

Tolvrije Westerscheldetunnel

Onderzoek financiële mogelijkheden en bekostigingsmodellen

Maart 2021

ARCADIS

Tolvrije Westerscheldetunnel

Onderzoek financiële mogelijkheden en bekostigingsmodellen

Auteur(s):
Remco Derksen
Maarten van der Vlies
Kees Hörchner
Martin van der Does de Bye

In opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Plaats, datum:
Rotterdam, 1 april 2021

Status:
Definitief

Rebel
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com

Inhoudsopgave

1. Samenvatting **1**

2. Aanleiding en onderzoeksvraag **4**
2.1 Achtergrond 4
2.2 Tolheffing en organisatie 6
2.3 Onderzoeksvraag 7
2.3.1 Twee aspecten financiële studie: bepalen financieel effect en mogelijkheden bekostiging 7
2.3.2 Relatie tussen de deelonderzoeken 7
2.4 Rapportage en besluitvorming 8

3. Aanpak onderzoek financiële mogelijkheden **9**
3.1 Informatieverantwoording 9
3.2 Aanpak in vijf stappen 10
3.3 Gesprekspartners 11
3.4 Onderzochte varianten 11
3.5 Financieel model 13
3.5.1 Bepalen van de referentiesituatie 13
3.5.2 Doorrekenen van de verschillende varianten 14
3.5.3 Vergelijking met referentiesituatie 14

4. Uitgangspunten en aannames **15**
4.1 Organisatorische uitgangspunten en aannames 15
4.2 Financiële uitgangspunten en aannames 15
4.2.1 Referentie: tol voor de Westerscheldetunnel tot en met medio maart 2033 15
4.2.2 Vervroegd tolvrij maken Westerscheldetunnel 16

5. Financieel effect varianten tolvrije Westerscheldetunnel **18**
5.1 Financieel effect twee hoofdvarianten vervroegd tolvrij 2022 en 2025 18
5.1.1 Totaal financieel effect 18
5.1.2 Financieel effect Westerscheldetunnel 19
5.1.3 Financieel effect Provincie Zeeland 21
5.2 Financieel effect van het gedeeltelijk tolvrij maken 23

6. Gevoeligheidsanalyses **24**
6.1 Financiële impact van organisatorische keuzes voor beheer WST 24
6.2 Covid-19 25
6.3 BTW 25
6.4 Overige besparingen bij andere partijen 26

7. Mogelijkheden voor bekostiging **27**
7.1 Beschrijving onderzochte mogelijkheden 27
7.2 Afweging mogelijkheden bekostiging 29
7.3 Samenvatting afweging mogelijkheden bekostiging 32
7.4 Overwegingen uit het onderzoek inzake bekostiging 33

8. Conclusies **34**
8.1 Conclusies financieel effect 34
8.2 Conclusies bekostigingsmogelijkheden 35

1. Samenvatting

In september 1995 is door de ministerraad besloten tot bouw en exploitatie van de Westerscheldetunnel (hierna WST), een verbinding tussen Zeeuws-Vlaanderen (Terneuzen) en Zuid-Beveland (Borssele). De tunnel wordt sinds de opening op 14 maart 2003 voor een periode van dertig jaar (tot 2033) geëxploiteerd door de NV Westerscheldetunnel. In de Tunnelwet Westerschelde van 29 september 1998 is vastgelegd dat er tol geheven wordt gedurende 30 jaar vanaf opening en zijn er regels opgenomen voor het vaststellen van de toltarieven. De WST zal conform afspraak in maart 2033 overgedragen worden aan het Rijk.

Om tot realisatie van de Kanaalkruising Sluiskil te komen heeft de Provincie Zeeland de aandelen van het Rijk in de NV Westerscheldetunnel (hierna NV WST) in 2009 overgenomen. De overname van de WST door de Provincie Zeeland stelde de Provincie in staat om vanaf 1 juli 2009 de tolopbrengsten ook in te zetten voor de realisatie van de Sluiskiltunnel. Op een later tijdstip zijn ook middelen vanuit de tolopbrengsten ingezet voor bekostiging van de Sloeweg.

De NV WST is belast met de tolinning en het verkeers- en incidentenmanagement, beheer en onderhoud van de WST en het daarbij behorende tracé, waartoe de Sluiskiltunnel en de Sloeweg behoren.

Motie Schonis en onderzoek naar financiële effecten en bekostiging tolvrije WST
Op weg naar de kabinetsformatie in 2021, heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van kamerlid Schonis. Deze motie (Kamerstuk 35570, nr. 41) van 24 november 2020 betreft het verzoek aan de regering om onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een tolvrije WST. Het onderzoek naar de mogelijkheden van een tolvrije WST bestaat uit twee onderdelen:

1. Onderzoek naar de sociale en economische effecten van een tolvrije tunnel op Zeeuws-Vlaanderen en op Zeeland als geheel.
2. Onderzoek naar de financiële mogelijkheden om de WST tolvrij te maken, hierbij te kijken naar verschillende bekostigingsmodellen.

In dit rapport zijn de resultaten weergegeven van onderzoek naar de tweede vraag. De eerste vraag is onderzocht door adviesbureau Ecorys. Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is een onderscheid gemaakt in de volgende twee aspecten:

1. Bepalen van het financiële effect van het eerder dan in maart 2033 tolvrij maken van de WST. Hiervoor zijn meerdere varianten onderzocht. Bij het bepalen van het financieel effect is zowel gekeken naar het toekomstige financieel tekort van de WST, als derving van inkomsten bij de Provincie Zeeland door mis te lopen dividenden. Voor het bepalen van het financieel effect van de varianten is speciaal een financieel model opgezet, gebaseerd op en afgestemd met de begrotingen van de NV WST en de Provincie Zeeland.
2. Beoordelen welke mogelijkheden er zijn voor bekostiging van een mogelijk toekomstig tekort en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

Dit onderscheid is gemaakt, omdat de aard en de omvang van het financieel effect van verschillende varianten aanknopingspunten kan bieden voor bekostigingsmogelijkheden.

Onderzochte varianten en financieel effect
Voor de varianten is onderscheid gemaakt in (i) een referentievariant voor het doortrekken van de huidige (2021) hoogte van tolheffing tot en met 2033 en (ii) varianten om de WST vervroegd tolvrij te maken, al dan niet stapsgewijs. De referentievariant is in dit onderzoek gebruikt om de varianten voor het vervroegd tolvrij maken van de WST mee te vergelijken en daarmee het financieel effect te kunnen bepalen. Vervolgens zijn er meerdere varianten onderzocht voor het tolvrij maken van de WST:

1. *Tolvrij maken per januari 2022*. Dit is, afhankelijk van de snelheid van te maken afspraken en besluitvorming, de eerste mogelijkheid om geen tol te heffen voor het passeren van de WST.
2. *Tolvrij maken per mei 2025*. Gedachte achter deze variant is dat per mei 2025 de Sluiskiltunnel, welke qua afspraken tussen Rijk en regio en qua verkeersnetwerk samenhangt met de WST, wordt overgedragen aan het Rijk. Overdracht zou dan tezamen met de WST kunnen plaatsvinden.
3. *Gedeeltelijk tolvrij maken*. Deze variant spreidt het financieel effect geleidelijk in de tijd of maakt het financieel effect kleiner.

In de doorrekening van de varianten is aangenomen dat de NV WST als beheersorganisatie blijft bestaan, in elk geval tot medio maart 2033. Een nog te maken impactanalyse door Rijkswaterstaat zal duidelijk moeten maken wat er nodig is voor een overdracht van beheer, onderhoud en bediening van de WST en het verkeers- en incidentmanagement. In de varianten van geheel tolvrij maken van de WST worden werkzaamheden voor tolinning en de dochteronderneming Movenience gestaakt. Hiervoor zijn afvloeiingskosten opgenomen in de berekeningen van het financieel effect. Voor de varianten met betrekking tot het gedeeltelijk tolvrij maken zijn nog wel werkzaamheden en mensen nodig voor de tolinning.

Voor wat betreft het financieel effect van het vervroegd tolvrij maken van de WST zijn de conclusies uit dit onderzoek als volgt:

- Het financieel effect van vervroegd tolvrij maken vanaf 2022 leidt tot een tekort van 340 miljoen euro. Dit effect kan worden uitgesplitst in een financieel tekort voor de instandhouding en organisatie van de WST van 158 miljoen euro (dit betreft voornamelijk exploitatie, bediening, organisatie en beheer en onderhoud van de tunnel) en een begrotingstekort voor de Provincie Zeeland van 181 miljoen euro. Dit begrotingstekort voor de Provincie Zeeland ontstaat door het wegvallen van dividenduitkeringen, waardoor een tekort ontstaat in de bestemmingsreserve. De middelen in deze bestemmingsreserve worden aangewend om kosten voor afschrijving, onderhoud en rentelasten van de Sluiskiltunnel en de Sloeweg, als wel de rentelasten voor de investering aan de WST te dekken. Tevens wordt de reserve vanaf 2025 opgebouwd om de afschrijving van de WST in 2033 te kunnen opvangen.
- Het financieel effect van vervroegd tolvrij maken vanaf 2025 leidt tot een tekort van 261 miljoen euro. Dit effect vertaalt zich in een financieel tekort voor de instandhouding van de WST van 131 miljoen euro en een begrotingstekort voor de Provincie Zeeland van 130 miljoen euro.

	Tolvrij vanaf 2022	Tolvrij vanaf 2025
Financieel effect tolvrij maken	**340**	**261**
Financieel tekort WST	*158*	*131*
Begrotingstekort Provincie Zeeland	*181*	*130*

- Er zijn ook varianten doorgerekend die gericht zijn op het gedeeltelijk tolvrij maken van de WST, door middel van een afbouwend toltarief tot en met 2033, een tarief dat alleen geldt voor vrachtverkeer en lange/hoge voertuigen en door een verlaging van het toltarief tot een kostendekkend tarief voor beheer en instandhouding van de WST. Het financieel effect van deze varianten komt met respectievelijk 191 miljoen euro, 223 miljoen euro en 175 miljoen euro lager uit dan het geheel tolvrij maken van de WST. Voor deze varianten geldt dat de resterende tolopbrengsten vrijwel voldoende zijn om de kosten voor de WST te dekken, maar niet voldoende zijn om het begrotingstekort bij de Provincie Zeeland op te vangen.

	A. Afbouwend tarief	B. Vrachttarief	C. Kostendekkend tarief
Financieel effect tolvrij maken	***191***	***223***	***175***
Financieel tekort WST	*21*	*39*	-
Begrotingstekort Provincie Zeeland	*170*	*183*	*175*

- Het uitgangspunt dat de NV WST blijft bestaan komt voort uit het feit dat er (nog) geen impactanalyse is uitgevoerd voor een eventuele overdracht van het beheer van de WST naar Rijkswaterstaat en daarvoor dus (nog) geen financiële gegevens zijn. Wel is, middels een gevoeligheidsanalyse, bekeken of mogelijkerwijs (substantiële) kostenbesparingen te realiseren kunnen zijn bij een overgang van het beheer van de NV WST naar Rijkswaterstaat. Uit de gevoeligheidsanalyse blijken deze besparingen vooralsnog niet substantieel.

- Tenslotte is ook de impact van de te verwachte toename van de verkeersintensiteiten door het tolvrij maken van de WST onderzocht, met name op mogelijke extra kosten voor onderhoud. In de periode tot en met 2027 is al een stapsgewijze vervanging en/of renovatie van kwetsbare delen van het wegdek voorzien, waardoor er in de periode tot en met begin 2033 geen kosten zijn opgenomen voor extra onderhoud, als gevolg van toename van het verkeer in een situatie zonder tol.

Mogelijkheden voor bekostiging

Voor het eventueel dekken van (een deel van) het financiële tekort, is een onderscheid gemaakt tussen dragers van de bekostiging en de hen beschikbare bekostigingsinstrumenten. Er zijn drie dragers, het Rijk, de regio (Provincie Zeeland en/of gemeenten) en mede-bekostiging door het bedrijfsleven. Qua instrumentarium voor bekostiging zijn de op dit moment bekende mogelijkheden meegenomen. Dit betreft de reguliere begrotingssystematiek bij Rijk en regio, het omzetten van tol in schaduwtol, dekken van het tekort via de aanstaande vrachtwagenheffing, verhogen van de provinciale opcenten en een afspraak/convenant met het Zeeuws bedrijfsleven om bij te dragen.

Er is op het eerste oog geen éénduidige drager die of instrument dat een volledige dekkende oplossing zal vormen voor de bekostiging van het tekort:

- In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is geen vrije ruimte tot en met 2030, waardoor herprioritering en/of afstel van projecten naar verwachting nodig zal zijn. In geval van een kleiner of jaarlijks te dekken bedrag, is het probleem van budgettaire inpassing navenant kleiner. Dekking vanuit de algemene middelen van het Rijk hangt samen met (beleids)afspraken en prioriteiten, maar is vanzelfsprekend beter te overzien.
- De begroting van de Provincie Zeeland biedt geen ruimte voor dekking van het tekort, ook niet in geval van een jaarlijks bedrag. De provincie heeft beperkt mogelijkheden om een substantieel tekort op haar begroting op te vangen. Verhoging van de provinciale opcenten zal slechts een (klein) deel van het tekort kunnen dekken. Ook voor een bijdrage vanuit de gemeenten zijn er naar verwachting geen mogelijkheden.
- Omzetten van tol in schaduwtol biedt vanuit financieel perspectief geen toegevoegde waarde. De langjarige kosten voor de WST en benodigde dividenden voor de Provincie Zeeland zijn voldoende duidelijk voor een eventuele afspraak over een jaarlijks bedrag. Een afspraak over het dragen van het risico van verkeersintensiteiten is daarvoor niet nodig.
- Dekking van een deel van het tekort via een afspraak met het bedrijfsleven, dat thans voor zakelijke ritten tol betaalt, is naar verwachting lastig in te regelen om een aantal redenen: een verplichting voor bijdrage is niet mogelijk met free ridership als mogelijk effect en het Zeeuwse bedrijfsleven wordt benadeeld ten opzichte van niet Zeeuws bedrijfsleven.
- Voor het (deels) dekken van het tekort via de aanstaande vrachtwagenheffing is geen voorziening in de concept wettekst en het is geen onderdeel van de afspraken met de sector. In geval van toepassing van dit instrument zullen beide herzien moeten worden.

Tot slot nog twee overwegingen, mocht een besluit tot het vervroegd tolvrij maken van de WST en met name een afspraak over dekking van het financiële tekort aan de orde zijn:

- Een (eventuele) afspraak over de dekking van het tekort kan in beeld komen, indien daarbij twee aspecten in ogenschouw worden genomen. Ten eerste is de draagkracht van de regio beperkt en heeft het Rijk per definitie ruimere mogelijkheden. Ten tweede zijn de verschillende onderdelen van het tekort, zoals de boek- en restwaarde van de WST, de kosten voor beheer, bediening en organisatie en rentelasten duidelijk en af te bakenen. Hierdoor is toewijzing van onderdelen van het tekort aan dragers daarvan mogelijk.
- Vanuit financieel perspectief lijkt 2025 de beste timing van het effectueren van een mogelijk besluit over het vervroegd tolvrij maken van de WST. In 2025 vindt de overdracht van de Sluiskiltunnel aan het Rijk plaats en is vanuit financieel oogpunt een eventuele afspraak met betrekking tot de WST het meest zuiver te maken. Immers de bestemmingsreserve van de Provincie Zeeland heeft vanaf 2025 nog uitsluitend betrekking op de WST. Bovendien is er zodoende tijd om met Rijkswaterstaat en NV WST afspraken te maken over hoe om te gaan met beheer en onderhoud, bediening en organisatie van de WST.

