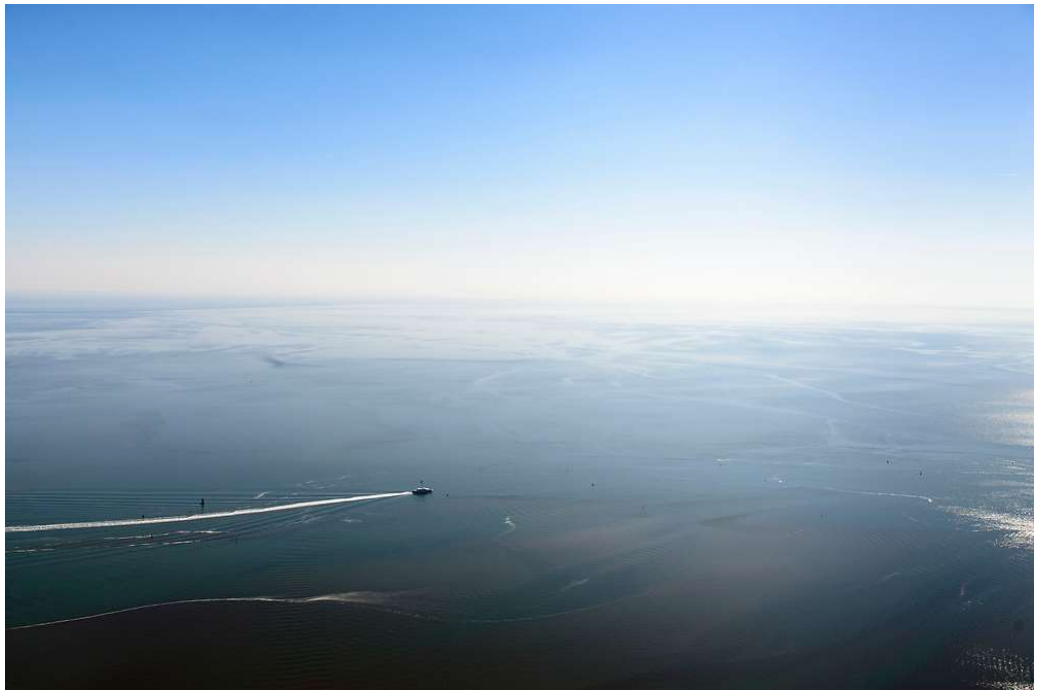




Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Nota van Uitgangspunten Concessies Friese Waddenveren vanaf 2029

Datum 7 oktober 2024



Luchtfoto Harlingen-Vlieland (foto: Siebe Swart)

Colofon

Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor

Contactpersoon Waddenveren@minienw.nl

Versie 1.0

Inhoud

1	Inleiding	4	
1.1	Achtergrond en aanleiding	4	
1.2	Doel en positionering Nota van Uitgangspunten		5
1.3	Totstandkoming NvU	5	
1.4	Leeswijzer	5	
2	Relevante kaders	6	
2.1	Fysieke kaders	6	
2.2	Juridische kaders concessieverlening	10	
2.3	Kaders natuur en milieu	12	
2.4	Vervoersvraag	15	
3	Hoofdkeuzes inrichting concessies	17	
3.1	Doel nieuwe concessies	17	
3.2	Aantal concessies	19	
3.3	Looptijd concessies	20	
3.4	Globale reikwijdte concessies	21	
4	Speerpunten concessies	24	
4.1	Betrouwbaar, frequent en structureel	24	
4.2	Toekomstbestendig	27	
4.3	Prettige reisbeleving	31	
4.4	Betaalbaar en beheersbaar	34	
5	Financieel kader	38	
5.1	Budgetneutraal als uitgangspunt	38	
5.2	Overige financiële uitgangspunten	38	
6	Vervolg	41	
6.1	Vervolproces	41	
6.2	Globale planning	42	

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Voor bewoners en bezoekers van de Friese Waddeneilanden is goede bereikbaarheid van de Waddeneilanden van groot belang. Voor eilandbewoners vormen de veerverbindingen tussen de Friese Waddeneilanden en het vasteland een levensader: de eilandbewoners zijn afhankelijk van de veerverbindingen voor het bereiken van vitale voorzieningen aan de wal, zoals ziekenhuizen, en voor de aanvoer van vracht als levensmiddelen. Goede veerverbindingen zijn van groot belang voor de leefbaarheid op de eilanden.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) is verantwoordelijk voor het personenvervoer tussen het vasteland en de Friese Waddeneilanden. Om goede veerverbindingen te garanderen heeft de Rijksoverheid voor dit vervoer concessies verleend. Omdat deze concessies aflopen in 2029, bereidt IenW nieuwe concessies voor, die ingaan in 2029.

1.1.1 *Huidige concessies*

In april 2014 zijn er twee concessies in werking getreden voor passagiersvervoer van en naar de Friese Waddeneilanden.¹ Voor de verbindingen met Vlieland en Terschelling gaat het om de Vervoerconcessie Waddenveren West, verleend aan de B.V. Terschellinger Stoomboot Maatschappij van rederij Doeksen (hierna: Doeksen). Voor de verbindingen met Ameland en Schiermonnikoog gaat het om de Vervoerconcessie Waddenveren Oost, verleend aan Wagenborg Passagiersdiensten B.V. (hierna: Wagenborg). De beide concessies zijn onderhands gegund en hebben een looptijd van 15 jaar. Een concessie betreft een exclusief recht. Andere vervoerders mogen geen personenvervoer over water tussen de Friese Waddeneilanden en het vasteland verzorgen.²

1.1.2 *Marktanalyse*

In het najaar van 2023 heeft IenW een marktanalyse uitgevoerd.³ Doel van deze marktanalyse was om in beeld te brengen welk vervoersaanbod de markt zou kunnen bieden, zowel met als zonder nieuwe concessies. Op basis van deze analyse concludeert IenW dat de veerdiensten vanaf 2029 niet kunnen worden overgelaten aan de vrije markt, maar dat opnieuw één of meerdere concessies⁴ moeten worden verleend om het personenvervoer van en naar de Friese Waddeneilanden te waarborgen. Redenen hiervoor zijn enerzijds de kenmerken van het vervoer in het Waddengebied (o.a. lage reizigersaantallen in de winter; levensaderfunctie; behoefte aan inspraak; maximum tariefstijging; complexiteit van het gebied) en anderzijds de overwegingen en inzichten van marktpartijen (o.a. verslechtering product en onvoldoende ruimte voor concurrentie in vrije marktsituatie; belang van exclusief recht voor vervoerders). Deze uitkomst van de marktanalyse betekent dat IenW, als concessieverlener van de Friese Waddenveren, de voorbereidingen voor de nieuwe concessies voor de periode vanaf 2029 voortzet.⁵

¹ Voor het personenvervoer tussen Den Helder en Texel is geen concessie verleend, omdat de waarborg van een continue en betrouwbare verbinding van Texel met het vaste land ook zonder een exclusief recht wordt bereikt (Stb. 2010, 30). De verbinding wordt verzorgd door Texels Eigen Stoomboot Onderneming (TESO).

² Uitgezonderd vervoer van twaalf personen of minder. Zie verder paragraaf 2.2 en 3.4.3.

³ Bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 815.

⁴ Zie paragraaf 3.2 voor een toelichting op het aantal concessies.

⁵ Op basis van aanvullend onderzoek hebben IenW en de provincie Fryslân besloten de Waddenveren niet te decentraliseren, mede omdat de meerwaarde van decentralisatie voor de

1.1.3 *Nieuwe concessies na een openbare aanbestedingsanalyse*

Op grond van de geldende wet- en regelgeving (Besluit personenvervoer 2000 (hierna: Bp2000)) moeten de nieuwe concessies middels een aanbesteding worden verleend. Een andere wijze van gunning, zoals onderhandse gunning, is juridisch niet mogelijk. Dit omdat artikel 7a, derde lid, van het Bp2000 voorschrijft dat deze concessies moeten worden aanbesteed, zoals ook bij de meeste andere vervoersconcessies het geval is.⁶

1.2 **Doel en positionering Nota van Uitgangspunten**

In de voorliggende Nota van Uitgangspunten (hierna: NvU) zijn de relevante kaders en uitgangspunten voor de toekomstige concessies vastgelegd. Het doel van de NvU is om duidelijkheid te bieden richting markt- en omgevingspartijen met het oog op de toekomstige aanbesteding van de Friese Waddenveren. De NvU vormt de basis voor het hierna op te stellen Programma van Eisen (hierna: PvE). Het PvE maakt onderdeel uit van de aanbestedingsdocumenten. Om van de NvU te komen tot het PvE zullen diverse onderwerpen verder worden uitgewerkt. Hiertoe zullen ook verschillende onderzoeken worden uitgevoerd.

In algemene zin geldt dat waar de NvU bepaalt dat een onderwerp nader wordt uitgewerkt in het PvE, daarmee bedoeld wordt: het PvE of een ander aanbestedingsdocument.

1.3 **Totstandkoming NvU**

Voor de totstandkoming van de NvU heeft IenW op verschillende momenten input opgehaald bij belanghebbenden. Eerst is een concept versie van de NvU opgesteld met inbreng van onder andere gemeenten, provincies, consumentenorganisaties, natuurorganisaties en marktpartijen. Een deel van deze inbreng is vastgelegd in de marktanalyse⁷ en de samenvatting van de consultatie van omgevingspartijen.⁸ Daarna is er over de concept NvU een brede openbare consultatie gehouden. Ook heeft IenW op verzoek adviesbrieven ontvangen van het Omgevingsberaad Wadden, gemeenten, provincies en consumentenorganisaties. De reacties en hoe deze in de NvU zijn verwerkt, zijn vastgelegd in een reactienota.

1.4 **Leeswijzer**

Na deze inleiding schetst deze NvU in hoofdstuk 2 de relevante kaders voor de toekomstige vervoersdiensten, waaronder fysieke, beleidsmatige en juridische kaders. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op enkele hoofdkeuzes over de inrichting van de concessies, zoals het aantal concessies en de looptijd hiervan. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van een doelenboom ingegaan op de speerpunten van de nieuwe concessies. In hoofdstuk 5 wordt het financieel kader geschetst en tot slot gaat hoofdstuk 6 in op het vervolgproces en de bijbehorende planning.

reiziger beperkt zou zijn. Zie Kamerbrief 14 november 2022, Bestuurlijke Overleggen MIRT 9-11 november 2022, nr. 36200-A-9.

⁶ Met uitzondering van de concessie voor het Hoofdrailnet, die onderhands gegund kan worden, en het openbaar vervoer in de grote steden.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 815.

⁸ [Samenvatting consultatieronde Waddenveren vanaf 2029 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

2 Relevante kaders

2.1 Fysieke kaders

2.1.1 Vaargeulen

Huidige situatie

De vaargeulen tussen het vasteland en de Friese Waddeneilanden worden beheerd en onderhouden door Rijkswaterstaat (hierna: RWS). Op de bodem van de vaarwegen bezinkt veel zand en slib. Door te baggeren houdt RWS de rijksvaarwegen bevaarbaar en veilig. De huidige onderhoudsdimensies van de vaargeulen zijn vastgelegd in het Nationaal Water Programma⁹ en het Natura 2000-beheerplan Waddenzee.¹⁰ De routing en dimensies van de vaargeulen (die groter kunnen zijn dan de onderhoudsdimensies) vormen de randvoorwaarden voor de dimensies van de schepen en de mogelijkheid voor schepen om elkaar te passeren en de afvaarten volgens de dienstregeling uit te voeren.

Ontwikkelingen en toekomstige concessies

Door de natuurlijke dynamiek van de Waddenzee zijn de geulen voortdurend aan verandering onderhevig. De wadbodem is de afgelopen jaren met een paar millimeters per jaar omhooggekomen. Om de eilanden voor de veerboten zo goed mogelijk bereikbaar te houden, baggert RWS de vaargeulen vrijwel dagelijks. Bij het onderhoud van de vaargeulen volgt RWS zoveel mogelijk het natuurlijke, kronkelende verloop van de geulen. Dit is als uitgangspunt opgenomen in de Agenda voor het Waddengebied 2050¹¹ en het Nationaal Water Programma. Het scheelt baggerwerk en heeft daarmee minder impact op de natuur.

Bij de toekomstige concessies dient door vervoerders geanticipeerd te worden op de natuurlijke dynamiek van de Waddenzee en de consequenties daarvan voor de vaargeulen, bijvoorbeeld door een vervoersconcept te kiezen dat relatief beperkt gevoelig is voor de dynamiek van de Waddenzee en/of dat flexibel kan meebewegen bij veranderingen. Om vervoerders in staat te stellen hier in het kader van de aanbesteding plannen voor te ontwikkelen, zal in 2024 of 2025 samen met RWS worden bezien welke informatie beschikbaar is en voor het PvE geleverd kan worden. Daarbij kan gedacht worden aan peilkaarten en prognoses ten aanzien van de ontwikkeling van de wadbodem. In samenspraak met RWS zal dergelijke informatie in het PvE door IenW beschikbaar moeten worden gesteld. In dat kader zal ook samen met RWS worden nagedacht over eventuele eisen aan schepen, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om met de veerschepen peilingen uit te voeren t.b.v. zo actueel mogelijke informatievoorziening aan boord van de veerschepen, en monitoring van de wadbodem. Tot slot zal IenW ook samen met RWS en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur (hierna: LNVN) bezien welke aanvullende afspraken en/of maatregelen vanaf 2029 mogelijk zijn om de onzekerheid rond de vaargeulcondities zoveel mogelijk te beperken.

2.1.2 *Vertreklocatie vaste wal naar Ameland, route en dimensies vaargeul*

Inleiding VBA 2030

⁹ Nationaal Water Programma 2022-2027, maart 2022, blz. 280, tabel 6.

¹⁰ Natura 2000-beheerplan Waddenzee 2012-2022, juli 2016, blz. 301, tabel B3.3.

¹¹ Agenda voor het Waddengebied 2050, december 2020.

In opdracht van IenW heeft RWS het Vervolgonderzoek Bereikbaarheid Ameland (hierna: VBA) 2030 uitgevoerd.¹² De opgave is om de bereikbaarheid op lange termijn te garanderen en de mobiliteit te verduurzamen. Tegelijk is de opgave de baggerinspanningen te verminderen en de impact op natuur en milieu zo gering mogelijk te laten zijn. Er zijn in VBA 2030 twee hoofdoplossingsrichtingen onderzocht: (1) optimalisatie van de bestaande veerdam in Holwert en (2) het verplaatsen van de veerdam naar Ferwert.

Binnen elk van de hoofdoplossingsrichtingen zijn verschillende alternatieven ontwikkeld, met onder andere verschillende dimensies van de vaargeulen (100%, 80% en 60% doorsnede) en verschillende typen schepen. De conclusie van VBA 2030 is dat het verplaatsen van de veerdam van Holwert naar Ferwert het grootste doelbereik heeft. Op die manier kan namelijk de grootste reductie in baggerinspanning gerealiseerd worden, terwijl de functionaliteit van de veerverbinding verbetert. De positieve effecten bij verplaatsing van de veerdam naar Ferwert komen hoofdzakelijk doordat er gebruik gemaakt wordt van het Dantziggat. Het Dantziggat is een van nature bredere en diepere geul dan de huidige vaargeul. Echter, de vergunbaarheid van het realiseren van een nieuwe veerdam bij Ferwert is complex en risicovol. Een nieuwe veerdam heeft naar verwachting significant negatieve ecologische effecten. Een daarop toegespitst ecologisch onderzoek moet uitwijzen of en hoe de verstoring en versnippering als gevolg van een nieuwe veerdam in voldoende mate te mitigeren of te compenseren is.

Op basis van de uitkomsten van VBA 2030 en diverse adviezen heeft het ministerie in december 2023 aangekondigd te werken aan de voorbereidingen voor een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna: MIRT) verkenning. Op dit moment beraadt het ministerie zich en is er nog geen besluit genomen over het starten van de verkenning.¹³ Gegeven de doorlooptijd van een MIRT-verkenning, inclusief juridische procedures, de daaropvolgende planning- en studiefase en de realisatiefase voor een eventuele nieuwe veerdam is het onwaarschijnlijk dat er per april 2029 (start nieuwe concessies) een nieuwe veerdam in gebruik zal zijn. IenW is zich bewust van de wisselwerking en afhankelijkheden tussen de fysieke infrastructuur en de aanbesteding voor de nieuwe concessie(s) en zet zich actief in om de samenhang tussen beide trajecten te borgen.

