Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Marktanalyse Friese Waddenveren

Versie 1.0

Datum	21 november 2023
Status	Definitief

Colofon

Bestuurskern
Dir.Openbaar Vervoer en Spoor

Versie 1.0

Inhoud

Colofon—2

Inhoud—3

1 Inleiding—4
1.1 Achtergrond en aanleiding—4
1.2 Doel marktanalyse—4
1.3 Terugblik verlening huidige concessies 2014-2029—4
1.4 Leeswijzer—5

2 Analyse reizigersstromen—6
2.1 Aantallen reizigers—6
2.2 Type reizigers—6
2.3 Verdeling reizigers over het jaar—7
2.4 Overig—7

3 Analyse kenmerken gebied—8
3.1 Inleiding Waddengebied—8
3.2 UNESCO Werelderfgoed en Natura 2000 gebied—8
3.3 Natuurlijke dynamiek Waddenzee—9
3.4 Flora en fauna—9
3.5 Inwoners Waddeneilanden—10
3.6 Kenmerken Waddengebied in relatie tot vervoerders—10

4 Analyse reikwijdte concessies—11
4.1 Algemene beschrijving reikwijdte concessies—11
4.2 Interinsulair vervoer—12
4.3 Nachtvaren en watertaxi—12
4.4 Vrachtvervoer—13
4.5 Aanleginrichtingen en walfaciliteiten—13
4.6 Parkeergarages aan de wal—14

5 Marktverkenning—15
5.1 Proces verkennende gesprekken—15
5.2 Interesse en geschiktheid partijen—15
5.3 Vrije markt of concessies—16
5.4 Overwegingen marktpartijen—16
5.5 Adviezen toekomstige concessies—17

6 Conclusies en vervolg—21
6.1 Conclusies—21
6.2 Vervolg—22

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In april 2014 zijn er twee concessies in werking getreden voor passagiersvervoer van en naar de Friese Waddeneilanden. 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 (TSM). Voor de verbindingen met Ameland en Schiermonnikoog gaat het om de Vervoerconcessie Waddenveren Oost, verleend aan Wagenborg Passagiersdiensten B.V. (WPD). De beide concessies zijn onderhands gegund en hebben een looptijd van 15 jaar. Als concessieverlener treft het ministerie van IenW momenteel de voorbereidingen voor de nieuwe concessies voor de periode vanaf 2029.

Op grond van de geldende wet- en regelgeving (BP2000) moeten de nieuwe concessies middels een openbare aanbesteding worden verleend. De Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (HBJZ) acht een andere wijze van gunning zoals onderhandse gunning, juridisch niet mogelijk omdat artikel 7a, derde lid, van het BP2000 voorschrijft dat deze concessies moeten worden aanbesteed, zoals ook bij de meeste andere OV-concessies het geval is[1]. Het eventueel aanpassen van de Nederlandse regelgeving, waardoor ook de toekomstige concessies onderhands gegund zouden kunnen worden, is in strijd met de uitspraak van het EU-hof in het arrest Liberty Lines[2]. Over het algemeen is een openbare aanbestedingsprocedure complexer, langer en risicovoller dan wanneer de concessieverlening via een onderhandse gunning verloopt. Mede daarom start IenW tijdig met de voorbereiding. Een van de eerste stappen is het uitvoeren van een marktverkenning en globale marktanalyse.

1.2 Doel marktanalyse

Uit de marktanalyse zal onder andere blijken welk aanbod de markt zou kunnen bieden (zowel met als zonder concessies) en welke marktpartijen mogelijk geschikt zouden kunnen zijn in het aanbieden van de vervoersdiensten. Ultimo kan de conclusie van de marktanalyse zijn dat er zonder concessie, onder commerciële omstandigheden, ook een vervoersdienst tot stand kan komen. In dat geval is aanbesteding van de concessies niet noodzakelijk en zal de dienst zonder concessie door de markt worden uitgevoerd. Op basis van de huidige inzichten achten we de kans dat dit (volledig) gebeurt relatief klein, gelet op de kwaliteitseisen waaraan de veerdiensten van het ministerie moeten voldoen (zoals gedurende het gehele jaar een bepaalde minimumdienstregeling varen), de beperkingen aan de infrastructuur (condities van de vaargeulen) en de ontwikkelingen in het gebied (duurzaamheid).

1.3 Terugblik verlening huidige concessies 2014-2029

De concessies voor de Waddenveren zijn in 2011 onderhands gegund aan Doeksen en WPD en vanaf 2014 inwerking getreden. Voor 2014 voeren de rederijen zonder concessies, maar met een Openbaar Dienstcontract, waarbij medegebruik door andere vervoerders mogelijk is. In de periode 2008-2014 bood rederij Eigen Veerdienst Terschelling (EVT) ook een veerdienst van en naar Terschelling aan. EVT voer met name in de zomerperiode, bood haar tickets tegen relatief lage prijzen aan

[1] Met uitzondering van de HRN-concessie, die onderhands gegund kan worden, en het OV in de grote steden.

[2] 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.

en concurreerde daarmee met de zittende rederij. Ondanks dat dit binnen de afspraken van het Openbaar Dienstcontract mogelijk was, leidde het tot een situatie waarbij de financiële positie van zittende rederij niet langer houdbaar was, omdat ze minder reizigers in de zomerperiode vervoerde. Als gevolg van de financiële positie van de zittende rederij, konden zij in de winterperiode minder (onrendabele) diensten verzorgen dan gewenst. Om te borgen dat eilandbewoners en bezoekers het hele jaar op een betrouwbare dienst kunnen rekenen, zijn in 2011 de twee concessies verleend, welke de vervoerders het exclusief recht geven om de veerdiensten aan te bieden. Binnen de concessies is geen medegebruik door andere vervoerders van passagiersdiensten van meer dan 12 personen mogelijk.

1.4 Leeswijzer

Om te bepalen welk aanbod de markt zou kunnen bieden (zowel met als zonder concessies), wordt in deze marktanalyse ingegaan op:

- De vraagzijde: wat zijn de karakteristieken van de gevraagde vervoersdiensten, in termen van reizigersstromen (hoofdstuk 2), de fysieke kenmerken van het Waddengebied (hoofdstuk 3) en de globale reikwijdte van de toekomstige vervoersdiensten (hoofdstuk 4)?
- De aanbodzijde: welke marktpartijen zouden mogelijk geschikt en geïnteresseerd zijn in het aanbieden van de vervoersdiensten (hoofdstuk 5)?

Op basis van deze analyse worden in hoofdstuk 6 enkele conclusies getrokken en vervolgstappen geformuleerd.

2 Analyse reizigersstromen

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van het aantal en type reizigers dat gebruik maakt van de Waddenveerdiensten. Dit biedt inzicht in het type vervoersdienst dat vanaf 2029, na afloop van de huidige concessies, wordt gevraagd.

