

TOELICHTING VERORDENING BUSSENLENINGEN

Inleiding

Deze verordening vormt tezamen met het vigerende treasurystatuut de juridische grondslag om een lening te verstrekken aan concessiehouders in het werkgebied van de MRDH voor de financiering van het verwerven van bussen inclusief de – indien van toepassing - daarbij behorende laadinfrastructuur of de herfinanciering van voornoemde investeringen om openbaar vervoer mee te verrichten. Deze verordening biedt de basis voor deze 'bussenlening' en wordt in specifieke overeenkomsten van geldlening uitgewerkt.

Bussenleningen zijn uitsluitend bedoeld voor vervoerders aan wie door de MRDH een concessie is verleend of in de toekomst zal worden verleend. Uit overwegingen van continuïteit van de dienstverlening en omdat het om aanzienlijke bedragen gaat, is het noodzakelijk dat zekerheden worden gesteld. Daartoe zal een eerste pandrecht worden gevestigd op het te financieren materieel, alsmede overige activa en rechten, zoals bepaald in artikel 1 sub j van de verordening. De hoogte van de buslening is ten hoogste gelijk aan de redelijk gemaakte werkelijke kosten van de door de concessiehouder verworven of te verwerven bussen inclusief – indien van toepassing - de daarbij behorende laadinfrastructuur. De hoogte van de buslening en de overige voorwaarden zijn/worden nader geregeld in de Algemene leningvoorwaarden MRDH en de overeenkomst van geldlening. De te financieren bussen dienen daarnaast te voldoen aan de eisen die daaraan in het concessiebesluit worden gesteld. De lening moet uiterlijk op de einddatum van de verleende busconcessie volledig zijn afgelost. Als de concessie wordt verlengd kan een nieuwe lening worden overeengekomen. Dit volgt uit artikel 19 van deze verordening.

Aanleiding en doel

Bij het voornemen om een faciliteit voor busleningen in het leven te roepen heeft de MRDH het volgende overwogen:

- a. de faciliteit draagt bij aan de kwaliteit van het openbaar vervoer;
- b. de faciliteit dient de continuïteit van het openbaar vervoer.

Ad. a. Kwaliteit openbaar vervoer

Besparingen komen ten goede aan het OV

De risico's van de financiering van bussen kunnen voor de MRDH anders liggen dan voor banken en leasemaatschappijen. De MRDH heeft vanuit haar publieke taak meer aan de zekerheden zoals die verbonden zijn aan de lening dan banken en leasemaatschappijen. Een belangrijk aspect daarbij is dat de bussen in het geval een vervoerbedrijf niet meer (geheel) aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen voor de MRDH waarde blijven vertegenwoordigen. De MRDH kan immers in het kader van haar concessieverleningsbevoegdheid altijd verplichten dat de bussen worden ingezet voor het openbaar vervoer binnen de verleende concessie. Daarbij is het zo dat de bussen die voor een bepaalde concessie van de MRDH zijn aangeschaft toegesneden zijn op de specifieke kenmerken van het openbaar vervoer in de desbetreffende concessie en de eisen die de MRDH aan het materieel stelt. De MRDH zal dus, anders dan commerciële geldverstrekkers, niet genooddaakt zijn de bussen te verkopen en worden geconfronteerd met daaruit voortvloeiende verliezen. De in verband met het verstrekken van de lening gestelde zekerheden maken voorts dat de MRDH vanuit de methodiek van de Europese Commissie (zie hierna onder Staatssteun) een relatief lage risico-opslag op het rentepercentage kan hanteren op busleningen. Dit maakt dat een buslening aantrekkelijk kan zijn en daarmee kan voorzien in een behoefte van OV-bedrijven.

Door het verstrekken van bussenleningen kan de MRDH dus bewerkstelligen dat de middelen die ter beschikking worden gesteld voor het openbaar vervoer ook daadwerkelijk ten goede komen aan het aanbod van een kwalitatief hoogwaardig en efficiënt openbaarvervoernetwerk voor de reiziger. Daarnaast kan het voordeel dat vanwege de risico-opslag voor de MRDH ontstaat, nadat een hiervoor noodzakelijke toereikende risicoreservering is opgebouwd zowel voor nieuwe als bestaande concessies worden omgezet in meer en/of beter OV, met inbegrip van bijvoorbeeld extra eisen die aan de duurzaamheid van bussen kunnen worden gesteld (zie hierna).

