers en bestuur en top management is de afgesproken bijdrage wel geleverd.”*
- ▶ *Naleving en handhaving van deze voorwaarden is alsnog mogelijk. Bij naleving heeft de overheid onverminderd belang. Niet alleen financieel (geen oneigenlijke besteding van overheidsmiddelen), maar ook gelijke behandeling ten opzichte van andere steunontvangers en rechtvaardigheidsgevoel van anderen die wel voorwaarden van overheidssteun respecteren. En daarmee het belang van vertrouwen in de overheid. Voorts waren de voorwaarden een onderdeel van de goedkeuring van de Europese Commissie voor deze coronasteun aan KLM.”*
- ▶ *De informatievoorziening en de medewerking van de leiding van KLM gingen goed totdat de voorwaarden gingen knellen. Anders dan overeengekomen werden de Staatsagent en de staat toen niet langer tijdig en betrouwbaar geïnformeerd. Schendingen kwamen pas later of na onderzoek*

²¹⁹ Persbericht KLM, [‘KLM sluit nieuwe kredietfaciliteit af gekoppeld aan ESG-doelstellingen’](#), 18 april 2023.

²²⁰ Brief van de ministers van Financiën en lenW van 18 april 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29 232, nr. 58 en *Kamerstukken I 2022/23*, 36 108, I.

²²¹ Vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, 22 mei 2023.

door externen aan het licht. Het Jaarverslag 2022 van KLM biedt een verkeerde weergave van de feiten met betrekking tot de naleving van de voorwaarden van het Steunpakket.”

- ▶ *De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden gelden veelal voor het jaar 2030 en moeten tot dan worden gemonitord om te kunnen beoordelen of ze worden nageleefd. De bijdrage van KLM aan de netwerkqualiteit van Schiphol is groot maar de afhankelijkheid van KLM neemt af. Aan het belang van netwerkqualiteit doet de communicatie van KLM over de door het kabinet besloten krimp van Schiphol geen recht.”*

Op 24 mei 2023 reageert KLM per brief aan het ministerie van Financiën op de Vijfde rapportage van de Staatsagent.²²²

Op 31 mei 2023 bieden de ministers van Financiën en IenW de vijfde rapportage van de Staatsagent aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer aan.²²³ De appreciatie is als volgt:

- ▶ *“Het is positief dat KLM de directe lening van de staat en de kredietfaciliteit met een staatsgarantie heeft terugbetaald. Het snelle financiële herstel van KLM heeft het mogelijk gemaakt om dat ruim binnen de termijn te doen die hiervoor was afgesproken in 2020. [...] Ook positief is de inzet van KLM op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden ten aanzien van leefbaarheid en duurzaamheid. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Staatsagent dat KLM in algemene zin op de luchtvaartgerelateerde voorwaarden goede inzet levert. Dit beeld wordt gedeeld door verschillende experts die bij de uitvoering van deze voorwaarden betrokken zijn. Daarnaast onderschrijft het kabinet dat KLM een bijdrage levert aan de netwerkqualiteit op Schiphol, zoals ook blijkt uit de meting die de Staatsagent heeft laten uitvoeren.”*
- ▶ *“Tegelijkertijd is het kabinet opnieuw teleurgesteld in de naleving door KLM van de bedrijfseconomische voorwaarden. Ook nu het Steunpakket is beëindigd verwacht het kabinet in haar rol als aandeelhouder van het bestuur van KLM dat zij concrete actie gaat ondernemen om structurele kostenreducties door te voeren en het vergroten van de competitiviteit van KLM als haar prioriteit te zien met oog voor duurzaamheid en de omgeving.[...] Bovendien verwacht het kabinet dat KLM maatregelen neemt om facilitering van mogelijke belastingontwijking te stoppen. [...] Het kabinet betreurt dat KLM een onvolledig implementatieplan heeft opgeleverd, waardoor de Staatsagent naleving van de luchtvaartgerelateerde voorwaarden in 2022 niet volledig conform het monitoringsplan heeft kunnen beoordelen.”*
- ▶ *“Het kabinet zal zich een oordeel vormen over de mate van naleving door KLM over de gehele looptijd van het Steunpakket en op basis van die beoordeling zal worden gezien of eventuele vervolgstappen wenselijk en (juridisch) haalbaar zijn.”*
- ▶ *“Daarbij is van belang te noemen dat het aantal mogelijkheden die de staat heeft om naleving af te dwingen beperkter is dan de Staatsagent heeft geschetst in zijn rapportage. Zo kon de Staat de lening niet terugvorderen en de staatsgarantie niet intrekken bij niet-naleving van de steunvoorwaarden door KLM en dit daarom niet inzetten als pressiemiddel. Deze mogelijkheid was niet opgenomen in het Steunpakket omdat het kabinet het van belang vond dat ook de banken bijdroegen aan de steunverlening (de zogenoemde bail in). Vanwege hun betrokkenheid was het vervolgens niet haalbaar om ontbindende voorwaarden van de staat op te nemen in de financieringsdocumentatie die waren gekoppeld aan het niet naleven van de voorwaarden. De banken wilden namelijk niet het risico lopen dat de staat eigenstandig de steun zou kunnen stopzetten bij een onderneming met een - ten tijde van het opzetten van het Steunpakket - sterk verslechterd financieel profiel.”*