2.1 Aantallen reizigers

Op basis van de vervoerkundige jaaroverzichten van TSM en WPD over 2022 zijn in onderstaande tabel het aantal afvaarten, reizigers en auto's weergegeven. De reizigersaantallen in de voorliggende jaren zijn, met uitzondering van eventuele effecten gedurende de coronapandemie, in ordegrootte 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	541.505	236.578
Aantal auto's	6.839	101.562	57.790	9.549
Personen per afvaart *(afgerond)*	49,0	61,4	94,9	93,0
Auto's per persoon	0,02	0,14	0,11	0,04

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 vergelijkbare aantallen en mogelijk een lichte groei[3]. Het is echter niet ondenkbaar dat er in de toekomst ontwikkelingen zijn op het gebied van bijvoorbeeld toerisme (eventuele toename buiten de vakantieperiode) en het autoverkeer. Zo voert Ameland binnenkort een pilot uit met autoluwe overtochten. Daarnaast heeft Ameland in haar Toerismebeleid (oktober, 2022) vastgelegd dat bezoekers met auto's in de toekomst zeldzaam worden, om zo de drukte op het eiland te beperken, en dat het eiland toewerkt naar 'autoluw'. Dit kan in de toekomst leiden tot een minder grote vraag naar overtochten van auto's naar Ameland.

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat de verbinding naar Ameland jaarlijks de meeste passagiers heeft en daarna de veerdienst naar Terschelling. De verbinding naar Vlieland heeft jaarlijks de minste passagiers. Onder concessie Waddenveren-West (TSM) werden in 2022 in totaal 778.083 reizigers vervoerd en onder concessie Waddenveren-Oost (WPD) 1.082.299 reizigers. In de tabel is terug te zien dat Schiermonnikoog en Vlieland autoluw zijn, waardoor er sprake is van minder vervoer van auto's.

2.2 Type reizigers

De cijfers uit onderstaande tabel geven een beeld van het type reiziger naar de verschillende eilanden. Voor alle vier de eilanden geldt dat de overgrote groep reizigers, toerist is. Dit varieert van 92% toeristen naar Schiermonnikoog tot 86%

[3] Zie de jaarlijkse vervoerplannen van de huidige rederijen Doeksen en WPD. 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.

toeristen naar Terschelling. Naar de autoluwe eilanden Vlieland en Schiermonnikoog is circa driekwart van de auto's van eilanders. Bij Terschelling en Ameland is het beeld tegenovergesteld: respectievelijk 77% en 84% van de auto's is van toeristen.

Op basis van een analyse van het toerisme in het Waddengebied[4] 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.

In aantal en %	**Lauwersoog – Schiermonnikoog**	**Holwert - Ameland**	**Harlingen-Terschelling**	**Harlingen-Vlieland**
Eilanders personenvervoer	25.820	78.118	74.395	23.124
	8%	10%	14%	10%
Toeristen personenvervoer	311.529	666.832	467.110	213.454
	92%	90%	86%	90%
Auto's eilanders	5.256	15.781	13.573	7.152
	77%	16%	23%	75%
Auto's toeristen	1.583	85.781	44.217	2.397
	23%	84%	77%	25%

2.3 Verdeling reizigers over het jaar

Wanneer we kijken naar de verdeling van reizigers over het jaar, zien we dat het merendeel van de passagiers in de periode april tot en met september reist. Circa 66-70% reist in deze periode. Hierbij lijken de maanden juli, augustus en september op de meeste verbindingen iets drukker te zijn 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 eilanders reizen (gedurende het hele jaar en niet uitsluitend in de zomerperiode).

Naar alle eilanden zien we de minste reizigers 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%.

2.4 Overig

Naast reizigers is er momenteel ook sprake van vervoer van goederen, ondanks dat de concessies een exclusief recht voor het personenvervoer betreffen en niet voor het goederenvervoer (vervoer van goederen is geliberaliseerd). Het vervoer van goederen blijft echter wel op de schepen van de reguliere dienst toegestaan, voor zover het personenvervoer geborgd is en concessiehouder dus de concessieverplichtingen naleeft. Ook zijn er diverse rederijen actief die vracht vervoeren tussen het vasteland en de Waddeneilanden.

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

3 Analyse kenmerken gebied

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van het unieke Waddengebied waarin de veerdiensten varen. Dit biedt inzicht in het type vervoersdienst dat vanaf 2029 wordt gevraagd.

3.1 Inleiding Waddengebied

Het landschap van de Waddenzee heeft een eigen karakter, dat bijna nergens anders in Europa voorkomt. Het gebied strekt zich uit tussen Den Helder in Nederland en Esbjerg in Denemarken en heeft een lengte van circa 500 km en een breedte van gemiddeld 20 km (zie Figuur 1). De Nederlandse, Deense en Duitse overheden hebben afgesproken dat ze alle uitgesproken landschapskenmerken van de Waddenzee zullen behouden, herstellen en ontwikkelen. Het Waddengebied is een aaneenschakeling van heel verschillende soorten landschap: duingebied, kwelders, ondiep water met droogvallende platen achter de eilanden, uitgestrekte zandbanken met diepe geulen in de zeegaten, schrale zilte gronden maar ook bos en weidegebied op de eilanden[5].

Figuur 1: Waddengebied (bron: WaddenZee.nl)

3.2 UNESCO Werelderfgoed en Natura 2000 gebied

De Waddenzee heeft een grote natuurwaarde en staat op de UNESCO-Werelderfgoedlijst. De Waddenzee heeft een unieke geologische en ecologische waarde: nergens anders bestaat er zo'n dynamisch landschap met een veelheid aan leefgebieden die gevormd zijn door wind en getijden. Als UNESCO Werelderfgoed moet de Waddenzee adequaat worden beheerd en beschermd. Er moet voor een werelderfgoed een goed beheersplan zijn en lange-termijn bescherming moet

[5] Bron: WaddenZee.nl

gegarandeerd zijn. Ook is het nodig dat de situatie ter plekke wordt gemonitord en dat daar periodiek over wordt gerapporteerd. Dit om er zeker van te zijn dat de eigenschappen, waarom de plek werd genomineerd, bewaard blijven over de jaren. De Waddenzee voldoet aan de genoemde bescherming. De nationale en internationale (o.a. EU) regelgeving die van toepassing is[6], het trilaterale Waddenzee Plan, samen met het trilaterale monitorings- en beoordelingsprogramma, leveren een samenhangend geheel van uitgangspunten, doelen, beleidslijnen, beheer en monitoring, dat voldoet aan de eisen van het Werelderfgoedverdrag[7].

