Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Conceptnota deconsolidatie en externe financiering De Lijn

Bijgaande conceptnota beschrijft de piste om te komen tot de deconsolidatie van de Vlaamse Vervoersmaatschappijn De Lijn NV waardoor deze de mogelijkheid verkrijgt om externe financiering aan te trekken zonder de begroting van de Vlaamse overheid te belasten met als eerste doel de realisatie van de eerste fase van de vergroening van het Vlaamse openbaar vervoer.

Deze conceptnota impliceert geen financieel of budgettair engagement.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Lydia PEETERS

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

CONCEPTNOTA

Betreft: Deconsolidatie en externe financiering van De Lijn

1. SAMENVATTING

Het regeerakkoord voorziet de vergroening van het rollend materieel van De Lijn. Het decreet Basisbereikbaarheid voorziet een meer vraaggestuurde werking van De Lijn, wat perspectief biedt op een Eurostat-classificatie buiten de sector Overheid. Dit kan vervolgens toelaten om het project vergroening en de externe financiering ervan ESR-neutraal te realiseren.
In deze nota wordt aangegeven hoe De Lijn kan gedeconsolideerd worden en externe financiering kan aantrekken, welke stappen daarvoor nodig zijn, welke de kritische succesfactoren zijn die daarvoor moeten worden ingevuld, en welke beslissingen moeten genomen worden.

2. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Regeerakkoord luik Energie en Klimaat : Ook de Vlaamse overheid levert haar bijdrage in koolstofarme mobiliteit. We versterken ook de investeringsimpuls bij De Lijn van de afgelopen jaren. Het meerjarig investeringsprogramma rond het vernieuwen van de tramsporen en de vergroening van het rollend materieel van De Lijn wordt integraal uitgevoerd. We laten in de nieuwe aankoopprocedures enkel zero-emissiebussen toe. . De doelstelling om ten laatste in 2025 de stadskernen enkel nog emissievrij te bedienen blijft onverminderd aangehouden. Ten laatste vóór 2035 rijden alle bussen in heel Vlaanderen emissievrij. Ook de (private) onderaannemers van De Lijn worden hierbij maximaal betrokken. De Vlaamse overheid zal de CO2-emissies ten gevolge van het brandstofverbruik in dienstvoertuigen met 40% verminderen tegen 2030 ten opzichte van 2005. Daartoe wordt ingezet op het stimuleren van duurzaam mobiliteitsgedrag, het voorkomen van verplaatsingen en het vergroenen van het wagenpark (Vlaams regeerakkoord 2019-2024, p. 203).

Regeerakkoord luik Mobiliteit en Openbare Werken :

- Sowieso blijft De Lijn verder een hogere kostendekkingsgraad realiseren en blijft kostenefficiëntie een permanente drijfveer (Vlaams regeerakkoord 2019-2024, p. 257)
- De mogelijkheid tot deconsolidatie van De Lijn wordt nadrukkelijk onderzocht. Het opereren buiten de consolidatiekring laat creatieve(re) investeringsimpulsen toe. Het is evenwel de vaste intentie van de Vlaamse regering om haar meerderheidsaandeelhouderspositie te behouden. (Vlaams regeerakkoord 2019-2024, p. 259).

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

3. INHOUD

A. INLEIDING

Het meer vraaggestuurde bedrijfsmodel dat in het decreet Basisbereikbaarheid zit vervat, biedt perspectief op een ESR-classificatie van De Lijn als overheidsbedrijf buiten de sector Overheid (S.13). Hoewel de deconsolidatie geen doel op zich is, laat ze - onder bepaalde voorwaarden - toe dat De Lijn zelf externe financiering aantrekt, in casu voor het project vergroening, waardoor het project vergroening aldus op ESR-neutrale wijze kan worden gerealiseerd. De eerste fase hierin omvat de aankoop van (circa) 970 elektrische bussen voor de emissievrije bediening van de stadskernen 0,7 mrd), en de daartoe benodigde laad- en onderhoudsinfrastructuur (0,6 mrd).

