

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2014

Nr. 63

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2013

In het schriftelijk overleg van 28 oktober 2013 over de maatregelen Waddenveren is een aantal vragen en opmerkingen aan mij voorgelegd. In mijn brief van 20 november jl. ben ik hierop uitvoerig ingegaan. Mij zijn vervolgens in uw brief van 26 november nog een aantal afzonderlijke vragen voorgelegd afkomstig van de fractie van de VVD. De beantwoording van die vragen, voor zover die nog niet beantwoord zijn in mijn brief van 20 november jl. (Kamerstuk 33 750 XII, nr. 56), treft u in het onderstaande aan.

De leden van de VVD-fractie hebben de vraag gesteld waarom destijds is gekozen voor een concessietermijn van 15 jaar. Met een concessietermijn van 15 jaar heeft de Minister indertijd een prikkel willen geven om te (blijven) investeren in goede, nieuwe en schone veerboten voor de concessie. Schepen hebben in principe een levensduur en een reële afschrijvingstermijn die de concessietermijn ruimschoots overschrijden. Gekozen is voor de termijn van 15 jaar, omdat deze termijn bij de Waddenveren nodig is om de noodzakelijke investeringen af te schrijven en nieuwe investeringen te doen tijdens de lopende concessieperiode. Deze investeringen vormen onderdeel van de gekozen concessiesystematiek, waarbij het doel is de continuïteit te garanderen. Bij een kortere concessietermijn zal de concessiehouder de investeringen versneld afschrijven, hetgeen zal leiden tot hogere tarieven.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er ook gekeken is naar de mogelijkheid om ook aan EVT openbare dienstverplichtingen op te leggen, zoals de verplichting ook op andere momenten en in de onrendabele uren/maanden te varen. Hierover merk ik op dat in Nederland, gelet op de omstandigheden, bewust is gekozen voor een concessiestelsel. Dat stelsel heeft een juridische basis gekregen bij Besluit van 23 december 2009, waarmee het

op de Wet personenvervoer 2000 gebaseerde Besluit personenvervoer 2000 met ingang van 4 februari 2010 is gewijzigd «in verband met de invoering van concessies voor het personenvervoer van en naar de Waddeneilanden Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog» (Stb, 2010, 30). De achtergronden, noodzaak en juridische onderbouwing van deze exclusiviteit (concessieaard) zijn gemotiveerd in de nota van toelichting bij dit wijzigingsbesluit (een algemene maatregel van bestuur). De Kamer is hier

mee in 2009 akkoord gegaan. Op grond van deze algemene maatregel van bestuur is aan TSM op 24 mei 2011 voor de eerste periode een onderhandse concessie verleend; daarna wordt de concessie aanbesteed. Over deze onderhandse concessieverlening loopt momenteel een procedure¹ bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven en het Hof van Justitie. Het is mijn overtuiging, daarin gestaafd door de recente ontwikkelingen, het onderzoek van PWC en eerder onderzoek, dat er geen concurrentie mogelijk is op deze verbindingen, als één van de veerdiensten zonder subsidie ook onrendabele, maar maatschappelijk noodzakelijke diensten moet uitvoeren. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een concessiestelsel, waarmee de Tweede Kamer dus eerder akkoord is gegaan. In mijn brief van 20 november 2013 onder het kopje «*Het in Nederland gekozen uitgangspunt van een concessiestelsel*» en in de beantwoording van vragen van de D66-fractie ben ik nog uitvoeriger ingegaan op dit onderwerp, en ook in lijn daarmee op de vraag waarom geen ODC met EVT is afgesloten naast het ODC met TSM.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of er ook is gekeken naar het verwijderen van het woord «onherroepelijk» als het gaat om de concessie van Doeksen/TSM. Waarom is/was dit geen optie?

Met de vraag wordt waarschijnlijk bedoeld of het mogelijk is om door het woordje «onherroepelijk» te schrappen de concessie direct van toepassing te laten zijn. Dat is geen realistische route, omdat dit een wijziging van het concessiebesluit zou betekenen. Een belanghebbende zou hiertegen in bezwaar en beroep kunnen gaan en een voorlopige voorziening kunnen vragen aan een bevoegde rechter. Nu er juist prejudiciële vragen zijn gesteld over het onherroepelijk worden van de concessieverlening, is dit geen reële optie. Uit oogpunt van zorgvuldigheid en rechtszekerheid is er destijds voor gekozen om de concessie pas onherroepelijk te laten zijn na afronding van rechterlijke procedures.

