

Evaluatieverslag aandeelhouderschap van de Staat in de NV Westerscheldetunnel

Inleiding

In het kader van de vijfjaarlijkse evaluatie van Staatsdeelnemingen, zoals aangekondigd in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid¹, treft u hierbij een rapport aan over het aandeelhouderschap van de Staat in de NV Westerscheldetunnel.

Over het doel van de evaluatie leest u in de aanbiedingsbrief waarmee deze eerste zes evaluatieverslagen aan de Tweede Kamer zijn aangeboden en in de bijgevoegde vragenlijst "Publiek kader".

Ten eerste treft u hieronder een korte beschrijving van de onderneming. Hierop volgt een beschrijving van het publiek kader en de geïdentificeerde publieke belangen die gerelateerd zijn aan de NV Westerscheldetunnel. Hierbij wordt ingegaan op de wijze van borging door de Staat van deze publieke belangen en wel door een vergelijking tussen de gewenste situatie en de huidige praktijk. Daarop volgt een beschrijving van de financieel-economische situatie van de NV Westerscheldetunnel en de Corporate Governance structuur van de onderneming, op basis waarvan onderzocht wordt of de NV Westerscheldetunnel met private aandeelhouders in de huidige structuur kan functioneren of dat wijzigingen noodzakelijk zijn. Er wordt afgesloten met een conclusie.

Beschrijving NV Westerscheldetunnel²

De NV Westerscheldetunnel (opgericht in 1998) is verantwoordelijk voor de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van een verkeerstunnel onder de Westerschelde, tussen Terneuzen en Goes. De NV Westerscheldetunnel is door de Staat en de provincie Zeeland opgericht als publieke projectontwikkelings-NV en is daarmee in Nederland uniek in zijn soort³. De tunnel is geopend voor verkeer in maart 2003.

De Westerscheldetunnel is vrijwel volledig gefinancierd met eigen vermogen (€ 776 mln), verstrekt door de Staat (95,4%) en de provincie Zeeland (4,6%).

Enkele cijfers over 2003 (in Euros)	
Balanstotaal	766,5 mln
Totaal inkomsten ⁴	49,9 mln
Netto winst	16,9 mln
Aantal werknemers	65 werknemers (fte)

¹ Kamerstuk 2000-2001, 28156, nr. 1-2

² Voor meer informatie over de activiteiten van de onderneming wordt verwezen naar het jaarverslag 2003 van NV Westerscheldetunnel, dat te vinden is op www.westerscheldetunnel.nl.

³ Zie voor een beschrijving van de totstandkoming van de NV Westerscheldetunnel eerdere communicatie tussen de verantwoordelijke departementen en de Tweede Kamer (Kamerstukken 17741, nr. 1-48)

⁴ De tunnel is sinds 14 maart 2003 open voor verkeer; de inkomsten en netto winst zien dus op een 9 ½ maand periode.

Publiek kader

De besluitvorming met betrekking tot een vaste oeververbinding onder de Westerschelde heeft een lange historie. Vóór aanleg van de Westerscheldetunnel vond verkeer van Zuid-Beveland/ Walcheren naar Zeeuws Vlaanderen v.v. plaats via veerponten. Ter stimulering van de regionale economie, met uitstraaleffecten op nationaal niveau (zeehavens in het Westerschelde-gebied) werd al eind jaren '50 een permanente infrastructurele voorziening wenselijk geacht.

Uiteindelijk is een privaatrechtelijke NV opgericht met als doelstelling een tunnel onder de Westerschelde met aansluitende wegen en bijbehorende werken tot stand te brengen, in stand te houden en als rechthebbende te exploiteren of doen exploiteren. Deze doelstelling geeft in algemene termen het publieke belang weer van de Westerscheldetunnel en is dan ook verankerd in de Tunnelwet Westerschelde.

De Staat heeft vrijwel alle voor de aanleg van de Westerscheldetunnel benodigde gronden in eigendom verworven en heeft ten behoeve van de NV Westerscheldetunnel tijdelijke erfpacht- en opstalrechten gevestigd voor de duur van de tolperiode. De Westerscheldetunnel is inmiddels tot stand gebracht. De geplande opleverdatum van 1 december 2002 is door ingrijpende wijzigingen in het project eenmaal gewijzigd naar 15 maart 2003; met de opening van de Westerscheldetunnel op 14 maart 2003 is die nieuwe opleverdatum gehaald.

