

Besluit van

tot wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 in verband met de invoering van concessies voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van , nr. HDJZ/, Hoofddirectie Juridische Zaken;
Gelet op artikel 2, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000;
De Raad van State gehoord (advies van , nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van , nr. HDJZ/, Hoofddirectie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit personenvervoer 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van een punt aan het slot van artikel 1, onderdeel g, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd luidende:

h. veerboot: schip als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Binnenvaartbesluit¹, dat een bootdienst onderhoudt tussen twee of meer aanlegplaatsen gelegen aan de Waddenzee, met inbegrip van de verbindingen met de Noordzee.

B

¹ Dit besluit is nog niet in werking getreden maar treedt begin 2009 in werking.

Na artikel 7 wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 7a

1. De artikelen 1, 12 tot en met 14, 19, eerste en tweede lid, 23, eerste en tweede lid, 25 eerste, tweede en derde lid, 26, eerste lid met uitzondering van de zinsnede 'bedoeld in artikel 20, tweede en derde lid', 27, 28 tot en met 29a, 31 tot en met 32a, 33 tot en met 37, 38 met uitzondering van het tweede en derde lid, 39, 40, 41, 43, 43a tot en met 43c, 44, 45, 46, 49, 70, 71, 72, 73, 74, 87 met uitzondering van het vierde lid, 88, eerste lid, 89, 90 tot en met 93, 97, 98, 100, 101, 102, 105 en 106 van de wet en de artikelen 1, 2, 10, eerste lid, 11, 31, 33, 34, 39, 44 tot en met 46, 48, 49, 51, 52 en 53 van dit besluit zijn van overeenkomstige toepassing op voor een ieder openstaand personenvervoer met of zonder een dienstregeling per veerboot of passagiersschip dat wordt verricht tussen twee of meer aanlegplaatsen gelegen aan de Waddenzee, met inbegrip van de verbindingen met de Noordzee en met havens die in open verbinding staan met de Waddenzee, waarbij Vlieland, Terschelling, Ameland of Schiermonnikoog met het vasteland wordt verbonden.

2. Met het in het eerste lid genoemde personenvervoer wordt tevens bedoeld vervoer van personen die zich verplaatsen per motorrijtuig, bedoeld in artikel 1 eerste lid, onderdeel c, van de Wegenverkeerswet 1994, met uitzondering van vrachtauto's, als bedoeld in artikel 1.1, van de Wet wegvervoer goederen². De bedoelde motorrijtuigen kunnen voorzien zijn van een aanhangwagen.

3. Onze Minister verleent concessies voor het personenvervoer, bedoeld in het eerste lid, voor de duur van ten hoogste 15 jaar nadat daartoe een aanbesteding is gehouden. Artikel 5, derde lid, van de Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PbEU L 315), (hierna verordening 1370/2007) is daarbij van toepassing.

4. In afwijking van het derde lid, kan Onze Minister de in dat lid genoemde concessie voor de eerste maal verlenen zonder dat daartoe een aanbesteding is gehouden. Artikel 5, vierde lid, van verordening 1370/2007, is van toepassing. Indien onze Minister een concessie, als bedoeld in de eerste volzin, verleent, wordt het programma van eisen, bedoeld in artikel 44 van de wet, voorafgaand aan de concessieverlening gepubliceerd.

5. Voor de toepassing van de artikelen van de wet en het besluit op het vervoer, bedoeld in het eerste lid, wordt gelezen voor;

- a. trein: het in het eerste lid bedoelde vervoer;
- b. station, stations, halte plaats of perron: de in het eerste lid bedoelde aanlegplaatsen;
- c. aanbesteding van een concessie of concessies: verlening van een concessie of concessies;

² dit artikel treedt naar waarschijnlijkheid eerste kwartaal 2009 in werking: nu is dit artikel 1, onderdeel e van de Wet goederenvervoer over de weg.

- d. aanbestedingsreglement: reglement;
 - e. auto, bus, trein, metro, tram of via geleidesysteem voortbewogen voertuig: het eerste lid bedoelde vervoer;
 - f. openbaar vervoer: het in het eerste lid bedoelde vervoer.
6. De plicht te gedogen, bedoeld in artikel 35 van de wet, geldt voor het in het eerste lid bedoelde vervoer ten aanzien van het gebruik door de concessiehouder van de haveninfrastructuur waaronder wordt verstaan:
- a. haventerreinen;
 - b. aanleginrichtingen voor zover deze niet eigendom zijn van het rijk.

ARTIKEL II

1. Het openbare-dienstcontract inzake het vervoer tussen het vaste land en het betreffende Waddeneiland dat bestaat tussen Onze Minister, Vlieland, Terschelling, Ameland of Schiermonnikoog en de betreffende reder vervalt op het moment dat op grond van artikel 7a van het Besluit personenvervoer 2000 onherroepelijk een concessie is verleend voor dat betreffende Waddeneiland.

ARTIKEL III

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

2. In afwijking van het eerste lid, treedt artikel 19, eerste en tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000, voor zover dat artikel in artikel 7a, eerste lid, van het Besluit personenvervoer 2000 van overeenkomstige toepassing is verklaard, pas voor het vervoer van of naar het eiland Vlieland, Terschelling, Ameland of Schiermonnikoog in werking met ingang van de dag dat voor het vervoer van of naar het betreffende Waddeneiland onherroepelijk een concessie als bedoeld in artikel 7a Besluit personenvervoer is verleend. Hiervan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de bijbehorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Het onderhavige besluit bevat een wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 (hierna: Bp2000). De wijziging betreft het van toepassing verklaren van bepaalde artikelen van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) en het Bp2000 op de in artikel 7a Bp2000 aangewezen verbindingen van personenvervoer naar de eilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog.

Hierdoor kan een concessie met exclusieve werking worden verleend voor het personenvervoer tussen het vasteland en betreffende Waddeneiland. Personenvervoer over water op de Waddenzee is door artikel 7 van het Bp2000 uitgezonderd geweest van de werkingssfeer van het Bp2000.