Vertreklocatie Friese vasteland naar Ameland

Voor de vertreklocatie aan het vasteland, worden de volgende drie mogelijkheden gezien:

1. de veerdam blijft gedurende de volgende concessieperiode op de huidige locatie in Holwert;
2. de veerdam wordt gedurende de volgende concessieperiode 1700 meter westwaarts verplaatst, maar blijft in Holwert;
3. de veerdam wordt gedurende de volgende concessieperiode verplaatst van Holwert naar Ferwert.

Gelet op de doorlooptijd van een MIRT-verkenning is de kans reëel dat op het moment van gunning van de concessies (2026) nog niet zeker is welke optie wordt gerealiseerd.

Vaargeuldimensies

¹² Projectnota Vervolgonderzoek Bereikbaarheid Ameland 2030, 25 augustus 2023, versie 1.0.

¹³ Kamerbrief Advies Vervolgonderzoek Bereikbaarheid Ameland 2030, 18 oktober 2023.

In VBA 2030 zijn verschillende vaargeuldimensies (100%, 80% en 60% van de bestaande onderhoudsdimensie) onderzocht. De huidige vaargeuldimensies zijn vastgelegd in het Nationaal Water Programma 2022 – 2027 en het Natura 2000-beheerplan Waddenzee. Bij het eventueel uitvoeren van een verkenning is het uitgangspunt dat naar een brede set van mogelijke oplossingsrichtingen gekeken zal worden, waaronder het aanpassen van de vaargeuldimensies al dan niet in combinatie met de inzet van kleinere schepen. Het is mogelijk dat als uitkomst van de MIRT-verkenning de onderhoudsdimensies van de vaargeul worden aangepast.

Conclusies

In de nieuwe concessie Waddenveren Oost dient er rekening mee te worden gehouden dat de vaarroute tussen Holwert en Ameland mogelijk wijzigt. Dat kan op verschillende manieren. Het meest voor de hand liggend is dat de concessie geen vaste vertrek- of aankomstlocatie aan het vasteland voorschrijft en dat aanbieders in de openbare aanbesteding plannen ontwikkelen die zowel geschikt zijn voor locatie Holwert als locatie Ferwert. Wel kunnen aanbieders er rekening mee houden dat in de eerste jaren van de concessie bijna zeker vanaf de huidige locatie wordt gevaren. Hetzelfde geldt voor de dwarsdoorsnede van de vaargeul. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat aanbieders ten minste wordt gevraagd om plannen te ontwikkelen voor zowel een 100% als een 80% vaargeul. Het kan wenselijk zijn om het onderwerp 'VBA 2030' en de MIRT-verkenning in een eventuele dialoofase expliciet met marktpartijen te bespreken. Het gelijke speelveld in de aanbesteding moet daarbij bewaakt worden.

De inzet vanuit IenW is om waar mogelijk binnen de nieuwe concessies flexibiliteit in te bouwen, zodat partijen die zich inschrijven in hun plannen rekening kunnen (en moeten) houden met de mogelijke uitkomsten van een eventuele verkenning. Daarbij zullen geïnteresseerde partijen met regelmaat geïnformeerd worden over de (tussentijdse) uitkomsten, rapportages en inzichten vanuit de verkenning. Zo krijgen partijen de ruimte en mogelijkheid om hierop te anticiperen en deze informatie te betrekken in hun plannen.

Naast het bovengenoemde houdt IenW de optie open van een kortere concessie voor Waddenveren Oost (zie paragraaf 3.3). Ook werkt IenW een terugvaloptie uit voor het geval de aanbesteding mislukt (als er bijvoorbeeld geen inschrijvers zijn). Daarnaast overweegt IenW met de onzekerheden om te gaan door herzieningsclausules in de concessie op te nemen.

2.1.3 Productiemiddelen

Huidige situatie

Hieronder wordt per productiemiddel beschreven wat het is, waarvoor het gebruikt wordt en wat over het algemeen de rollen zijn van verschillende betrokkenen. Productiemiddelen zijn bijvoorbeeld de schepen, de aanleginrichtingen, de terminals, de grond onder de terminals en het overige haventerrein. In het PvE zal per verbinding een gedetailleerde uitwerking van de beschikbare productiemiddelen worden opgenomen.

De aanleginrichtingen van de reguliere dienst

De aanleginrichtingen van de reguliere dienst bestaan uit de aanlegplaatsen en de grond daaronder (incl. bodembescherming), de autobridgen, de voetgangersbruggen, meerpalen en de bijbehorende stroken water. Deze zijn bedoeld om schepen aan te leggen en personen en voertuigen in staat te stellen van

en aan boord te gaan. De Staat is hiervan juridisch eigenaar.¹⁴ De concessiehouders huren de aanleginrichtingen en RWS onderhoudt en beheert ze.

De terminalgebouwen en de grond daaronder

Een terminalgebouw is een gebouw dat onder andere gebruikt wordt voor de kaartverkoop, verkoop van consumpties en andere producten en als wachtruimte. De Staat is juridisch eigenaar van de ondergrond, de rederijen pachten de ondergrond, zijn economisch eigenaar van de gebouwen en beheren en onderhouden deze.

De aanleginrichtingen van de sneldienst

De aanleginrichtingen van de sneldienst bestaan uit de aanlegplaatsen voor de sneldienst en de grond daaronder, de bruggen en de bijbehorende stroken water. Deze worden gebruikt om aan te leggen en om personen en voertuigen in staat te stellen aan en van boord te gaan. De Staat is juridisch eigenaar van de grond en stroken water en de rederijen zijn economisch eigenaar van de aanleginrichtingen voor zover het opstellen betreft.¹⁵ Bij de Waddenveren West beheert en onderhoudt RWS de ondergrond en de bijbehorende stroken water en beheert en onderhoudt de concessiehouder de aanleginrichtingen. Bij Waddenveren Oost beheert en onderhoudt RWS alles.

Het overige haventerrein

Het overige haventerrein bestaat uit de opstelstroken voor auto's die op de boot moeten en die van en naar de toegangswegen komen. Deze terreinen zijn meestal juridisch eigendom van de Staat, zij worden gepacht door de concessiehouders en beheerd en onderhouden door RWS. De toegangswegen zijn van desbetreffende decentrale overheden en worden ook door hen beheerd en onderhouden.

Parkeren

Voor het parkeren geldt dat dit bij de gemeenten of derden belegd is m.u.v. Holwert. Daar is de Staat juridisch eigenaar en pacht Wagenborg Parkeerterreinen B.V. het terrein (tegen commerciële voorwaarden).

Huur- en erfpachtovereenkomsten

Het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: RVB) stelt als 'privaatrechtelijk beheerder' van alle gronden van de Staat de huur- en erfpachtovereenkomsten op met de concessiehouders. De termijnen van deze overeenkomsten lopen nu niet gelijk met de termijn van de huidige concessies. Het RVB is bezig met het opstellen van één huur- en opstalovereenkomst per concessie die gelijk zal lopen met de termijn van de nieuwe concessies. Daarin worden ook de afspraken rond beheer en onderhoud opgenomen. Tevens is de huidige verwachting dat de kosten voor de huur- en pachtovereenkomsten in de toekomst omhoog zullen gaan.

Toekomstige situatie

Gewenste wijzigingen in afspraken

Voor de komende concessies wil IenW de afspraken over de productiemiddelen duidelijker maken dan in de huidige situatie het geval is. Het streven is om deze duidelijkheid in het PvE te kunnen bieden. Uitgangspunten daarbij zijn:

¹⁴ De bodembescherming van de nachtligplaats voor veerboten in Harlingen is in eigendom van de huidige concessiehouder, evenals de voetgangersbrug op Vlieland en één van de twee voetgangersbruggen in Harlingen. Binnen de Staat zijn bevoegdheden rond vastgoed opgesplitst in de 'materieel beheerder' en de 'privaatrechtelijk beheerder'. RWS is als gebruiker van het vastgoed namens de Staat de materieel beheerder en het RVB is voor alle gronden van de Staat privaatrechtelijk beheerder (zie *Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2024*).

¹⁵ De afmeerinstallaties van de sneldienst zijn in economisch eigendom van de huidige concessiehouder.

- **Versimpelen van afspraken**
Het is voor de toekomstige concessies wenselijk dat afspraken duidelijk zijn. Versimpelen kan daarbij helpen. Bijvoorbeeld door voor alle havens dezelfde afspraken te laten gelden, het aantal uitzonderingen te reduceren en door helder vast te leggen welke partij waarvoor verantwoordelijk is.
- **Taken beleggen bij meest geschikte partij**
Bij de verdeling van verantwoordelijkheden zal er aandacht zijn voor welke partij bepaalde taken het beste kan verrichten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het regulier beheer en onderhoud. Dit kan zowel door RWS als door de concessiehouder worden verricht. Ook zouden er wijzigingen kunnen worden aangebracht in de eigendomssituatie. In het kader van het PvE zal bezien moeten worden welke partij voor welke verantwoordelijkheden het meest geschikt is.
- **Borgen gelijk speelveld in de aanbesteding**
Het is van belang dat het gelijke speelveld in de openbare aanbesteding wordt geborgd. Daarom zal in 2024-2025 in het bijzonder worden gekeken naar productiemiddelen die momenteel in economisch eigendom zijn van de huidige concessiehouders en die niet vanzelfsprekend overgaan naar de toekomstige concessiehouders. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het parkeerterrein in Holwert.

Aansluiting vervoersconcept bij productiemiddelen

Het is belangrijk dat de productiemiddelen in de havens en de toekomstige vervoersconcepten van de concessiehouders goed op elkaar aansluiten. Immers, andere schepen of grotere aantallen schepen vragen mogelijk om meer of andere voorzieningen. Het lijkt voor de hand te liggen om (relatief grote) aanpassingen aan de productiemiddelen, zoals de realisatie van elektrische laadinfrastructuur, pas na gunning in 2026 te starten, zodat er voldoende zekerheid bestaat over het toekomstig gebruik van de voorzieningen. Ook andersom geldt: een vervoerder zal grootschalige investeringen in scheepsmaterieel ook pas doen na gunning en na duidelijkheid over of en wanneer de benodigde productiemiddelen gereed zijn. In het kader van het PvE zal IenW daarom samen met RWS de mogelijkheden en onmogelijkheden op gebied van toekomstige productiemiddelen beschrijven, zo concreet als op dat moment mogelijk is. Hierbij worden ook de eventueel wenselijke herinrichtingen en/of kwaliteitsverbeteringen per haven meegenomen. Uiteraard dienen herinrichtingen van het haventerrein in samenwerking met de betreffende gemeente uitgevoerd te worden.

Vervolgstappen

Op basis van bovenstaande uitgangspunten zal IenW in samenspraak met het RVB en RWS in 2024-2025 nader onderzoeken of er, en zo ja welke, wijzigingen nodig zijn in de taakverdeling rondom de productiemiddelen. Ook zal IenW de komende tijd in gesprek gaan met het RVB over onder andere de toekomstige huurprijzen van de productiemiddelen. In het kader van deze uitwerking zal RWS een nadere inventarisatie van de productiemiddelen opstellen in samenwerking met IenW, inclusief een duidelijke rolverdeling. Al deze uitkomsten worden verwerkt in het PvE.

2.2 Juridische kaders concessieverlening

2.2.1 Cabotageverordening aangevuld met PSO-verordening

De PSO-verordening (Vo. 1370/2007) bevat voorwaarden waaronder lidstaten openbaredienstcontracten voor openbaar personenvervoer kunnen opleggen. De PSO-verordening is van toepassing op openbaar vervoer per spoor en over de weg. Lidstaten mogen de werking van de PSO-verordening uitbreiden tot vervoer over de binnenwateren en de nationale zeewateren. Nederland heeft van die mogelijkheid

gebruik gemaakt. Op de huidige concessies voor de Waddenveren is artikel 5, vierde lid, van de PSO-verordening van toepassing. Op de toekomstige concessies is artikel 5, derde lid, van de PSO-verordening van toepassing. De Cabotageverordening (Vo. 3577/92) regelt het vrij verrichten van zeevervoerdiensten binnen de EU. Dit betreft zowel goederen- als personenvervoer. Daarbij is vrij verkeer van diensten het uitgangspunt, maar lidstaten kunnen met rederijen die op geregelde diensten vanuit, tussen en naar eilanden varen, openbaardienstcontracten afsluiten.

Volgens artikel 1 van de PSO-verordening mogen lidstaten ervoor kiezen om voor vervoer over binnenwateren en nationale zeewateren zowel de PSO-verordening als de Cabotageverordening toe te passen. De huidige concessies zijn in 2010 op grond van (uitsluitend) de PSO-verordening verleend. Op grond van de ontwikkelingen in het EU-recht, waaronder het arrest *Liberty Lines*¹⁶, is het juridisch zeer kwetsbaar – en daarmee onwenselijk – om bij volgende concessies uitsluitend de PSO-verordening toe te passen. Daarbij is het van belang dat de Waddenzee naar Nederlands recht een binnenwater is (artikel 8:4 Burgerlijk Wetboek), maar in het EU-recht wordt gezien als (nationaal) zeewater. Het is daarom verstandig om de nieuwe concessies mede op de Cabotageverordening te baseren. Om in de nieuwe concessies voldoende sturingsmogelijkheden te hebben, zal de Cabotageverordening worden aangevuld met elementen uit de PSO-verordening.¹⁷

2.2.2 *Wet personenvervoer 2000 en Besluit personenvervoer 2000*

De Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) regelt het openbaar vervoer in Nederland. De hoofdregel is dat alle openbaar vervoer plaatsvindt op basis van een concessie (artikel 19). Een concessie is het exclusieve recht om in een bepaald gebied openbaar vervoer te verzorgen. Concessies worden voor bepaalde tijd verleend. Concessies worden aanbesteed, tenzij een van de in de wet opgenomen uitzonderingen van toepassing is (artikel 61). Tot de uitzonderingen behoren het openbaar vervoer in de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (artikel 63a), en het openbaar vervoer op het hoofdrailnet (artikel 64).

Op basis van artikel 7a van het Bp2000 is het grootste deel van de bepalingen in de Wp2000 van overeenkomstige toepassing op de Friese Waddenveren. Dat geldt ook voor het in artikel 19 van de Wp2000 opgenomen verbod om zonder concessie openbaar vervoer te verrichten. Op grond van artikel 7a, derde lid, van het Bp2000 verleent de Minister van IenW deze concessies nadat daartoe een aanbesteding is gehouden. Artikel 5, derde lid, van Verordening (EG) 1370/2007 is daarbij van toepassing. De concessies hebben betrekking op het vervoer van personen én hun motorrijtuigen. Vrachtvervoer valt niet onder de concessie. De concessies konden alleen de eerste keer, in 2011 en geldig vanaf 2014 (voor 15 jaar), onderhands worden gegund. Een uitgebreide toelichting op dit artikel is terug te vinden in het Staatsblad.¹⁸

2.2.3 *Concessieverlening na aanbestedingsprocedure*

De nieuwe concessies moeten op basis van het Bp2000 worden aanbesteed. Indien de Cabotageverordening van toepassing is, moeten concessies ook worden gegund na een aanbestedingsprocedure. Dit maakt dat de enige mogelijkheid voor de nieuwe concessies vanaf 2029 een aanbestedingsprocedure is. In paragraaf 2.2.2 zijn, vanuit de Wp2000 en het Bp2000 al diverse redenen benoemd waarom een onderhandse gunning van de concessies niet mogelijk is. Het eventueel aanpassen

¹⁶ C-437/21, *Liberty Lines*.

¹⁷ Zie ook de interpretatieve mededeling van de Europese Commissie over de interpretatie van Verordening (EEG) nr. 3577/92 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten COM(2014) 232 final, paragraaf 8.

¹⁸ Stb. 2010, 30.

