

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

5 december 2023

Eindtermijn

9 december 2023

Onderwerp

Eenmalige ophoging boekjaarsubsidie 2023 ten behoeve van de transitie openbaar vervoer in de concessie HWGO

Advies

1. Op te hogen de boekjaarsubsidie 2023 eenmalig met maximaal € 750.000,00 van Connexion Openbaar Vervoer N.V. te Hilversum, in het kader van de transitie openbaar vervoer voor de exploitatie van de OV concessie Hoeksche Waard / Goeree Overflakkee, waarbij de BTW niet subsidiabel is;
2. Vast te stellen de betaling van het voorschot van € 750.000,00 (100%) in één termijn aan Connexion Openbaar Vervoer N.V. te Hilversum voor de exploitatie van de OV concessie Hoeksche Waard / Goeree Overflakkee voor 1 januari 2024;
3. Vast te stellen de publiekssamenvatting van zowel dit voorstel als het voorstel Verlenging looptijd van de concessie Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee met twee jaar tot en met 13 december 2025;
4. Vast te stellen de brief waarmee PS wordt geïnformeerd over de ophoging van de boekjaarsubsidie met € 750.000,00;
5. Vast te stellen de brief waarmee Connexion Openbaar Vervoer N.V. te Hilversum het besluit over de ophoging van de boekjaarsubsidie 2023 wordt medegedeeld.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies.

Bijlagen

- GS brief aan PS ophoging boekjaarsubsidie 2023 ten behoeve van de transitie openbaar vervoer in de concessie HWGO aan Connexion Openbaar Vervoer N.V. te Hilversum
- Brief ophoging boekjaarsubsidie 2023 ten behoeve van de transitie openbaar vervoer in de concessie HWGO

1 Toelichting voor het College

Op 24 maart 2015 hebben Gedeputeerde Staten aan Connexxion Openbaar Vervoer N.V. een concessie verleend voor het verrichten van openbaar vervoer per bus en auto in het gebied Hoeksche Waard/Goeree-Overflakkee (HWGO). In het besluit PZH-2023-843160135 wordt voorgesteld om de concessie met twee jaar te verlengen. Dit besluit moet in samenhang daarmee worden gezien en genomen.

De coronapandemie heeft in heel Nederland geleid tot een daling van reizigersaantallen en vervoeropbrengsten; de hierdoor veroorzaakte economische onzekerheid leidde tot uitstel van de aanbestedingen van ov-concessies. De pandemie heeft tot mogelijk blijvende veranderingen in het reisgedrag geleid, onder meer door frequenter thuiswerken. Dit heeft ertoe bijgedragen dat de aantallen reizigers ook in 2023 nog niet zijn teruggekeerd op het niveau van 2019, het laatste jaar voor corona.

Het lagere aantal reizigers en de lagere vervoeropbrengsten hebben het economisch evenwicht van de concessie ernstig verstoord. In 2020, 2021 en 2022 heeft de Rijksoverheid via Provincie Zuid-Holland financiële steun verstrekt aan Connexxion. Eén van de vereisten voor het verkrijgen van deze steun was het opstellen van een Transitieplan, waarin voor elke concessie wordt beschreven welke stappen gemaakt worden om de bereikbaarheid te behouden en het aantal reizigers weer te laten groeien. Dit plan is door Provinciale Staten vastgesteld (PZH-2022-802279010 van 31 mei 2022). Provinciale Staten hebben daarnaast het transitiefonds OV ingesteld. In dit fonds zit € 10 miljoen om het OV tijdens een periode van minder reizigers op een minimumniveau in stand te houden als het Rijk geen aanvullende middelen (meer) ter beschikking stelt. In de voorjaarsnota is uit dit budget van € 10 miljoen een bedrag van € 750.000 gereserveerd voor de concessie HWGO, waarmee deze ophoging van de boekjaarsubsidie aan Connexxion wordt gedekt.

Een tweede reden is dat de coronapandemie in heel Nederland heeft geleid tot uitstel van aanbestedingen van openbaar vervoer-concessies. Gedurende de pandemie bleek dat de vervoermaatschappijen, gezien de grote onzekerheden ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal reizigers en de vervoeropbrengsten, geen inschrijvingen wilden of konden doen. De ov-autoriteiten, waaronder provincie Zuid-Holland, hebben samen een nieuwe planning voor de aanbesteding van ov-concessies gemaakt, de aanbestedingskalender ov. Hiermee wordt voorkomen dat aanbestedingen gelijktijdig plaatsvinden, wat bijdraagt aan een optimale marktwerking.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 750.000,00
Programma	: Ambitie 2 - Bereikbaar Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Dekking vindt plaats vanuit het transitiefonds OV waarvoor € 10 miljoen beschikbaar is. Hieruit is in de voorjaarsnota € 750.000 gereserveerd voor de concessie HWGO.