Naast UNESCO Werelderfgoed is de Waddenzee het grootste en - in internationaal opzicht - belangrijkste Natura 2000-gebied in Nederland. De Wet Natuurbescherming beschermt Natura-2000 gebieden. Voor Natura-2000 gebieden worden specifieke instandhoudingsdoelstellingen opgesteld.

3.3 Natuurlijke dynamiek Waddenzee

De Waddenzee is een dynamische omgeving, waarin het landschap steeds verandert door getij, stroming en wind. Hierdoor ontstaan geulen, platen, kwelders en de eilandkusten. Om de Waddeneilanden te beschermen tegen de zee, versterkt Rijkswaterstaat sinds de jaren 90 eilandkusten met zand uit de Noordzee. Tweemaal per dag stroomt water vanuit de Noordzee door de zeegaten tussen de eilanden de Waddenzee in (vloed) en uit (eb). Door getij en wind verplaatsen zand en slib door het wad. Op plekken waar het zand en slib in het wad achterblijven, ontstaan bochten in de geulen. Op plekken waar bochten ontstaan, schuurt het water de bochten verder uit en gaat de zee sneller stromen.

Vaargeulen en verzanding

In de Waddenzee verplaatsen geulen en dus ook vaargeulen zich op natuurlijke wijze. Rijkswaterstaat (RWS) beheert de vaargeulen in de Waddenzee en laat de vaargeulen op een in het Natura-2000 beheerplan afgesproken breedte en diepte baggeren. Door de natuurlijke dynamiek verandert de ligging van de geulen continu. Om de eilanden voor de veerboten zo goed mogelijk bereikbaar te houden, baggert RWS de vaargeulen dagelijks. Bij het onderhoud van de vaargeulen volgt RWS zoveel mogelijk het natuurlijke, kronkelende verloop van de geulen. Dat geeft minder impact op de natuur en scheelt baggerwerk. De kosten van het vaargeulonderhoud voor de hele Waddenzee bedragen ongeveer € 7,5 miljoen per jaar. De kosten om Ameland bereikbaar te houden liggen op ongeveer de helft van dit bedrag per jaar. Het wad onder Ameland en tussen de Friese kust wordt namelijk steeds hoger. De Waddenzee voert hier meer zand en slib aan met vloed, dan de zee met eb weer afvoert. De wadbodem is afgelopen jaren met een paar millimeters per jaar omhoog gekomen. Dat is ongeveer 800.000 m3 per jaar[8].

3.4 Flora en fauna

Er komen een groot aantal planten- en diersoorten voor in het Waddengebied. De omstandigheden van de Waddenzee zijn gunstig voor plankton. Bodemdieren als mosselen en kokkels, maar ook vissen, krabben en zeesterren profiteren van de aanwezigheid van plankton. Bodemdieren worden op hun beurt gegeten door vogels. De Waddenzee is het belangrijkste watervogelgebied van Noordwest-Europa. Het is de broedplaats en het overwinteringsgebied voor 10 tot 12 miljoen vogels per

[6] Zie https://www.waddenzee.nl/overheid/vergunningen/wetten-regels/ voor een overzicht van de belangrijkste wetten en regelingen in het Waddengebied.
[7] Bron: VVV Ameland
[8] Bron: Rijkswaterstaat.nl

jaar. In het Waddengebied leven zeezoogdieren, zoals de gewone zeehond, de grijze zeehond en de bruinvis[9][10].

3.5 Inwoners Waddeneilanden

Op de Nederlandse Waddeneilanden wonen circa 25.000 inwoners. Op Texel circa 14.000, op Vlieland circa 1.250, op Terschelling circa 5.000, op Ameland nog geen 4.000 en op Schiermonnikoog de minste: circa 1.000[11]. Het Waddengebied is tamelijk dunbevolkt. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 betreft het vervoer van eilandbewoners van en naar de eilanden ca. 8-14% van alle reizigers.

3.6 Kenmerken Waddengebied in relatie tot vervoerders

De hierboven beschreven kenmerken zijn van invloed op het type vervoerder dat mogelijk geschikt is om de veerdiensten vanaf 2029 te varen. Zo is het varen door relatief smalle vaargeulen (die ook nog eens door de natuurlijke dynamiek kunnen veranderen) iets anders dan het varen op open zee. Daarbij komt dat er een grote diversiteit aan schepen (groot, klein, beroepsmatig, pleziervaart) gebruik maken van deze geul. De verzanding van de Waddenzee brengt uitdagingen met zich mee voor vervoerders. Ook stelt de ondiepe Waddenzee bepaalde eisen aan de schepen. Zo moeten schepen bijvoorbeeld een relatief kleine diepgang hebben. De UNESCO Werelderfgoed en Natura-2000 status van het gebied, kunnen de economische activiteit (waaronder veerdiensten) beïnvloeden. Bijvoorbeeld doordat de baggerinspanningen zijn gemaximeerd (en daarmee de breedte en diepgang van de vaargeulen) of doordat er in de toekomst eisen worden gesteld aan uitstoot in het gebied (en daarmee de aandrijving van schepen). Deze analyse leert ons dat het, gelet op de unieke kenmerken van het gebied, een pre is als een vervoerder ervaring heeft in het Waddengebied (Nederland, Duitsland en/of Denemarken).

[9] Bron: WaddenZee.nl

[10] Bron: Unesco.nl/erfgoed/waddenzee

[11] Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

4 Analyse reikwijdte concessies

In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de reikwijdte van de eventuele concessies die na april 2029 inwerking zouden treden. Vooruitlopend op de Nota van Uitgangspunten (welke in de periode Q3-Q4 2023 tot stand zal komen), geeft dit alvast een globaal beeld van de gevraagde vervoersdiensten.

4.1 Algemene beschrijving reikwijdte concessies

Personenvervoer
Met huidige concessies (2014-2029) wordt een exclusief recht verleend voor een ieder openstaand personenvervoer met of zonder dienstregeling per passagierschip of veerboot, waarbij de Friese Waddeneilanden met het vasteland wordt 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.

Friese Waddeneilanden
Het betreft op dit moment alleen de Friese Waddeneilanden, waar Texel geen onderdeel van is. De vervoersdienst van en naar Texel wordt momenteel zonder concessie uitgevoerd door TESO. Er is vooralsnog geen aanleiding om deze verbinding in de toekomst in een concessie die door het Rijk wordt verleend, onder te brengen en/of te combineren met de concessies voor de Friese Waddenveren.