Over de besluitvorming bij het College voor Beroep voor het Bedrijfsleven (en de door het CBb gestelde vragen aan het Europese Hof) vragen de leden van de VVD-fractie welke mogelijkheden er waren of zijn om deze te versnellen.

De enige mogelijkheid was het CBb te vragen bij het Hof van Justitie een spoedprocedure te vragen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt: via tussenkomst van de Landsadvocaat is bij het CBb verzocht om bij het Hof van Justitie een spoedvoorziening toe te laten passen. Het CBb heeft daar geen gehoor aan gegeven. De rechters hebben hier zelfstandige bevoegdheden waarin de overheid niet kan treden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich tevens af of er ook gekeken is naar het aanpassen van de ODC met Doeksen/TSM door het schrappen van de mogelijkheid van medegebruik.

Dat was niet nodig, omdat in de ODC's al het voorbehoud is opgenomen dat medegebruik de uitvoering van het ODC niet mag belemmeren.

¹ EVT, Stortemelk BV, Willem Barentsz BV, N.V. ms Spathoek en Lakeman h.o.d.n. Wadden-transport tegen de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Wat zijn de gevolgen c.q. welke opties zijn er nog indien EVT bijvoorbeeld bij een kort geding over de nu genomen maatregelen in het gelijk wordt gesteld, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af.

Deze vraag kan pas op verantwoorde wijze worden beantwoord, als de Staat weet wat het eindoordeel en de onderliggende overwegingen zijn van de rechter in de juridische procedure die inmiddels is aangespannen. Het zou nu speculatief en onzorgvuldig zijn als ik hierop zou vooruitlopen. Uiteraard zal de Staat acht slaan op de rechterlijke uitspraken.

De leden van de VVD vragen welke juridische adviezen zijn ingewonnen over de gekozen route van het opzeggen van het medegebruik van de aanleginrichtingen door EVT; wat de uitkomst van deze adviezen was; of de Tweede Kamer deze juridische adviezen (eventueel vertrouwelijk) kan inzien en hoe zeker het is dat het door de Staatssecretaris genomen besluit stand houdt bij toetsing door de rechter.

Zoals al in de antwoorden op vragen van andere fracties vermeld is de Landsadvocaat hier nauw bij betrokken geweest. Ik ben hier in mijn brief van 20 november jl. uitvoerig op ingegaan.

In de eindrapportage van JBR Management Consultants lezen de leden van de VVD-fractie: «Juridische trajecten zullen naar verwachting ter zake geen oplossing bieden en daarnaast meer tijd in beslag nemen.» De leden van deze fractie vragen zich af waar dit op is gebaseerd en welke juridische trajecten worden bedoeld.

Gedoeld wordt onder meer op de mogelijke arbitrale en rechterlijke procedures die de ODC-partijen ten opzichte van elkaar zouden kunnen voeren, met alle vertragingen en rechtsonzekerheid van dien. Belangrijker nog is de eindconclusie dat uit oogpunt van het algemeen belang het bestaande dienstverleningsniveau van het ODC in stand dient te blijven en dat het openbreken van het ODC geen perspectief biedt.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat er in de privaatrechtelijke overeenkomst voor het medegebruik van de aanlegsteigers door EVT staat over het (eenzijdig) opzeggen van de overeenkomst.

De met EVT aangegane huurovereenkomsten liepen tot 2009 en zijn nadien voor onbepaalde tijd verlengd. Op grond van het Burgerlijk Wetboek betekent dit dat deze overeenkomsten zelfs zonder opzeggingsgrond, op elk moment door opzegging kunnen worden beëindigd. In deze overeenkomsten wordt voorts verwezen naar de kaders van het ODC en naar de ondergeschiktheid van dit medegebruik ten opzichte van de onbelemmerde uitoefening van het ODC. Bovendien is sprake van een dringend algemeen belang dat in de overeenkomsten ook is benoemd als beëindigingsgrond.

