

Alternatieve financiering van openbaarvervoerprojecten in het kader van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen (eerste fase)

Situering

Met haar brief van 20 juli 2007 vraagt mevrouw Van Brempt, Vlaams minister van Mobiliteit, het INR om een principiële beoordeling, in het vlak van het ESR95, van de voorgelegde alternatieve financieringsstructuur voor de eerste fase van de openbaarvervoerprojecten in het kader van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen. Met haar brief van 3 december 2007 bezorgde zij het INR het ontwerp van de statuten van de SPV en van de DBFM¹-contracten.

De Vlaamse Regering besliste op 16 februari 2007 de in het Masterplan Antwerpen voorziene eerste fase van de projecten openbaar vervoer over te hevelen naar een aparte structuur en financiering. Het betreft meer bepaald de openbaar vervoerprojecten Tramlijn Mortsel-Boechout fase 2, Tramlijn Deurne-Wijnegem fase 1 (en eventueel fase 2) en Stelplaats Deurne. Deze cluster wordt ook het "project Brabo 1 (voorheen Minerva 1)" genoemd.

Daartoe wordt een Special Purpose Vehicle (SPV) opgericht waarin de private sector 52 pct. en de nv BAM en de nv Lijninvest elk 24 pct. van het kapitaal zullen opnemen.

Het tramgedeelte van deze projecten is de verantwoordelijkheid van De Lijn die daartoe met de SPV een DBFM-overeenkomst afsluit waarbij deze laatste zich er toe verbindt de traminfrastructuur op te richten tegen vooraf bepaalde modaliteiten en deze gedurende een lange periode (25 jaar) ter beschikking te stellen (inclusief het structureel onderhoud) van De Lijn tegen een beschikbaarheidsvergoeding.

De Lijn zal voorafgaandelijk een recht van erfpacht verwerven op de gewest- en gemeentewegen waarop de betrokken traminfrastructuur zal worden opgericht; vervolgens zal De Lijn de SPV kosteloos en voor een termijn van 37 jaar een recht van opstal verlenen zodat deze laatste over de eigendomsrechten van de op te richten infrastructuur zal kunnen beschikken.

Contractueel zal in de DBFM-overeenkomst worden bepaald dat de SPV zowel het bouw- als het beschikbaarheidsrisico van de investeringen draagt : de meerkost bovenop de initieel aanbestede bouwkost is volledig ten laste van de SPV en deze laatste zal substantiële schadevergoedingen moeten betalen wanneer de overeengekomen voorwaarden/standaarden voor de dienstverlening niet zouden worden nageleefd of als De Lijn schade zou lijden als gevolg van genotsderving of onbeschikbaarheid van de infrastructuur.

De duur van de DBFM-overeenkomst (25 jaar) is korter dan de economische levensduur van de traminfrastructuur, die op 50 jaar wordt geraamd. Op het einde van deze overeenkomst zal De Lijn hetzij de infrastructuur verder huren gedurende de resterende tijd van het opstalrecht, hetzij de zakelijke rechten van de SPV op de infrastructuur verwerven tegen betaling van de "net present value" van de som van de huurgelden die verschuldigd zouden zijn in de eerste optie, hetzij geen van beide opties uitoefenen.

Het niet-tramgedeelte² van de projecten is de verantwoordelijkheid van het Vlaams Gewest (IVA Infrastructuur), dat daartoe met de SPV een DBFM-overeenkomst (sui generis) afsluit waarbij deze laatste er zich toe verbindt de weginfrastructuur op te richten en gedurende een lange periode (35

¹ DBFM is een afkorting die staat voor ontwerpen (Design), bouwen (Build), financieren (Finance) en onderhouden (Maintenance).

² Dit omvat de wegenwerken langsheen het tramgedeelte alsook de daarmee gepaard gaande herstelling of vernieuwing van de aangrenzende voetpaden, het straatmeubilair, de verlichting en de riolering. Het betreft hier immers gevel-tot-gevel-projecten.

jaar) ter beschikking te stellen (inclusief het structureel en klein onderhoud) van het Vlaams Gewest tegen een beschikbaarheidsvergoeding.

De risicoverdeling en het sanctioneringsmechanisme zijn gelijklopend met die voor het tramgedeelte.

Een verschilpunt is dat voor dit gedeelte twee opties mogelijk zijn: de SPV bekomt van het Vlaams Gewest (IVA Infrastructuur) hetzij een recht van opstal (cf. supra bij het tramgedeelte), hetzij een gebruiks- of bezettingsrecht waardoor de SPV niet de juridische eigenaar wordt van de weginfrastructuur. Tevens gaat op het einde van het contract de infrastructuur automatisch terug naar het Vlaams Gewest (IVA Infrastructuur) en contracten m.b.t. de zakelijke zekerheden.