2. Aanleiding en onderzoeksvraag

2.1 Achtergrond

Al enkele honderden jaren varen er veerponten over de Westerschelde. De oorsprong van het veer Breskens - Vlissingen gaat terug tot de 16e eeuw. De veren verbonden Zeeuws-Vlaanderen met Walcheren, de Bevelanden en daarmee met de rest van Nederland. De veren hadden als nadeel dat zij bij slecht weer uit dienst werden genomen. Ook was het voor de reiziger onzeker of er op het gewenste moment capaciteit beschikbaar was. Daarmee was de veerverbinding niet altijd even betrouwbaar en bovendien boden de veren geen 24-uurs verbinding.

Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is in de Tweede Kamer gesproken over de aanleg van een brug of een tunnel. In september 1995 is door de ministerraad besloten tot bouw en exploitatie van de Westerscheldetunnel (hierna WST), een verbinding tussen Zeeuws-Vlaanderen (Terneuzen) en Zuid-Beveland (Borssele). Deze vaste oeververbinding zorgt voor een betrouwbare en snelle verbinding. Daarnaast komt de vervanging van de veren de veiligheid van de scheepvaart over dit drukbevaren water ten goede.

Voor de exploitatie van de WST is op 29 september 1998 de Tunnelwet Westerschelde aangenomen in de Eerste Kamer. In de Memorie van Toelichting wordt ingegaan op de motieven van de Rijksoverheid om bij te dragen aan de bekostiging van de aanleg van de tunnel:

> "Aan de toezegging van het Rijk mee te werken heeft onder meer een afweging ten grondslag gelegen rond de vraag hoe de kostenontwikkeling bij voortzetting van rijksbijdragen aan de veerverbindingen zich zou verhouden tot een – in de tijd eindigende – bijdrage aan een vaste oeververbinding. Nadat de Provincie Zeeland – ondanks de door het Rijk toegezegde medewerking – had moeten concluderen dat de totstandbrenging van dit project de financiële spankracht van de Provincie te boven zou gaan, heeft de regering zich vervolgens beraden over de mogelijkheden het initiatief tot uitvoering van de vaste oeververbinding over te nemen."

Verder staat in de Tunnelwet onder andere beschreven dat er tol geheven wordt gedurende 30 jaar en zijn er regels opgenomen voor het vaststellen van de tarieven. De minister beargumenteert het heffen van tol in de Memorie van toelichting als volgt:

> "Tegenover het feit dat gebruikers van dit bijzondere object zullen moeten betalen, staat het feit dat nu voor het gebruik van de veren over de Westerschelde door gebruikers ook moet worden betaald."

Een bijkomende afspraak is dat provincie Zeeland tussen Vlissingen en Breskens een fiets-voetveer zou (doen) exploiteren. De Westerschelde Ferry vervult deze functie.

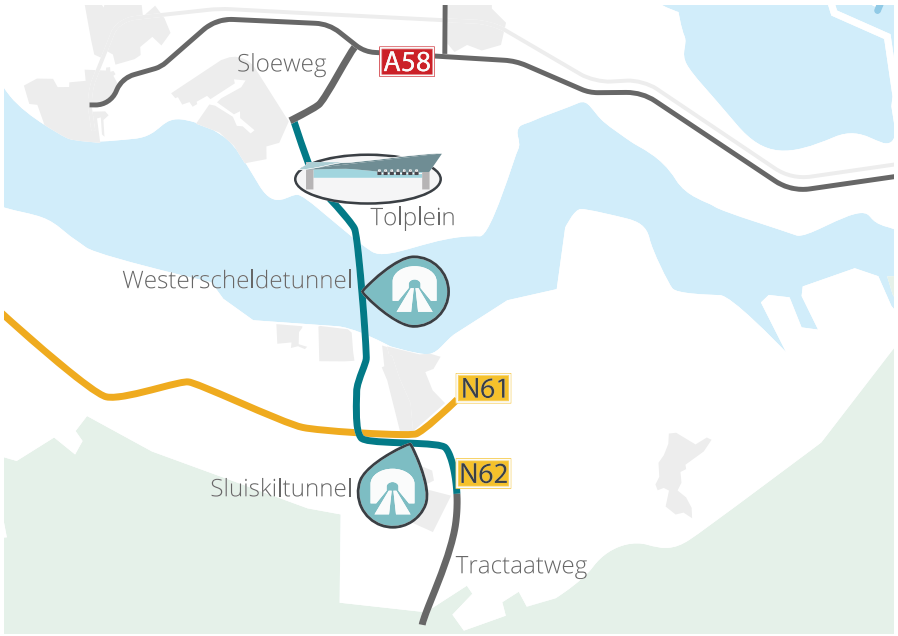
De N.V. Westerscheldetunnel (hierna NV WST) is op 9 november 1998 opgericht en had en heeft als primaire taak de bouw en exploitatie van de WST. Tot de taken behoren de tolinning, het verkeers- en incidentmanagement en het onderhoud en beheer van de WST, de Sluiskiltunnel en de toeleidende wegen. De tunnel wordt sinds de opening op 14 maart 2003 voor een periode van dertig jaar (tot medio maart 2033) geëxploiteerd door de NV WST. De bouw van de tunnel en de aanleg van de toeleidende wegen hebben destijds 750,8 miljoen euro (excl. btw) gekost.

Op 18 mei 2009 is met de Overeenkomst Westerscheldetunnel de overname van 95,4% van de aandelen van de Staat door de Provincie Zeeland bekrachtigd. Tevens is op die datum de afspraak tussen het Rijk en de Provincie Zeeland gemaakt over de bouw en bekostiging van de Sluiskiltunnel. Sinds 1 juli 2009 zijn alle aandelen in handen van de Provincie Zeeland en is de tunnel eigendom van de Provincie Zeeland. De Sluiskiltunnel is geopend en in gebruik genomen op 19 mei 2015. Rijkswaterstaat neemt het beheer en onderhoud van de Sluiskiltunnel over vanaf 2025 en van de WST en de N62 (met een ruil tegen de N61-West, die overgaat naar de Provincie Zeeland), in 2033.

Overdracht aandelen WST aan Provincie Zeeland in 2008/2009
Om tot realisatie van de Kanaalkruising Sluiskil te komen heeft de Provincie Zeeland de aandelen van het Rijk in de NV Westerscheldetunnel in 2009 overgenomen. Daarmee kreeg de provincie directe sturing op de exploitatie en financiën van de NV WST en was daarmee in staat om realisatie van de Sluiskiltunnel – en later de Sloeweg - zeker te stellen. De Sluiskiltunnel en de Sloeweg liggen beide op het tracé van de Westerscheldetunnel. In de afspraak tussen het Rijk en de provincie zijn de overdracht van de aandelen van de NV WST en de toekomstige exploitatiesubsidie, die het Rijk jaarlijks zou verstrekken tot 2033, verrekend. Meer informatie over de aandelentransactie in 2009 is te vinden in het statenbesluit van de Provinciale Staten d.d. 29 mei 2009[1].

1. zeeland.nl/digitaalarchief/zee0900623

Tol wordt geheven op het Tolplein Westerscheldetunnel in Borssele, voor beide rijrichtingen. Onderstaande figuur geeft een overzicht van het tunneltracé, inclusief beide tunnels, alsmede aangrenzende wegen, zoals de N61.



Figuur 1: Tunneltracé Westerscheldetunnel

De overname van de WST door de Provincie Zeeland stelde de Provincie in staat om vanaf 1 juli 2009 de tolopbrengsten ook in te zetten voor de realisatie van de Sluiskiltunnel. Op een later tijdstip zijn ook middelen vanuit de tolopbrengsten ingezet voor bekostiging van de Sloeweg.

Vanaf enkele jaren na de opening van de WST wordt er – met name vanuit Zeeuws-Vlaanderen – actie gevoerd voor het tolvrij maken van de WST, onder andere door de Stichting Zeeland Tolvrij. De Stichting heeft de argumenten voor het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel beschreven in de publicatie 'Gedachten zijn TOLVRIJ'.

2.2 Tolheffing en organisatie

De NV WST is belast met de tolinning, het verkeers- en incidentenmanagement en het onderhoud en beheer van de WST en het daarbij behorende tracé, waartoe de Sluiskiltunnel (SKT) en de Sloeweg behoren. Tevens worden enkele werkzaamheden uitgevoerd voor de Westerschelde Ferry.

Er bestaan vijf verschillende tolcategorieën:

1. Personenvervoer (categorie 1).
2. Personenvervoer met aanhanger (categorie 2).
3. Vrachtwagens en bussen (categorie 3).
4. Vrachtwagencombinaties (categorie 4).
5. Motoren (categorie 5).

Voor elke categorie gelden verschillende basistarieven, welke via de Tunnelwet Westerschelde zijn gekoppeld aan een referentietarief. Daarnaast is het mogelijk voor passerende voertuigen een t-tag te gebruiken. T-tags zijn persoonlijk en gekoppeld aan een gebruiker. Bij passeren van de tunnel wordt de t-tag geregistreerd en kan het passerend voertuig in één keer doorrijden. De verschuldigde tol wordt via een persoonlijk account verrekend. De tarieven voor t-tag gebruikers zijn voordeliger dan voor gebruikers zonder t-tag (3 euro voor personenauto's ten opzichte van 5 euro voor normale gebruikers).

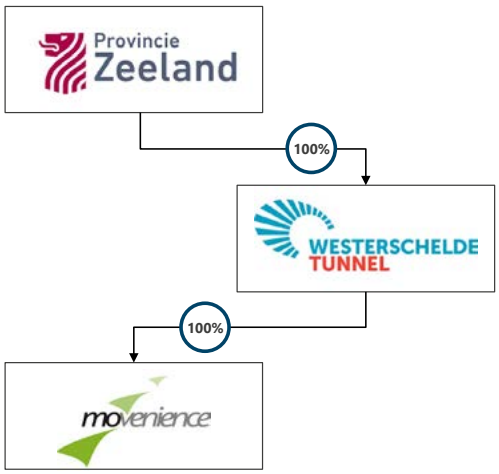
Naast t-tag tarieven, die worden gehanteerd voor alle type gebruikers, bestaat er ook een veelgebruikerstarief. Dit tarief geldt voor gebruikers die meer dan 150 keer per jaar gebruik maken van de tunnel. Vanaf de 151e passage, geldt het veelgebruikerstarief (2,50 euro voor personenauto's). Het gebruik van de t-tag heeft een aandeel van ongeveer 2/3e deel in de totale passages. De veelgebruikerskorting bestaat vanaf 2011.

Onderstaand figuur geeft de huidige tarieven weer voor alle categorieën en elk type gebruiker.

	Nominaal tarief 2021	t-tag tarief 2021	Veelgebruikerstarief 2021
Cat. 1	5,00	3,00	2,50
Cat. 2	7,45	4,50	3,75
Cat. 3	18,20	11,00	9,10
Cat. 4	25,00	15,00	12,50
Cat. 5	2,50	2,00	1,50

Figuur 2: Toltarieven per 2021[2]

De betalingstransacties via t-tags worden verwerkt door Movenience, een 100% dochteronderneming van de N.V. WST. Per t-tag transactie, betaalt de N.V. WST 0,25 euro aan Movenience. In figuur 3 wordt het organisatiediagram van de N.V. WST weergegeven.



Figuur 3: Organisatiediagram N.V. Westerscheldetunnel

2. Bron: Beleidsplan N.V. Westerscheldetunnel 2021

2.3 Onderzoeksvraag

Op weg naar de kabinetsformatie, na de verkiezingen van maart 2021, heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van kamerlid Schonis. Deze motie (Kamerstuk 35570, nr. 41) van 24 november 2020 betreft het verzoek aan de regering om onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een tolvrije WST. De uitvoering van deze motie is belegd bij de directie DG Mobiliteit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, alwaar doorgaans besluitvorming over beprijzen van mobiliteit en tolheffing op (Rijks)infrastructuur wordt voorbereid en uitgevoerd.

Het onderzoek naar de mogelijkheden van een tolvrije WST bestaat uit twee onderdelen:

1. Onderzoek naar de sociale en economische effecten van een tolvrije tunnel op Zeeuws-Vlaanderen en op Zeeland als geheel.
2. Onderzoek naar de financiële mogelijkheden om de WST tolvrij te maken, hierbij te kijken naar verschillende bekostigingsmodellen.

In dit rapport zijn de resultaten weergegeven van onderzoek naar de tweede vraag. De eerste vraag is onderzocht door adviesbureau Ecorys[3].

2.3.1 Twee aspecten financiële studie: bepalen financieel effect en mogelijkheden bekostiging

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is een onderscheid gemaakt in de volgende twee aspecten:

1. Bepalen van het financiële effect van het eerder dan in maart 2033 tolvrij maken van de WST. Hiervoor zijn meerdere varianten onderzocht, die in paragraaf 3.4 nader worden toegelicht. Bij het bepalen van het financieel effect is zowel gekeken naar het toekomstige financieel tekort van de WST, als derving van inkomsten bij de Provincie Zeeland door mis te lopen dividenden.
2. Beoordelen aan de hand van meerdere bekostigingsmodellen, welke mogelijkheden er zijn voor bekostiging van een mogelijk toekomstig tekort en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

Dit onderscheid is gemaakt omdat de aard en de omvang van het financieel effect van verschillende varianten aanknopingspunten kan bieden voor bekostigingsmogelijkheden. Bovendien zijn gesprekken over (on)mogelijkheden voor bekostiging beter te voeren met inzicht in aard en omvang van het financieel effect.

2.3.2 Relatie tussen de deelonderzoeken

Het *eerste onderzoek* over de sociale en economische effecten beschrijft de maatschappelijke effecten die bijdragen aan de welvaart van ons land. Het gaat daarbij om effecten die een prijs hebben, zoals bijvoorbeeld de kosten voor extra brandstof als meer kilometers worden gereden door het afschaffen van tol. Daarnaast worden ook effecten bepaald, die geen prijs hebben, maar wel een maatschappelijke waarde kennen. Denk hierbij aan de verlaging van reistijd. Er zijn in andere onderzoeken enquêtes uitgevoerd die de betalingsbereidheid van mensen in kaart hebben gebracht als ze korter kunnen reizen. Deze betalingsbereidheid voor maatschappelijke effecten wordt gebruikt om de maatschappelijke waarde in geld uit te drukken. Bij het bepalen van de maatschappelijke effecten gaat het dus om alle geprijsde en niet geprijsde effecten voor de gehele maatschappij.

In het *tweede onderzoek* wordt gekeken naar de financiële effecten van het vervroegd tolvrij maken van de WST. Het gaat hier uitsluitend om de financiële (geld)stromen (opbrengsten en kosten) die nodig zijn op de WST te exploiteren en te financieren en niet om de maatschappelijke effecten. En het gaat om geldstromen tussen partijen, waarbij de ene partij betaalt en een andere partij ontvangt.

Er zijn daarmee verschillen tussen beide studies. De maatschappelijke effecten bevatten geprijsde en ongeprijsde effecten en het perspectief is de Nederlandse welvaart. De financiële studie beschouwt alleen opbrengsten en kosten van de exploitatie, financiering en afschrijving van de WST en geeft aan wie de betalende en ontvangende partij is.

Over positie van tol in beide onderzoek nog het volgende: het wel/niet betalen van tol is primair een effect dat tot uiting komt in de financiële studie. Gebruikers van de Westerscheldetunnel betalen tol aan de NV-Westerscheldetunnel, die de opbrengsten gebruikt voor o.a. onderhoud en een afdracht doet aan de aandeelhouder Provincie Zeeland voor het dekken van de aankoop van de tunnel. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het betalen van tol dus een overheveling van geld van de ene partij naar een andere partij. Het betalen van tol leidt op zichzelf niet tot een

3. Zie: Onderzoek sociale en economische effecten tolvrije Westerscheldetunnel, Ecorys, 2021

positief of negatief maatschappelijk effect. Wel ontstaat door tol een ander reisgedrag dan zonder tol en dat heeft wel maatschappelijke effecten, onder meer op de woningmarkt, arbeidsmarkt en sociaal/recreatief.

De onderzoekers hebben de onderzoeken op elkaar afgestemd, zodat uitgangspunten (o.a. de kosten voor afvloeiing personeel en beheer/onderhoudskosten) overeenkomen.

