Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
2 juni 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/134388

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Luchtvaart
Afdeling Internat onale Bereikbaarhe d

Beslistermijn
13 juni 2023

Bijlage(n)
3

Aan minister

nota

verkenning openbaredienstverplichting Bovenwindse eilanden

Aanleiding

Uw voorganger heeft eind 2021 de Kamer toegezegd een verkenning uit te voeren naar een openbaredienstverplichting (public service obligation, PSO) voor het luchtvervoer om de bereikbaarheid van Saba en Sint Eustatius te borgen. Dit als alternatief voor het huidige aandeelhouderschap van de Staat in Winair. Een PSO is een instrument waarmee de overheid voorwaarden kan stellen aan het luchtvervoer op een slecht bediende route, teneinde een minimumaanbod te garanderen voor gebieden waarvoor dat vanuit een maatschappelijk perspectief wenselijk is. SEO heeft in het kader van de toezegging twee onderzoeken uitgevoerd die nu voltooid zijn. Daarnaast is verkenning naar de mogelijkheid van een voor de PSO benodigde wijziging van de Luchtvaartwet BES toegezegd.

Geadviseerd besluit

Ik adviseer u:

- de Kamer te informeren over de resultaten van de onderzoeken van SEO (de SEO onderzoeken worden meegestuurd);
- de Kamer te informeren over de stand van zaken van het wetgevingstraject, aan te geven dat u met de andere betrokken departementen een nadere uitwerking van een PSO wilt onderzoeken inclusief financiering daarvan en aan te geven dat u de Kamer voor het eind van 2023 over de voortgang zult berichten;
- de bijgevoegde Kamerbrief te ondertekenen.

Kernpunten

<u>Onderzoeken SEO</u>

SEO heeft twee onderzoeken opgeleverd:
1. een rapport omtrent de effecten van een PSO op de Bovenwindse eilanden, en
2. een aanvullende notitie met een quick scan van PSO tenderprocedures in EU lidstaten, beschrijving van de samenhang tussen mogelijke overheidsvoorwaarden en overwegingen over wat voor de Bovenwindse eilanden een passende set voorwaarden zou kunnen zijn.

De onderzoeken zijn bijgevoegd.

Belangrijke punten uit de SEO onderzoeken:

- SEO heeft diverse PSO scenario's onderzocht met variatie in mogelijke voorwaarden. SEO acht een variatie van 2 tot 5 vluchten per dag en een maximum retourticketprijs binnen een range van 40 tot 85 dollar realistisch, kijkend naar andere bestaande PSO's op ultradunne routes. Thans kost een

retourticket van en naar Saba en Sint Eustatius 200 tot 250 dollar. De benodigde jaarlijkse overheidsbijdrage wordt in de scenario's geschat in de range van 3,8 tot 7,6 mln. dollar (3,5 tot 6,9 mln. euro).
- Het aantal vervoerde passagiers zou door instelling van een PSO verdubbelen evenals de consumentenwelvaart.
- Elektrisch vliegen biedt voor de komende 5 a 10 jaar nog geen reëel alternatief (bijmenging duurzame brandstoffen is wel een optie, maar verhoogt de kosten).
- De ferry verbinding over zee vormt thans slechts in beperkte mate een substituut voor de luchtverbinding.

Wetgevingstraject
Invoering van een PSO vereist wijziging van de Luchtvaartwet BES. Momenteel wordt gewerkt aan een concept voor deze wetswijziging waarvan de voorbereiding in een verregaand stadium is. Hierna kan het wetsvoorstel in procedure gebracht worden. De uitwerking van handhavingsinstrumenten vereist nog aandacht, waarna het externe consultatietraject op deze wijziging kan worden gestart.

Relatie connectiviteit door de lucht en over zee
Relevant voor een PSO voor de luchtvaart is de vraag in hoeverre tevens sprake is van een verbinding over zee. Deze kan deels een substituut voor de luchtverbinding zijn, hoewel SEO de mogelijkheid tot substitutie thans wel beperkt inschat omdat de ferry vooralsnog geen dagelijkse verbinding biedt. In 2021 is een tweejarige pilot met een verbeterde veerdienst gestart (Makana ferry). Deze pilot werd mogelijk gemaakt door een incidentele subsidie van 2 miljoen euro door het Rijk. De pilot wordt thans door Saba en Sint Eustatius geëvalueerd. Het ligt voor de hand dat de voorzetting van deze veerdienst door de eilanden alleen met een structurele subsidie zal kunnen plaatsvinden. Eerste inschattingen zijn dat daartoe een bijdrage tussen de 3 en 4 ton euro benodigd zal zijn voor een verbinding van 3 tot 4 keer per week.
De lucht- en zeeverbindingen en ook de eventuele subsidiëring daarvan zijn dus gerelateerd en moeten in samenhang worden bezien.

