



Aan

Staatssecretaris
cc. Minister

nota

Evaluatie dienstregeling Ameland en voortgang nieuwe
concessie(s) Waddenveren

TER BESLISSING

Datum

13 december 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/343311

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Beslistermijn

20 december 2023

Bijlage(n)

1

Aanleiding

In april 2014 zijn er twee concessies in werking getreden voor het passagiersvervoer van en naar de Friese Waddeneilanden: Vervoersconcessie Waddenveren West en de Vervoerconcessie Waddenveren Oost. Beide concessies hebben een looptijd van 15 jaar en eindigen in april 2029. Als concessieverlener treft het ministerie van IenW momenteel de voorbereidingen voor deze vervoersdiensten na april 2029. Een eerste stap daarvan is het uitvoeren van een marktanalyse, onder andere om te bepalen welk vervoersaanbod de markt met of zonder concessies zou kunnen bieden. In de marktanalyse is gesproken met partijen die potentieel geïnteresseerd en geschikt zouden kunnen zijn in het verzorgen van deze vervoersdiensten.

De marktanalyse is afgerond (zie bijlage 1) en via deze nota worden de belangrijkste conclusies met u gedeeld. Tevens wordt u gevraagd in te stemmen met ons advies om vanaf 2029 opnieuw een of meer concessies¹ te verlenen en de veerdiensten niet over te laten aan de vrije markt. Uit de marktanalyse blijkt dat concessieverlening nodig is, omdat het aanbod vanuit de vrije markt naar verwachting kwalitatief en kwantitatief onvoldoende zal zijn, omdat sturing op het aanbod, tarieven en inspraak van overheden en consumentenorganisaties in een vrije marktsituatie niet gegarandeerd is en omdat toetreding van nieuwkomers in een vrije marktsituatie mogelijk onvoldoende plaatsvindt. Na uw akkoord kunnen de voorbereidingen voor de aanbestedingsprocedures van start gaan.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- het personenvervoer tussen het vasteland en de Friese Waddeneilanden vanaf april 2029 niet aan de vrije markt over te laten, maar om via een openbare aanbestedingsprocedure een of meer concessies te verlenen;
- hiertoe te starten met de voorbereiding van nieuwe concessie(s) en de aanbestedingsprocedure(s);
- de Tweede Kamer over dit besluit te informeren via de bijgevoegde concept Kamerbrief.

¹ Op het aantal concessies en de looptijd zal in de Nota van Uitgangspunten nader worden ingegaan.

- Middels deze Kamerbrief wordt de Kamer ook geïnformeerd over de stand van zaken van de aangekondigde evaluatie van de nieuwe dienstregeling tussen Holwert en Ameland.

Kernpunten

Uitkomsten marktanalyse

- In beginsel dienen vervoersdiensten over zee op grond van Europese regelgeving aan de vrije markt overgelaten te worden, tenzij uit een marktanalyse blijkt dat de markt deze diensten niet, niet in de gewenste hoeveelheid of tegen de gewenste voorwaarden (prijs, kwaliteit, inspraak consumenten) kan verzorgen.
- Uit de uitgevoerde marktanalyse is gebleken dat in een vrijemarktsituatie het aanbod en de kwaliteit van de veerdiensten onvoldoende geborgd kan worden. Daarom moeten deze diensten in een of meerdere concessies worden opgenomen. Aan een concessie is een 'exclusief recht' verbonden, dat betekent dat andere vervoerders op deze verbindingen geen openbaar personenvervoer mogen aanbieden.
- Juridisch gezien zijn andere manieren van gunning dan een openbare aanbesteding (zoals onderhandse gunning) niet meer mogelijk².
- Alle gesprekspartners uit de marktanalyse die een uitspraak deden over concessieverlening dan wel een vrije marktsituatie gaven – met meer of minder nadruk – aan een voorkeur te hebben voor concessieverlening.
- De volgende conclusies uit de marktanalyse leidden tot het advies om de veerdiensten niet aan de vrije markt over te laten, maar concessies met een exclusief recht te verlenen:
 - Het is te verwachten dat in een vrije marktsituatie de dienstverlening op rustige dagen (veelal buiten het toeristisch seizoen) wordt uitgekleed, vanwege de relatief lage reizigersaantallen en bijbehorende lage rendabiliteit. Dat betekent dat de 'levensader-functie' niet geborgd is en de kwaliteit van dienstverlening zou kunnen worden uitgehold;
 - In een vrije marktsituatie kan het aanbod, en dus ook de concurrentie, van jaar tot jaar verschillen. Dit bemoeilijkt naar verwachting het doen van langjarige investeringen in bijvoorbeeld (duurzame) schepen;
 - In een vrije marktsituatie zijn er in principe geen garanties ten aanzien van tarieven (bijv. voor frequente reizigers, zoals eilandbewoners). Tarieven zijn dan immers het resultaat van marktwerking;
 - In een vrije marktsituatie is inspraak van decentrale overheden en consumentenorganisaties niet gegarandeerd;
 - De verwachting van enkele vervoerders is dat 'nieuwe' partijen in een vrije marktsituatie onvoldoende eerlijke kans maken, omdat het aanbod van de gevestigde partijen zodanig is, dat er (vrijwel) geen ruimte is voor andere vervoerders. Dit, in combinatie met de hoge drempel (investeringen) om actief te worden in het Waddengebied,