Voor beide onderzoeken is een ambtelijke begeleidingsgroep ingericht (gezamenlijk voor beide onderzoeken) bestaande uit medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Provincie Zeeland. De rol van deze begeleidingsgroep was vooral gericht op informatievoorziening aan beide bureaus, fungeren als gesprekspartner in de voortgang van de onderzoeken en ter voorbereiding van de (eigen) besluitvorming. Daarnaast is met een klankbordgroep overleg gevoerd, bestaande uit Zeeuwse gemeenten en de partijen van de begeleidingsgroep. De inhoudelijke verantwoordelijkheid van de onderzoeken en rapportage ligt bij de beide bureaus.

2.4 Rapportage en besluitvorming

De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in deze rapportage. Een eerste conceptrapportage is besproken met de begeleidingsgroep, de directie van de NV WST en de klankborgroep met Zeeuwse gemeenten. De conceptresultaten zijn tevens besproken met de Stichting Zeeland Tolvrij.

De Tweede Kamer heeft middels de motie Schonis aangegeven tevens over de uitkomsten geïnformeerd te willen worden, ten behoeve van de kabinetsformatie. Afgesproken is met de ambtelijke opdrachtgever van dit onderzoek dat de rapportage uiterlijk 2 april 2021 gereed is.

3. Aanpak onderzoek financiële mogelijkheden

3.1 Informatieverantwoording

De financiële berekeningen van dit onderzoek zijn voor een groot deel gebaseerd op informatie vanuit de NV WST en de Provincie Zeeland. Deze informatie had betrekking op huidige exploitatie van de tunnel, financiële prognoses en betrekking op de wijze waarop de investering en financiering van de WST verwerkt is in de begroting van de provincie.

- Vanuit de NV WST is informatie gedeeld met betrekking tot de prognoses tot en met 2033 voor het jaarlijks aantal passages, operationele kosten, investeringen, overige opbrengsten en afschrijvingen. Deze informatie is gebruikt voor het vaststellen van de referentie (tol t/m 2033).
- Tevens is vanuit de NV WST informatie gedeeld met betrekking tot het personeelsbestand, dat is gebruikt om de impact te onderzoeken van mogelijke afvloeiingskosten bij vervroegd tolvrij maken. Daarnaast is informatie gedeeld over de verwachte te besparen kosten als er geen tol meer geheven wordt.
- Vanuit de Provincie Zeeland is gedetailleerde informatie gedeeld met betrekking tot de bestemmingsreserve van de Provincie en de verschillende onderdelen daarvan.

Met de informatie is een speciaal en zelfstandig financieel model gebouwd ten behoeve van het vaststellen van het financieel effect van vervroegd tolvrij maken. Na bepaling van het financieel effect heeft met NV WST en de Provincie Zeeland een gesprek plaatsgevonden ter validatie van de financiële input en de wijze waarop deze verwerkt zijn in de berekeningen. Enkele kostenposten zijn geverifieerd bij Rijkswaterstaat. Tevens zijn in dit onderzoek de volgende informatiebronnen gebruikt:

- Beleidsplan NV Westerscheldetunnel 2021;
- Jaarverslag 2019 NV Westerscheldetunnel, 2019;
- 2019 in feiten en cijfers, NV Westerscheldetunnel, 2019;
- Goedkeuring begrotingswijziging (4e) aandelentransactie NV Westerscheldetunnel, investering Sluiskiltunnel en ontvlechting reserve, Provinciale Staten Provincie Zeeland, mei 2009
- Conceptresultaten MKBA Tolvrije Westerscheldetunnel, Ecorys, 2021;
- Tunnelwet Westerschelde;
- Wet Arbeidsmarkt;
- Belastingdienst;
- Juristen Arbeidsrecht Nederland;
- Gedachten zijn Tolvrij, Stichting Zeeland Tolvrij, 2021;
- Het verdriet van Zeeuws-Vlaanderen, C. van Baalen, 2018;
- Brief Deloitte inzake defiscalisering Westerscheldetunnel d.d. 9 okt. 2018;
- Een verkenning naar de ruimtelijke-economische effecten van de Westerscheldetunnel, S. Hoogendoorn; X. Ji; J. van Gemeren, 2015;
- Ruimtelijk structurerende effecten Westerscheldetunnel, TU Delft, 2011;
- Tolweg of Tol Weg, continueren of afschaffen van de tolheffing voor de Westerscheldetunnel, E. Meijers, D. van der Wouw, E. Louw, M. Spaans, 2018;
- MKBA Vrachtwagenheffing, Arcadis, maart 2020;
- www.waarstaatjeprovincie.nl.

3.2 Aanpak in vijf stappen

Het onderzoek naar de financiële mogelijkheden om de WST vervoegd tolvrij te maken en naar de verschillende bekostigingsmodellen daarvoor, is in vijf stappen ingedeeld:

1. Inventarisatie en onderzoeksmethodiek, op basis van bestaande bronnen, informatie en enkele gesprekken.
2. Opstellen afweegkader en eerste financiële berekeningen.
3. Inventarisering financieel effect en bekostigingsmogelijkheden.
4. Verdiepende analyse, conceptresultaten en bevindingen
5. Eindrapportage.

Stap 1: Inventarisatie

In de eerste stap is beschikbare informatie ten behoeve van de berekeningen, bekostigingsmodellen en afweegkader/ gevoeligheidsanalyses verzameld. Dit betreft onder meer:

- Werking van het tolsysteem, bestaande eigendomsverhoudingen en de organisatie(structuur) van tolinning, bediening en beheer van de WST.
- Contractuele informatie (welke contracten, tussen wie en wie, looptijd, risicoverdeling, beëindigings-mogelijkheden).
- Input voor het financieel model (uitgangspunten en aannames, looptijd, risico's, systeemonderdelen en kosten, aantal werknemers per onderdeel/afdeling, etc.).
- Relevante stakeholders en hun belangen en posities (Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Financiën, Provincie Zeeland, NV WST, Zeeuwse gemeenten, Stichting Zeeland Tolvrij); welke belangen en issues spelen er?
- Verkeerskundige informatie (actueel en prognoses).

Op basis van deze inventarisatie zijn varianten en bekostigingsmodellen opgesteld, uitgewerkt in een onderzoeksnotitie. Hierin zijn tevens de financiële uitgangspunten opgenomen.

Stap 2: Eerste financiële berekeningen

In deze tweede stap zijn eerste berekeningen gemaakt om gevoel te krijgen voor de omvang van het financiële effect van de verschillende varianten. Hiervoor is een financieel model ingericht, met daarin de verschillende systeemonderdelen. Het financieel model heeft een cockpit, zodat de belangrijkste uitgangspunten (knoppen) en de uitkomsten van de varianten in één overzicht staan. Voor het model is de FAST-modelleringsstandaard (https://www.fast-standard.org/) gebruikt.

Stap 3: Interviews/bilaterale gesprekken over financiële effecten en bekostigingsmogelijkheden

Parallel aan de financiële berekeningen zijn gesprekken gevoerd met de belangrijkste partners in dit dossier. In paragraaf 3.3 is een overzicht opgenomen van de gesprekpartners. In deze gesprekken of naderhand is in enkele gevallen informatie voor het onderzoek ter beschikking gesteld. Deze informatie is opgenomen in paragraaf 3.1.

De primaire doelen van de gesprekken waren het aanscherpen van varianten en inzicht krijgen in de bekostigingsmogelijkheden.

Stap 4: Verdiepende analyse, concept uitkomsten en bevindingen

Op basis van de interviews zijn de berekeningen herijkt:

- Doorrekenen van de varianten, aangepast op basis van de uitkomsten van stap 3.
- Bepalen van voor- en nadelen van de varianten, de risico's en uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse.
- Uitwerken van de impact van de verschillende bekostigingsmodellen op de (on)mogelijkheden bij verschillende dragers voor bekostiging.

In deze stap zijn de eerste uitkomsten besproken met de begeleidingsgroep en de klankbordgroep met Zeeuwse gemeenten.

Stap 5: Opstellen eindrapport en presentatie

Bij het opstellen van dit eindrapport zijn de conceptresultaten besproken met de begeleidingsgroep, de klankbordgroep Zeeuwse gemeenten, de NV WST en de Stichting Zeeland Tolvrij. Tevens heeft er een interne (Rebel) audit op het rapport plaatsgevonden.

3.3 Gesprekspartners

Met de volgende partijen zijn gedurende het onderzoek (meerdere) gesprekken gevoerd.

Stakeholder	Rebel	Samen met Ecorys
Ministerie Infrastructuur en Waterstaat	✓	
Ministerie van Financiën	✓	
Provincie Zeeland	✓	
Rijkswaterstaat Zee en Delta (inclusief District Zuid)	✓	
Stichting Tolvrij	✓	✓
NV Westerscheldetunnel	✓	

Tabel 1: Overzicht gesprekspartners

Met de bovenstaande partijen zijn meerdere gesprekken gevoerd. Met de NV WST is frequent contact geweest om data uit te wisselen en te toetsen. De meeste gesprekken hadden als onderwerp het ophalen en fijnslijpen van input voor het kunnen bepalen van het financieel effect en de financiële modellering. Met de beide Ministeries en de Provincie Zeeland zijn tevens separate gesprekken gevoerd over de verschillende bekostigingsmogelijkheden.

3.4 Onderzochte varianten

In onze aanpak maken wij onderscheid tussen varianten en bekostigingsmodellen. Met varianten is bedoeld de verschillende manieren en tijdspaden om de WST eerder tolvrij te maken dan 2033 en waarvoor met een financieel model het financieel effect bepaald is. Bekostigingsmodellen omvatten de mogelijkheden om een eventueel negatief financieel effect (een tekort ten opzichte van de referentievariant, zijnde de situatie waarin de tol tot en met maart 2033 blijft bestaan) te dekken, alsmede een antwoord op de vraag door wie dat dan zou kunnen geschieden.

Voor de varianten is onderscheid gemaakt in (i) een referentievariant voor het doortrekken van de huidige (2021) hoogte van heffen van tol tot en met 2033 en (ii) varianten om de WST eerder tolvrij te maken, al dan niet stapsgewijs. De referentievariant is in dit onderzoek gebruikt om de varianten voor het vervroegd tolvrij maken van de WST mee te vergelijken en daarmee het financieel effect te kunnen bepalen.

Vervolgens zijn er meerdere varianten onderzocht voor het vervroegd tolvrij maken van de WST:

1. *Tolvrij maken per januari 2022*. Dit is, afhankelijk van de snelheid van te maken afspraken en besluitvorming, de eerste mogelijkheid om geen tol te heffen voor passeren van de WST.
2. *Tolvrij maken per mei 2025*. Gedachte achter deze variant is dat per mei 2025 de Sluiskiltunnel, welke qua afspraken tussen Rijk en regio en qua verkeersnetwerk samenhangt met de WST, conform afspraken wordt overgedragen aan het Rijk. Overdracht zou dan tezamen met de WST kunnen plaatsvinden. Bij deze variant maken wij geen onderscheid in subvarianten, aangezien het gedeeltelijk doorzetten van tol bij een vervroegde overdracht niet logisch is.
3. *Gedeeltelijk tolvrij maken*. Deze variant spreidt het financieel effect geleidelijk in de tijd c.q. maakt het financieel effect kleiner. Daarmee ontstaat er mogelijk minder druk op de bekostiging (in de tijd). En het biedt de mogelijkheid om eventueel bepaalde groepen passanten meer te ontzien bij het heffen van de tol. Deze varianten zijn toegevoegd op basis van eigen inzicht van de onderzoekers. Hierbij zijn de volgende subvarianten onderzocht:

   A) **Afbouw tarief**: Een afbouwend toltarief voor alle categorieën en in gelijke verhoudingen voor normale gebruikers, t-tag gebruikers en veelgebruikers. Hierbij wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de huidige systematiek van tolheffing. In de onderzochte variant, wordt uitgegaan van de volgende afbouw:

Tijdsvak	Tarief
2022-2025	75% van huidige tarieven
2026-2029	50% van huidige tarieven
2030-2033	25% van huidige tarieven

Tabel 2: Afbouwscenario tarieven

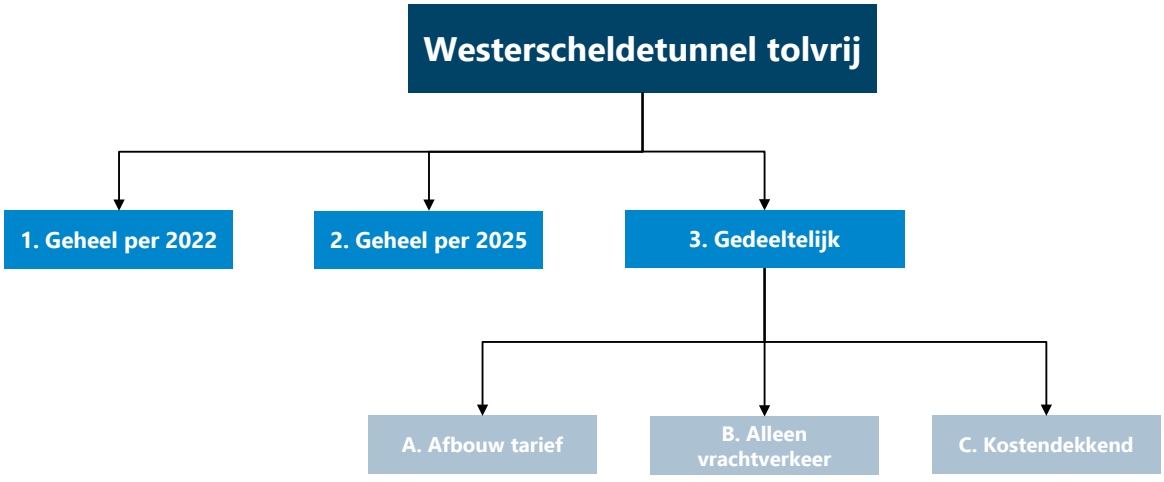
B) **Alleen vrachtverkeer en andere lange/hoge voertuigen**: Een variant waarin alleen tol wordt geheven voor vrachtverkeer en andere hoge/lange voertuigen, zoals bussen (categorie 3 en categorie 4) en niet voor personenverkeer. De tariefstelling in deze subvariant is gelijk aan de huidige tariefstelling voor vrachtverkeer.

C) **Kostendekkend tarief**: Een kostendekkend tarief voor alle gebruikers, in dezelfde verhoudingen zoals deze momenteel bestaan, dat voldoende is om de kosten van de instandhouding van de WST volledig te dekken. Dit betekent dat in deze variant geen ruimte is om dividend uit te keren aan de Provincie Zeeland. Passanten betalen alleen voor de instandhouding, beheer, exploitatie en organisatie van de WST.

Uiteraard zijn meer variaties mogelijk voor het gedeeltelijk tolvrij maken van de WST. Bij het samenstellen van de lijst met varianten en subvarianten is ook beoordeeld in hoeverre er mogelijkheden zijn voor vrijstelling voor passanten vanuit Zeeuws-Vlaanderen en/of Zeeland, terwijl passanten van buiten Zeeuws-Vlaanderen en/of Zeeland wel tol blijven betalen. Vanwege een combinatie van twee argumenten zijn dergelijke varianten niet doorgerekend. Ten eerste biedt de huidige Tunnelwet Westerschelde (artikel 8) alleen ruimte voor ontheffing voor specifieke doelgroepen, zoals nood- en hulpdiensten en defensie. Ten tweede kan het zijn dat het vrijstellen van passanten uit Zeeuws-Vlaanderen en/of Zeeland juridisch niet standhoudt, mede in verband met uitspraken van onder andere het Europees Hof van Justitie over discriminerende werking van dergelijk tolconstructies.

