

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Naar aanleiding van de uitbraak van COVID-19 heeft KLM het aantal vluchten drastisch terug moeten brengen. Over de maanden maart, april en mei het aantal vluchten respectievelijk met circa 50%, 90% en 80% afgenomen. KLM heeft tegelijkertijd ook haar kosten significant teruggebracht. Dit onder andere door het beperken van variabele kosten (zoals onderhoudskosten) en door het gebruik van daarvoor bestemde generieke regelingen van de overheid (zoals de NOW). Echter door de hoge vaste kosten, die ook gedurende deze crisis doorlopen, is de financiële situatie bij KLM sinds begin maart significant verslechterd. Dit betekent dat ondanks haar ruime kaspositie bij de start van de crisis, de onderneming op korte termijn problemen zal krijgen met de liquiditeitspositie, waardoor de financiering van de activiteiten zoals de betaling van salarissen in gevaar komt.

De Nederlandse staat heeft, samen met de onderneming en externe financiers, de financiële situatie van de onderneming onderzocht. Hierbij is gekeken naar meerdere scenario's die uitgaan van een verschillend herstel van de activiteiten van KLM en van de luchtvaartsector als geheel. Op basis van deze scenario's zijn de inkomsten en de uitgaven van KLM ingeschat, en is de liquiditeitsbehoefte van KLM bij verschillende scenario's in kaart gebracht.

Het herstel van de luchtvaartsector is sterk afhankelijk van vele externe factoren, waarbij het nu nog niet met voldoende zekerheid kan worden ingeschat hoe het herstel eruit zal zien. Het scenario waarop het steunpakket gebaseerd is, is een scenario dat een significante impact van COVID-19 laat zien in 2020 en in mindere mate –2021 en waarin pas in 2023 de verkochte capaciteit van KLM weer op hetzelfde niveau als in 2019 zal zijn. De vorm van de steunmaatregelen is bepaald op basis van dit scenario en de daarbij horende liquiditeitsbehoefte.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Zoals ook is aangegeven in de Kamerbrief dd. 24 april¹ en de Kamerbrief horend bij dit garantiekader is het publieke belang dat KLM dient de reden om steun te verlenen. Het intercontinentale bestemmingsnetwerk op Schiphol is van groot belang voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. De bereikbaarheid van Schiphol is belangrijk voor de connectiviteit van Nederland en daarmee belangrijk voor de keuze van bedrijven om voor Nederland te kiezen als vestigingsplaats. De hoogwaardige werkgelegenheid die hierdoor gerecreëerd wordt komt bovenop de directe werkgelegenheid van Schiphol en de bedrijvigheid daaromheen. Daarnaast dient dit uitgebreide netwerk ook een breder maatschappelijk belang.

Er is op dit moment sprake van een bijzondere tijd die ook om bijzondere oplossingen vraagt. In het geval van KLM wordt een deel van de problemen opgevangen door het bedrijf zelf, door bijvoorbeeld te drukken op variabele kosten en het verlagen van investeringen. Ondanks deze maatregelen heeft KLM op korte termijn extra financiering nodig.

Momenteel zijn er geen private partijen die de (gehele) investering kunnen of willen financieren zonder betrokkenheid van de Nederlandse staat. Dit heeft te maken met de combinatie van de omvang van de liquiditeitsbehoefte bij KLM, de onzekerheid over hoe het herstel in de sector eruit zou moeten zien en de daarmee gepercipieerde risico's bij de private partijen. Door nu te kiezen voor ondersteuning vanuit de Nederlandse overheid wordt de continuïteit van de onderneming gegarandeerd. Gezien het publieke belang dat KLM dient en de bijbehorende werkgelegenheid is dit gewenst.

¹ Mogelijke steunmaatregelen Air France – KLM, 24 april 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 232, nr. 9

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de risicodragende stakeholders zoals aandeelhouders of schuldeisers te ondersteunen, maar om het grote belang van de betreffende onderneming voor de Nederlandse economie en samenleving te beschermen.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:
- a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of
 - b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.