De opname van deze verbindingen in het Bp2000 vloeit voort uit de wens van alle betrokken partijen om tot een structurele regeling te komen voor de bootdiensten van en naar de Waddeneilanden.

2. Totstandkoming wettelijk kader

§ 2.1 Historie

De Waddeneilanden zijn voor hun verbinding met het vasteland in belangrijke mate aangewezen op de bootdiensten. Het kabinet heeft in 1985 de bootdiensten tussen het vasteland en de Waddeneilanden aangemerkt als schakels in wegverbindingen met zowel een vervoersfunctie als een brugfunctie (Nota zoute veren, Kamerstukken II 1984/85, 16 318, nr. 13, pag. 5 e.v.). In 1985 is door het kabinet na overleg met de Kamer over de Nota zoute veren besloten dat een wettelijke regeling van de waddenveren op dat moment uit dereguleringsoogpunt niet wenselijk was en dat door middel van convenanten de overlegstructuur tussen betrokken partijen zou worden verbeterd. Dit heeft geresulteerd in het sluiten van de overeenkomst tot structurering van het overleg inzake de bootdiensten naar Ameland en Schiermonnikoog d.d. 4 december 1985 en de overeenkomst tot structurering van het overleg inzake de bootdiensten naar Terschelling en Vlieland d.d. 17 september 1987. In 1998 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat in het kader van de behandeling van de Wet vervoer binnenvaart (Kamerstukken II 1997/98, 25 412, nr. 5) aangegeven dat een adequate vervoersvoorziening gehandhaafd zou blijven tegen redelijke tarieven. Door de Europese liberaliseringrichtlijn binnenvaart moest de exclusieve positie van de veerdienst, voor wat betreft het goederenvervoer in de Wet vervoer binnenvaart worden geschrapt. De minister heeft toen, na zorgen vanuit de Tweede Kamer over de personenvervoerverbinding, aangegeven dat de personenvervoerverbinding door de toenmalige overeenkomsten voldoende gewaarborgd was. Daarnaast is wel aangegeven dat gelet op de ontwikkelingen in het personenvervoer en de Europese regelgeving in goed overleg met de betrokken partijen moest worden

bezien of moest worden overgegaan op een andere methode dan de toenmalige overeenkomsten.

Vanuit dit vertrekpunt zijn gelijklopende openbare-dienstcontracten (OD-contracten) opgesteld. Deze OD-contracten zijn onder meer opgesteld ter overbrugging van een periode waarin wordt toegewerkt naar concessiewetgeving voor deze verbindingen om de verbinding te waarborgen zoals in die toenmalige overeenkomsten (overwegingen J, K en L en artikel 7 van de betreffende OD-contracten).

Deze gelijklopende OD-contracten zijn getekend tussen:

- a. de Minister van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Vlieland en B.V. Terschellinger Stoomboot Maatschappij (TSM), op 20 juni 2006,
- b. de Minister van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Schiermonnikoog en Wagenborg Passagiersdiensten B.V., op 20 juni 2006,
- c. de Minister van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Ameland en Wagenborg Passagiersdiensten B.V., op 20 juni 2006;
- d. de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Terschelling en B.V. Terschellinger Stoomboot Maatschappij (TSM), op 19 december 2007.

Deze openbare-dienstcontracten omvatten bepalingen over de inhoud van de bootdienst en stelt eisen aan de bootdienst, zoals de dienstregeling, kwaliteitseisen aan schepen en bemanning, tarieven, het gebruik van infrastructuur, medegebruik van de aanleginrichtingen door derden, klantenpanel en klachtenloket. Er is geen openbare-dienstcontract tot stand gekomen met betrekking tot de veerverbinding tussen het vasteland en Texel.

§2.2 Noodzaak totstandkoming concessies

Uitgangspunt

Het kabinet acht het van belang dat de vervoersverbindingen tussen het vasteland en de Waddeneilanden in stand blijven op een zodanige wijze dat deze verbindingen voor het publiek en de eilandbevolking toereikend zijn. De toereikendheid van de verbinding is met name gelegen in reguliere, structurele, betaalbare, betrouwbare en financieel gezonde bootdiensten gedurende het hele jaar, ook in de perioden waarin het vervoersaanbod (vraag van de reiziger naar vervoer) gering en de exploitatie niet of nauwelijks rendabel is. Om dit te kunnen garanderen is in de OD-contracten een inspanningsverplichting voor de minister van Verkeer en Waterstaat opgenomen om tot een concessiesystematiek voor de waddenveren te komen, waarbij is bepaald dat nog werd onderzocht of de concessiesystematiek naast personenvervoer ook goederenvervoer zou betreffen.

De verbindingen naar de Friese eilanden

Voor deze verbindingen gelden al sinds de tachtiger jaren OD-contracten waarbij de staat partij is en zich verantwoordelijk heeft gevoeld voor de waarborg van een continue en betrouwbare verbinding. De huidige veervoorzieningen tussen het vaste land, Vlieland, Terschelling, Ameland of Schiermonnikoog zijn

zelfvoorzienend en niet afhankelijk van enige overheidssubsidie. Om te kunnen zorgen voor een toekomstvaste zelfvoorzienendheid van deze bootdiensten, uit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid en gelet op de instandhouding van voor het publiek toereikende diensten, wordt het wenselijk geacht een concessiestelsel in te voeren.

