TOELICHTING VERORDENING VERSTREKKING LENINGEN VOOR BUSSEN EN STALLINGEN VERVOERSAUTORITEIT MRDH

Inleiding
De verordening verstrekking leningen voor bussen en stallingen vervoersautoriteit MRDH vormt de juridische grondslag om met inachtneming van de relevante bepalingen uit het van tijd tot tijd geldende Treasurystatuut van de MRDH een kredietfaciliteit ter beschikking te stellen waaronder een of meerdere lening(en) kunnen worden verstrekt aan (een speciaal daartoe in te zetten vennootschap van of gecontroleerd door) concessiehouders in het werkgebied van de MRDH voor de financiering van het verwerven van zero emissiebussen en de herfinanciering van reeds verworven zero emissiebussen waarmee openbaar personenvervoer ter uitvoering van een concessiebesluit wordt verrich alsmede de (her)financiering van de bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties. Deze verordening biedt de basis voor deze 'bussenleningfaciliteit' en wordt uitgewerkt in specifieke financieringsdocumenten waaronder een subsidiebeschikking, een kredietovereenkomst en algemene leningvoorwaarden.

Bussenleningfaciliteiten 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. Ten behoeve van de zekerheden is het wenselijk dat een bussenleningfaciliteit uitsluitend ter beschikking wordt gesteld en dat de lening(en) daaronder uitsluitend worden verstrekt aan een speciaal daartoe in te zetten vennootschap waarvan de aandelen 100% in eigendom van de concessiehouder zijn. Deze vennootschap is een zogenaamd ‘Special Purpose Vehicle’ (SPV) dat ten behoeve van de aanschaf van de te financieren activa wordt ingezet en ook uitsluitend voor dit doel mag worden gebruikt. Deze SPV wordt in deze verordening ‘Concessiehouder Materieel B.V.’ genoemd. De inzet van de SPV dient ter meerdere zekerheid. Verder zullen eerste pandrechten en/of hypotheekrechten moeten worden gevestigd op het te financieren materieel, alsmede op overige activa en rechten en/of dienen andere (derde-) zekerheden te worden verstrekt, zoals bepaald op grond van artikel 18 van de verordening.

De hoogte van de bussenleningfaciliteit en de lening(en) die daaronder worden verstrekt is ten hoogste gelijk aan de redelijk gemaakte werkelijke kosten van de door de Concessiehouder Materieel B.V. verworven of te verwerven zero emissiebussen en/of de bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties. Deze hoogte en de overige voorwaarden zijn/worden nader geregeld in een subsidiebeschikking, een kredietovereenkomst en overige financieringsdocumenten. De te financieren activa dient daarnaast te voldoen aan de eisen die daaraan in het concessiebesluit worden gesteld.

De onder een kredietfaciliteit verstrekte lening(en) moeten uiterlijk op de einddatum van de concessie volledig zijn afgelost. In geval van een nieuwe concessie dan wel de verlenging van een bestaande concessie kan indien dat op dat moment onder de verordening mogelijk is een nieuwe kredietfaciliteit worden aangevraagd om de af te lossen lening(en) te herfinancieren.

CONCEPT

De verordening biedt ook de mogelijkheid tot het financieren van busstallingen. Hiervoor geldt als voorwaarde dat de te financieren stalling zich bevindt op een locatie die door de bestuurscommissie is aangewezen als strategisch voor de concessie. De criteria waarop de bestuurscommissie dit beslist, staan in de in artikel 1 van de verordening opgenomen definitie van het begrip “strategische locatie”. De mogelijkheid van financiering van busstallingen op strategische locaties vloeit voort uit het toegenomen belang om dergelijke stallingen voor langere tijd beschikbaar te houden binnen het werkgebied van de MRDH. Eén van de voorwaarden voor een locatie om te kunnen worden aangemerkt als “strategische locatie”, waardoor deze in aanmerking komt voor financiering door de MRDH, is dat de betreffende locatie beschikbaar is voor de exploitatie van vervoerdiensten voor een periode van dertig jaar. Deze voorwaarde zorgt ervoor dat een gefinancierde busstalling voor de duur van maximaal twee concessieperiodes inzetbaar blijft. De MRDH acht een dergelijke termijn passen bij de markt en de afschrijvingstermijn van dergelijke onroerende zaken. Bij de financiering van busstallingen op strategische locaties dient de MRDH, conform haar eigen Treasurystatuut, maximaal mogelijke zekerheden te krijgen. Daarnaast zijn afspraken noodzakelijk over overnave van de gefinancierde busstallingen door een nieuwe vervoerder bij een concessiewisseling. Deze punten worden geregeld in concessie- en financieringsvoorwaarden.