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'.¹⁹

2.2.4 *Overgang huidige naar volgende concessies*

Ook de afspraken uit de huidige concessies vormen een belangrijk (juridisch) kader voor de toekomstige concessies²⁰. Deze afspraken, tussen het Rijk en de concessiehouders, zijn bindend. Relevant voor de volgende concessies zijn de afspraken ten aanzien van de overdracht van productiemiddelen in artikel 22 en bijlage 3 bij de huidige concessies. Hierin is vastgelegd dat productiemiddelen, en verplichtingen en bedrijfsinformatie hieromtrent, aan het eind van de concessie worden overgedragen aan de nieuwe concessiehouder, tenzij de huidige concessiehouder en de nieuwe concessiehouder anders overeenkomen. Ook relevant is artikel 43a tot en met artikel 43c van de Wp2000.

In de concessies is geen nadere uitwerking gegeven aan de overgang van personeel. Hiervoor gelden, naast het algemene arbeidsrecht (waaronder de bepalingen over overgang van onderneming in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek), de bepalingen in artikel 37 en 38 van de Wp2000 en artikel 7a van het Bp2000. Bij het opstellen van het PvE wordt nader uitgewerkt hoe wordt omgegaan met personeel dat wel betrokken is bij de uitvoering van de concessies, maar niet formeel in dienst is van de concessiehouders.

De huidige standplaatsen van de schepen blijven ongewijzigd, in verband met de woonplaats van het personeel. Dat betekent concreet dat voor de verbindingen van en naar Vlieland, Terschelling en Ameland er 's nachts ten minste één schip op het eiland aangemeerd blijft. Hiermee kan ook beter worden ingespeeld op eventuele calamiteiten.

2.2.5 *Europese Klimaatwet en 'Fit for 55'-maatregelen*

Een van de belangrijkste beleidskaders is het Europese klimaatbeleid. De EU heeft de lidstaten wettelijk verplicht om in 2030 de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990. In 2050 zijn de lidstaten verplicht klimaatneutraal te zijn.

2.2.6 *Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017*

De Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2017 regelt dat vastgoed van het Rijk openbaar wordt aangeboden. Die openbaarheid zit geborgd in de aanbesteding van de nieuwe concessies. Verder staat hierin dat er een marktconforme tegenprestatie moet worden gevraagd door de Staat.

2.3 **Kaders natuur en milieu**

De Waddenzee staat op de Werelderfgoedlijst van UNESCO vanwege zijn wereldwijd unieke geologische en ecologische waarde. In de Nationale Omgevingsvisie staat de hoofddoelstelling voor de Waddenzee: "De duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap".²¹ Het overheidsbeleid om de Waddenzee te beschermen en het gebruik van de Waddenzee te verduurzamen is vastgelegd in meerdere beleidsdocumenten. Deze vormen kaders waarbinnen de nieuwe concessies worden vormgegeven. Het

¹⁹ In het arrest Liberty Lines staat dat onderhandse gunning niet is toegestaan in situaties waarin zowel de Cabotageverordening als de PSO-verordening van toepassing zijn.

²⁰ Zie Vervoerconcessie Waddenveren West, 24 mei 2011 (IENM/BSK-2011/78460) en Vervoerconcessie Waddenveren Oost, 24 mei 2011 (IENM/BSK-2011/78469).

²¹ Nationale Omgevingsvisie, Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving, Rijksoverheid, september 2020, p 153.

doel is om in deze concessies zowel het klimaat als de natuur te ontlasten. Relevante beleidskaders worden hieronder toegelicht.

- 2.3.1 *Agenda voor het Waddengebied 2050 en het Uitvoeringsprogramma 2021-2026*
De Agenda voor het Waddengebied 2050 stelt de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied voorop. Het Uitvoeringsprogramma 2021-2026 voor het Waddengebied²² vertaalt de Agenda voor het Waddengebied 2050²³ in acties voor de korte termijn.

Het deelprogramma Bereikbaarheid richt zich op het duurzaam bereikbaar houden en maken van het Waddengebied. Daarbij wordt gewerkt vanuit vier veranderdoelen:

1. de bereikbaarheid garanderen;
2. de mobiliteit verduurzamen;
3. het vaargeulonderhoud optimaliseren;
4. nieuwe mobiliteitsoplossingen voor de lange termijn ontwikkelen: emissieloos, impactarm en adaptief.

In het kader van dit deelprogramma werkt IenW met LVVN, RWS, de provincie Fryslân, het samenwerkingsverband van de eilandgemeenten, de kustgemeenten, en de Waddenzeehavens aan een Routekaart bereikbaarheid Waddeneilanden en -havens. Omdat de concessies voor de Friese Waddenveren de eerste concrete mogelijkheid zijn om de veranderdoelen voor bereikbaarheid te realiseren, is er voortdurend afstemming tussen de concessie en de Routekaart. Ten behoeve van het opstellen van de Routekaart worden diverse onderzoeken uitgevoerd die ook voor de aanbesteding van de concessies gebruikt zullen worden. De bij de Routekaart betrokken partijen hebben daarom besloten om de deadline van deze onderzoeken zo te stellen dat de uitkomsten daarvan meegenomen kunnen worden in het PvE. De onderzoeken die mogelijk uitgevoerd worden en die als input voor het PvE gelden zijn:

- inventarisatie mobiliteitsbeleid eilanden en walgemeenten, inclusief opties voor parkeergelegenheden buiten de begrenzing van de Waddenzee;
- traject elektrificatie Waddenveren;
- onderzoek effecten kleinere schepen en/of minder diepgang.

- 2.3.2 *Beleidskader Natuur*
LVVN werkt samen met andere ministeries en de Waddengovernance aan een beleidskader Natuur Waddenzee.²⁴ Dit is een van de UP-initiatieven uit het bovengenoemde Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026. Doel van het beleidskader is om de (cumulatieve) impact van het gebruik op de natuur van de Waddenzee terugbrengen om zo de balans tussen ecologie en economie te herstellen.

- 2.3.3 *Wet Natuurbescherming: Natura 2000 Beheerplan Waddenzee*
In het Natura 2000 Beheerplan voor de Waddenzee (2016-2022) ligt vast wat er in het gebied wel en niet gedaan moet worden om de natuur te behouden en waar nodig te verbeteren. Het huidige beheerplan is in december 2022 voor een periode van zes jaar verlengd. In het beheerplan zijn onder andere voorwaarden opgenomen voor het baggerwerk ten behoeve van de vaargeulen en havens. Het huidige Natura 2000 Beheerplan voor de Waddenzee is recentelijk geëvalueerd. De evaluatie van de eerste beheerplanperiode beschrijft dat door bodemberoering de

²² Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021-2026, Agenda voor het Waddengebied 2050, Omgevingsberaad Waddengebied en Bestuurlijk overleg Waddengebied, maart 2023.

²³ <https://agendavoorhetwaddengebied2050.waddenzee.nl/>.

²⁴ Kamerbrief Beleidskader natuur Waddenzee, 20 december 2022, DGNV/22540771.

natuur onvoldoende rust krijgt om tot ontwikkeling te komen. In 2024 wordt gestart met de voorbereiding van het nieuwe beheerplan voor Natura 2000 in de Waddenzee dat naar verwachting in 2028 vastgesteld wordt en naar verwachting in 2029 in werking zal treden. Het is mogelijk dat in een nieuw beheerplan nieuwe maatregelen en voorwaarden staan die kaderstellend zijn voor het baggeren en verspreiden.

2.3.4 *Green Shipping Waddenzee*

Het programma Green Shipping Waddenzee heeft als doel om de innovaties op het gebied van CO₂-neutrale en fossielvrije scheepvaart voor de Waddenvloot te versnellen en de daarbij behorende havenfaciliteiten en -infrastructuur te ontwikkelen. Dit alles om de ambitie te ondersteunen van 60% CO₂-uitstootreductie van de Waddenvloot in 2030 (t.o.v. 2008) en 100% reductie in 2040.

2.3.5 *CCR Roadmap voor binnenvaart*

De Centrale Commissie voor de Rijnvaart (hierna: CCR) heeft een routekaart ontwikkeld om de uitstoot van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen door de binnenvaart tegen 2050 zoveel mogelijk terug te dringen, overeenkomstig de ministeriële Verklaring van Mannheim van 17 oktober 2018. De ambities en berekeningsmethodiek kan IenW in ogenschouw nemen bij het bepalen en uitwerken van de duurzaamheidsambities.

2.3.6 *Autobeleid eilanden*

Vlieland en Schiermonnikoog zijn autoluwe eilanden. Dat betekent dat gasten hun auto, motorfiets, scooter of brommer niet mee mogen nemen naar het eiland. Inwoners van de eilanden kunnen een ontheffing krijgen. Ook als mensen voor zakelijke doeleinden hun auto nodig hebben op het eiland, bijvoorbeeld om goederen aan te leveren, kunnen zij een ontheffing aanvragen. Het feit dat de eilanden autoluw zijn heeft invloed op de vervoervraag van en naar deze twee eilanden. Er is op dit moment geen reden om aan te nemen dat dit gedurende de toekomstige concessieperiode gaat wijzigen. Op Terschelling en Ameland zijn auto's van gasten toegestaan. Voor Terschelling zijn er geen plannen om het eiland autoluw(er) te maken. In het PvE zal duidelijkheid moeten komen of deze plannen voor de toekomstige concessieperiode zijn voorzien. Ameland heeft in haar vervoers- en toerismebeleid²⁵ aangegeven toe te willen werken naar 'autoluw'. De gemeente geeft aan dat bezoekers van het eiland met auto's zeldzaam worden. De auto blijft wel welkom op het eiland, maar de gemeente streeft naar een reductie van 35% aan auto-overzettingen tussen 2025-2030 en komt daarmee op het niveau van 2005-2011. Het is momenteel nog niet duidelijk of het autogebruik na 2030 verder gereduceerd zal worden. Wel loopt er in het kader van de Routekaart bereikbaarheid Waddeneilanden en -havens een inventarisatie naar het gemeentelijke mobiliteitsbeleid. Het streven is dat de inventarisatie, in overleg met de gemeenten, tot uitgangspunten leidt voor de nieuwe concessies.

2.3.7 *Stikstofbeleid*

Alhoewel de Waddenzee geen stikstofgevoelig natuurgebied is, zijn de duingebieden van de vier eilanden dat wel. Dat betekent dat er kans is dat de Waddenveren invloed hebben op de stikstofdepositie in deze natuurgebieden. Op dit moment geldt dat bij de aanleg van infrastructuur nagegaan moet worden of er sprake is van stikstofdepositie, deze is aan de Waddekant (bijvoorbeeld bij aanpassingen aan de havengebieden) dus reëel. Voor de stikstofuitstoot van de schepen zelf moet rekening gehouden worden met de dan geldende normen. Op dit moment geldt dat

²⁵ Vervoersvisie Ameland, oktober 2023. Toerismebeleid Gemeente Ameland, oktober 2022.

de uitstoot van de veerverbinding in ieder geval niet mag toenemen, maar strengere normen in de nabije toekomst zijn niet ondenkbaar.

2.3.8 Overige kaders

Naast de bovengenoemde – meest relevante en op het moment van schrijven bekende – beleidskaders ten aanzien van natuur en milieu, zijn er ongetwijfeld nog verschillende andere relevante kaders. Voor kaders ten aanzien van duurzaamheid is een uitgebreider overzicht geboden in het rapport *Duurzame Waddenveren*.²⁶

Aanvullend op beleidskaders rond het onderwerp natuur en milieu, zijn er ook andere relevante beleidskaders. Bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit de *Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050*.²⁷ In de Mobiliteitsvisie is onder andere aandacht voor integraliteit, innovatie en duurzaamheid. Volgens de visie heeft iedereen in Nederland het recht om zich – binnen de geldende publieke kaders – te kunnen verplaatsen, over de weg en met het OV, door de lucht en over het water, om diens bestemming te bereiken. De Mobiliteitsvisie bevat doelstellingen om de kracht van alle vervoersmodaliteiten te benutten. In de Mobiliteitsvisie is ook aandacht voor de kansen die digitalisering biedt voor mobiliteit. De samenleving digitaliseert. Van de nieuwe concessiehouders mag verwacht worden dat zij meegaan in deze ontwikkeling, bijvoorbeeld op het gebied van reisinformatie en ticketing.

2.4 Vervoersvraag

2.4.1 Aantallen reizigers

Op basis van de vervoerkundige jaaroverzichten van de rederijen Doeksen en Wagenborg over 2022 zijn in onderstaande tabel het aantal afvaarten, reizigers en auto's weergegeven. De reizigersaantallen in de voorliggende jaren zijn, met uitzondering van effecten gedurende de coronapandemie, in orde grootte vergelijkbaar.

	Lauwersoog – Schiermonnikoog	Holwert – Ameland	Harlingen – Terschelling	Harlingen – Vlieland
Aantal afvaarten	6.879	12.139	5.707	2.544
Aantal personen	337.349	744.950	1.083.010	473.156
Aantal auto's	6.839 ²⁸	101.562 ²⁹	115.580 ³⁰	19.098
Personen per afvaart (afgerond)	49,0	61,4	190	186
Auto's per persoon (afgerond)	0,02	0,14	0,11	0,04
Gemiddeld aantal auto's per afvaart veerdienst	1,87	14,6	38,4	8,64

Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat de reizigersaantallen in de periode na 2029 significant gaan wijzigen. Voorlopig houden we rekening met

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 809.

²⁷ Mobiliteitsvisie 2050, Hoofdlijnennotitie, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

²⁸ Exclusief auto's met caravan, die als vrachtwagen geteld worden.

²⁹ Exclusief auto's met caravan, die als vrachtwagen geteld worden.

³⁰ Inclusief campers.

vergelijkbare aantallen en mogelijk een lichte groei.³¹ Het is echter niet ondenkbaar dat er in de toekomst (eiland specifieke) ontwikkelingen zijn op het gebied van bijvoorbeeld toerisme en het autoverkeer.³² In het PvE zal nader worden ingegaan op aantallen reizigers(typen) en vervoersprognoses, op basis van een nader onderzoek naar de vervoerswaarde.

2.4.2 *Type reizigers*

Voor alle vier de eilanden geldt dat de overgrote groep reizigers toerist is. Dit varieert van 92% toeristen naar Schiermonnikoog tot 86% toeristen naar Terschelling (en 90% naar Ameland en Vlieland). Naar de autoluwe eilanden Vlieland en Schiermonnikoog is circa driekwart van de auto's van eilandbewoners. Bij Terschelling en Ameland is het beeld tegenovergesteld: respectievelijk 77% en 84% van de auto's is van toeristen (zie de eerder genoemde marktanalyse³³ voor een overzicht van alle aantallen en percentages). Op basis van een analyse van het toerisme in het Waddengebied³⁴ is het type toerisme divers. Toentertijd (2008) had in totaal 58% van alle Nederlanders de Waddeneilanden (incl. Texel) weleens bezocht voor een dagje uit, 51% voor een korte vakantie en 35% voor een langere vakantie. Gedurende de coronapandemie was er sprake van een toename van het aantal toeristen op de Waddeneilanden.

2.4.3 *Verdeling reizigers over het jaar*

Het merendeel van de passagiers (circa 66-70%) reist in de periode april tot en met september. Op de meeste trajecten zijn de maanden juli, augustus en september iets drukker dan de maanden april, mei en juni. Het aandeel reizigers in de periode april-september lijkt het hoogst te liggen op de verbinding naar Vlieland en het laagst op de verbinding naar Terschelling. Dit sluit aan bij het beeld dat er van en naar Terschelling, ten opzichte van de andere eilanden, relatief veel eilandbewoners reizen (gedurende het hele jaar en niet uitsluitend in de zomerperiode). Naar alle eilanden reizen de minste passagiers in het eerste kwartaal (circa 13-14%). In de maanden oktober, november en december reizen er naar alle eilanden meer passagiers dan in het eerste kwartaal, rond de 17-20%.

³¹ Zie de jaarlijkse vervoerplannen van de huidige rederijen Doeksen en Wagenborg. Prognoses voor de komende jaren liggen tussen de 0 tot maximaal 2% groei. Mogelijk wordt in het kader van het Programma van Eisen nog nader onderzoek gedaan naar vervoersprognoses.

³² O.a. Toerismebeleid Ameland (oktober, 2022) en pilot autoluwe overtochten Ameland.

³³ Bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 815.

³⁴ Raad voor de Wadden (2008), *Analyserapport Recreatie en toerisme in het Waddengebied*; en Waddenfederatie (2008), *Imago onderzoek Waddeneilanden*.