Twee concessies
Op dit moment zijn er twee concessies: Waddenveren-West voor Vlieland en Terschelling, en Waddenveren-Oost voor Ameland en Schiermonnikoog. Iedere concessie bestaat uit een minder goed presterende verbinding die wordt gecompenseerd door een goed presterende concessie, in termen van aantal reizigers, auto's en als gevolg daarvan omzet. De beide concessies zijn nu budgetneutraal. Voorts kan een bundeling van twee verbindingen per concessie kostenefficiëntie bevorderen (bijvoorbeeld door één reserveschip voor twee verbindingen aan te houden) en zijn de concessies niet té groot, dat een vervoerder de lokale binding verliest. Daarnaast speelt ook de geografische ligging een rol in de huidige verdeling. Om onder andere deze redenen lijkt de huidige verdeling van eilanden over de twee concessies voor de hand liggend.

Mocht uit de gesprekken met marktpartijen blijken dat vervoerders en/of betrokkenen hier andere beelden bij hebben, kunnen eventuele andere varianten (zoals 4 verbindingen in één concessie of 3 om 1) overwogen worden.

Looptijd
In het Besluit Personenvervoer 2000 is vastgelegd dat een OV concessie maximaal 15 jaar kan duren, indien er sprake is van omvangrijke investeringen voor de lange termijn. Mede gelet op de verwachte omvang van de benodigde investeringen in nieuwe schepen, lijkt het voor de hand te liggen om te kiezen voor een looptijd tussen de 10 en 15 jaar.

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 het eigendom van materieel bij de concessiehouder ligt. Er is op dit moment onvoldoende aanleiding om hier een knip in aan te brengen.

Midterm review
Mede op basis van de midterm review (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 eventuele volgende concessies significant af te wijken van de hierboven beschreven reikwijdte en verdeling over de beide concessies. Hieronder gaan we in op enkele aspecten van de reikwijdte van de concessies.

4.2 Interinsulair vervoer

Interinsulaire diensten (vervoer tussen de eilanden) zijn niet opgenomen in de huidige concessies. Wel voorziet Rederij Doeksen, naast de diensten tussen wal en eilanden, ook in een watertaxi (naar school) tussen de eilanden. Deze zogenaamde 'scholierenboot' is er met name om Vlielander kinderen de mogelijkheid te bieden om op Terschelling naar school te gaan. Een neveneffect van de dienst is dat de eilanden meer functies zijn gaan delen, bijvoorbeeld op gebied van zorg. Deze veerdienst (de dienst zelf, niet de tickets) wordt momenteel en voor de komende drie jaar door gemeentes Vlieland en Terschelling (33%), de scholen op beide eilanden (33%) en Rederij Doeksen (33%) bekostigd. Het is een (commerciële) afweging van Rederij Doeksen om deze dienst te varen, er zijn geen verplichtingen vanuit het ministerie gezien het een interinsulaire dienst betreft en het niet om vervoer tussen vasteland en eiland gaat. 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 met de snelboot. Deze dienst is met name bedoeld voor toeristen, maar biedt vanaf Vlieland ook een extra ontsluiting naar de vaste wal (via Terschelling)

Zowel in de MTR Waddenveren-West als op basis van gesprekken in het kader van de consultatie, blijkt er behoefte aan een garantie op structureel interinsulair vervoer. Met name de 'scholierenboot' die volgens betrokkenen van belang is voor de leefbaarheid op de eilanden. Echter zijn de reizigersaantallen klein, variërend tussen de 1 en 10 passagiers en gemiddeld circa 5 personen per afvaart. De huidige concessies hebben betrekking op passagiersschepen en veerboten. Dit zijn, volgens de juridische definitie, schepen met meer dan 12 passagiers. De huidige watertaxi van Rederij Doeksen waarmee het vervoer tussen Terschelling en Vlieland wordt verzorgd, heeft een maximale capaciteit van 12 personen en is daarmee – in juridische termen – geen passagiersschip. Het betreft hier een wettelijke definitie die in verschillende regelingen terugkomt. Wijzigingen daarin aanbrengen lijkt niet of nauwelijks mogelijk, wat betekent dat het opnemen van diensten voor minder dan 12 passagiers in de concessie weinig kansrijk is. De inzet van een groter schip is uiteraard wel toegestaan, maar de inzet van bijvoorbeeld een snelboot lijkt niet te passen bij de kleine reizigersaantallen (huidige snelboten hebben capaciteit voor meer dan 300 personen).

Gelet op de waarde die regionale betrokkenen hechten aan de scholierenboot zal in het kader van de Nota van Uitgangspunten en vervolgens het Programma van Eisen worden bezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk is een interinsulaire dienst in de concessie mee te nemen, gegeven de juridische beperkingen. De kansrijkheid hiervan kan ook op basis van de verkennende gesprekken met marktpartijen worden ingeschat. Voor de concessie Waddenveren-Oost ligt het voor de hand om interinsulair vervoer niet op te nemen in de toekomstige concessie.

4.3 Nachtvaren en watertaxi

De huidige concessies hebben betrekking op passagiersschepen en veerboten met meer dan 12 passagiers. Watertaxi's, zowel overdag als 's nachts, zijn veelal gericht op groepen van maximaal 12 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. Het betreft hier veelal incidenteel vervoer. De hoofdregel is dat watertaxi-ondernemers 24 uur per dag vervoer mogen aanbieden[12].

Gelet op het type dienst (op aanvraag, niet structureel, maximaal 12 personen) lijkt het op dit moment niet voor de hand te liggen om watertaxi's (zowel overdag als 's nachts) op te nemen in de nieuwe concessies[13]. Er zal immers 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 momenteel in deze behoefte voorzien. Zie ook de toelichting in paragraaf 4.2.

4.4 Vrachtvervoer

De huidige concessies strekken zich niet uit tot vrachtvervoer. Daarmee is het vervoer van vracht, anders dan bij het personenvervoer, niet exclusief voorbehouden aan de concessiehouders. Wel hebben de huidige concessiehouders de mogelijkheid om op de schepen van de reguliere dienst ook vrachtauto's en aanhangwagens te vervoeren. In de MTR Waddenveren-West hebben decentrale overheden aangegeven vrachtvervoer graag als onderdeel van de concessie te zien. Het vrachtvervoer over zee is in Europa geliberaliseerd. Op grond van Europese wetgeving mogen overheden maatregelen nemen als de markt onvoldoende vrachtvervoer aanbiedt. Het is echter niet mogelijk om een exclusief recht voor vrachtvervoer te verlenen. Dit maakt het vanuit wetgeving naar verwachting niet mogelijk om vrachtvervoer op te nemen in de concessie.