ESR-neutrale realisatie wil zeggen dat de externe schulden van de gedeconsolideerde entiteit niet bij de overheidsschuld worden opgeteld en dat de ermee gerealiseerde investeringen, wat het vorderingensaldo betreft, worden afgeschreven over de levensduur. Het voordeel is m.a.w. dubbel.

Op 10/12/2019 werd een overleg georganiseerd tussen de kabinetten (Ministerpresident, Viceminister-presidenten, Mobiliteit en Openbare Werken, Financiën en Begroting), administratie Mobiliteit en Openbare Werken, administratie Financiën en Begroting en VVM De Lijn nv met als opzet de grote lijnen en de werkgroep te bepalen.

De werkgroep werd als volgt samengesteld :
- Kabinet Mobiliteit en Openbare Werken.
- Administratie Mobiliteit en Openbare Werken
- VVM De Lijn nv
- Ondersteuning door KMPG
- Ondersteuning door Eubelius

Eveneens werden er gesprekken gevoerd met de Europese Investeringsbank (EIB) en vond er, zodra alle mogelijke probleempunten in kaart waren gebracht, een informele aftoetsing plaats met het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR).

B. DECONSOLIDATIE

Deconsolidatie : basisvoorwaarden
De indeling van een institutionele eenheid onder controle van de overheid zoals De Lijn (in de betekenis van de ESR verordening) in de sector Overheid dan wel in de sector Vennootschappen, hang af van de uitkomst van de toepassing van het **markt- /niet-marktcriterium**.

Deze test is dubbel :
- In de eerste plaats wordt beoordeeld of de betrokken eenheid economisch significante prijzen toepast richting gebruiker en/of opdrachtgever. Om de inkomsten van De Lijn als economisch significante prijzen in aanmerking te kunnen nemen, is daarom vereist dat De

Lijn over een zekere flexibiliteit beschikt om het aanbod en de prijszetting af te stemmen op de vraag (en om de vraag naar haar diensten te kunnen stimuleren).
In tweede instantie wordt beoordeeld of ten minste het merendeel van de productiekosten wordt gedekt door "inkomsten" (in de betekenis van de ESR Verordening), gegenereerd via de verkoop van producten tegen een economisch significante prijzen (dit is het zogenaamde 50%-criterium). De inkomsten uit ticket- en abonnementenverkoop volstaat op vandaag niet voor De Lijn om deze 50%-kostendekkingsgraad te halen.

- De ESR-manual 2019 (rdnr. 52) bepaalt evenwel dat ook bepaalde overheidsvergoedingen in aanmerking kunnen worden genomen als "inkomsten" (in de betekenis van de ESR Verordening). Hierdoor kan een variabele overheidstoelage die wordt toegekend rechtstreeks in functie van het werkelijke reizigersvolume in aanmerking kan worden genomen voor de toepassing van het 50%-criterium.

- Hiervoor is evenwel vereist dat
    - deze variabele vergoeding niet wordt begrensd (geen floor of cap), doch in functie zijn van het volume van door klanten afgenomen diensten en/of prestaties en
    - een zelfde vergoeding door de overheid wordt toegekend aan andere dienstverleners die gelijkaardige diensten zouden aanbieden of omgekeerd dat De Lijn op dezelfde wijze zou gefinancierd worden als andere dienstverleners die gelijkaardige diensten zouden aanbieden via een bepaald stelsel dat voldoet aan de criteria van de ESR manual 2019.

Door een deel van de huidige vaste compensatie te vervangen door een variabele vergoeding (prijssubsidie) kan De Lijn aan de minimaal benodigde 50% voldoen. Dit sluit aan bij de filosofie van het decreet Basisbereikbaarheid, die aanstuurt op een meer vraaggestuurde werking van De Lijn, waarbij dus ook de financiering van De Lijn deels afhankelijk kan gemaakt worden van de reële vraag.

<u>Aandachtspunten die voortspruiten uit voormelde basisvoorwaarden tot deconsolidatie</u>

<u>(i)</u> *<u>Reizigersregistratie :bepaling van de afgenomen volumes</u>*
De invoering van een variabele component in de vergoeding van De Lijn vereist een eenduidige en betrouwbare manier om de afgenomen volumes te bepalen.