3 Hoofdkeuzes inrichting concessies

3.1 Doel nieuwe concessies

De doelstelling van de concessieverlening is om het personenvervoer tussen het Friese vasteland en de Friese Waddeneilanden in stand te houden op zo'n manier dat deze verbindingen voor de eilandbewoners en het publiek toereikend zijn.

Onderliggend aan deze hoofddoelstelling zijn vier subdoelen beschreven:

- **Betrouwbaar, frequent en structureel**
De continuïteit van de veerdienst wordt geborgd en de veerdienst wordt punctueel uitgevoerd. Er wordt het jaar rond ten minste een 'minimale dienstregeling' gevaren (in termen van frequentie en verdeling over de dag), ook in perioden waarin de vervoersvraag klein is. Deze minimale dienstregeling moet recht doen aan de levensaderfunctie van de veerverbindingen. In andere perioden wordt aangesloten bij de vervoersvraag.
- **Toekomstbestendig**
De Waddenveren voldoen ten minste aan duurzaamheids- en natuurnormen en zijn voorbereid op de dynamiek van de Waddenzee. De nieuwe concessies zijn voldoende flexibel om tussentijds bij te sturen.
- **Prettige reisbeleving**
Passagiers reizen met voldoende comfort en een toereikend serviceniveau van en naar de eilanden. Reisinformatie is volledig en beschikbaar, tickets kunnen gemakkelijk worden aangeschaft en de ketenreis is zo aantrekkelijk mogelijk.
- **Betaalbaar en beheersbaar**
De veerdiensten zijn betaalbaar voor bewoners en bezoekers en de veerdienst wordt geleid door een betrouwbare, (financieel) gezonde vervoerder. Er is een goede sturingsrelatie tussen concessieverlener en concessiehouder en omgevingspartijen denken en praten mee over de uitvoering van de veerdiensten.

Deze doelstellingen zijn schematisch weergegeven in onderstaand figuur 1 en worden nader toegelicht in hoofdstuk 4. De hoofddoelstelling en de subdoelen kunnen alleen worden bereikt binnen bepaalde randvoorwaarden, zoals financiële kaders, juridische kaders (wet- en regelgeving), beleidskaders en fysieke randvoorwaarden. De randvoorwaarden zijn uitgebreider beschreven in paragraaf 2.1, 2.2, 2.3 en hoofdstuk 5.

Hoofddoelen Concessies Friese Waddenveren vanaf 2029

Veerverbindingen toereikend voor eilandbewoners, frequente reizigers en publiek

I. Betrouwbaar, frequent en structureel



- i. Een **punctuele uitvoering** dienstregeling (bijv. maximale percentages uitval en vertraging)
- ii. Ten minste een '**minimale dienstregeling**' het jaar rond, in afvaarten en capaciteit
- iii. Aansluitend bij de vervoervraag: extra capaciteit in het **toeristisch seizoen** (bijv. extra afvaarten, geen mensen aan de wal laten staan)
- iv. Borgen **continuïteit** van de veerdienst bij overgang concessies

II. Toekomstbestendig



- v. Voldoen aan **duurzaamheids- en natuurnormen** (bijv. reductie in uitstoot, toegroeien naar klimaatneutraal)
- vi. Slim anticiperen op **verzanding** van de **Waddenzee** en staat van de **vaargeulen** (bijv. dimensies schepen en vervoersconcept)
- vii. Voldoende **flexibiliteit** en **bijstuurmogelijkheden** gedurende de looptijd van de concessie

III. Prettige reisbeleving



- viii. Reizen met **voldoende comfort** en een adequaat **serviceniveau** (bijv. faciliteiten, zitplaatskans, cijfer OV-klantbarometer,)
- ix. Tenminste voldoen aan de geldende (sociale) **veiligheids- en toegankelijkheidsnormen**
- x. Volledige **reisinformatie** laagdrempelig beschikbaar (bijv. ook bij wijzigingen)
- xi. Met **tickets** gemakkelijk gebruik kunnen maken van de veerdienst (bijv. OVCP en OVPay, boekingsgemak)
- xii. Een zo aantrekkelijk mogelijke **ketenreis** (bijv. aansluiting op ander OV)

IV. Betaalbaar en beheersbaar



- xiii. Veerdiensten die **betaalbaar** zijn voor bewoners en bezoekers (bijv. maximale tariefstijging, aparte tarieven voor frequente reizigers)
- xiv. Een **betrouwbare**, (financieel) **gezonde vervoerder** (bijv. rendement en track record)
- xv. Goed georganiseerde **inspraak** van consumentenorganisaties en decentrale overheden
- xvi. Effectieve **sturingsrelatie** tussen concessieverlener en concessiehouder

Randvoorwaarden

- i. **Financiële kaders** – o.a. huidige situatie als uitgangspunt
- ii. **Juridische kaders** – o.a. geen onderhandse gunning (vrije markt of aanbesteding)
- iii. **Beleidskaders** – o.a. natuur en duurzaamheid
- iv. **Fysiek** – o.a. vaargeulen, havenlocaties en walfaciliteiten

Figuur 1: Doelenboom concessies Friese Waddenveren vanaf 2029

3.2 Aantal concessies

3.2.1 *Huidige situatie*

Op dit moment zijn er twee concessies, één voor Waddenveren West en één voor Waddenveren Oost. De vervoerconcessie Waddenveren West bestaat uit een verbinding met relatief veel reizigers en autovervoer (Terschelling) en daarmee relatief veel omzet en één verbinding met minder reizigers en autovervoer (Vlieland) en daarmee minder omzet. Ook de vervoerconcessies Waddenveren Oost bestaat uit een verbinding met relatief veel reizigers en autovervoer (Ameland) en daarmee relatief veel omzet en één verbinding met minder reizigers en autovervoer (Schiermonnikoog) en daarmee minder omzet. De beide concessies zijn nu budgetneutraal. De bundeling van twee verbindingen per concessie kan kostenefficiëntie bevorderen (één reserveschip voor twee verbindingen), maar de concessies zijn niet dermate groot dat een vervoerder de lokale binding verliest. Daarnaast speelt ook de geografische ligging een rol in de huidige verdeling. In de *midterm review* (hierna: MTR) van de twee vervoersconcessies is geconcludeerd dat het doel van de concessies halverwege de looptijd in voldoende mate was bereikt.

3.2.2 *Mogelijke alternatieve varianten*

Om te komen tot een zorgvuldige afweging ten aanzien van de verdeling van de vier verbindingen over de toekomstige concessie(s), zijn door IenW andere concessievormen onderzocht. Hierbij is onder andere gekeken naar één concessie voor de vier verbindingen, vier aparte concessies (per verbinding één) en een aparte concessie voor Ameland³⁵ (Schiermonnikoog toevoegen aan de concessie Waddenveren West of de concessie Waddenveren Oost opknippen). De verschillende varianten zijn geanalyseerd aan de hand van onderstaande zeven criteria, waarbij criteria 1 en 2 in het bijzonder van belang zijn.

1. **Schaalvoordelen.** De voordelen die behaald kunnen worden door de schaal te vergroten, bijvoorbeeld door reserveschepen op meerdere lijnen in te zetten of walfaciliteiten te delen. Deze schaalvoordelen zijn nu aanwezig omdat er twee concessies zijn die beide twee verbindingen omvatten.
2. **Lokale kennis en binding.** De binding met en kennis over het concessiegebied. Hierbij geldt de aanname dat wanneer een concessiehouder slechts één verbinding exploiteert de kennis en de binding met het gebied naar verwachting groter is dan wanneer de concessiehouder meerdere verbindingen exploiteert.
3. **Rendabiliteit.** De mate waarin een concessie geld oplevert (rendabel) of kost (subsidie nodig). De beide huidige concessies zijn nu budgetneutraal. Op de ene verbinding is meer omzet dan op de andere verbinding, veelal door het aantal auto-verzettingen. Het is niet ongebruikelijk om bij vervoerconcessies lijnen met meer omzet te clusteren met lijnen met minder omzet.
4. **Aansluiting op huidige systemen en materieel.** Op dit moment zijn er twee concessies en zijn systemen (zowel fysieke systemen als ingerichte processen) en materieel (zoals de scheepsvloten) hierop ingericht. Indien er wordt gekozen voor een andere vorm, moeten systemen en materiaal hierop worden aangepast.
5. **Drempels marktpartijen.** Met drempels voor marktpartijen wordt bedoeld hoe makkelijk of moeilijk het voor marktpartijen is om zich in te schrijven op één concessie, bijvoorbeeld vanwege de omvang van de concessie en de daarbij behorende investeringen en/of vloot.

³⁵ Dit is alleen voor de verbinding naar Ameland bekeken, omdat hier specifieke uitdagingen rond de vaargeul gelden (o.a. onzekerheid route en vertreklocatie vasteland).

6. **Concessiemanagement.** Met het criterium concessiemanagement wordt de inspanning van het managen van de concessie vanuit de concessieverlener (IenW) bedoeld.
7. **Walfaciliteiten.** Op dit moment delen de verbindingen van concessie West dezelfde walfaciliteiten op het vasteland (Harlingen). De verbindingen van de concessie Oost hebben aparte walfaciliteiten.

3.2.3

Conclusie

Op basis van deze analyse wordt geconcludeerd dat geen van de alternatieve varianten op het merendeel van de criteria positiever of negatiever uitvalt dan de huidige situatie. Wanneer er gekeken wordt naar schaalvoordelen en het financiële resultaat pakt één concessie voor alle Waddenveren naar verwachting het beste uit. Echter, hierbij is minder lokale binding te verwachten en een hogere drempel voor marktpartijen om in te schrijven. Elke veerverbinding een losse concessie pakt daarentegen mogelijk positief uit voor de lokale binding en de mogelijkheid voor marktpartijen om in te schrijven, maar kan negatievere consequenties hebben voor efficiënt gebruik van materieel en walfaciliteiten en de rendabiliteit (mede als gevolg van beperktere schaalvoordelen). Vergelijkbare argumenten gelden wanneer de verbinding naar Ameland in een aparte concessie wordt ondergebracht.

Ervan uitgaande dat een balans tussen de diverse criteria wenselijk is en dat de schaalvoordelen en lokale binding het zwaarst wegen, lijkt het op basis van deze analyse verstandig om de huidige concessie-indeling (twee concessies met ieder twee verbindingen) te behouden. In de consultatie van de concept NvU is de wens geuit dat Ameland een eigen veerdienst krijgt met een coöperatieve eigendomsstructuur, maar clustering van Ameland en Schiermonnikoog staat een coöperatieve eigendomsstructuur niet in de weg. Aanvullend hierop volgt ook uit de conclusies van de MTR geen aanleiding om in volgende concessies af te wijken van de huidige verdeling. Dit beeld is op basis van de marktanalyse niet gewijzigd, dus is het uitgangspunt voor de periode vanaf 2029 twee concessies: Waddenveren West (Vlieland en Terschelling) en Waddenveren Oost (Ameland en Schiermonnikoog).

3.3

Looptijd concessies

In artikel 7a van het Bp2000 is vastgelegd dat een concessie voor Waddenveren maximaal 15 jaar kan duren.

Gelet op de staat van de huidige vloot en de eisen en ambities op het gebied van uitstoot en duurzaamheid, is de verwachting dat een deel van de Waddenvloot in de volgende concessieperiode moet worden vervangen. Dit leidt tot omvangrijke investeringen. Daarnaast wordt binnen de maritieme industrie veelal gewerkt met lineaire financieringen. Het verdienvermogen van een rederij neemt in de latere jaren binnen een concessie toe³⁶. Bij een langere looptijd van de concessie gaat het rendement omhoog. Gelet op een mogelijke kostenstijging van de nieuwe concessies ten opzichte van de huidige concessies (als gevolg van onder andere duurzaamheidseisen en inflatie) en het uitgangspunt om ook de toekomstige concessies budgetneutraal uit te voeren (zie hoofdstuk 5), is het belangrijk om oog te houden voor het verdienvermogen van toekomstige concessiehouders. In de marktanalyse hebben diverse marktpartijen het belang van een lange looptijd benadrukt. Dit pleit ervoor om in de volgende concessies niet af te wijken van de huidige looptijd en wederom concessies te verlenen voor een periode van 15 jaar. Hiermee zouden de nieuwe concessies in april 2044 eindigen.

³⁶ Bron: Rapport *Duurzame Waddenveren* (bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 809).

In de consultatie van de concept NvU is daarentegen de suggestie gedaan om voor Waddenveren Oost juist een korte concessie te verlenen, van bijvoorbeeld vijf jaar, waarna alsnog een lange concessie verleend kan worden. Als argument hiervoor is aangedragen dat er veel onzekerheden zijn rondom de verbinding Holwert-Ameland, zoals de uitkomsten van de eventuele MIRT-verkenning bereikbaarheid Ameland, het Natura 2000 beheerplan vanaf 2028, de mogelijke overgang naar elektrisch varen en het autobeleid van de gemeente Ameland. Deze onzekerheden zouden beter eerst uitgekristalliseerd kunnen zijn, voordat er een lange concessie verleend wordt. In de tussentijd kan dan doorgevaren worden met de huidige schepen. IenW neemt deze optie in overweging, waarna in het PvE een keus gemaakt wordt. Ook werkt IenW een terugvaloptie uit, voor het geval de aanbesteding mislukt.

In het kader van het PvE zal ook nagedacht worden over het precieze start- en eindmoment van de nieuwe concessies. Gelet op de relatief drukke voorjaars- en zomerperiode, in termen van reizigersaantallen, kan er in overleg met de huidige concessiehouders voor worden gekozen de nieuwe concessies eerder in te laten gaan (bijvoorbeeld in januari 2029)

3.4 **Globale reikwijdte concessies**

Met de toekomstige concessies (2029-2044) zal een exclusief recht worden verleend voor eenieder openstaand personenvervoer met of zonder dienstregeling³⁷ per passagierschip³⁸ of veerboot, waarbij de Friese Waddeneilanden met het vasteland worden verbonden. Met personenvervoer wordt tevens bedoeld het vervoer van personen die zich verplaatsen per motorrijtuig, al dan niet voorzien van een aanhangwagen (inclusief caravans), en fietsen. Mede op basis van de MTR van de twee vervoersconcessies, waarin werd geconcludeerd dat het doel van de concessies halverwege de looptijd in voldoende mate was bereikt, zien wij op dit moment geen aanleiding om in volgende concessies significant af te wijken van de huidige reikwijdte van de concessies. Hieronder gaan we in op enkele aspecten van de reikwijdte van de concessies.

3.4.1 *Operatie en kapitaal*

Net als in de huidige concessies, zal er in de toekomst naar verwachting weer gekozen worden voor concessies waarin zowel de operatie van de veerdiensten als de verantwoordelijkheid voor de aanschaf, eigendom en beheer van schepen bij de concessiehouder ligt. Rederijen lijken immers de meest geschikte partijen om (nieuw) scheepsmaterieel – dat goed aansluit bij de gewenste operatie – te (laten) ontwikkelen, aan te schaffen, te beheren en te onderhouden. Daarnaast geldt in algemene zin dat het door een overheid beschikbaar stellen van materieel (dat door de rederij wordt geleased) vaak duurder is in de operatie dan het (als rederij) in eigendom hebben van materieel, dus kan het opknippen van kapitaal en operatie leiden tot hogere totale exploitatiekosten. Ook zijn er eigendomsvraagstukken die opgelost moeten worden wanneer kapitaal en operatie gesplitst zouden worden. Bijvoorbeeld waar de schepen dan in eigendom komen³⁹, hoe wordt omgegaan met het materieel dat vanuit de huidige concessies over zou gaan naar de nieuwe concessiehouders en hoe de kosten daarvoor worden gedekt. Daarom is er op dit moment onvoldoende aanleiding om van overheidswege een knip aan te brengen tussen eigendom van schepen en de operatie. Uitgangspunt voor de nieuwe concessies is dat concessiehouder zelf bepaalt of hij de schepen zelf in eigendom heeft of dat hij de schepen leaset.

³⁷ Het betreft bijvoorbeeld extra afvaarten bovenop een 'basis dienstregeling', bijvoorbeeld wanneer er een grote vervoervraag is.

³⁸ Volgens de juridische definitie: een schip voor meer dan twaalf personen.