In de brief van het Ministerie van IenM van 15 oktober 2013 over «Vervolg maatregelen Waddenveren» (Kamerstuk 33 750 XII, nr. 8) lezen de leden van de VVD-fractie: «Dit is ook in strijd met de openbare dienstcontracten, omdat daarin is vastgelegd dat medegebruik de continuïteit niet in gevaar mag brengen.» In hoeverre is EVT gebonden aan zaken die in het ODC staan? In hoeverre heeft iets dat in een overeenkomst/ODC tussen Rijk en Doeksen/TSM is geregeld werking richting «derden», zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af.

Aan EVT is de mogelijkheid tot medegebruik verleend onder een aantal voorwaarden en beperkingen, waarin wordt verwezen naar onder meer het ODC. Een van die voorwaarden is dat het medegebruik de uitoefening van de openbare dienst niet belemmert. Dit beperkende kader van medegebruik is in de met EVT afgesloten overeenkomsten doorvertaald. Dit medegebruik is dus altijd beperkt en voorwaardelijk geweest, en ondergeschikt aan een goede werking van het ODC, daar kan geen misverstand over bestaan.

Overigens geldt uiteraard in de eerste plaats dat de ODC-partijen onverkort gehouden zijn het ODC na te leven. En dat gebeurt nu juist ook daar waar de overheid (als contractpartij) op grond van het ODC het medegebruik opzegt, omdat dit medegebruik het ODC belemmert. Ik verwijs verder naar de uiteenzettingen in mijn brief van 20 november 2013 (onder meer onder het kopje «Juridische basis van de opzegging»).

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de Staatssecretaris rekening heeft gehouden met een schadeclaim vanuit EVT, doordat zij geen inkomsten meer hebben en welk risico dit veroorzaakt op nieuwe juridische procedures en schadeclaims en ik die risico's inschat. De besluitvorming is juridisch goed onderbouwd. Ik verwijs u daarvoor ook naar mijn uitvoerige uiteenzettingen in mijn brief van 20 november jl. Deze vervolgvragen van de VVD-fractie kunnen pas op verantwoorde wijze worden beantwoord, als de Staat weet wat in de rechterlijke procedure door EVT naar voren wordt gebracht. De overheid zal in elk stadium zorgvuldig wegen waar zij aan gehouden is, lettend op de positie van betrokkenen. Het zou nu speculatief en onzorgvuldig zijn als ik hierop zou vooruitlopen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de afspraken met Doeksen/TSM zijn vastgelegd dat de beperking van de dienstregeling niet doorgaat, nu ik EVT niet meer de mogelijkheid geef om de aanlegvoorzieningen te gebruiken.

De directeur van TSM heeft tijdens de vergadering van de Commissie Boottendiensten op 14 oktober namens TSM gemeld dat TSM bereid is de winterdienstregeling ongewijzigd door te zetten, toen bleek dat ik medegebruik wil stoppen. Het verslag van deze vergadering is nog niet vastgesteld, zodat dat nog niet naar de Kamer kon worden gestuurd. TSM vaart sinds 1 oktober (de reguliere ingangsdatum van de winterdienstregeling) de oorspronkelijke tot 1 januari 2014 geplande winterdienstregeling. Met de vaststelling van de dienstregeling voor 2014 ligt ook vast dat de resterende maanden van de winterdienstregeling (periode 1 januari tot 1 april 2014) geen beperking wordt doorgevoerd. De boekingsmogelijkheden op de site van rederij Doeksen laten dat ook zien.

De leden van de VVD-fractie hebben ook de vraag welke noodzakelijke vergunningen en certificaten (bijvoorbeeld het certificaat International Safety Management) EVT wel heeft en welke niet. Daarnaast vragen deze leden welke ontheffing(en) EVT in dit verband eventueel heeft gekregen en waarom.

Het schip waarmee EVT het Waddenvervoer verzorgt, de Spathoek, is in het verleden door de Duitse autoriteiten als zeegaand passagiersschip gecertificeerd. Volgens de EU-regels voor het «omvlaggen» moest het schip ook hier als zeeschip worden geaccepteerd. De Spathoek is door het klassebureau Germanischer Lloyd namens de Minister gecertificeerd als bestaand zeegaand RoRo-passagiersschip op basis van de EU Directive 2009/45. Het schip en de rederij hebben alle de benodigde certificaten voor het vaargebied, waarin de Waddenveren varen, waaronder het Veiligheidsmanagementcertificaat (ISM-Code). Er is een aantal ontheffingen verleend door Germanischer Lloyd, op grond van het beperkte zeegebied. De Spathoek voldoet nu aan het voor bestaande zeeschepen geldende normenkader voor zeegebied klasse D.

