

Gedachten zijn TOLVRIJ

De Zeeuwen en hun Westerscheldetunnel



Feiten en analyses op een rij
Februari 2021

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]]



Inhoudsopgave:

1. SAMENVATTING	3
2. INLEIDING	5
3. ONTWIKKELINGEN IN EEN HISTORISCH PERSPECTIEF	6
3.1. DE TUNNELWET	6
3.2. ONTWIKKELINGEN IN ZEEUWS VLAANDEREN	6
3.3 BELEIDSMATIGE ONTWIKKELINGEN:	8
3.3.1 NIEUWE WETGEVING TEN AANZIEN VAN TIJDELIJKE TOLHEFFING	8
3.3.2 IS PARTICIPATIE DOOR STAAT IN PRIVAAT RECHTELIJKE EXPLOITATIES WEL TOT TEN NUT VAN HET ALGEMEEN BELANG	9
4. ALGEMEEN JURIDISCH KADER.....	9
4.1 ONGERECHTVAARDIGD EN ONRECHTMATIG	10
5 TOLHEFFING VAN TERUGVERDIEN- NAAR WINSTMODEL VOOR OVERHEDEN	11
5.1 DURFINVESTERING MET PUBLIEK GELD	12
5.2 HARDNEKKIG VERSCHIL VAN INZICHT	14
BIJLAGEN: (BEDRAGEN IN MLN €)	16
BEREKENING VERKOOPPRIJS AANDELEN STAAT AAN DE PROVINCIE ZEELAND IN 2009:	18
EXPLOITATIEGEGEVENS NV WESTERSCHELDETUNNEL T/M 2019:	18
BIJLAGE: ACHTERGRONDINFORMATIE: ONDERZOEKSRAPPORTEN EN PERSBERICHTEN	19

1. Samenvatting

Nog steeds betalen gebruikers van de Westerscheldetunnel voor het privatiseringsgedachtegoed uit 1998 en voor de winst die de overheid hierdoor maakt, terwijl de tunnel voor veel Zeeuwen een noodzakelijke voorziening is geworden door het centralisatiebeleid van diezelfde overheid.

Op 14 maart 2021 gaat voor het 19e jaar tol worden geheven op de Westerscheldetunnel. Er is sinds de invoering ervan in 2003 geen jaar geweest waarin dit niet ter discussie stond.

Sterker nog; al in 1958 trokken duizenden Zeeuws Vlamingen naar Den Haag met een eis voor "Vrije Veren". Dit nadat de in 1945 gedane belofte van vrije overtochten na de verwoestende "Strijd om de Westerschelde" drie jaar later door de regering alweer teniet werd gedaan. We spreken inmiddels over een periode van 73 jaar betaalde verbindingen.



De tolheffing is anno 2021 een achterhaald concept voortkomend uit afspraken die in 1998 zijn gemaakt tussen het Rijk en Provincie Zeeland. De wereld heeft niet stilgestaan:

- na opening van de tunnel zijn veel overheidsvoorzieningen en diensten van algemeen belang uit de regio verdwenen en wordt een deel van de Zeeuwse bevolking gedwongen te betalen om deze voorzieningen te kunnen bereiken;
- in 2015 is een nieuwe zienswijze op tolheffing vastgelegd in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15;
- in 2020 spreekt het kabinet uit terughoudend te zijn met het aangaan of inrichten van een deelneming door de overheid; slechts bij zwaarwegende redenen zal het kabinet daar van afwijken. Zie Kabinetsreactie beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid van W.B. Hoekstra Directie Financiën.

De Wet tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 zegt precies waar tolheffing voor is: voor de gedeeltelijke bekostiging van deze nieuw aan te leggen verbindingen én tijdelijk totdat de tologave is gerealiseerd. De tolheffing is vormgegeven als een bestuursrechtelijke geldschuld die verschuldigd is op het moment dat een betreffende weg wordt gebruikt. De tolheffing is een publiekrechtelijke prijs voor een concrete dienst.

In de tunnelwet voor de Westerscheldetunnel is van hetzelfde principe uitgegaan, zij het dat het om een privaatrechtelijke overeenkomst gaat waarbij de bescherming van het publiek belang uit het oog is verloren. Het Rijk heeft namelijk de tolheffing bij deze tunnel binnen een privaatrechtelijke constructie vormgegeven waar het Rijk samen met de Provincie

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]



Zeeland 100% aandelen van in bezit hadden. De opgerichte N.V. Westerscheldetunnel (WST)



is geen bestuursorgaan, neemt geen besluiten en is niet gehouden aan de algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Een eventuele juridische toetsing moet plaats vinden door de burgerlijke rechter.

Inmiddels heeft het Rijk zijn aandelen met 7,5% rendement lucratief verkocht aan de Provincie Zeeland, is het geïnvesteerde kapitaal terugbetaald en is de Provincie de enig aandeelhouder geworden. Deze overheid benut het 'overrendement' tot 2033 om ook andere

verbindingen te financieren. Dat leidt er toe dat personen die in de buurt van de Westerscheldetunnel wonen/werken disproportioneel veel bijdragen aan infrastructurele voorzieningen elders. De winsten die NV WST maakt zijn onevenredig hoog én lijken in te druisen tegen de inhoud en strekking de daarvoor speciaal opgestelde Tunnelwet.

Een rendementseis stellen van 7,5% terwijl het gaat om verkeersinfrastructuur welke normaal de overheid zelf dient te voorzien is geen toonbeeld van een overheid die oog heeft voor het publieke belang. Door als Rijksoverheid in te stemmen met het verhogen van tologave om daarmee een andere overheid de mogelijkheid te geven andere verbindingen te bekostigen lijkt op een uitruil van belangen waarbij de derde partij, het publieke belang, geschaad is.

Door het ontbreken van een tolvrij alternatief tussen Zeeuws Vlaanderen en de rest van Nederland worden deze inwoners benadeeld en wordt er onrechtmatig onderscheid gemaakt tussen bewoners van Zeeuws-Vlaanderen en de inwoners van andere delen van Nederland.

Grondrechten lijken in het geding en een oplossing ligt voor de hand; maak de Westerscheldetunnel tolvrij. Dit kan op verschillende manieren worden ingevuld en is afhankelijk van de gewenste structurele oplossing:

- korte termijn: door een vrijstelling voor inwoners van Zeeland middels de 'Wadden'-route qua aandeelhouderschap of het introduceren van een 'schaduw'-tol;
- door de kapitaal deelname (deelneming) van het verleden recht te zetten en deze terug te kopen van de Provincie Zeeland incl. het aandeel in de Sluiskiltunnel;
- door als Rijk de exploitatiekosten over te nemen en de NV te ontmantelen.

