

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Meerpartijenovereenkomst Zero Emissie-bussen nieuwe OV-concessies	TELEFOONNUMMER	0646966990
		E-MAILADRES	bart.de.haan@provincie- utrecht.nl
DATUM	01-06-2023	DOMEIN/OPGAVE	MOB
DOCUMENTNUMMER	UTSP-2051524397-2541	TEAM	EOV
VAN	Bart de Haan	PORTEFEUILLEHOUDER	Schaddelee
BIJLAGE	1. Model meerpartijenovereenkomst Zero Emissie-bussen (financial lease) 2. Model meerpartijenovereenkomst Zero Emissie-bussen (projectfinanciering)		

#### Gevraagd besluit:

1. In te stemmen met het in afwijking van de Nota Financieringsbeleid optioneel aanbieden van een garantstelling (de modellen van de meerpartijenovereenkomst hiervoor zijn ter informatie bijgevoegd) ten behoeve van de financiering van het Zero Emissie materieel voor de nieuwe OV-concessies Utrecht Binnen en Utrecht Buiten vanaf december 2025 aan de nieuwe concessiehouders.
2. In te stemmen met de consequentie dat indien een van de vervoerders na het winnen van de aanbesteding besluit gebruik te maken van de optie dat de provincie garant staat voor de (lease)termijnen bij faillissement (en daardoor de vervoerder een gunstigere financiering kan afsluiten), het beslag dat dit risico legt op het weerstandsvermogen wordt vertaald in een storting vanuit het Programma 6 OV in de Reserve Weerstandsvermogen.

#### Inleiding:

Op 11 mei 2022 hebben uw Staten de Nota van Uitgangspunten (hierna: NvU) vastgesteld voor de concessies voor het openbaar vervoer (hierna: OV) voor de periode 2025-2035, die in december 2025 van start gaan. Samen met deze NvU heeft u ook het Netwerkperspectief OV 2025-2035 vastgesteld, dat richting geeft aan de doorontwikkeling van het OV-netwerk tot 2040. Deze door u vastgestelde kaderdocumenten vormen het uitgangspunt voor de binnenkort door ons vast te stellen aanbestedingsstukken, inclusief het definitieve Programma van Eisen (hierna: PvE), dat een consultatie heeft doorlopen na vaststelling van het ontwerp PvE door Gedeputeerde Staten op 11 november 2022. Wij informeren u binnenkort via een Statenbrief over dit besluit en sturen u dan het definitieve PvE ter informatie mee.

Vooruitlopend op de vaststelling van de aanbestedingsstukken leggen wij een besluit over het aanbieden van een meerpartijenovereenkomst (hierna: MPO) ten behoeve van de financiering van de Zero Emissie bussen en de laadinfrastructuur (hierna: materieel) voor de OV-concessies aan u voor. Een dergelijke overeenkomst is de laatste tijd gebruikelijk bij OV aanbestedingen door decentrale overheden in Nederland. Deze MPO wordt binnen het financieringsbeleid van de provincie Utrecht (hierna: provincie) niet expliciet benoemd als een instrument, maar in de kern komt de MPO neer op een vorm van garantstelling. Belangrijke reden voor een MPO is dat het de kosten van de vervoerders verlaagd, zodat er meer vervoer voor de reizigers kan worden geboden.

**Aanleiding:**

De transitie naar Zero Emissie materieel brengt hogere financieringslasten met zich mee, omdat Zero Emissie bussen in combinatie met de benodigde tank- en/of laadinfrastructuur duurder zijn dan dieselbussen. Conform de Nota van Uitgangspunten (uitgangspunt 10) wenst de Provincie dat vanaf 2028 alle bussen in onze OV-concessies zero emissie zijn. Deze benodigde investeringen beperken diverse potentiële inschrijvers c.q. concessiehouders (hierna: vervoerders) in de mogelijkheden tot het inschrijven op Utrechtse OV-concessies vanwege de geringe mogelijkheden tot het aantrekken van (vreemd) vermogen (balansratio's). Daarbij geldt dat Zero Emissie bussen in combinatie met de benodigde tank- en/of laadinfrastructuur veel meer als bij dieselbussen toegespitst zullen zijn op de Utrechtse OV-concessies en het vanuit duurzaamheid en met name circulariteit gewenst is de langere levensduur van het materieel optimaal te benutten.