Juridisch kader

Voorgesteld wordt om te besluiten tot verlening van een aanvullende subsidie in samenhang met verlenging van de concessie en het wijzigen van een aantal voorwaarden. Hoewel verlenging en wijziging mogelijk is, mag dit niet leiden tot een zogenaamde wezenlijke wijziging van de concessieovereenkomst. Indien sprake is van een wezenlijke wijziging, dan dient namelijk een nieuwe verleningsprocedure te worden gestart. Aan Van Doorne advocaten is gevraagd of de voorgestelde

verlenging en wijziging toelaatbaar zijn, of anders gezegd, niet tot een wezenlijke wijziging van de concessie leiden. Het door Van Doorne opgestelde advies is bijgevoegd. Op basis van dit advies kan worden geconcludeerd dat de verlenging en wijziging toelaatbaar zijn, waarbij nadrukkelijk moet worden opgemerkt dat bij gebrek aan jurisprudentie over vergelijkbare gevallen het risico blijft bestaan dat in rechte anders wordt geoordeeld. Gelet op het advies en het feit dat alle concessieverleners op vergelijkbare wijze op dit moment concessies verlengen en wijzigen, wordt de voorgestelde verlenging en wijziging verdedigbaar geacht.

Als het gaat om het de grondslag voor de verlenging en de toelaatbaarheid van de wijzigingen wordt onder verwijzing naar het advies van Van Doorne nog het volgende opgemerkt.

- De grondslag voor de verlenging ligt in artikel 2.2.2. van het Programma van Eisen, dat bepaalt dat de looptijd van de concessie, onder voorwaarden, met maximaal twee jaar kan worden verlengd. Deze voorwaarden zijn:
 - a. De Concessiehouder is zijn verplichtingen voortvloeiende uit de Concessie naar het oordeel van de Concessieverlener structureel in voldoende mate is nagekomen en de verwachting is dat de Concessiehouder dit zal blijven doen;
 - b. De Concessiehouder heeft Standaardformulier K van het Bestek volledig en naar waarheid ingevuld voor Dienstregelingsjaren 2024 en 2025 (prijspeil 2024) conform het gestelde in paragraaf 5.2 van het Bestek en het ingevulde Standaardformulier is goedgekeurd door de Concessieverlener.

Vastgesteld is dat aan deze voorwaarden is voldaan.

- De verlenging van de concessie gaat gepaard met de hiervoor beschreven gewijzigde bepalingen ten aanzien van het aantal te rijden DRU's en de geprognoseerde vervoeropbrengsten. De juridische grondslag voor deze wijzigingen is gelegen in de hardheidsbepaling van artikel 26 van de concessiebeschikking. Op grond van deze bepaling beogen partijen het economisch evenwicht van de concessie, dat door de coronapandemie is verstoord, in de jaren 2024 en 2025 te herstellen. Met hetzelfde doel wordt/is in een separaat besluit de toekenning van een transitiebijdrage van € 750.000 aan u voorgelegd. Dit in 2023 uit te keren bedrag is bedoeld om te voorkomen dat de negatieve effecten van de coronapandemie, die nog altijd zwaar doorwerken in het stads- en streekvervoer, tot gevolg hebben dat door de oplopende verliezen verder moet worden gesneden in het ov-aanbod. De bijdrage zorgt voor herstel van het economisch evenwicht in de concessie en draagt bij aan het voorkomen van een negatieve spiraal (minder reizigers -> minder opbrengsten -> minder budget -> minder busritten -> minder reizigers).
- De bijgevoegde notitie van Van Doorne Advocaten bevat een analyse van mogelijke aanbestedings- en staatssteunrechtelijke risico's die aan de toekenning van deze transitiebijdrage en de wijziging/aanvulling van de te verlengen concessieovereenkomst verbonden zijn. Van Doorne wijst op de beperkingen die aan wijzigingen kunnen worden gesteld gelet op het aanbestedingsrecht en staatssteunregels. Verder wordt gewezen op de hardheidsclausule van de concessieovereenkomst. Dat artikel bepaalt dat als gedurende de looptijd van de Concessie omstandigheden optreden die van dien aard zijn dat de Concessieverlener dan wel de Concessiehouder naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid geen ongewijzigde instandhouding van de concessiebeschikking mag verwachten, partijen in overleg treden over een mogelijke aanpassing van bepalingen in de concessiebeschikking, die er op gericht is de kwaliteit van het openbaar vervoer zoveel mogelijk te behouden, en die qua aard en inhoud zoveel mogelijk gelijk is aan de oorspronkelijke bepalingen. Omdat de wijzigingen zien op het mitigeren van de voor de concessiehouder nadelige gevolgen van de coronaperiode concludeert Van Doorne dat in zoverre wordt voldaan aan de eisen van de hardheidsclausule.