Door het instrument concessie ontstaat er een exclusief recht met betrekking tot het verrichten van het in de concessie bepaalde personenvervoer. De concessiehouder wordt in staat gesteld om een reguliere betrouwbare dienstregeling aan te bieden en te exploiteren. Zonder het exclusieve recht dat de concessie geeft, kunnen concurrenten in drukke tijden 'de krenten uit de pap halen'. Dit is vooral het geval bij de verbindingen genoemd in artikel 7a Bp2000. De duur van de overtocht is lang waardoor de interactie met de vaste wal beperkt is en er daardoor meer ruimte ontstaat voor derden deze diensten ook aan te bieden. Hierdoor kunnen de dienstregeling (de frequentie) en de tarieven op minder rendabele tijden onder druk kunnen komen te staan, waardoor niet aan het gestelde uitgangspunt kan worden voldaan. Het verschil in aantal passagiers tussen de minst drukke maand januari en de drukste maand juli of augustus is aanzienlijk. Op de lijn naar Vlieland en op de lijn naar Schiermonnikoog is het aantal passagiers tot ongeveer één vijfde beperkt in de minst drukke maand ten opzichte van de meest drukke maand, op de lijn naar Terschelling en Ameland komt dat neer op ongeveer één zesde van de passagiers.³ Afvaarten dalen niet evenredig ten opzichte van de aantallen passagiers.

Concessieverlening en het daaruit vloeiende exclusieve recht zorgen ervoor dat de veren zichzelf kunnen redden en het gehele jaar een bepaalde frequentie in de bootdienst kunnen onderhouden, omdat zij op deze manier de niet-rendabele seizoenen kunnen compenseren met de rendabele seizoenen. Dit stelsel van concessies stelt de rederijen aan wie een concessie is verleend in staat om ook gedurende de wintermaanden de beoogde continuïteit en het beoogde kwaliteitsniveau in stand te houden. Voor de invoering van een concessie stelsel is een wettelijke grondslag noodzakelijk.

De verbinding naar Texel

De verbinding naar Texel is buiten deze wijziging van het Bp2000 gehouden. De verbinding naar Texel wordt door rederij TESO (Texels Eigen Stoomboot Onderneming) onderhouden. De constructie van deze veerverbinding is uniek in Nederland. De waarborg van een continue en betrouwbare verbinding van Texel met het vaste land ligt vast via twee sporen. Allereerst via de bedrijfsstructuur van de rederij; een groot deel van de aandeelhouders is bewoner van het eiland of heeft een tweede huis op het eiland. De eilandbewoners hebben op deze manier voldoende inspraak in de kwaliteit van de dienstverlening van rederij TESO. Bewoners en tweede huiseigenaren hebben een direct belang bij een kwalitatief goede vervoersverbinding, die voor een ieder open staat tegen een redelijke prijs, het gehele jaar door. Niet alleen voor henzelf maar ook voor forensen en toeristen,

³ Voor deze berekening zijn de aantallen opgegeven passagiers door de rederijen uit 2007 gebruikt.

die naar het eiland komen en van wie veel eilandbewoners voor hun inkomsten afhankelijk zijn. Het tweede spoor is een verankering van deze uitgangspunten in de statuten, waarbij gemaakte winst moet worden aangewend voor de verlaging van de tarieven, verbetering van het vervoer dat voor een ieder open staat of aanverwante doeleinden, waardoor de continuïteit van de onderneming wordt gewaarborgd. De afstand is relatief kort waardoor er een hoogfrequente verbinding kan worden gevaren. Er is geen financiering van de overheid nodig en er vindt ook geen financiering plaats. Door deze situatie is er geen economische en publieke noodzaak om voor deze verbinding een exclusief recht op te nemen in het Besluit personenvervoer 2000.

Blijkens de brieven van de Staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 26 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 23 645, nr. 205) hebben de gemeente Texel en rederij TESO aangegeven invoering van concessiewetgeving voor de verbinding naar Texel niet nodig te achten en wensen daarom niet onder een regeling, zoals is neergelegd in artikel 7a voor de andere eilanden te vallen daar de situatie anders is dan bij de Friese eilanden. De overige Waddeneilanden hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen een afwijkende situatie voor de verbinding naar Texel. Dit standpunt is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat overgenomen, gelet op de waarborg van het beleidsuitgangspunt (Kamerstukken II 2007/08, 23 645, nrs. 205, 224 en 230). De waarborg van een continue en betrouwbare verbinding van Texel met het vaste land wordt in dit geval ook zonder een exclusief recht bereikt.

3. Inhoud van de wijziging

§ 3.1 Wettelijke grondslag

Artikel 2, tweede lid, van de wet geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur vormen van vervoer, die overeenkomst vertonen met een van de vormen van vervoer in het eerste lid van dat artikel, geheel of gedeeltelijk onder de werkingssfeer van de Wp2000 te brengen.

Artikel 7a van het Bp2000 geeft uitwerking aan artikel 2, tweede lid van de Wp2000 ten behoeve van de verruiming van de werkingssfeer van de wet voor vormen van personenvervoer van en naar in het artikel genoemde Waddeneilanden. De in artikel 7a genoemde artikelen van de wet en dit besluit zijn uitsluitend van toepassing op vervoer, bedoeld in het eerste lid van dit artikel.

§ 3.2 Concessieverlening

De Minister respectievelijk de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft een inspanningsverplichting de eerste concessies voor het personenvervoer tussen het vasteland en de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog te verlenen na een onderhandse gunning aan de rederijen die momenteel de verbindingen onderhouden (OD contracten van 20 juni 2006, en 19 december 2006 en Kamerstukken 2007/08, 23 645, nrs 205, 224 en 230). Deze inspanning vloeit voort uit het feit dat die rederijen grote investeringen hebben gedaan om hun vloot veilig, comfortabel en toegankelijk te maken of te

houden. Daarmee vormt deze eerste concessie een overgangssituatie naar de aanbesteding van deze diensten, zodat de rederijen die momenteel de verbindingen onderhouden hun materieel kunnen afschrijven en zich op een aanbesteding kunnen voorbereiden.

Voor iedere verbinding naar een Waddeneiland zal een afzonderlijke concessie worden verleend. Deze (zittende) rederijen zijn:

- a. TSM voor de verbindingen tussen het vasteland en Terschelling en tussen het vasteland en Vlieland en
- b. Wagenborg Passagiersdiensten B.V. voor de verbindingen tussen het vasteland en Ameland en tussen het vasteland en Schiermonnikoog.