**Waarom een MPO?**

Om hierin te voorzien zal voor het materieel – wat in principe een levensduur kent van vijftien jaar en daarmee dus langer inzetbaar is dan de concessieduur van tien jaar – een overnameregeling gelden. Door middel van deze regeling is het voor vervoerders mogelijk voor de afschrijving van het materieel de volledige levensduur te benutten. Dit omdat de provincie bij de volgende aanbesteding een overnameverplichting op zal nemen voor de opvolgende vervoerder, om het materieel over te nemen van de dan zittende vervoerder. De overnameregeling geeft zekerheid aan de vervoerder over de restwaarde van het materieel aan het einde van de concessieperiode.

Voor de provincie zorgt de overnameregeling ervoor dat zij blijft beschikken over het materieel, ook bij een onverhoopte en onwaarschijnlijke tussentijdse beëindiging van de concessie. Bijvoorbeeld als deze tussentijdse beëindiging het gevolg zou zijn van een faillissement van de vervoerder. Overigens zijn dit soort tussentijdse beëindigingen niet waarschijnlijk (is in Nederland nog niet voorgekomen sinds er Europees aanbesteed wordt in het OV), maar mocht zoiets gebeuren dan is de provincie wel wettelijk verantwoordelijk voor de continuïteit van het OV. Zekerheid over de beschikbaarheid van materieel is dan noodzakelijk.

Ook geldt dat de financier geen partij is bij de overnameregeling (als onderdeel van de concessiebeschikking geldt deze regeling tussen de provincie en vervoerder). Daarom kan de financier maar beperkt zekerheid ontlenen aan de overnameregeling (en dan met name over de overnamewaarde). Om de financier ook deze zekerheid te verschaffen is het heden gebruikelijk in OV-concessies een MPO af te sluiten. Dit betekent een kostenverlaging voor de vervoerder waardoor er meer vervoer voor de reiziger kan worden geboden in de concessie.

**Wat is een MPO?**

Een MPO betreft een overeenkomst (zie bijgevoegde modellen ter informatie bij dit voorstel) tussen de provincie, de vervoerder, de financier en eventuele dochtervennootschap van de vervoerder voor het materieel (hierna: AssetCo). Met het sluiten van een MPO geeft de provincie richting de financier een garantie voor de afbetaling van de financiering van de materieel door de gegarandeerde betaling van een deel van de exploitatiesubsidie aan de financier of aan AssetCo op een bankrekening bij de financier. Daarnaast geeft de provincie garanties over de overname van het materieel door de opvolgende vervoerder bij (tussentijdse) beëindiging van de concessie conform de overnameregeling. Ook regelt de MPO dat de provincie bij een onverhoopte tussentijdse beëindiging van de concessie (bijvoorbeeld door faillissement van de vervoerder) kan blijven beschikken over het materieel wanneer er (nog) geen nieuwe concessie is verleend en er geen opvolgende vervoerder is. De provincie garandeert dan dat zij, tot er een nieuwe vervoerder is die het materieel over kan nemen, garant staat voor (1) de doorbetaling van de maandelijkse (lease)termijnen of (2) het materieel zelf overneemt van de financier en dit na concessieverlening alsnog overdraagt aan de opvolgende vervoerder (naar keuze van de provincie). Door deze MPO wordt voor de financier het risico bij faillissement van de vervoerder geminimaliseerd. Daardoor kan de financier een lagere risico-opslag op de marktrente doorbereken. Deze lagere financieringslasten voor het materieel komen ten goede aan het aanbod dat de vervoerders in de aanbesteding kunnen doen en daarmee ten goede aan de reizigers.

Ook maakt de combinatie van een garantstelling via de MPO en de overnameregeling vervoerders dat vervoerders aangeven dat zij meer mogelijkheden hebben om in te schrijven op aanbestedingen voor concessies. Dit is in de huidige, nog niet optimaal van de coronagevolgen herstelde markt een zaak van groot gewicht. Het is de laatste jaren in Nederland daarom ook gebruikelijk bij de aanbesteding van nieuwe OV-concessies om een MPO af te sluiten.