Er zijn volgende prestatieparameters onderzocht die hiervoor in aanmerking zouden komen.

- Afgelegde beladen (en eventueel ook niet-beladen) kilometers: deze optie is in essentie niet vraaggebonden maar aanbodgebonden. De Lijn zou vergoed worden voor ritten ongeacht of er veel, weinig of zelfs géén reizigers vervoerd worden en dus op prestaties maar niet noodzakelijk resultaat.
- Reizigerskilometers: goede parameter en internationaal vaak gebruikt, maar niet toepasbaar. De Lijn heeft er jaren geleden voor gekozen om enkel het opstappen van het reizigers te registreren en niet het afstappen van het voertuig, waardoor het niet mogelijk is de lengte van het afgelegde traject te bepalen.
  Deze parameter kan later, wanneer dit wel mogelijk zou zijn, alsnog in de plaats van of aanvullend kunnen komen.
- Reizigersritten: dit is toepasbaar doordat er gescand dient te worden bij het opstappen. Het is geen volledig exacte meetwijze gezien de reiziger zich op het voertuig kan begeven zonder te scannen. Het gemeten aantal is dus steeds een onderwaardering is ten opzichte van de werkelijkheid. De Lijn heeft een model uitgewerkt om op basis van de verzamelde gegevens te bepalen wat een realistische correctiefactor is.

De methode o.b.v. reizigersritten blijkt de meest geschikte methode. Ter validatie van de door De Lijn voorgestelde methode en model en om zo te komen tot een zo goed als mogelijke inschatting van de werkelijke reizigersritten werd door MOW een auditopdracht toegewezen aan Deloitte. Gezien de belangrijkheid van deze methode is het inderdaad wenselijk dat deze auditopdracht niet zou vertrekken vanuit De Lijn zelf om elke mogelijk vorm van objectiviteit voorafgaand te vermijden.
Deze auditopdracht moet uitspraak doen over zowel de telmethode als het te hanteren totaal. Deze methodologie om te komen tot een nulmeting moet voldoende robuust zijn en niet vatbaar voor kritiek inzake het aantal reizigers.
De methodologie moet ook toelaten dat externe instanties deze als waardevol, solide en sluitend ervaren. Kortom het moet gaan om een sluitend systeem
Niet onbelangrijk is ook om rekening te houden met de impact van Covid-19 die net het aantal reizigersritten sterk laat afwijken van de voorbije jaren.
.

(ii) Eenheidsprijs en hoogte van de variabele vergoeding

De variabele vergoeding en daarvan afgeleid de eenheidsprijs, dient zo te worden bepaald dat voldaan wordt aan een reeks voorwaarden, waaronder:

- De variabele vergoeding moet tezamen met de eigen opbrengsten van De Lijn op bestendige wijze meer dan 50% van de productiekosten (berekend volgens de ESR2010-methodologie) afdekken (kostendekkingsgraad). Dit betekent dat er de nodige marge moet zijn om gewone marktschommelingen op te vangen.
- De eenheidsprijs dient volgens het ESR2010 worden vastgelegd voor een periode van minimaal 3, en beter nog 4 jaar. Bij de bepaling ervan dient erop gelet dat de kostendekkingsgraad in de komende vier jaar behaald wordt. Omwille van het stijgende aandeel van de vaste kosten ten gevolge van de ingebruikname van e-bus zal de kostendekkingsgraad dalen. Het is daarom van belang de variabele vergoeding zo te kiezen dat deze tezamen met de eigen opbrengsten van De Lijn ook in het laatste jaar van de periode nog boven de 50% uitkomt. Na afloop van deze periode ("herzieningsperiode") kan de waarde van de eenheidsprijs opnieuw worden bepaald.
- Vermits er omwille van ESR2010 geen aanvullende variabele vergoeding kan zijn om eventuele exploitatietekorten binnen een herzieningsperiode te dekken, dient de eenheidsprijs zo te worden bepaald dat een zekere buffer ontstaat om fluctuaties en potentiële tegenvallers in de exploitatie op te vangen. Zo kan worden vermeden dat de minimum kostendekkingsgraad niet behaald zou worden en De Lijn opnieuw geconsolideerd zou worden. Ook voor de financierbaarheid is zulk een buffer van essentieel belang.
- Het aandeel van de variabele inkomsten in de totaliteit van de inkomsten moet in een redelijke verhouding staan tot het aandeel van de variabele kosten in de totale kostenstructuur van De Lijn. Dit is belangrijk voor de financiële stabiliteit van De Lijn, en uiteraard ook essentieel voor de aan te trekken vreemd vermogensfinanciering.