Aangezien de Westerscheldetunnel inmiddels tot stand is gebracht, concentreren de nu geldende publieke belangen zich vooral op instandhouding en exploitatie. De NV Westerscheldetunnel heeft hiervoor een bevoegdheid van ten minste 30 jaar (en ten hoogste 50 jaar), waarna de tunnel plus toeleidende wegen om niet in eigendom van de Staat komt. Zodra de tolheffing eindigt, heeft de Staat het recht om de op dat moment aan de NV Westerscheldetunnel in eigendom behorende registergoederen behorend tot de Westerscheldetunnel te kopen voor NLG 1,-.

Het algemene publieke belang laat zich thans vertalen in vijf aandachtspunten, waarvan in de borging een taak voor de overheid is weggelegd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de relatie tussen de overheid en de NV Westerscheldetunnel in de periode van oprichting van de NV in 1998 tot het moment van opening van de tunnel is veranderd. De relatie tussen overheid en NV Westerscheldetunnel is steeds zakelijker en meer op afstand geworden. De Tunnelwet Westerschelde, bestuursovereenkomst (tussen Staat en NV) en statuten van de vennootschap hebben hieraan bijgedragen; deze bieden een kader voor de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

1) Overdracht van eigendom na afloop van de tolperiode

In een overeenkomst tussen de Staat en de NV Westerscheldetunnel betreffende de totstandbrenging, beheer en onderhoud van de Westerscheldetunnel is bepaald dat de tunnel na ommekomst van de (al dan niet verlengde) werkingsduur van de Tunnelwet in (volle) eigendom van de Staat komt. In deze overeenkomst is niet vastgelegd in welke staat van onderhoud de activa aan de Staat dienen te worden overgedragen. Dit is ten tijde van het sluiten van de overeenkomst niet

voldoende uitgewerkt. Met de verzakelijking van de relatie tussen Staat en NV als wel het gedurende het ontwikkelings- en bouwproces en sinds opening van de tunnel opgedane ervaring met bijvoorbeeld de technische installaties in de tunnel (frequentie van onderhoud en vervanging van onderdelen etc) moet dit alsnog worden verankerd. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is met de NV Westerscheldetunnel in overleg om op dit punt de bestuursovereenkomst nader in te vullen. Of hieruit (additionele) kosten zullen voortvloeien voor de NV Westerscheldetunnel dan wel het ministerie van Verkeer en Waterstaat is nog niet bekend. Hoeveel tijd het nader uitwerken van afspraken over de vereiste staat van onderhoud zullen vergen, is ook nog niet in te schatten.

2) Kwaliteitsniveau van de Westerscheldetunnel gedurende de tolperiode

Het algemene toezicht op rijkswegen en de daarin gestelde kwaliteits- en veiligheidseisen zijn van toepassing op de Westerscheldetunnel. Het is gewenst dat er, waar nodig, aanvullende richtlijnen ten aanzien van het kwaliteitsniveau worden gedefinieerd en vastgelegd. Het gaat dan om het vastleggen van specifiek op de Westerscheldetunnel gerichte minimale kwaliteitseisen. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is hierover in gesprek met de NV Westerscheldetunnel. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de sinds opening van de tunnel opgedane ervaring met de tunnel(onderdelen en –installaties) en benodigde onderhoud. Of het overeenkomen van nadere kwaliteitseisen zal leiden tot (additionele) kosten kan nog niet worden ingeschat. Ook kan nog geen inschatting worden gemaakt hoeveel tijd het uitwerken van de kwaliteitseisen zal vergen.

3) Tariefstelling door de NV Westerscheldetunnel

Op basis van de Tunnelwet is de NV Westerscheldetunnel gerechtigd een tol te heffen op doorgang door de tunnel. De tarieven worden door de NV naar haar beste inzichten vastgesteld. In de Tunnelwet is een maximum gesteld aan de stijging van de tarieven. Hiermee is de consument beschermd tegen exorbitante tariefstijgingen terwijl een zekere bewegingsvrijheid voor de onderneming blijft bestaan.

4) Verkeerstoezicht

Door de Westerscheldetunnel loopt een provinciale weg, waarop relevante verkeerswetgeving van toepassing is. Op de naleving hiervan wordt toegezien door de provincie Zeeland, gemandateerd aan de NV Westerscheldetunnel. Er bestaat geen noodzaak om op dit punt nadere overeenkomsten te sluiten dan wel aanvullende regelgeving op te stellen.

5) Veiligheid

De Westerscheldetunnel is naar de meest recente inzichten gebouwd en is dan ook gekenmerkt als uitermate betrouwbaar en veilig. Desondanks kunnen eventuele calamiteiten niet worden uitgesloten. In geval van calamiteiten zijn afspraken gemaakt voor inzet van hulpverlenende instanties in de directe omgeving van de Westerscheldetunnel.