**Juridische en andere relevante kaders:**

Een dergelijk financieringsinstrument is niet nieuw en is 2019/2020 al een keer verleend door Gedeputeerde Staten ten behoeve van de verduurzaming van een deel van het materieel in de concessie Tram en Bus regio Utrecht (Nota bene nog voor vaststelling van de Nota Financieringsbeleid).

Wel wijkt de voorgestelde garantstelling op twee punten af van de door u op 4 maart 2020 vastgestelde Nota Financieringsbeleid:

- De omvang van de garantstelling (en risico's) is niet op voorhand eenduidig te bepalen en afhankelijk van de interpretatie kan de garantiestelling de grens van 5 miljoen euro per aanvrager mogelijk overschrijden. Als dit redelijk onwaarschijnlijke risico zich mocht voordoen, is het afhankelijk van het moment dat het in de concessieperiode optreedt en de mate van mogelijk achterstallig onderhoud. Het zal dan eerder gaan om een bedrag van enkele miljoenen tot richting 10 miljoen dan meer. De MPO maakt dat de garantie tot overname van het materieel door de opvolgende vervoerder – die reeds geldt voor de vervoerder op basis van de overnameregeling – ook voor de financier van het materieel geldt en dat de provincie de maandelijkse (lease)termijnen doorbetaald mocht de uitzonderlijke situatie zich voordoen dat de concessie is geëindigd en (nog) geen nieuwe concessie is verleend. In dat laatste geval is de provincie wettelijk (Europese PSO verordening) verantwoordelijk voor het garanderen van de continuïteit van het OV en heeft daarom groot belang bij de beschikbaarheid van materieel tegen lage kosten. Het MPO voorstel garandeert dat in feite en maakt dat risico zo klein mogelijk en beheersbaar.
- Garantstelling is alleen mogelijk bij marktfalen en een publiek belang volgens de Nota Financieringsbeleid. Het publieke belang is onder 1 uitgelegd. Op dit moment kan de aanwezigheid van marktfalen echter nog niet conform de Nota financieringsbeleid worden aangetoond. Zonder dat de concessie aan een vervoerder is verleend, is dit namelijk niet mogelijk. Hiervoor is namelijk bewijs nodig dat ten minste twee bancaire instellingen onder toezicht van de DNB geen lening willen verstrekken zonder garantstelling.

**Argumentatie:**

1. De hogere financieringslasten van Zero Emissie materieel (duurder dan dieselbussen en deze keer veel groter in omvang ten opzichte van de beperkte vervanging in 2020) beperken diverse potentiële inschrijvers (vervoerders) in de mogelijkheden tot het inschrijven op Utrechtse OV-concessies vanwege de geringe mogelijkheden tot het aantrekken van (vreemd) vermogen (balansratio's). De combinatie van garantstelling en overnameregeling maakt dat vervoerders aangeven meer mogelijkheden hebben om in te schrijven op aanbestedingen voor concessies. Dit is in de huidige, nog niet optimaal van de coronagevolgen herstelde, markt een zaak van groot gewicht.
2. Het niet afsluiten van een MPO zou vanwege de hogere financieringslasten nadelig zijn voor het OV-aanbod voor de reiziger. De lagere rentelasten kunnen leiden tot een voordeel van gemiddeld 1,5 miljoen euro per jaar (circa de 1-1,5% van de provinciale bijdrage aan de concessies).
3. Het verlenen van deze garantstelling door de provincie aan alle geïnteresseerde vervoerders tijdens de aanbesteding, maakt dat er een gelijk speelveld is. Dit zal naar verwachting de bereidheid van vervoerders om op de aanbesteding in te schrijven doen toenemen. Het vergroot daarmee dus de marktspanning, die nodig is voor een goed resultaat.
4. In alle post-corona concessieverleningen die via openbare aanbesteding zijn of worden verleend, is de mogelijkheid geboden tot het aangaan van een MPO in een of andere vorm. Tevens zijn diverse decentrale OV-autoriteiten in het kader van transitieplannen of het verlenen van noodconcessies MPO's aangegaan vanwege het financiële voordeel dat met deze overeenkomst gepaard gaat.
5. De garantstelling betekent voor de provincie dat, in geval van bijvoorbeeld het uitzonderlijke geval van faillissement van een vervoerder, het materieel voor de concessie beschikbaar blijft. De financier zal het materieel niet aan derden kunnen verkopen. Dit is voor de provincie van groot belang, omdat bij uitval van het OV de provincie wettelijk verantwoordelijk is voor de continuïteit van het OV.