³⁹ De Rijksrederij zou vanuit kennis en expertise een geschikte partij zijn, maar een dergelijke vraag moet ook passen bij haar beschikbare capaciteit.

3.4.2 Goederenvervoer

Huidige situatie

Op dit moment valt het goederenvervoer formeel buiten de concessie, maar is er in de praktijk veel samenhang tussen het personenvervoer en het goederenvervoer. De concessiehouder mag op basis van de concessie ook vrachtwagens (met lading) vervoeren. Voor vrachtvervoer bestaat momenteel geen exclusief recht, en de concessiehouders hebben ook geen vervoerplicht voor vracht. Dat kan ook niet, want de huidige concessies zijn gegund op basis van de Wp2000 en de PSO-verordening⁴⁰. Deze concessies gaan uitsluitend over personenvervoer, deze concessies kunnen dus niet worden uitgebreid met goederenvervoer. De veerdiensten van Doeksen en Wagenborg nemen ook vracht en goederen aan boord. Van en naar Terschelling en Vlieland is ook Rederij Wadden Transport actief.

Uitgangspunt voor de toekomst

Vanuit diverse omgevingspartijen is aandacht gevraagd voor het belang van het goederenvervoer. Bij deze partijen is behoefte om dit vervoer ook in de toekomst te borgen, bijvoorbeeld door middel van concessies. De cabotageverordening die (samen met de PSO-verordening) zal worden toegepast bij de volgende concessies biedt de mogelijkheid om in de concessies bepalingen op te nemen over goederenvervoer, zonder dat de concessiehouder het exclusief recht verkrijgt op goederenvervoer. In de concessies zal daarom een bepaling worden opgenomen, die concessiehouders verplicht een bepaalde hoeveelheid plaatsen tot een bepaalde tijd voor de afvaart te reserveren voor goederenvervoer. Dit zal nader uitgewerkt worden in het PvE, waarbij IenW de mogelijkheid open laat dat de concessiehouder over de exacte hoeveelheid periodiek overleg voert met de gemeenten. Het is wel van belang om op het gebied van walfaciliteiten en venstertijden⁴¹ voldoende ruimte te bieden aan andere goederenvervoerders, zodat de vrije markt hier zijn werk kan doen.

3.4.3 Interinsulair vervoer

Huidige situatie

Interinsulaire diensten (vervoer tussen de eilanden) zijn niet opgenomen in de huidige concessies. Wel voorziet Doeksen – los van de concessie – in een watertaxi tussen de eilanden Terschelling en Vlieland. Deze zogenaamde 'scholierenboot' is er met name om Vlielanders kinderen de mogelijkheid te bieden om op Terschelling naar school te gaan. Deze veerdienst (de dienst zelf, niet de tickets) wordt momenteel en voor de komende drie jaar (2024-2026) door gemeenten Vlieland en Terschelling en de scholen en ondernemersverenigingen op beide eilanden bekostigd. Het is een afweging van de huidige concessiehouder om deze dienst te varen, er zijn geen verplichtingen vanuit IenW aangezien het een interinsulaire dienst betreft en het niet om vervoer tussen vasteland en eiland gaat én aangezien het vervoer voor maximaal twaalf personen betreft.⁴² De reizigersaantallen zijn klein, variërend tussen de één en tien passagiers en gemiddeld circa vijf personen per afvaart. Doeksen zet hiervoor een watertaxi in. Aanvullend vaart Doeksen in het toeristisch seizoen (van mei tot en met september) op dinsdag, woensdag en donderdag op eigen initiatief een 'driehoek' tussen Harlingen-Terschelling-Vlieland.

Uitgangspunt voor de toekomst

⁴⁰ De Cabotageverordening daarentegen geldt voor zowel personen- als goederenvervoer.

⁴¹ Venstertijden zijn tijdvakken waarbinnen goederenvervoerders mogen laden en lossen.

⁴² De huidige concessies hebben betrekking op passagiersschepen en veerboten. Dit zijn, volgens de juridische definitie, schepen die meer dan 12 passagiers kunnen vervoeren.

Zowel in de MTR van de concessie Waddenveren West als op basis van gesprekken in het kader van de consultatie en de uitwerking van de NvU, blijkt er behoefte aan structureel interinsulair vervoer. De 'scholierenboot' is volgens betrokkenen van belang voor de leefbaarheid op de eilanden. IenW is overtuigd van het grote belang van interinsulair vervoer, maar wil dit niet als een verplichte taak opleggen aan de concessiehouder. IenW ziet het in stand houden van het interinsulair vervoer niet als Rijkstaak, omdat de Rijkstaak is afgebakend tot het vervoer tussen de eilanden en het vasteland. Op dit moment organiseren en bekostigen de eilandgemeenten het interinsulair vervoer in overleg met de concessiehouder of watertaxibedrijven. Daarnaast zou het verplichten van (onrendabel) interinsulair vervoer de kosten van de concessie en daarmee de tarieven voor alle reizigers opdrijven.

3.4.4 *Watertaxi's en nachtvaren*

De huidige concessies hebben betrekking op passagiersschepen en veerboten met meer dan twaalf passagiers. Watertaxi's zijn daarentegen gericht op vervoer van maximaal twaalf personen. Dit zijn op aanvraag afgestemde afvaarten, geen structurele diensten. Snelle motorboten, ingezet voor vervoer van personen (watertaxi's) vormen op dit moment een belangrijke aanvulling op de reguliere veerdiensten. Daarmee kunnen passagiers, ook buiten de dienstregeling van de veerboten om, van en naar de eilanden worden vervoerd. De hoofdregel is dat watertaxi-ondernemers 24 uur per dag vervoer mogen aanbieden⁴³, maar dat er 's nachts wel een snelheidsbeperking geldt. Meerdere partijen hebben aangegeven dat het huidige aanbod van de watertaxi onvoldoende is en dat dit gevolgen heeft voor de leefbaarheid op de eilanden. Familieleden van zieken, die 's nachts met hulpdiensten naar het vasteland worden gebracht, kunnen bijvoorbeeld niet meereizen. Gelet op het type dienst, gericht op vervoer van maximaal twaalf personen, lijkt het op dit moment niet voor de hand te liggen om watertaxi's op te nemen in de nieuwe concessies. Opname van deze diensten in een concessie – met een exclusief recht – zou betekenen dat nog maar één vervoerder deze diensten mag aanbieden, in plaats van meerdere. Er zal altijd een behoefte blijven om op specifieke tijdstippen (anders dan de dienstregeling) op aanvraag en tegen betaling ('s nachts) overgezet te worden, en er zijn diverse watertaxi-ondernemers die hier momenteel op inspringen. IenW zoekt buiten het concessieverleningstraject naar een oplossing, in overleg met RWS en de eilandgemeenten.

3.4.5 *Calamiteiten*

Net als in de huidige concessies is het noodzakelijk dat, bijvoorbeeld in geval van calamiteiten, een schip binnen één uur vaarklaar en operationeel gemaakt kan worden in de haven waar dat schip zich op dat moment bevindt of waar dat schip op dat moment nabij is. De concessiehouder voorziet de hulp- en rampbestrijdingsdiensten in een telefonisch aanspreekpunt welke hiervoor continu benaderbaar is. Net als in de huidige concessies zal in de nieuwe concessies deelname aan rampenbestrijdingsoefeningen worden voorgeschreven. Aanvullend op de concessie dient de concessiehouder met de Veiligheidsregio Fryslân en zo nodig de KNRM afspraken te maken over procedures rondom calamiteiten en over regelmatige evaluatie en bijstelling van de afspraken indien nodig.

⁴³ Tussen zonsondergang en zonsopgang geldt voor de hoofdvaarwegen/veerbootroutes een snelheidsbeperking van 20 km/u. Buiten de hoofdvaarwegen/veerbootroutes geldt 24/7 een maximumsnelheid van 20 km/u, ongeacht met welk mechanisch voortbewogen schip wordt gevaren.

4 Speerpunten concessies

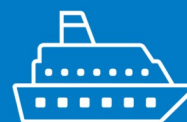
Op basis van de doelenboom zijn de volgende vier speerpunten voor de nieuwe concessies geformuleerd. Het vierde speerpunt 'betaalbaar en beheersbaar' is deels in paragraaf 4.4 en deels in hoofdstuk 5 beschreven.

4.1 **Betrouwbaar, frequent en structureel**

4.1.1 *Betrouwbare dienstverlening*

In de consultatieronde heeft vrijwel iedere partij het grote belang van de veerdiensten, de afhankelijkheid daarvan voor de eilandbewoners en de leefbaarheid van de eilanden benadrukt. Naast aandachtspunten per specifieke verbinding, is overkoepelend de continuïteit en de betrouwbaarheid van alle veerdiensten voor met name de eilandbewoners van zeer groot belang.

I. Betrouwbaar, frequent en structureel



Vervoerplicht

De concessiehouder wordt verplicht reizigers die beschikken over een geldig vervoerbewijs te vervoeren met hun bagage en hulpmiddelen, waaronder onder meer kinderwagens, rollators, scootmobielen en vouwfietsen worden begrepen, tegen het daarbij behorende tarief. Huisdieren mogen onder voorwaarden mee worden vervoerd. De concessiehouder wordt verplicht om op de reguliere dienst bij de reizigers behorende motorrijtuigen en fietsen te vervoeren tegen het daarbij behorende tarief. Vanuit gebruikers is de behoefte uitgesproken aan voldoende ruimte voor motorrijtuigen en fietsen op de schepen.

Net als in de huidige concessies zullen hulpdiensten, rampbestrijdingsdiensten en rouwauto's zowel in functie als bij de retourvaart voorrang dienen te krijgen op andere motorrijtuigen. Reizigers moet de mogelijkheid worden geboden om een plaats te reserveren, zowel op de reguliere dienst als op de sneldienst, zowel met als zonder motorrijtuig.

Dienstregeling en punctualiteit

Het personenvervoer moet worden verricht overeenkomstig de dienstregeling. Om recht te doen aan de levensaderfunctie zal in de nieuwe concessies op iedere dag van het jaar een minimale dienstregeling worden aangeboden, ook in de perioden waarin de vervoersvraag gering en de exploitatie niet of nauwelijks rendabel is. De minimale dienstregeling wordt uitgewerkt in het PvE en dient ook rekening te houden met de benodigde capaciteit voor goederenvervoer. De dienstregeling dient robuust te zijn, dat wil zeggen uitvoerbaar onder het overgrote deel van de condities (weer, getij, vaargeul). Dat wil zeggen dat de dienstregeling rekening houdt met de eventuele extra vaartijd die ontstaat doordat schepen niet op maximumsnelheid kunnen varen of op elkaar moeten wachten omdat passages slechts op bepaalde plekken mogelijk zijn. Het is aan de concessiehouder om aan te tonen dat de dienstregeling robuust is. Dit vraagt ook om schepen die snel genoeg kunnen varen en die in principe kunnen varen onder alle weersomstandigheden. In het PvE zullen de eisen die IenW stelt aan de schepen worden uitgewerkt.

Het aantal afvaarten dat vertraagd mag zijn wordt gemaximeerd op een percentage van het aantal uitgevoerde afvaarten. Het percentage in de huidige concessies van 5 procent vormt een goed vertrekpunt. In de huidige concessies is vertraging gedefinieerd als een afvaart die meer dan tien minuten later dan de geplande tijd vertrekt. Indien dit praktisch haalbaar blijkt, wordt de definitie van vertraging uitgebreid met een criterium gebaseerd op de vaartijd en/of aankomsttijd. In de huidige concessies wordt de gemiddelde vertraging over beide verbindingen berekend. Onder de volgende concessie wordt vertraging (ook) berekend per verbinding en/of type dienst.

Uitval

Het aantal afvaarten dat mag uitvallen, wordt gemaximeerd op een percentage van het aantal geplande afvaarten. Het percentage in de huidige concessies van 1 procent vormt een goed vertrekpunt. In de huidige concessies wordt de gemiddelde uitval over beide verbindingen berekend. Onder de volgende concessie wordt uitval (ook) berekend per verbinding. Om de uitval van schepen op te kunnen vangen, moet de concessiehouder per concessie minimaal één reserveschip in de vloot hebben. Deze verplichting geldt alleen voor de reguliere veerdiensten; voor de sneldiensten geldt deze verplichting niet.

Overmacht

Voor uitval of vertraging die optreedt door uitzonderlijke condities, kan de concessiehouder net als in de huidige concessies een beroep doen op overmacht. De uitgevallen of vertraagde afvaart telt dan niet mee bij de bepaling of de concessiehouder aan de normen voor uitval en punctualiteit voldoet. Wanneer vertraging wordt gedefinieerd als een afvaart met een verlate vertrektijd, zal een overmachtsmelding mogelijk betrekking hebben op de aankomsttijd van de voorafgaande afvaart. De oorzaak van de vertraging ligt dan bij de voorafgaande afvaart(en). De procedure voor het rapporteren van overmacht dient van dien aard te zijn dat de rapportage navolgbaar en controleerbaar is voor de concessieverlener. Zowel deze procedure als de procedure voor het beoordelen van overmachtsmeldingen zal in het PvE nader worden beschreven en waar nodig verder worden verbeterd.⁴⁴

Sancties

De huidige concessies voorzien in maatregelen voor het geval de hoeveelheid uitval en/of vertraging het maximaal toegestane percentage overschrijdt. In beide gevallen kan de concessieverlener de concessiehouder vragen om een verbeterplan. Zoals is opgemerkt in de MTR kan op grond van de huidige concessies alleen een boete opgelegd worden voor uitval van boottendiensten, maar niet voor vertraging. Dit kan een perverse prikkel opleveren die leidt tot het voorkomen van uitval, met als gevolg een hogere dispunctualiteit. Het ligt voor de hand om bij de volgende concessies weer te werken met verbeterplannen en boetes, waarbij niet alleen bij hoge uitval, maar ook bij hoge vertraging een boete opgelegd kan worden. In het kader van het PvE zal dit nader gespecificeerd worden.

Reizigersrechten bij vertraging en uitval

⁴⁴ Zie de MTR, waarin wordt geadviseerd dat IenW en RWS nagaan hoe zij de procesgang rondom de beoordeling van overmachtssituaties kunnen verbeteren. Onder andere omdat RWS op dit moment weinig inzicht heeft in de precieze oorzaken van overmachtssituaties, omdat overmachtsformulieren geen nautische details bevatten.

De Europese verordening 1177/2010⁴⁵ stelt regels vast inzake de rechten van scheepspassagiers. Het betreft regels inzake: a) non-discriminatie tussen passagiers met betrekking tot vervoersvoorwaarden die door vervoerders worden aangeboden; b) non-discriminatie van en bijstand aan gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit; c) de rechten van passagiers bij annulering of vertraging; d) de minimaal aan passagiers te verstrekken informatie; e) de afhandeling van klachten; en f) algemene voorschriften inzake handhaving. In de concessie zal verwezen worden naar deze verordening, maar de rechten zullen niet ook worden opgenomen in de concessie.

4.1.2 *Minimale dienstregeling*

De Waddenveren zijn voor veel gebruikers de enige manier om naar het werk, ziekenhuis, familiebezoek of andere bestemmingen te reizen. De Waddenveren hebben daarmee een zogenaamde 'levensaderfunctie' voor de eilandbewoners. De dienstverlening hoort daar recht aan te doen.

Structurele dienstverlening

Om recht te doen aan de levensaderfunctie dient de concessiehouder op iedere dag van het jaar een minimale dienstregeling aan te bieden, ook in de perioden waarin de vervoersvraag gering en de exploitatie niet of nauwelijks rendabel is. Bij een minimale dienstregeling gaat het niet alleen om de frequentie van afvaarten, maar ook de tijdstippen en spreiding van afvaarten over de dag. In het PvE zal een voorbeeld opgesteld worden van een minimale dienstregeling. Daarbij zal als uitgangspunt de minimale dienstregeling in een referentiejaar in de huidige concessieperiode genomen. Uit het oogpunt van duurzaamheid zal bij het bepalen van de minimale dienstregeling voor afvaarten die nu een zeer lage bezettingsgraad hebben kritisch gekeken worden of het voor een levensaderfunctie nodig is deze afvaart in de toekomstige dienstregeling op te nemen.