INR-advies

Uit de beschikbaar gestelde informatie kan worden afgeleid dat de SPV een institutionele eenheid met zelfstandige beslissingsbevoegdheid is. In de mate dat private vennootschappen zeggenschap zouden hebben over de SPV (wat waarschijnlijk lijkt gelet op de voorgestelde aandeelhoudersstructuur), kan worden gesteld dat deze SPV behoort tot de niet-financiële vennootschappen in handen van de particuliere sector (S11002).

Om onder de PPP-regeling (of die van een operationele lease) te kunnen ressorteren, dient de constructie minimum de volgende kenmerken te bezitten:

- het contract heeft een looptijd van minimum 3 jaar die evenwel korter is dan de economische levensduur van de activa;
- het contract vermeldt de te produceren specifieke activa én de daarmee te verlenen diensten;
- de private partner draagt het bouwrisico én hetzij het beschikbaarheidsrisico, hetzij het vraagrisko en is als eigenaar verantwoordelijk voor het structureel onderhoud;
- de vergoedingen aan de private partner moeten functie zijn van vooraf vastgelegde volumes en kwalitatieve eisen; bij niet naleving worden automatisch substantiële prijsaanpassingen of boetes verrekend;
- op het einde van het contract mag de overheid niet verplicht zijn het actief te kopen of te verwerven tegen een vooraf vastgelegde prijs.

In de voorgestelde structuur (het tramgedeelte en optie 1 van het niet-tramgedeelte) zouden de hogergenoemde kenmerken als volgt worden ingevuld:

- de looptijd van het DBFM-contract bedraagt 25 jaar en is dus korter dan de economische levensduur van de activa, die wordt geraamd op 35 jaar;
- het contract zal betrekking hebben op twee concrete tramlijnverlengingen en een tramstelplaats en op de terbeschikkingstelling ervan aan De Lijn resp. het Vlaams Gewest (IVA Infrastructuur) volgens vastgelegde normen;
- het merendeel van de risico's (nl. het bouw- én het beschikbaarheidsrisico) en van de kosten (inclusief structureel onderhoud en verzekering) wordt gedragen door de SPV die eveneens de opbrengsten van de activa geniet;
- er wordt voorzien in kortingen op de beschikbaarheidsvergoeding - bij wijze van significante boetes - wanneer de SPV de infrastructuur niet ter beschikking stelt volgens de vooraf overeengekomen voorwaarden/standaarden voor de dienstverlening of verantwoordelijk is voor het niet (volledig) kunnen gebruiken van de infrastructuur;
- de huurders - dit zijn De Lijn en het Vlaams Gewest (IVA Infrastructuur) - beschikken op het einde van de DBFM-overeenkomst over een mogelijkheid om hetzij een nieuw huurcontract aan te gaan, hetzij de activa te verwerven tegen de "net present value" van de som van de nog verschuldigde huurbetalingen.

Wat betreft het mogelijk werken met een gebruiks- of bezettingsrecht ten behoeve van de SPV in optie 2 van het niet-tramgedeelte moet de SPV vanuit economisch oogpunt als eigenaar van de

nieuwe infrastructuuractiva kunnen worden beschouwd (cf. supra onder het derde streepje). Het feit dat de SPV in dat geval niet de juridische eigenaar is, heeft geen invloed op de classificatie van de activa vermits in het ESR95 de economische realiteit primeert op de juridische.

Op voorwaarde dat de hogergenoemde kenmerken effectief zullen ingevuld worden zoals voorzien kan principieel gesteld worden dat de voorgenomen alternatieve financiering van het openbaarvervoerproject Brabo 1 beantwoordt aan de PPP-beslissing van Eurostat van 11 februari 2004 en overeenkomstig de regelgeving van het ESR95 als een operationele lease kan beschouwd worden. Dit heeft tot gevolg dat de infrastructuuractiva en de ter financiering van deze investeringen aangetrokken middelen op de balans van de SPV worden geboekt en dat deze dus - abstractie gemaakt van de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen - geen directe weerslag hebben op het vorderingensaldo noch op de schuldpositie van de Vlaamse overheid.

Het voorliggende advies is opgemaakt op basis van de thans beschikbaar gestelde informatie die nog moet worden bevestigd, onder meer via de nog uit te werken contracten en overeenkomsten. Teneinde een definitief standpunt te kunnen bepalen verzoekt het INR om te gelegener tijd een kopie te bekomen van de oprichtingsakte en de statuten van de SPV, van de DBFM-contracten alsook van de contracten met betrekking tot de zakelijke en/of gebruiks- of bezettingsrechten die met de SPV zullen worden afgesloten.

25.09.2007