Het heffen van tol voor categorie 3 en 4 is wel onderzocht op het financieel effect. In de gesprekken is een aantal keren naar voren gekomen dat bedrijfsleven en exploitanten binnen deze categorieën de tolkosten (deels) kunnen doorbelasten. Overigens legt de Tunnelwet Westerschelde indirect een relatie tussen het tarief voor personenvervoer (maximaal 2 keer het referentietarief) en de hoogte van het tarief voor vrachtwagens, zijnde maximaal 5 keer het referentietarief. Voor deze variant is dus wel een aanpassing van de Tunnelwet nodig. NB: voor alle varianten van het vervoegd tolvrij maken van de WST is een aanpassing of intrekking van de Tunnelwet nodig.

Onderstaande figuur geeft schematisch de onderzochte varianten weer.



Figuur 4: Onderzochte varianten voor vervroegd tolvrij maken van de Westerscheldetunnel

Naast de uitwerking en doorrekening van de drie hoofdvarianten en drie subvarianten voor gedeeltelijk tolvrij maken, is ook nog nader onderzoek gedaan naar financiële optimalisaties die samenhangen met het toekomstig beheer van de WST. Het betreft mogelijke efficiëntievoordelen als gevolg van een keuze om beheers- en bedieningstaken door NV WST dan wel door Rijkswaterstaat te laten uitvoeren. Dit heeft in essentie betrekking op de bediening van de tunnel en/of het beheer en onderhoud. De resultaten daarvan zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

3.5 Financieel model

Om het financieel effect van de verschillende varianten voor het tolvrij maken van de WST te onderzoeken, is een financieel model ontwikkeld.

In het financieel model wordt het financieel effect van vervroegd tolvrij maken van de WST berekend als de som van het *financiële tekort* bij de WST als wel van de *gederfde inkomsten* voor de Provincie Zeeland.

Om dit te kunnen berekenen, is allereerst de referentiesituatie in het model gesimuleerd (e.g. tolheffing tot maart 2033) op basis van de huidige exploitatie van de WST. Vervolgens is voor elke geïdentificeerde variant voor geheel of gedeeltelijk tolvrij maken van de tunnel bepaald welke mechanismes in werk treden bij deze variant (e.g. geheel of gedeeltelijk wegvallen van tolgelden, wegvallen van personeels- en bedrijfskosten, uitkeren van transitievergoedingen etc.).

3.5.1 Bepalen van de referentiesituatie

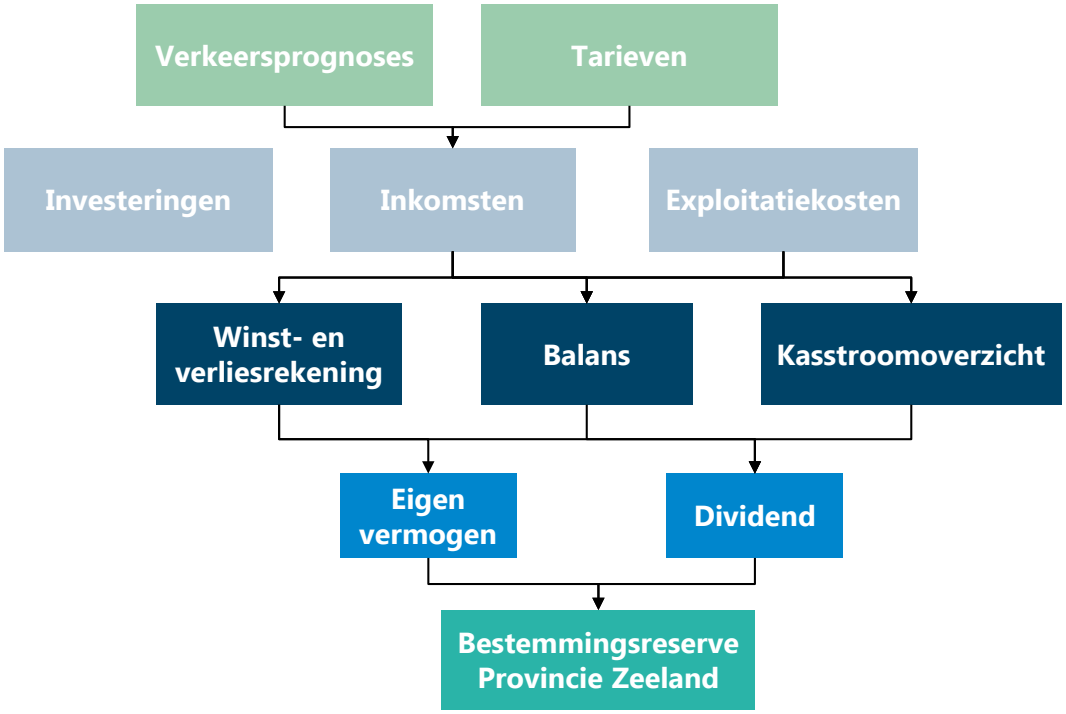
In het financieel model is als eerste de status quo gesimuleerd. Dit betekent dat de huidige organisatie, beheer en exploitatie van de WST is gemodelleerd van januari 2021 tot en met maart 2033, waarna de tunnel zal worden overgedragen aan Rijkswaterstaat. De referentiesituatie bestaat uit:

- Opbrengsten: deze zijn ingeschat op basis van de verwachte verkeersintensiteit op de route, zoals deze momenteel worden ingeschat door de NV WST en gebruikt in de vooruitzichten van de Provincie Zeeland. Tevens zijn de huidige tarieven gehanteerd.
- Exploitatiekosten: deze zijn ingeschat op basis van de huidige gegevens beschikbaar bij de NV WST en zijn waar nodig geïndexeerd op basis van gepaste indices.

De prognose over de periode tot en met maart 2033 van beide resulteert in een winst- en verliesrekening, een balans en een kasstroomoverzicht voor de gehele periode. De uitkomsten van het financieel model zijn vergeleken met de rekenmodellen van de NV WST. De geobserveerde verschillen zijn zeer klein en goed te verklaren uit de gekozen rekenmethodieken.

Naast een simulatie van de exploitatie van de WST, is ook de impact op de financiën van de Provincie Zeeland gesimuleerd. In het kasstroomoverzicht van de WST staat ook een jaarlijks beschikbaar dividend voor de aandeelhouder, de Provincie Zeeland. Dit dividend wordt als ontvangsten (en inkomsten) toegevoegd aan de bestemmingsreserve van de Provincie Zeeland. Naast dividend is ook het liquide maken van het eigen vermogen aan het einde van de tolperiode van de WST hierin gesimuleerd.

Onderstaand figuur geeft een overzicht van de verschillende modules uit het model die leiden tot de referentiesituatie.



Figuur 5: Schematisch overzicht van modelstructuur

3.5.2 Doorrekenen van de verschillende varianten

In de volgende stap in het financieel model zijn de financiële effecten van de verschillende geselecteerde varianten, om de WST vervroegd tolvrij te maken, gesimuleerd. Voor elke variant is het effect uitgerekend op de inkomsten van de WST (volledige of gedeeltelijke verdwijning van tolgelden) als wel op de exploitatiekosten. Daarnaast zijn eventuele kosten voor afvloeiing van personeel aan de hand van transitievergoedingen, of een sociaal plan voor personeel van de NV WST en Movenience, opgenomen.

Tegelijkertijd is ook doorgerekend wat de gevolgen zijn voor de Provincie Zeeland van een afname of volledige verdwijning van te ontvangen dividenden en/of restwaarde van het eigen vermogen.

3.5.3 Vergelijking met referentiesituatie

Na het doorrekenen van de financiële effecten van de verschillende geïdentificeerde varianten, zijn deze effecten vergeleken met de eerder vastgestelde referentiesituatie. Het verschil tussen de referentiesituatie en de variant, is het financieel effect van de variant. De grootte van dit effect is op deze manier voor elke variant vastgesteld en dient als input voor het bekostigingsvraagstuk.

4. Uitgangspunten en aannames

In het onderzoek naar het financieel effect van het vervroegd tolvrij maken van de WST is onderscheid gemaakt tussen het financieel effect op de exploitatie van de WST enerzijds en het financieel effect op de bestemmingsreserve en dus de financiën van de Provincie Zeeland anderzijds. Het financieel effect wordt daarom als volgt gedefinieerd:

» Het financieel tekort dat ontstaat in de exploitatie van de WST tot en met maart 2033.

Plus:

» De derving van inkomsten voor de Provincie Zeeland, ontstaan door het wegvallen van dividenduitkeringen, waardoor een tekort ontstaat in de bestemmingsreserve. De middelen in deze bestemmingsreserve worden aangewend om kosten voor afschrijving, onderhoud en rentelasten van de Sluiskiltunnel en de Sloeweg, als wel de rentelasten voor de investering aan de WST te dekken. Tevens wordt de reserve vanaf 2025 opgebouwd om de afschrijving van de WST van de balans van de Provincie in 2033 te kunnen opvangen. Het tekort dat ontstaat in de bestemmingsreserve door wegvallen van dividenduitkeringen is daarom onderdeel van het financieel effect.

4.1 Organisatorische uitgangspunten en aannames

Vervroegd tolvrij maken van de WST heeft directe organisatorische gevolgen voor de huidige organisatie van de NV WST. In de hoofdvarianten tolvrij vanaf 2022 en tolvrij vanaf 2025 zijn de volgende organisatorische aannames gedaan:

» Er is aangenomen dat de NV WST als beheersorganisatie blijft bestaan, in elk geval tot maart 2033. De organisatie blijft verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van tunnel. Mogelijke alternatieve organisatorische opties worden beschreven in hoofdstuk 6.

» Door het tolvrij maken van de tunnel, zullen de activiteiten en werkzaamheden met betrekking tot het heffen van tol moeten worden beëindigd. Het werk van een deel van het personeel van de NV WST en Movenience, betrokken bij de tolinning, komt dan te vervallen. Er is aangenomen dat bij vervroegd tolvrij maken in elk geval de volgende medewerkers van de NV WST zouden afvloeien:

  • De tolgaarders voor het innen van de tolgelden (7,9 FTE, 10 medewerkers).

  • De uitzendkrachten betrokken bij de tolinning (11 FTE, 21 medewerkers).

  • Personeel van Movenience, betrokken bij t-tag uitgifte, transactieverwerking en klantenservice (9,8 FTE, 13 medewerkers).

Voor de subvarianten voor het gedeeltelijk tolvrij maken is, in het geval van een afbouwend toltarief en een kostendekkend toltarief, aangenomen dat de NV WST in zijn geheel blijft bestaan in haar huidige vorm. De medewerkers betrokken bij de tolinning als wel de medewerkers van Movenience blijven noodzakelijk om de tolinningsactiviteiten uit te voeren.

Voor de subvariant van een vrachttarief (categorie 3 en 4), is aangenomen dat een gedeelte van de tolinningsorganisatie zal blijven bestaan, met dien verstande dat enkel de helft van de tolgaarders, uitzendkrachten en medewerkers van Movenience benodigd is en dat de andere helft van deze groep medewerkers zal afvloeien.

4.2 Financiële uitgangspunten en aannames

In aanvulling op de bovenstaande organisatorische uitgangspunten, zijn ook financiële uitgangspunten en aannames opgesteld voor de doorrekening van het financieel effect voor het vervroegd tolvrij maken van de WST.

4.2.1 Referentie: tol voor de Westerscheldetunnel tot en met medio maart 2033

» In de referentie wordt uitgegaan van exploitatie van de WST conform het huidige beleid en conform de huidige werkwijzen van de NV WST van 1 januari 2021 tot en met 14 maart 2033.

» In de referentie wordt niet uitgegaan van een aanpassing in de toltarieven tot en met 2033 en zijn de huidige schattingen met betrekking tot het verwachte aantal jaarlijkse passages van de NV WST gehanteerd. Deze schattingen gaan uit van een groei in 2021 van 7,1% in van het aantal passages t.o.v. 2020 (grotendeels herstel van het lage aantal passages in 2020 veroorzaakt door Covid-19) en van een constante groei van 2% van het

aantal passages in de jaren 2022 tot en met 2033).

- De kosten met betrekking tot de exploitatie van de WST (personeelskosten, beheer en onderhoud, bedrijfskosten) zijn gebaseerd op de beschikbaar gestelde informatie door de NV WST.
- Personeelskosten en gehanteerde kosten voor afvloeiing of kosten voor een sociaal plan zijn gebaseerd op de huidige personeelsbezetting bij de NV WST en Movenience. De huidige personeelsbezetting is weergegeven in tabel 3.

Functies	FTE
Directie en Secretariaat	2,1
Tolgaarders en planner	7,9
Tunneloperators	14,1
Onderhoudsdeskundigen en Tunnelwachten	11,1
Financiën & Control, P&O, ICT en receptie	6,8
Communicatie	3,5
Medewerkers Movenience	9,8
Totaal	**55,3**

Tabel 3: Personeelsbezetting NV WST en Movenience (per 2021)

Naast bovenstaande personeelsbezetting, worden ook uitzendkrachten (11 FTE) ingezet bij de tolinning.

- In het huidige exploitatieplan van de NV WST wordt uitgegaan van een investeringsraming van ongeveer 36 miljoen euro, verspreid over de periode 2022 tot 2033, voor renovatie en vervanging. Deze investeringsraming is exclusief het eventueel moeten voldoen aan de Landelijke Tunnelstandaard (LTS)[4] van Rijkswaterstaat inzake de overdracht van de WST als wel de herinrichting van het tolplein.
- De effecten van varianten en subvarianten worden uitgedrukt in het verschil ten opzichte van de referentie. Alle bedragen zijn nominaal en exclusief BTW.

4.2.2 Vervroegd tolvrij maken Westerscheldetunnel

- De overdracht van de WST aan Rijkswaterstaat, in de referentie gepland in maart 2033, kan additionele kosten met zich mee brengen. Deze kosten zijn verbonden aan de transitie van de WST naar de Landelijke Tunnelstandaard, zoals deze wordt gehanteerd door Rijkswaterstaat. Daarnaast moeten de huidige systemen worden aangesloten op de systemen bij Rijkswaterstaat en is de verwachting dat het tolplein heringericht zal worden. De kosten die hieraan zijn verbonden, zijn nog niet in kaart gebracht. Rijkswaterstaat maakt een impactanalyse voor het in beheer nemen van nieuwe assets en kunstwerken en hierin zullen deze eventuele kosten worden vastgesteld, evenals de gevolgen voor de organisatie.

Vervroegd tolvrij maken van de WST en een eventuele vervroegde overdracht aan Rijkswaterstaat, zorgt ervoor dat deze kosten eerder gemaakt zouden kunnen worden dan nu gepland. In verband met het ontbreken van de impactanalyse, zijn eventuele kostenposten niet meegenomen in de berekening van het financieel effect van vervroegd tolvrij maken.

- Uit de resultaten van het onderzoek van Ecorys[5] blijkt dat tolvrij maken van de tunnel voor een toename zorgt in het aantal passages, zowel van vrachtverkeer als personenverkeer. Dit kan extra belasting en slijtage aan het wegdek veroorzaken. Om twee redenen zijn hiervoor geen additionele kosten opgenomen in het financieel effect. Ten eerste is in het huidige onderhoudscontract voor beheer en onderhoud van de WST geen relatie gelegd tussen de verkeersintensiteit op de route en het onderhoud. Ten tweede is in de investeringsraming van 36 miljoen euro voor vervanging en renovatie reeds rekening gehouden met een stapsgewijze vervanging van het wegdek op het tracé tussen 2022 en 2027. In de investeringsraming is hiervoor circa 15 miljoen euro opgenomen, hetgeen strookt met de kentallen die Rijkswaterstaat daarvoor hanteert. Het kan zijn dat door een toename van (vracht)verkeer delen van de route, zoals enkele geluidsarme stroken die sneller slijten, in de periode na 2030 extra onderhoud behoeven.
- Bij het vervroegd tolvrij maken van de WST zal voor een deel van het personeel van de WST en Movenience hun werkzaamheden komen te vervallen. Dit geldt in ieder geval voor de medewerkers betrokken bij de tolinning en voor de medewerkers van Movenience. Er is in de berekeningen rekening gehouden met afvloeiingsregeling, al dan niet als onderdeel van een sociaal plan. In de berekening van het financieel effect

4. https://standaarden.rws.nl/index.html
5. Onderzoek sociale en economische effecten tolvrije Westerscheldetunnel, Ecorys, 2021

worden de afvloeiingskosten gebaseerd op de transitievergoeding zoals beschreven in de Wet Arbeidsmarkt. In deze regeling wordt uitgegaan van een transitievergoeding van een derde maandsalaris per gewerkt dienstjaar[6]. In verband met het bijzondere karakter van een mogelijke beëindiging van het dienstverband door een politiek besluit om de WST eerder tolvrij te maken, wordt in de berekeningen van het financieel effect uitgegaan van een transitievergoeding van één maandsalaris per gewerkt dienstjaar binnen de organisatie. Dit is drie keer hoger dan de standaard transitievergoeding en komt overeen met toepassing van de kantonrechtersformule voor vergelijkbare situaties. In het geval er een sociaal plan opgesteld zou moeten worden, dan kunnen de kosten voor van af te vloeien personeel hoger uitpakken. Een ander perspectief, namelijk gehele of gedeeltelijke compensatie van lonen over de looptijd van de contracten tot maart 2033, kan ook gehanteerd worden. In dit onderzoek is uitgegaan van een regeling gebaseerd op een wettelijke basis.