De Westerscheldetunnel is weliswaar in 2033 geheel afgeschreven maar vertegenwoordigt nog wel degelijk een waarde in het economisch verkeer wat een overname van de aandelen in 2021 door de Staat (mede) kan rechtvaardigen.

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]



2. Inleiding

Tijdens de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) lag Zeeuws-Vlaanderen in de vuurlinie van de Staatse en Spaanse troepen. In de periode van 1795 tot 1814 was het huidige Zeeuws-Vlaanderen zelfs een onderdeel van Frankrijk. Op 20 juli 1814 bepaalde Willem I de vereniging van Staats-Vlaanderen met Zeeland, onder de nieuwe naam Zeeuws-Vlaanderen. Toen in 1830 België onafhankelijk werd van Nederland, hebben Franse en Belgische militairen opnieuw geprobeerd om Zeeuws-Vlaanderen te veroveren. Bij gebrek aan een landverbinding met de rest van Zeeland en dus Nederland vonden de Belgen dat Zeeuws-Vlaanderen beter bij België aangehecht kon worden. In 1843 werd met het verdrag van Maastricht de grens met België vastgelegd. Hierdoor hoort Zeeuws-Vlaanderen definitief bij Nederland. Hoewel... tijdens WO I, voerde België een campagne voor gebiedsuitbreiding. Na de oorlog eiste België als compensatievergoeding Zeeuws-Vlaanderen op. In Versailles besloten de grote mogendheden in 1919 dat Zeeuws-Vlaanderen Nederlands grondgebied blijft.



Als gevolg van de ligging van de staatsgrens tussen Nederland en België en de natuurlijke begrenzing van de Westerschelde verkeert Zeeuws-Vlaanderen in een geografisch isolement ten opzichte van de rest van Nederland. Men ervaart de Westerschelde meer als grens dan de Vlaamse grens. Dit heeft nadelige gevolgen voor de sociale en economische ontwikkeling van dit gebied.

Hoewel er sinds 2003 sprake is van een vaste oeververbinding, de Westerscheldetunnel, houdt de tolheffing bij de tunnel deze nadelige positie met al zijn gevolgen voor Zeeuws-Vlaanderen in stand. Zeeuws-Vlaamingen zijn dankzij het belabberde openbaar vervoer in dit uitgestrekte gebied voornamelijk afhankelijk van de personenauto. Het aantal kilometer Rijksweg in dit gebied is sinds de komst van tunnel afgenomen en er is geen trein (meer) voor personenvervoer. De enige nationale verbinding over land is via de Westerscheldetunnel, een tunnel waar tol op wordt geheven.

Deze constructie leidt vooral tot onevenredige benadeling van een specifieke groep inwoners van Nederland in het grensgebied Zeeuws-Vlaanderen, omdat juist deze regio geen alternatief heeft om via Nederlands grondgebied de rest van Nederland te bereiken. (Zie illustratie: Verdeling T-tag passages naar herkomst: (bron Westerschelde website "2019 in feiten en cijfers")

Er zijn veel verschillende mogelijkheden om tol te betalen bij de Westerscheldetunnel: met een t-tag, contant, met creditcard, tankpas of gewoon met een pinpas. Sinds het invoeren van contactloos betalen, zien we dat klanten hier volop gebruik van maken.

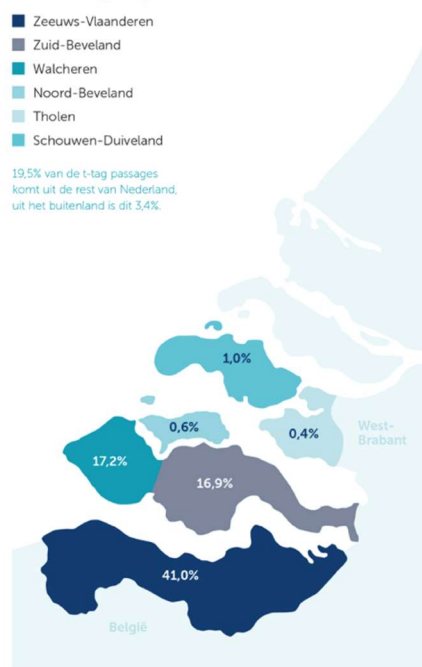
T-tag

Per 31 december 2019 had dochteronderneming Movenience 57.771 abonnees met 90.433 t-tags en 742 m-tags (voor motorrijders). Met deze t-tags zijn in 2019 5.124.996 passages door de Westerscheldetunnel afgerekend. Dat is 66,2% van het totaal aantal passages.

Migratie

Kleiner, zwart en een accu in plaats van een batterij: in 2018 introduceerde Movenience de nieuwe t-tag. De verwachting is dat de nieuwe t-tag binnen vier tot vijf jaar de oude t-tag helemaal vervangt. Tot die tijd kunnen klanten zowel met de oude als nieuwe t-tag op het Tolplein passeren. Eind augustus 2019 is Movenience gestart met het omwisselen van t-tags. De ruim 70.000 oude t-tags die nu in omloop zijn, worden de komende jaren gefaseerd omgewisseld voor een nieuwe. Per 31 december 2019 rijden er 20.000 klanten met een nieuwe t-tag.

Grafiek 3: T-tag passages naar herkomst



3. Ontwikkelingen in een historisch perspectief

3.1. De Tunnelwet

De tolheffing ten behoeve van het gebruik van de Westerscheldetunnel is gebaseerd op de Tunnelwet Westerscheldetunnel (1 oktober 1998). Het is een speciale wet om het leidende principe te omzeilen dat bij de inrichting van de wegeninfrastructuur er geen extra kosten in rekening mogen worden gebracht bij het gebruik van een openbare weg. Deze wet biedt de mogelijkheid voor een private partij een vergoeding te vragen voor het gebruik daarvan. Het was een voor de overheid creatieve manier om een project welke niet volledig publiek gefinancierd kon worden toch mogelijk te maken. Men hoopte daarmee private beleggers te verleiden in de tunnel te investeren.