4.5 Aanleginrichtingen en walfaciliteiten

Algemeen

In de huidige concessies is vastgelegd dat de concessiehouders verplicht zijn gebruik te maken van de bestaande infrastructuur, aanleginrichtingen en walfaciliteiten. Een dergelijke passage zal ook voor toekomstige concessies voor de hand liggen. Echter moet daarbij kritisch worden gekeken naar toekomstbestendigheid van de walfaciliteiten, met het oog op andere vervoersconcepten (zoals varen met kleinere schepen als gevolg van verzanding van de Waddenzee) en/of duurzame aandrijvingen (waarvoor laadfaciliteiten nodig zijn). Het ministerie brengt momenteel de afspraken rond aanleginrichtingen en walfaciliteiten (incl. parkeervoorzieningen) in kaart en beziet dan ook af er nog wijzigingen hierin nodig zijn.

Beheer en onderhoud

De concessiehouders hebben met de betrokken infrastructuurbeheerders en eigenaren per locatie gebruiks- of huurovereenkomsten gesloten. Het beheer en onderhoud van aanleginrichtingen en walfaciliteiten wordt onder andere uitgevoerd door Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf. Het ligt voor de hand om het beheer en onderhoud ook in de toekomst door deze organisaties uit te laten voeren. In de MTR hebben de huidige rederijen aangegeven bereid te zijn meer onderhoudswerkzaamheden te verrichten. Naar aanleiding hiervan zou overwogen

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

[13] Volgens de WP2000 vindt Openbaar Vervoer plaats op basis van een dienstregeling.

kunnen worden om in de toekomst (een deel van het) klein onderhoud door de rederijen uit te laten voeren.

Locatie Holwert/Ferwerd
Afhankelijk van de resultaten en het besluit naar aanleiding van Vervolgonderzoek Bereikbaarheid Ameland (VBA) 2030 wordt de locatie van de haven aan het vasteland in Holwert mogelijk verplaatst naar Ferwerd. De minister van Infrastructuur en Waterstaat neemt eind 2023 een besluit over VBA 2030. Indien wordt gekozen voor verplaatsing naar Ferwerd, volgt naar verwachting een MIRT procedure. Aangezien de voorbereiding en realisatie van een dergelijke verplaatsing tijdrovend is, verwachten we op dit moment niet dat een eventuele nieuwe haven per april 2029 al is gerealiseerd. Daarnaast is het gedurende de MIRT procedure nog mogelijk dat het besluit wordt herzien. In de nieuwe concessies is dus flexibiliteit nodig ten aanzien van de aankomst-/vertrekhaven naar Ameland op het vasteland. De locatie zal immers effect hebben op het vervoersconcept en de kosten (vaarafstand heeft gevolgen voor brandstofgebruik).

4.6 Parkeergarages aan de wal

De huidige vervoersconcessies zijn gericht op het verrichten van vervoersdiensten. Het staat rederijen vrij om daarnaast, bijvoorbeeld op aankomst- en vertreklocaties, andere economische activiteiten te ontplooien buiten de concessie om, zoals parkeren, winkels en horeca. Een voorbeeld hiervan is de parkeergarage de Holwert, welke wordt geëxploiteerd door Wagenborg Parkeerterreinen B.V. Het aanbieden van parkeerplaatsen (tegen betaling) is een commerciële activiteit waar eerlijke regels voor mededinging moeten gelden.

In de MTR is aangegeven dat kan worden overwogen om parkeervoorzieningen voor zover mogelijk en relevant in de concessie onder te brengen. Dit ook met het oog op het borgen van het level playing field. De exploitatie van een parkeergarage door een huidige rederij moet immers niet leiden tot een oneerlijke concurrentie gedurende de aanbesteding. Dit zou verholpen kunnen worden door het vaststellen van maximale marktconforme tarieven en/of het overdragen van het eigendom en/of de exploitatie aan een andere partij, zoals de gemeente. Een dergelijke oplossing lijkt op dit moment meer voor de hand te liggen dan het opnemen van de exploitatie van parkeerterreinen in de concessie. De exploitatie van parkeerterreinen komt immers op dit moment vanuit de vrije markt tot stand. Daarnaast is het niet direct onderdeel van het ‘verrichten van vervoersdiensten’.

5 Marktverkenning

In het najaar van 2023 heeft het ministerie van IenW in het kader van deze marktanalyse verkennende gesprekken met marktpartijen gevoerd. Het doel van deze gesprekken was om een beeld te krijgen van:

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

In dit hoofdstuk zijn de inzichten uit deze gesprekken op hoofdlijnen en geanonimiseerd samengevat.

5.1 Proces verkennende gesprekken

Het ministerie van IenW heeft in deze marktverkenning met circa 10 partijen gesproken. Er was sprake van een diverse vertegenwoordiging van marktpartijen. De partijen varieerden onder andere in:

- Werkgebied – zowel binnen als buiten het Waddengebied, zowel nationaal als internationaal;
- Omvang organisatie en services – zowel relatief kleine spelers als grote spelers die internationaal actief zijn, met diversiteit in (het aantal) services;
- Ervaring – zowel relatief 'nieuwe(re)' partijen als zeer ervaren vervoerders met decennialange ervaring in de exploitatie van veerdiensten.

De gesprekken met deze marktpartijen zijn tot stand gekomen na een uitnodiging van het ministerie. Enkele partijen hebben aangegeven niet te willen deelnemen aan de verkennende gesprekken. De marktverkenning is ook aangekondigd op de openbare website Rijksoverheid.nl[14]. Hieruit zijn geen gesprekken voortgekomen.

De gesprekken hadden een verkennend karakter. Het ministerie vindt het van belang dat de gesprekspartners in een (mogelijk) toekomstige aanbestedingsprocedure geen voor- of nadeel van deelname aan de gesprekken ondervinden en dat een gelijk speelveld voor alle toekomstige aanbieders geborgd is. Mede daarom is deze marktverkenning via Rijksoverheid.nl openbaar gemaakt.

5.2 Interesse en geschiktheid partijen

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

Een deel van de partijen lijkt over de benodigde kennis en ervaring te beschikken om de diensten in potentie succesvol uit te voeren. Hierbij is onder andere navraag gedaan over het portfolio van marktpartijen en of vervoerders in meer of mindere mate ervaring hebben met de specifieke kenmerken, die typerend zijn voor het gehele Waddengebied.

[14] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/waddenveren

5.3 Vrije markt of concessies

De Friese Waddenveren varen nu op basis van twee concessies die in april 2029 aflopen. Alleen de concessiehouders mogen het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden aanbieden. Dit is het 'exclusief recht': het recht om met uitsluiting van anderen openbaar vervoer te verrichten in een bepaald gebied gedurende een bepaald tijdvak. Het ministerie houdt via de concessies toezicht op onder andere de dienstregeling en tarieven. Of er vanaf 2029 opnieuw concessies moeten worden verleend of dat het vervoer over kan worden gelaten aan de vrije markt was één van de belangrijkste vragen in deze marktverkenning. In een vrijemarktsituatie kan elke rederij zijn diensten aanbieden, en mogen rederijen zelf bepalen hoe vaak en wanneer ze varen. Ook de tarieven komen door vraag en aanbod in de markt tot stand.

