

Particuliere financiering van infrastructuurprojecten

Inleiding

Over privatisering van overheidstaken wordt tegenwoordig veel geproken. Zo ook over de rol van de overheid inzake de infrastructuur. Men kan hierbij denken aan de telecom-, de energie- en de weginfrastructuur.

In Nederland bestaat nauwelijks ervaring met het particulier financieren en exploiteren van weginfrastructurele projecten. In het buitenland echter zijn er wel projecten die min of meer particulier zijn gefinancierd en worden geëxploiteerd. Naar deze ervaringen is onderzoek verricht. Geprobeerd is aan de hand van een aantal veronderstelde risico's een beeld te krijgen van de voorwaarden waaraan een goede concessie-overeenkomst voor de particuliere ondernemer zou moeten voldoen. Hiertoe is de inhoud van een aantal concessie-overeenkomsten en de uitwerking ervan in de loop der jaren voor een aantal Europese projecten¹ en een Amerikaans project² doorgelicht op de aanwezigheid van deze risico's voor de particuliere ondernemer. Een concessie-overeenkomst is een overeenkomst waarin de ene partij, in casu de overheid, de wederpartij de bevoegdheid geeft tot het uitvoeren van activiteiten die anders aan haar zouden toekomen.

In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens behandeld worden: de risico's waarmee bij deze projecten rekening gehouden moet worden, de randvoorwaarden waaraan een concessie-overeenkomst minimaal zal moeten voldoen om werkzaam te kunnen zijn, de toepassing van de randvoorwaarden op de Nederlandse situatie en de wijze waarop in ons land inhoud zou moeten worden gegeven aan concessie-overeenkomsten. Ook de rol die de samenwerking tussen overheid en particulieren kan spelen zal worden uitgewerkt.

Risico's

De risico's die in het onderzoek werden belicht, zijn onder te verdelen in vier categorieën, te weten het politieke risi-

co, het bouwrisico, het financiële risico en het exploitatierisico.

Politiek risico

Uit het onderzoek is gebleken dat het politieke risico groot is. Bij een aantal projecten³ is het voorgekomen dat op het moment van winstgevend worden van het project, de overheid ingreep en de concessie-overeenkomst zodanig veranderde dat de winst niet uitgekeerd mocht worden aan financiers, maar gereserveerd moest worden voor de aanleg van een nieuw project.

Het feit dat de overheid vrijwel altijd invloed kan blijven uitoefenen op de gang van zaken en bovendien de concessie-overeenkomst soms eenzijdig kan wijzigen, zal voor particuliere ondernemers een groot risico zijn. Dit geldt te meer daar de concessie-overeenkomst een erg lange looptijd heeft (40 jaar is geen uitzondering) en dat op basis van deze overeenkomst ook de financiële invulling wordt gemaakt.

Financieel risico

Een ander risico ligt bij het verkrijgen van de inkomsten die nodig zijn om de kosten van exploitatie te kunnen betalen.

Het heffen van tol is een duidelijke manier om een gebruikersbijdrage in de kosten te vragen. Voor de particuliere ondernemer moet deze bijdrage minstens zo hoog zijn dat een geringe winst kan worden gemaakt. Overheden willen deze bijdrage echter meestal zo laag mogelijk houden. Dit zowel om politieke als economische redenen. Politieke redenen zijn onder andere dat het bij burgers, potentiële kiezers immers, altijd slecht valt als er een gebruikersbijdrage wordt gevraagd. Ook is het voor overheden moeilijk te besluiten toestemming te geven tot het vragen van een gebruikersbijdrage. Zo'n bijdrage discrimineert een bepaalde bevolkingsgroep, namelijk de groep die door haar woon-werksituatie genooddaakt is veelvuldig van de voorziening waarvoor een gebruikersbijdrage verschuldigd is, gebruik te maken. Een economische reden is onder andere dat het vragen van een gebruikersbijdrage een aantasting is van de koopkracht van de burgers die gebruik maken van de verbinding.

De bedragen die overheid en onder-

Rubrieken

nemers willen hanteren, verschillen hierdoor vaak aanzienlijk van elkaar. Het overheidstarief is veelal zelfs te laag om zelfs maar kostendekkend te zijn.