De steun die wordt verleend aan KLM is een combinatie van een garantie op externe financiering en een achtergestelde directe lening van de Nederlandse staat. 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 Nederlandse 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.

De garantie loopt 6 jaar en garandeert maximaal 90% van de totale omvang van de private lening van € 2,4 miljard. De staat draagt dus op deze garantie een risico maximaal 2,16 miljard euro. Er is een groep van 11 Nederlandse en internationale banken die de liquiditeit willen leveren onder deze garantie. De liquiditeit is vormgegeven in een zogenoemde revolving credit facility (RCF) waarbij KLM de liquiditeit kan aantrekken wanneer nodig en dient terug te storten wanneer deze overvloedig is. Hierdoor heeft KLM geen kasoverschotten en betaalt zij niet onnodig kosten voor liquiditeit die niet benodigd is. Tegelijkertijd is op deze manier geborgd dat de onderneming niet onnodig gebruik kan maken van de staatssteun. De premie die KLM aan de Nederlandse staat betaalt voor deze garantie loopt op gedurende de looptijd en ziet er als volgt uit:

Jaar	Jaarlijks te betalen premie
1 ^e jaar van garantie	0,5% over het kredietplafond ²
2 ^e en 3 ^e jaar van garantie	1% over het kredietplafond
4 ^e , 5 ^e en 6 ^e jaar van garantie	2% over het kredietplafond

De directe lening aan KLM loopt 5,5 jaar. De lening heeft een omvang van 1 miljard euro. De lening is een achtergestelde lening, dit betekent dat wanneer KLM haar crediteuren niet kan terugbetalen, deze lening (en daarmee de Nederlandse staat) pas na vrijwel alle andere crediteuren wordt terugbetaald. Aflossing zal uiterlijk 5,5 jaar na ondertekening van de lening plaatsvinden. Daarmee neemt de Nederlandse staat relatief veel risico op zich via deze lening, hetgeen weerspiegeld wordt door de eveneens relatief hoge rente die KLM op deze lening betaalt. De rente wordt betaald over het daadwerkelijk getrokken bedrag. Net als bij de premie op de garandeerde lening loopt de rente die KLM aan de Nederlandse staat betaalt loopt op gedurende de looptijd.

Jaar	Jaarlijks te betalen rente
1 ^e jaar van lening	Euribor + 6,25% over maximaal 1 miljard euro
2 ^e en 3 ^e jaar van lening	Euribor + 6,75% over maximaal 1 miljard euro
4 ^e , 5 ^e en 6 ^e jaar van lening	Euribor + 7,75% over maximaal 1 miljard euro

De verwachting is dat de trekkingen van de directe lening verspreid in tranches zullen zijn over de looptijd, zij het met een concentratie in het eerste jaar wanneer de behoefte aan additionele liquiditeit het grootste is

² Het kredietplafond is aanvankelijk 2,4 miljard, maar kan potentieel vroegtijdig lager worden.

Door de oplopende premie en rente wordt KLM geprikkeld om de steun zo snel als mogelijk af te bouwen om ook de risico's voor de Nederlandse staat zo veel als mogelijk te beperken. Een vervroegde aflossing kan dan ook plaatsvinden zonder boetes.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Hier is geen sprake van.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:
 - a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

Zoals onder 3 staat toegelicht, bestaat de steun uit een 90% garantie op een doorlopende kredietfaciliteit verstrekt door externe financiers met een omvang van € 2,4 miljard en het door de staat beschikbaar stellen van een achtergestelde lening van € 1,0 miljard. Naar gelang de liquiditeitsbehoefte van KLM zal er (pro rata) gebruik gemaakt worden van beide voorzieningen.