Veerboot en sneldienst

De concessiehouder dient naast de reguliere veerdienst waarop motorrijtuigen vervoerd worden ook een sneldienst aan te bieden. Deze sneldienst heeft een significant kortere vaartijd tussen een eiland en het vasteland dan de reguliere dienst. De capaciteit van de sneldienst moet toereikend zijn om te voldoen aan de vervoersvraag van forenzen en andere gebruikers.

Voordelen voor eilandbewoners in de dienstregeling

De concessiehouder dient binnen de geldige wet- en regelgeving voor eilandbewoners de kans op een vervoersbewijs op drukke dagen te vergroten. IenW wil dit vormgeven door tot een bepaald tijdstip voor de afvaart een aantal autoplekken gereserveerd te houden voor eilandbewoners. Dit zal in het PvE nader worden uitgewerkt. Dit vraagt om een balans met de financiële uitgangspunten van de concessie en het moet ook operationeel haalbaar zijn. Deze bepaling zal alleen gelden voor auto-overzettingen, omdat de praktijk uitwijst dat voor personen kort voor vertrek vrijwel altijd nog ruimte is op de veerboten. Vervoer van patiënten en dat van familieleden van de patiënten dient voorrang te krijgen boven ander vervoer.

4.1.3 *Aanbod aanpassen aan vervoersvraag*

Aanvullend op de 'minimale dienstregeling' moet de vervoerder het aanbod aanpassen aan de vervoersvraag. Dit zal betekenen dat met name in het toeristisch seizoen (ongeveer de periode april tot en met september) extra capaciteit wordt

⁴⁵ Verordening (EU) nr.1177/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende de rechten van passagiers die over zee of binnenwateren reizen en houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004.

geboden. Uitgangspunt hierbij is dat de vervoerder geen reizigers aan de wal laat staan. Ook wanneer er tijdens de looptijd van de concessie sprake is van reizigersgroei, moet de vervoerder een passend vervoersaanbod bieden. Er wordt vanuit gegaan dat de vervoerder de verwachte vervoersvraag zorgvuldig monitort, op tijd bepaalt of er extra afvaarten nodig zijn om in de vraag te voorzien en hierover ook op tijd communiceert richting reizigers. In het PvE zal een leidraad voor het opschalen van het aantal afvaarten worden geboden.

4.1.4 *Borgen continuïteit bij overgang concessies*

Het is essentieel om de continuïteit bij de overgang van de huidige naar de volgende concessies te borgen. De overgang van de huidige concessie naar de volgende concessie mag niet leiden tot een onderbreking van de dienstverlening. Dat betekent dat alle voorbereidingen voor nieuwe concessies op tijd afgerond moeten zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verkrijgen en in gebruik nemen van het varend materieel, contractuele afspraken over het gebruik van de walinfrastructuur en de overgang van het personeel naar de nieuwe concessiehouder.

Hiervoor kan een aantal maatregelen genomen worden:

- Ten eerste wordt een relatief lange implementatieperiode van circa 2,5 tot 3 jaar ingepland, dus worden de concessies in 2026 gegund.
- Ten tweede wordt bekeken of de nieuwe concessies niet per april 2029 kunnen ingaan, maar in januari-februari 2029. Dit is – in tegenstelling tot de periode vanaf april – een relatief rustige tijd qua aantal reizigers en afvaarten, waardoor eventuele problemen makkelijker op te vangen zijn en/of de consequenties van eventuele problemen beperkter zijn dan in het toeristisch seizoen. Hiervoor is echter instemming van de huidige concessiehouders nodig en dit zal, op weg naar het PvE, dan ook met hen besproken worden.
- Ten derde staat in de huidige concessie dat productiemiddelen over worden genomen door de volgende concessiehouder.
- Ten vierde dient de nieuwe concessiehouder klanten de gelegenheid te bieden om al voor ingang van de volgende concessieperiode boekingen te maken voor de volgende concessieperiode.
- Ten vijfde kan de concessiehouder gevraagd worden om in het eerste jaar ten minste het serviceniveau uit het laatste jaar van de huidige concessieperiode te continueren.

4.2 **Toekomstbestendig**

4.2.1 *Duurzame veerdiensten*

Met de nieuwe concessies, waarin langjarige afspraken opnieuw worden vastgelegd, kan een belangrijke stap worden gezet in de verduurzaming van het vervoer van en naar de Waddeneilanden. Zoals geschetst in paragraaf 2.3 zijn de Europese, landelijke en regionale ambities op het gebied van duurzaamheid in diverse documenten vastgelegd, waaronder de Europese klimaatwet, de relevante 'Fit for 55'-maatregelen, de CCR Roadmap⁴⁶ voor binnenvaart en het programma Green Shipping Waddenzee.



⁴⁶ Routekaart van de CCR voor het terugdringen van emissies in de binnenvaart, Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), maart 2022.

Onderzoek duurzame Waddenveren

Medio 2023 heeft scheepsbouwconcern Damen Shipyards Group (hierna: Damen) in opdracht van IenW onderzocht welke uitgangspunten ten aanzien van duurzame schepen binnen de huidige beleidskaders passen, zie het rapport *Duurzame Waddenveren*.⁴⁷ Uit dit onderzoek blijkt dat er verschillende mogelijkheden zijn om de veerdiensten in de periode vanaf 2029 duurzamer te varen. Hierbij wordt batterij-elektrisch varen gepresenteerd als het meest voordelige nul-emissie alternatief voor alle veerverbindingen. Om batterij-elektrisch te varen, is het van belang dat er tijdig elektrische walinfrastructuur gerealiseerd wordt. Biodiesel en bio-LNG worden gepresenteerd als het financieel meest aantrekkelijke alternatief binnen de huidige beleidskaders. Varen op biodiesel is initieel goedkoper dan batterij-elektrisch varen, maar leidt niet tot nul-emissie veerdiensten en voldoet daarmee naar verwachting mogelijk niet aan de eisen in de loop van de concessieperiode.

Globale ambities voor de nieuwe concessieperiode

Mede op basis van de conclusies en adviezen uit het rapport *Duurzame Waddenveren* is IenW voornemens om in de nieuwe concessies ten minste een minimaal emissiereductie-percentages te eisen, welke in de loop van de jaren zal oplopen. Aansluitend bij de doelstellingen van 'Fit for 55' en de Agenda voor het Waddengebied 2050 kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- Bij de start van de concessie, in 2029, tenminste circa 55% uitstootreductie van broeikasgassen⁴⁸;
- Halverwege de looptijd van de concessie, rond 2036-2037 (hierbij ook rekening houdend met de tijd die nodig is voor de aanleg van elektrische laadinfrastructuur), tenminste circa 70% uitstootreductie van broeikasgassen;
- Aan het eind van de looptijd van de concessie, in 2044, tenminste circa 85% uitstootreductie van broeikasgassen, op weg naar klimaatneutrale veerdiensten in 2050.

Een dergelijk 'transitiepad' geeft de vervoerders de tijd om het benodigde scheepsmaterieel te (laten) ontwikkelen en bouwen, en geeft netbeheerders de tijd om de benodigde infrastructuur te realiseren. Bovenstaande percentages en jaartallen zijn slechts richtinggevend en kunnen op weg naar het PvE nog wijzigen. Hierbij is de realisatie van walinfrastructuur altijd voorwaardelijk voor een reductiepercentage van 100%. De reductiedoelstellingen zijn voor reserveschepen gewenst, maar worden niet verplicht.

Tevens zal de precieze berekenings- en beoordelingsmethodiek in het kader van het PvE moeten worden uitgewerkt. Dit om de beoordeling beter mogelijk te maken, immers, de precieze uitstoot van de Waddenveren in 1990 (wat door de Europese en Nederlandse Klimaatwetten als referentiejaar wordt gehanteerd) is niet bekend. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vertaling van deze percentages naar een recenter referentiejaar, het gebruik van een fossiele referentiewaarde en/of aansluiting zoeken bij het binnenvaartemissielabelsysteem. Ook zal vastgelegd moeten worden hoe de reductie wordt uitgedrukt, bijvoorbeeld in uitstoot per gevaren kilometer of uitstoot per passagier. Aangezien er ten opzichte van 1990 nu aanzienlijk strengere eisen aan schepen en verbrandingsmotoren (zoals stage V) worden gesteld, zal ook bezien moeten worden of de percentages ten opzichte van dit referentiejaar voldoende ambitieus zijn.

⁴⁷ Bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 809.

⁴⁸ Volgens 'Fit for 55' zijn deze percentages ten opzichte van 1990, maar de berekenings- en beoordelingsmethodiek zal in de fase op weg naar het PvE nader uitwerkt moeten worden. Zie ook onderstaande passage hierover.

Naast een minimaal percentage van broeikasgasemissiereductie overweegt IenW om eventuele additionele broeikasgasemissiereductie en luchtemissiereductie, aangeboden door een rederij, in de aanbesteding positief te beoordelen. Hoe in de aanbestedingsprocedure duurzaamheidseisen en eventuele additionele emissiereducties zich zullen verhouden tot de prijs, dient in het kader van het PvE nader uitgewerkt te worden. Tot slot sluit IenW op dit moment niet uit dat er, indien er definitief walinfrastructuur voor elektrisch varen wordt aangelegd, aanvullend op de bovengenoemde eisen, ook afspraken in het PvE worden opgenomen over de (verplichte elektrische) aandrijving van schepen vanaf een bepaald jaartal. Het kan wenselijk zijn om het onderwerp 'verduurzaming' in een eventuele dialoogfase expliciet met marktpartijen te bespreken.

Walinfrastructuur voor elektrisch varen

Om in de toekomst batterij-elektrisch te kunnen varen, zal de benodigde elektrische walinfrastructuur aanwezig moeten zijn. Deze infrastructuur zal dan gerealiseerd moeten worden in samenspraak met onder andere IenW, EZK, LVVN, de regionale overheden (provincie, eiland- en walgemeenten), netbeheerders (Liander en Enexis) en eventuele andere betrokkenen. Wat precies nodig is voor elektrisch kunnen varen van de waddenveren, verschilt per eiland en wordt hieronder nader toegelicht.

Proces tot Programma van Eisen

In alle gevallen geldt dat bij de aanleg van infrastructuur IenW, de regionale overheden, netbeheerders en andere betrokken in de periode 2024-2026 in nauw contact moeten zijn over de gewenste oplossingsrichting en de daarmee samenhangende eisen voor het PvE. Dit om te zorgen dat toekomstige laadinfrastructuur en scheepsmaterieel goed op elkaar aansluiten. Het lijkt voor de hand te liggen om grote infrastructurele investeringen die primair vanuit toekomstige elektrische vervoersdiensten worden verantwoord pas na gunning in 2026 te doen, zodat er voldoende zekerheid bestaat over het toekomstig gebruik van de infrastructuur. Overigens geldt andersom hetzelfde: een vervoerder zal grootschalige investeringen in scheepsmaterieel ook pas doen na gunning en na duidelijkheid over de infrastructuur. Desalniettemin dienen vervoerders ten tijde van de aanbesteding wel een bepaalde mate van zekerheid te krijgen over of en wanneer de benodigde infrastructuur wordt gerealiseerd. Dit zal moeten worden vastgelegd in het PvE.

Schiermonnikoog

Voor elektrisch varen van en naar Schiermonnikoog is alleen elektrische oplaadinfrastructuur nodig in Lauwersoog. De benodigde vermogens lijken beschikbaar te zijn in het huidige onderstation, maar zullen moeten worden aangevraagd. Als er alleen laadinfrastructuur aanwezig is in Lauwersoog, betekent dat niet dat IenW voorschrijft waar de schepen 's nachts moeten liggen. Die logistieke afweging is aan de concessiehouder.

Ameland

Voor een elektrische veerdienst naar Ameland zijn twee mogelijkheden: 1) alleen laden aan de vaste wal of 2) zowel laden aan vaste wal als op het eiland. De eerste optie kent weliswaar iets hogere operationele kosten, maar omdat er geen additionele wadkabel nodig is, worden relatief grote infrastructuurinvesteringen alsmede mogelijke natuurimpact van een wadkabel vermeden. IenW zal hier de komende periode samen met regionale overheden, netbeheerders en andere betrokken een keuze in moeten maken. In alle gevallen geldt dat het onderstation aan de vaste wal moet worden uitgebreid. Tot slot zal voor de veerdienst naar Ameland besloten moeten worden op welke locatie aan de vaste wal de

laadinfrastructuur wordt gerealiseerd, afhankelijk van de uitkomsten van het vervolg op VBA 2030. Het is wenselijk hier in het PvE zo concreet mogelijk over te worden en de verschillende opties waar mogelijk zoveel mogelijk te reduceren.

Terschelling

Om volledig elektrisch te varen zijn voor de veerdienst naar Terschelling oplaadpunten op zowel de vaste wal als op het eiland nodig. Voor batterij-elektrisch laden vanaf het eiland zijn een additionele wadkabel en faciliteiten op het eiland nodig. Ondanks dat deze kabel niet alleen kan bijdragen aan de verduurzaming van het vervoer, maar ook aan de energietransitie op het eiland, heeft de aanleg van een wadkabel mogelijk natuurimpact en zijn relatief grote investeringen benodigd. De voor- en nadelen zullen de komende periode samen met regionale overheden, netbeheerders en andere betrokken nader moeten worden uitgewerkt. Hierover dient uiterlijk begin 2025 een beslissing te zijn genomen om in het PvE duidelijkheid te kunnen bieden naar marktpartijen. Op basis van de huidige inzichten kan wel gesteld worden dat de additionele wadkabel niet gerealiseerd zal zijn vóór de start van de nieuwe concessies in 2029.

Vlieland

Voor Vlieland geldt net zoals voor Terschelling dat aan beide kanten opgeladen moet worden voor een volledig elektrische veerdienst. Anders dan voor Terschelling heeft de huidige wadkabel voor Vlieland nog capaciteit voor een (geoptimaliseerde) veerdienst. De wadkabel is echter enkel uitgevoerd en heeft geen redundantie. Dit kan opgelost worden door ofwel redundantie aan boord van de schepen in te bouwen ofwel door een tweede wadkabel aan te leggen. De voor- en nadelen van deze twee opties zullen de komende periode samen met regionale overheden, netbeheerders en andere betrokken nader moeten worden uitgewerkt. Hierover dient in het PvE duidelijkheid te worden geboden naar marktpartijen. Op Vlieland zijn wel net als op Terschelling additionele walfaciliteiten nodig om opladen mogelijk te maken.

Maatregelen om natuur te ontzien

De concessiehouder moet zich houden aan alle wet- en regelgeving rondom natuur. De meeste maatregelen om de natuur te ontzien zijn opgenomen in het N2000-beheerplan Waddenzee, dat leidend is voor de concessies. Verder zal met de reductiedoelstellingen op het gebied van CO2 ook een reductie op andere vervuilende stoffen en stikstof gerealiseerd worden. IenW onderzoekt verder de gevolgen van varen op tij. Verder onderzoekt IenW voor de verbinding van en naar Ameland de voor- en nadelen van het varen met kleinere en/of andere type schepen (met minder diepgang). Bij dit onderzoek is RWS nauw betrokken.

4.2.2

Flexibel en wendbaar gedurende en na de looptijd

We weten op dit moment nog niet hoe de wereld er in de nieuwe concessieperiode, van 2029 tot 2044, uitziet. Er zijn verschillende onzekerheden, bijvoorbeeld met betrekking tot het klimaat en de natuur, de morfologische ontwikkelingen in de Waddenzee, digitalisering, autobeleid en innovatie in de scheepsbouw. Ondanks de onzekerheden gaan we in het PvE uit van de meest waarschijnlijke ontwikkelingen op langere termijn, zoals dat op dit moment bekend is. Hierbij hopen we zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden.