Bij de vaststelling van tarieven kunnen zich de volgende twee situaties voordoen. In het ene geval stelt de overheid het tarief bij het aangaan van de concessie-overeenkomst reeds vast. In het andere geval mag de particuliere ondernemer eerst zelf het tarief vaststellen, maar grijpt de overheid naderhand in en stelt het tarief vast, verbiedt verdere verhogingen of verplicht het surplus te reserveren voor een nieuw project in plaats van voor uitkeringen aan financiers. De eerste situatie heeft zich bij een Brits project⁴ voorgedaan, maar is minder ernstig dan de tweede. In het tweede geval wordt in de concessie namelijk uitgegaan van het vaststellen van de tarieven door de particuliere ondernemer en is dientengevolge niet te voorzien dat de overheid besluit in de overeenkomst in te grijpen. De tweede situatie heeft zich in de praktijk ook voorgedaan. Dit geschiedde bij een Frans en bij een gezamenlijk Frans/Zwitsers project⁵.

Bouwrisico

Indien niet met de bouwer een vaste opleveringsprijs wordt afgesproken kan dit voor de particuliere ondernemer een aanzienlijk risico betekenen. Er kunnen

- Deze projecten zijn:
 - Cofiroute. Aanleg en exploitatie van een autosnelweg in Frankrijk;
 - Mont Blanc tunnel. Aanleg en exploitatie van een tunnel door de Frans/Italiaanse Alpen;
 - Sint-Bernhardt tunnel. Aanleg en exploitatie van een tunnel door de Zwitsers/Italiaanse Alpen;
 - Dartfords Bridge. Aanleg en exploitatie van een brug over de Theems in de M35 nabij Londen;
 - Kanaaltunnel. Aanleg en exploitatie van een tunnel onder het Kanaal tussen Groot-Brittannië en Frankrijk
- Dit project is:
 - Chesapeake Bay Bridge and Tunnel District. Aanleg en exploitatie van een autosnelweg in de staat Virginia.
- Dit is voorgekomen bij Cofiroute en bij de Mont-Blanc tunnel.
- Het project 'Severn Bridge', een in Groot-Brittannië gebouwde brug. Deze is niet in het onderzoek betrokken, omdat het project grotendeels door de staat gefinancierd werd.
- Dit is bij Cofiroute en de Mont-Blanc tunnel gebeurd.

zich tijdens de bouw gebeurtenissen voordoen waardoor de bouw vertraagd wordt. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan ernstige vervuiling van de bouwgrond, langdurige materiaalpech of verkeerde beoordeling van de benodigde bouwtijd. Indien niets over deze kosten geregeld is en er ook geen vaste prijs is overeengekomen, zullen deze voor rekening komen van de particuliere ondernemer. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat zich in het buitenland grote overschrijdingen van de geraamde kosten hebben voorgedaan. Een ander risico is dat de start van de bouw vertraagd kan worden omdat de particuliere ondernemer niet binnen afzienbare tijd kan beschikken over de benodigde vergunningen en omdat nog niet alle met de bouw samenhangende procedures zijn afgewikkeld. Hierbij kan gedacht worden aan onteigenings- en inspraakprocedures. Deze problematiek zorgde bij een Frans/Brits project voor vertraging⁶. Dit noodzaakte de particuliere ondernemer de overheid in te schakelen. Deze zorgde, gebruik makend van haar specifieke wettelijke bevoegdheden, ervoor dat bovengenoemde procedures alsnog tot een snel en bevredigend eind werden gebracht.

Ook ogenschijnlijk voor de hand liggende zaken als de zorg voor goede aansluitende wegen op de nieuwe verbinding, kunnen problemen opleveren. Bij een Amerikaans project⁷ voldeed de overheid niet aan haar belofte om deze aan te leggen. De hierdoor ontstane verliezen moesten worden gecompenseerd door een verhoging van de tolprijs. Veel te kleine wegwijzers naar de tolgeweg waren er bij een Iers project⁸ de oorzaak van dat de verwachte verkeersstroom uitbleef. Pas nadat normale bewegwijzering was neergezet, kwam er voldoende verkeer over de weg.

Exploitatierisico

De inkomsten van een infrastructuureel project zijn afhankelijk van het verkeersaanbod en de hoogte van de gebruikersbijdrage.