Bijdrage aan duurzaamheid

Een bussenlening draagt tevens bij aan het verbeteren van de duurzaamheid van het materieel dat voor het openbaar vervoer wordt ingezet. Bij bussen is op dit moment diesel als brandstof de norm. De levensduur van dieselmotoren correspondeert redelijk met de gangbare en wettelijke vastgelegde maximale concessieduur van 10 jaar. Beide zijn de afgelopen jaren naar elkaar toegegroeid. Bussen worden aan het einde van de concessieduur dan ook in de regel vervangen door nieuwe bussen om weer te voldoen aan nieuwe standaarden op het punt van uitstoot van schadelijke stoffen.

De samenleving is in hoog tempo aan het verduurzamen. Dat geldt ook voor het openbaar vervoer. De ontwikkelingen gaan daarbij hard. Het is niet meer een vanzelfsprekendheid dat alleen bij wisseling van de concessie een nieuwe stap in duurzaamheid wordt gemaakt. Er zal wat betreft de instroom van nieuw materieel steeds meer aansluiting worden gezocht bij de technologische ontwikkelingen van dat moment. Bijvoorbeeld het moment dat elektrisch aangedreven voertuigen met voldoende actieradius voor de exploitatie van OV-lijnen algemeen op de markt verkrijgbaar worden. Om die reden is ook de investering in de eventueel bij deze voertuigen behorende laadinfrastructuur expliciet in dit financieringsmodel opgenomen. Daarnaast is er de verwachting dat voertuigen met nieuwe aandrijftechnieken langer meegaan dan de traditionele dieselbus. Ergo: materieel wordt langer dan de concessieduur ingezet en zal meer dan voorheen tijdens de concessieperiode instromen in plaats van aan het begin. Dit betekent een toename van materieel dat van oude naar nieuwe concessiehouders wordt overgedragen. Omdat de hiervoor genoemde transitie naar zero-emissie busvervoer in de praktijk gefaseerd zal verlopen en de MRDH desondanks graag de in het vorige hoofdstuk genoemde besparingen zo snel mogelijk wil realiseren, is het met de voorliggende verordening mogelijk om de gehele bussenvloot die voor de betreffende concessie wordt ingezet, te financieren.

Hierbij dient te worden opgemerkt, dat een bussenlening niet de eventuele overdracht van bussen aan een nieuwe vervoerder regelt. De bussen die via een bussenlening van de MRDH zijn gefinancierd blijven in eigendom van de vervoerder. Aan het einde van de concessieperiode is de lening afgelost en eindigt de verpanding van de bussen aan de MRDH. Alleen de concessie vormt namelijk het relevante kader waarbinnen de MRDH afspraken kan maken over zowel de aan de bussen gestelde eisen als de overdracht daarvan.

De bussenlening maakt de overdracht echter voor alle partijen aantrekkelijker. Allereerst omdat de MRDH via een bussenlening makkelijker in staat is om op voorhand eisen te stellen aan de bussen. Als voorbeeld valt hier te geven dat een bussenlening de waarborg biedt dat de bussen deugdelijk worden beheerd en onderhouden, aangezien de verplichting hiertoe is opgenomen in de voorwaarden voor het verstrekken van zo'n lening. Dit geeft bij overdracht van de bussen zekerheid aan zowel de MRDH als de oude én nieuwe vervoerder. De economische waarde representeert de technische staat van de voertuigen. Vanwege deze zekerheid kan de MRDH eerder de keuze maken om de overname van het materieel in een aanbesteding voor te schrijven en zal een nieuwe vervoerder genegen zijn om hier op in te gaan. Daarnaast biedt de bussenlening mogelijkheden voor een gemakkelijker overdracht van de voertuigen, omdat het financieringsaanbod al voor de nieuwe vervoerder is geregeld. Dat is anders als de nieuwe vervoerder nog financiering bij een derde partij moet zoeken voor reeds gebruikte bussen.