Een deel van de huidige 'vaste' compensaties worden aldus omgevormd tot een variabele vergoeding. Een deel vaste vergoeding blijft bestaan, waaronder het systeem van kapitaalssubsidies voor de investeringen buiten het project vergroening.

(iii) *Operationele en commerciële flexibiliteit*

In samenhang met de variabele vergoeding, gebaseerd op een vaste eenheidsprijs, vereist het ESR2010 ook dat De Lijn als marktproducent haar exploitatierisico kan beheersen. De Lijn dient dus te beschikken over operationele en commerciële flexibiliteit bij de invulling van haar exploitatietaken.

In de ontwerpteksten voor de BVR's bij het decreet basisbereikbaarheid is rekening gehouden met de vereiste dat de Lijn de nodige flexibiliteit moet hebben om voldoende autonoom haar

exploitatie te organiseren. Dit gaat o.a. over de uitvoering van artikelen 32 (netwerken), 36 (tarieven) en 39 (exploitatie). Daarvoor is onderscheid gemaakt tussen verbindingen (als deel van de uit te voeren netwerken) en lijnen (als concrete operationele invulling van die verbindingen). De nood aan consensus binnen de vervoerregioraad over het aanvullend net wordt ook in die zin geduid. Hier krijgt De Lijn de mogelijkheid om een economisch equivalent alternatief uit te werken. Qua tarieven is het van groot belang dat De Lijn de vrijheid heeft om de nodige flexibiliteit toe te staan op de door de Vlaamse regering vastgestelde tarieven voor het kern- en aanvullend net. Dit zal onderdeel uitmaken van het nieuwe openbare dienstencontract waarin deze flexibiliteit, zonder evenwel de kostendekkingsgraad in het gedrang te brengen, zal opgenomen worden.

(iv) *Exclusief recht van De Lijn als interne exploitant van het openbare dienstencontract*
Zodra een bepaalde vervoerregio wordt opengesteld voor concurrenten van De Lijn, zou aan het INR/Eurostat op overtuigende wijze moeten worden aangetoond dat een zelfde mechanisme van vaste en variabele overheidscompensatie wordt toegekend aan die concurrenten als diegene die aan De Lijn wordt toegekend of omgekeerd.

Hoewel bovenstaande geen belemmering is voor het bereiken van de deconsolidatie dient er rekening mee gehouden te worden dat het openstellen van één vervoersregio voor publieke tendering de houding van externe financierders zou kunnen beïnvloeden. Om dit tot een minimum te beperken of in verhouding te brengen tot de variabel inkomsten kan bijvoorbeeld de tendering zodanig gebeuren dat de overname van de vergroende vloot in die vervoerregio onderdeel uitmaakt van de tender.
Een andere mogelijkheid is indien een private partij de tendering wint om de reeds bestelde en geleverde elektrische voertuigen in te zetten in één of meerdere andere vervoerregio's gezien het uitermate onwaarschijnlijk is dat de nodige elektrificatie al gerealiseerd is in gans Vlaanderen.

Timing deconsolidatie

Het INR gaat over tot beslissing van deconsolidatie op basis van feitelijkheid. Dit betekent dat zij postfactum de situatie beoordelen en dan overgaan tot de beslissing of een entiteit gedeconsolideerd is. Indien een entiteit voldoet aan de vereisten om als marktproducent te worden beschouwd, en dus over datzelfde jaar meer dan 50% van de productiekosten afdekt met marktinkomsten, wordt zij statistisch buiten de sector overheid S.13 ondergebracht.