²²² Brief KLM aan ministerie van Financiën, 24 mei 2023, AMS/DL.364.

²²³ Brief van de ministers van Financiën en IenW van 31 mei 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29 232, nr. 59 en *Kamerstukken I 2022/23*, 36 108, K.

Op **29 juni 2023** beantwoordt de minister van Financiën, mede namens minister van IenW, de op 19 mei 2023 ingestuurde vragen van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD en SP inzake de vierde voortgangsrapportage van de Staatsagent.²²⁴

Op **1 juni 2023** heeft de vaste commissie voor Financiën overleg gevoerd met de minister van over de vierde en vijfde voortgangsrapportage van de Staatsagent, de beëindiging van het Steunpakket en de antwoorden van de minister d.d. 31 mei 2023 op vragen van de commissie over de vierde voortgangsrapportage.²²⁵ De minister van Financiën doet in het debat de volgende toezeggingen:

- ▶ *“De minister van Financiën zal de Kamer zo mogelijk voor het zomerreces informeren over de eindafweging ten aanzien van mogelijke juridische of andere vervolgstappen inzake KLM naar aanleiding van de bevindingen van de staatsagent.”*
- ▶ *“De minister zal met het oog op een toekomstig steunpakket evalueren welke lessen kunnen worden getrokken uit de wijze van steunverlening aan KLM en de rol van een staatsagent. De minister zal de Kamer informeren over de onderzoeksvraag voor de evaluatie.”*

Op **5 juni 2023** reageert de Staatsagent in een brief aan de minister van Financiën op de brief van KLM van 24 mei 2023.²²⁶ In de brief maakt de Staatsagent kenbaar dat aangeleverde informatie door KLM niet altijd “correct, feitelijk en zorgvuldig” was en noemt hij de brief van de RvB van KLM “symptomatisch voor de externe communicatie”.

Op **4 juli 2023** stuurt de minister van Financiën een brief aan de Tweede Kamer, waarin de kamer geïnformeerd wordt over de stand van zaken omtrent de wenselijkheid en (juridische) haalbaarheid van eventuele vervolgstappen inzake de naleving door KLM van de steunvoorwaarden.²²⁷

- ▶ *“Twee externe juridische adviseurs, waaronder de Landsadvocaat, zijn onafhankelijk van elkaar bezig met het maken van een juridische analyse over of en welke vervolgstappen haalbaar zijn. Het zal niet lukken om de juridische analyses voor het zomerreces af te ronden en uw Kamer over de uitkomsten te informeren.”*

Op **3 oktober 2023** vindt een bewindsliedenoverleg plaats waarin de juridische analyse en mogelijke vervolgstappen tegen KLM worden besproken.