Verhoging van de marktwerking bij aanbestedingen

De MRDH is van mening dat het voor openbaar vervoerbedrijven lastig is om tijdens een aanbestedingsprocedure financiering voor de verwerving van nieuwe bussen te verkrijgen. Zeker wanneer meerdere aanbestedingen tegelijkertijd zijn uitgeschreven. Doordat de MRDH een – in vergelijking met commerciële banken en/of leasemaatschappijen – relatief lage risico-opslag op het rentepercentage kan hanteren (zie hierna onder Staatssteun) kan de facilititeit de marktwerking bij de aanbesteding van concessies verhogen, omdat een belemmering om in te schrijven wordt weggenomen.

Ad. b. Continuïteit openbaar vervoer

Bussen blijven beschikbaar voor OV

Doordat aan het verstrekken van bussenleningen zekerheidsstellingen worden verbonden (zie hierna onder Zekerheden), dient een facilititeit voor bussenleningen de continuïteit van het openbaar vervoer. Indien een vervoerder onverhoopt niet meer geheel aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen, is de MRDH in de huidige situatie niet zeker van de inzet van het materieel op het moment dat de financiers van de vervoerder hun zekerheden inroepen. Bij financiering van materieel via een bussenlening van de MRDH kan de MRDH haar pandrecht op de bussen en de eventueel daarbij behorende laadinfrastructuur inroepen. Hiermee wordt een belangrijk risico voor een ongestoorde uitvoering van de dienstregeling weggenomen.

Risico-opslag blijft beschikbaar voor het OV

De hoogte door de MRDH aan de vervoerders in rekening te brengen risico-opslag is te definiëren als het verschil tussen de marktrente (die vervoerders betalen als zij zelf financieringsmiddelen aantrekken t.b.v. de investering in bussen) en de rente die de MRDH moet betalen voor het aantrekken van financieringsmiddelen t.b.v. het verstrekken van bussenleningen. Zoals hiervoor al aangegeven, kan dit voordeel - nadat een hiervoor noodzakelijke toereikende risicoreservering is opgebouwd – structureel worden ingezet voor het openbaar vervoer.

Staatssteun

De verstrekking van bussenleningen moet voldoen aan de Europese regels voor staatssteun. Daarom is onderzocht of hieraan wordt voldaan. Hiervoor is van belang of het rentetarief van de verstrekte lening 'marktconform' is.

Teneinde te bepalen welk rentetarief op de bussenlening marktconform is, is aansluiting gezocht bij de 'Mededeling van de Europese Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld' (2008/C 14/02) (hierna te noemen: Mededeling). Op grond van de Mededeling worden referentie- en disconteringspercentages gebruikt om het staatssteunelement te bepalen in regelingen voor de verstrekking van leningen zoals in deze verordening voor bussenleningen. De referentie- en disconteringspercentages worden berekend door bij het basispercentage als gedefinieerd in de Mededeling (12-maands Euribor rentetarief met een ondergrens van 0%) een risico-opslag op te tellen. De hoogte van de risico-opslag is afhankelijk van (i) de voor de lening te verstrekken zakelijke zekerheden en (ii) de kredietwaardigheid van de subsidieontvanger.

Er is extern onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de in het kader van de verstrekking van bussenleningen verlangde zakelijke zekerheden gekwalificeerd dienen te worden. Daaruit kan worden geconcludeerd dat deze zekerheden kwalificeren als 'hoog' in de zin van de Mededeling. In de verordening is daarnaast bepaald dat een aanvraag voor een bussenlening vergezeld moet gaan van een solvabiliteitsbeoordeling van de aanvrager. Deze beoordeling dient te worden uitgevoerd door een door de MRDH aan te wijzen onafhankelijke beoordelaar. Op basis van dit solvabiliteitsonderzoek wordt met de hierna weergegeven tabel vervolgens bepaald welke risico-

opslag rentetarief aan de lening moet worden verbonden om te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de Mededeling.