De concessie zal worden verleend voor de exploitatie van voor een ieder openstaand personenvervoer tussen het vasteland en het betreffende Waddeneiland. De concessie kan een maximale duur van 15 jaar hebben. Beheer en onderhoud van de aanleginrichtingen en haventerreinen, voor zover eigendom van de staat, blijft de verantwoordelijkheid van de Staat.

§ 3.3 Reikwijdte van de concessieverplichting

Omdat er naast deze bootdiensten ook ander vervoer op de Waddenzee plaatsvindt, moeten er kaders worden gesteld voor het vervoer dat onder de exclusieve werking van de concessieverplichting valt. Na verlening van de concessie mag het in de concessie geregelde vervoer niet (meer) door derden worden verricht.

Voor een ieder openstaand

De concessieverplichting heeft betrekking op voor "een ieder openstaand" vervoer. Dergelijk vervoer valt hiermee onder de concessieverplichting. Het voor "een ieder openstaan" houdt in dat de vervoerder een openbaar aanbod doet. De aanvaarding van dat aanbod door bijvoorbeeld het tarief te voldoen, verplicht de vervoerder de reizigers te vervoeren op de wijze, zoals dat in de concessie is aangegeven. Een ieder die dat wenst kan gebruik maken van het vervoer.

Voor "een ieder openstaand" betekent niet dat de middelen van het vervoer onder alle omstandigheden voor een ieder toegankelijk moeten zijn. Het betekent wél dat een openbaar aanbod van vervoer is gedaan dat door de enkele aanvaarding van de reiziger leidt tot een vervoerovereenkomst en daarom tot een vervoerplicht voor de vervoerder en tot tariefbetaling door de reiziger (Kamerstukken II 1984/85, 18 985, nrs. 1-3).

Doorslaggevend bij het vervoer van en naar het Waddeneiland is niet of er daadwerkelijk een kaartje wordt verkocht. Zo moet bijvoorbeeld een combinatiearrangement dat aangeboden wordt door een accommodatieverschaffer op het eiland, door een vervoerder dan wel aangeboden door een reisbureau of reisagentschap als vallend onder het begrip "voor een ieder openstaand" worden aangemerkt. Daarom valt het vervoer van en naar het eiland dat deel uitmaakt van het combinatiearrangement onder de concessieverplichting. Dit vervoer mag derhalve alleen worden aangeboden door de concessiehouder.

Een illustrerend voorbeeld uit de eerder aangehaalde toelichting is dat dit “voor een ieder openstaand” vervoer bijvoorbeeld ook een door een club georganiseerde pendeldienst tussen twee of meer gemeenten tijdens de spitsuren omvat wanneer in feite iedereen daar gebruik van kan maken. Ook geven de Kamerstukken aan dat “voor een ieder openstaand” vervoer met zich brengt dat ook als een verbinding vanaf een vast vertrekpunt regelmatig slechts een rechtstreekse vervoersvoorziening biedt naar een attractiepunt, dus geen haltes tussentijds aandoet, dit ook onder deze definitie valt. Gelet op het voorafgaande wordt aan “een ieder openstaand” vervoer een ruime uitleg gegeven.

Verschil tussen voor een ieder openstaand vervoer en besloten vervoer

Het onderscheid tussen voor een ieder openstaand vervoer en ander vervoer is vooral gelegen in het hoofdmotief van het vervoer.

Deze redeneerlijn wordt doorgetrokken naar het vervoer van en naar de Waddeneilanden. Uit het bovenstaande is af te leiden dat het volgende vervoer in ieder geval niet onder de reikwijdte van de concessieverplichting valt:

- a. Vervoer waarbij het hoofdmotief van het vervoer op recreatie is gericht: het vervoer heeft niet tot doel om personen te vervoeren via een min of meer directe lijn tussen het Waddeneiland en het vasteland. De vaartijd is hierbij een belangrijke indicatie. Indien de vaartijd ruimschoots de vaartijd van de concessiehouder overschrijdt (inclusief de vaartijd van de langzame boot), is het hoofdmotief op recreatie gericht.
- b. Vervoer van een beperkte groep bij elkaar horende personen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een passagierschip voor een bedrijfsuitje of bruiloft wordt afgehuurd. Daarmee is het vervoer zelf gericht op “het dagje uit”. Hieruit valt af te leiden dat vervoer van personen van en naar de Waddeneilanden, uitgevoerd door of in opdracht van bijvoorbeeld een vereniging, dat op zich zelf een beperkte groep bij elkaar horende mensen kan inhouden, wél concessieplichtig is als het lidmaatschap voor een ieder openstaat en daarmee tot gevolg heeft dat ook het vervoer voor een ieder openstaat.
- c. Project transporten, zoals transporten voor bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden waarbij asfaltmachines gezamenlijk met personeelsbusjes van uitvoerders worden getransporteerd.

Per veerboot of passagiersschip

Verder wordt de reikwijdte van de concessie bepaald door de afbakening van de concessieverplichting tot passagiersschepen en veerboten. Daarmee kunnen verbindingen met kleinere schepen die 12 of minder personen vervoeren, zonder concessie worden verricht of onderhouden.

Vervoer tussen de eilanden

Op zichzelf staand vervoer tussen eilanden valt niet onder de reikwijdte van de concessie, immers een dergelijke verbinding verbindt niet de vaste wal met een eiland. Wanneer een verbinding naar een Waddeneiland via een ander eiland wordt onderhouden, valt deze echter weer wel onder de concessieverplichting.

§ 3.4. Ontheffingen

Het van overeenkomstige toepassing bepaalde artikel 29 van de Wp2000 geeft door middel van een ontheffing de mogelijkheid om een uitzondering op het exclusieve recht op exploitatie binnen het domein van een concessieverplichting te maken. Met de ontheffing is beoogd naast het geconcessioneerde vervoer andere vormen van dat vervoer mogelijk te maken.