Krachtenveld
Al jaren wordt er op Saba en Sint Eustatius kritiek geuit op de hoogte van de vliegtarieven en frequentie van vluchten op Sint Maarten. De Nederlandse Staat is aandeelhouder (7,95%) van Winair, de enige luchtvaartmaatschappij die lijndiensten op deze eilanden uitvoert. Maar IenW heeft in die rol maar beperkte invloed op de vliegtarieven. Een PSO is een mogelijk alternatief, maar vereist een structurele overheidsbijdrage. Hiervoor is nog geen financiële dekking.

Toelichting
Politieke context
In december 2021 heeft uw voorganger de Kamer een evaluatie van de IenW deelneming in Winair gestuurd met de conclusie dat het aandeelhouderschap niet het meest geschikte instrument is om het belang van de Staat de borgen. Dat belang is de bereikbaarheid van de bijzondere Nederlandse gemeenten Saba en Sint Eustatius. Een verkenning naar een PSO als alternatief werd toegezegd.

Financiële overwegingen
Afhankelijk van te stellen voorwaarden en aannames (frequentie, maximum ticketprijs, prijselasticiteit enz.) loopt de SEO schatting van de jaarlijks benodigde

bijdrage door de overheid uiteen van 3,5 tot 6,9 miljoen euro. Eind 2021, bij de voorbereiding van o.a. de begroting voor 2023, werd uitgegaan van een benodigde IenW bijdrage van 2 mln. euro per jaar. Hiervoor was vanuit de directie Luchtvaart een claim ingediend voor de komende jaren. Een besluit hierover is echter nog niet genomen. Een PSO vergt structureel budget. Het eerst volgende moment om dit te kunnen bezien is ontwerpbegroting 2025.

Een belangrijke vraag is in hoeverre ook andere belanghebbende departementen bereid zijn om naast IenW een PSO te financieren. BZK heeft een verantwoordelijkheid vanwege de eilandelijke belangen. VWS heeft een belang vanwege de noodzakelijk bereikbaarheid van medische zorg. Op kosten van VWS worden al chartervluchten uitgevoerd voor patiënten. Een deel daarvan zou ook gebruik kunnen maken van lijndiensten onder een PSO. Verder heeft EZK een belang vanwege het toerisme en de cost of doing business en ook SZW vanwege bijvoorbeeld de noodzaak dat ook minder vermogenden andere eilanden moeten kunnen bezoeken voor familiebezoek enz. Het voornemen is om met deze partijen in gesprek te gaan over de mogelijkheden voor (mede)financiering van een PSO.

Strategie
Het wetsvoorstel waar thans aan wordt gewerkt moet een breder kader voor de PSO gaan bieden, maar de concrete toepassing zal nadere uitwerking vergen met de andere betrokken departementen. Randvoorwaarde is bijvoorbeeld duidelijkheid te krijgen over welke structurele bijdrage de verschillende departementen aan de instelling van een PSO zullen geven.

Duurzaamheid
SEO acht inzet van elektrische vliegtuigen in het kader van deze PSO de eerste 5 à 10 jaar nog niet haalbaar, wel noemt SEO dat bijmenging van duurzame brandstof kan worden overwogen in PSO voorwaarden (maar de mogelijkheid daartoe zou nader moeten worden bekeken).

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing op deze nota. In de SEO onderzoeken in de bijlagen bij de Kamerbrief wordt bedrijfsvertrouwelijke informatie gelakt. Ook wordt informatie gelakt over benodigde subsidiebedragen die horen bij specifieke PSO scenario's of daartoe te herleiden zijn. Openbaarmaking daarvan kan een eventueel aanbestedingstraject verstoren en raakt daarmee de financiële en economische belangen van de Staat.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Concept Kamerbrief over voortgang verkenning openbaredienstverplichting Saba en Sint Eustatius	Informatie over stand van zaken verkenning en vervolgstappen
2	SEO rapport "Impact PSO Bovenwindse eilanden, effecten voor Saba & St. Eustatius"	Analyse effecten van een PSO met verschillende scenario's en voorwaarden. Bedrijfsvertrouwelijke

		informatie en info over subsidie per scenario is gelakt vanwege belang Staat.
3	SEO notitie "PSO Bovenwindse eilanden, beleidskeuzes rondom instellen PSO"	quick scan van PSO tenders in EU landen, samenhang mogelijke voorwaarden en overwegingen over mogelijke set voorwaarden voor de Bovenwindse eilanden. Info over subsidie per scenario is gelakt vanwege belang Staat.

Datum
2 juni 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/134388

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir.Luchtvaart
Afdeling Internat onale Bereikbaarhe d

Aan
minister

Bijlage(n)
3