Aanleiding en doel
Bij het voornemen om een kredietfaciliteit voor zero emissiebussenleningen in het leven te roepen heeft de MRDH het volgende overwogen:

a. de kredietfaciliteit draagt bij aan de kwaliteit van het openbaar vervoer;
b. de kredietfaciliteit 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 zero emissiebussen en/of bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties 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 een kredietfaciliteit en de daaronder te verstrekken lening(en) dan banken en leasemaatschappijen die uitsluitend naar de executiewaarde van dat onderpand kijken. Een belangrijk aspect daarbij is dat de zero emissiebussen en/of bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties 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 zero emissiebussen en andere gefinancierde activa worden ingezet voor het openbaar vervoer binnen de verleende concessie. Daarbij is het zo dat de zero emissiebussen 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 genoodzaakt zijn het materieel te verkopen en worden geconfronteerd met daaruit voortvloeiende verliezen. De in verband met het terbeschikking stellen van een kredietfaciliteit en de daaronder te verstrekken lening(en) 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 voor de lening(en) die zijn verstrekt onder een bussenleningfaciliteit. Dit maakt dat een bussenleningfaciliteit aantrekkelijk kan zijn en daarmee kan voorzien in een behoefte van OV-bedrijven.

CONCEPT

Door het ter beschikking stellen van bussenleningfaciliteiten en het daaronder verstrekken van een of meerdere leningen 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 zero emissiebussen kunnen worden gesteld (zie hierna).

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 zero emissiebussen en/of bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties 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 kredietfaciliteit 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 bussenleningfaciliteiten zekerheidsstellingen worden verbonden (zie hierna onder Zekerheden), dient een kredietfaciliteit voor de financiering van zero emissiebussen en/of bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties de continuïteit van het openbaar vervoer. Indien een vervoerder onverhoopt niet meer geheel aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen, is de MRDH in de situatie van een financiering door een derde partij waarbij zekerheiden zijn verstrekt op de gefinancierde activa niet zeker van de inzet van het gefinancierde materieel op het moment dat de financier van de vervoerder zijn zekerheden inroept. Bij financiering van materieel via een bussenleningfaciliteit van de MRDH kan de MRDH in voorkomend geval zelf haar zekerheidsrechten op de zero emissiebussen en de eventueel bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties 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 zero emissiebussen en/of bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties) en de rente die de MRDH moet betalen voor het aantrekken van financieringsmiddelen t.b.v. het verstrekken van leningen voor de financiering van deze activa. Zoals hiervoor al aangegeven, kan dit voordeel - nadat een hiervoor noodzakelijke toereikende risicoreservering is opgebouwd – structureel worden ingezet voor het openbaar vervoer.

Staatssteun
De terbeschikkingstelling van een bussenleningfaciliteit en het daaronder verstrekken van een of meerdere leningen moet voldoen aan de Europese regels voor staatssteun. Daarom is onderzocht of hieraan wordt voldaan. Hiervoor is van belang of het rentetarief van een onder een kredietfaciliteit verstrekte lening 'marktconform' is.

CONCEPT

Teneinde te bepalen welk rentetarief op de lening marktconform is, wordt 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) (zoals van tijd tot gewijzigd, aangevuld, opnieuw vastgesteld vervangen of de als zodanig door de bestuurscommissie aangemerkte opvolger van deze mededeling) (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 onder een op basis van deze verordening ter beschikking gestelde kredietfaciliteit. 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 kredietfaciliteit en de daaronder te verstrekken lening(en) te verstrekken zekerheden en (ii) de kredietwaardigheid van de subsidieontvanger.