In het geval KLM volledig gebruik zal maken van beide faciliteiten, betekent dit dus dat de staat garant staat voor een bedrag van € 2,16 miljard (90% van € 2,4 miljard) en zelf een lening heeft verstrekt van € 1,0 miljard. Het risico bestaat dat KLM niet in staat zal zijn de leningen (volledig) terug te betalen. Zodoende bedraagt het maximale risico van deze regeling € 3,16 miljard, deze zullen generaal worden gedekt. De bancaire partijen dragen het 10% risico dat niet onder de regeling valt. De bancaire partijen dragen steeds 10% risico op iedere hoofdsom onder de gegarandeerde banklening die KLM niet kan terugbetalen. Dit kan dus maximaal oplopen tot € 240 miljoen plus de onbetaald gebleven rente. Hoewel het de inschatting is dat deze steun zal leiden tot voldoende liquiditeit voor KLM om de huidige crisis door te komen, bestaat de kans dat er aanvullende steun nodig zal zijn. Zoals ook in de Kamerbrief van 24 april 2020 is aangegeven, is het daarnaast zaak voor de onderneming om de schuldenpositie te verbeteren. Een mogelijkheid daartoe is dat de bestaande aandeelhouders van de onderneming – waaronder de staat – op enig moment gevraagd zullen worden te participeren in een kapitaalstorting.

- b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Zoals hierboven aangegeven bestaat de regeling uit twee delen, de garantie en de achtergestelde lening. Zodoende dient ook ten aanzien van de verhouding tussen het risico en het rendement onderscheid gemaakt te worden tussen deze twee onderdelen van de regeling.

Het risico dat voortkomt uit de garantstelling voor 90% van de banklening is dat indien KLM de lening niet (volledig) kan aflossen, de staat dan 90% van het openstaande bedrag zal terugbetalen aan de banken. De garantiepremie die de staat hiervoor van KLM ontvangt, bedraagt 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, steeds berekend over het totale kredietplafond onder de bankenfaciliteit. De hoogte van deze premie komt overeen met de minimum vereisten uit het Tijdelijk Staatssteunkader COVID-19 van de Europese Commissie.

Bij de achtergestelde lening loopt de staat over het volledige bedrag het risico dat KLM dit niet (volledig) terug zal kunnen betalen. Hiervoor ontvangt de staat een rente van 6,25% boven EURIBOR in het eerste jaar, 6,75% boven EURIBOR in het tweede en derde jaar en 7,75% boven EURIBOR in het vierde, vijfde en zesde jaar van de looptijd. Ook deze vergoeding voldoet aan de vereisten die het staatssteunkader van de Europese Commissie voorschrijft. De hoogte van deze rente is in lijn met het risicoprofiel van KLM, het karakter van de lening en de huidige situatie waar KLM zich in bevindt. De lagere rente in de eerste jaren van de looptijd van de lening houdt rekening met de huidige situatie waar KLM zich in bevindt en de hogere rente in de daaropvolgende jaren geeft KLM de prikkel om de lening tijdig af te lossen.

- c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

Gezien de impact van de corona-crisis op de luchtvaartsector is op dit moment moeilijk in te schatten hoe waarschijnlijk het risico is dat (een deel) van de lening niet kan worden terugbetaald of (een deel van) de garantie wordt ingeroepen. De instrumenten hebben een looptijd van vijf tot zes jaar. Deze looptijden zijn erop gebaseerd dat KLM de tijd krijgt om te herstellen en daarna voor de einddatum van de lening uit reguliere inkomsten te kunnen aflossen, maar de mogelijkheden voor KLM om dit te realiseren zijn sterk afhankelijk van het herstel in de luchtvaartsector. Als de luchtvaartsector snel herstelt, is dit risico logischerwijs kleiner dan wanneer het herstel langer op zich laat wachten. Zoals ook onder punt 1 en 3 is vermeld, is de steun vastgesteld aan de hand van de liquiditeitsbehoefte van KLM in een scenario, maar is de steun zo ingekleed dat KLM dient af te lossen wanneer haar liquiditeit zich gunstiger ontwikkelt.