Concluderend kan gesteld worden, dat nadere invulling moet worden gegeven aan de borging van de beoogde kwaliteit tijdens de tolperiode en bij overdracht van de tunnel aan de Staat en dat dit moet resulteren in nadere afspraken met NV Westerscheldetunnel.

Financieel-economische situatie en marktomstandigheden

NV Westerscheldetunnel exploiteert de enige verbinding voor gemotoriseerd verkeer tussen Zuid-Beveland en Zeeuws-Vlaanderen. De onderneming heeft een eindige horizon die samenhangt met de tolperiode (tunnelwet heeft een werkingsduur van 30 jaar met mogelijkheid van verlenging tot maximaal 50 jaar).

De belangrijkste bronnen van inkomsten van de NV zijn tolinkomsten van passanten en bijdragen van de Staat (ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de Provincie Zeeland. De hoogte van de bijdragen is vastgesteld en vastgelegd in de bestuursovereenkomst.

Het risicoprofiel van de onderneming is sinds de ingebruikname van de Tunnel relatief laag. Het grootste deel van de aan de tunnel verbonden risico's, de bouwrisico's zijn immers uit het project. Wel bestaat altijd het risico op calamiteiten die de operatie van de tunnel voor een lange periode zou kunnen onderbreken.

In Nederland is tot op heden weinig ervaring met private participatie in infrastructurele projecten. In de ons omringende landen des te meer, voorbeeld hiervan zijn de tolwegen in Frankrijk en Italië die door private partijen worden geëxploiteerd. Er is interesse vanuit de private hoek om te participeren in de NV Westerscheldetunnel.

Corporate Governance

De aandelen van NV Westerscheldetunnel zijn voor 95,4% in handen van de Staat en 4,6% in handen van de provincie Zeeland. Op de directie wordt toezicht gehouden door de Raad van Commissarissen (RvC). De directie bestaat uit 1 persoon en de RvC uit 5, wat beide gelet op de operationele grootte van de onderneming en de complexiteit van de taken een goede bezetting lijkt.

De beide aandeelhouders hebben een aanbiedingsregeling getroffen. Dit betekent dat indien één der Partijen haar Aandelen wenst te vervreemden, zij deze eerst dient aan te bieden aan de andere aandeelhouder. Bovendien hebben de aandeelhouders het recht (maar niet de plicht) indien één der aandeelhouders een belang vervreemdt, de eigen aandelen tegen dezelfde prijs en voorwaarden aan de derde partij aan te bieden.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) benoemt de leden van de directie en Raad van Commissarissen. De AVA dient het voortschrijdende meerjarenplan, rechtshandelingen (anders dan voorzien in de jaarbegroting) boven € 2 mln, uitgifte van obligaties ten laste van de vennootschap en het nemen, verminderen, vermeerderen of vervreemden van een deelneming goed te keuren. De AVA

stelt de jaarrekening vast en kan besluiten tot uitkeringen uit de winst of uitkeringen ten laste van een reserve.

De bepalingen op het gebied van Corporate Governance zijn conform de in Nederland gangbare praktijk. De aanbevelingen van de Code Tabaksblat worden vanaf 2004 opgevolgd. De corporate governance structuur vormt daarom geen belemmering voor het beëindigen van staatsdeelname in NV Westerscheldetunnel.

Conclusie

Uit de drie evaluatie-gebieden komt het volgende naar voren:

- De publieke belangen zijn geborgd met uitzondering van de kwaliteit van de tunnel, de wegen door de tunnel alsmede de toeleidende wegen tijdens de tolperiode en bij overdracht, na beëindiging van de tolperiode, aan de Staat. Ten aanzien van de kwaliteit tijdens de tolperiode en bij overdracht aan de Staat worden door het ministerie van Verkeer en Waterstaat nadere afspraken gemaakt met de NV Westerscheldetunnel. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat streeft ernaar deze afspraken uiterlijk begin 2005 overeen te komen. Daarmee zijn dan de relevante publieke belangen afdoende geborgd om een vervreemding van aandelen te overwegen.
- De onderneming is winstgevend, stabiel en wordt bedrijfsmatig aangestuurd. Nu de bouw van de tunnel voltooid is, zijn de risico's beperkt. Er bestaat private participatie in vergelijkbare ondernemingen in de ons omringende landen. Vanuit private hoek bestaat interesse in participatie. Een eventuele afstoting van aandelen is daardoor mogelijk.
- De tunnel heeft een evenwichtige corporate governance structuur. De NV Westerscheldetunnel opereert en rapporteert zoals het een private vennootschap betaamt. De corporate governance structuur is conform de in Nederland gangbare praktijk en vormt geen belemmering voor de beëindiging van de deelname door de Staat in NV Westerscheldetunnel.