In de verordening is daarnaast bepaald dat een aanvraag voor een bussenleningfaciliteit vergezeld moet gaan van een solvabiliteitsbeoordeling van de aanvrager en de concessiehouder. 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 een kredietfaciliteit en de daaronder te verstrekken lening(en) 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 (1)

(1) 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 23 van de verordening dan ook bepaald dat de MRDH een aanvraag voor een subsidiebeschikking of een daaruit voortvloeiend besluit te bevoorschotting 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 onder een kredietfaciliteit verstrekte lening niet (geheel) wordt terugbetaald. Om dit risico zo klein mogelijk te maken is de concessiehouder gehouden een aparte vennootschap in te zetten waarin de bussen worden gehouden (in deze verordening Concessiehouder Materieel B.V. genoemd). Ook worden de concessiehouder en Concessiehouder Materieel B.V. verplicht tot het vestigen van eerste pandrechten en/of hypotheekrechten op de te financieren activa. Daarnaast wordt – voor zover de hoogte van de te verstrekken lening zulks rechtvaardigt – een eerste pandrecht gevestigd op de overige activa, bankrekeningen, vorderingen, intellectuele eigendomsrechten en/of vorderingen uit verzekeringspolissen van de concessiehouder en/of Concessiehouder Materieel B.V. Ook dient, indien de MRDH daarom verzoekt, een garantie voor de kredietfaciliteit en de daaronder verstrekte lening(en) te worden verstrekt door bijvoorbeeld de moedermaatschappij van de concessiehouder of een derde zoals een bank. 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 van de MRDH.

Looptijd
Uit artikel 20 van de verordening volgt dat de onder een bussenleningfaciliteit verstrekte lening(en) volledig moeten zijn afgelost (met rente) op uiterlijk de einddatum van de verleende concessie. De looptijd wordt ook vastgelegd in de kredietovereenkomst.

Na afloop van een concessie en/of bij een eventuele verlenging daarvan kan (dezelfde of een andere) concessiehouder opnieuw een kredietfaciliteit aanvragen indien dat op dat moment mogelijk is onder de verordening. Indien hiervoor dezelfde zero emissiebussen worden gebruikt, dan kan hiervoor een kredietfaciliteit ter beschikking worden gesteld waaronder een of meerdere leningen kunnen worden verstrekt voor de resterende boekwaarde van de zero emissiebussen inclusief de eventueel bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties. Het (her)gebruiken van reeds verworven activa draagt daarmee bij aan duurzaamheid. Indien het, bijvoorbeeld op grond van in de concessie gestelde kwaliteitseisen aan de zero emissiebussen, noodzakelijk is om nieuwe zero emissiebussen en/of bij zero emissiebussen behorende laadinfrastructuur en/of stallingen op strategische locaties te verwerven, dan kan indien dat op dat moment mogelijk is onder de verordening een kredietfaciliteit worden aangevraagd voor de kosten van de verwerving van deze activa.

Subsidie en bevoorschotting
Uit artikel 4 van de verordening volgt dat de bussenleningfaciliteit 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: "de 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 bussenleningfaciliteit 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.

Met het nemen van de subsidiebeschikking zijn de gelden van een lening nog niet daadwerkelijk betaald. Aan de feitelijke betaling gaat een besluit tot bevoorschotting vooraf. In de subsidiebeschikking, de kredietovereenkomst de zekerheidsdocumenten en, indien van toepassing, overige financieringsdocumenten zal worden bepaald op welke wijze en onder verstrekking van welke zekerheden bevoorschotting zal geschieden (artikel 19 lid 1). De wijze waarop de feitelijke betaling zal geschieden kan van geval tot geval verschillen. De

CONCEPT

bestuurscommissie zal de regie voeren over de wijze waarop de feitelijke betaling van een lening zal geschieden, eventueel door tussenkomst van een notaris. De feitelijke betaling van een lening onder een kredietfaciliteit is juridisch gezien een voorschot totdat de subsidie is vastgesteld.

In het licht van de feitelijke betaling van subsidiegelden is van belang dat op grond van de Wp2000 ook een exploitatiesubsidie wordt verstrekt aan de concessiehouder. Op grond van dit artikel verrekent de MRDH de verplichting om deze exploitatiesubsidie (alsmede eventuele andere subsidies) uit te betalen, met de aflossingsverplichting van Concessiehouder Materieel B.V. Deze verrekening is mogelijk op grond van artikel 4:93 Awb dat bepaalt dat verrekening van een geldschuld met een bestaande vordering mogelijk is. In dit geval is de geldschuld dus de aflossingsverplichting van Concessiehouder Materieel B.V. en de vordering het recht op uitbetaling van (het voorschot van) de exploitatiesubsidie van de concessiehouder.

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.

CONCEPT