



WADDENEILANDEN

## **De bereikbaarheid gewaarborgd**

De Waddeneilanden, mei 2008

## Inleiding

De bereikbaarheid van de Waddeneilanden wordt in een tweetal Rijksnota's gewaarborgd. Het betreft hier de zogenaamde PKB Waddenzee, waarin staat: de bereikbaarheid van havens en eilanden wordt gewaarborgd in de vorm van aanlegmogelijkheden voor veerboten en streefdieptes/normeringen voor de vaargeulen.

Verder betreft het de Nota Zoute Veren (1985). Hierin zijn de veerdiensten aangeduid als een ontbrekende schakel in de wegverbinding. De Staat heeft op basis van dit uitgangspunt de uiteindelijke zorg voor de instandhouding van de verbinding tussen de eilanden en de vaste wal. Wel is in de nota de mogelijkheid van een particuliere kostendekkende exploitatie van de verbinding opengelaten.

Ondanks duidelijke beleidsmatige uitgangspunten maken de gemeentebesturen van de 5 Waddeneilanden zich op dit moment ernstig zorgen over de bereikbaarheid van de eilanden en de continuïteit van de diverse veerverbindingen.

## Voorgeschiedenis

De Nota Zoute Veren was de basis tot het afsluiten van convenanten tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, de Friese Waddeneilanden en betrokken reders. In deze overeenkomsten was geregeld dat de Staat geen privaatrechtelijke rechten zal verlenen op staats eigendommen welke strekken tot het exploiteren van alternatieve boottendiensten.

In verband met de afwijkende structuur oordeelde de T.E.S.O, die de dienst tussen Den Helder en Texel onderhoudt, dat een convenant voor deze verbinding niet nodig was.

In 1998 is een overleg gestart tussen betrokken partijen tot aanpassing van de convenanten met het oog op Europese regelgeving op het punt van mededinging en oneigenlijke overheidssteun

Uiteindelijk zijn in 2006 Openbare Dienstcontracten getekend voor de verbinding met Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland en in 2007 voor Terschelling.

De discussie in de periode tussen 1998 en 2006 werd vooral gekenmerkt door juridische kaders en de daarbij behorende (on)mogelijkheden. Hierbij raakten naar de mening van de Waddeneilanden bestuurlijke uitgangspunten en maatschappelijke aspecten bij herhaling op de achtergrond.

In de Openbare Dienstcontracten wordt ondermeer geconstateerd dat de minister de boottendiensten aanmerkt als schakels in wegverbindingen met zowel een vervoersfunctie als een brugfunctie en dat de verbindingen tussen het vasteland en de Waddeneilanden zijn gediend met reguliere, structurele, redelijk betaalbare, betrouwbare en gezonde boottendiensten.

Verder wordt overeengekomen dat de minister concessiewetgeving voorbereidt welke binnen twee jaar in werking moet treden. Er moet derhalve per juni 2008 een wettelijke regeling zijn welke de concessieproblematiek regelt.

De minister is, zo is in het Openbare Dienstcontract vastgelegd, voornemens de eerste concessie - op basis van tot stand te brengen wetgeving - onderhands te gunnen aan de huidige vervoerders/rederijen voor een periode van 15 jaar.

Verder is bepaald dat de reders een marktconforme vergoeding voor de aanleginrichtingen dienen te betalen en de aanleginrichtingen ook voor derden beschikbaar mogen zijn, mits dit de boottdienst in fysieke zin niet in gevaar brengt.

## Huidige situatie

Thans is de periode van 2 jaar voor het tot stand brengen van een wettelijke regeling bijna verstreken.

Door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is aangegeven dat de concessiewetgeving een, op de Wet Personenvervoer 2000 (WP2000) gebaseerde, AMvB zal zijn. Het uitgangspunt van WP2000 is een op een dienstregeling gebaseerd personenvervoer.

In de voorgestelde AMvB kan alleen personenvervoer worden geregeld en niet het vracht(wagen) vervoer. Dit zou in een afzonderlijk Openbaar Dienstcontract dienen te geschieden.

## Probleempunten voor de Waddeneilanden

Door de huidige roll on – roll off techniek van de veerboten zijn personenvervoer en vervoer van vrachtwagens niet van elkaar te scheiden. Deze vervoerstechniek heeft zich door de jaren heen bewezen als de meest efficiënte vorm van vervoer over het water. Ook voldoet dit het meest aan het begrip ontbrekende schakel in de wegverbinding.

Wel komt deze vorm van vervoer onder verschillende juridische regimes te vallen. Het publiekrechtelijk kader wordt beheerst door de systematiek van WP2000 en is algemeen geldend.