Een situatie waaraan gedacht kan worden, is dat een vervoerbehoefte ontstaat waaraan de vervoerder aan wie een concessie is verleend, niet kan voldoen. Bij de beslissing op een ontheffingaanvraag wordt door de Minister van Verkeer en Waterstaat afgewogen of de vervoersvoorziening waarvoor ontheffing wordt gevraagd een zodanige gelijkenis vertoont met het vervoer waarvoor een concessie is verleend dat daarmee een onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de exploitatie van de concessie. Indien dit laatste het geval is, kan de ontheffing geweigerd worden (artikel 29, vierde lid). Voor de wijze waarop een ontheffingsaanvraag wordt beoordeeld kan nader beleid worden vastgesteld.

§ 3.5 Positie van het vrachtvervoer

Voor de concessieverlening van de veerverbindingen van en naar de Waddeneilanden wordt aansluiting gezocht bij de Wp2000. Deze wet vormt een kader voor personenvervoer, daardoor kan de concessie voor de veerverbindingen van en naar het betreffende Waddeneiland alleen personenvervoer omvatten. Dit is in lijn met de genoemde OD-contracten waarin is aangegeven dat de concessiesystematiek in ieder geval het personenvervoer gaat omvatten. De infrastructurele component van het vervoer alsmede het goederen- dan wel vrachtwagenvervoer valt als zodanig buiten de wetgeving. Het vervoer van personen direct gerelateerd aan het vervoer van de vracht, zoals een vrachtwagenchauffeur valt als zodanig niet onder de concessie. Een minimale borging van het goederenvervoer, zoals opgenomen in de eerder genoemde OD-contracten, is voldoende voor de continuïteit daarvan.

Een minimale borging van het goederenvervoer kan blijvend aanvullend geregeld worden in een aanvullend OD-contract voor wat betreft het goederenvervoer. Met degene aan wie een concessie voor het personenvervoer verleend wordt, kan tevens een aanvullend OD-contract gesloten worden waarin acceptatie van goederenvervoer geregeld wordt. Zo wordt voor het goederenvervoer een adequate oplossing gevonden zonder dat er exclusiviteit op grond van een wettelijk kader nodig is.

4. Verhouding met het Europees recht

§ 4.1. De concessie

De toekenning van een recht aan rederijen om met uitsluiting van anderen gedurende ten hoogste 15 jaar voor een ieder openstaand personenvervoer te

verrichten tussen het vaste land en het betreffende Waddeneiland is een OD-contract in de vorm van een concessie. Dit is een concessie zowel op grond van nationale wetgeving als op grond van Europees recht. In Europees rechtelijke zin geldt dat het exploitatierisico voor het onderhouden van de veerverbinding bij de rederijen ligt. De rederijen ontvangen geen subsidie en komen ook niet voor subsidie in aanmerking. Zij ontvangen slechts een vergoeding van de gebruiker voor de door hen verrichte dienst. Daarmee zijn concessies te kwalificeren als een concessie in Europeesrechtelijke zin (artikel 1, vierde lid, van de Richtlijn 2004/18).⁴

§ 4.2 Concessieverlening

Op concessies naar Europees recht zijn de bepalingen van de aanbestedingsrichtlijn 2004/18 niet van toepassing. Er is daarmee een vrije keus in toepasselijke procedures. De concessies voor de veerverbindingen hoeven derhalve niet overeenkomstig de in de richtlijn voorgeschreven procedures te worden aanbesteed.

Aanbesteding van de concessie

Verordening 1370/2007 geeft voor concessies naar Europees recht voor openbaar personenvervoer per spoor en over de weg regels omtrent de gunning. Deze verordening is niet van toepassing op personenvervoer over binnenwater.⁵ Maar met deze aanbesteding is een aanbesteding analoog aan artikel 5, derde lid van de verordening 1370/2007, beoogd. Deze openbare aanbestedingsprocedure staat open voor alle exploitanten en dient open en eerlijk te verlopen, met inachtneming van de beginselen van transparantie en niet-discriminatie. Dit artikel geeft verder aan dat er na de indiening van inschrijvingen en nadat er een eventuele selectie is gemaakt onderhandeld kan worden over de meest geschikte manier om te voldoen aan specifieke of complexe behoeften.

Deze verordening treedt in werking op 3 december 2009.

Onderhandse gunning van de concessie

Het vierde lid van het artikel 7a van het Besluit personenvervoer 2000, creëert een uitzondering op het derde lid. In het vierde lid wordt aan de minster de mogelijkheid geboden om de eerste concessie onderhands te verlenen. Het in artikel 7a geregelde vervoer is vervoer dat valt onder artikel 51, eerste lid van het EG-verdrag. In het laatst genoemde artikel is bepaald dat dit vervoer

⁴ Richtlijn 2004/18 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PbEU2004, L 134, p. 114.

⁵ Verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007, betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van de Verordening (EEG) nr 1191/69 van de Raad en Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad, overweging 10, PbEU 2007, L 315.

geregeld wordt door de bepalingen daaromtrent in het EG-verdrag. De Raad is op grond van artikel 71, eerste lid, bevoegd tot het tot stand brengen van secundaire gemeenschapswetgeving. Secundaire gemeenschapswetgeving met betrekking tot de wijze waarop concessies voor het personenvervoer over binnenwateren moeten worden gegund ontbreekt vooralsnog. Wel kan Verordening 1370/2007 van overeenkomstige toepassing worden verklaard op dergelijk vervoer