6. Welke risico beheersende en risico mitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

De financiering wordt zo veel mogelijk door de markt gefaciliteerd en de Nederlandse staat neemt enkel de risico's op zich die niet in de markt kunnen worden ondergebracht. Het feit dat steun van de staat benodigd is, impliceert dus dat de risico's niet volledig gemitigeerd kunnen worden. Op twee manieren is getracht dit risico toch zo veel mogelijk te minimaliseren. Zo stelt de staat allereerst financieringsvoorwaarden aan de garantie en de achtergestelde lening die gangbaar zijn bij dergelijke financiële instrumenten. Te denken valt aan de financiële criteria waar de onderneming gedurende de looptijd aan dient te voldoen om gebruik te kunnen blijven maken van de kredietfaciliteiten. Daarnaast stelt de staat ook aanvullende voorwaarden aan de steun, zoals ook al is aangegeven in de Kamerbrief van 24 april. Deze voorwaarden moeten bijdragen aan het verbeteren van de financiële gezondheid van de onderneming en zo ook het risico van de staat te verkleinen. Zo dient KLM voor 1 oktober 2020 samen met externe adviseurs een herstructureringsplan op te stellen waarbij wordt gekeken naar het verbeteren van de concurrentiepositie van KLM door onder andere de kosten te verlagen. Daarbij moet KLM een kostenreductie van 15% weten te realiseren.

Tot slot is het verstrekken van de tranches onder de directe lening voorwaardelijk op voortgang van vervulling van de voorwaarden; een voorbeeld hiervan is het herstructureringsplan. KLM heeft tijd nodig om dit op te stellen. Pas indien het plan naar tevredenheid van de Nederlandse staat is opgesteld, zal een volgende tranche van de lening beschikbaar worden gesteld

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risico beheersende en risico mitigerende maatregelen van Rijk?

Zoals reeds benoemd bij punt 5, is het op dit moment moeilijk in te schatten hoe waarschijnlijk het risico is dat (een deel) van de steun niet kan worden terugbetaald, ook door een onafhankelijk expert. Uiteraard heeft het ministerie van financiën bij de uitwerking van de precieze vormgeving van de steunmaatregel wel uitgebreid samengewerkt met financieel en juridisch adviseurs. De gekozen vorm en bijbehorende randvoorwaarden zijn (mede) tot stand gekomen op basis van dit proces.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

De garantiepremie bedraagt 0,5% in het eerste jaar, 1,0% in het tweede en derde jaar en 2,0% in het vierde, vijfde en zesde jaar de van de looptijd. De rente voor de achtergestelde lening

bedraagt 6,25% boven EURIBOR in het eerste jaar, 6,75% boven EURIBOR in het tweede en derde jaar en 7,75% boven EURIBOR in het vierde, vijfde en zesde jaar de van de looptijd. Zoals ook bij punt 5 is aangegeven, is dit in lijn met het risicoprofiel van KLM, het karakter van de lening, de huidige situatie waar KLM zich in bevindt en hetgeen de Europese Commissie voorschrijft.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt een nieuwe garantie van € 2,16 miljard en een nieuwe lening van € 1,0 miljard op artikel 3 van de begroting van Financiën opgenomen.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De looptijd van de garantie bedraagt zes jaar en van de directe lening vijfenhalf jaar.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De risicoregeling wordt uitgevoerd door het ministerie van Financiën. De uitvoeringskosten van deze regeling vallen onder artikel 3 van de financiën-begroting.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Na terugbetaling van de steun zal een evaluatie worden uitgevoerd. Deze evaluatie zal zien op de technische aspecten (zoals terugbetaling van de steun), maar zal zich vooral richten op de voorwaarden die zijn gesteld bij deze steun en of de doelen die waren voorzien bij deze voorwaarden zijn behaald. Daarnaast zal worden bekeken of gedurende de looptijd van de steun het mogelijk was om ontwikkelingen op de voorwaarden voldoende te monitoren en eventueel bij te sturen.