- Er is aangenomen dat bij het vervroegd tolvrij maken van de WST, eventuele resterende liquide middelen nog worden uitgekeerd aan de Provincie Zeeland op het moment waarop de tunnel tolvrij wordt. In het geval de NV WST als organisatie blijft bestaan, met de Provincie Zeeland als aandeelhouder, is een juridische toets op het mogen uitkeren van deze liquide middelen noodzakelijk.
- De Sluiskiltunnel zal per mei 2025 worden overgedragen door de Provincie Zeeland aan het Rijk. Om deze reden is de variant 'tolvrij vanaf 2025' onderzocht. Hoewel overdracht geschiedt per mei 2025, is in het financieel model gerekend met het tolvrij maken van de WST per januari 2025.
- Bij het vervroegd tolvrij maken van de WST, wordt aangenomen dat Movenience niet blijft voortbestaan. De onderneming wordt geliquideerd en de werknemers (9,8 FTE) ontvangen een transitievergoeding op basis van de hierboven genoemde uitgangspunten. Eventueel resterende liquide middelen van Movenience na liquidatie komen ten bate aan de NV WST.
- Er zijn nauwelijks contracten met (onder)aannemers bij de NV WST die tegen (hoge) betaling afgekocht dienen te worden bij een eventuele vervroegde overdracht aan Rijkswaterstaat. Het onderhoudscontract loopt tot en met 2033 en is volledig overdraagbaar. Voor alle overige lopende contracten (e.g. contracten met uitzendbureaus, voor het ICT-systeem etc.) kan sprake zijn van frictiekosten, maar de hoogte hiervan is naar verwachting niet significant en hangt bovendien samen met de timing en de wijze waarop een eventuele overdracht naar Rijkswaterstaat zou plaatsvinden. De kosten hiervoor zijn niet meegenomen in de berekening van het financieel effect bij vervroegd tolvrij maken van de tunnel.
- Het financieel effect op de boekhouding van de Provincie Zeeland komt grofweg tot uiting in drie bestanddelen:
  - Opbouw van reserves om de lagere boekwaarde van het eigen vermogen van de NV WST aan het eind van de looptijd in 2033 op de balans van de Provincie Zeeland op te vangen.
  - Afschrijving, beheer en onderhoud en rentelasten van de Sluiskiltunnel en de Sloeweg.
  - Rentelasten met betrekking tot de financiering van de aankoop van de aandelen van de NV WST. Omdat de Provincie Zeeland geen projectfinanciering heeft aangetrokken voor de aankoop van de aandelen, betreft het in feite gederfde rente als gevolg van de investering in de aankoop van de aandelen van de NV WST. De rentekosten zijn bepaald op basis van de daadwerkelijke afname van rentebaten ten tijde van de investering. Het opnemen van de rentelasten in de begroting van de Provincie Zeeland is vastgelegd in een besluit van Provinciale Staten in 2009.
- Het financieel effect wordt uitgedrukt in nominale bedragen en niet in netto contante waarde. In verband met boekhoudkundige elementen (met name in de bestemmingsreserve van de Provincie) en de weergave van het financieel effect per jaar, is hiervoor gekozen.

6. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/10/04/wab-transitievergoeding

5. Financieel effect varianten tolvrije Westerscheldetunnel

5.1 Financieel effect twee hoofdvarianten vervroegd tolvrij 2022 en 2025

Het financieel effect van beide hoofdvarianten wordt hieronder weergegeven. Zoals in hoofdstuk vier aangegeven is aangenomen dat de NV WST als beheersorganisatie zal blijven bestaan, met uitzondering van de activiteiten met betrekking tot tolinning.

Het financieel effect van vervroegd tolvrij maken is hierna gepresenteerd in drie delen: 1) het totale financieel effect, dat vervolgens is uitgesplitst in 2) het financieel effect op de exploitatie van de WST en 3) het effect op de inkomsten van de Provincie Zeeland.

5.1.1 Totaal financieel effect

Het totale financiële effect van het vervroegd tolvrij maken van de WST is weergegeven in de onderstaande tabel.

	Tolvrij vanaf 2022	Tolvrij vanaf 2025
Financieel effect tolvrij maken	**340**	**261**
Financieel tekort WST	*158*	*131*
Begrotingstekort Provincie Zeeland	*181*	*130*

Tabel 4: Financieel effect vervroegd tolvrij maken (miljoenen euro's)

Het totale financiële effect van het vervroegd tolvrij maken komt neer op 340 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2022 en op 261 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2025. Door het wegvallen van de tolopbrengsten ontstaat een financieel tekort voor de instandhouding, beheer en organisatie van de tunnel (158 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2022 en 131 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2025). Tegelijkertijd ontstaat bij de Provincie Zeeland een begrotingstekort op de bestemmingsreserve door het wegvallen van de dividenden van 181 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2022 en 130 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2025.

Beide tekorten zijn in het vervolg nader uiteengezet.

5.1.2 Financieel effect Westerscheldetunnel

Tabel 5 toont het financieel effect van vervroegd tolvrij maken per 2022 of 2025 op de netto kasstromen van de WST, vergeleken met de referentie van tolheffing tot en met medio maart 2033. Het financieel effect op WST is gedefinieerd als het financieel tekort voor de instandhouding, het beheer en de organisatie van de WST, zoals bijvoorbeeld de noodzakelijke financiële middelen om exploitatie van de WST voort te zetten na tolvrij maken.

	Tol t/m 2033 (referentie)	Tolvrij vanaf 2022		Tolvrij vanaf 2025	
		Totaal	Verschil	Totaal	Verschil
Opbrengsten	389	2	(387)	97	(292)
Initieel werkkapitaal	13	13	(0)	13	-
Personeelskosten	(68)	(50)	19	(54)	14
Beheer & Onderhoud	(63)	(55)	9	(62)	2
Overige bedrijfskosten	(41)	(20)	22	(25)	16
Investeringen	(36)	(36)	-	(36)	-
Afvloeiingsregeling personeel	-	(0,8)	(0,8)	(1,0)	(1,0)
Uitgekeerde dividenden en kapitaal	(194)	(12)	181	(64)	130
Financieel saldo	**-**	**(158)**	**(158)**	**(131)**	**(131)**

Tabel 5: Financieel effect op de exploitatie van de WST (miljoenen euro's)

Toelichting tabel:
Tabel 5 geeft de verschillende kasstromen weer bij de NV WST en bevat zowel de inkomsten en uitgaven met betrekking tot de exploitatie, het beheer en de bediening van de WST (inclusief bedrijfsvoering en ondersteunende werkzaamheden), de uitgekeerde dividenden en het uitgekeerde eigen vermogen aan de Provincie Zeeland, als wel afvloeiingskosten die ontstaan in geval van het vervroegd tolvrij maken van de tunnel.

De eerste kolom (tol t/m 2033) geeft de referentie weer, e.g. de situatie waarin tol wordt geheven van januari 2022 tot en met medio maart 2033. Het financieel saldo is gelijk aan 0. De tolopbrengsten (389 miljoen euro) zijn immers voldoende om de volledige kosten van de NV WST te dekken en tevens dividenden uit te keren aan de Provincie Zeeland en het eigen vermogen bij beëindiging van tolheffing in 2033 uit te betalen.

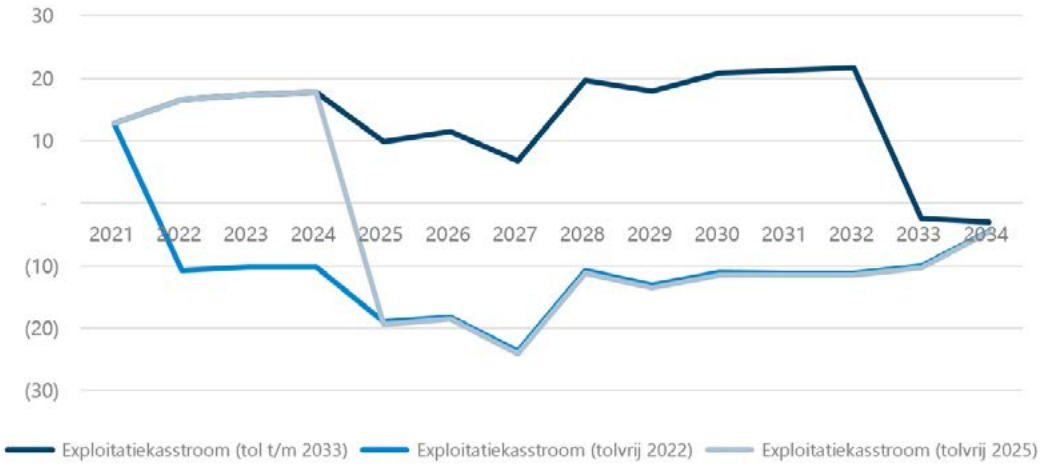
De kolommen tolvrij vanaf 2022 en tolvrij vanaf 2025 geven de kasstromen weer voor de exploitatie, bediening, beheer en organisatie van de WST in elk van deze varianten (totaal tot en met 2033) en de kolommen "verschil" tonen de toe- of afname van elke post voor deze varianten ten opzichte van de referentie. Het resulterende financieel saldo is het financieel tekort voor instandhouding van de WST.

7. Eventuele optelverschillen worden veroorzaakt door afronding

Voor het interpreteren van de resultaten in tabel 5, gelden de volgende opmerkingen:

- Bij vervroegd tolvrij maken verdwijnen de tolopbrengsten (387 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2022 en 292 miljoen euro bij tolvrij vanaf 2025). De opbrengst van 2 miljoen euro in de variant tolvrij vanaf 2022 heeft te maken met de vergoedingen die de N.V. WST nog ontvangt voor werkzaamheden aan de Sluiskiltunnel en de Westerschelde Ferry.
- Personeelskosten, kosten voor beheer en onderhoud en overige bedrijfskosten nemen af bij vervroegd tolvrij maken. Dit heeft te maken met een kleiner personeelsbestand door het afvloeien van tolgaarders en uitzendkrachten. Beheer- en onderhoudskosten nemen af in verband met het verdwijnen van activa gerelateerd aan het heffen van tol (tolpoortjes, tolinningssysteem etc.) en overige bedrijfskosten nemen af in verband met het wegvallen van transactiekosten (e.g. voor t-tag en betalingstransacties) en enkele interne besparingen.
- De investeringsraming van 36 miljoen euro is gelijk in alle varianten, gezien de verwachting dat deze investeringen aan de tunnel hoe dan ook zullen plaatsvinden. Kosten voor voldoen aan de landelijke tunnelstandaard en herinrichten van het tolplein zijn hierin niet meegenomen.
- De kosten met betrekking tot de afvloeiingsregeling van personeel zijn gebaseerd op de eerdergenoemde aanname van één maandsalaris per dienstjaar voor werknemers van de NV WST wier contract door tolvrij maken komt te vervallen. Dit betref in deze varianten alleen de medewerkers betrokken bij de tolinning en van Movenience. Hierbij wordt aangetekend dat de exacte hoogte van deze regeling en/of de kosten voor het opzetten van een sociaal plan afhankelijk zijn van nader te voeren onderhandelingen en/of eventuele besluiten door een kantonrechter. De afvloeiingskosten in 2025 zijn licht hoger, omdat de medewerkers meer dienstjaren opbouwen en daardoor en hogere vergoeding krijgen.
- De post uitgekeerde dividenden en kapitaal bevat de jaarlijkse dividenden aan de Provincie Zeeland als wel de uitkering aan de Provincie Zeeland van de resterende liquide middelen van de NV WST op het moment van tolvrij maken.

De resultaten laten zien dat bij vervroegd tolvrij maken een financieel tekort ontstaat van 158 miljoen (tolvrij vanaf 2022) en 131 miljoen (tolvrij vanaf 2025). Het jaarlijks tekort varieert van 12,5 tot 13,6 miljoen euro (tolvrij 2025 respectievelijk 2022). Figuur 6 toont de exploitatiekasstromen voor de referentiesituatie (tol t/m 2033) en de twee hoofdvarianten.



Figuur 6: Exploitatiekasstroom WST (incl. investeringen) per scenario (miljoenen euro's)

5.1.3 Financieel effect Provincie Zeeland

Het vervroegd tolvrij maken van de WST heeft tevens een effect op de inkomsten van de Provincie Zeeland. De dividenden die de NV WST uit kan keren, op basis van de exploitatie van de WST, verdwijnen. Tabel 6 geeft een overzicht van het financieel effect voor de Provincie Zeeland.

	Tol t/m 2033 (referentie)	Tolvrij vanaf 2022		Tolvrij vanaf 2025	
		Totaal	Verschil	Totaal	Verschil
Ontvangen dividenden WST	130	-	(130)	1	(129)
Terugontvangen kapitaal WST	64	12	(51)	63	(1)
Totaal inkomsten Provincie Zeeland	**194**	**12**	**(181)**	**64**	**(130)**

Tabel 6: Financieel effect voor de Provincie Zeeland (miljoenen euro's)

Toelichting tabel:
In de referentie (tol t/m 2033) keert de NV WST dividenden uit van 2022 tot 2033 en worden daarnaast de beschikbare liquide middelen op het moment van tolvrij maken (maart 2033) uitgekeerd in de vorm van kapitaal. De kolommen tolvrij vanaf 2022 en tolvrij vanaf 2025 geven de hoogte weer van deze posten voor elk van deze scenario's (totaal tot en met 2033). De kolommen "verschil" geven de afname van ontvangen dividenden en kapitaal weer ten opzichte van de referentie. Het totaal van deze kolom is dus de derving van inkomsten en ontvangsten voor de Provincie Zeeland in elk van deze scenario's.

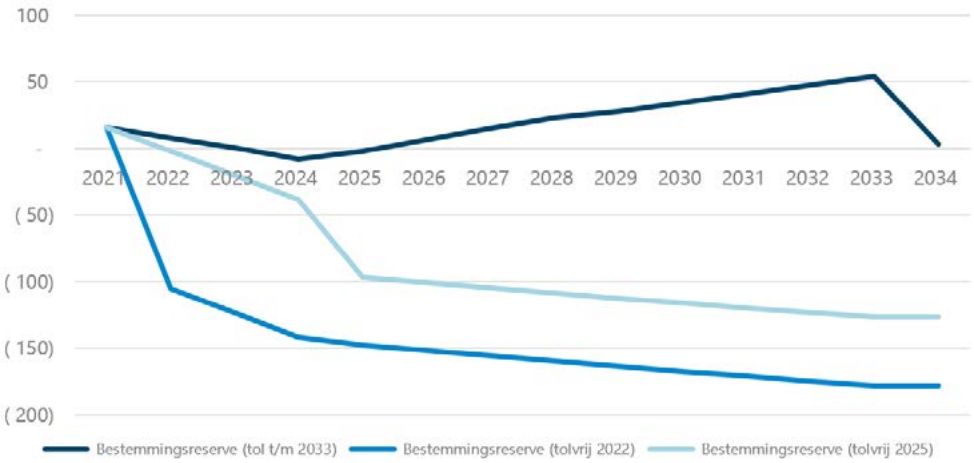
In tabel 6 is te zien dat vervroegd tolvrij maken van de WST een significant effect heeft op de inkomsten voor de Provincie Zeeland. Tolvrij maken per 2022 zorgt voor een verlaging van de inkomsten van 181 miljoen euro en van 130 miljoen euro bij tolvrij maken per 2025. De inkomsten bestaan enerzijds uit ontvangen dividenden en anderzijds uit het terugontvangen eigen vermogen op het moment van beëindiging van de tolheffing.

Het wegvallen van de dividenden en de reductie in de omvang van het eigen vermogen van de NV WST zorgen voor een tekort in de bestemmingsreserve van de Provincie Zeeland die bestemd is voor afschrijving en rentelasten van de investering in de WST als wel voor afschrijving, onderhoud, beheer en rentelasten voor de Sluiskiltunnel (SKT) en de Sloeweg.

Tabel 7 en Figuur 7 tonen de impact van beide varianten op de bestemmingsreserve van de Provincie (in totaal en per jaar).

	Tol t/m 2033 (referentie)	Tolvrij vanaf 2022		Tolvrij vanaf 2025	
		Totaal	Verschil	Totaal	Verschil
Bestemmingsreserve begin 2022	16	16	-	16	-
Ontvangen dividenden WST	130	-	(130)	1	(129)
Terugontvangen kapitaal WST	64	12	(51)	63	(1)
Afschrijving WST	(115)	(115)	-	(115)	-
Afschrijving, onderhoud en rente SKT & Sloeweg	(49)	(49)	-	(49)	-
Rentelasten investering WST	(42)	(42)	-	(42)	-
Reserveoverschot (tekort) Provincie Zeeland	**3**	**(178)**	**(181)**	**(127)**	**(130)**

Tabel 7: Effect op bestemmingsreserve Provincie Zeeland (miljoenen euro's)



Figuur 7: Balans bestemmingsreserve Provincie Zeeland (miljoenen euro's)

In tabel 7 en figuur 7 is te zien dat in de referentie (tol t/m 2033) de bestemmingsreserve wordt aangewend om kosten voor afschrijving, onderhoud en rentelasten van de Sluiskiltunnel en de Sloeweg als wel rentelasten voor de investering in de aandelen van de NV WST te dekken. Tevens wordt de reserve vanaf 2025 weer opgebouwd om de (bedrijfseconomisch logische) afname van de omvang van het eigen vermogen van de NV WST tot 2033 te kunnen opvangen. In 2033 ontvangt de Provincie Zeeland de liquide waarde van het eigen vermogen van de NV WST. Volgens prognose ligt die lager dan de oorspronkelijke investering in de aandelen die de Provincie Zeeland in 2009 deed. De balans van de bestemmingsreserve is nagenoeg gelijk aan 0 (met een kleine afwijking) na overdracht van de WST aan Rijkswaterstaat in 2033.

Bij een besluit over vervroegd tolvrij maken van de WST, ontstaat een boekhoudkundig effect bij de NV WST. De tunnel dient ofwel direct (tolvrij per 2022) ofwel versneld (tolvrij per 2025) te worden afgeschreven met een direct negatief effect op het resultaat van de NV WST. Als gevolg van het ontstane negatieve resultaat, kan de NV WST geen dividenden meer uitkeren. Voor de duidelijkheid, dit geldt ook voor de variant met tolvrij vanaf 2025. De besluitvorming over tolvrij maken heeft dus een direct effect op de inkomsten voor de Provincie Zeeland waardoor direct (vanaf 2022) een negatieve bestemmingsreserve ontstaat. Een negatieve bestemmingsreserve is conform het wettelijke regels begroting (BBV) niet toegestaan en zal moeten worden opgevangen door de algemene reserve van de Provincie Zeeland (15 miljoen euro eind 2020) of door middel van een bekostigingsafspraak (zie hoofdstuk 7).

5.2 Financieel effect van het gedeeltelijk tolvrij maken

Er zijn ook mogelijkheden om de hoogte van het financieel effect te drukken door een deel van de tolheffing overeind te houden en de tunnel gedeeltelijk tolvrij te maken. Het betreft de volgende varianten voor het gedeeltelijk tolvrij maken van de tunnel (per 1 januari 2022):

A) **Afbouw tarief**: een afbouwend toltarief voor alle categorieën en in gelijke verhoudingen voor normale gebruikers, t-tag gebruikers en veelgebruikers.

B) **Tarief vrachtverkeer en andere lange/hoge voertuigen**: een variant waarin alleen tol wordt geheven voor vrachtverkeer en andere lange voertuigen (categorie 3 en categorie 4) en niet voor personenverkeer. De tariefstelling in deze variant is gelijk aan de huidige tariefstelling. Bij deze variant is aangenomen dat de helft van de tolinningsorganisatie kan blijven bestaan en dat Movenience gedeeltelijk blijft bestaan. Deze wordt verder aangeduid als 'vrachttarief'.

C) **Kostendekkend tarief**: een kostendekkend tarief voor alle gebruikers, in dezelfde verhoudingen zoals deze momenteel bestaan, dat voldoende is om de exploitatiekosten van de WST volledig te dekken. Hiervoor is ca. de helft van de huidige tarieven nodig, bij een gelijkblijvend toekomstig aantal passanten.

Onderstaande tabel toont het totale financieel effect van deze drie varianten, uitgesplitst in het tekort dat ontstaat voor de instandhouding van de WST als wel op de begroting van de Provincie Zeeland.

	A. Afbouwend tarief	B. Vrachttarief	C. Kostendekkend tarief
Financieel effect tolvrij maken	*191*	*223*	*175*
Financieel tekort WST	*21*	*39*	-
Begrotingstekort Provincie Zeeland	*170*	*183*	*175*

Tabel 8: Totale financieel effect verschillende tariefvarianten (miljoenen euro's)

In alle drie subvarianten is het financiële tekort op de exploitatie van de WST fors lager dan in de varianten vervroegd tolvrij 2022 en 2025. De inkomstenderving voor de Provincie Zeeland is vergelijkbaar met de variant 'vervroegd tolvrij 2022' en is hoger dan de variant 'vervroegd tolvrij 2025'. Dit laatste komt doordat de tolopbrengsten vrijwel geheel nodig zijn voor dekking van de exploitatie. Er is geen of nauwelijks financiële ruimte voor dividendbetalingen aan de Provincie Zeeland. Bij het mogelijk beoordelen van de drie subvarianten is een aantal aanvullende opmerkingen van belang:

- Deze invulling van de drie subvarianten leidt tot het (vrijwel) in stand houden van werkgelegenheid, middels de NV WST.
- Zoals eerder in dit rapport aangegeven is voor variant B een aanpassingen van de Tunnelwet Westerschelde nodig, alsmede een juridische toets op potentiële discriminerende werking.
- Voor de subvarianten 'afbouw tarief' en 'kostendekkend tarief' geldt dat lagere tarieven mogelijkerwijs zorgen voor een toename van het aantal passages door de tunnel en derhalve voor een toename van de tolinkomsten bij de NV WST. Het financieel effect kan daardoor in de praktijk mogelijk lager uitkomen dan het genoemde tekort van 191 respectievelijk 175 miljoen. Er is geen onderzoek gedaan naar mogelijke impact van een afbouw van het toltarief op het aantal passages.
- Voor de subvarianten 'afbouw tarief' en 'kostendekkend tarief' is het mogelijk om – met behoud van het berekende effect - de tarieven zodanig in te richten dat de tarieven voor met name veelgebruikers lager zijn dan die voor passanten die de 'normale' tarieven betalen. Veel van deze veelgebruikers zijn automobilisten en vrachtwagenchauffeurs uit de regio. Eventueel is het verlagen van het minimaal aantal passages per jaar voor veelgebruikers (nu 150) daarbij een optie.

6. Gevoeligheidsanalyses

Het eerder vastgestelde financieel effect voor de twee hoofdvarianten (tolvrij per 2022 en tolvrij per 2025) is afhankelijk van een aantal vastgestelde uitgangspunten en aannames. In aanvulling op deze uitgangspunten en aannames zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd, deels kwantitatief en deels kwalitatief.

Bij deze gevoeligheidsanalyses zijn geen variaties op omvang van de toltarieven, kosten exploitatie en verkeersintensiteiten toegepast. Het huidige beleid van de Provincie Zeeland en de NV WST is erop gericht dat er geen (over)rendement gemaakt wordt. Met andere woorden, de tolopbrengsten dienen de kosten van de NV WST en financiële opgave van de Provincie te dekken. De langjarige begroting van deze kosten en opgave zijn onderbouwd en plausibel.

In de volgende paragrafen zijn de volgende aanvullende gevoeligheidsanalyses toegelicht:

- de financiële impact van mogelijke organisatorische opties voor beheer van de WST;
- de mogelijke impact van Covid-19;
- het effect van BTW; en
- het effect van overige directe besparingen bij andere partijen.

6.1 Financiële impact van organisatorische keuzes voor beheer WST

In de huidige situatie wordt de WST per medio maart 2033, conform de Overeenkomst Westerscheldetunnel, overgedragen aan Rijkswaterstaat. Hoewel er nog geen besluit is genomen over de organisatorische aspecten met betrekking tot deze overdracht, dient de tunnel te voldoen aan de voor Rijkswaterstaat geldende normen zoals de Landelijke Tunnelstandaard (LTS) en een identieke besturing waarmee roulatie over de verschillende verkeerscentrales mogelijk is. Concreet zou dit kunnen betekenen dat het verkeersmanagement en de bediening van de WST verplaatst zou worden naar de verkeerscentrale van Rijkswaterstaat in Helmond en dat het beheer wordt uitgevoerd door de afdeling Zee & Delta in Middelburg. Hier is nog geen beslissing over genomen. In geval van zo'n besluit kan het zijn dat de huidige locaties voor verkeersmanagement (aan de noordelijke zijde van de WST) als wel de locatie voor beheer en onderhoud (de zuidelijke zijde van de WST) leeg komen te staan.

Bij vervroegd tolvrij maken van de WST en overdracht van de tunnel aan het Rijk krijgt Rijkswaterstaat de tunnel in principe ook in beheer. Er zijn in dat geval dan een paar mogelijkheden voor Rijkswaterstaat om het beheer en onderhoud van de WST uit te voeren:

1. De NV WST blijft bestaan als beheersorganisatie (in opdracht van Rijkswaterstaat), in elk geval tot en met maart 2033. Het verkeersmanagement als wel het beheer en onderhoud van de tunnel gebeurt vanuit de huidige faciliteiten, beschikbaar bij de NV WST. Dit betekent dat de organisatie intact blijft, met uitzondering van de onderdelen die verbonden zijn aan tolheffing (met name tolgaarders, uitzendkrachten en Movenience). Met deze situatie is gerekend in de twee varianten en de drie subvarianten. Mocht deze situatie ook de praktijk worden, dan is een toets op de BTW plichtigheid van NV WST nodig. In de berekeningen is verondersteld dat de BTW op kosten, net als vandaag de dag, terugvorderbaar is. Bij de vormgeving van de bekostiging dient de impact op de BTW plicht van de NV WST, als deze blijft bestaan, onderzocht te worden.
2. Rijkswaterstaat neemt het beheer en onderhoud van de WST over en verplaatst de verschillende afdelingen naar haar eigen locaties. Dit is naar verwachting op z'n vroegst mogelijk vanaf 2025, gezien de noodzakelijke voorbereidingstijd bij Rijkswaterstaat om de tunnel in beheer te nemen.

In het eerste geval blijft de huidige organisatie ongewijzigd, met uitzondering van de afvloeiing van tolgaarders en uitzendkrachten. In de tweede mogelijkheid, zijn de gevolgen op de organisatorische inrichting van beheer en onderhoud, bediening en incidentmanagement van de tunnel groter:

- Rijkswaterstaat heeft dan de mogelijkheid (een deel van) het personeel van verschillende afdelingen (beheer en onderhoud, bedrijfsvoering, communicatie) over te nemen en deze te verplaatsten naar de betreffende vestigingen in Zeeland.
- Over de locatie van de bediening van de tunnels en het verkeersmanagement dient nog een beslissing te worden genomen. Wanneer deze zouden worden ondergebracht bij de verkeerscentrale in Helmond is het, gezien de grote afstand van/naar Helmond, de vraag of het voor het huidige personeel van de afdeling verkeersmanagement mogelijk zal zijn de werkzaamheden in Helmond voort te zetten. Rijkswaterstaat zal in het geval dat dit niet mogelijk is, nieuw personeel moeten aantrekken voor het verkeersmanagement in Helmond.

De bij de WST betrokken Verkeersmanagement-medewerkers van de NV WST verliezen dan mogelijkerwijs hun baan.

Op basis van bovenstaande observaties, is de impact van twee organisatorische opties op het financieel effect onderzocht:

i. *In beheer door RWS (per 2025)*: Het personeel voor beheer en onderhoud als wel voor de bedrijfsvoering van de tunnel, met uitzondering van de directie, wordt door Rijkswaterstaat overgenomen en wordt werkzaam op de RWS-locaties in Zeeland. De afdeling verkeersmanagement verhuist naar de verkeerscentrale in Helmond. Het huidige personeel van deze afdeling vloeit af en nieuwe medewerkers worden aangenomen in Helmond. De personeelskosten zijn dan gelijk voor Rijkswaterstaat.

ii. *In beheer door RWS (per 2025) met efficiëntievoordelen*: Deze variant is gelijk aan optie i, waarbij voor de berekening ervan uitgegaan is dat Rijkswaterstaat de helft van de afdeling bedrijfsvoering en communicatie overneemt en dat de andere helft afvloeit. Tevens is ervan uitgegaan dat Rijkswaterstaat de helft van de kosten voor bedrijfsvoering zou kunnen opvangen in haar eigen organisatie.

Voor de financiële doorrekening van het effect van de twee opties, geldt dat deze vergeleken zijn met de variant *Tolvrij per 2025*. De variant *Tolvrij per 2025* heeft een berekend tekort van 261 miljoen euro. Rijkswaterstaat kan naar verwachting op zijn vroegst overnemen per 2025, vandaar de vergelijking met deze variant.

In geval van de optie van overdracht aan Rijkswaterstaat per 2025 kan het totale financieel tekort met ca. 2% verlagen, voornamelijk door kostenbesparing op het huidige management. In het geval dat er (extra) efficiencymogelijkheden zijn bij het in beheer nemen door Rijkswaterstaat, dan kan het totale financieel effect met ongeveer 6,5% verlagen. Deze ingeschatte besparingen zijn beperkt en een impactanalyse van Rijkswaterstaat zal moeten uitwijzen of deze voordelen ook daadwerkelijk te behalen zijn. Bovendien kan dit leiden tot verlies van werkgelegenheid in de regio.

6.2 Covid-19

Door Covid-19 kunnen de verwachte passages door de tunnel in de komende jaren lager uitvallen dan voorzien in de huidige prognoses waarop de berekeningen in dit rapport zijn gebaseerd. De kosten voor beheer, bediening en organisatie van de WST als wel de benodigde dividendopbrengsten voor de Provincie zijn echter geprogrammeerd tot 2033 en zijn niet (of nauwelijks) afhankelijk van de verwachte verkeersintensiteit en daarom niet gevoelig voor de mogelijke impact van Covid-19.

De enige mogelijke impact van Covid-19 op het financieel effect van vervroegd tolvrij maken, is de impact op de passages in het jaar 2021. Als de verwachte groei in 2021 niet wordt behaald en daarmee de resultaten van de NV WST lager uitvallen dan verwacht, heeft dit een direct effect op de hoogte van de dividenden die aan de Provincie Zeeland uitgekeerd kunnen worden over het jaar 2021. Hiermee neemt de startbalans van de bestemmingsreserve in 2022 af, waardoor het tekort in de bestemmingsreserve bij de Provincie Zeeland bij vervroegd tolvrij maken groter wordt.

Aannemende dat het reële aantal passages in 2021 nog steeds voldoende zal zijn om de exploitatiekosten voor de WST volledig te dekken, bedraagt dit effect ten hoogste 10 miljoen euro (onder normale omstandigheden het te ontvangen dividend over het jaar 2021).

6.3 BTW

Bij berekening van het financieel effect van vervroegd tolvrij maken van de WST, is geen rekening gehouden met een eventueel BTW-effect voor het Rijk. Daarbij geldt de aanname dat de huidige met BTW-belaste uitgaven aan tol zullen worden aangewend voor andere consumptieve of zakelijke uitgaven, die ook met BTW belast zijn. Hierbij gelden twee kanttekeningen:

- Er is geen onderzoek gedaan naar een eventueel verschil tussen 9% en 21% belaste uitgaven. De BTW op het toltarief bedraagt 21%. Passanten zouden hun besparing op het toltarief kunnen besteden aan goederen of diensten met een 9% BTW tarief. Indien er een verschil ontstaat, heeft dit mogelijkerwijs een negatieve impact op de Btw-inkomsten van het Rijk.
- Er is geen onderzoek gedaan naar een mogelijk weglekeffect vanuit België. Bij tolvrij maken van de WST bestaat de mogelijkheid dat inwoners van Zeeuws-Vlaanderen (of inwoners van België) uitgaven in Zeeland zullen doen in plaats van in België in verband met de verbeterde bereikbaarheid. Dit effect kan mogelijk een positief BTW-effect veroorzaken voor het Rijk.

6.4 Overige besparingen bij andere partijen

Vervroegd tolvrij maken van de WST betekent het wegvallen van toluitgaven bij andere partijen (weggebruikers, bedrijven etc.). Concreet geeft dit in ieder geval twee directe voordelen bij andere partijen:

- Directe kostenbesparingen bij bedrijven en overheden, wier medewerkers gebruik maken van de WST.
- Het wegvallen van de toluitgaven voor concessiehouders. OV-bedrijven en exploitanten van doelgroepenvervoer betalen thans tol. Tolvrij maken zorgt voor een besparing in hun exploitatie.

Er is geen nader onderzoek gedaan naar de kwantificering van deze financiële effecten.

7. Mogelijkheden voor bekostiging

In het onderzoek zijn de mogelijkheden voor bekostiging van het hiervoor beschreven financieel tekort in beeld gebracht. Tevens is de impact van deze mogelijkheden onderzocht op criteria als budgettaire inpassing, juridische mogelijkheden of blokkades vanuit de tunnel-, tolregelgeving en is gekeken naar mogelijke voor- of nadelen die het Zeeuws-Vlaanderen en/of Zeeland biedt. Dit laatste is geen zuiver objectieve beoordeling, maar toegevoegd vanuit de redenering dat het eventueel tolvrij maken van de WST ten bate van Zeeuws-Vlaanderen en/of Zeeland zou zijn. De bekostigingsmogelijkheden zijn onder meer in de gesprekken getoetst op de impact daarvan. Er is geen onderzoek gedaan naar draagvlak voor de mogelijkheden.

7.1 Beschrijving onderzochte mogelijkheden

Ten aanzien van de onderzochte bekostigingsmogelijkheden zijn enkele noties vooraf van belang:

- Onderzocht is in hoeverre onderdelen van het financieel effect c.q. tekort 'logischerwijs' toe te wijzen zouden zijn aan vormen van bekostiging.
- Mocht een tekort gedekt moeten worden vanuit publieke middelen, dan is er vooralsnog van uitgegaan dat dit door het Rijk en de Provincie Zeeland, namens de regio, zal gebeuren. Een mogelijke bijdrage vanuit Zeeuwse gemeenten kan onderdeel uitmaken van de regionale inbreng.
- Voor mogelijke dekking door toekomstige (allocatie van) inkomsten uit vormen van betalen naar gebruik, is vooralsnog alleen de vrachtwagenheffing onderzocht, aangezien daarvoor politieke en beleidsafspraken gemaakt zijn en wetgeving in voorbereiding is. NB: mochten er plannen komen om in de komende jaren een systeem van betalen naar gebruik in te voeren in de Nederland, dan is er de mogelijkheid om de tolheffing WST daarin onder te brengen. Aangezien er thans nog geen concrete beleids- of bestuurlijke voornemens daartoe zijn, is deze optie niet meegenomen in dit onderzoek.
- Vormen van alternatieve bekostiging zoals beschreven in het rapport van de Interdepartementale Studiegroep Alternatieve Bekostiging en Financiering o.l.v. secretaris-generaal Ongering van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bieden naar verwachting beperkte mogelijkheden. De meeste zijn vanuit een profijtbeginsel gekoppeld aan waardetoename van woningen en vastgoed bij de realisatie van nieuwe infrastructuur en netwerkschakels. Je zou kunnen betogen dat het tolvrij maken een effect heeft op de waarde van woningen. Dit is niet geanalyseerd in dit onderzoek.
- Het financieel effect manifesteert zich over een periode tussen 2022 of 2025 en 2033. Dit zou per direct afgekocht kunnen worden, maar evengoed door middel van een jaarlijks bedrag.

De volgende mogelijkheden voor bekostiging zijn onderzocht, waarbij steeds onderscheid is gemaakt naar een mogelijke drager van de bekostiging en (toekomstig) bruikbaar instrumentarium. Er is geen onderzoek gedaan naar instrumentarium dat er niet is of niet aanstaande is.

Drager van bekostiging	Instrumenten	Toelichting
1. Rijk	Via reguliere begrotingssystematiek	Inpassing van het tekort of een deel daarvan in de begroting van ministerie van IenW of in Rijksbegroting (algemene middelen), ineens of in een jaarlijks bedrag.
	Schaduwtol	Omzetten van tol in schaduwtol, waarbij de dekking van tolopbrengsten door overheden plaatsvindt en waarbij deze dekking gebaseerd is op het aantal passages.
	Gebruik vrachtwagenheffing	De benodigde tolopbrengsten, of een deel daarvan, halen uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing.
2. Regio	Via reguliere begrotingssystematiek	Inpassing van het tekort of een deel daarvan in de begroting van de Provincie Zeeland, ineens of in een jaarlijks bedrag. Eventueel samen met (enkele) Zeeuwse gemeenten.
	Provinciale opcenten	De benodigde tolopbrengsten, of een deel daarvan, ophalen door middel van het verhogen van de provinciale opcenten boven op de MRB.
	Ophogen lokale belastingen	Middels verhogen van de OZB bijdragen aan de dekking van het tekort.
3. Rijk en regio samen	Evt mix van instrumenten	Inpassing bij IenW/Rijk en Provincie Zeeland gezamenlijk, in een nader te bepalen verhouding of verbonden met specifieke onderdelen van het tekort, ineens of in een jaarlijks bedrag.
4. Mede-bekostiging bedrijfsleven	Convenant	Een afspraak maken met het bedrijfsleven om bij te dragen aan dekking van het tekort.

Tabel 9: Bekostigingsmogelijkheden

Deze opties zijn te combineren met de onderzochte varianten, zowel voor een volledig tolvrije tunnel (zie paragraaf 5.1) als wel voor het gedeeltelijk laten bestaan van een tolheffing (zie paragraaf 5.2).

7.2 Afweging mogelijkheden bekostiging

De mogelijkheden voor bekostiging zijn beoordeeld op uitvoerbaarheid en hebben voor- en nadelen die meer economisch of maatschappelijk van aard zijn. Een voorbeeld van dit laatste is in hoeverre er sprake is van herverdeling van lasten van tolbetalers naar bijvoorbeeld alle in Zeeland geregistreerde automobilisten of de belastingbetaler in het algemeen.

Hieronder wordt de afweging per drager en instrument nader toegelicht.

Ad 1. Dekking tekort door het Rijk

Reguliere begrotingssystematiek. Voor de budgettaire inpassing bestaan twee mogelijkheden:

1. Dekking via de begroting van het ministerie van IenW. Mocht het gehele tekort ineens ten laste gaan van de begroting van het ministerie van IenW, dan leidt dat in de komende jaren mogelijk tot obstakels met de budgettaire inpassing daarvan. Er is geen vrije ruimte tot en met 2030, waardoor (her)prioritering en/of afstel van andere projecten nodig zou zijn. Budgettaire inpassing van een jaarlijks bedrag of een deel daarvan kan mogelijk wel, mocht sprake zijn van onderuitputting in de komende jaren.
2. Dekking vanuit de algemene middelen. Dekking vanuit de algemene middelen is een geheel ander vraagstuk en is een afweging bij de jaarlijkse vaststelling van de begroting van het Rijk, hetgeen samenhangt met beleid(safspraken) en prioriteiten. Het EMU-saldo[8] verslechtert wel per definitie in geval er voor deze optie gekozen zou worden. Bij dekking middels een jaarlijks bedrag is dit nadeel kleiner.

   De lasten verschuiven in deze optie van passanten van de WST naar de belastingbetaler. Dit betreft naast de Nederlandse passanten dan ook het deel van de vermeden tolopbrengsten door buitenlandse passanten (circa 15 à 16 miljoen euro[9])

   De regionale overheden dragen in deze optie niet bij, waarmee er geen directe negatieve consequenties zijn voor geplande investeringen van de Provincie Zeeland en/of gemeenten in economische, sociale, ruimtelijke of maatschappelijke activiteiten in Zeeland.

Omzetten in schaduwtol

- Schaduwtol is een virtuele vorm van beprijzen, waarbij de overheid (of overheden) de betaling per voertuigpassage op zich neemt (of nemen). Daarmee is de betaling vanuit de overheid (mede) afhankelijk van het aantal toekomstige passanten. In Nederland is schaduwtol toegepast bij de in 1996 opengestelde Wijkertunnel in de A9 en de in 1992 opengestelde Noordtunnel in de A15.
- In principe zijn de voorzieningen, organisatie en systemen aanwezig voor het kunnen toepassen van schaduwtol. Aanpassing van de Tunnelwet Westerschelde is nodig voor verandering van tolheffing bij passanten in een schaduwtol gerelateerd aan passanten.
- In geval van het omzetten van tolheffing bij passanten naar een schaduwtol kan de bestaande organisatie en daarmee de werkgelegenheid (grotendeels) gewaarborgd blijven. Welke rol/functie Movenience, de tolgaarders en de afspraken over de transactievergoedingen vervullen bij een vorm van schaduwtol en in welke mate, is niet onderzocht.
- Uit het onderzoek naar het financiële effect van tolvrij maken is gebleken dat de kosten voor de exploitatie, beheer, bediening en organisatie van de WST en de dividendinkomsten bij de Provincie Zeeland vrij goed jaarlijks voorspelbaar zijn. Voor het dekken van de kosten en de dividenden is een afhankelijkheid van het aantal passages niet nodig. Immers een achterblijvend aantal passages leidt tot een tekort en meer passages dan afgesproken tot (over)rendementen. Met andere woorden, voor het eventueel maken van afspraken over jaarlijkse dekking van tekorten heeft schaduwtol geen toegevoegde waarde.

8. Het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR) is het systeem van nationale rekeningen en regionale rekeningen dat lidstaten van de Europese Unie hanteren. De Europese Unie had reeds in de jaren zeventig een boekhoudkundig kader vastgelegd voor alle Europese overheden. Dit vormde de basis voor het huidige Europees Stelsel van Rekeningen 1995 (ESR 95) dat begin 2000 in werking trad. Volgens de regels van de EMU, mag het vorderingentekort niet groter zijn dan 3% van het Bruto binnenlands product. Overdracht van rekening en risico van exploitatie van de WST naar de Rijksoverheid is niet ESR-neutraal en zal meetellen voor het EMU-saldo.

9. Onderzoek sociale en economische effecten tolvrije Westerscheldetunnel, Ecorys, 2021

Gebruik vrachtwagenheffing

- Met de inzet van dit instrument is het de bedoeling dat de dekking van het tekort, al dan niet deels, opgebracht wordt door de vrachtwagenheffing. Dit door de tarieven daarop aan te passen of de met de sector gemaakte afspraken over het terugsluizen van de opbrengsten naar de sector aan te passen.
- Dit is een andere optie dan de berekende variant met alleen tol voor vrachtwagens (categorie 3 en 4) voor passeren van de WST.
- In Nederland is de invoering van een vrachtwagenheffing, inclusief wetgeving, in voorbereiding. Door de invoering van de vrachtwagenheffing gaan alle binnenlandse en buitenlandse vrachtwagens betalen voor het gebruik van de Nederlandse wegen per gereden kilometer. Er is een afspraak in het Regeerakkoord en met de sector dat de opbrengsten terugvloeien naar de sector (een meerjarenplan duurzaamheid en innovatie).
- Voor het dekken van (een deel van) het tekort via de vrachtwagenheffing zullen het conceptwetsvoorstel vrachtwagenheffing, dat gereed is voor behandeling in de Tweede Kamer, als ook de afspraken met de sector moeten worden aangepast. De mogelijke gevolgen hiervan, zoals vertraging van de invoering en impact op tarieven en afspraken met de sector, zijn in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.
- In het geval dat in deze optie dekking van het gehele tekort aan de orde zou zijn, dan is de consequentie dat de sector feitelijk ook zou betalen voor het tolvrij maken van de WST voor personenverkeer.

Ad 2. Dekking tekort door de regio

Reguliere begrotingssystematiek

- Gegeven de omvang van het tekort in alle onderzochte varianten (bandbreedte van ca. 189 – 340 miljoen euro), levert dekking door de Provincie Zeeland een omvangrijke begrotingsopgave. Voor de Provincie Zeeland zijn dan herprioritering/ afstel, bezuinigingen en (nieuwe of) extra inkomstenbronnen aan de orde om de begroting weer in evenwicht te brengen.
- Dit geldt naar verwachting ook mocht het een substantieel deel van de dekking zijn én ook in geval van een jaarlijkse bijdrage.
- Voor een eventuele bijdrage vanuit Zeeuwse gemeenten geldt in zekere zin hetzelfde: het instrumentarium voor gemeenten is beperkt tot een lokale belasting als OZB. Het opbrengstenpotentieel daarvan is, gezien het aantal inwoners, naar verwachting bescheiden. Bovendien hebben gemeenten thans al moeite om begrotingen sluitend te krijgen.
- Een provinciale bijdrage – eventueel in combinatie met de direct belanghebbende Zeeuwse gemeenten – kan door herprioritering ten koste gaan van geplande investeringen in Zeeland, mogelijk ook in andere domeinen.

Verhogen provinciale opcenten en/of lokale belastingen

- Opcenten worden geheven door de provincies op de motorrijtuigenbelasting (art. 222 Provinciewet). Het is mogelijk dat deze belasting in de ene provincie hoger uitvalt dan in de andere. De minister van Financiën stelt jaarlijks de maximale hoogte van de provinciale opcenten vast. Het maximale opcententarief voor 2020 is bepaald op 115,0%. Het opcententarief dat de Provincie Zeeland hanteerde, was in 2020 89,1% (evenals de twee jaren ervoor). De daarbij behorende opbrengsten waren € 44,8 mln. in 2020.
- Ter illustratie: verhoging van het opcententarief met 10 procentpunten, waarvoor in principe ruimte is, zou de Provincie Zeeland jaarlijks ca. 5 mln. euro extra inkomsten opleveren (uitgaande van een gelijkblijvend aantal geregistreerde motorvoertuigen in Zeeland). Inzetten van dit instrument zal dus hoogstens voor een deel van de dekking van de bekostiging kunnen zorgen.
- Het verhogen van de opcenten voor dekking van een deel van het tekort als gevolg van vervroegd tolvrij maken van de WST, betekent een verschuiving van deze lasten van gebruikers van de tunnel naar bezitters van motorvoertuigen in heel Zeeland. De Provincie Zeeland zou daarmee met ca. 99% verder boven het landelijke gemiddelde van provinciale opcenten van circa 83% uitkomen.

Ad 3. Dekking tekort door het Rijk en regio

- Mogelijk is om de bekostiging van het tekort door Rijk en regio samen te laten dragen in een nader af te spreken verhouding. Ook is mogelijk deze gezamenlijke dekking te koppelen aan onderdelen van de bestemming van de tolheffing en dus onderscheid te maken tussen de WST, de Sluiskiltunnel en de Sloeweg.

Ad 4. Mede-bekostiging bedrijfsleven

- Uit het onderzoek naar de maatschappelijke effecten van het vervroegd tolvrij maken van de WST, is onder meer naar voren gekomen dat het bedrijfsleven dat voor zakelijke ritten gebruik maakt van de WST de tolkosten, al dan niet deels, kunnen doorprijzen in de levering van goederen en/of diensten. Het kan een optie zijn om met dat deel van het bedrijfsleven een afspraak te maken om deels de door te belasten tol te gebruiken als bijdrage aan de dekking. Dit kan via het sluiten van een convenant, hetgeen vaker toegepast wordt in Nederland voor mede-bekostiging van bedrijfsleven aan bereikbaarheidsvraagstukken.
- Het toepassen van deze bekostigingsoptie heeft een aantal consequenties:
  - Mochten alleen Zeeuwse bedrijven onderdeel uitmaken van een afspraak over mede-bekostiging en bedrijven van buiten Zeeland wel gebruik maken van de tunnel, dan leidt dat tot ongelijkheid.
  - Er kan geen verplichting voor deelname worden opgelegd, waardoor ‘free ridership’ moeilijk tegen te gaan is.
  - De afspraak zelf, alsmede de grondslag voor een bijdrage, zal naar verwachting lastig in te regelen zijn, mede door diversiteit aan bedrijvigheid in combinatie met hoog vs. laag gebruik van de WST.

7.3 Samenvatting afweging mogelijkheden bekostiging

Hieronder is een schematische en verkorte weergave van de afweging van de mogelijkheden voor bekostiging, uiteengezet naar drager en instrument.

Drager bekostiging tekort	Instrument(en)	Eerste afweging
1. **Rijk**	Via reguliere begrotingssystematiek	- Herprioritering nodig; geen ruimte Infrafonds voor dekking ineens (2022 én 2025). - Jaarlijks bedrag na 2025 is afhankelijk van onderuitputting
	Schaduwtol	- Behoud functie organisatie NV WST - Vanuit financieel perspectief geen toegevoegde waarde (kosten WST en dividenden zijn duidelijk)
	Gebruik vrachtwagenheffing	- Aanpassing concept-wet en afspraken sector nodig - Idem Tunnelwet WST
2. **Regio**	Via reguliere begrotingssystematiek	- Herprioritering én inzet provinciale opcenten in ieder geval beide nodig als dekking. - Geldt ook in geval van een jaarlijkse bijdrage
	Provinciale opcenten	- Verhoging met 10 procentpunten levert ca. 5 mln. per jaar aan dekking - Verschuiving van passanten naar Zeeuwse automobilisten
	Verhogen lokale belastingen	- Forse verhoging nodig voor dekking - Verschuiving van passanten naar bewoners/vastgoedeigenaren - Voor nieuwe belasting is nieuwe/aanpassing wetgeving nodig
3. **Rijk en regio samen**	Mix van bovenstaande instrumenten	
4. **Bedrijfsleven**	Mede-bekostiging bedrijfsleven (convenant)	- Deel van door te belasten tol gebruiken als dekking - Nadeel Zeeuws bedrijfsleven t.o.v. (zakelijk) gebruikers buiten Zeeland - Lastig in te regelen

Tabel 10: Afweging bekostigingsmogelijkheden

7.4 Overwegingen uit het onderzoek inzake bekostiging

In aanvulling op de hiervoor toegelichte afweging en in het geval er gesproken gaat worden over de wijze van bekostiging van het vervroegd tolvrij maken van de WST, dan zijn er enkele observaties, die mede daarbij een rol zouden kunnen spelen:

1. Er is op het eerste oog geen éénduidige drager of instrument dat een volledig dekkende oplossing zal vormen voor de dekking van het tekort.
2. Een (eventuele) afspraak over de dekking van het tekort kan in beeld komen, indien daarbij twee aspecten in ogenschouw worden genomen. Ten eerste is de draagkracht van de regio beperkt en heeft het Rijk per definitie ruimere mogelijkheden. Ten tweede zijn de verschillende onderdelen van het tekort, zoals de boek- en restwaarde van de WST, de kosten voor beheer, bediening en organisatie en rentelasten duidelijk en af te bakenen. Hierdoor is toewijzing van onderdelen van het tekort aan dragers daarvan mogelijk.
3. In het geval er een besluit en een afspraak over het vervroegd tolvrij maken zou volgen, dan lijkt, op basis van dit onderzoek, 2025 de beste timing van het effectueren daarvan. In 2025 is de overdracht van de Sluiskiltunnel en is vanuit financieel oogpunt een eventuele afspraak met betrekking tot de WST het meest zuiver te maken. Immers de bestemmingsreserve van de Provincie Zeeland heeft vanaf 2025 nog uitsluitend betrekking op de WST. Bovendien is er zodoende tijd om met Rijkswaterstaat en NV WST afspraken te maken over hoe om te gaan met beheer en onderhoud, bediening, organisatie, etc.
4. De wijze waarop een financiële afspraak gemaakt wordt is ook nog van belang voor het financieel effect. Deze afspraak dient zodanig te zijn, dat het financieel effect zich ook pas in 2025 voordoet. Met andere woorden, voorkomen dient te worden dat er een impairment moet plaatsvinden in de boekhoudingen van de NV WST en de Provincie Zeeland, vanuit een verplichting tot versnelde afschrijving van de WST. Hierdoor ontstaan per direct al tekorten. Een bekostigingsafspraak, waarbij toekomstige tolopbrengsten afgedekt zijn, kan deze impairment voorkomen.

Dit zijn overwegingen uit het onderzoek. Het is uiteraard aan de bestuurders en de politiek om deze al dan niet mee te wegen in ieders afweging.

8. Conclusies

Op 24 november 2020 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van kamerlid Schonis, waarin de regering verzocht is om onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een tolvrije Westerscheldetunnel (hierna WST). Dit onderzoek is opgesplitst in twee delen:

1. Onderzoek naar de sociale en economische effecten van een tolvrije tunnel op Zeeuws-Vlaanderen en op Zeeland als geheel.
2. Onderzoek naar de financiële mogelijkheden om de WST tolvrij te maken en hierbij te kijken naar verschillende bekostigingsmodellen.

Het eerste deel is uitgevoerd door adviesbureau Ecorys, het tweede deel door adviesbureau Rebel. Beide onderzoeken zijn zelfstandig en onafhankelijk uitgevoerd, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De adviesbureaus hebben bij de uitvoering van de onderzoeken beschikking gehad over een begeleidingsgroep, bestaande uit medewerkers van het ministerie en van de Provincie Zeeland.

In dit rapport is in twee delen antwoord gegeven op de onderzoeksvraag omtrent de financiële mogelijkheden om de WST vervroegd tolvrij te maken. Allereerst is het financieel effect van enkele verschillende varianten om de WST geheel of gedeeltelijk tolvrij te maken berekend en gepresenteerd. Ten tweede zijn verschillende mogelijkheden voor de bekostiging van het ontstane financiële tekort onderzocht en afgewogen.

De financiële informatie is met name aangereikt door de NV Westerscheldetunnel (hierna NV WST) en de Provincie Zeeland en meegenomen in een voor dit onderzoek gebouwd financieel model. Daarnaast zijn andere relevante rapporten en notities geanalyseerd en hebben gesprekken plaatsgevonden met diverse stakeholders bij het Rijk en in de regio en met Stichting Zeeland Tolvrij.

8.1 Conclusies financieel effect

Voor wat betreft het financieel effect van het vervroegd tolvrij maken van de WST zijn de conclusies uit dit onderzoek als volgt:

- Het financieel effect van vervroegd tolvrij maken vanaf 2022 leidt tot een tekort van 340 miljoen euro. Dit effect kan worden uitgesplitst in een financieel tekort voor de instandhouding en organisatie van de WST van 158 miljoen euro (dit betreft voornamelijk exploitatie, bediening, organisatie en beheer en onderhoud van de tunnel) en een begrotingstekort voor de Provincie Zeeland van 181 miljoen euro. Dit begrotingstekort voor de Provincie Zeeland ontstaan door het wegvallen van dividenduitkeringen, waardoor een tekort ontstaat in de bestemmingsreserve. De middelen in deze bestemmingsreserve worden aangewend om kosten voor afschrijving, onderhoud en rentelasten van de Sluiskiltunnel en de Sloeweg, als wel de rentelasten voor de investering aan de WST te dekken. Tevens wordt de reserve vanaf 2025 opgebouwd om de afschrijving van de WST van de balans van de Provincie Zeeland in 2033 te kunnen opvangen.
- Het financieel effect van vervroegd tolvrij maken vanaf 2025 leidt tot een tekort van 261 miljoen euro. Dit effect vertaalt zich in een financieel tekort voor de instandhouding van de WST van 131 miljoen euro en een begrotingstekort voor de Provincie Zeeland van 130 miljoen euro.
- Eventuele kosten voor de herinrichting van het tolplein als wel het voldoen aan de Landelijke Tunnelstandaard zijn niet meegenomen in de hoogte van het financieel effect. Deze kosten zijn in de reguliere situatie met tol tot en met maart 2033 mogelijk ook aan de orde en kunnen bij vervroegd tolvrij maken dus ook eerder vallen.
- Er zijn ook varianten doorgerekend die gericht zijn op het gedeeltelijk tolvrij maken van de WST, door middel van een afbouwend toltarief tot en met 2033, een tarief dat alleen geldt voor vrachtverkeer en lange/hoge voertuigen en door een verlaging van het toltarief tot een kostendekkend tarief voor beheer en instandhouding van de WST. Het financieel effect van deze varianten komt met respectievelijk 191 miljoen euro, 223 miljoen euro en 175 miljoen euro lager uit dan het geheel tolvrij maken van de WST. Voor deze varianten geldt dat de resterende tolopbrengsten vrijwel voldoende zijn om de kosten voor de WST te dekken, maar niet voldoende zijn om het begrotingstekort bij de Provincie Zeeland op te vangen.
- Bij alle onderzochte varianten is ervan uit gegaan dat de NV WST blijft bestaan voor het beheer, de bediening en het management van de WST. In de varianten van geheel tolvrij maken van de WST zijn werkzaamheden voor tolinning en de dochteronderneming Movenience gestaakt. Hiervoor zijn afvloeiingskosten opgenomen in de berekeningen van het financieel effect. Voor de varianten met betrekking tot het gedeeltelijk tolvrij maken zijn nog wel werkzaamheden en mensen nodig voor de tolinning.

- Het uitgangspunt dat de NV WST blijft bestaan komt voort het feit dat er (nog) geen impactanalyse is uitgevoerd voor een eventuele overdracht van het beheer van de WST naar Rijkswaterstaat en daarvoor dus (nog) geen financiële gegevens zijn. Wel is, middels een gevoeligheidsanalyse, onderzocht of mogelijkerwijs substantiële kostenbesparingen te realiseren zouden zijn bij een overgang van het beheer van de NV WST naar Rijkswaterstaat. Uit de gevoeligheidsanalyse blijken deze besparingen vooralsnog niet substantieel.
- Tenslotte is ook de impact van de te verwachte toename van de verkeersintensiteiten door het tolvrij maken van de WST onderzocht, met name op mogelijke extra kosten voor onderhoud. In de periode tot en met 2027 is al een stapsgewijze vervanging en/of renovatie van kwetsbare delen van het wegdek voorzien, waardoor er in de periode tot en met begin 2033 geen extra kosten zijn opgenomen voor extra onderhoud.

8.2 Conclusies bekostigingsmogelijkheden

Het onderzoek naar de mogelijkheden voor bekostiging van het financiële tekort levert de volgende conclusies:

- Voor het eventueel dekken van (een deel van) het financiële tekort, is een onderscheid gemaakt tussen de dragers van de bekostiging en de hen beschikbare bekostigingsinstrumenten. Er zijn drie dragers, het Rijk, de regio (Provincie Zeeland en/of gemeenten) en mede-bekostiging door het bedrijfsleven. Qua instrumentarium voor bekostiging zijn de op dit moment bekende mogelijkheden meegenomen. Dit zijn: de reguliere begrotingssystematiek bij Rijk en regio, het omzetten van tol in schaduwtol, dekken van het tekort via de aanstaande vrachtwagenheffing, verhogen van de provinciale opcenten en een afspraak/convenant met het Zeeuws bedrijfsleven om bij te dragen.
- Er is op het eerste oog geen éénduidige drager die of instrument dat een volledige dekkende oplossing zal vormen voor de bekostiging van het tekort:
  - In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is geen vrije ruimte tot en met 2030, waardoor herprioritering en/of afstel van projecten naar verwachting nodig zal zijn. In geval van een kleiner of jaarlijks te dekken bedrag, is het probleem van budgettaire inpassing navenant kleiner. Dekking vanuit de algemene middelen van het Rijk hangt samen met (beleids)afspraken en prioriteiten, maar is vanzelfsprekend beter te overzien.
  - De begroting van de Provincie Zeeland biedt geen ruimte voor dekking van het tekort, ook niet in geval van een jaarlijks bedrag. De provincie heeft beperkt mogelijkheden om een substantieel tekort op haar begroting op te vangen. Verhoging van de provinciale opcenten zal slechts een (klein) deel van het tekort kunnen dekken. Ook voor een bijdrage vanuit de gemeenten zijn er naar verwachting geen mogelijkheden.
  - Omzetten van tol in schaduwtol biedt vanuit financieel perspectief geen toegevoegde waarde. De langjarige kosten voor de WST en benodigde dividenden voor de Provincie Zeeland zijn voldoende duidelijk voor een eventuele afspraak over een jaarlijks bedrag. Een afspraak over het dragen van het risico van verkeersintensiteiten is daarvoor niet nodig.
  - Dekking van een deel van het tekort via een afspraak met het bedrijfsleven, dat thans voor zakelijke ritten tol betaalt, is naar verwachting lastig in te regelen om een aantal redenen: een verplichting voor bijdrage is niet mogelijk met free ridership als mogelijk effect en het Zeeuwse bedrijfsleven wordt benadeeld ten opzichte van niet Zeeuws bedrijfsleven.
  - Voor het (deels) dekken van het tekort via de aanstaande vrachtwagenheffing is geen voorziening in de concept wettekst en het is geen onderdeel van de afspraken met de sector. In geval van toepassing van dit instrument zullen beide herzien moeten worden.

Tot slot nog twee overwegingen, mocht een besluit tot het vervroegd tolvrij maken van de WST en met name een afspraak over dekking van het financiële tekort aan de orde zijn:

- Een (eventuele) afspraak over de dekking van het tekort kan in beeld komen, indien daarbij twee aspecten in ogenschouw worden genomen. Ten eerste is de draagkracht van de regio beperkt en heeft het Rijk per definitie ruimere mogelijkheden. Ten tweede zijn de verschillende onderdelen van het tekort, zoals de boek- en restwaarde van de WST, de kosten voor beheer, bediening en organisatie en rentelasten duidelijk en af te bakenen. Hierdoor is toewijzing van onderdelen van het tekort aan dragers daarvan mogelijk.

» Vanuit financieel perspectief lijkt 2025 de beste timing van het effectueren van een mogelijk besluit over het vervroegd tolvrij maken van de WST. In 2025 is de overdracht van de Sluiskiltunnel en is vanuit financieel oogpunt een eventuele afspraak met betrekking tot de WST het meest zuiver te maken. Immers de bestemmingsreserve van de Provincie Zeeland heeft vanaf 2025 nog uitsluitend betrekking op de WST. Bovendien is er zodoende tijd om met Rijkswaterstaat en NV WST afspraken te maken over hoe om te gaan met beheer en onderhoud, bediening en organisatie van de WST.