Evenmin bestaat er een aanbestedingsplicht voor concessies van zeer geringe economische betekenis. Leidend hierbij is dat deze geringe betekenis tot gevolg heeft dat geen enkele buitenlandse onderneming in de concessie is geïnteresseerd.⁶ Dan wordt het handelsverkeer tussen de lidstaten geacht niet te worden belemmerd, en zal er geen sprake zijn van schending van het Europees recht.⁷ Deze lijn ligt ook ten grondslag aan een onderhandse gunningsmogelijkheid voor concessies voor personenvervoer met een geringe waarde of bescheiden afstand, aldus overweging 23 van Verordening 1370/2007. Verordening 1370/2007 biedt een mogelijkheid voor het onderhands gunnen van kleine openbare-dienstcontracten, die de vorm aan kunnen nemen van een concessie voor openbaar personenvervoer. Dit wordt expliciet mogelijk gemaakt voor de gunning van de eerste concessie voor de veerverbindingen van en naar de Waddeneilanden. Artikel 5, vierde lid, van de Verordening geeft aan dat bevoegde instanties kunnen opteren voor onderhandse gunning van openbare dienstencontracten, dat de vorm aan kan nemen van een concessie, met hetzij een geschatte gemiddelde waarde van minder dan een miljoen euro, hetzij een jaarlijks aantal kilometers dat lager ligt dan 300.000. Wanneer een OD-contract onderhands wordt gegund aan een kleine of middelgrote onderneming kan deze drempel worden verhoogd naar minder dan 600.000 kilometers.

Zowel rederij TSM, die de vaarverbindingen onderhoudt naar Vlieland en Terschelling als rederij Wagenborg, komen niet boven deze km-drempels uit.

Concessieduur

Verordening 1370/2007 geeft aan dat concessies voor openbaar personenvervoer altijd eindig moeten zijn. In artikel 4, derde lid, van de verordening wordt voorzien in maximale termijnen voor openbaarpersonenvervoer onder andere per bus of per trein. Voor dergelijke vervoer per trein wordt een maximale termijn voor de concessie aangegeven van 15 jaar. Indien er aanzienlijke investeringen zijn gepleegd in materieel kan men, rekening houdend met de afschrijvingstermijn en het feit dat de exploitant dit materieel zelf ter beschikking stelt en dat dit materieel noodzakelijk is voor de uitvoering van de dienst, een concessie nog eens met de helft van de totale concessieduur verlengen. Dit geldt overigens ook voor een situatie als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van de verordening. Er is een parallel te trekken tussen investeringen in trein materieel en investeringen in boten, zoals deze worden

⁶ HvJEG, 21 juli 2005, Zaak C231/03 Coname.

⁷ HvJEG, 21 september 1999, Zaak C-44/98.

ingezet voor de verbindingen van en naar de Waddeneilanden. De huidige reders hebben in het nabije verleden aanzienlijke investeringen gepleegd om hun vloot toegankelijk te maken en te laten voldoen aan de eisen van deze tijd. Daarom ligt een analogie met de termijn voor treinconcessies in de rede en is gekozen voor een termijn van 15 jaar.

§ 4.3 Transparantie

Omdat openheid over de dienstverlening in het belang is van de betrokkenen zal de onderhandse gunning open en transparant worden vormgeven. Er is daarom gekozen voor het opstellen van een programma van eisen en publicatie daarvan. Voor het opstellen van dit programma van eisen worden in ieder geval consumenten en betrokken overheden geconsulteerd. Hierdoor wordt inzichtelijk wat er van de reders verwacht wordt en waar de (zittende) rederijen hun aanbod op moeten baseren.

5. Overgangsrecht en Inwerkingtredingsbepalingen

Artikel II van het besluit regelt overgangsrecht. Dit houdt in dat zo lang er geen concessie is verleend de bestaande OD-contracten blijven gelden. Pas op het moment dat een concessie onherroepelijk is verleend, voor het betreffende Waddeneiland, komt het OD-contract te vervallen.

Artikel III, tweede lid, van het besluit betreft het in stand houden van de huidige situatie tot op het moment dat er daadwerkelijk onherroepelijk een concessie is verleend. Zonder deze bepaling zou er uitsluitend vervoer mogen worden verricht met een concessie. De huidige verbindingen zouden in gevaar komen zolang geen concessie onherroepelijk is verleend.

6. Administratieve lasten, bedrijfs- en markteffecten

§ 6.1 Berekening administratieve lasten

In totaal gaat het om de introductie van een viertal concessies die geïntroduceerd worden met deze wijziging van het Bp2000. Voor de berekening van de administratieve lasten is de nulmeting voor de Wet personenvervoer 2000 van maart 2007 als grondslag gebruikt.

Omdat er bepalingen uit de Wp2000 nieuw van toepassing worden op dit vervoer, vindt er een kleine verhoging van de administratieve lasten plaats welke op jaarbasis op € 2044,68 wordt geschat.

Situatie vóór inwerkingtreding besluit

Voorheen was er geen wet- of regelgeving van toepassing op het aanbieden van veerverbindingen tussen vaste land en Waddeneilanden. Vervoer gebeurde op

basis van contracten, waarmee partijen vrijwillig instemden. Er was dan ook geen sprake van administratieve lasten.

Situatie na inwerkingtreding besluit

De invoering van concessiesystematiek voor de waddenveren heeft gevolgen voor de administratieve lasten ten aanzien van de hierna volgende informatieverplichtingen aan de overheid.