Op **13 oktober 2023** informeert de minister van Financiën de Eerste Kamer en Tweede Kamer per Kamerbrief over de conclusies van de juridische analyse en mogelijke vervolgstappen tegen KLM.²²⁸

- ▶ *“In zijn vijfde rapportage heeft de Staatsagent vastgesteld dat KLM over de gehele looptijd van het Steunpakket niet alle voorwaarden van het Steunpakket heeft nageleefd. Het kabinet heeft naar aanleiding daarvan de juridische haalbaarheid van eventuele vervolgstappen laten onderzoeken door twee externe juridisch adviseurs, waaronder de landsadvocaat. Uit de analyses komt naar voren dat een juridische procedure, mede op basis van de wijze waarop in 2020 de afspraken geformuleerd zijn in de overeenkomst tussen de staat en KLM (de Framework Agreement), geen reële kans van slagen heeft. Op basis van deze onderzoeken ziet het kabinet daarom af van juridische vervolgstappen tegen KLM.”*
- ▶ *“Dat de naleving van een aantal van de voorwaarden minder goed verliep, bleek medio 2022. In februari 2023 werd vervolgens uit de vierde rapportage van de Staatsagent duidelijk dat KLM geen verbetering liet zien bij een deel van de voorwaarden. [...] Het kabinet is kritische gesprekken met*

²²⁴ Verslag van een schriftelijk overleg op 29 juni 2023, vastgesteld op 30 juni 2023, *Kamerstukken I 2022/23*, 36 108, L¹.

²²⁵ Verslag van en commissiedebat van 1 juni 2023, vastgesteld op 4 juli 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 28 165, nr. 398.

²²⁶ Brief Staatsagent aan de minister van Financiën, 5 juni 2023.

²²⁷ Brief van de minister van Financiën op 4 juli 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29 232, nr. 62.

²²⁸ Brief van de minister van Financiën van 13 oktober 2023, *Kamerstukken II 2023/24*, 29 232, nr. 63 en *Kamerstukken I 2023/24*, 36 108, O.

de onderneming blijven voeren. Dit werd destijds door het kabinet als het meest geschikte middel gezien om KLM direct te bewegen tot meer naleving. Bovendien had KLM ook eigenstandig een belang om resultaat te boeken op het belangrijkste lange termijn doel van de steunvoorwaarden, namelijk de versterking van de concurrentiepositie door middel van de structurele kostenbesparingen."

Op **18 oktober 2023** stuurt Staatsagent een brief aan de minister van Financiën²²⁹. De samenvatting van de Staatsagent is als volgt:

- ▶ *"De staatsagent treedt niet in keuzes over de inzet van handhavingsmiddelen."*
- ▶ *"De keuze van het kabinet om geen van de beschikbare handhavingsmiddelen in te zetten is, vanuit het taakveld van de staatsagent gezien, moeilijk te begrijpen dan wel kennelijk gebaseerd op onvolledige of onjuiste aannames."*
- ▶ *"De niet-naleving door KLM wordt in de brief op onderdelen kleiner en kortdurender gemaakt dan deze feitelijk is. Anders dan bij andere bedrijven die van coronasteun gebruik hebben gemaakt, lijkt het er in het geval van KLM op dat de overheid het al mooi vindt als de voorwaarden tenminste deels worden nageleefd"*
- ▶ *Er zijn meer handhavingsmiddelen beschikbaar dan kennelijk overwogen."*
- ▶ *"De analyses van externe juridische adviseurs, in opdracht van de minister, lijken deels gebaseerd op onjuiste of onvolledige aannames. De inspanning lijkt vooral gericht op vermindering van enig formeel procesrisico. Dan verdwijnt naar de achtergrond het doel om met een samenhangende inzet van middelen naleving af te dwingen en het gezag van de overheid te beschermen."*
- ▶ *"De vervolgacties leveren geen perspectief op naleving van de nog relevante steunvoorwaarden. Integendeel, er lijkt sprake te zijn van een terugtrekkende beweging ten opzichte van eerdere voornemens van het kabinet."*

Op **23 oktober 2023** dient het lid Van der Lee aan de minister van Financiën drieëndertig vragen in over het *"nalaten om juridische vervolgstappen tegen KLM te ondernemen"*.²³⁰

Op **1 november 2023** is de dienstverleningsovereenkomst tussen het ministerie van Financiën en de Staatsagent beëindigd.

Op **21 november 2023** heeft de Vaste Commissie voor Financiën een gesprek gevoerd met de voormalig Staatsagent.