Het Openbaar Diencontract is gebaseerd op het private recht. Dit bindt alleen partijen en kent derhalve geen derden werking.

Verder bleken er bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat twijfels te bestaan of in een AMvB het zogenaamde cherrypicking binnen het personen vervoer voldoende tegengaan kan worden.

Ten aanzien van het goederen vervoer dient in ieder geval het medegebruik van de aanleginrichtingen geaccepteerd te worden.

Tenslotte blijken de markconforme vergoedingen tot een aanzienlijke verhoging van de vergoeding voor de aanleginrichtingen te leiden. Dit leidt onvermijdelijk tot hogere tarieven voor al het vervoer. Dat is slecht voor de concurrentiepositie van de Waddeneilanden in economische zin, in het bijzonder de positie ten opzichte van andere vergelijkbare recreatie gebieden in binnen- en buitenland.

Door tijdsverloop dreigen de belangrijkste doelstellingen van de regeling, het veilig stellen van de veerverbinding, niet te worden gehaald.

De regeling voldoet ook niet aan de bestuurlijke uitgangspunten en aan de maatschappelijke behoefte.

Het invullen van een ontbrekende schakel in een wegverbindingen door toepassing van de Wet Personenvervoer lijkt op zijn zachtst gezegd een gekunstelde oplossing.

Het gaat bij de veerverbindingen niet om de problematiek van het openbaar vervoer, maar om een schakel in wegverbindingen, een brugfunctie. We dienen derhalve ook niet over personen en goederen vervoer te praten, maar over de mobiliteit van personen en motorvoertuigen

Het belang van de eilanden ligt in de bereikbaarheid van personen en goederen via het zogenaamde roll on – roll of systeem gedurende het gehele jaar.

Het gaat hier niet alleen om het belang van eilandbewoners. De Waddeneilanden hebben allen een belangrijke toeristische functie, waarbij goede voorzieningen en bevoorrading een noodzaak is.

Hier is het economisch belang van de eilanden in het geding, maar daarnaast een algemeen belang in de vorm van recreatie mogelijkheid voor een breed publiek.

Daarbij wordt aangetekend dat het hier niet om goederenvervoer in de eigenlijke zin van het woord gaat. Het gaat om vervoer van vrachtwagens, auto's, caravans etc.

Goederenvervoer sec, bulkvervoer, mag naar de mening van de Waddeneilanden buiten beschouwing blijven. We kunnen ons in deze discussie beperken tot het zogenaamde roll on – roll of vervoer, derhalve het vervoer van personen en motorvoertuigen.

Wij vinden het een oneigenlijke zaak dat eenzelfde - voor ons ondeelbaar - onderwerp: de veerverbinding, in zowel een AMvB als in een Openbaar Dienstcontract geregeld worden.

De juridische consequenties daarvan worden ook niet overzien.

Duidelijk is evenwel dat er ten aanzien van goederenvervoer geen derden werking ontstaat. Met andere woorden concurrentie, ook oneigenlijke vormen van concurrentie in de vorm van het zogenaamde cherrypicking blijven mogelijk.

Verder is het op dit moment nog een open vraag of bij personenvervoer cherrypicking op grond de systematiek van WP2000 voldoende uitgesloten kan worden. De systematiek van WP2000 is gebaseerd op het belang van het rijk om zo weinig mogelijk subsidie te geven en zo optimaal mogelijk aan te besteden. Het is duidelijk dat voor wat betreft de veerverbindingen de subsidierelatie in zijn geheel ontbreekt. In die zin is aanhaken aan WP2000 ook een gekunstelde constructie.

Naar onze mening wordt op deze wijze wel een zeer magere dekking van het maatschappelijk belang gecreëerd.

Ergo, zowel op het punt van personen als vrachtwagen of goederen vervoer zijn er geen adequate maatregelen in het vooruitzicht om het zogenaamde cherrypicking tegen te gaan. In feite betekent dit dat helemaal geen oplossing voor de oorspronkelijke probleemstelling wordt gecreëerd, maar dat de reders wel met hogere kosten worden geconfronteerd. Dit klemmt temeer nu ook door het ministerie van Verkeer en Waterstaat vraagtekens worden gezet bij de mogelijkheid van onderhandse gunning van de eerste concessie aan de huidige reder/vervoerder.

Hiermee wordt een belangrijk uitgangspunt van partijen, namelijk concurrentie om de markt verlaten om plaats te maken voor concurrentie in de markt.

