

Raadsvoorstel: Z/23/762673/D-889543
Onderwerp: DAEB-besluit Veerdienst Riveer

Datum: 12 december 2023
Portefeuillehouder: Fatih Polatli
I&O:
B&A / Raadsvergadering:
Opsteller: Beerlage, Peter
Geeft voorstel begrotingswijziging: Nee

Onderwerp:
DAEB-besluit Veerdienst Riveer
Voorstel:
Wij stellen u voor: 1. De gemeentelijke veerverbindingen Aalst-Veen en Brakel-Herwijnen, Gorinchem-Woudrichem, Woudrichem-Slot Loevestein-Fort Vuren, Gorinchem-Sleeuwijk, Gorinchem-Werkendam-Hardinxveld aan te wijzen als een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet, 2. De exploitatie van de veerverbindingen Aalst-Veen en Brakel-Herwijnen, Gorinchem-Woudrichem, Woudrichem-Slot Loevestein-Fort Vuren, Gorinchem-Sleeuwijk, Gorinchem-Werkendam-Hardinxveld door Riveer uit te zonderen van de verplichting tot het doorrekenen van de integrale kosten aan gebruikers in de zin van artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet en het Besluit markt en overheid conform artikel 25m, eerste lid, van de Mededingingswet, 3. De exploitatie van de veerverbindingen Aalst-Veen en Brakel-Herwijnen, Gorinchem-Woudrichem, Woudrichem-Slot Loevestein-Fort Vuren, Gorinchem-Sleeuwijk, Gorinchem-Werkendam-Hardinxveld door Riveer uit te zonderen van het bevoordelingsverbod in de zin van artikel 25j, eerste lid, Mededingingswet, conform artikel 25m, eerste lid, van Mededingingswet, 4. De exploitatie van de veerverbindingen Aalst-Veen en Brakel-Herwijnen, Gorinchem-Woudrichem, Woudrichem-Slot Loevestein-Fort Vuren, Gorinchem-Sleeuwijk, Gorinchem-Werkendam-Hardinxveld door Riveer aan te wijzen als een openbare dienst van algemeen belang in de zin van de artikelen 93 en 106 Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie.
Aanleiding:
Bij besluit van 3 maart 2020 is de veerdienst aangewezen als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Deze aanwijzing heeft een looptijd tot 1 januari 2024 en dient dus voor de komende jaren verlengd te worden. Met dit raadsvoorstel wordt een nieuwe periode aangewezen tot en met 31 december 2028.
Beoogd effect:
De exploitatie van de Veerdiensten met deze aanwijzing als DAEB de gewenste rechtmatigheid te verlenen in het kader van de Mededingingswet en Europese regelgeving.
Argumenten:
1. <u>Toepassing DAEB-besluiten</u> Zodra een bestuursorgaan, overheid of overheidsbedrijf economische activiteiten verricht, dient deze entiteit zich te houden aan de mededingingsregels. Meer specifiek moet dan acht worden geslagen op de regels op basis van de Wet markt en overheid die zijn opgenomen in hoofdstuk 4b van de Mededingingswet. Indien een overheidsentiteit diensten aanbiedt op een markt moet de overheidsentiteit zich houden aan vier gedragsregels:

- i. Een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, brengt de afnemers van een product of dienst ten minste de integrale kosten van dat product of die dienst in rekening.
- ii. Een bestuursorgaan beoordeelt niet een overheidsbedrijf, waarin hij alleen of samen met andere overheden of overheidsbedrijven het beleid kan bepalen, boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt en kent evenmin een dergelijk overheidsbedrijf anderszins voordelen toe die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.
- iii. Een bestuursorgaan gebruikt gegevens die hij heeft verkregen in het kader van de uitvoering van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden alleen voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publiekrechtelijke bevoegdheden, indien deze gegevens ook aan derden beschikbaar kunnen worden gesteld.
- iv. Indien een bestuursorgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent ten aanzien van economische activiteiten die door hetzelfde of een ander bestuursorgaan van de desbetreffende publiekrechtelijke rechtspersoon worden verricht, wordt voorkomen dat dezelfde personen betrokken kunnen zijn bij zowel de uitoefening van de bevoegdheid als bij het verrichten van de economische activiteiten.