Datum

13 december 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/343311

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

1

² De huidige concessies mochten op grond van het BP2000 eenmalig onderhands gegund worden. Het eventueel aanpassen van de Nederlandse regelgeving waardoor ook de toekomstige concessies onderhands kunnen worden gegund, is in strijd met de uitspraak van het EU-Hof in het arrest Liberty Lines (C-437/21).

maakt een vrije marktsituatie voor nieuwe vervoerders relatief onaantrekkelijk.

Evaluatie dienstregeling Holwert-Ameland

- Afgelopen zomer heeft MARIN (Maritime Research Institute Netherlands) in opdracht van DGMO, Rijkswaterstaat (RWS) en Wagenborg Passagiersdiensten (hierna: WPD) een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om veilig te passeren in de vaargeul Ameland-Holwerd. Dit heeft geresulteerd in een voorstel van WPD voor een aangepaste dienstregeling per 8 september jl. (ook wel de vijfkwartiersdienstregeling genaamd), waarmee u heeft ingestemd.³
- Op 5 oktober jl. heeft u aan de Kamer de vervoerplannen 2024 voor de Friese Waddenveren ontvangen. In de Kamerbrief bij de vervoerplannen heeft u een eerste inventarisatie gedaan naar de ervaringen rondom de vijfkwartiersdienstregeling en aangegeven dat een uitgebreidere evaluatie zou volgen⁴.
- In bijgevoegde concept-Kamerbrief informeert u de Kamer dat u in gesprek bent met een onafhankelijke externe partij voor uitvoer van de evaluatie in het eerste kwartaal van 2024, waarna u de Kamer zal informeren.

Toelichting

Proces marktverkenning

In het najaar van 2023 zijn circa 10 verkennende gesprekken met marktpartijen gevoerd, deze waren divers qua werkgebied, omvang en ervaring⁵. Het doel was om een beeld te krijgen van:

- de interesse en geschiktheid van diverse marktpartijen om personenvervoer tussen het vasteland en de Friese Waddeneilanden te verzorgen;
- hoe de markt naar de toekomstige veerdiensten kijkt, met dan wel zonder concessie;
- de voor marktpartijen belangrijke aspecten in een eventuele toekomstige aanbestedingsprocedure

De marktpartijen zijn voor de gesprekken uitgenodigd door het ministerie. De verkennende gesprekken zijn ook aangekondigd op de openbare website Rijksoverheid.nl⁶. Daar zijn echter geen geïnteresseerde partijen uit naar voren gekomen.

Interesse en geschiktheid partijen

Een deel van de marktpartijen heeft expliciet interesse uitgesproken in de toekomstige veerdiensten en aangegeven te zijner tijd deelname aan een openbare aanbestedingsprocedure te overwegen. Diverse partijen gaven aan deze afweging later te maken, nadat zij de aanbestedingsdocumenten kennen. Enkele partijen gaven aan geen interesse te hebben.