Van deze laatste vorm van concurrentie zijn voor de eilanden alleen maar desastreuze gevolgen te verwachten.

Inmiddels is door het ministerie beschikt op een aanvraag van de Eigen Veerdienst Terschelling (EVT) ten aanzien van medegebruik gebaseerd op de in de commissie boottendiensten afgesproken volgorde.

Op basis hiervan heeft EVT een boot gekocht en denkt hiermee een veerverbinding tussen Terschelling en Harlingen te kunnen aangaan.

### Vergoeding aanleginrichtingen

In het Openbaar Dienstcontract worden ook markconforme vergoedingen voor het gebruik van de aanleginrichtingen gevraagd. In de praktijk blijkt dit tot aanmerkelijke verhogingen van de huidige vergoedingen te leiden, hetgeen weer doorberekend wordt aan de gebruikers van de veerdienst.

Wij vragen ons af wat de grondslag is voor het vragen van een markconforme vergoeding voor een voorziening die het rijk tot zijn verantwoordelijkheid rekent.

Ook de relatie met Europese regelgeving ontgaat ons. Er is geen sprake van een markt voor veerverbindingen, het betreft hier een unieke situatie. Deze valt niet onder de werking van de vrije marktwerking en partijen zijn het er over eens dat deze ook niet onder de werking van de vrije marktwerking kan vallen, omdat anders de verbinding *buiten het hoogseizoen* niet gewaarborgd is. En dat is een lange periode van eind september tot eind april, of te wel vanaf de herfstvakantie tot het begin van de zomertijd.

### Situatie Ameland

Het belang van de bereikbaarheid van een eiland wordt door de actuele situatie bij Ameland duidelijk gemaakt. Ondanks de waarborgen die de PKB Waddenzee beoogd te bieden zijn er achterstallige baggerwerkzaamheden. Rijkswaterstaat lijkt hier de zaak niet onder controle te krijgen. De vaargeul blijft zodoende onder de maat. Het komt regelmatig voor dat de verbinding tussen het eiland en de vaste wal en v.v. stagneert. Zelfs een beperkte stagnatie heeft al verstreckende gevolgen voor de deelname van Ameland in het maatschappelijk verkeer en leidt tot economische schade.

Dezelfde problemen doen zich in mindere mate voor bij Schiermonnikoog, met name in het vlak van de zwaai kom nabij de veerдам.

### Situatie Terschelling

Naast de ook op de vaarweg naar Terschelling opduikende problemen van het dichtslibben van de vaargeul, wordt Terschelling nu geconfronteerd met een daadwerkelijke concurrent van de huidige rederij. Deze concurrent heeft aangegeven optimaal gebruik te willen maken van de mogelijkheden die het medegebruik van de (Rijks) aanleginrichtingen hem biedt. Daarnaast zal de concurrent een veerdienst openen en eist dat de gemeente Terschelling hem daarvoor ligplaatsruimte in de haven biedt. Het is duidelijk dat het Openbare Dienstcontract alleen betrekking heeft op de (rijks)aanleginrichtingen en een beperkt gedeelte van het haven terrein. Het Openbaar Dienstcontract gesloten tussen Rijk, rederij en gemeente heeft geen derdenwerking en dit is de concurrent dan ook schriftelijk medegedeeld door het ministerie. Dat betekent dat de gemeente Terschelling het toestaan van een nieuwe veerdienst alleen kan afwegen met behulp van de Havenverordening Terschelling 2006. Deze verordening ziet niet op concurrentie verhoudingen en heeft als grondslag, de scheepvaartbelangen op het openbaar vaarwater en de openbare orde op het water en in de haven. Duidelijk is dat dit geen middel is om concurrentie te weren. Daarom is haast maken met concessiewetgeving voor Terschelling een halszaak. Een concurrerende veerdienst zal tot ernstige afbreuk van de dienstverlening leiden. In tegenstelling tot de zittende rederij waar het Openbaar Dienstcontract mee is gesloten kan de gemeente geen kwaliteitseisen stellen aan de concurrent.

Nu uit het overleg met het ministerie van 9 april jongstleden is gebleken dat er nadere onderzoeken komen naar cherrypicking en de onderhandse gunning aan de zittende rederij en de besluitvorming dus ernstige vertraging oploopt, zo niet afstel, is voor de gemeente Terschelling de maat vol. De gemeente houdt het ministerie aan haar belofte dat er twee jaar na het ondertekenen van het Openbare Dienstcontract door de eilanden Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland concessiewetgeving zou zijn. Ook is het de gemeente Terschelling een doorn in het oog dat waar in het Openbare Dienstcontract wordt gesproken over een inspanningsverplichting van de minister om tot concessiewetgeving te komen, er nu ambtelijk wordt gesproken over de intentie van de staatssecretaris. Dat maakt een wereld van verschil uit en kenschetst de nu ontstane houding van het ministerie.