Op **24 november 2023** stuurt de voormalig Staatsagent een brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer, naar aanleiding van het gesprek op 21 november 2023. De Staatsagent geeft een inhoudelijke opmerkingen bij de *"Beantwoording vragen n.a.v. vijfde rapportage staatsagent KLM"* die de commissie op 21 november 2023 van de minister van Financiën had ontvangen.²³¹

Op **19 december 2023** beantwoordt de minister van Financiën de vragen over het *"nalaten om juridische vervolgstappen tegen KLM te ondernemen"*.²³²

Op **26 januari 2024** stuurt toenmalig demissionair minister van Financiën een brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer als reactie op de brief van voormalig Staatsagent d.d. 24 november 2023.²³³

²²⁹ Brief Staatsagent aan minister van Financiën, 18 oktober 2023.

²³⁰ Het lid Van der Lee, Vragen gesteld door de leden der kamer, 23 oktober 2023, 2023Z18064.

²³¹ Brief voormalig Staatsagent aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer, 24 november 2023.

²³² Minister van Financiën, Vragen gesteld door de leden der kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, 19 december 2023.

²³³ Reactie brief voormalig staatsagent KLM van 26 januari 2024, minister van Financiën, 2024-000045505.

Op **28 januari 2024** stuurt de voormalig Staatsagent een brief aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer.²³⁴

Op **7 februari 2024** wordt het besluit van de EC voor het Steunpakket nietig verklaard door het Hof van Justitie.²³⁵

“Besluit C(2021) 5437 final van de Commissie van 16 juli 2021 betreffende steunmaatregel SA.57116 (2020/N) - Nederland - COVID-19: Garantie voor een lening en staatslening ten gunste van KLM, wordt nietig verklaard.”

Op **26 maart 2024** dient het lid Van der Lee aan de minister van Financiën achtentwintig vragen in over het *“niet nemen van juridische vervolgstappen tegen KLM vanwege gebrekkige naleving van steunvoorwaarden”*.²³⁶

Op **25 april 2024** beantwoordt de minister van Financiën de vragen van 26 maart 2024 over het *“niet nemen van juridische vervolgstappen tegen KLM vanwege gebrekkige naleving van steunvoorwaarden”*.²³⁷

Op **10 juli 2024** heeft de Europese Commissie, na de kwestie opnieuw onderzocht te hebben, het Steunpakket aan KLM opnieuw verenigbaar verklaard met de interne markt en dus goedgekeurd.²³⁸

²³⁴ Brief voormalig Staatsagent aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Financiën van de Eerste Kamer, 28 januari 2024.

²³⁵ Arrest van het Gerecht 7 februari 2024, Ryanair DAC tegen Europese Commissie, T-146/22, ECLI:EU:T:2024:68.

²³⁶ Het lid Van der Lee, Vragen gesteld door de leden der kamer, 26 maart 2024, 2024Z05020.

²³⁷ Antwoorden van de minister van Financiën op vragen van het lid Van der Lee (GroenLinks-PvdA) over het niet nemen van juridische vervolgstappen tegen KLM vanwege gebrekkige naleving van steunvoorwaarden (ingezonden 26 maart 2024) van 25 april 2024, 2024-0000238545.

²³⁸ Europese Commissie, [‘Commission approves €10.4 billion Dutch and French aid measures to provide liquidity support to the Air France-KLM Group during the coronavirus pandemic’](#), 10 juli 2024.