Alle gesprekspartners die hier een uitspraak over deden, gaven – met meer of minder nadruk – aan een voorkeur te hebben voor concessieverlening waarbij er een exclusief recht aan de concessiehouder wordt verleend. Daarbij zijn onder andere de volgende argumenten genoemd:

- De verwachting dat in een vrije marktsituatie de dienstverlening op rustige dagen (veelal buiten het toeristisch seizoen) wordt uitgekleed, vanwege de relatief lage reizigersaantallen en bijbehorende rendabiliteit. Dat betekent dat de 'levensader-functie' niet geborgd is en de kwaliteit van dienstverlening kan worden uitgehold. Dit geldt naar verwachting in mindere mate als er sprake is van een veerdiensten door een rederij die in handen is van eilandbewoners (zoals TESO van en naar Texel);
- Het 'exclusief recht' dat concessies bieden is voor marktpartijen van belang, omdat dit hen garanties biedt dat ze een bepaalde dienst voor een bepaalde periode (zonder concurrentie) kunnen uitvoeren. In een vrije marktsituatie kan het aanbod, en dus ook de concurrentie, van jaar tot jaar verschillen. Dit bemoeilijkt het doen van langjarige investeringen in bijvoorbeeld (duurzame) schepen;
- In een vrije marktsituatie zijn er geen garanties ten aanzien van tarieven (bijv. voor frequente reizigers, zoals eilandbewoners). Tarieven zijn dan immers het resultaat van marktwerking;
- Op dit moment hebben het ministerie, decentrale overheden en consumentenorganisaties inspraak in hoe de vervoerder haar diensten uitvoert (o.a. via het Vervoerplan). In een vrije marktsituatie is deze inspraak niet gegarandeerd;
- De verwachting van enkele vervoerders is dat 'nieuwe' toetreders in een vrije marktsituatie mogelijk onvoldoende eerlijke kans maken, omdat het aanbod van de gevestigde partijen zodanig is, dat er (vrijwel) geen ruimte is voor andere vervoerders. Dit, in combinatie met de hoge drempel (investeringen) om actief te worden in het Waddengebied, maakt een vrije marktsituatie voor nieuwe vervoerders relatief onaantrekkelijk;
- Tot slot zijn er nog op diverse onderwerpen zaken die ter voorbereiding op een vrijemarktsituatie zouden moeten worden geregeld, zoals de omgang met de activa van de huidige rederijen als de omgang met de beperkte fysieke ruimte in de vaargeul en de havens, wanneer daar meerdere vervoerders actief zijn.

Ondanks deze uitgesproken voorkeur, gaven enkele partijen aan dat zij ook zonder concessieverlening zouden overwegen om bepaalde veerdiensten – al dan niet anders dan huidig – in een vrije marktsituatie aan te bieden.

5.4 Overwegingen marktpartijen

In de gesprekken hebben marktpartijen het ministerie meegenomen in de aspecten die een rol spelen bij hun overweging om wel of niet mee te doen aan een eventueel toekomstige aanbestedingsprocedure. Hierbij zijn onder andere de volgende aspecten benoemd:

- De mate waarin de veerdiensten passen binnen de werkzaamheden, ambities en het portfolio van de vervoerder;
- De verwachte rendabiliteit van de concessies: verhouding kosten en baten (business case), eventuele Rijksbijdrage of vergoeding;
- De duur van de concessie afgewogen tegen de benodigde investeringen in scheepsmaterieel (bijv. mede afhankelijk van duurzaamheidseisen) en de voorgestelde afspraken rond scheepsmaterieel, zowel in de huidige concessies (overnameregeling) als in de toekomstige eventuele concessies;
- Een eerlijk en open proces met gelijke kansen voor alle deelnemers aan de aanbestedingsprocedure;
- De mate waarin er bepaalde ontwikkelvraagstukken en vrijheden ten aanzien hiervan in de concessie zijn opgenomen. In het verlengde hiervan überhaupt de ruimte en vrijheid die binnen het contract wordt overgelaten aan de marktpartij en de wijze waarop de concessieverlener op het contract stuurt (op uitgangspunten in plaats van op details);
- De politieke context en de mate waarin de markt de concessieverlener als geschikte partner ziet;
- De voorgestelde risicoverdeling, waarbij marktpartijen een eerlijke verdeling bepleiten zonder onnodige risico's voor de vervoerder;
- De mate waarin de gevraagde diensten en context waarbinnen deze plaatsvinden tijdig voldoende duidelijk en concreet zijn (beperken van onzekerheden);
- De overall inschatting van de vervoerder op gebied van haalbaarheid.

Indien het ministerie besluit om vanaf 2029 nieuwe concessies te verlenen, zullen bovenstaande overwegingen waar mogelijk worden meegenomen in de toekomstige Nota van Uitgangspunten, Programma van Eisen en/of de aanbestedingsprocedure.

5.5 Adviezen toekomstige concessies

Tot slot hebben marktpartijen, aanvullend op het bovenstaande, suggesties aangedragen voor de toekomstige concessies. Hieronder zijn per onderwerp enkele adviezen opgesomd.

Schepen

In veel van de gesprekken is aandacht gevraagd voor het scheepsmaterieel van de toekomstige veerdiensten, omdat dit een grote investering is voor vervoerders. Onder andere de volgende aspecten zijn meegegeven:

- Nieuwbouw en/of verbouw van schepen – en de bijbehorende investeringen – zijn een zeer belangrijk onderdeel van toekomstige concessies. De benodigde investeringen om de kwaliteitsdoelstellingen uit de concessie te behalen, moeten zich verhouden tot de concessieduur. Vandaar het advies om voor een looptijd van tenminste 15 jaar te kiezen. Schepen worden doorgaans gebouwd voor een periode van 25-30 jaar.
- Een traject om te komen tot nieuwbouw schepen is tijdrovend, zeker omdat zowel de kenmerken van het Waddengebied als eventuele duurzaamheidseisen naar verwachting vragen om maatwerk. Daarnaast is ook de goedkeuring van schepen door de inspectie tijdrovend. De daadwerkelijke bouw van schepen zal pas na gunning starten, omdat vervoerders zekerheid moeten hebben dat ze het schip ook kunnen gaan inzetten.
- Om het risico voor de vervoerder te beperken en te voorkomen dat hij na de concessie blijft zitten met schepen met een restwaarde die hij niet kan inzetten (vanwege specifieke kenmerken Waddenzee en/of aandrijving), is het wenselijk om bijvoorbeeld een overnameregeling voor schepen in de nieuwe concessies op te nemen. In de huidige concessies gaat dat door middel van een taxatie, maar dit zou ook op basis van de afschrijvingswaarde kunnen (mogelijk minder risico). Het kan