Op de toepassing van de Wet markt en overheid is een aantal uitzonderingen geformuleerd. De uitzonderingen kunnen er toe leiden dat (delen van) de Wet markt en overheid niet van toepassing zijn. Hierdoor kunnen enkele of alle gedragsregels buiten toepassing worden gelaten. Een van de uitzonderingsmogelijkheden is het nemen van een aanwijzingsbesluit voor een dienst van algemeen economisch belang ("**DAEB-besluit**").

2. Motivering toepassen DAEB-besluit

Anders dan Rijksweg 27 met naastgelegen fietspad, is er geen oeververbinding tussen Gorinchem en de oevers van de Boven-Merwede. Om een publieke vervoervoorziening mogelijk en betaalbaar te houden, is de instandhouding van de veerdienst noodzakelijk. Riveer is belast met de exploitatie van de veerdienst. Riveer is geen zelfstandige entiteit en bezit geen rechtspersoonlijkheid. Riveer is een afdeling binnen de gemeentelijke organisatie. Voor de exploitatie van de veerdienst ontvangt de gemeente bijdragen voor de exploitatie van de gemeenten Altena, Hardinxveld-Giessendam, Zaltbommel en West-Betuwe.

Doordat de gemeente het beleid kan bepalen in Riveer in de zin van artikel 25g van de Mededingingswet is de gemeente/Riveer gehouden de bepalingen van de Wet markt en overheid na te leven. Zonder aanwijzing van de exploitatie van de veerdienst als DAEB dient de gemeente de integrale kosten van het vervoer door te rekenen aan de eindgebruiker. Indien een integrale kostendoorrekening zou plaatsvinden bestaat het risico dat de vervoersbewijzen onaanvaardbaar duur worden. Het DAEB-besluit voorkomt dat de integrale kostendoorrekening hoeft plaats te vinden. De vervoersbewijzen blijven hiermee betaalbaar.

3. Bepalen algemeen belang

Het DAEB-besluit wordt genomen ten behoeve van een publieke vervoersvoorziening. De bevoegde autoriteiten hebben de veerdienst niet aangemerkt als openbaar vervoer in de zin van de Wet personenvervoer 2000 of het Besluit personenvervoer 2000. Tussen Gorinchem en de gemeenten Altena en Hardinxveld-Giessendam zijn slechts lange landverbindingen ter beschikking voor gemotoriseerd verkeer. De fietsverbinding over de weg is dusdanig lang dat deze niet kan dienen als een redelijk alternatief voor gemotoriseerd verkeer. De veerverbinding is noodzakelijk om de normen van een redelijke vervoersverbinding te behouden. De veerdienst biedt een juiste verhouding tussen de reisduur en de kosten van vervoersbewijzen. De veerdienst is daarmee een redelijk alternatief voor de andere routes over de weg of over het spoor.

4. Proportionaliteit en subsidiariteit

Op termijn is een vaste oeververbinding voor niet-gemotoriseerd verkeer onwaarschijnlijk.

De exploitatie van een veerdienst is een passend middel om 'vervoersarmte' te voorkomen. In landelijke en waterrijke gebieden bestaat een gebrek aan geschikte vervoersvoorzieningen voor jeugd, ouderen, personen met een fysieke beperking en personen die niet beschikken over een eigen gemotoriseerd voertuig. Nu ook geen sprake is van een geschikte openbare vervoersvoorziening die de vervoersarmte kan wegnemen, is een lokale veerdienst geschikt voor het realiseren van het doel.