a Inschrijven concessie

Om een concessie gegund te krijgen zal er door de vervoerder een offerte moeten worden opgesteld. Voor de waddenveren wordt uitgegaan van 4 concessies. Het voornemen is de eerste concessie onderhands te gunnen. Er wordt daarmee slechts 1 offerte per concessie ingediend. Na onderhandse gunning van de eerste concessie wordt voor opvolgende concessies een aanbestedingsprocedure gevolgd. Er wordt voor de berekening van de lasten in geval van een aanbesteding uitgegaan van een gemiddelde van 2 bidders per concessie. In de nulmeting van de Wet personenvervoer 2000 staat een handelingstijd van 4200 minuten tegen een tarief van € 45,00 per uur voor het aanvragen van een concessie. De verwachting is dat opstellen van een offerte voor een waddenveren-concessie eenvoudiger is dan voor een openbaar vervoerconcessie. Dienstregelingen en vervoerplannen zijn eenvoudiger te maken voor een verbinding met twee vaste vertrek- en aankomstpunten. Daarvan afgeleid neemt de aanvraag van een concessie ongeveer 2400 minuten in beslag. Dit betekent per inschrijver een bedrag van €1800,-. Voor 4 concessies met in totaal 8 biedingen, € 14.400,- per concessieverleningsmoment. De duur van een dergelijke concessie is langer dan die van overig openbaar vervoer: maximaal 15 jaar tegenover maximaal 8 jaar, waardoor deze kosten minder frequent zullen worden gemaakt. Het totaal bedrag kan dan ook over deze tijd, gemiddeld 10 jaar, worden verdeeld: €180,-. Tevens speelt mee dat er minder concessies te vergeven zijn, waardoor frequentie van het opstellen van offertes ook lager ligt dan regionaal OV. Deze lasten zijn structureel.

b. Informatie ten behoeve van controle op de uitvoering van de concessie

Gedurende de looptijd van de concessie zal de concessiehouder periodiek informatie moeten verstrekken aan de concessieverlenende overheid, zodat deze de uitvoering van de concessie kan monitoren. In de oude situatie moeten de rederijen, die partij zijn bij het openbare-dienstcontract ook bepaalde informatie verstrekken aangaande uitvoering van het contract. Het is de verwachting dat de aard en de hoeveelheid van de informatie met de concessie wel zullen veranderen en mogelijk toenemen. De lasten worden geschat op €597,28 per jaar uitgaande van 4 concessies en informatieverstrekking per kwartaal (kosten €37,33 voor informatieverstrekking gebaseerd op nulmeting Wp2000.) Deze lasten zijn structureel.

c. Overdracht personeel

Bij overgang van de concessie zal het personeel van de oude concessiehouder worden overgenomen door de nieuwe concessiehouder. Om een en ander soepel te laten verlopen, zal de zittende concessiehouder voor het aflopen van de concessie een personeelsopgave moeten aanleveren. Dit is een administratieve handeling, die met behulp van het personeelsbestand redelijk eenvoudig kan worden gedaan. De lasten worden hiervoor geschat op 60 minuten per keer tegen een tarief van €18,60. De lasten voor 4 concessies worden geschat op €74,40. Omdat de concessies gemiddeld voor 10 jaar worden uitgegeven zullen deze kosten één keer in de tien jaar voorkomen. Deze lasten zijn structureel.

Administratieve lasten na inwerkingtreding besluit	Kosten concessiehouder op jaarbasis per concessie	kosten voor de sector op jaarbasis (uigande van 2 biedingen per concessie en te verlenen 4 concessies)
Inschrijven concessie	€ 180, --	€ 1.440, --
Verstrekken van informatie aan de concessieverlener ten behoeve van controle op de uitvoering van de concessie	€ 149,32	€ 597,28
Overdracht personeel	€ 1,86	€ 7,44
Totaal	€ 331,18	€ 2044,72

Behalve de administratieve lasten zijn er weinig aanvullende bedrijfseffecten. Rederijen die nu openbaar personenvervoer aanbieden op de verbindingen, zullen na concessieverlening dit niet meer kunnen doen zonder concessie. Een toets van het Adviescollege administratieve lasten is achterwege gelaten daar de administratieve lasten onder de €10.000,- blijven.

§ 6.2 Markteffecten

De voorgestelde wetgeving voorziet in een concessiesystematiek voor de waddenveren, waardoor de concessie voor het onderhouden van een veerverbinding tussen vaste land en een waddeneiland periodiek via aanbesteding op de markt zal komen. Voor de eerste concessie is een onderhandse gunningsmogelijkheid gecreëerd. De concessie termijn is maximaal 15 jaar. Een systeem van concessieverlening wordt vormgegeven omdat een situatie van concurrentie op het water voor de vier Friese eilanden onwenselijk wordt geacht. Door concessies te verlenen nadat een aanbesteding heeft plaatsgevonden ontstaat een situatie van concurrentie om het water. Door concessies wordt het maatschappelijke belang van een continue en betrouwbare verbinding ook in de winter, wanneer er minder vraag is beter geborgd, dan zonder regulering van de veerdiensten. De huidige situatie, waarbij er met één rederij een OD-contract is gesloten is niet optimaal. Deze situatie laat ruimte voor cherrypickers en andere rederijen, zonder dat zij aan de continuïteitseisen behoeven te voldoen waaraan de rederij, met wie het contract gesloten is, wel

moet voldoen. Daardoor kan de continuïteit en betaalbaarheid van de veerdiensten onder druk komen te staan.

Door de wetgeving zal er per verbinding één rederij actief zijn in het openbaar personenvervoer tussen vaste land en eiland. Dit is reeds het geval voor drie verbindingen. Voor de verbinding naar Terschelling is per 18 augustus 2008 een tweede aanbieder van openbaar personenvervoer. Deze situatie zal na het gunnen van de concessie terugkeren naar de situatie van vòòr 18 augustus 2008.

De dienstverlening zal na het gunnen van de concessie niet verslechteren. Door middel van concessie zal erop worden toegezien dat de kwaliteit van de veerdiensten minstens op hetzelfde peil als nu blijft. In de toegankelijkheid zal worden voorzien door een toereikende dienstregeling in de winter te waarborgen. Ook kan door middel van de concessie meer invloed op de tarieven worden uitgeoefend. In de concessievoorwaarden zal nadruk worden gelegd op kwaliteitsborging en efficiency. Zo zullen er duidelijke prikkels worden opgenomen om de concessiehouder te stimuleren om gedurende de hele looptijd van de concessie kwalitatief en kwantitatief goede prestaties te leveren in de dienstverlening. Ook kunnen er eisen worden gesteld aan efficiency om gedurende de looptijd een aanvaardbare tariefstelling te borgen. De concessieverlener zal tijdens de looptijd van de concessie sturen op deze concessievoorwaarden en het concessiebeheer zodat volledig aan het uitgangspunt, dat deze verbindingen voor het publiek en de eilandbevolking toereikend zijn, kan worden voldaan. Door introductie van de concessiesystematiek wordt voorkomen dat de winterdienstregeling en de tarieven onder druk komen te staan. Door concessiesystematiek kunnen de veerdiensten zelfvoorzienend blijven.