Opslagen voor leningen in basispunten			
Ratingcategorie	Zekerheidstelling		
	Hoog	Normaal	Laag
Zeer goed (AAA-A)	60	75	100
Goed (BBB)	75	100	220
Bevredigend (BB)	100	220	400
Zwak (B)	220	400	650
Slecht/Financiële moeilijkheden (CCC en lager)	400	650	1 000 (*)

(*) Behoudens de toepassing van de bijzondere bepalingen voor reddings- en herstructureringssteun die zijn vastgelegd in de communautaire richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden (PB C 244 van 1.10.2004, blz. 2), en met name punt 25, onder a), waarin wordt verwezen naar „een rente die op zijn minst vergelijkbaar is met de rentepercentages die gelden voor leningen aan gezonde ondernemingen en met name de referentiepercentages die door de Commissie zijn vastgesteld”. Derhalve moet in het geval van reddingssteun, de eenjaars IBOR vermeerderd met ten minste 100 basispunten worden gebruikt.

Op deze wijze wordt verzekerd dat subsidieontvangers geen steun genieten in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Om deze reden is in artikel 22 van de verordening dan ook bepaald dat de MRDH een aanvraag voor een bussenlening moet weigeren, indien zij op grond van de in het kader van de aanvraag verkregen documentatie niet kan bepalen welk referentiepercentage gehanteerd moet worden als indicatie van de marktrente.

Zekerheden

Er bestaat altijd een risico dat een verstrekte lening niet (geheel) wordt terugbetaald. Dit risico wordt gemitigeerd door – zoals ook in de inleiding reeds is aangegeven – het vestigen van een eerste pandrecht op het te financieren materieel. Daarnaast wordt – voor zover de hoogte van de te verstrekken lening zulks rechtvaardigt - een eerste pandrecht gevestigd op de activa, bankrekeningen, vorderingen, intellectuele eigendomsrechten en vorderingen uit verzekeringspolissen van de concessiehouder. Tenslotte wordt de aan vervoerders in rekening te brengen risico-opslag – totdat deze volgens de normen van een ter zake uitgevoerd onderzoek toereikend is – toegevoegd aan de reeds bestaande risicoreserve financieringen. De benodigde termijn om een toereikende reserve op te bouwen op basis van voornoemde uitgangspunten is vergelijkbaar met die van rollend railmaterieel en bedraagt daarmee maximaal vijf jaar.

Looptijd

Uit artikel 19 van de verordening volgt dat de bussenlening volledig moet zijn afgelost (met rente) op uiterlijk de einddatum van de verleende busconcessie. De looptijd wordt ook vastgelegd in de overeenkomst van geldlening. Gezien de duur van de door de MRDH verleende concessies, kunnen de op grond van deze verordening verstrekte leningen een vrij lange looptijd hebben – nl. een looptijd die gelijk is aan de duur van de concessie.

Na afloop van een concessie en/of bij een eventuele verlenging daarvan kan (dezelfde of een andere) concessiehouder opnieuw een lening aanvragen. Indien hiervoor dezelfde bussen worden gebruikt, dan kan hiervoor een lening worden verstrekt voor de resterende boekwaarde van de bussen inclusief de eventueel daarbij behorende laadinfrastructuur. Het (her)gebruiken van reeds verworven bussen draagt daarmee bij aan duurzaamheid. Indien het, bijvoorbeeld op grond van in de concessie gestelde kwaliteitseisen aan de bussen, noodzakelijk is om nieuwe bussen en/of de – indien van toepassing - daarbij behorende laadinfrastructuur te verwerven, dan kan een lening worden aangevraagd voor de kosten van de verwerving van deze activa.

Subsidie

Uit artikel 4 van de verordening volgt dat de bussenlening als subsidie wordt verstrekt. Dit is noodzakelijk om te voldoen aan artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin wordt onder subsidie verstaan: "Iedere aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten." De bussenlening voldoet aan deze definitie. Overigens zijn alle bijdragen aan het openbaar vervoer ook in de jurisprudentie aangemerkt als subsidies in de zin van de Awb.

Dit komt tot uitdrukking in de in artikel 4 gebruikte formulering: Enerzijds moet worden voldaan aan alle eisen die de Awb stelt aan subsidieverstrekking en anderzijds is sprake van een lening die moet worden terugbetaald in de vorm van aflossing en rente en waarbij zekerheden moeten worden gesteld.

Deze verordening draagt bij aan een maatschappelijke doelstelling, namelijk de instandhouding en verbetering van het openbaar vervoer. Omdat hiermee financiële middelen worden uitgeleend, die weer in de vorm van aflossingen terugkomen en vervolgens opnieuw kunnen worden uitgezet, heeft zij daarmee een revolverend karakter.