Deze analyse gebeurt dus over een gans boekjaar. Concreet betekent dit dat de deconsolidatie zou kunnen ingaan vanaf 1 januari 2022, wat samenvalt met de ingang van een nieuw openbaredienstencontract (zie verder). De analyse over het boekjaar 2022 gebeurt vervolgens begin 2023.

Het opzet van deze conceptnota is vooraf voldoende zekerheid te bekomen door het nieuwe financieringsmechanisme voorafgaand voor te leggen aan het INR. Het INR kan er vervolgens al dan niet voor opteren om het dossier voor te leggen aan Eurostat. Of het daarvoor opteert hangt af van de mate waarin de voorgestelde systematiek duidelijk past binnen het ESR2010-raamwerk. De hier voorgestelde systematiek werd uitgewerkt in een werkgroep die bestond uit De Lijn, het departement MOW, het kabinet Peeters, ondersteund door KPMG en Eubelius, en waarbij een informele aftoetsing plaatsvond met het INR.

Het voorstel tot nieuw financieringsmodel zal voorafgaand aan het voorleggen aan het INR besproken worden in de schoot van de Vlaamse regering.

C. FINANCIERING

De deconsolidatie van De Lijn maakt dat het project vergroening op ESR-neutrale wijze kan worden gefinancierd via externe financiering.

Hoewel de deconsolidatie betrekking heeft op De Lijn als entiteit, betreft de externe financiering evenwel enkel de eerste fase van het project vergroening.

In deze sectie worden de voorwaarden belicht die noodzakelijk zijn voor de financierbaarheid ('bankability') van De Lijn en het project vergroening. De context waarbinnen De Lijn financiering moet ophalen is de volgende:

- De Lijn is op de financieringsmarkt gekend als opdrachtgever van een reeks PPS-projecten (met doorbetalingsgarantie van het Vlaams Gewest), doch niet als kredietnemer.
- Het is omwille van ESR2010 niet mogelijk een algemene Vlaamse gewestwaarborg te vestigen. De Lijn moet dus op autonome wijze financiering kunnen aantrekken.
- De omvang van de financiering (1.3 mia EUR) is zodanig dat, zelfs met een aanzienlijke participatie vanwege de Europese Investeringsbank (EIB), de omvang de capaciteit van de 4 traditionele grootbanken wellicht te boven gaat. Dit betekent dat ook andere (buitenlandse) investeerders zullen dienen te worden benaderd, die minder vertrouwd zijn met de Vlaamse context.
- Het vergoedingsmechanisme, op basis van een variabele vergoeding, is nieuw. Het gebrek aan historiek in de toepassing van dit financieringsmechanisme is een extra risicofactor vanuit het perspectief van potentiële vreemd vermogenverstrekkers en zij zullen dus op zoek gaan naar factoren die de variabele vergoeding zo zeker mogelijk maken.
- De Europese Investeringsbank (EIB) heeft haar interesse reeds betoond om mee voor financiering te zorgen.
- Zodra De Lijn de benchmark doorstaan heeft zal ze 10 jaar lang als interne operator aangeduid worden voor het Kernnet en Aanvullend Net.

Dit betekent dat het nieuwe financieringsmechanisme alsook het nieuwe openbaredienstencontract de nodige ingrediënten moeten bevatten om een externe financiering zónder gewestwaarborg mogelijk te maken. Deze voorwaarden zijn niet onvergelijkbaar met wat inzake externe financiering voorzien is bij andere gedeconsolideerde entiteiten van het Vlaams Gewest die beroep doen op aanzienlijke bedragen aan externe financiering, bijvoorbeeld Aquafin.De totale vaste en variabele vergoeding moet zodanig worden bepaald dat, gedurende de herzieningsperiode (zie luik deconsolidatie), tijdens dewelke niet aan de parameters van de variabele vergoeding kan worden gesleuteld, De Lijn over een redelijke buffer beschikt om eventuele tegenvallers in de exploitatie op te kunnen vangen zonder dat de terugbetaling van de financiering in het gedrang komt. Dit is ook in het belang van de deconsolidatie, omdat op die manier ook vermeden wordt dat de minimum dekkingsgraad meteen in gevaar zou komen.