wenselijk zijn dit als optie en niet als verplichting op te nemen. Tot slot wordt als alternatief aangedragen dat de schepen ook eigendom van het Rijk zouden kunnen zijn en dat de vervoerder deze alleen exploiteert;
- Ten behoeve van de ontwikkeling van passende schepen, is het wenselijk duidelijkheid te bieden over de verwachte vervoervraag. Niet alleen in passagiersaantallen, maar ook in verwachte auto overzettingen. Gemeentelijk beleid ten aanzien van autogebruik op de eilanden is hierop van invloed. Het is wenselijk als hier duidelijkheid over kan worden gegeven en als dit niet kan, dat flexibiliteit wordt ingebouwd rond dit onderwerp. Immers, auto-overzettingen zijn ook een belangrijk onderdeel van de rendabiliteit van de lijnen.
- Diverse vervoerders geven aan zelf ook ambities op het gebied van duurzaamheid te hebben. Desalniettemin kan een ambitieus, maar realistisch doel ten aanzien van duurzaamheid helpen. Ook wordt aangegeven dat het goed is om op dit gebied ruimte aan de markt over te laten en duurzaamheid niet te concreet vast te leggen.

Onzekerheden en ontwikkelvraagstukken
- Diverse marktpartijen geven aan dat het wenselijk is om een bepaalde flexibiliteit in de concessies in te regelen, voor de omgang met onzekerheden en ontwikkelvraagstukken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door:
    - Het opnemen van doorontwikkelclausules, waarin er rond bepaalde (ontwikkel)onderwerpen ruimte in het contract is om nieuwe afspraken te maken (bijv. onder voorwaarde van een budgetneutrale uitkomst);
    - Het opnemen van een algemeen wijzigingsproces, waarbij ermee rekening moet worden gehouden dat een ‘wezenlijke wijziging’ niet zonder meer kan;
    - Het organiseren van evaluaties. Dat kan frequent en laagdrempelig zijn, of uitgebreider en formeler zoals een mid-term review.
- Ook een dialoog met marktpartijen, zowel voorafgaand aan als tijdens de aanbestedingsprocedure, kan helpen in de omgang met onzekerheden of ontwikkelvraagstukken. Gesprekken met marktpartijen kunnen helpen om elkaar te begrijpen en inhoudelijk meer de diepte in te gaan. Dit kan leiden tot betere aanbiedingen van marktpartijen.
- Het kan wenselijk zijn om protectiemaatregelen in de concessies op te nemen, om de risico’s voor de concessiehouder in geval van extreme omstandigheden te verkleinen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan protectiemaatregelen rond reizigersaantallen (zoals in een situatie als tijdens de COVID pandemie) of rond energiekosten (zoals bij flinke stijging van de energiekosten).

Fysieke kaders
- Indien duurzaamheidseisen worden gesteld en elektrificatie van de vloot wenselijk is, zullen laadfaciliteiten gerealiseerd moeten worden.
- Het is wenselijk om afspraken rond de huidige productiemiddelen/walfaciliteiten en het beheer en onderhoud hiervan in beeld te brengen en om toekomstige afspraken duidelijk vast te leggen en hier waar nodig wijzigingen in aan te brengen (wanneer bijv. horeca en/of parkeergarages vanaf 2029 nog in eigendom van de huidige rederijen zouden zijn, kan dat het level playing field verstoren).
- Een enkele vervoerder benadrukt dat medegebruik van walfaciliteiten, door andere vervoerders, mogelijk zou moeten blijven en geeft aan dat ruimere venstertijden (momenten waarop faciliteiten in gebruik zijn door de concessiehouder) niet wenselijk zijn.
- De vaargeulproblematiek wordt gezien als belangrijk ontwikkelvraagstuk waarbij diverse onzekerheden spelen, zoals voor het traject naar Ameland de haven aan vaste wal en de dimensies van de vaargeul.

- Partijen vinden het wenselijk dat hier tijdig zoveel mogelijk duidelijkheid over bestaat, maar geven ook aan flexibiliteit als er iets verandert belangrijk te vinden.
- Mogelijk leent dit onderwerp zich ook om in een latere dialoogfase (gedurende de aanbesteding) met marktpartijen te bespreken, het is immers een gezamenlijke zoektocht naar de beste configuratie van de vaargeul en de schepen. In een dialoogfase kunnen partijen risico's (bijv. ten aanzien van VBA 2030) bespreken en de omgang hiermee vervolgens uitschrijven.
- Ook wordt benoemd dat het wenselijk is om de concessiehouder waar mogelijk een bepaalde mate van zekerheid te bieden over de dimensies en staat van de vaargeul.

Inspraak

- Diverse vervoerders geven aan dat betrokkenheid en medewerking van lokale overheden en consumentenorganisaties, en oprechte interesse in deze partijen, van groot belang is voor een succesvolle uitvoering van de concessie. Sommige partijen zien mogelijkheden om de inspraak te intensiveren, bijvoorbeeld door:
  - Meer en langer in gesprek te treden met decentrale overheden en consumentenorganisaties, en oprecht aandacht voor hen te hebben. Hierbij kan 'tone of voice' veel uitmaken;
  - Ook overleg te voeren in 'de driehoek' tussen de concessieverlener, concessiehouder, en lokale overheden en consumentenorganisaties. Partijen benadrukken dat het van belang is dat zowel vervoerder als concessieverlener voor lokale overheden en consumentenorganisaties zichtbaar, bereikbaar en beschikbaar zijn;
  - Voorafgaand aan het Vervoerplan pro-actiever input op te halen en/of prioriteiten mee te krijgen van de concessieverlener, lokale overheden en/of consumentenorganisaties.
- Partijen geven aan dat het belangrijk is de rol van de eilandgemeenten nadrukkelijk vast te leggen. De vervoerders hebben verschillende beelden bij hoe groot de rol van eilandgemeenten zou moeten zijn. Diverse partijen hebben positieve ervaringen met intensieve inspraak (op adviesbasis), maar zijn niet direct voorstander het vergroten van de verantwoordelijkheid van lokale overheden en consumentenorganisaties (met andere woorden: meer inspraak betekent niet direct meer verantwoordelijkheid).
- Enkele partijen geven aan dat het wenselijk om in een eventueel toekomstige aanbestedingsprocedure veel informatie over inspraak en omgevingspartijen beschikbaar te stellen, zodat alle aanbieders deze context goed kunnen leren kennen.