Vervolg

³ Kamerstukken 31409-416

⁴ Kamerstukken 23645-807

⁵ Vanwege vertrouwelijkheid, om partijen zo open mogelijk te laten spreken, en om te voorkomen dat partijen nadeel van deelname aan verkennende gesprekken zouden ondervinden bij de toekomstige aanbesteding, zijn de gesprekspartners niet genoemd.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/waddenveren>

Datum

13 december 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/343311

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

1

Als u akkoord gaat met het advies om de voorbereidingen voor de aanbestedingsprocedures te starten, dan ziet het vervolgproces er op hoofdlijnen als volgt uit:

Datum
13 december 2023
Onze referentie
IENW/BSK-2023/343311

Moment	Mijlpaal	Opgesteld door
Eind 2023	Marktanalyse en concept Nota van Uitgangspunten gereed	Bestuurskern Dir. Openbaar Vervoer en
Begin 2024	Consultatie concept Nota van Uitgangspunten	Spoor
Medio 2024	Vaststellen Nota van Uitgangspunten	Aansturing NS en ProRail
Eind 2024	Consultatie Programma van Eisen	Aan
Begin-medio 2025	Vaststellen Programma van Eisen	Staatssecretaris
(Tweede helft) 2025	Aanbestedingsprocedure	Bijlage(n)
Begin-medio 2026	Gunning nieuwe concessies	1
2026-2029	Implementatieperiode nieuwe concessies	
2029	Start nieuwe concessies	

Samenhang met Vervolgonderzoek Bereikbaarheid Ameland 2030 (VBA2030)
DGMO is verantwoordelijk voor zowel VBA2030 als de aanbesteding van de nieuwe concessies voor de Waddeneilanden. Deze trajecten worden in samenhang uitgevoerd. Op basis van de uitkomsten van VBA 2030 en diverse adviezen wordt door de directie Wegen en Verkeersveiligheid een MIRT verkenning gestart voor de bereikbaarheid van Ameland. De kwartiermakersfase voor de verkenning is reeds in gang gezet. Beoogd wordt om de formele startbeslissing (startdocument) eind Q2 2024 op te leveren. Tegelijkertijd is de directie Openbaarvervoer en Spoor gestart met de aanbesteding van de nieuwe concessie voor de Waddeneilanden. Met het oog op de nieuwe concessies is het wenselijk om uiterlijk begin 2025 een eerste selectie aan te brengen in het aantal alternatieven binnen de MIRT verkenning. Eventuele vertraging van dit verkennings-traject is een risico voor het traject om te komen tot een nieuwe concessie. Gelet op de verwachte complexiteit rond de natuurvergunning wordt binnen de kwartiermakersfase bezien of een aantal stappen versneld en parallel uitgevoerd kunnen worden (plan m.e.r. en waarschijnlijk ADC toets). Ook wordt er gewerkt aan een planning en daarbij behorende handelingsperspectieven.

Krachtenveld

Er is veel (politieke) aandacht voor de bereikbaarheid van de Waddeneilanden. Het advies om deze veerdiensten niet aan de vrije markt over te laten, zal naar verwachting goed vallen bij de consumentenorganisaties en decentrale overheden. In de consultatieronde van de zomer gaven zij aan dat, mocht dit aan vrije markt overgelaten worden, zij zich zorgen maken om de kwaliteit van deze diensten (o.a. het aantal afvaarten, de hoogte van tarieven en inspraak). Door middel van concessies kunnen deze zaken gereguleerd worden. Ook de geconsulteerde marktpartijen hadden in meer of mindere mate een voorkeur voor concessies (zie kernpunten). Met deze marktanalyse handelt Nederland conform het EU-recht en de uitleg die de Europese Commissie daaraan geeft. Het is niet nodig de EC hier actief over te informeren.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie

01.	Concept-Kamerbrief	Verzenden naar de Tweede Kamer
02.	Marktanalyse inzake Friese Waddenveren na april 2029.	Verzenden naar de Tweede Kamer als bijlage bij de Kamerbrief

Datum

13 december 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/343311

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

1