Rederijen, die nu openbaar personenvervoer aanbieden en geen concessie zullen krijgen zullen andere activiteiten moeten gaan ontplooiën. In de voorgestelde wetgeving is de personeelsparagraaf van de Wp2000 van toepassing verklaard. Dit houdt in dat bij overgang van de concessie personeel en CAO's moeten worden overgenomen door de nieuwe concessiehouder. In de OD-contracten is met de gemeenten en de rederijen afgesproken dat er bepalingen inzake personeel in de concessiewetgeving zouden worden opgenomen. Dit brengt de rechtsbescherming van het personeel in lijn met de rechtsbescherming van personeel in het regionale openbaar vervoer.

7. Uitvoering en handhaving

§ 7.1 Uitvoering en handhaving

De Minister van Verkeer en Waterstaat is concessieverlener voor een viertal concessies van en naar de Waddeneilanden. Het feitelijk beheer van deze concessies zal worden verzorgd door Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat ziet toe op de uitvoering van de OD-contracten, zoals deze zijn afgesloten vooruitlopend op de wetgeving, deze rol al. Handhaving van de concessie is onderdeel van het concessiebeheer. Dit betreft niet alleen handhaving van de concessie ten

opzichte van derde partijen maar ook handhaving van de voorschriften die aan een concessie worden verbonden en waar de concessieverlener zich aan heeft te houden. Periodiek overleg tussen concessieverlener en concessiehouder zal onderdeel uitmaken van de voorschriften van de te verlenen concessie. Op grond van artikel 93 van de Wp2000 is de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd bestuursdwang toe te passen om de verplichtingen die bij of krachtens de Wp2000 zijn gesteld te handhaven. Dit betreft niet alleen handhaving van de aan de concessie gestelde voorschriften (artikel 32 van de Wp2000), dit betreft tevens handhaving van het exclusieve recht van de concessie bij het constateren dat er inbreuk op de concessie wordt gepleegd (artikel 19 van de Wp2000). Een overtreding van artikel 19 van de Wp2000 is tevens een economisch delict, als omschreven in de Wet op de Economische Delicten (WED). Artikel 32 Wp2000 geeft de concessieverlener de mogelijkheid om een voorschrift aan de concessie te verbinden waarin de grondslag is te vinden voor een bonus malus regeling. Deze bepaling betreft de invoering van de mogelijkheid van een stelsel van financiële prikkels in de concessiesystematiek ten einde de vervoerder te stimuleren bepaalde prestaties te leveren.

8. Raadpleging Overlegorgaan Personenvervoer

Een ontwerp van het onderhavige besluit is tevens voor advies voorgelegd aan het Overlegorgaan Personenvervoer (OPV). Het OPV heeft op 19 december 2008 een rapport van bevindingen uitgebracht (kenmerk: OVW-OPV/2008-760). Op verzoek van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft het OPV een uitgebreide consultatie gehouden, bestaande uit de leden van het OPV en andere belanghebbenden: verschillende rederijen en de Waddeneilandgemeenten. Hiervoor is gekozen omdat het wijzigingsbesluit invloed heeft op die specifieke partijen die niet of nauwelijks in de leden van het OPV zijn vertegenwoordigd. Het uitgangspunt van instandhouding van toereikende, reguliere, structurele betaalbare vervoersverbindingen tussen vaste land en Waddeneiland wordt door alle partijen onderschreven. De meerderheid van de deelnemers stemt in met het ontwerp van het wijzigingsbesluit. Eén partij, Eigen Veerdienst Terschelling, heeft aangegeven te adviseren concessiewetgeving niet in te voeren. Het rapport van het OPV heeft geleid tot enkele aanpassingen. Er zijn hierin drie hoofdpunten te onderscheiden. Het rapport stipt aan dat door een partij wordt aangegeven dat concessiewetgeving de belangen van reizigers schaadt. Belangen van reizigers en eilandbewoners worden door de invoering van concessiewetgeving juist in acht genomen. Door introductie van concessiesystematiek worden de belangen van bewoners en reizigers beter geborgd, waardoor deze belangen adequaat wordt meegenomen in de besluitvorming omtrent concessieverlening. Reizigersinspraak krijgt een formele positie door de van overeenkomstige toepassingverklaring van artikelen omtrent consumenteninspraak.

Naar aanleiding van opmerkingen in het rapport van twee partijen is het overgangsrecht aangepast en is de toelichting aangepast met betrekking tot de onderhandse gunning.

De opmerking uit het rapport van het OPV omtrent de reikwijdte van de concessie voor zover dit motorrijtuigen betreft, heeft geleid tot een toevoeging in de toelichting in paragraaf 3.3 "de reikwijdte van de concessie". Motorrijtuigen die verbonden zijn aan het personenvervoer zullen onder de concessie blijven vallen omdat op die manier het huidige voorzieningenniveau kan worden gehandhaafd. De lijst van het vervoer dat in ieder geval is te kwalificeren als besloten vervoer is uitgebreid met een voorbeeld van project vervoer. Tevens is aan de positie van het vracht(wagen)vervoer toegevoegd dat personen die hier direct aan te relateren zijn, ook door de vrachtvervoerder mogen worden vervoerd.

9. Voorhangprocedure

Bij brief van _____ van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitters van de Eerste Kamer en de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft de in artikel 107 van de Wet personenvervoer 2000 voorgeschreven overlegging aan de Staten-Generaal plaatsgevonden (Kamerstukken , nr.). Er zijn hieropreacties gekomen.

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

J.C. Huizinga-Heringa