Omgang met onzekerheden gedurende de concessies

Om deze toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden, is IenW voornemens om een bepaalde mate van flexibiliteit in de nieuwe concessies op te nemen. Bijvoorbeeld door net als in de huidige concessies een zogenaamde experimenteerbepaling op te nemen die concessiehouders in staat stelt om te experimenteren met nieuwe

vervoersconcepten en -producten. Ook kan overwogen worden om een ontwikkelbepaling in de concessies op te nemen, waarin ruimte wordt geboden om rond bepaalde (ontwikkel)onderwerpen aanvullende afspraken te maken, al dan niet onder bepaalde (financiële) voorwaarden. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan de onderwerpen: verzanding, verduurzaming, natuurherstel of -compensatie, uitkomsten eventuele MIRT-verkenning Ameland, verkeersbeleid van de eilanden, vervoersconcept en digitalisering. Hoe en rond welke onderwerpen een ontwikkelbepaling wenselijk is, zal in de periode 2024-2025 nader moeten worden uitgewerkt. Deze onderwerpen zullen mogelijk in de aanbesteding extra aandacht krijgen, bijvoorbeeld door marktpartijen te vragen hier specifieke plannen op te ontwikkelen en/of door deze onderwerpen in een eventuele dialoof fase expliciet te bespreken. Afhankelijk van de nadere uitwerking van de ontwikkelbepaling(en), kan mogelijk het vastleggen van een 'algemeen wijzigingsproces' wenselijk zijn, waarmee concessiehouder en concessieverlener in samenspraak en in uitzonderlijke situaties tot wijzigingen in de concessie kunnen komen (voorbeeld zijn de afspraken rond de brandstoftoeslag voor Waddenveren West in 2022). Uiteraard binnen de wettelijke grenzen.

Een andere manier om onzekerheden tijdig te signaleren, te bespreken en eventueel (aanvullende) afspraken over te maken, zijn evaluaties. Aanvullend op een MTR overweegt IenW om op reguliere basis relatief laagdrempelige evaluaties te houden. De frequentie en vorm dient in het PvE nader te worden ingevuld.

Bieden van zekerheden na de concessies

Behalve een proces om met onzekerheden om te gaan, streeft IenW er ook naar om vervoerders bepaalde zekerheden te bieden rond de grote kostenposten, zoals materieel en personeel. Net als in de huidige concessies is IenW voornemens om in de nieuwe concessies afspraken op te nemen over de overname van materieel en personeel aan het eind van de looptijd, zie ook paragraaf 2.2.5. Op de financiële aspecten rond overname van materieel wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

4.3 Prettige reisbeleving

4.3.1

Veilige, toegankelijke en comfortabele reis

Het is van belang dat de reizigers een comfortabele en goede reisbeleving hebben als zij gebruikmaken van deze veerdiensten. Fysieke veiligheid (waaronder brandveiligheid), sociale veiligheid en toegankelijkheid worden daarbij gezien als basisvoorzieningen. Daarmee dient de toekomstige rederij goed te borgen dat zij minimaal voldoet aan de voorgeschreven (EU)-regelgeving inzake sociale veiligheid en toegankelijkheid. In Europese verordening 1177/2010 zijn de rechten van scheepspassagiers vastgelegd. Hierin staat onder andere dat gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit mogelijkheden moeten krijgen om gebruik te maken van passagiersdiensten die vergelijkbaar zijn met die van andere burgers.

Net als onder huidige concessies dienen de toekomstige rederij(en) zorg te dragen voor een hoog niveau van veiligheid voor de reizigers, het personeel op de schepen, en de kades alsook anderen in de omgeving van activiteiten van de vervoersdiensten. In lijn daarmee handelt de rederij tenminste naar de ISM-code (*International Management Code for Safe Operations of Ships and for Pollution Prevention*, zoals vastgesteld in IMO-resolutie A. 741(18)-1993), of de dan geldende regels. De concessiehouders dienen zich te houden aan de wet- en regelgeving over

III. Prettige reisbeleving



het vervoer van gevaarlijke stoffen. Mogelijk zullen hier in het PvE nog aanvullende bepalingen over worden opgenomen.

De bemanning van de rederijen dient minimaal te voldoen aan de eisen van de richtlijn Europese richtlijn beroepskwalificaties binnenvaart (2017/2397) of de dan geldende eisen. Personeel moet aantoonbaar voldoende ervaring hebben. Daarnaast zal de concessiehouder omwille van de veiligheidszorg zorgdragen voor een goed functionerend veiligheidszorgsysteem. De concessiehouder dient ook aantoonbaar zorg te dragen voor nautische veiligheid. Te denken valt aan een plan nautische veiligheid. Deze en andere aspecten van het veiligheidsniveau (waaronder brandveiligheid) zullen nader worden uitgewerkt in het PvE.

Om het comfort van reizigers te waarborgen, zullen schepen over voldoende zitplaatsen moeten beschikken en over voldoende ruimte voor bagage (zodat deze niet op stoelen wordt geplaatst). Verder is het voor reizigers van belang dat zij aan boord kunnen werken. Dit kan bijvoorbeeld gefaciliteerd worden door het inrichten van een stilleruimte ('gewone' veren) of klaptafeltjes (sneldienst) en wifi. De netheid van de schepen, wachtruimtes, toiletten en andere (wal)faciliteiten beïnvloedt het reiscomfort. Alle ruimtes moeten schoon en op orde zijn. Ook moeten passende horecafaciliteiten aanwezig zijn bij de wachtruimtes aan de wal en op de veerdienst. De horeca moet betaalbare, gezonde en bij voorkeur lokale en duurzame producten aanbieden. Horeca wordt niet verplicht op de sneldienst, vanwege de korte reisduur.

In het PvE worden naar verwachting bepaalde minimumeisen ten aanzien van comfort en service opgenomen, alsmede eisen voor fysieke en digitale toegankelijkheid. Waar mogelijk wordt aangesloten bij het Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032.⁴⁹ Aanvullend zou IenW in de aanbesteding partijen mogelijk kunnen vragen om een service-/kwaliteitsplan ten aanzien van bovengenoemde punten.

4.3.2 *Excellente uitvoering*

Aanvullend op de bovengenoemde randvoorwaarden ten aanzien van veiligheid en toegankelijkheid zullen in de nieuwe concessies afspraken worden vastgelegd over onderstaande aspecten. In sommige gevallen zal sprake zijn van eisen, in andere gevallen van inspanningsverplichtingen.

Personeel

Al het varende personeel moet over de juiste kwalificaties beschikken. Personeel dat in contact staat met klanten moet op professionele wijze omgaan met de klanten en de Engelse en Nederlandse taal machtig zijn. Bij voorkeur wordt de Friese taal ten minste passief beheerst. In de concessie voor de Waddenveren Oost zal worden opgenomen dat het personeel dat in contact staat met klanten bij voorkeur ook Duits (B1-niveau) spreekt.

Goed werkgeverschap en social return

Van de concessiehouder mag goed werkgeverschap verwacht worden, in de zin dat de concessiehouder zich houdt aan bepalingen uit het arbeidsrecht en het burgerlijk recht. De concessiehouder dient zich door middel van *social return* in te spannen om een maatschappelijke regionale bijdrage te leveren.

Klantenservice

⁴⁹ [Bestuursakkoord Toegankelijkheid Openbaar Vervoer 2022-2032 Eindversie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

De klantenservice moet goed bereikbaar zijn en klanten op een professionele wijze te woord staan, bij voorkeur in hun eigen taal, maar ten minste in het Nederlands en Engels. Aanvullend dient reisinformatie, naast Nederlands en Engels, voor Waddenveren Oost, ook beschikbaar te zijn in het Duits.

Bagagevervoer

De concessiehouder biedt reizigers de mogelijkheid om bagage veilig op bagagewagens te plaatsen. De concessiehouder spant zich in om het bagagevervoer te verbeteren. Bijvoorbeeld door mee te werken aan initiatieven op het gebied van een bagagetransport servicedienst (een integraal systeem voor bagagevervoer van parkeerplaats tot bestemming). Een van de doelen van een verbeterd bagagesysteem is om het aantal auto's dat de overtocht maakt te verminderen, doordat het bagagevervoer ook op een andere manier mogelijk wordt.

Klanttevredenheidsonderzoek

De reisbeleving wordt jaarlijks gemeten via de OV-Klantenbarometer. De concessiehouder dient minimaal een bepaalde gemiddelde score te behalen. De te behalen score wordt gebaseerd op een referentiejaar uit de huidige concessieperiode. Voldoet de concessiehouder hier niet aan, dan zal de concessieverlener de concessiehouder vragen om een verbeterplan.

4.3.3

Onderdeel van een ketenreis

Het personenvervoer van en naar de eilanden houdt over het algemeen niet op als reizigers aan wal stappen. De reis met de veerdienst is onderdeel van een keten. Voor het reisgemak is het dan ook cruciaal dat alle onderdelen van de keten goed op elkaar aansluiten.

Afstemmen van dienstregelingen

Bij het maken en uitvoeren van de dienstregeling voert een concessiehouder periodiek overleg met aangrenzende concessiehouders. Wijzigingen in de dienstregeling moeten door de concessiehouders tijdig worden afgestemd met aangrenzende vervoerders. De ingangsdatum van wijzigingen in de dienstregeling is bij voorkeur gelijk aan de ingangsdatum van wijzigingen in de dienstregeling van aansluitend openbaar vervoer. Daarnaast maakt de concessiehouder afspraken over het doorgeven van vertragingen en uitval met partijen die het aansluitende openbaar vervoer verzorgen.

Het is belangrijk dat bij het hanteren van een bepaalde overstaptijd rekening wordt gehouden met reizigers die slecht ter been zijn.

Verbeteren ketenreis

De concessies richten zich in beginsel op het personenvervoer van en naar de eilanden. Wel wordt aan de concessiehouder gevraagd zich in te spannen voor het verbeteren van de ketenreis, bijvoorbeeld door samen met andere vervoerders plannen te ontwikkelen op gebied van bagagevervoer en deelmobiliteit.

Auto's en parkeren

Ook de auto maakt voor veel reizigers onderdeel uit van de ketenreis. Ondanks dat parkeervoorzieningen geen onderdeel zullen uitmaken van de toekomstige concessies voor het personenvervoer, kennen parkeerfaciliteiten en bijbehorende tarieven wel samenhang met het aantal auto-overzettingen. Als het meenemen van de auto relatief goedkoop is ten opzichte van het parkeren aan de wal, zullen mogelijk meer reizigers daarvoor kiezen. Anderzijds zien we in het toeristisch seizoen soms grote parkeerdrukke aan vaste wal, wat kan leiden tot overlast in

walgemeenten. In de periode 2024-2025 zal IenW hierover in overleg treden met de eiland- en walgemeenten en exploitanten van parkeervoorzieningen.

4.3.4 *Adequate reisinformatie en laagdrempelige ticketing*

Reisinformatie

Het is van belang dat reizigers goed en begrijpelijk geïnformeerd zijn over hun reis. Zowel voorafgaand als tijdens de reis, aan boord en in de havens. Om het reisgemak te vergroten, wordt aan de concessiehouder gevraagd om actuele, zoveel mogelijk 'realtime', reisinformatie te verstrekken. Via de reisinformatiesystemen wordt niet alleen de vertrek-, maar ook de verwachte aankomsttijd gedeeld. Ook wijzigingen ten opzichte van de dienstregeling, zoals extra afvaarten, uitval en vertraging, worden zo snel mogelijk bekendgemaakt. Bij voorkeur wordt alle reisinformatie via diverse, op dat moment bekende en veelgebruikte, kanalen aangeboden. Ook wordt aansluiting gezocht bij 9292.nl en eventuele andere applicaties waar ketenreisinformatie wordt geboden. Indien technisch mogelijk, deelt de concessiehouder (actuele) reisinformatie met het Samenwerkingsverband DOVA. Bij de uitwerking van het onderwerp reisinformatie dient uiteraard rekening te worden gehouden met veiligheid van data.

De concessiehouder wordt verplicht nader te bepalen informatie over reizigersaantallen te delen met de concessieverlener. De concessieverlener kan deze informatie gebruiken om beleid te formuleren en kan deze data (deels) beschikbaar stellen aan derden zoals gemeenten, ondernemers op de Waddeneilanden en marketingorganisaties.

Ticketing

Het is van belang dat reizigers op een relatief eenvoudige manier tickets kunnen aanschaffen. Dat betekent dat zij deze zowel online als fysiek kunnen kopen. Ook moet de concessiehouder aansluitend ov-gebruik stimuleren. Waar (technisch) mogelijk sluit de concessiehouder aan bij de OV-chipkaart, OVpay (betalen via bankpas) en andere op dat moment veelgebruikte betaalsystemen (voor multimodale ov-reizen). IenW vraagt hierbij ook aandacht voor de gehele ketenreis en eventuele combinatietickets, bijvoorbeeld voor een multimodale ov-reis (en MaaS⁵⁰-concepten) of voor de koppeling met parkeertickets. In de uitwerking van het onderwerp ticketing dient rekening te worden gehouden met veiligheid van data. Tot slot dient de concessiehouder actieve medewerking te verlenen aan het innen van de toeristenbelasting.

4.4 Betaalbaar en beheersbaar

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de beheersbaarheid van de concessies, in het bijzonder de afspraken omtrent inspraak en de sturingsrelatie tussen concessieverlener en concessiehouder. Het onderwerp betaalbaarheid komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

4.4.1 *Afgestemde keuzes*

Huidige situatie

De omgang tussen de concessiehouder en de consumentenorganisaties en decentrale overheden is in de huidige concessie vastgelegd in een aantal processen. De concessiehouder vraagt ten minste een keer

IV. Betaalbaar en beheersbaar



⁵⁰ Mobility as a Service.

per jaar advies aan consumentenorganisaties en decentrale overheden over voorgenomen wijzigingen van dienstregelingen, tarieven en overige onderwerpen die zijn vastgelegd in de concessie. Daarnaast is de concessiehouder verplicht om jaarlijks voor 1 mei een procesvoorstel en planning voor het vervoerplan in te dienen bij consumentenorganisaties en decentrale overheden voor advies, voordat hij het definitieve plan bij IenW inlevert. Wanneer de concessiehouder een experiment uit wil voeren voor een nieuwe dienst of een nieuw product moet hij daarvoor ook advies van de consumentenorganisaties en decentrale overheden vragen, voordat hij aan IenW om een ontheffing vraagt. Ook dient de concessiehouder de consumentenorganisaties en decentrale overheden te informeren over de resultaten en het al dan niet opnemen van het experiment in het reguliere aanbod. Verder is de concessiehouder verplicht om consumentenorganisaties en decentrale overheden over verschillende zaken te informeren, bijvoorbeeld over de afhandeling van klachten en de inzage in het draaiboek verstoringen.

Verder vraagt de concessiehouder advies aan consumentenorganisaties over de klanttevredenheidsrapportages en informeert hij hen jaarlijks over onderwerpen zoals uitgewerkt in het PvE. Ook is de concessiehouder aanwezig wanneer uitgenodigd bij de vergaderingen van de consumentenorganisaties. De concessiehouder betreft decentrale overheden bij de onderwerpen zoals uitgewerkt in het PvE en is aanwezig bij vergaderingen van de decentrale overheden wanneer uitgenodigd.

Streven voor toekomstige concessies

Verschillende partijen (o.a. eilandgemeenten) geven aan hun invloed onder de huidige concessieafspraken onvoldoende te vinden (er is behoefte aan meer en eerdere inspraak, met name bij belangrijke beslissingen). Hierbij is een verband te zien tussen de inspanningen die de concessiehouder levert ten aanzien van het contact met consumentenorganisaties en decentrale overheden en de tevredenheid van deze partijen. Bij meer contact met consumentenorganisaties en decentrale overheden dan de minimale verplichtingen die zijn vastgelegd in de concessie is er een hogere tevredenheid bij deze partijen.

Voor de komende concessieperiode moet onderzocht worden op welke manieren de inspraak van consumentenorganisaties en decentrale overheden geïntensiveerd kan worden. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de verdeling van de verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheden die nu bij de concessiehouder en concessieverlener liggen, blijven ook in de komende concessieperiode bij de concessiehouder en concessieverlener.

Voor het vastleggen van de betrokkenheid van consumentenorganisaties en decentrale overheden binnen de concessie wordt gekeken naar verschillende opties:

- Het verhogen van de minimale verplichtingen van de concessiehouder die worden vastgelegd in de concessie ten aanzien van het informeren en betrekken van consumentenorganisaties en decentrale overheden. Dit leidt ertoe dat er meer contactmomenten zijn tussen concessiehouders en consumentenorganisaties en decentrale overheden en er meer tijd wordt genomen voor deze gesprekken. Aanvullend zal worden gekeken naar de prestatie-informatie die door de concessiehouder beschikbaar wordt gesteld aan consumentenorganisaties en decentrale overheden. IenW houdt daarbij rekening met de consultatiereactie om het *comply or explain*-principe te handhaven. Dat betekent dat de concessiehouder een advies alleen naast zich neer kan leggen, als hij dit voldoende onderbouwt.