- Het openbaredienstencontract dient een werkbare risico-allocatie te omvatten. Overmachtsrisico's (denk aan de huidige Covid-19 crisis) worden door het Vlaams Gewest gedragen. Dit is verenigbaar met ESR2010 en brengt de deconsolidatie niet het gedrang.
- Het Vlaams Gewest en De Lijn moeten zich engageren om wijzigingen aan het openbaredienstencontract die raken aan de financiële situatie van De Lijn aan de externe financiers voor te leggen.
- Het Vlaams Gewest dient de externe financiers te vrijwaren bij het verbreken of het niet-verlengen van het openbaredienstencontract die gelegen zijn buiten de oorzaken van De Lijn en afwijkend van het 10 jaar lang aanduiden als interne operator na het doorlopen van een geslaagde benchmark.

D. OPENBAREDIENSTENCONTRACT

Zowel de deconsolidatie als de externe financiering vergen dat de nodige modaliteiten en randvoorwaarden worden verankerd in een nieuw openbaardienstencontract.

Het nieuwe ODC gaat in vanaf 1 januari 2022. Op die datum start het nieuwe financieringsmechanisme, en zou ook de deconsolidatie van De Lijn ingaan, inclusief de eerste herzieningsperiode van 4 jaar voor wat de variabele vergoeding betreft.

4. BESTUURLIJKE IMPACT

Aandeelhouderschap De Lijn :

- het Vlaams Gewest (81,55 %)
- 221 van de 300 Vlaamse gemeenten (10,92%)
- de 5 Vlaamse provincies (6,76 %)
- het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (0,63%)
- particulieren (0,14%)

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De variabele vergoeding, in functie van het aantal reizigersritten, introduceert enige mate van onzekerheid in de Vlaamse begroting. De Lijn heeft het gehanteerde model om het aantal reizigersritten te bepalen getest op basis van historische cijferreeksen, en vastgesteld dat het aantal reizigersritten, en dus ook de daaruit gesimuleerde variabele vergoeding een zeer stabiel verloop kent. De impact van Covid-19 is daarin natuurlijk nog niet kunnen meegenomen worden.

De financierbaarheid vereist een aantal engagementen vanwege het Vlaams Gewest, die onder meer in het nieuwe openbaardienstencontract moeten worden verankerd. Het gaat daarbij om het expliciteren van steun, die De Lijn echter in het huidige systeem impliciet ook geniet (al was het maar doordat de werkingstoelage telkenmale wordt afgestemd op een break even resultaat).

B. ESR-TOETS

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Geen impact op de lokale en provinciale besturen

5. VERDER TRAJECT

De Lijn en het Vlaams Gewest (Mobiliteit en Openbare werken alsook Financiën en Begroting) bereiden een dossier voor dat formeel aan het INR kan worden voorgelegd met het oog op het bekomen van een voorafgaandelijk advies i.v.m. de deconsolidatie rekening houdend met meerdere vormen van variabele vergoeding. Dit dossier zal ingediend worden in oktober 2020 en voorafgaandelijk besproken worden op de Vlaamse regering.

De Lijn voert verkennende gesprekken met potentiële vreemdvermogenverstrekkers, waaronder in de eerste plaats de Europese Investeringsbank (EIB), voor het aftoetsen van de financierbaarheid van het project vergroening op basis van het gedeconsolideerde scenario.

Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en De Lijn bereiden het nieuwe openbaredienstencontract voor, met inbegrip van de in deze nota aangehaalde elementen die noodzakelijk zijn voor de deconsolidatie en de externe financiering. Dit openbare dienstencontract gaat in voege vanaf 01/01/2022 maar dient rond te zijn tegen eind september 2021.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken

Lydia PEETERS