- Vervolgens stelt Van Doorne dat de wijzigingen niet mogen leiden tot een verandering van het economisch evenwicht van de concessie in het voordeel van de concessiehouder. Wel mogen de wijzigingen juist leiden tot herstel van het door de corona epidemie verstoorde economisch evenwicht, aldus Van Doorne. Van Doorne stelt dat dit zal moeten worden beoordeeld op basis van een financiële analyse, waaruit moet blijken of sprake is van een verschuiving van het economisch evenwicht. Deze analyse is niet gemaakt en ontbreekt derhalve bij dit voorstel. Of al dan niet sprake is van het verstoren van het economisch evenwicht kan daarom niet op basis van de door Van Doorne bedoelde analyse vastgesteld worden. Hierdoor blijft sprake van een risico op het niet voldoen aan het aanbestedingsrecht. .Daarbij speelt mee dat alle Nederlandse concessieverleners aan hun concessiehouders transitiebijdragen verstrekken, die in een aantal gevallen omvangrijker zijn dan de door ons voorgestelde € 750.000. Hierdoor is geen sprake van bevoordeling van Connexion boven andere vervoerders (die ook bijdragen krijgen) of beïnvloeding van de marktverhoudingen. Op grond daarvan zou het risico op procedures wegens ongeoorloofde staatssteun en handelend in strijd met het aanbestedingsrecht beperkt kunnen worden geacht. Van Doorne heeft de analyse niet meer meegenomen in het advies. Het kan zijn dat de analyse onvoldoende is (want niet volledig uitgewerkt) om te kunnen stellen dat van een gewijzigd economisch evenwicht in het voordeel van de concessiehouder geen sprake is. Bij gebrek aan jurisprudentie over vergelijkbare situaties, zoals Van Doorne aangeeft in het advies, blijft er sprake van enige onzekerheid en daarmee van een mogelijk (rest)risico.

2 Voorafgaande besluitvorming

Het provinciale transitieplan is op 31 mei 2022 vastgesteld door Provinciale Staten. De uitwerking van het transitieplan voor de concessie HWGO is op 31 mei 2022 met besluit PZH-2022-802279010 vastgesteld door GS. In de voorjaarsnota zijn de benodigde middelen voor het betalen van de subsidie in de begroting opgenomen onder codering 44010.136.000404.02022.

3 Proces

Op basis van meerdere gesprekken met Connexion is overeenstemming bereikt over de mogelijke verlenging van de concessie. Hierover wordt gelijktijdig doch separaat door GS over beslist (zie Besluit PZH-2023-802279010). Onderdeel van de overeenstemming is een eenmalige bijdrage van € 750.000 (prijspeil 2023) ter dekking van de ten gevolge van corona achtergebleven vervoeropbrengsten, gestegen kosten en risico's door Connexion. De betaling van dit bedrag vindt plaats in 2023.

NB. De besluiten voor deze subsidieverlening en de verlenging van de concessie HWGO zijn in een laat stadium ingebracht. Dit is het gevolg van een gebrek aan menskracht op de betreffende afdeling in combinatie met een hoge benodigde inzet op specifieke dossiers als de veerdienst Maassluis – Rozenburg, vernieuwing treinen MerwedeLingelijn, implementatie concessie ZHN en aanbesteding concessie HWGO.

4 Participatie en rolneming

Niet van toepassing.

5 Communicatiestrategie

Niet van toepassing, communicatie vindt plaats in het kader van het besluit over verlenging van de concessie (PZH-2023-802279010).