Overig

- In diverse gesprekken is gesproken over de eisen die in en (eerste) selectie aan vervoerders zouden moeten worden gesteld, waarmee aanbieders kunnen aantonen dat zij geschikt zijn. Bijvoorbeeld op basis van hun ervaring (met life line verbindingen) en de solvabiliteit van de onderneming.
- In enkele gesprekken zijn voor- en nadelen van het opsplitsen of samenvoegen van concessies benoemd.
  - Voordelen van samenvoegen (vier verbindingen in één concessie) zitten op het gebied van schaal- en efficiëntievoordelen.
  - Voordelen van splitsen (één concessie voor één eiland) kunnen zitten op het gebied van lokale binding en eigen identiteit van de eilanden.
  - Voordelen van de huidige vorm zitten in de balans tussen de twee bovengenoemde voordelen, maar ook op het feit dat je twee vervoerders hebt, dus onderling kunt benchmarken en/of waarbij de een zou kunnen inspringen als de ander problemen heeft.

- In enkele gesprekken kwam de sociaal-maatschappelijke rol van de vervoerders aan de orde. Enkele vervoerders geven ter overweging mee om onderwerpen als ontwikkeling op de eilanden, social return, interinsulair vervoer, lokaal eigendom van de vervoerder en zorg voor medewerkers bijvoorbeeld voor ‘meerpunten’ (te behalen tijdens de aanbesteding en te beoordelen door een toekomstige beoordelingscommissie) mee te nemen.
- Een enkele partij benadrukt het belang van een goede ketenreis en het maken van duidelijke afspraken over hoe dienstregelingen van verschillende vervoerders op elkaar kunnen worden afgestemd.

6 Conclusies en vervolg

6.1 Conclusies

Op basis van de analyse van de 'vraagzijde' (hoofdstuk 2 tot en met 4) kan het volgende worden geconcludeerd:

- De vervoerwaarde van en naar de Friese Waddeneilanden wordt sterk bepaald door het toerisme: 86-92% van de reizigers is toerist en 66-70% van de reizen vindt plaats in de periode april-september. Dit leidt ertoe dat de opbrengsten uit reizigersvervoer gedurende het jaar sterk variëren (hoofdstuk 2);
- Het aantal auto overzettingen varieert sterk per eiland. Dit leidt ertoe dat de opbrengsten vanuit auto overzettingen per eiland flink verschillen (hoofdstuk 2);
- Met haar flora en fauna, UNESCO Werelderfgoed- en Natura 2000 status, heeft het Waddengebied unieke kenmerken. De smalle vaargeulen – welke onderhevig zijn aan de natuurlijke dynamiek van het Wad – en de diversiteit van het scheepsverkeer, maken het varen anders dan in sommige andere gebieden. Dit vraagt naar verwachting specifieke kennis en ervaring van een vervoerder (hoofdstuk 3);
- De eerste verwachting is dat de reikwijdte, looptijd en verdeling van eventuele toekomstige concessies vanaf 2029 op veel vlakken vergelijkbaar is met de huidige concessies. Dit betekent onder andere dat er via concessies opnieuw exclusief recht verleend kan worden aan een vervoerder, die verantwoordelijk is om toereikend personenvervoer aan te bieden en daarmee de Friese Waddeneilanden het jaar rond met het vasteland te verbinden, waarbij er inspraak is vanuit omgevingspartijen (hoofdstuk 4).

Op basis van de analyse van de 'aanbodzijde' (hoofdstuk 5) kan het volgende worden geconcludeerd:

- Er zijn diverse partijen die over de benodigde kennis en ervaring lijken te beschikken en in de toekomst deelname aan een openbare aanbestedingsprocedure zouden overwegen (paragraaf 5.2);
- De partijen die een uitspraak deden over concessieverlening dan wel een vrije markt situatie gaven – met meer of minder nadruk – aan een voorkeur te hebben voor concessieverlening, waarbij er een exclusief recht aan de concessiehouder wordt verleend. Mede gelet op de relatief lage vervoerwaarde buiten het toeristisch seizoen (onrendabel) en de verwachting dat nieuwe toetreders in een vrije marktsituatie onvoldoende eerlijke kans maken. Ook is de verwachting geschetst dat een vrije markt situatie kan leiden tot een verslechtering van het product, bijvoorbeeld in termen van aanbod (in de winterperiode) en tarieven, mede als gevolg van verminderde inspraak van omgevingspartijen (paragraaf 5.3);
- Voor partijen spelen diverse aspecten een rol in de afweging om wel of niet mee te doen aan een eventueel toekomstige aanbesteding, waaronder de looptijd van de concessies, de benodigde investeringen in schepen, de verwachte rendabiliteit, de mate waarin er ontwikkelvraagstukken en vrijheden in de concessie zijn opgenomen, de voorgestelde risicoverdeling, de mate van concreetheid van de uitvraag en het vertrouwen dat partijen hebben in een eerlijk en open proces (paragraaf 5.4);
- Partijen hebben verschillende suggesties voor de nieuwe concessies, onder andere ten aanzien van schepen, onzekerheden en ontwikkelvraagstukken, fysieke kaders en inspraak (paragraaf 5.5).

De combinatie van enerzijds de kenmerken van het vervoer in het Waddengebied (o.a. lage reizigersaantallen in de winter; levensader functie; behoefte aan inspraak en sturing op tariefstijging; complexiteit van het gebied) en anderzijds de overwegingen en inzichten van marktpartijen (o.a. mogelijke verslechtering

kwantiteit en kwaliteit aanbod; mogelijk onvoldoende ruimte voor nieuwe toetreders in vrije markt situatie; belang van exclusief recht voor vervoerders), maken dat het vanuit deze marktanalyse geadviseerd wordt om de veerdiensten vanaf 2029 niet over te laten aan de vrije markt, maar opnieuw een of meerdere concessies[15] te verlenen met het 'exclusief recht' om het vervoer van en naar de Friese Waddeneilanden te verrichten.

6.2 Vervolg

Als het advies om opnieuw een of meerdere concessies te verlenen wordt opgevolgd, zal het vervolgproces er op hoofdlijnen als volgt uitzien:

Moment	**Mijlpaal**
Eind 2023	Marktanalyse en concept Nota van Uitgangspunten gereed
Begin 2024	Consultatie concept Nota van Uitgangspunten
Medio 2024	Vaststellen Nota van Uitgangspunten
Eind 2024	Consultatie Programma van Eisen
Begin-medio 2025	Vaststellen Programma van Eisen
(Tweede helft) 2025	Aanbestedingsprocedure
Begin-medio 2026	Gunning nieuwe concessies
2026-2029	Implementatieperiode nieuwe concessies[16]
2029	Start nieuwe concessies

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

[16] Een implementatietermijn van drie jaar is gekozen voor het geval er na gunning nieuwe schepen aangeschaft moeten worden door de nieuwe concessiehouder voor start van de nieuwe concessieperiode.