De leden Aukje de Vries en De Boer van de VVD-fractie hebben eerder (5 juli 2013; Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2556) vragen gesteld over de veerbotenoorlog en toen ook vragen gesteld over de financiën, die toen niet volledig konden worden beantwoord. Op dat moment was nog niet alle informatie beschikbaar. Door PWC is een extern financieel onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van IenM. Dit ligt

inmiddels vertrouwelijk ter inzage. Op de eilanden is er echter nog veel onduidelijk en leven er vragen over de financiële aspecten. De leden van de VVD-fractie wil daarom dat er op hoofdlijnen toch een aantal zaken aangegeven worden in de openbaarheid, zonder dat het gaat om bedrijfsgevoelige informatie.

Van de rapportage over het eerste onderzoek is inmiddels een Wob-versie beschikbaar, die al is meegestuurd met mijn brief van 20 november 2013 (Kamerstuk 33 750 XII, nr. 56). Voor de rapportage over het tweede onderzoek loopt nog een Wob-procedure. De hoofdlijnen van dit tweede rapport (van 7 oktober 2013) zijn opgenomen in mijn brieven aan de Kamer van 15 oktober en 20 november (Kamerstuk 33 750 XII, nr. 8 en Kamerstuk 33 750 XII, nr. 56).

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af met hoeveel procent het marktaandeel van Doeksen/TSM op de lijn Harlingen – Terschelling in de afgelopen jaren is afgenomen door de concurrentie van EVT. Wat is de winstmarge van Doeksen in de afgelopen jaren geweest op de lijn Harlingen – Terschelling en op de lijn Harlingen – Vlieland. TSM lijdt sinds 2012 oplopende verliezen op haar veerverbindingen naar Terschelling tot 20% van de omzet. De omzet op de verbinding met Vlieland is ongeveer constant gebleven. Op deze verbinding concurreert EVT niet.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre er bij de bepaling van de verliezen van Doeksen/TSM en in de cijfers rekening is gehouden met andere inkomsten op de veerboten (bijvoorbeeld horeca en goederenvervoer) op de boten naar Terschelling en Vlieland.

Met horeca en goederenvervoer is zeker rekening gehouden. Tussen TSM en specifieke dochtermaatschappijen zijn afspraken gemaakt over de vergoeding voor de exploitatie voor horeca en goederenvervoer. In de beoordeling van de totale resultaatpositie van het vervoer naar de eilanden (dus inclusief de separaat verantwoorde andere inkomsten), is in de rapportage van PWC gesteld dat «een additioneel resultaat op deze andere inkomsten geen wezenlijk ander beeld» zou geven ten opzichte van de prognose bij ongewijzigd beleid van ruim € 3 miljoen negatief voor 2013. Dat wil zeggen dat het te verwachten verlies niet substantieel lager zou zijn, wanneer TSM horeca en goederenvervoer zelf zou exploiteren.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie nog in hoeverre er bij de beoordeling van de cijfers ook rekening is gehouden met de verrekening tussen de verschillende BV's van Doeksen/TSM (bijvoorbeeld het bedrag voor de huur of lease van de boten). Zij vragen of de verrekening tussen de diverse BV's van Doeksen/TSM en de afschrijvingstermijnen redelijk en marktconform zijn en in hoeverre hier ook naar is gekeken in het externe financieel onderzoek.

PWC heeft ook aandacht besteed aan de zogenoemde intergroepverhoudingen, waaronder de onderlinge doorbelasting van prestaties en transacties binnen de groep. De verrekeningen tussen de BV's zijn «at arms length», dat wil zeggen marktconform. Bij de afschrijvingen wordt de systematiek van de vervangingswaarde gebruikt, in lijn met de jaarrekeningen en volgens PWC passend bij de doelstelling van de prognoses.

PWC merkt op dat er geen rekening mee is gehouden dat de kosten bij de voorgenomen vervanging van schepen zullen stijgen. Dit houdt verband met de investeringsstop die TSM momenteel hanteert. PWC stelt dat het voor de continuïteit van het bedrijf riskant is te weinig af te schrijven en

heeft geen opmerkingen gemaakt over de afschrijvingstermijn en de marktconformiteit van de afschrijvingen. Daaruit leid ik af dat de afschrijvingsmethodiek redelijk is.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld