

## Bijlage 2. Nadere toelichting bestuurlijke conclusie vergunningplicht

### Parlementaire geschiedenis: gelijkheidsbeginsel

De parlementaire geschiedenis van de Tunnelwet Westerschelde maakt duidelijk dat het principe van tolheffing op een openbare weg op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Openbare wegen mogen normaal gesproken immers zonder verdere vergoeding bereden worden. De constructie met een NV en *tijdelijke* tolheffing maakt die spanning “naar omstandigheden aanvaardbaar”<sup>1</sup>, onder de bijzondere omstandigheid dat zonder tol de realisatie niet mogelijk was. “De termijn is opgenomen om te benadrukken dat aan de bijzondere situatie dat voor het gebruik van een openbare weg moet worden betaald, op termijn een eind komt”<sup>2</sup>. De situatie met tol is dus niet de normale situatie, maar juist een tijdelijke afwijking daarvan. Op grond van de parlementaire geschiedenis kan het zo spoedig mogelijk beëindigen van de tolheffing alleen maar als wenselijk worden gezien. Een andere opvatting zou namelijk inhouden dat die spanning met het gelijkheidsbeginsel zo lang als mogelijk gehandhaafd dient te blijven.

### Tolheffing recht, geen plicht

Wij hebben verder overwogen dat het recht van tolheffing aan de NV is verleend met een louter financieel doel. Wanneer het beëindigen van het uitoefenen van dat recht als vergunningplichtig vanuit natuurwetgeving zou worden gezien, betekent dat ten diepste dat een *recht* van de NV om tol te heffen door het bevoegd gezag wordt beschouwd als een voortdurende *plicht* (vanuit natuurbescherming). Dat zou principieel onjuist zijn: een recht is geen plicht. Bovendien mag het instrument tol, dat voor een financieel doel is verleend, niet gebruikt worden voor het realiseren van andere doelstellingen, zoals natuurdoelstellingen: dat is het inzetten van een bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

### Beëindiging tijdelijke situatie

Een derde overweging is dat er in Nederland voortdurend tijdelijke verkeerssituaties worden beëindigd: bijvoorbeeld het opheffen van een snelheidsbeperking of het weer openstellen van een brug na de beëindiging van werkzaamheden. Ook dan treedt - ten opzichte van de tijdelijke situatie - een verschuiving of toename van verkeersstromen op door het wegnemen van de tijdelijke belemmering. Het is echter evident dat een dergelijke beëindiging van een tijdelijke uitzonderingssituatie niet een afzonderlijk vergunningplichtige activiteit of project in de zin van de Omgevingswet kan zijn. Dat is niet wezenlijk anders dan de beëindiging van de tol – de financiële “werkzaamheden” - bij de Westerscheldetunnel. Bij de Westerscheldetunnel heeft de tijdelijke belemmering aanzienlijk langer geduurd, namelijk sinds de openstelling, en is de normale beoogde situatie in de praktijk nog nooit bereikt. Dat neemt echter niet weg dat voor de Westerscheldetunnel, net als voor alle andere openbare wegen, op grond van de oorspronkelijk doorlopen ruimtelijke- en milieuprocedures geldt dat verkeersontwikkeling vanaf de openstelling zonder de belemmering van tol toegestaan is.

### Inhoudelijke rapportages

De eerder uitgevoerde onderzoeken (verkeer en milieu), hoewel niet relevant voor deze besluitvorming, zijn met een toelichting daarop, via deze [link](#) te raadplegen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25675, nr 6, pag 2/3

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25675, nr 6, pag 10