- Een actievere en meer zichtbare regierol van IenW, een duidelijk aanspreekpunt binnen IenW en actievere betrokkenheid bij de adviezen van consumentenorganisaties en decentrale overheden (aan de concessiehouder), al dan niet door een gesprek in 'de driehoek' (vervoerder, IenW en decentrale overheden en consumentenorganisaties). IenW wil geen bindend adviesrecht richting het ministerie inrichten, maar wil wel kijken naar een adviesrol voor de decentrale overheden en consumentenorganisaties richting IenW. Hierbij is rolvastheid een aandachtspunt en is het van belang om een eventueel 'driehoeksoverleg' zodanig in te richten dat IenW bij mogelijke conflicten niet tussen de concessiehouder en de consumentenorganisaties en decentrale overheden in komt te staan.
- De concessiehouder verantwoordelijk maken voor de invulling van het contact met de consumentenorganisaties en decentrale overheden, bijvoorbeeld door vervoerders tijdens de aanbesteding een samenwerkingsstrategie op te laten stellen. IenW schrijft in dat geval voor welke partijen en thema's meegenomen moeten worden en met welke frequentie. IenW houdt tijdens de concessie oog op het verloop, maar stelt geen specifieke eisen aan dit contact. Wel kan IenW hierop bijsturen wanneer zij dit nodig acht.
- Een vervoerplanproces dat provincies in de gelegenheid stelt hun inbreng af te stemmen met de Provinciale Staten, en colleges in de gelegenheid stelt hun inbreng af te stemmen met de gemeenteraad.
- Een representatieve samenstelling van de consumentenorganisaties en voldoende mandaat van de achterban.

De verschillende opties zullen verder uitgewerkt worden in het PvE. Aanvullend hierop zijn, in het kader van de nieuwe concessies, ook afspraken met andere partijen nodig. Denk daarbij bijvoorbeeld aan RWS, het RVB en vervoerders van aangrenzende concessies. Deze afspraken dienen in de periode 2024-2025 nader uitgewerkt te worden en te worden vastgelegd. Bijvoorbeeld in een separaat samenwerkingsprotocol, zoals dat voor de Concessie voor het Hoofdrailnet 2025-2033 ook wordt gedaan.

4.4.2 *Effectieve sturingsrelatie*

Een effectieve sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de concessieverlener en concessiehouder draagt bij aan een succesvolle uitvoering van de concessie. De volgende eventuele afspraken kunnen bijdragen aan een effectieve sturings- en verantwoordingsrelatie:

- Het door de concessiehouder transparant delen van informatie over prestaties met de concessieverlener (en mogelijk ook decentrale overheden en consumentenorganisaties, zie paragraaf 4.4.1). De MIPOV-gegevens ('Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer') dienen hierbij als uitgangspunt.
- Het, met enige regelmaat, in gesprek zijn met elkaar over prestaties.
- Het vermijden van onnodige administratieve druk bij zowel concessiehouder als concessieverlener.
- Prikkels (al dan niet financieel) in de concessie ten behoeve van prestatieverbetering. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het vastleggen van prestatie-criteria met bijbehorende grenswaarden (bodem- en/of streefwaarden), vragen om verbetering (via verbeterplannen) bij overschrijding van grenswaarden en uiteindelijk het opleggen van sancties.
- Een effectieve verantwoordingscyclus, waar ten minste een vervoerplan en een (financiële) jaarverantwoording onderdeel van uitmaken. Overwogen kan worden of, naar analogie van de Hoofdrailnet concessie, in de toekomst

ook gewerkt zal worden met een halfjaarverantwoording en/of een beleidsprioriteitenbrief.

- Het Nederlands als voertaal voor communicatie tussen concessieverlener, concessiehouders en andere stakeholders.

Bovenstaande dient in het kader van het PvE verder uitgewerkt te worden. Het uitgangspunt is om de relatie gedurende de concessieperiode verder te professionaliseren.

5 Financieel kader

De hiervoor geschetste uitgangspunten, die IenW aan de vervoersdiensten stelt, leiden tot kosten voor de vervoersdienst. Om te zorgen dat het toekomstig vervoer betaalbaar is voor de reiziger, de concessieverlener en de concessiehouder(s), gaat dit hoofdstuk in op de financiële kaders en randvoorwaarden.

5.1 Budgetneutraal als uitgangspunt

Het huidige openbaar passagiersvervoer van en naar de Waddeneilanden wordt bekostigd vanuit de reizigersopbrengsten (passagiers en autovervoer). In de huidige concessies zijn deze opbrengsten zodanig dat er geen overheidsbijdrage nodig is: de concessies zijn nu budgetneutraal. Het openbaar vervoer kent ook andere voorbeelden, zowel situaties waar de concessieverlener een subsidie verleent als situaties waarin de vervoerder een concessieprijs betaalt om het vervoer te mogen verrichten.⁵¹ De uiteindelijke kosten van het vervoer – en daarmee ook de eventuele subsidie of concessieprijs – hangen af van diverse aspecten, waaronder:

- de eisen die worden gesteld aan de toekomstige veerdiensten. In algemene zin kan worden gesteld dat hoe meer kwaliteit wordt gevraagd, hoe duurder de uitvoering van de concessie wordt;
- de (kosten)efficiëntie van de vervoerder. De mate waarin hij in staat is om de gestelde eisen zo kostenefficiënt mogelijk te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld duidelijk worden in de aanbiedingen die marktpartijen tijdens de aanbesteding doen;
- de te verwachten opbrengsten vanuit het vervoer van passagiers en hun voertuigen. Dit hangt zowel af van het aantal reizigers en auto's, als van de eisen die worden gesteld aan tarieven;
- de eventueel aanvullend te verwachten opbrengsten, bijvoorbeeld vanuit (eenmalige) subsidies (voor duurzaamheid).⁵²

Kijkend naar de situatie sinds de inwerkingtreding van de huidige concessies in 2014 en naar de globale scope van de toekomstige concessies (grotendeels vergelijkbaar met huidig), is het uitgangspunt van IenW dat de toekomstige concessies opnieuw budgetneutraal worden. Er zijn op dit moment geen structurele middelen beschikbaar. Bij het definiëren van de toekomstige eisen zal daarom rekening worden gehouden met dit uitgangspunt. Hiertoe kan het helpen om in de fase van de totstandkoming van het PvE ook de financiële effecten van bepaalde eisen door te (laten) rekenen en een indicatieve business case op te stellen. Op basis daarvan kan een afweging worden gemaakt tussen eventuele (meer)kosten en het al dan niet meenemen van bepaalde eisen.

5.2 Overige financiële uitgangspunten

Aanvullend op het hierboven genoemde algemene uitgangspunt, zal IenW bij de totstandkoming van het PvE op hoofdlijnen de volgende zes principes hanteren en nader uitwerken:

1. Betaalbaarheid voor reizigers

Om te zorgen dat de veerdiensten betaalbaar blijven voor reizigers, zullen in de toekomstige concessies (proces)afspraken worden opgenomen over de maximale jaarlijkse tariefstijging, de hoogte van tarieven in het eerste jaar

⁵¹ Voor de huidige concessie voor het Hoofdrailnet (2015-2024) wordt een concessieprijs betaald, maar vanaf 2025 is dit voor het Hoofdrailnet niet meer het geval.

⁵² Zie suggesties in het rapport *Duurzame Waddenveren*, alsmede de overzichten van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) en eventueel het Waddenfonds.

van de nieuwe concessieperiode (bijvoorbeeld verwijzend naar een referentiejaar) alsmede over een kortingstarief voor frequente reizigers. Daarnaast zal worden vastgelegd dat eilandbewoners, binnen de geldende wet- en regelgeving, een aanvullende korting moeten krijgen. Dit zal in het PvE nader worden uitgewerkt.

2. Eerlijke financiële afspraken

Het is belangrijk dat de financiële afspraken over de concessies eerlijk zijn en zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Bijvoorbeeld door de financiële effecten van bepaalde eisen door te (laten) rekenen, door inzicht in kostenefficiëntie van verschillende vervoersconcepten, door open gesprekken met marktpartijen en door een passende beoordelingssystematiek in de aanbesteding. Hiertoe kan bijvoorbeeld een gunning plaatsvinden op basis van de beste prijs-kwaliteit verhouding en/of kan eventueel een plafondprijs worden vastgesteld. Dit dient in de volgende fase nader uitgewerkt te worden.

3. Duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden

Verantwoordelijkheden zullen in het PvE duidelijk moeten worden vastgelegd. Uitgangspunt is dat de concessiehouder, net als in de huidige situatie, verantwoordelijk is voor de reizigersopbrengsten. Financiële effecten die zijn gerelateerd aan de bedrijfsvoering van de concessiehouder komen in beginsel voor eigen rekening en risico van de concessiehouder. De concessieverlener stuurt op prestaties van de concessiehouder, maar niet op het rendement (m.u.v. (dreigende) overschrijding van het redelijk rendement en het treffen van maatregelen wanneer dit gebeurt, vergelijkbaar met afspraken uit de huidige concessies). De maximale hoogte van het redelijke rendement zal in de nieuwe concessie worden vastgelegd, net als de maatregelen die bij (dreigende) overschrijding zullen worden genomen. Het ligt voor de hand dat de concessieverlener, net als in de huidige situatie, wel wordt betrokken bij grote investeringsbeslissingen (zoals de aanschaf van nieuwe schepen).

4. Open over kosten en opbrengsten

Om zowel tijdens het aanbestedingsproces als gedurende de concessie open gesprekken te kunnen voeren over kosten, opbrengsten en financiële consequenties van bepaalde eisen, zal IenW marktpartijen om bepaalde (vertrouwelijke) financiële informatie vragen. Welke informatie in dat kader gewenst is, wordt in het PvE nader uitgewerkt.

5. Eerlijke verdeling van risico's

In beginsel voert de concessiehouder de concessie uit voor eigen rekening en risico. Aanvullend kunnen protectiemaatregelen en/of procesafspraken worden opgenomen om financiële verliezen voor de concessiehouder (deels) te beperken in extreme situaties veroorzaakt door exogene factoren.⁵³ Hierbij kan gedacht worden aan situaties als extreme afname van reizigersaantallen of zeer radicale wijzigingen in wet- en regelgeving of beleid (t.a.v. bijvoorbeeld natuur, duurzaamheid en autogebruik op de eilanden).⁵⁴ In het kader van risicoverdeling zal in het bijzonder worden gekeken naar de bepalingen over de overname van schepen.⁵⁵ Eventueel

⁵³ Afhankelijk van een nader te maken inschatting dat bepaalde risico's zich wel of niet voordoen, kan IenW overwegen een risicoreservering hiervoor op te nemen.

⁵⁴ Het betreft hier alleen extreme situaties, groter dan het reguliere ondernemersrisico.

⁵⁵ De looptijd van de concessie (15 jaar) is korter dan de afschrijvingsperiode van nieuwe schepen (circa 25 tot 30 jaar). Derhalve zullen afspraken moeten worden gemaakt over de

kunnen IenW en geïnteresseerde marktpartijen in een dialoofase nader in gesprek over de details omtrent de in het PvE voorgestelde risicoverdeling.

6. Financiële prikkels ten behoeve van prestatieverbetering

Er kunnen financiële prikkels in de concessies worden opgenomen, om de kwaliteit en prestaties van de vervoerder(s) te verbeteren. Hierbij kan gedacht worden aan een bonus-malussysteem, zoals in de huidige concessies de boete voor een te hoog percentage uitval.

omgang met de restwaarde van de vloot aan het eind van de concessieperiode. Een overnameprijs kan bijvoorbeeld bepaald worden op basis van een taxatie of op basis van de afschrijvingswaarde. Ook zal overwogen moeten worden of overname een verplichting of een optie is en op welk moment deze restwaarde wordt bepaald.

6 Vervolg

6.1 Vervolgproces

6.1.1 *Nota van Uitgangspunten*

In paragraaf 6.2 is de globale planning van het vervolgproces weergegeven. Over een conceptversie van deze NvU is van maart tot en met mei 2024 een openbare consultatie gehouden. Het brede publiek is geïnformeerd over de consultatie middels informatiebrieven en voorlichtingsbijeenkomsten. Na verwerking van de consultatiereacties is deze NvU vastgesteld door de staatssecretaris van IenW.

6.1.2 *Programma van Eisen*

Na vaststelling van de NvU zal het PvE worden opgesteld. Globaal geldt dat de uitgangspunten uit deze NvU in het PvE worden uitgewerkt tot meer concrete eisen voor de aanbesteding. In de voorgaande hoofdstukken is voor bepaalde onderwerpen specifiek aangegeven wat in de fase richting het PvE wordt uitgewerkt. Het streven is om na een openbare consultatie het PvE medio 2025 vast te stellen, zodat daarna de aanbestedingsprocedure kan starten.

Uit de consultatie van de concept NvU komt daarnaast naar voren dat respondenten graag intensiever betrokken willen worden bij de totstandkoming van de volgende concessies. IenW zal in aanloop naar de aanbestedingsprocedure nogmaals informatiebijeenkomsten houden op de eilanden om bewoners te informeren over de openbare consultatie en hun vragen te beantwoorden. Daarnaast zal IenW het participatie- en communicatieplan van een update voorzien, in overleg met de eilandgemeenten.

6.1.3 *Aanbestedingsprocedure*

Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, zullen de nieuwe concessies na een aanbesteding moeten worden verleend. Hiervoor zijn verschillende procedures mogelijk. Zoals eerder in de NvU aangegeven, kan het wenselijk zijn om over verschillende (ontwikkel)onderwerpen met marktpartijen in gesprek te gaan tijdens de aanbestedingsprocedure om te komen tot een geschikte oplossing voor complexe vraagstukken, zie onder andere paragraaf 4.2.2. IenW houdt om die reden de optie van een concurrentiegerichte dialoog open. IenW zal zo spoedig mogelijk een besluit nemen over de aanbestedingsprocedure, de uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en gunningscriteria en deze opnemen in de aanbestedingsstukken.

6.1.4 *Organisatie*

Als concessieverlener is IenW wettelijk verantwoordelijk voor het personenvervoer tussen het vasteland en de eilanden. IenW zal dan ook de voorbereidingen treffen voor de nieuwe concessies en de bevoegde bewindspersoon zal de benodigde besluiten nemen, waaronder het vaststellen van het PvE en de gunning van de concessies. Uiteraard zal de inhoud worden afgestemd met zowel de andere onderdelen van de Rijksoverheid (o.a. RWS, het RVB, LVVN) en de betrokken omgevingspartijen (o.a. decentrale overheden, natuur- en consumentenorganisaties).

Binnen IenW is de voorbereiding van de nieuwe concessies ondergebracht bij de directie Openbaar Vervoer en Spoor (OVS). Om te voorkomen dat de zittende rederijen voorkennis krijgen of intensiever betrokken zijn dan andere marktpartijen en om het gelijke speelveld zoveel mogelijk te borgen, wordt binnen de directie OVS

een scheiding aangebracht tussen het beheer van de huidige concessies (2014-2029) en de voorbereiding van de nieuwe concessies.

6.1.5 *Communicatie*

IenW zal het publiek informeren via Kamerbrieven en via de website van de Rijksoverheid over de Waddenveren.⁵⁶ Tevens verstuurt IenW op gezette momenten informatieve nieuwsbrieven naar betrokkenen en geïnteresseerden.

6.2 **Globale planning**

De globale planning voor het vervolgproces is in tabel 2 hieronder weergegeven.

Tabel 1: Globale planning vervolg

Moment	Mijlpaal
Eind 2023	Marktanalyse en concept NvU gereed
Begin 2024	Consultatie concept NvU
Medio 2024	Vaststellen NvU
Medio 2025	Consultatie PvE
Medio 2025	Vaststellen PvE
Tweede helft 2025	Start aanbestedingsprocedure
Tweede helft 2026	Gunning nieuwe concessies
2026-2029	Implementatieperiode nieuwe concessies
2029	Start nieuwe concessies

⁵⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/waddenveren>.