Voor dit soort projecten wordt meestal een verkeersprognose gemaakt. Op deze prognose baseren financiers dan de financiële invulling van het project. Het is begrijpelijk dat de betrouwbaarheid van de verkeersprognose daarom van groot belang is. Ook bij de onderzochte projecten was een verkeersprognose gemaakt. Bij het project waar niet de juiste aansluitende wegen waren aangelegd⁹ en bij het project met de te kleine bewegwijzering¹⁰ kwamen, zoals gezegd de verkeersprognoses niet uit. Bij de overige projecten kwam de prognose wel uit¹¹. Dat hing sterk samen met de specifieke aspecten van de projecten. Het ging hier om nieuwe verbindingen waarvoor met een redelijke

graad van waarschijnlijkheid kon worden voorspeld hoe groot het potentiële verkeersaanbod zou zijn. Deze voorspellingen waren mogelijk, omdat deze nieuwe verbindingen een grote verbetering betekenden ten opzichte van de oude verbindingen. Voor het overgrote deel van het potentiële verkeersaanbod zou het door gebruikmaking van de nieuwe verbindingen gegenereerde voordeel van tijds- en daardoor kostenbesparing ruimschoots uitgaan boven het nadeel van het vragen van een gebruikersbijdrage voor deze verbinding.

Randvoorwaarden bij een concessie-overeenkomst

Gezien de ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan met particuliere financiering en exploitatie van infrastructurale projecten, kunnen enkele randvoorwaarden worden opgesteld waaraan een concessie-overeenkomst moet voldoen:

- de overheid moet zich expliciet committeren aan de concessie-overeenkomst. De overeenkomst moet zodanig worden opgesteld dat beide partijen eraan gehouden kunnen worden en zich niet eenzijdig van deze overeenkomst kunnen distantiëren. Op schending van de overeenkomst moet een sanctie staan;
- de particuliere ondernemer dient met zijn contractspartijen af te spreken wie voor welke kosten verantwoordelijk is;
- de overheid moet voor alle benodigde vergunningen zorgen en, waar nodig, garant staan voor een snelle en bevredigende afwikkeling van de procedures;
- de overheid dient voor een deugdelijk aansluitend wegennet te zorgen;
- de overheid dient te garanderen dat zij de verwachte inkomsten zal fourneren, indien blijkt dat de verkeersstroom minder groot is dan op grond van de verkeersprognose verondersteld mocht worden. De verkeersprognose wordt voor financiers dan een reëel uitgangspunt en het zal gemakkelijker zijn om op die basis kapitaal aan te trekken. Deze randvoorwaarde zal met name van belang zijn bij projecten waarvan de verkeersprognose niet met redelijke graad van zekerheid is vast te stellen.

Nederlandse situatie

In Nederland is de overheid van plan vier tunnels in de Randstad particulier te laten financieren en te exploiteren. Om deze projecten kans van slagen te laten hebben, is ook hier onder andere

een goede concessie-overeenkomst nodig. Hoewel de resultaten van de ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan met particuliere financiering en exploitatie van weginfrastructurele projecten niet zonder meer mogen worden generaliseerd, zijn de genoemde randvoorwaarden ook op de Nederlandse situatie van toepassing. Daarenboven zal in Nederland ook nog aan enkele specifieke vereisten moeten worden voldaan.

Wat het *politieke risico* betreft geldt dat dit in Nederland zelfs is vastgelegd in de Jurisprudentie. In de Landsmeer-arresten¹² is gesteld dat de overheid van een overeenkomst mag afwijken indien er sprake is van omstandigheden die door de overheid bij het aangaan van de overeenkomst niet waren voorzien en het maatschappelijk belang zich niet langer met inachtneming van de overeenkomst verdraagt. Deze jurisprudentie betekent voor de particuliere ondernemer een groot risico. Daarom is het van groot belang dat de overheid zich uitdrukkelijk aan de concessie-overeenkomst committeert, zodat dit risico zoveel mogelijk beperkt wordt.

Het *financiële risico* is ook van betekenis in Nederland. Er is nog geen definitief antwoord gekomen op de vraag hoe de inkomsten moeten worden verkregen die de particuliere ondernemer fondsen moeten verschaffen waaruit de exploitatiekosten moeten worden betaald. Tolheffing zou ook in Nederland de gemakkelijkste oplossing zijn. Het is de vraag wie de hoogte van de tol gaat vaststellen. Indien dit ondernemers wordt toegestaan, dan zal de overheid moeten verklaren dat zij deze tarieven niet eenzijdig zal wijzigen. Als daarentegen de tarieven door de overheid vastgesteld worden, moeten deze op zijn minst enige vooruitzichten bieden op winst. Een voorwaarde die in elk geval vervuld moet worden bij deze projecten is dat op de concurrerende voorzieningen ook tol wordt geheven. Indien dit niet gebeurt, lijkt het project bij voorbaat reeds tot mislukken gedoemd, omdat het verkeer dan gebruik zal maken van de tolvrije verbinding.

Het *bouwrisko* zal in Nederland ook groot zijn als er met de aannemers geen vaste opleverprijs wordt afgesproken. Van projecten die aanzienlijk meer hebben gekost dan geraamd, zijn in Neder-

6. Bij de Kanaaltunnel ontstonden er aan de Franse kant problemen over de vergunningen.

7. De Chesapeake Bay Bridge en Tunnel District.

8. De Dublin Ring Road.

9. Zie noot 7.

10. Zie noot 8.

11. De Kanaaltunnel en de Dartford Bridge zijn nog in aanbouw en over deze prognose kan nog geen uitspraak worden gedaan.

12. Landsmeerarresten, HR 4 januari 1963, NJ 1964, blz. 202-204.

land genoeg voorbeelden bekend. In dit verband kan worden gedacht aan het Oosterscheldedamproject en het Gouwe-aquaductproject. Ook de kans dat vervuilde bouwgrond wordt aangetroffen is niet denkbeeldig. Gezien deze problemen moeten er zeer duidelijke afspraken gemaakt worden over de vraag wie de hiermee samenhangende kosten zal dragen.

Ook aan de voorwaarde dat alle benodigde vergunningen door de overheid worden verzorgd, moet worden voldaan. De hoeveelheid procedures die bij dergelijke projecten in Nederland afgehandeld moet worden is enorm. Zo moet er naar alle waarschijnlijkheid veelvuldig onteigend worden, moet er een milieu-effect-rapportage gemaakt worden, moeten er inspraakprocedures worden doorlopen, enzovoorts. Dit kan het snelst en het doelmatigst door de overheid worden afgehandeld.

Aanleg van aansluitende wegen zal ook door de staat moeten worden verzorgd. Bewegwijzering zal door de ANWB moeten geschieden, deze plaatst en onderhoud dit immers voor het gehele Nederlandse wegennet.

De verkeersprognose zal in ons land waarschijnlijk worden opgesteld door Rijkswaterstaat. Dit is de organisatie die in staat is om dergelijke prognoses te maken. Bij de afweging die financiers maken ten aanzien van de keuze of zij wel of niet het project zullen financieren, zal de wetenschap meespelen dat de verkeersprognose afkomstig is van een overheidsorgaan. De overheid is de concessiegever en dus de contractpartij van de particuliere ondernemer. Als de contractpartij (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en de opsteller van de prognose (Rijkswaterstaat) zeer nauw gelieerd blijken te zijn, zal de verkeersprognose een minder betrouwbaar middel zijn om de financiële invulling van het project op te baseren. Het feit dat de prognose afkomstig zal zijn van Rijkswaterstaat, lijkt een reden te meer voor de particuliere ondernemer om als voorwaarde te stellen dat de overheid zich tenminste voor een deel van de verwachte opbrengst garant stelt.

Weginfrastructuur in Nederland

Onder de bovengeschetste voorwaarden is het misschien mogelijk de vier tunnels particulier te financieren en te exploiteren. Uit het onderzoek naar buitenlandse ervaringen is duidelijk geworden dat nooit alle risico's te onderwerpen zijn. Dat is ook niet strikt noodzakelijk, omdat een ondernemer bij elk project risico's loopt. Er worden bij grote, infrastructurele projecten veel risico's gelopen door particuliere onderne-

mers, zelfs al wordt een groot deel van de risico's uitgesloten. Het feit dat de concessie-overeenkomst zo'n lange tijdsduur heeft is daar vooral debet aan. Het is al erg moeilijk te voorzien hoe de situatie over tien jaar zal zijn, laat staan over veertig jaar.

Bij infrastructurele projecten die tegenwoordig worden aangelegd, speelt ook nog het milieu-aspect mee. De vraag is wat er gaat gebeuren indien de overheid maatregelen neemt die het autorijden drastisch moeten beperken, zoals een sterke verhoging van de benzine-accijnzen wellicht in combinatie met een scherpe daling van de treinprijzen. Het is in zo'n geval niet ondenkbaar dat de tunnels onrendabel worden.

Indien alle randvoorwaarden vervuld worden, is, zoals gezegd, geheel particulier financieren en exploiteren mogelijk. Als de overheid zich echter garant moet stellen voor een gedeelte van de verkeersprognose dan is er, vanuit overheidsoptiek, al geen sprake meer van geheel particulier financieren en exploiteren. Deze garantie lijkt bij de tunnelprojecten wel nodig, aangezien er hier wel degelijk alternatieve routes zijn, de verkeersprognose daarom niet met een redelijke graad van zekerheid kan worden vastgesteld en de prognose ook nog afkomstig is van een overheidsorgaan. Geheel particulier financieren en exploiteren lijkt daarom een onhaalbare zaak.

Als mogelijkheid om toch de tunnels gerealiseerd te krijgen op een manier waarbij de staat zich niet voor alle kosten garant hoeft te stellen, kan gedacht worden aan public-private partnership. Het doel van deze samenwerking is het tot stand brengen van overeenkomsten voor bepaalde en onbepaalde duur tussen de overheid en particuliere ondernemingen. De overeenkomsten moeten het tot stand brengen, onderhoud, beheer en exploiteren van infrastructurele voorzieningen ten doel hebben. Overheid en particuliere sector hebben een gezamenlijke risico-acceptatie ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten. Over de gezamenlijke risico-acceptatie kan tussen partijen worden onderhandeld. Aangezien de overheid zelf participeert, kan zij moeilijker voor de particuliere ondernemer nadelige maatregelen vaststellen. Mocht dit wel gebeuren dan kunnen de kosten ervan gemakkelijker bij de overheid worden gelegd. Ook het financieren van het project zal aanzienlijk eenvoudiger worden als de overheid betrokken is bij een project. In hoeverre de overheid deelneemt aan zo'n project zal per project verschillen. De overheid kan zich bij voorbeeld voor een gedeelte van de kosten garant stellen of zij kan een deel van de risico's op zich nemen. Voor financiers biedt het project dan meer zekerheid. Toch blijkt uit het

onderzoek dat ook bij vormen van samenwerking tussen overheid en particulieren risico's voor particuliere ondernemers bestaan. Een aantal van de onderzochte projecten bestond immers uit een samenwerkingsvorm tussen overheid en particuliere ondernemer. Zoals uit het voorgaande gebleken is verloopt de samenwerking niet altijd vlekkeloos.

Conclusie

De risico's die in het buitenland zijn geconstateerd bij particuliere financiering en exploitatie van weginfrastructurele projecten, kunnen zich ook in Nederland voordoen. Bovendien kunnen in ons land milieuproblemen optreden die maatregelen zullen vereisen die het verkeer moeten beperken. Het lijkt niet mogelijk alle voorwaarden te vervullen die noodzakelijk zijn voor volledige particuliere financiering en exploitatie. Samenwerking tussen overheid en particulieren zou echter een middel kunnen vormen om toch de bouw van de tunnels te realiseren zonder garantstelling van de staat voor alle kosten. Gezien de moeilijkheden die ook bij deze vorm van financieren en exploiteren in het buitenland zijn ontstaan, blijft een gedege concessie-overeenkomst evenwel toch het uitgangspunt.

De nabije toekomst zal moeten leren of, en zo ja hoe, in Nederland financiering en exploitatie van weginfrastructuur geheel of gedeeltelijk met behulp van particulier initiatief kan worden gerealiseerd.

H. ter Steeg

Dit artikel is een samenvatting van de belangrijkste punten uit een onderzoek dat door de auteur is verricht. Het rapport is geschreven onder auspiciën van mevr. mr. H.E. Aküyrek-Kievits, lid van de vakgroep Economisch Recht van de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.