In de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de wet wordt benadrukt dat het project zonder deze bijzondere constructie en zonder de gebruikersvergoeding op basis van de normale prioriteitsstellingen niet tot stand kon komen. In de “Nota naar aanleiding van het verslag” gaf de minister nadere toelichting: “De bijzondere constructie diende zodanig te zijn dat het Rijk de extra rijksmiddelen (boven de omgezette rijksbijdrage aan de veren) die in het project worden gestopt kunnen worden terugverdiend.” (zie Kamerstukken II 1997/98 25675, 6. P.2-3). Het Rijk bleek uiteindelijk bereid om als investeerder in eerste instantie de aanlegkosten te financieren, maar alleen op basis van een bijzondere aanpak gebaseerd op tolheffing, een constructie die privatisering mogelijk maakt, waarbij ten minste 7,5% rendement voor de aandeelhouder in het vooruitzicht werd gesteld. In andere woorden, de constructie die met de Tunnelwet en de oprichting van de NV werd opgezet was niet bedoeld om alleen de kostprijs terug te verdienen, maar ook om winstgevend te zijn voor de aandeelhouder.

Uiteindelijk werd er geen private belegger gevonden en werd de tunnel een beleggingsobject (publiek gefinancierd door en in eigendom) van het Rijk en de Provincie Zeeland.

3.2. Ontwikkelingen in Zeeuws Vlaanderen

Door rationalisering en centralisering zijn veel overheidsvoorzieningen en diensten van algemeen belang in de periode 2003 tot 2010 uit het gebied verdwenen. Het gevoel er niet bij te horen is wijdverbreid in Zeeuws Vlaanderen. Het is de uithoek van de uithoek Zeeland. Het feit dat je vanuit Nederland alleen na het betalen van tol het gebied in kan draagt daar aan bij. Andersom kunnen Zeeuws Vlamingen alleen de rest van Nederland bereiken door als enige in Nederland tol te moeten betalen voor een cruciale wegverbinding waarvoor geen alternatieven zijn. Een verbinding waar je door schaalvergroting en opschaling van voorzieningen en het vertrek van werkgelegenheid steeds vaker gebruik van moet maken.



Zeeuws Vlamingen zijn dankzij het belabberde openbaar vervoer in dit uitgestrekte gebied, 85 km breed, voornamelijk afhankelijk van de personenauto. Het aantal kilometer Rijksweg in dit gebied is sinds de komst van tunnel afgenomen en er is geen trein (meer) voor reizigersvervoer, zo'n 70 jaar geleden werd de lijn Terneuzen-Hulst- Mechelen opgeheven. De enige nationale verbinding over land is via de Westerschelde-toltunnel.

En daar moet betaald worden; niet alleen wanneer je gebruik moet maken van de tunnel, ook de tolcosten gemaakt door bedrijven, overheidsvoorzieningen en -diensten, worden verrekend in de prijzen, tarieven en heffingen. Die kosten liegen er niet om. Zowel uit de ambulante handel als de uit de agrarische sector wordt gemeld dat het gaat om vele duizenden euro's per jaar. Een uitvraag naar andere ondernemingen en organisaties zal snel duidelijk maken dat zij veel extra kosten moeten maken. Particulieren ervaren met bedrijven dat pakketbezorging in Zeeuws-Vlaanderen regelmatig in prijs wordt verhoogd middels een "Waddentarief". Op deze wijze worden al jaren tientallen miljoenen uit de Zeeuwse economie getrokken om de tunnel af te betalen.

Helaas werkt de Westerschelde voor Zeeuws Vlaanderen meer als barrière dan de Vlaamse grens. Het gebied in het hart van Europa met ruim 100.000 inwoners dat door de ligging nabij een grens en achter een toltunnel gezien wordt gezien als een eiland en kan daardoor zijn potentieel niet ten volle benutten. Dat wordt het meest manifest in tijden van uitbraken, zoals de Corona pandemie in maart 2020, waarbij Zeeuws Vlaanderen met zuidelijk een gesloten grens vanwege de Belgische "lockdown" en noordelijk een toltunnel economisch zwaar werd getroffen.



De Zeeuwse havenfaciliteiten op beide oevers aan de Westerschelde bieden met de zeesluis aan het kanaal van Gent naar Terneuzen ook de toegang tot Gent. Met de fusie tussen Zeeland Seaports en de Haven van Gent tot North Seaport maakt de noodzaak van verdere sociaaleconomische integratie van de beide overkanten van de Westerschelde meer expliciet.

Zeeuws-Vlaanderen is inmiddels in snel tempo aan het 'vervlaamsen': enerzijds neemt de oriëntatie op Vlaanderen voor werk, winkelen, complexere ziekenhuiszorg en onderwijs op alle niveaus toe, anderzijds stijgt het aantal Vlamingen dat in Zeeuws-Vlaanderen woont snel. Dat veel vrijkomende huizen in Zeeuws-Vlaanderen opgekocht worden door Vlamingen, komt vooral omdat de toltunnel ervoor zorgt dat er weinig concurrentie is van Nederlandse woningzoekenden van boven de Westerschelde. Hierdoor blijven de prijzen dusdanig laag dat huizen aantrekkelijker geprijsd zijn dan in Vlaanderen. Voor Vlamingen speelt de tolbarrière in het noorden niet; zij blijven vaak nog georiënteerd op het zuiden, op Vlaanderen voor voorzieningen en werk, wat het toch al kleine draagvlak voor voorzieningen in Zeeuws-Vlaanderen verder aantast.

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]



De seinen staan op rood. Alle provinciale politieke partijen hebben in een motie uitgesproken dat de tunnel zo snel mogelijk tolvrij moet worden vanwege de huidige negatieve effecten op de regionaal-economische ontwikkeling. De tolheffing verdeelt Zeeland in tweeën. Afschaffing van de tolheffing is noodzakelijk is om de sociaaleconomische integratie binnen onze provincie tot stand te brengen.

Het tolvrij maken zal niet alleen Zeeuws-Vlaanderen financieel een boost geven maar zal dat vanwege de toegenomen bereikbaarheid aan beide zijden van de Westerschelde leiden tot een geïntegreerde arbeids- en woningmarkt en daarmee de welvaart van de gehele Zeeuwse bevolking vergroten.

3.3 Beleidsmatige ontwikkelingen:

3.3.1 Zoals eerder gesteld is de tolheffing gebaseerd op de zgn. Tunnelwet Westerscheldetunnel. Door nieuwe wetgeving ten aanzien van tijdelijke tolheffing (2015) en nieuwe inzichten in het Deelnemingenbeleid (2020) staat deze private constructie haaks op de huidige beleidsontwikkelingen. We weten dat de Wet tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 is gebaseerd op de volgende beleidsuitgangspunten:

- tolinning zal alleen geschieden op nieuwe doorsnijdingen
- tolinning dient alleen als (gedeeltelijke) bekostiging van infrastructuur, en niet voor sturing in verkeersstromen;
- tolinning geschiedt alleen indien er een gratis alternatief beschikbaar is;
- tolinning geschiedt door middel van free-flowtechniek;
- de kosten van tolinning zijn niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten;
- de tolinning dient te geschieden op uniforme wijze en dient te voldoen aan Europese eisen.