### Situatie Vlieland

Voor Vlieland geldt ongeveer hetzelfde als voor Terschelling met dien verstande dat de gemeente Vlieland in het geheel niet gediend is van een concurrerende passagiersdienst. De huidige rederij levert voldoende capaciteit. Een concurrent zou alleen zin hebben indien de zittende rederij niet aan zijn verplichtingen kan voldoen of in gebreke blijft.

Daarbij komt dat de rijksaanleginrichting, naast de venstertijden en de volgorde voor medegebruik, geen ruimte biedt voor nog een personenvervoerder, wanneer men het aspect van aanleggen aan de aanleginrichting uit een oogpunt van veiligheid gedurende de nacht in ogenschouw neemt.

### Situatie Texel

De belangen van de gemeentebesturen van de Waddeneilanden zijn identiek: het kunnen beschikken over een kwalitatief goed en betrouwbare verbinding het hele jaar door.

De feitelijke situatie is niet tussen alle Waddeneilanden gelijk.

De Friese eilanden worden door particuliere reders bediend.

De verbinding met Texel wordt onderhouden door T.E.S.O..

T.E.S.O is, in tegenstelling tot particuliere reders, een bedrijf dat geen winstoogmerk heeft.

Alle inkomsten worden gebruikt om de kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid van de veerdienst te optimaliseren.

T.E.S.O. is in feite een gebruikersorganisatie. De ruim 3000 aandelen zijn grotendeels in handen van de Texelaars, zodat bijna ieder gezin op Texel een directe stem heeft uit te brengen tijdens de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering. Dit gaat op Texel al 100 jaar zo en daardoor is de dienstverlening van vandaag het product van 100 jaar inspraak van de gebruikers.

Uiteindelijk beslissen de Texelaars zelf over het aantal afvaarten, de kwaliteit van het materiaal dat T.E.S.O gebruikt en over het bijzondere feit dat de opbrengsten binnen de onderneming blijven om de betaalbaarheid te bevorderen.

T.E.S.O slaagt er iedere dag opnieuw in om aan te tonen dat het geen monopolist is, maar dat het wel een Eigen bedrijf is van haar gebruikers, dat er in slaagt om een zodanig aantrekkelijke prijs/kwaliteit verhouding aan te bieden, dat een andere partij in de markt het kennelijk niet beter kan.

De marktwerking van T.E.S.O laten controleren levert in de specifieke situatie van Texel de beste uitkomsten op voor het publieke belang.

Gelet op de bedrijfsvorm en de aard van de verbinding is hier geen concurrentie te vrezen en deze is fysiek, met gebruikmaking van de aanleginrichtingen, ook niet mogelijk.

Om deze reden heeft T.E.S.O afgezien van het ondertekenen van zowel de convenanten als het Openbare Dienstcontract.

Wat de eilanden willen:

1. op korte termijn maatregelen om ongewenste situaties met mogelijk onomkeerbare gevolgen bij de verbinding Harlingen – Vlieland/Terschelling te voorkomen;
2. een adequate en structurele oplossing voor de vervoersproblematiek van en naar de eilanden vanuit een beleidsmatige en maatschappelijke optiek, op basis van specifieke concessiewetgeving;
- 2a eventueel een AMvB op basis van de Wet Personenvervoer 2000 als opstap naar concessiewetgeving in combinatie met een Openbaar Dienstcontract voor roll on – roll of goederen vervoer, mits:
  1. de problematiek van cherrypicking naar genoegen van de partijen wordt opgelost;
  2. de rederijen zich verbinden een Openbaar Dienstcontract aan te gaan voor roll on – roll of vervoer met inzet van materieel conform het huidige Openbaar Dienstcontract;
3. het nakomen van de inspanningsverplichting van de minister ten aanzien van de eerste onderhandse aanbesteding voor een periode van 15 jaar aan de huidige rederijen, alsmede het nakomen van de uitspraak van de minister ten aanzien van het hanteren van uniforme uitgangspunten voor de regeling van het vervoer van en naar de Waddeneilanden, zoals neergelegd in de brief van 19 juni 2006;
4. een vergoeding voor het gebruik van de aanleginrichtingen naar de letter en geest van de Openbare Dienstcontracten, namelijk dat door deze vergoeding de prijs van het kaartje niet in negatieve zin beïnvloed mag worden.