10.4 Onderzochte vergelijkbare steunmaatregelen

#	Luchtvaart- maatschappij	Land	Datum (eerste) goedkeuring ²³⁹	Doel	Vorm	Waarde
0.1	KLM	Nederland	13 juli 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 2,4 mld.
0.2	KLM	Nederland	13 juli 2020	Liquiditeit	Lening	€ 1,0 mld.
1.1	AFKL	Frankrijk	4 mei 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 4,0 mld.
1.2	AFKL	Frankrijk	4 mei 2020	Liquiditeit	Lening	€ 3,0 mld.
1.3	AFKL	Frankrijk	5 april 2021	Solvabiliteit	Equity	€ 1,0 mld.
1.4	AFKL	Frankrijk	5 april 2021	Solvabiliteit	Equity	€ 3,0 mld.
1.5	AFKL	Frankrijk	16 februari 2023	Compensatie	Hybride	€ 1,4 mld.
2.1	DLH	Duitsland	22 maart 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 3,0 mld.
2.4	DLH	Duitsland	25 juni 2020	Solvabiliteit	Equity	€ 0,3 mld.
2.5	DLH	Duitsland	25 juni 2020	Solvabiliteit	Hybride	€ 4,7 mld.
2.6	DLH	Duitsland	25 juni 2020	Solvabiliteit	Hybride	€ 1,0 mld.
2.2	DLH	Oostenrijk	6 juli 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 0,3 mld.
2.3	DLH	Oostenrijk	6 juli 2020	Liquiditeit	Lening	€ 150 mln.
2.7	DLH	België	21 aug. 2020	Solvabiliteit	Equity	€ 3,0 mln.
2.8	DLH	België	21 aug. 2020	Liquiditeit	Lening	€ 287 mln.
3.1	IAG	U.K.	12 april 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 329 mln.
3.2	IAG	Spanje	30 april 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 1,0 mld.
3.3	IAG	Ierland	23 december 2020	Liquiditeit	Lening	€ 350 mln.
3.4	IAG	U.K.	31 december 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 2,3 mld.
4.1	SAS	Denemarken	14 april 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 148 mln.
4.2	SAS	Zweden	24 april 2020	Liquiditeit	Garantie	€ 148 mln.
4.3	SAS	Denemarken en Zweden	9 juli 2021	Liquiditeit	Lening	€ 296 mln.
4.4	SAS	Denemarken	17 augustus 2020	Solvabiliteit	Hybride	€ 340 mln.
4.5	SAS	Zweden	17 augustus 2020	Solvabiliteit	Hybride	€ 243 mln.
4.6	SAS	Denemarken	17 augustus 2020	Solvabiliteit	Equity	€ 291 mln.
4.7	SAS	Zweden	17 augustus 2020	Solvabiliteit	Equity	€ 194 mln.
4.8	SAS	Denemarken en Zweden	9 juli 2021	Liquiditeit	Leningen	€ 300 mln.

²³⁹ Enkele besluiten zijn met succes aangevochten en hebben geleid tot meerdere herziene besluiten. Dit is in het kader van de evaluatie niet nader onderzocht.



Assurance | Tax | Strategy & Transactions | Consulting

Over EY

Bij EY is ons doel Building a better working world. De inzichten en kwaliteitsdiensten die we leveren, helpen het vertrouwen in de kapitaalmarkten en in economieën over de hele wereld op te bouwen. We ontwikkelen uitstekende leiders die in teamverband onze beloften aan al onze belanghebbenden waarmaken. Op die manier spelen we een cruciale rol in het opbouwen van een betere werkwereld voor onze mensen, voor onze klanten en voor onze gemeenschappen.

Wij zetten onze vier geïntegreerde servicelines - Assurance, Consulting, Strategy en Transactions, en Tax - en onze diepgaande kennis van de verschillende sectoren in om onze klanten te helpen inspelen op nieuwe kansen, met inschatting van de risico's die gepaard gaan met verantwoordelijke groei. Dankzij onze uitstekend presterende, multidisciplinaire teams kunnen onze klanten aan de wettelijke vereisten voldoen, hun investeerders op de hoogte houden en tegemoetkomen aan de wensen van hun stakeholders.

Wij geloven dat een beter werkende wereld er een is waar economische groei duurzaam en inclusief is. We werken voortdurend aan het verbeteren van de kwaliteit van al onze diensten, door te investeren in onze mensen en in innovatie. En we zijn er trots op om met anderen samen te werken - van onze klanten tot bredere belanghebbenden - om onze kennis, vaardigheden en ervaring te gebruiken om ons doel te bereiken en positieve verandering te creëren.

Waar sprake is van EY wordt de wereldwijde organisatie van lid firma's van Ernst & Young Global Limited bedoeld, die elk een aparte rechtspersoon zijn. Ernst & Young Global Limited is een UK company limited by guarantee en verleent zelf geen diensten aan cliënten.

Voor meer informatie over onze organisatie, kijk op www.ey.com.

© 2024 EY Adviseurs B.V.
Alle rechten voorbehouden