5. Gevolgen voor derden

Er is geen derde partij bekend die interesse heeft getoond om de huidige veerverbindingen te exploiteren. De veerdienst is een verlieslatende activiteit. De opbrengsten van de veerdienst wegen niet op tegen de financiële lasten. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat een derde bereid zou zijn de veerdienst te exploiteren zonder aanvullende compensatie. De veerdienst is een verlieslatende activiteit.

In de regio is QBuzz vervoerder op het spoor en via een busverbinding. QBuzz voorziet daarmee in enige openbare vervoersvoorzieningen. QBuzz is onder andere actief tussen de gemeenten Gorinchem, Boven-Hardinxveld en Hardinxveld-Giessendam. Tussen de overige dorpskernen en attracties zijn er geen verbindingen met Gorinchem over spoor of over weg die kunnen voorzien in de redelijke behoeften van reizigers. Door het nemen van het DAEB-besluit zal QBuzz niet in haar belangen worden geschaad, aangezien het DAEB-besluit betrekking heeft op een verbinding en route waar QBuzz niet actief is.

6. Afweging belangen voor derden

Er is een algemeen gebrek aan vervoersmogelijkheden tussen Gorinchem, de dorpskernen in Noord-Brabant en de attracties in Gelderland. Derden hebben geen interesse getoond in de exploitatie van deze vervoersmogelijkheden. Het algemeen belang van een adequate vervoersvoorziening wordt in dit licht zwaarder gewogen dan de eventuele belangen van in potentie geïnteresseerde partijen.

Risico's:

Elk DAEB-besluit kan door de rechter worden getoetst op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als een DAEB-besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen, kan het DAEB-besluit worden vernietigd door de rechter. De rechter volgt in principe het oordeel van het bestuursorgaan dat het DAEB-besluit neemt, dat ook daadwerkelijk sprake is van een DAEB. De rechter toetst slechts beperkt op de zorgvuldigheid van de totstandkoming. De zorgvuldigheid van de totstandkoming vereist ook dat een rechtsmiddelenclausule wordt opgenomen. In het bijzonder toetst de rechter of:

- i. Er een zorgvuldige voorbereiding heeft plaatsgevonden, met voldoende ruimte voor inspraak van derden;
- ii. Er een zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen het doel van het DAEB-besluit en de gevolgen voor geïnteresseerde of concurrerende ondernemers;
- iii. Of de inhoud van het DAEB-besluit passend is voor het beoogde doel, en
- iv. Of het DAEB-besluit een passend middel is om het beoogde doel te bereiken.

Ad i:

Door een openbaar besluit te nemen dat aan een publiek debat onderhevig is, wordt aan het transparantievereiste tegemoetgekomen. De afweging van college en raad voorafgaande aan de besluitvorming dragen bij aan het zorgvuldigheidsvereiste. Eveneens wordt hiermee toepassing gegeven aan de toetsingspunten die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld met betrekking tot zorgvuldigheid, evenredigheid en belangenafweging. In het verleden hebben zich ondernemers gemeld die reeds na toekenning van de DAEB bereid waren de veerdienst te exploiteren. Ter voorkoming van bezwaren achteraf, beoogt het college

de besluitvorming op voorhand inzichtelijk te maken.

Ad ii:

Het college en de raad dienen af te wegen in hoeverre de mobiliteit van de inwoners van de gemeente Gorinchem en omliggende woongebieden en toeristische attracties anders kunnen worden geborgd. Op basis van de interne en financiële afweging is besloten om het huidige DAEB-besluit te verlengen. Door het nemen van het DAEB-besluit wordt verzekerd dat de verschillende gebieden en kernen bereikbaar en verbonden blijven met elkaar. Dit is voor de cohesie met de economische en maatschappelijke belangen van wezenlijk belang. Daarbij is er ook geen interesse getoond door derden voor de exploitatie van de veerdienst. Van derde-belanghebbenden lijkt dan ook geen sprake te zijn.