**Financiële risico's en consequenties:**

- De gegarandeerde exploitatiesubsidie voor het materieel betekent voor de provincie dat een deel van de exploitatiesubsidie een gegarandeerde betaling wordt. Normaliter beoordeeld de financier van de vervoerder de hele business case, om zo een risico-inschatting te maken. Met de garantie zal de analyse gericht zijn op maximaliseren omvang van de garantie en beperken van de risico's van de vervoerder. Het risico kan gemitigeerd worden door bij de aanbesteding de business case en onderliggende financieringsinformatie uit te

- vragen en door experts te laten beoordelen. Hiermee is de omvang van deze garantie beter te bepalen en zijn biedingen beter te vergelijken.
- De kans dat de omstandigheid waar de garantstelling bij faillissement voor geldt zich daadwerkelijk voordoet is, gezien de gehouden aanbestedingen van afgelopen jaren, zeer klein. Het risico dat de garantstelling geëffectueerd moet worden is daarmee zeer beperkt. Om dit risico nog verder te verkleinen worden in de aanbesteding strenge eisen gesteld aan de financiële gezondheid van de inschrijvende partijen.
  - De omvang van deze garantie is gelimiteerd. Hoewel de waarde van het materieel groot is (voor de vloot van 550 bussen in de provincie is dit circa 300 miljoen euro), is de feitelijke garantstelling enorm veel lager (het zal eerder gaan om een bedrag van enkele miljoenen tot richting 10 miljoen dan meer, zie situationele voorbeeldberekening). Indien de garantstelling bij een faillissement van de vervoerder gebruikt wordt, betekent dit dat de provincie tijdelijk de (lease)termijnen moet blijven door betalen, terwijl er een korte periode geen dienstverlening tegenover staat. De provincie is conform de MPO niet verplicht het materieel over te nemen, maar kan hiertoe wel besluiten (discretionaire bevoegdheid van de provincie). Hier staat tegenover dat het materieel beschikbaar blijft voor de concessie en dit voorwaardelijk is voor het snel weer kunnen opstarten van de dienstregeling via een noodconcessie met een andere vervoerder. Het materieel kan niet aan een andere partij worden verkocht.
  - Het feitelijke financiële risico voor de provincie bestaat eruit dat als tijdens de looptijd van de concessie het materieel sterker in waarde daalt dan er boekhoudkundig is afgeschreven, deze waardedaling niet verhaald kan worden op de failliete vervoerder en de opvolgende vervoerder deze niet kan of hoeft te betalen aan de financier. Bijvoorbeeld door schade of slecht onderhoud. Bij een faillissement in de laatste jaren van de levensduur van het materieel (deze gaan naar verwachting 15 jaar mee) kan dat betekenen dat de provincie het materieel moet overnemen, terwijl de werkelijke waarde lager is dan de boekwaarde. Om dit risico te beperken zijn in het PvE, de overnameregeling en de MPO-eisen opgenomen over het onderhoud. Daarnaast is de vloot bussen niet van gelijke leeftijd, hetgeen het risico spreidt.
  - De omvang van het in het vorige punt genoemde risico is moeilijk precies aan te geven, omdat het afneemt naarmate de concessie langer duurt.  
In het begin van de levensduur van het materieel:
    - is de omvang van het risico groter omdat de boekwaarde van het materieel groter is,
    - en is de kans dat het risico optreedt kleiner, omdat het materieel nieuwer en nog in goede staat is.
 Aan het einde van de levensduur van het materieel:
    - is de omvang van het risico kleiner omdat de boekwaarde van het materieel kleiner is,
    - en is de kans dat het risico optreedt groter omdat het materieel ouder en mogelijk in minder goede staat is.
  - Een situationele voorbeeldberekening zou als volgt uit kunnen pakken:  
Stel dat een van de twee vervoerders in het 9e jaar van de concessie failliet gaat. Dan blijkt dat de werkelijke waarde van 50 bussen (circa 15% van de vloot van een concessie) de helft lager is dan de boekwaarde. De boekwaarde van de vloot van 50 bussen is in dit jaar 11,6 miljoen euro. Als de waarde 50% minder blijkt te zijn is het risico dus bijna 6 miljoen euro.
  - Voorgenoemd financiële risico zal dan gedekt moeten worden vanuit het provinciale weerstandsvermogen. De verwachting is dat het risico niet snel de € 10 miljoen zal overschrijden. Indien bijvoorbeeld de kans dat zich dit voordoet op 5% wordt ingeschat bij het opstarten van de overeenkomst, dan zal een storting van € 0,5 miljoen in het weerstandsvermogen nodig zijn. Dit zal vanuit Programma 6 worden gestort in het weerstandsvermogen. Periodiek worden kans en omvang beoordeeld en bijgesteld.
  - De garantstelling heeft tot effect dat bij het aantrekken van een lening voor toekomstige investeringen we minder kunnen lenen bij een bank.
  - In de nota Financieringsbeleid is de grens van het garantielafond bepaald op € 40 miljoen; uit het jaarverslag 2022 blijkt de Provincie per ultimo 2022 op €20 miljoen aan garantstellingen heeft. Er is dus nog voldoende ruimte.
  - De MPO brengt in beperkte mate gerichte extra werkzaamheden met zich mee voor de provincie. Te denken is aan het (laten) uitvoeren van inspecties op het onderhoud en het vaststellen en monitoren van de MPO zelf. Deze kosten hiervan zijn gering en vallen binnen het reguliere concessiebeheer. De mogelijkheden voor de Provincie om deze inspecties uit te voeren en het opvragen van de tussentijdse (onderhouds)rapportages is geregeld in de overnameregeling die onderdeel is van de aanbestedingsstukken.