Als we nu kijken naar de tol in de Westerscheldetunnel en we leggen deze naast de Wet tijdelijke tolheffing komen we tot de conclusie dat op 5 van de 6 beleidsuitgangspunten niet voldaan wordt. Tolheffing is binnen deze wet alleen mogelijk voor de gedeeltelijke bekostiging van deze nieuw aan te leggen verbindingen en tijdelijk totdat de tologave is gerealiseerd. De tolheffing een publiekrechtelijke prijs voor een concrete dienst en is vormgegeven als een bestuursrechtelijke geldschuld die verschuldigd is op het moment dat een betreffende weg wordt gebruikt.

In de tunnelwet voor de Westerscheldetunnel is van hetzelfde principe uitgegaan, zij het dat het om een privaatrechtelijke overeenkomst gaat waarbij de bescherming van het publiek belang uit het oog lijkt te zijn verloren. Het Rijk heeft namelijk de tolheffing bij de Westerscheldetunnel binnen een privaatrechtelijke constructie vormgegeven waar het Rijk samen met de Provincie Zeeland 100% aandelen van in bezit hadden. De opgerichte N.V. Westerscheldetunnel is geen bestuursorgaan, neemt geen besluiten in bestuursrechtelijke zin en is niet gehouden aan de algemene beginselen van Behoorlijk Bestuur. Een eventuele juridische toetsing moet plaats vinden door de burgerlijke rechter.

Inmiddels heeft het Rijk zijn aandelen met lucratieve winst verkocht en is de Provincie Zeeland de enig aandeelhouder. Deze overheid heeft de tologave opgerekt om er ook andere verbindingen mee te kunnen bekostigen. De tol wordt niet alleen ingezet voor het

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]



leveren van die ene concrete dienst (gebruik van de tunnelweg) maar ook voor andere diensten (lees andere wegen) niet vallend binnen de reikwijdte van de Tunnelwet.

3.3.2 Landelijk loopt de discussie of participaties door de overheid (lees Provincie) in privaatrechtelijke exploitaties (deelnemingen) wel tot “nut zijn van het algemeen belang”. “Interventie door de overheid heeft als doel het behartigen van publieke belangen. Als de overheid wil ingrijpen in de markt kan dat op verschillende manieren, waaronder door het aangaan van een deelneming. De behoefte aan meer zeggenschap die daarmee wordt verkregen, kan ontstaan als publieke belangen niet goed omschreven of afgebakend kunnen worden (oftewel niet-contracteerbaar zijn).” Het kabinet is inmiddels terughoudend geworden met het aangaan of oprichten van een deelneming. Zij doet dat niet zo maar, daar moeten zwaarwegende redenen voor zijn. (Zie Kabinetsreactie beleidsdoorlichting Deelnemingenbeleid [Kenmerk 2020-0000239919 18-12-2020] van W.B. Hoekstra Directie Financiën.)

Bij de afweging of een staatsdeelneming geschikt is als aanvullend instrument om publieke belangen te borgen hanteert het kabinet vier criteria. De beleidsdoorlichting concludeert dat de criteria ‘nationaal publiek belang’ en ‘rendement’ in de praktijk het zwaarst wegen. Vaak wordt al in een verkennend stadium geconcludeerd dat een deelneming niet het geschikte instrument is. Meestal is dat omdat het publiek belang op een andere, minder ingrijpende manier kan worden geborgd (bijvoorbeeld door wet- en regelgeving), of omdat de beoogde onderneming zichzelf niet kan financieren en daardoor afhankelijk blijft van overheidsmiddelen.”

De tolheffing op een publieke voorziening door een private partij is een concept welke door afspraken uit het verleden tussen Staat en Provincie Zeeland in stand gehouden wordt en anno 2021 niet binnen de nu geldende beleidskaders past. Het is de vraag of infrastructurele verantwoordelijkheden van de overheid welke gewoonlijk uit de algemene publieke middelen betaald dienen te worden zomaar kunt loslaten. Met name de inwoners van Zeeuws-Vlaanderen moeten tol betalen aan een met publiek geld in het leven geroepen privaatrechtelijke entiteit, een door winst gedreven N.V., voor infrastructuur waar geen alternatief voor is. Vergelijk dat met de rest van Nederland waar diverse grote infrastructurele projecten zijn gerealiseerd zonder tolheffing. De bijgestelde beleidsoverwegingen anno 2020 geven aanleiding om de huidige afspraken direct te herzien.

4. Algemeen juridisch kader

De tolheffing is gebaseerd op de Tunnelwet Westerschelde. In de “Nota naar aanleiding van het verslag” wordt door de minister een nadere toelichting gegeven dat het project alleen binnen bereik kan komen met een specifieke betaling door tunnelweggebruikers. (zie Kamerstukken II 1997/98 25675, 6. P.2-3): “Op zich lijkt zo’n betaling strijdig met het gelijkheidsbeginsel; immers, voor het gebruik van het wegennet hoeft niet specifiek door gebruikers te worden betaald. Wil men toch op afzienbare termijn dit tunnelproject werkelijkheid laten worden, dan is dus een bijzondere betaling door gebruikers onmisbaar. Tevens is daarbij, ook rekening houdend met de wens van de regering tot het waar mogelijk

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]



betrekken van de private sector bij investeringen in infrastructuur, gezocht naar een vorm die de op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel staande gebruikersbetaling naar omstandigheden aanvaardbaar maakt.”

Op grond van deze wet is het de N.V. Westerscheldetunnel (NV WST) toegestaan om een vergoeding te verlangen voor het gebruik van de openbare weg door de tunnel. Het toetsingsverbod van art. 120 Grondwet verhindert toetsing aan (art 1 van) de Grondwet, aan rechtsbeginselen en aan ander ongeschreven recht.

Hoewel het toetsingsverbod geldt voor de grondwet concluderen we dat de Tunnelwet Westerscheldetunnel inbreuk maakt op verdragsrechtelijk gewaarborgde rechten van inwoners van Zeeuws-Vlaanderen en dat de Tunnelwet Westerscheldetunnel ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen inwoners van Zeeuws-Vlaanderen en andere inwoners van Nederland. Inwoners van Zeeuws Vlaanderen lijden onder de gevolgen van ongerechtvaardigd onderscheid wegens hun ‘woonplaats’. Een inwoner van Zeeuws-Vlaanderen is afhankelijk van deze tunnel voor toegang tot de wegen in de rest van Nederland en alle daar aanwezige voorzieningen op het terrein van:

- arbeidsmarkt,
- overheidsdiensten,
- onderwijs en zorg

Deze voorzieningen zijn derhalve alleen toegankelijk voor inwoners van Zeeuws Vlaanderen wanneer zij tol betalen, terwijl deze toegangsdrempel voor andere inwoners van Nederland niet aanwezig is. Een gratis en redelijk alternatieve route om deze voorzieningen te bereiken is voor Zeeuws-Vlamingen niet aanwezig. Er is ook geen rechtvaardiging voor dit onderscheid.

Als gevolg van de tolheffing dragen inwoners van Zeeuws-Vlaanderen naar rato meer bij aan infrastructurele projecten dan inwoners in de rest van Nederland. De tolgelden worden gebruikt voor het afbetalen van een lening voor de aanleg van de Westerscheldetunnel bij de Nederlandse Staat, boven op de gebruikelijke motorrijtuigenbelasting en overige belastingen. Op iets wat een publieke dienst zou moeten zijn wordt ook nog eens 21% omzetbelasting geheven. Daarnaast worden dividenduitkeringen afkomstig uit de NV WST niet alleen voor de aflossing van de Westerscheldetunnel benut maar ook voor andere infrastructurele projecten in Zeeland, zoals de aanleg van de Sloeweg (N62) en de Sluiskiltunnel. Op deze wijze worden inwoners van Zeeuws-Vlaanderen extra belast voor de aanleg en het onderhoud van de aanwezige infrastructuur, terwijl deze infrastructuur een publieke functie vervult en de aanleg en het onderhoud gelijkelijk door alle burgers dient te worden gedragen. De Nederlandse Staat maakt op deze wijze inbreuk op verdragsrechtelijk gewaarborgde rechten en maakt ongerechtvaardigd onderscheid.

4.1 Ongerechtvaardigd en onrechtmatig

De Stichting Zeeland Tolvrij beschouwt het ontwerpen en in stand houden van een juridische constructie waardoor tolheffing op een cruciale wegverbinding mogelijk wordt gemaakt als onrechtmatig handelen. De weg werd ooit aangelegd als een regionale

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]



verbindingsweg maar is door de vele ingrepen aan toe leidende wegen veranderd naar een wegverbinding van (inter)nationaal belang. Voor Zeeuws Vlamingen betekent dat deze verbinding de enige mogelijkheid is om de weggetrokken en vrij toegankelijke geachte overheidsvoorzieningen en diensten van algemeen belang te kunnen bereiken. Ware de Tunnelwet in 1998 niet onrechtmatig dan is zij dit mettertijd geworden. Er wordt inbreuk gemaakt op:

- het recht om zich vrijelijk te verplaatsen;
- het recht om op gelijke voet te worden toegelaten tot overheidsvoorzieningen en -diensten van algemeen belang;
- het discriminatieverbod op grond van woonplaats;
- discriminatieverbod met betrekking tot het recht op familielevens;
- het verbod op discriminatie waar het gaat om toegang tot sociale en economische rechten;
- het verbod op het maken van onderscheid;
- en het recht op bescherming van het privéleven.

Daarnaast belemmert deze constructie de bestrijding sociale uitsluiting; de bevordering van harmonische ontwikkeling bij regionale verschillen en is er sprake van discriminatie die voortvloeit uit het dubbel betalen voor het gebruik van het wegennet.

Inbreuk maken op verdragsrechtelijk gewaarborgde rechten en ongerechtvaardigd onderscheid maken is een grondslag voor 'onrechtmatig handelen'.

5 Tolheffing van terugverdien- naar winstmodel voor overheden

Nog steeds betalen gebruikers van de tunnel voor het privatiseringsgedachtegoed uit 1998 en de winst die de overheid hierdoor maakt, terwijl de tunnel voor veel Zeeuwen een noodzakelijke voorziening is geworden door het centralisatiebeleid van diezelfde overheid.

Sinds de opening van de tunnel in 2003 is er door gebruikers tol betaald om de aanlegkosten van de tunnel terug te verdienen, maar ook om een significante winst uit te kunnen keren aan het Rijk en de Provincie Zeeland. Zo heeft het Rijk op deze manier niet alleen haar initiële investering van circa € 730 mln¹ terugverdiend, maar daarbovenop ook winsten en besparingen geboekt die tot en met 2019 oplopen tot een totaal van circa € 755 mln. Tot en met 2033 kunnen de totale winsten en besparingen voor het Rijk naar schatting zelfs toenemen tot € 1 miljard. Deze situatie is ontstaan doordat bij de start van het project is gekozen voor een aanpak gericht op rendement en privatisering die deze tunnel heeft gevormd tot een winstmachine voor het Rijk en de Provincie Zeeland. De kosten om de tunnel vanaf 2021 tolvrij maken, en deze situatie naar de toekomst toe te herstellen, vallen in het niet bij de winsten en besparingen die door het Rijk al zijn behaald.

¹ Bedragen zijn afgerond op miljoenen. Cijfers zijn gebaseerd op de jaarverslagen van de NV Westerscheldetunnel.

5.1 Durfinvestering met publiek geld

In 1998 is een constructie opgezet waarbij het Rijk optrad als durfinvesteerder en de aanleg van de tunnel voor het leeuwendeel heeft voorgeschoten tegen een rendement van minstens 7,5%.

De Provincie Zeeland had destijds niet het budget voor de aanleg van de tunnel en het Rijk wilde de kosten niet dragen voor deze vaste oeververbinding. Wel was het Rijk uiteindelijk bereid om als investeerder in eerste instantie

de aanlegkosten te financieren, maar alleen op basis van een bijzondere aanpak gebaseerd op tolheffing, een constructie die privatisering mogelijk maakt, en ten minste 7,5% rendement voor het Rijk. In andere woorden, de constructie die met de Tunnelwet en de oprichting van de NV werd opgezet was niet bedoeld om alleen de kostprijs terug te verdienen, maar ook om winstgevend te zijn voor de aandeelhouder. Zowel het Rijk als de Provincie Zeeland legden vast dat hun bijdragen aan de exploitatie van de auto-veren vanaf Provincie legden vast dat na opening van de tunnel de bijdragen aan de exploitatie van de auto-veren (de veren-bijdrage) voor een periode van 30 jaar hun bijdrage aan de exploitatie van de tunnel werd.

Aandelenkapitaal	€ 76.558.000
Extra kapitaal (agio)	€ 689.023.000
Totale investering	€ 765.581.000
af: terugontvangen kapitaal (agio)	-€ 157.000.000
af: reeds ontvangen dividend	-€ 159.926.000
Netto geïnvesteerd bedrag 1/7/2009	€ 448.655.000
Aandeel STAAT 95,4% Investering:	€ 428.017.000

Het privatiseren van de exploitatie van de Westerscheldetunnel was vanaf dag 1 een koppelverkoop met de financiering van de aanleg van de Sluiskiltunnel (kosten ca € 275 mln). In 2006 wilde zowel het Rijk als de provincie Zeeland de aandelen in de WST verkopen. Met het geld dat door de verkoop zou binnenkomen, wilde de provincie een tunnel onder het Kanaal Gent-Terneuzen financieren. Het is "een diepgewortelde wens van het Zeeuwse bedrijfsleven dat er een tunnel onder het Kanaal Gent-Terneuzen komt". Het Rijk was bereid de winst die boven de 7,5% rendement kwam in te zetten op de Sluiskiltunnel.

Bezorgd over de borging van het publiek belang, heeft Provinciale Staten van Zeeland zich in motie 2006 uitgesproken tegen privatisering en in 2009 besloten de aandelen van het Rijk geheel over te nemen. Bij deze verkoop verdiende het Rijk niet alleen haar investering terug, maar verzilverde het ook in één keer haar 7,5% rendement op de investering tot en met 2009. Bij deze verkoop kocht het Rijk ook haar bijdrage aan de exploitatie van de tunnel af tot en met 2033 voor een eenmalige som van € 881 mln.

Het verschil moest de Provincie Zeeland nog bijleggen om de aandelen over te nemen (€ 89 mln). Vanaf dat moment ging de jaarlijkse winstuitkering niet meer naar het Rijk, maar geheel naar de Provincie Zeeland.

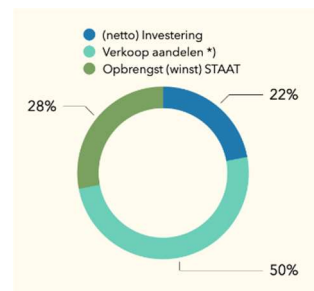
Dit speelde een belangrijke rol bij de verkoop van de aandelen, omdat de Provincie met deze nieuwe inkomstenbron in staat was om o.a. de Sluiskiltunnel te financieren. Provincie Zeeland besluit gedurende 10 jaar de dividenuitkeringen gebruiken om de financiële afspraken na te

komen inzake de Sluiskiltunnel. Anno 2021 is hiervan nog zo'n 5 jaar te gaan. Dan is er minstens ca € 90 mln betaald via de tolopbrengsten Westerscheldetunnel.

Bedrag	Staat 95,4%
(netto) Investering	€ 428.017.000
Verkoop aandelen *)	€ 970.749.000
Opbrengst (winst) STAAT	€ 542.732.000

Alles bij elkaar heeft de bouw van de Westerscheldetunnel het Rijk tot en met 2019 al circa € 755 mln opgeleverd aan winst en besparingen.

- **€ 543 mln rendement:** Het Rijk verlangde een rendement op haar investering van ten minste 7,5%. Dit is opgenomen in de verkoopprijs van €971 mln die in 2009 door de Provincie Zeeland is betaald voor de overname van de tunnel. In dit bedrag van €971 mln zit €428 mln om de resterende inleg van het Rijk terug te betalen.² De rest, €543 mln, is winst voor het Rijk.



- **€ 92 mln btw:** Over de ontvangen tol wordt btw gerekend. Met totale tolopbrengsten van €458 mln tot en met 2019 komt dat neer op een geschatte BTW afdracht voor het Rijk van €92 mln.

(6) Afdracht Omzetbelasting over de ontvangen TOL

Bedrag	OMZET	BTW
Omzet 19% tot 2012	€ 213.576.000	€ 40.580.000
Omzet 21% vanaf 2013	€ 244.316.000	€ 51.310.000
Totale gerealiseerde tolopbrengsten t/m 2019	€ 457.892.000	€ 91.890.000
Schatting 2020 t/m 2033 (€ 32.500.000 * 13 jaar) tegen 21%	€ 422.500.000	€ 88.730.000
Tolinkomsten resp. BTW	€ 880.392.000	€ 180.620.000

- **Circa €120 mln besparingen op rijksbijdrage aan veerverbinding:** Vóór opening van de tunnel droeg het Rijk bij aan de veerverbindingen over de Westerschelde. Na de bouw is dit omgezet naar een jaarlijkse bijdrage voor de exploitatie van de tunnel. Deze bijdrage liep op en was in 2009 circa € 50 mln.

Realisatie 'Rijksbijdrage veren Westerschelde' :

Bedrag	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Exploitatie bijdrage	€ 32.776.000	€ 41.587.000	€ 42.992.000	€ 44.873.000	€ 48.775.000	€ 51.116.000	€ 55.018.000

Met de verkoop van haar aandelen heeft het Rijk deze jaarlijkse bijdrage afgekocht voor een eenmalig bedrag van € 881 mln, waarmee de jaarlijkse bijdrage van het Rijk effectief verlaagd is naar € 38 mln per jaar tot en met 2033 (wat voor de tien jaar tussen 2009 en 2019 een verschil oplevert van €120 mln). Gelet op het oplopende karakter van de bijdrage voor 2009 is dit nog een conservatieve schatting. Wel moet vermeld worden dat bij deze vertaling naar een jaarlijkse bijdrage nog geen rekening gehouden is met de rekenrente

² Er is initieel € 766 mln geïnvesteerd door het Rijk en de Provincie Zeeland, maar voorafgaand aan de verkoop was al €317 mln terugbetaald via dividenden en terugontvangen kapitaal (agio) waardoor er € 428 mln overbleef als investering van het Rijk.

(4,5%) en indexatie (1,5%) die gebruikt is bij het vaststellen van het afkoopbedrag, en de mate waarin deze in de praktijk realistisch zijn gebleken.³

Zoals eerder genoemd heeft het Rijk met de Westerscheldetunnel niet alleen de bouwkosten voorgeschoten, maar ook een lucratieve investering voor zichzelf opgezet ten koste van de tolbetaler. Indien de gebruikers enkel de kostprijs van de tunnel zouden betalen, dan was deze al in 2019 afbetaald. Dat niet alleen, de winsten en besparingen die door het Rijk en de Provincie worden behaald door deze constructie zullen tot 2033 alleen maar toenemen. Zo zal de btw die over de tol afgedragen wordt naar eigen schatting het Rijk nog eens € 80-90 mln opleveren vanaf 2020. Ook werkt de verlaging van de jaarlijkse exploitatiebijdrage van het Rijk aan de tunnel door, wat voor de periode tussen 2020 en 2033 neerkomt op circa € 160-170 mln.

Als de situatie ongewijzigd blijft, dan zal het Rijk ten koste van de tolbetaler al snel winsten en besparingen realiseren die rond of zelfs boven de € 1 miljard liggen. Daarbij ontvangt de Provincie Zeeland sinds 2009 alle resterende winst die met de tunnel gemaakt worden. Dit is geld wat direct of indirect betaald wordt aan de overheid bovenop reguliere belastingen en heffingen.

5.2 Hardnekkig verschil van inzicht

De ontstane situatie kan naar de toekomst toe hersteld worden door het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel, waarbij de kosten hiervoor slechts een fractie zijn van de winsten en besparingen die al gerealiseerd zijn door het Rijk. Deze kosten zijn lager dan tot nu toe werd berekend door de Provincie Zeeland, welke deze stelt op € 400 mln. De Stichting Zeeland TOLVRIJ heeft berekend dat de kosten direct gerelateerd aan het vanaf 14 maart 2021 tolvrij maken van de Westerscheldetunnel te verifiëren zijn tot een hoogte van EUR 265,5 mln tot 2033. Dit betreft de volgende posten:

- Operationele kosten: totaal € 95,5 mln
- Salariskosten inclusief 3% indexering: € 19,5 mln
- Onderhoudskosten en overige bedrijfskosten: € 76 mln
- Afwaardering deelneming en verlies van dividend: totaal € 170 mln (missen toekomstige inkomsten)
- Afwaardering aandelen NV Westerscheldetunnel op de balans van Provincie Zeeland: € 108 mln
- Afschrijving Sluiskiltunnel: boekwaarde eind 2020 balans Provincie Zeeland € 40 mln
- Exploitatie, onderhoud en verzekering Sluiskiltunnel: € 22 mln (dekking dividenduitkering vervalt de komende 5 jaar)

In een gesprek met de enig aandeelhouder de provincie met actieve inbreng van de tunneldirectie werden de verschillen van ruim 100 miljoen verklaart door te verwachten

³ De eenmalige afkoopsom is door het Rijk aan de Provincie Zeeland betaald. De Provincie heeft op haar beurt in 2009 een deel hiervan doorgezet naar de NV die de tunnel exploiteert. Door maar € 540 mln over te maken in plaats van €881 mln, is hiermee de jaarlijkse exploitatiebijdrage effectief verlaagd van € 55 mln in 2009 naar €23 mln vanaf 2010. Effectief worden hierdoor de dividenden die de Provincie jaarlijks ontvangt verlaagd (de € 341 mln die niet is doorgezet naar de NV kan gezien worden als een voorschot voor de Provincie op toekomstige dividenden).

vervangingsinvesteringen en rente. Beiden bedragen elk € 50 mln en zijn verder niet verifieerbaar.

Het blijft de vraag of NV WST (of een gelieerde rechtspersoon) tolgelden die zijn geïnd bij de Westerscheldetunnel mag aanwenden voor de bouw van andere tunnels, viaducten en wegen. Hetzelfde geldt voor de vraag of de winsten die NV Westerscheldetunnel moet maken in opdracht van de aandeelhouder niet onevenredig hoog zijn en zich verzet tegen de inhoud en strekking van de Tunnelwet Westerschelde én of de aandelenoverdracht van Rijk naar Provincie zich wel verhoudt met de Tunnelwet.

De staat gedraagt zich tegenover haar burgers als ware het melkkoeien in plaats van werkpaarden. Wanneer de burger zich zo zou gedragen ten aanzien van de Staat dan zou de Staat maatregelen treffen en alles terugvorderen wat te veel is betaald.

Wij pleiten daarom voor een tolvrij Zeeland al was het maar om naar de toekomst toe te voorkomen dat “onze” overheid geld verdiend aan een overtocht die voor veel inwoners, in het bijzonder voor Zeeuws Vlamingen, in toenemende mate geen luxe maar noodzaak is.

Stichting Zeeland TOLVRIJ
Februari 2021

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]

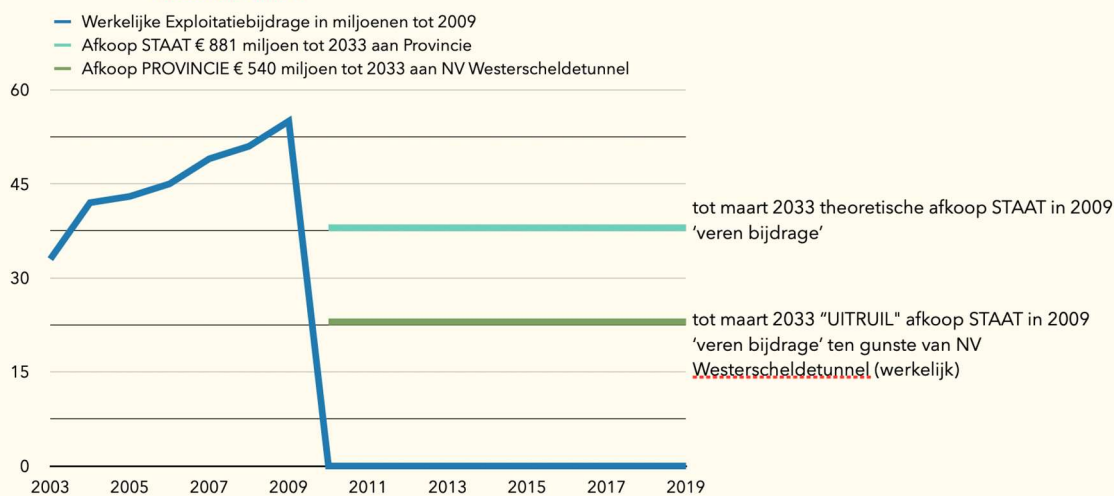


Bijlagen: (bedragen in mln €)

(4) Bijdrage 'veren' historie Westerscheldetunnel NV vs AFKOOP door Staat/Provincie-1

Bedrag	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Werkelijke Exploitatiebijdrage in miljoenen tot 2009	33	42	43	45	49	51	55	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Afkoop STAAT € 881 miljoen tot 2033 aan Provincie								38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
Afkoop PROVINCIE € 540 miljoen tot 2033 aan NV Westerscheldetunnel								23	23	23	23	23	23	23	23	23	23

(5) Effect afkoop verenbijdrage door STAAT en daarna PROVINCIE



(7) Effecten UITRUIL afkoop 'veren-bijdrage' tov historie

Bedrag	WAS gemiddeld 2008/2009	Afkoop per jaar	Vershil per jaar	Aantal jaren	"Besparing" Staat resp. via Provincie
Besparing STAAT afkoop € 881 miljoen	€ 50.000.000	€ 38.000.000	€ 12.000.000	23	€ 276.000.000
Effect Provincie : "ontvangt € 881 miljoen en "koopt" af voor € 540 miljoen met NV Westerscheldetunnel	€ 38.000.000	€ 23.279.000	€ 14.721.000	23	€ 338.583.000
Totaal			€ 26.721.000	23	€ 614.583.000

Effect uitruil 'veren-bijdrage' komt ten laste van de NV Westerscheldetunnel als lagere exploitatie bijdrage en door tol-opbrengsten gecompenseerd moet worden over de periode 2009-2033

Vervolg Bijlagen:

De financiële consequenties van de diverse transacties kunnen als volgt worden weergegeven:

(8) Conclusie de Westerscheldetunnel qua investering ad € 765.000.000 wordt minstens 2 keer betaald

Titel	Bedrag
Verkoop aandelen	€ 542.732.000
Besparing afkoop veren bijdrage	€ 614.583.000
	€ 1.157.315.000
BTW ontvangsten	€ 180.620.000
INKOMSTEN STAAT	€ 1.337.935.000
DIVIDENDUITKERINGEN NV Westerscheldetunnel	
periode Staat/Provincie	€ 159.992.000
periode Provincie t/m 2019	€ 135.497.000
	€ 295.489.000
Schatting periode 2020-2033	€ 150.000.000
	€ 445.489.000
Ontvangsten Staat/Provincie	€ 1.783.424.000

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]



Bijlage: Achtergrondinformatie: onderzoeksrapporten en persberichten

<http://evertmeijers.com/tolweg-tol-weg-scenariostudie-westerscheldetunnel/rapport-tolweg-of-tol-weg-tudelft-zb/> In "TOLWEG of TOL WEG" wordt verkend wat de ruimtelijke, economische, demografische en maatschappelijke gevolgen zouden zijn van het continueren van de tolheffing voor de Westerscheldetunnel en het afschaffen daarvan.

[https://www.zeelandtolvrij.nl/uploads/baalen_c_c_van_het_verdriet_van_zeeuws-vlaanderen%20\(1\).pdf](https://www.zeelandtolvrij.nl/uploads/baalen_c_c_van_het_verdriet_van_zeeuws-vlaanderen%20(1).pdf) Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2018. Regio versus Randstad: "Het verdriet van Zeeuws Vlaanderen"

https://www.researchgate.net/publication/321315495_Effecten_van_de_Westerscheldetunnel_Samenvatting_onderzoeksresultaten_en_beleidsaanbevelingen "Effecten van de Westerscheldetunnel: Samenvatting onderzoeksresultaten en beleidsaanbevelingen"

[Meijers E Van der Wouw D 2019 Rural Studies - Struggles and strategies of rural region in he age of the 'urban triumph'.pdf \(googleusercontent.com\)](https://www.researchgate.net/publication/321315495_Effecten_van_de_Westerscheldetunnel_Samenvatting_onderzoeksresultaten_en_beleidsaanbevelingen) "Struggles and strategies of rural region in the age of the 'urban triumph' "

Uit de pers:

NRC: Schande die tol voor de Westerscheldetunnel

https://www.researchgate.net/publication/324260039_Schande_die_tol_voor_de_Westerscheldetunnel

Trouw:

[Opinie Trouw Zeeland te ver Meijers.pdf \(googleusercontent.com\)](https://www.researchgate.net/publication/324260039_Schande_die_tol_voor_de_Westerscheldetunnel)

Economische schade coronacrisis verschil per regio : [https://www.e-](https://www.e-pages.dk/pzc/6271/article/1118002/11/1/render/?token=467409a46ee0879369429d999afabc39)

[pages.dk/pzc/6271/article/1118002/11/1/render/?token=467409a46ee0879369429d999afabc39](https://www.e-pages.dk/pzc/6271/article/1118002/11/1/render/?token=467409a46ee0879369429d999afabc39)

POWned De Hofbar

https://www.npostart.nl/de-hofbar/03-11-2020/POW_04779830

AVROTROS Radar. WAAROM?! jongerenprogramma

<https://www.youtube.com/watch?v=WwQpcasV7Zs&feature=youtu.be>

NOS Journaal

<https://www.facebook.com/1644816582424225/videos/766794643894399>

<https://www.facebook.com/westerscheldetunneltolvrij/videos/1698283263744223/>

<https://nos.nl/artikel/2099053-zeeuwen-naar-den-haag-voor-tolvrije-westerscheldetunnel.html>

<https://nos.nl/artikel/2102740-westerscheldetunnel-kan-eerder-tolvrij.html>

<https://nos.nl/artikel/2230359-westerscheldetunnel-tijdelijk-tolvrij-na-ongelukken.html>

WNL

<https://www.facebook.com/westerscheldetunneltolvrij/videos/414352539141288/>

Omroep Zeeland

<https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/111064/Zeeuws-Vlaamse-boeren-Tunnel-moet-tolvrij>

<https://www.facebook.com/westerscheldetunneltolvrij/videos/625995181533222/>

<https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/118363/Dit-willen-de-Zeeuwen-in-ruil-voor-de-mariniers-tolvrije-tunnel-en-waterstoffabriek>

Provincie

<https://www.zeeland.nl/verkeer-en-openbaar-vervoer/sluis-kiltunnel-en-westerscheldetunnel/waarom-tol-de-westerscheldetunnel>

Binnenlandsbestuur: België trekt aan Zeeuws Krimpgebied

<https://onlinetouch.nl/binnenlandsbestuurmarketing/bb-15-2020?html=true#/34/>

Stichting Tolvrij Zeeland. [info@zeelandtolvrij.nl]