Ad iii:

Het DAEB-besluit gaat qua inhoud niet verder dan nodig. Het staat derden nog steeds vrij om veerdiensten te verrichten op de Boven-Merwede. Het DAEB-besluit heeft enkel betrekking op de instandhouding van de bestaande veerdiensten in het gebied tussen Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Altena, West-Betuwe en de toeristische attracties. De inhoud van het DAEB-besluit strekt niet zover om alle veerdiensten op de Boven-Merwede voor te behouden aan Riveer. Als een derde zich meldt met interesse voor de exploitatie van de veerverbindingen kan het DAEB-besluit worden heroverwogen. Naar de huidige stand van zaken is daar echter geen aanleiding toe.

Ad iv:

Een alternatief voor de verlenging van het DAEB-besluit is om de activiteiten uit te besteden aan een particuliere onderneming, of om Riveer als zelfstandige onderneming verder te laten gaan. Deze afweging is reeds ter tafel gekomen door het onderzoeksbureau IPR Normag met Eversheds Sutherland in het rapport "Onderzoek veerverbindingen over de Boven Merwede" van 20 april 2021. Bij de politieke besluitvorming medio 2021 is afgezien van uitbesteding van de veerdiensten. Deze redenen waren onder meer dat er geen marktpartijen waren die hun interesse uitten voor de exploitatie, verzelfstandiging zou leiden tot ongewenste meerkosten en een gebrek aan capaciteit om het bestuurlijk traject voor realisatie van een gemeenschappelijke regeling te voltooien.

Financiën:

NVT

Participatie:

NVT

Communicatie:

Het besluit wordt op de gebruikelijke wijze gecommuniceerd. Als partijen bezwaren hebben kunnen ze naar aanleiding hiervan bezwaar maken.

Duurzaamheid:

Een deel van de vloot van Riveer is geëlektrificeerd en daarmee een duurzame vervoerwijze.

Vervolgproces:

Geen

Bijlagen:

Burgemeester en wethouders van Gorinchem, de secretaris, de burgemeester,

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Gorinchem,

Gelet op het raadsvoorstel van het college d.d. 12 december 2023

Gelet op de wettelijke bepalingen

overwegende dat:

- de verbinding tussen de gebieden en inwoners van de gemeente Gorinchem met de dorpskernen Aalst, Brakel, Hardinxveld, Herwijnen, Sleeuwijk, Veen, Werkendam en Woudrichem, en de attracties Fort Vuren en Slot Loevestein gelegen aan de Boven-Merwede in de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Gelderland van een groot sociaal, economisch en maatschappelijk belang is;
- niet overal is sprake van een adequate spoor-, weg-, of brugverbinding;
- een veerdienst benodigd is voor een robuust netwerk dat regelmatig en kwalitatief goed personenvervoer biedt tussen de dorpskernen en attracties;
- de veerdienst wordt geëxploiteerd door de gemeente Gorinchem onder de naam “Riveer”;
- zonder overheidsingrijpen de veerdienst niet economisch rendabel is en doorrekening van de integrale kosten de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de veerdienst onevenredig bezwaard;
- de aanwijzing van een dienst van algemeen economisch belang gewenst en benodigd is, om het gewenste niveau van bereikbaarheid tussen de dorpskernen en attracties te garanderen;
- geen andere partijen bekend zijn die de veerdienst kunnen exploiteren als openbare dienst tegen een redelijke gebruikersvergoeding;

Gelet op artikel 25h, vijfde lid, van de Mededingingswet, artikel 4, tweede lid, Verdrag inzake de oprichting van de Europese Unie en de artikelen 93 en 106, tweede lid, Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie;

Besluit:

De volgende economische activiteiten aan te wijzen als activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang, met terugwerkende kracht, voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2028:

- Exploitatie van de veerverbindingen door Riveer tussen Aalst-Veen en Brakel-Herwijnen, Gorinchem-Woudrichem, Woudrichem-Slot Loevestein-Fort Vuren, Gorinchem-Sleeuwijk en Gorinchem-Werkendam-Hardinxveld;

Aldus besloten in de raadsvergadering van

Griffier,

Voorzitter,