**Vervolg:**

Indien Provinciale Staten positief besluit over het optioneel aanbieden van de MPO zullen bijgevoegde modellen worden toegevoegd aan de aanbestedingsstukken. Indien een nieuwe concessiehouder na concessieverlening gebruik wenst te maken van een MPO, worden de overeenkomsten tussen de concessiehouder, de provincie en de financier definitief opgesteld. De modellen zijn opgesteld ten behoeve van de aanbesteding waarbij in de modellen is opgemerkt dat de provincie bereid is na concessieverlening in overleg te treden met vervoerder en financier over het doorvoeren van niet-wezenlijke wijzigingen waardoor de belangen van de provincie niet worden geschaad.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

## **Besluit**

Provinciale Staten van Utrecht, in vergadering bijeen op 28-06-2023.

op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 30-05-2023  
met nummer UTSP-2051524397-2541,  
van afdeling Mobiliteit, Expertiseteam openbaar vervoer.

### **overwegende dat:**

- de voordelen van een MPO, de lagere rentelasten en de beschikbaarheid van het materieel bij faillissement van de vervoerder, ten goede komen aan de reiziger;
- de kans dat de garantstelling nodig is, klein is en van beperkte omvang;
- de financiële risico's beheersbaar zijn;

### **besluiten:**

1. in te stemmen met het in afwijking van de Nota Financieringsbeleid optioneel aanbieden van een garantstelling (de modellen van de meerpartijenovereenkomst hiervoor zijn ter informatie bijgevoegd) ten behoeve van de financiering van het Zero Emissie materieel voor de nieuwe OV-concessies Utrecht Binnen en Utrecht Buiten vanaf december 2025 aan de nieuwe concessiehouders.
2. in te stemmen met de consequentie dat indien een van de vervoerders na het winnen van de aanbesteding besluit gebruik te maken van de optie dat de provincie garant staat voor de (lease)termijnen bij faillissement (en daardoor de vervoerder een gunstigere financiering kan afsluiten), het beslag dat dit risico legt op het weerstandsvermogen wordt vertaald in een storting vanuit het Programma 6 OV in de Reserve Weerstandsvermogen.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters