

**GEMEENSCHAPPELIJKE VERKLARING BIJ HET VERDRAG TUSSEN
HET VLAAMSE GEWEST EN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN
BETREFFENDE DE AANLEG VAN DE NIEUWE SLUIS TERNEUZEN**

I. ALGEMEEN DEEL

Deze Gemeenschappelijke Verklaring vormt een overeenstemming tussen Partijen als vermeld in artikel 31, tweede lid, onder a van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (23 mei 1969, Trb. 1972, 51, en BS 25 december 1993) en wordt door Partijen beschouwd als een primair middel van interpretatie. De documenten die de voorbereidende werkzaamheden en de omstandigheden waaronder dit Verdrag werd gesloten weergeven, zoals het Memorandum van Overeenstemming van 11 maart 2005, alsmede de Besluiten van het Politiek College van de VNCS van 16 april 2009 (niet officieel bekendgemaakt), 19 maart 2012 (Stcrt. 2012, 6331, en BS 3 april 2012) en van 24 december 2014 (nog niet gepubliceerd), kunnen als beleidsvoorbereidende documenten van niet juridische aard in geval van noodzaak aanvullende middelen van uitleg vormen in de zin van artikel 32 Verdragenverdrag. Tot de aanvullende middelen van uitleg behoren evenwel niet de stukken, zoals verslagen, rapportages van werkgroepen en concept-verdragsteksten, die door de delegaties over dit Verdrag zijn opgesteld.

Voorgeschiedenis

Het Kanaal Gent-Terneuzen, dat op 18 november 1827 voor de scheepvaart werd opengesteld, kent een lange voorgeschiedenis. Het rechtsstatuut van het kanaal is nauw verweven met de problematiek van de vrije scheepvaart op de Schelde. Vrije scheepvaart voor grensrivieren of rivieren die verschillende staten bevoeien werd door de Slotakte van 9 juni 1815 van het Congres van Wenen op principiële wijze voor de oeverstaten vastgelegd (artikel 108 tot 117). Het specifieke probleem van de vrije scheepvaart op de Schelde en het pas gegraven Kanaal Gent-Terneuzen, kwam volop in de actualiteit nadat België zich in 1830 van Nederland had afgescheiden. Het Scheidingsverdrag tussen België en Nederland van 19 april 1839 bepaalt momenteel nog steeds het geldende principe betreffende de scheepvaart op deze waterlopen (artikel 9 en 10).

Voorlopers van het voorliggende Verdrag betreffen de volgende verdragen en overige regelgeving. In de eerste plaats kan worden genoemd het op 20 juni 1960 tot stand gekomen Verdrag betreffende de verbetering van het Kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van daarmee verband houdende aangelegenheden (Trb. 1960, 105 en BS 30 december 1962).

Door de verbetering van het kanaal, in het bijzonder de bouw van nieuwe sluisen te Terneuzen in de jaren 60 van de vorige eeuw, werd de haven van Gent toegankelijk voor schepen tot 80.000 ton draagvermogen. Dit verdrag werd gewijzigd door de Belgisch-Nederlandse overeenkomst van 5 februari 1985 (Trb. 1985, 21 en BS 8 mei 1987), waarin België wegens de toenemende verzilting van het kanaal zich bereid verklaarde Belgisch oppervlaktewater aan Nederland ter beschikking te stellen. In een Protocol van 5 februari 1985 bij het Verdrag van 20 juni 1960 (Trb 1985, 20 en BS 1 november 1988) kwamen beide staten overeen aanpassingswerken op Nederlandse bodem uit te voeren teneinde de haven van Gent toegankelijk te maken voor grotere schepen.

Voor het Belgisch gedeelte van het kanaal wordt de scheepvaart geregeld door het KB 23 september 1992 houdende scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen (BS 17 oktober 1992). Voor het Nederlands gedeelte van het kanaal geldt het scheepvaartreglement voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen van 11 december 1991 (Stb. 1992, 3).

Tenslotte dient nog gewezen te worden op het Verdrag van 13 mei 1963 betreffende de verbinding tussen de Schelde en de Rijn (Trb. 1963, 78 en BS 27 april 1965), dat een aantal bepalingen bevat met betrekking tot de verontreiniging van het Kanaal Gent-Terneuzen (artikel 27 tot 31), en op de op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdragen inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium en inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied (Trb 2005, 310 en 312, en BS 12 september 2008).

Het voorliggende Verdrag

Met dit Verdrag kiezen Vlaanderen en Nederland ondubbelzinnig voor investeren in infrastructuur. De Verdragsluitende Partijen maken deze keuze in een moeilijke maar ook uitdagende periode. De gevolgen van de economische crisis zijn nog steeds voelbaar. Net daarom kiezen zij voor een nieuw optimum tussen prijs en reikwijdte van de sluis zodat een goede en betrouwbare sluis en haar infrastructureel beheer en onderhoud gerealiseerd kunnen worden voor een goede prijs. Dit betekent met name dat het ontwerp sober en doelmatig zal zijn. Ten opzichte van het Politiek Besluit uit 2012 is derhalve het maximale bedrag voor aanleg (zonder onderhoud) verlaagd van 930 naar 840 miljoen euro (prijspeil 2008), hetgeen neerkomt op een verlaging van 1020 naar 920 miljoen euro (prijspeil 2014). Hierdoor slagen Vlaanderen en Nederland erin de Nieuwe Sluis te realiseren in deze economisch onzekere tijden.

Het voorliggende Verdrag vormt de juridische vertaling van afspraken over een nieuwe sluis in het sluisencomplex te Terneuzen in het Kanaal tussen Gent en Terneuzen. Het Verdrag geeft uitvoering aan de politieke afspraken van de Nederlandse Minister van Infrastructuur en Milieu en de Vlaamse Minister van Mobiliteit en Openbare Werken zoals opgenomen in het Besluit van het Politiek College van de Vlaams Nederlandse Schelde Commissie (VNSC) van 19 maart 2012 (Stcrt. 23 maart 2012, 5848, en BS 3 april 2012).

In de jaren 2004-2009 passeerden jaarlijks circa 50.000 binnenvaartschepen en 9.500 zeeschepen het sluisencomplex. Met name de wachttijden voor binnenvaartschepen liepen steeds verder op als gevolg van capaciteitsproblemen van het complex en daarbij dreigt de in Nederland gehanteerde norm voor wachttijd steeds vaker te worden overschreden. Met de verwachte toename van het verkeer op het kanaal als gevolg van zowel de autonome groei van de passages van binnenvaartschepen als de verwachte toename door de ontwikkeling van Seine-Nord kwam de discussie op gang over de capaciteit van het complex.

Naast de groei in aantallen schepen is een verschuiving naar steeds grotere schepen waarneembaar. Afhankelijk van het verwachte scenario zullen de binnenvaartschepen gemiddeld in 2020 tussen de 17% en 30% groter zijn dan in 2005 en tussen de 25% en 54% in 2040 ten opzichte van 2005. Dit zou, in combinatie met de groei in aantallen schepen, de capaciteit van het complex verder verminderen indien er geen nadere maatregelen zouden worden genomen.

Naar aanleiding van discussies over de behoefte aan meer capaciteit van het sluisencomplex in Terneuzen zijn de toenmalige bewindslieden op 11 maart 2005 daarom in het Memorandum van Overeenstemming van Den Haag overeengekomen om gezamenlijk de problematiek van de capaciteit van het complex te verkennen.

In opdracht van de VNSC voerde een Vlaams Nederlandse projectgroep daarop een brede verkenning uit naar de verbetering van de toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Vierenzestig mogelijke alternatieven in diverse oplossingsrichtingen werden verkend. Maatschappelijk nut en noodzaak van de meest kansrijke alternatieven, en de mogelijke impact ervan op mens en milieu werden in kaart gebracht in een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse. Drie sluisalternatieven, allen binnen het bestaande sluisencomplex in Terneuzen, kwamen met de beste score uit het onderzoek.

Het Stakeholders Advies Forum (SAF) bracht begin 2009 een unaniem positief advies uit over het gevoerde onderzoek in de verkenningsfase en adviseerde gemotiveerd zijn voorkeur voor een sluis, waar schepen van de zogenaamde New Panamax klasse ook in zouden passen.

Op 16 april 2009 hebben de bewindslieden besloten:

- om een drietal alternatieven mee te nemen in het vervolgonderzoek en binnen de range van deze alternatieven te zoeken naar een optimale variant;
- om per direct te starten met onderhandelingen omtrent een Vlaams-Nederlandse verdeling van de bekostiging om een spoedig besluit te bewerkstelligen en daartoe onverwijld twee onderhandelingsdelegaties aan te stellen;
- het SAF-advies als leidraad te gebruiken.

Dit akkoord nam de vorm aan van een besluit van het Politiek College van de VNSC, dat bestaat uit de Nederlandse en de Vlaamse bevoegde minister, in casu de Nederlandse minister van Infrastructuur en Milieu, en de Vlaamse minister bevoegd voor de Havens. Dit orgaan werd opgericht vanuit het Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium.

Op 12 januari 2011 besloten de bevoegde bewindslieden bij het vervolgtraject van de onderhandelingen enkel nog uit te gaan van één voorkeursalternatief. Op 19 maart 2012 nam het Politiek College van de VNSC een nieuw besluit. Dit besluit omvatte een politiek akkoord over de afmetingen van de sluis alsook over de kostenverdeling voor de aanleg en dertig jaar onderhoud ervan. Het besluit betekende tevens de start van de verdragsonderhandelingen.

II. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

HOOFDSTUK 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

De begripsbepalingen uit dit artikel behoeven geen verdere toelichting.

Artikel 2 Doel

Dit Verdrag heeft tot doel de tenuitvoerlegging en de bekostiging te verzekeren van het project zoals omschreven in het Verdrag. De noodzakelijke werken in de voorhavens maken integraal onderdeel uit van dit project. De Partijen kunnen besluiten tot het gefaseerd uitvoeren van de werken in de voorhavens. In het hele Verdrag wordt gesproken van infrastructuureel beheer en onderhoud, om de nadruk te leggen op de infrastructuurele kant zonder de bemensing en zonder de kosten van exploitatie.

HOOFDSTUK 2 Aanleg en infrastructuureel beheer en onderhoud van de nieuwe sluis

Dit hoofdstuk bevat de artikelen die specifiek betrekking hebben op de nieuwe sluis, met uitsluiting van het aanvullend infrastructuureel beheer en onderhoud en kanaalaanpassingen, die het voorwerp uitmaken van hoofdstuk 3.

Artikel 3 Uitgangspunten

Dit artikel bevat een aantal uitgangspunten voor de aanleg en het infrastructuureel beheer en onderhoud van de nieuwe sluis. Daarbij geven de volgende punten aanleiding tot nadere toelichting:

Het eerste lid bevat de afmetingen van de sluis aan de binnenzijde. De drempel aan de Westerscheldezijde wordt op 16,44m beneden NAP aangelegd.

De in dit lid genoemde afmetingen maken het mogelijk om met grotere schepen dan nu het geval is getijonafhankelijk het kanaal op te komen. Ook zijn de breedte en de lengte van de sluis zo gedimensioneerd dat de meest voorkomende schepen van het type New Panamax nu op het kanaal zouden kunnen komen.

Het tweede lid gaat uit van een levensduur van honderd jaar, wat een gangbare tijdspanne is voor dit soort objecten.

In het vierde lid wordt bepaald dat Nederland de contracten gunt binnen een periode van twee maanden na zowel inwerkingtreding van dit Verdrag als het nemen van de besluiten die daartoe ingevolge het Nederlandse recht nodig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de besluiten in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT). Deze kennen weer bepaalde vereisten, zoals bijvoorbeeld een voldoende nauwkeurige raming van aanleg en onderhoud en een onherroepelijk Tracébesluit.

Hoewel Nederland juridisch opdrachtgever is (artikel 12, eerste lid), is er uitdrukkelijk voor gekozen om de VNSC een rol te geven bij de besluitvorming, o.m. door het uitbrengen van een positief advies over de gunning, het opmaken en ondertekenen van de gunningsverslagen en het bepalen van het moment van ingebruikname en oplevering. Hiermee wordt het gezamenlijke karakter van dit project benadrukt. Dit sluit tevens aan bij de doelstellingen van het Verdrag van 21 december 2005 inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium.

Artikel 4 Financiering en bekostiging

Het tweede lid betreft "wijzigingen in de reikwijdte van het project". Met de reikwijdte van het project worden de bepalingen bedoeld zoals gezamenlijk vastgesteld in het programma van eisen. Bij een verzoek van één der partijen om hiervan af te wijken waardoor meerkosten van aanleg ontstaan, dient de verzoekende partij deze meerkosten te betalen. Dit betreft zowel de situatie bij aanleg als bij (groot) onderhoud. Eventueel resulterende meerkosten voor infrastructureel beheer en onderhoud vallen hier tevens onder.

Het vierde lid bepaalt dat de Partijen uiterlijk achtentwintig jaar na ingebruikname van de sluis een afspraak moeten hebben gemaakt over het infrastructureel beheer en onderhoud van de nieuwe sluis.

Partijen zijn voornemens om gezamenlijk een beroep te doen op de Europese subsidiemogelijkheden, zoals de Trans-Europese Netwerken voor Transport (TEN-T).

Artikel 5 Kostenverdeling

Op 24 december 2014 werd een voorlopige regeling getroffen in het besluit van het Politiek College van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie op grond van artikel 4, eerste lid, onder a van het op 21 december 2005 tot stand gekomen Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, enerzijds, en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds, onder meer voor de kosten gemoeid met de voorbereiding van de realisatie en gemaakt tijdens de overbruggingsfase. Die overbruggingsfase loopt vanaf de ondertekening van dat besluit en het afronden van het Ontwerp tracé besluit tot de inwerkingtreding van het Verdrag. In deze fase kunnen kosten worden gemaakt voor het functievrij maken van de gebieden, (het voorbereiden van) het noodzakelijk verleggen van kabels en leidingen, het opstellen van offertes door opdrachtnemers en onteigeningen die nodig zijn voor de aanleg. Aangezien het gaat om kosten van het project, vallen zij na inwerkingtreding van dit Verdrag onder de afspraken van de kostenverdeling uit dit artikel. Personeelskosten van de Verdragsluitende Partijen zijn hierbij uitgesloten.

Het begrip "kostenverhouding" wordt in dit artikel geïntroduceerd om begripsverwarring te voorkomen met het begrip "kostenverdeling". Aangezien de Nederlandse bijdrage vaststaat en de Vlaamse bijdrage afhangt van de werkelijke kosten, inclusief meevallers en tegenvallers bij de aanbesteding tot en met de oplevering, kan deze verhouding pas bij de eindafrekening van het project worden bepaald. Deze kostenverhouding werkt vervolgens door in de verdeling van de eventuele bijdrage van de Europese Unie.

Artikel 6
Infrastructureel beheer en onderhoud

Functiebehoud als vermeld onder het eerste lid kan onder meer bevatten: het vervangen en repareren van onderdelen vanwege slijtage of veroudering, conserverend onderhoud om te voorkomen dat ingeteerd wordt op de levensduur van het project, het vervangen van (onderdelen van) installaties vanwege niet-beschikbaarheid van onderdelen, en het dagelijkse onderhoud dat zorg draagt voor het dagelijks operationeel zijn van het object. De nieuwe sluis kent de functies schutten, waterkeren, spuien en kruisen.

HOOFDSTUK 3
Kanaalaanpassingen

Artikel 7
Besluitvorming en uitvoering kanaalaanpassingen

Dit artikel ziet voornamelijk op de kanaalaanpassingen op Nederlands grondgebied, aangezien er in dat geval een Vlaamse financiële bijdrage aan de orde kan zijn. Er wordt vanuit gegaan dat elke afzonderlijke kanaalaanpassing wordt besproken.

Over elke afzonderlijke kanaalaanpassing neemt de VNSC binnen een redelijke termijn een besluit. De VNSC bepaalt zelf het niveau van besluitvorming (Politiek College dan wel Ambtelijk College).

Artikel 8
Berekening meerkosten kanaalaanpassingen

Dit artikel betreft de berekeningswijze voor de meerkosten van kanaalaanpassingen. Overeenkomstig artikel 9, tweede lid, komen deze meerkosten bij een kanaalaanpassing op Nederlands grondgebied voor rekening van Vlaanderen.

De meerkosten van kanaalaanpassingen betreffen bijvoorbeeld een situatie waarin er een kanaalaanpassing plaatsvindt en deze op verzoek van Vlaanderen eerder dan volgens de normale afschrijvingstermijn zou plaatsvinden, of situaties waarin de werken groter, breder, hoger of dieper worden of waarin ze op een andere manier extra kosten met zich meebrengen ten opzichte van de normale vervangingsplannen van Nederland.

Deze meerkosten worden berekend door de verhouding van de overeengekomen raming van beide situaties (vervanging, aanpassingen en infrastructureel beheer en onderhoud in een situatie met en in een situatie zonder een nieuwe sluis) toe te passen op de werkelijke kosten van de kanaalaanpassingen en infrastructureel beheer en onderhoud in de situatie met de nieuwe sluis.

Artikel 9
Kosten, kostenverdeling en betalingsregeling

In het eerste lid wordt verwezen naar een kostenberekening overeenkomstig de Nederlandse systematiek. Dit betreft de Standaardsystematiek voor Kostenramingen (SSK), die goed aansluit bij projectmatig werken, zowel bij nieuwbouw, als bij infrastructureel beheer en onderhoud of sloop. In essentie biedt de SSK de samengepakte 'best practices' van een groot aantal partijen in de Nederlandse en Belgische grond-, weg- en waterbouw-markt. Bij dit model is een eenduidig begrippenkader ontwikkeld en er zijn checklists voor de verschillende kostencategorieën en kostengroepen gegeven. De methodiek biedt houvast voor het omgaan met risico's en onzekerheden in de raming en het vertalen daarvan in geld.

Het vierde lid bepaalt dat de Partijen uiterlijk achtentwintig jaar na ingebruikname van een kanaalaanpassing een afspraak moeten hebben gemaakt over de meerkosten van infrastructureel beheer en onderhoud over de volgende zeventig jaar. Er dient binnen de VNSC overeenstemming te zijn over de meerkosten.

Artikel 10
Nadere regeling

De Partijen hebben de vrijheid om te bepalen welke juridische vorm de toekomstige afspraken over kanaalaanpassingen zullen aannemen.

HOOFDSTUK 4
Toepasselijk recht en opdrachtgeverschap

Artikel 11
Toepasselijk recht

Aangezien de werken op Nederlands grondgebied plaatsvinden, is het Nederlandse recht van toepassing. De uitsluiting van de conflictregels inzake het internationaal privaatrecht is opgenomen om uit te sluiten dat, via Boek 10 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek, het internationaal privaatrecht van toepassing zou kunnen worden verklaard op de uitvoering van dit Verdrag.

Artikel 12
Opdrachtgeverschap en bestendige bestuurlijke monitoring

Uit het feit dat de werken op Nederlands grondgebied plaatsvinden, vloeit tevens voort dat Nederland, tenzij anders bepaald, juridisch opdrachtgever is.

Tegelijkertijd wordt er ook een rol gegeven aan de VNSC, zoals reeds vermeld onder artikel 3. Om de in het Verdrag opgenomen termijnen te kunnen eerbiedigen, geven de Partijen aan de VNSC de opdracht om een bestendige bestuurlijke monitoring uit te voeren. Deze monitoring bestaat uit het permanent waken over de voortgang van de verschillende stappen die moeten leiden tot de tijdige realisatie van de in het Verdrag omschreven werken volgens de daartoe bepaalde termijnen. Zij zorgt voor een adequate uitvoeringsstructuur die aan de hand van plannen van aanpak de respectieve fases doorloopt.

HOOFDSTUK 5

Overleg en geschillenbeslechting

Artikel 13

Overleg bij onvoorziene omstandigheden

Bij onvoorziene omstandigheden zullen de Partijen overleg plegen. Onvoorziene omstandigheden omvatten geen wijzigingen van de nationale regelgeving van de Verdragsluitende Partijen. Indien er door nieuwe internationale en EU-regelgeving of daarop betrekking hebbende jurisprudentie extra eisen worden gesteld, valt dit wel onder onvoorziene omstandigheden die besproken dienen te worden door de bewindspersonen.

Artikel 14

Geschillenbeslechting

Dit artikel regelt de beslechting van alle mogelijke geschillen over het Verdrag. Deze bepaling alsmede de regels omtrent de samenstelling en de procedure van het scheidsgerecht opgenomen in bijlage G bij het Verdrag, betreffen een standaardregeling die veel wordt gebruikt in bilaterale verdragen. Het Permanente Hof van Arbitrage te Den Haag heeft arbitrageregels opgesteld, die gehanteerd worden om een vlotte en efficiënte doorloop te kunnen garanderen.

Bij een eventuele geschillenbeslechting wordt het Engels of Nederlands gehanteerd om het onderling communiceren tussen de scheidslieden eenvoudig te laten verlopen.

HOOFDSTUK 6

Slotbepalingen

Artikel 15

Wijziging van het Verdrag

Het Verdrag voorziet in twee wijzigingsprocedures. Voor het Verdrag zelf en bijlage G geldt de normale procedure voor wijziging van verdragen, overeenkomstig de constitutionele vereisten van beide Partijen. Voor de andere bijlagen geldt een vereenvoudigde procedure. Het wijzigen van deze bijlagen kan geschieden via de schriftelijke overeenstemming tussen de Bewindslieden. Dit biedt de mogelijkheid om flexibel te handelen. Een formele verdragswijziging kent immers normalerwijs een lange doorlooptijd.

Artikel 16
Bijlagen

Dit artikel bepaalt dat de bijlagen een onlosmakelijk deel van het Verdrag vormen, wat betekent dat ze op dezelfde manier verbindend zijn. Het betreft de volgende bijlagen, waarvan bijlage F een nadere uitleg behoeft, die na de artikelsgewijze toelichting is opgenomen:

- bijlage A: omschrijving nieuwe sluis Terneuzen;
- bijlage B: de kaart met de gebieden waarbinnen afspraken gelden voor het aanleggebied. Tevens bepalen de lijnen de grenzen van het gebied waarbinnen afspraken gelden voor het onderhoud;
- bijlage C: betalingsregeling;
- bijlage D: een lijst met kanaalaanpassingen, die, hoewel zij geen onderdeel uit maken van het project, vanwege de afspraken over kostenverdeling toch uitdrukkelijk worden opgesomd;
- bijlage E: afwijkingen van de overeenkomsten, wat niet alleen het Programma van Eisen en de aanbidding omvat, maar ook andere juridische bepalingen;
- bijlage F: inzicht in de inhoud van onderhoud zoals oorspronkelijk bedoeld in de M-component bij de contractvorm DBFM en een indicatie van de onderhoudskosten over een periode van 30 jaar bij bestaande sluizen in Nederland en Vlaanderen (Zie nadere toelichting hieronder);
- bijlage G: samenstelling en procedure van het scheidsgerecht.

Artikel 17
Territoriaal toepassingsgebied

Dit artikel vloeit voort uit de aard van het Verdrag.

Artikel 18
Inwerkingtreding

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

NADERE TOELICHTING BIJ BIJLAGE F:

Uitgangspunten infrastructureel beheer en onderhoud

Als uitgangspunt in de planuitwerkingsfase gold dat het project wordt uitgevoerd door middel van een DBFM-contract (Design, Build, Finance, Maintain, een vergaande vorm van Publiek Private Samenwerking). In het besluit werd de mogelijkheid voorzien hiervan af te wijken wanneer tijdens de planuitwerkingsfase blijkt dat een andere contractvorm, namelijk Design & Build -contract ("DB", waarbij na aanleg het project wordt opgeleverd en onderhoud apart wordt gecontracteerd) meer voordelen biedt dan een uitvoering via DBFM.

Vlaanderen heeft een gemotiveerd verzoek gericht aan Nederland om de geïntegreerde DBFM-contractvorm te wijzigen naar een DB-contract. De Nederlandse bevoegde minister heeft hiermee ingestemd. Door de wijziging van contractvorm was het noodzakelijk over de aspecten van de Maintenance-component (M-component, onderhoud) nadere afspraken te maken.

Definities onderhoud

Door te opteren voor een DB-contract in plaats van een DBFM-contract is het van belang duidelijkheid te hebben over de inhoud en definities van de M-component. Door Vlaanderen en Nederland wordt deze gedefinieerd als functiebehoud. Naast functiebehoud – maar niet inbegrepen in de M-component – kan er ook sprake zijn van functieherstel en functieverbetering.

Onder functieverbetering wordt verstaan het uitvoeren van maatregelen waarbij afgeweken wordt van de functionele eisen waarmee de Nieuwe Sluis is ontworpen en gebouwd. Onder functieherstel wordt verstaan dat de sluis na oplevering niet voldoet aan één of meer functionele eisen die bij het ontwerp werden vastgelegd (bijvoorbeeld de vooraf bepaalde maximale schuttijd wordt niet gehaald). Al het onderhoud wat niet onder functieverbetering of – herstel valt, wordt als functiebehoud gedefinieerd (=M uit DBFM).

Functiebehoud kan onder meer bevatten: het vervangen en repareren van onderdelen vanwege slijtage of veroudering, conserverend onderhoud uitgevoerd om te voorkomen dat ingeteerd wordt op de levensduur van het project, het vervangen van (onderdelen van) installaties vanwege niet-beschikbaarheid van onderdelen, en het dagelijkse onderhoud dat zorg draagt voor het dagelijks operationeel zijn van het object.

Raming

Voor de raming van het uit te voeren onderhoud in het kader van functiebehoud worden naast bovenvermelde activiteiten ook de kosten opgenomen die de opdrachtnemer calculeert voor algemene kosten, risico, engineering en winst. Ook bijkomende kosten zoals verkeersmaatregelen, milieumaatregelen, coördinatie en het onderhoudsmanagement-systeem worden opgenomen in de beprijzing. Voor de raming werd gerekend op 30 jaar onderhoud.

Er zijn verschillen tussen Nederland en Vlaanderen in de wijze waarop, en door wie het ontwerp, beheer en onderhoud van grote projecten wordt uitgevoerd. Dit verschil in werkwijze kan gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheid, de inzet van eigen of ander personeel, de omvang van de kosten en de wijze waarop kosten en risico's worden gedragen.

In de Public Private Comparator ("PPC", een methodiek om de meest aantrekkelijke uitvoeringsvariant te identificeren) uit 2008 zijn de kosten voor onderhoud voor de nieuw te bouwen sluis geraamd op 2,5 miljoen euro per jaar, of 75 miljoen euro in totaal. Om een inzicht te krijgen in de te verwachten kosten werden de werkelijke bedragen van gelijkaardige projecten in Vlaanderen (Zandvliet- & Berendrechtsluis) en Nederland (Westsluis Terneuzen) met elkaar vergeleken. In deze vergelijking is naar voren gekomen dat de verwachte onderhoudskosten voor de Westsluis voor de komende periode van 30 jaar 72,3 miljoen euro bedragen (prijspeil 2012) en de gemiddelde verwachte onderhoudskosten van de Zandvliet en Berendrechtsluis 63,6 miljoen euro bedragen (prijspeil 2006). Dit is exclusief baggerkosten van de voorhaven Terneuzen. Deze evaluatie geeft een indicatie van onderhoudskosten van een zeesluis. De verwachte omvang van de onderhoudskosten van de nieuwe zeesluis komen voort uit de raming door het project van de Nieuwe Sluis.

Verdere aanpak

Zoals bepaald in het Besluit van het politiek college van de VNSC (19 maart 2012) zal Nederland de vaste bijdrage leveren van 141,9 miljoen € (prijspeil 2008) voor de bouw en het onderhoud over de eerste 30 jaar van de sluis. Vlaanderen zal de Nederlandse bijdrage aanvullen tot het daadwerkelijk benodigde bedrag. Vanwege de bouw van een grotere sluis te Terneuzen, zal ook de vaargeul in de voorhaven van Terneuzen verdiept en aangepast moeten worden. De voorhaven wordt momenteel onderhouden door Nederland met jaarlijkse kosten van ca. 0,7 miljoen euro. De bijkomende kosten voor de verdieping ten gevolge van de bouw van de nieuwe sluis zullen voor rekening van Vlaanderen zijn.

Omdat nu niet duidelijk is wat deze bijkomende kosten zijn, wordt voorgesteld dat – naar de geest van het Besluit van 2012 – Vlaanderen de risico's op zich neemt en instaat voor de verdieping en het onderhoud van de voorhaven. In het onderhoud van de voorhaven zijn ook de vaargeulen naar West- en Oostsluis begrepen evenals de bereikbaarheid van wacht- en ligplaatsen aldaar. Vlaanderen stelt voor om het geheel van de kosten van het onderhoud van de voorhaven op zich te nemen. De kosten die voorheen door Nederland werden gemaakt voor het onderhoud van de voorhaven (vóór verdieping) – (momenteel geraamd op ca. 0,7 miljoen euro/jaar) – worden verrekend met de kosten die Vlaanderen maakt voor het onderhoud van de aangepaste voorhaven. Gezien het feit dat Vlaanderen omvangrijke baggerwerken uitvoert op de Schelde kan Vlaanderen hierbij gebruik maken van schaalvoordelen. Op deze wijze kan een win-win situatie voor zowel Nederland als Vlaanderen bereikt worden.

Door het wijzigen van het uitgangspunt voor de contractvorm – van een DBFM naar een DB-contract - vergen kwalitatieve en pecuniaire aspecten van de M component tijdens de planuitwerkingsfase meer aandacht. De ervaring en technische expertise die Vlaanderen heeft opgebouwd inzake beheer van diverse zeesluizen en recent met de voorbereiding en de constructie van Deurganckdoksluis, kunnen worden ingezet in de planuitwerkingsfase en de beoordeling van de offertes.

Vóór de zogenaamde KAD 95% toets (toets van het Loket Kwaliteitsborging Aanbestedingsdossier bij RWS op een dossier dat voor 95% gereed is) moeten Nederland en Vlaanderen de M-component op punt gesteld hebben. Tijdens deze eindtoets, voorafgaand aan de Gate Review 3, moet het aanbestedingsdossier afgerond zijn en is er een beter zicht op de werkelijk te verwachten onderhoudskost van de Nieuwe Sluis en voorhaven. Een Gate Review is een middel om projectrisico's te reduceren. Uitgangspunt hiervoor is de raming van de kosten van infrastructureel beheer en onderhoud van deze sluis en voorhaven waarbij wordt gestreefd naar een variatiecoëfficiënt van 10%. Het betreft hier de raming die in het kader van de planuitwerkingsfase voor het voorkeursalternatief dient te worden opgesteld met als doel de projectbeslissingen binnen Nederland mogelijk te maken, waarin in de verkenning planuitwerking en realisatie het kader van Life Cycle Costs (LCC, een methodiek die de kosten optimaliseert over de gehele verwachte levensduur) is verwerkt.

**BIJLAGE:
VERGELIJKING INDICATIEVE ONDERHOUDSKOSTEN**

1. Algemeen

In het traject om tot de realisatie te komen van een Nieuwe Sluis in Terneuzen werd in 2012 een politiek akkoord gesloten tussen Nederland en Vlaanderen. Hierin werd een alinea opgenomen betreffende de kosten (punt 2c):

*"De kosten voor onderhoud gedurende 30 jaar na ingebruikneming zijn in het aanvullend onderzoek na de verkenning geraamd in vaste en variabele kosten en bedragen tezamen 75 miljoen euro (exclusief BTW, prijspeil 2008)."*¹

Eind 2013 werd vanuit de stuurgroep de vraag geformuleerd om op basis van "gelijkaardige" sluisen in Nederland en Vlaanderen de oefening te doen naar het realiteitsgehalte van de bovenvermelde 75 miljoen euro. In januari 2014 werd een gezamenlijke nota opgesteld met opgave van deze onderhoudskosten. Deze werden vanuit Nederlandse zijde gebaseerd op de Westsluis Terneuzen en aan Vlaamse zijde op basis van de gemiddelde kost van Zandvliet- en Berendrechtsluis.

Begin september 2014 werden de cijferwaarden door beide partijen verduidelijkt.

2. Kostenopgave nota januari 2014 (exclusief BTW)

Voor Nederland:

Vast onderhoud:	17,6	miljoen €
Variabel onderhoud:	50,4	miljoen €
Herstelmaatregelen:	7,6	miljoen €
Verbetermaatregelen:	2,5	miljoen €
Totaal	78,1	miljoen € (niveau 2012)
Baggeren voorhaven	30	miljoen €

Voor Vlaanderen:

Decreetskosten ² :	34,8	miljoen €
Groot onderhoud:	28,8	miljoen €
Totaal	63,6	miljoen € (niveau 2006)

¹ De 75 miljoen € kan opgesplitst worden in 27 miljoen € voor het vast onderhoud en 48 miljoen € voor het variabele onderhoud. In de totaalsom was er 8 miljoen € baggerwerk voorzien.

² Decreetskosten zijn de jaarlijkse operationele kosten voor het onderhoud en de exploitatie van een sluis.

3. Evaluatie vanuit Vlaanderen

Kostprijs Vast Onderhoud (17,6 miljoen €)

Hierbij wordt verwezen naar Risico Inventarisatie Natte Kunstwerken (RINK 2011) die een kosteninschatting doet over 20 jaar, inbegrepen BTW (19% in 2011). De methodiek van het ramen van kosten is voor RINK dezelfde als voor de Nieuwe Sluis (SSK2010), waarbij voor de Nieuwe Sluis LCC als uitgangspunt wordt gehanteerd.

Voor de begroting van het Vast Onderhoud wordt de managementsamenvatting gebruikt waarin een vast onderhoud per jaar op basis van Quick Scan wordt opgegeven van 584 k€/jaar. Voor 30 jaar geeft dit dan $584 \text{ k€} \times 30 = 17,52$ miljoen €.

Om coherent te zijn met de andere kostenopgaves dient dit nog verminderd te worden met de BTW. Dit geeft $17,52 : 1,19 = 14,72$ miljoen €.

In deze opgaven is geen vast onderhoud opgenomen voor de bruggen. In de verduidelijking van het variabel onderhoud werd opgegeven dat de vaste kost voor de bruggen 0,1 miljoen € per jaar (inclusief BTW) zou zijn. Over 30 jaar geeft dit 3 miljoen € of 2,52 miljoen € (exclusief BTW).

Samengeteld geeft dit 17,24 miljoen €. Na afstemming met Nederland is het verschil alleen nog het gevolg van afrondingen.

Kostprijs Variabel Onderhoud (50,4 miljoen €)

De kosten van 2012-2031, zoals opgenomen in de managementsamenvatting zijn opgeteld (29,49 k€) en gedeeld door 19 (jaren). Afgerond levert dit €1,6 miljoen /jaar op (of 1,36 miljoen €/jaar exclusief BTW). Daarbij is opgeteld de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten van de bruggen ca. € 0,4 miljoen/jaar (niet traceerbaar; de onderhoudskosten van de vernieuwde bruggen Westsluis zijn nog niet gevalideerd door NL). De € 2,0 miljoen per jaar over 30 jaar is vervolgens gecorrigeerd met het BTW-percentage van 19% (hiermee is door RINK in 2011 gerekend). Dit geeft dan 50,4 miljoen €.

De jaarlijkse variabele kost voor bruggen, gemiddeld per jaar, wordt in Vlaanderen begroot op 0,23 miljoen €/jaar. Na overleg met Nederland wordt dit bedrag bepaald op 0,3 miljoen €/jaar (exclusief BTW).

In totaal geeft dit dan $(1,36 + 0,3) \times 30 = 49,8$ miljoen € (exclusief BTW)

Kostprijs herstelmaatregelen (7,6 miljoen €)

Dit cijfer kan niet achterhaald worden. In de managementsamenvatting is voor de herstelmaatregelen (herstel van onderdelen die niet meer leverbaar zijn of niet meer voldoen aan regelgeving) een bedrag opgenomen van 777 k€ over 4 jaar. Als dit zou worden geëxtrapoleerd naar 30 jaar geeft dit 5,82 miljoen €, of 4,9 miljoen € (exclusief BTW). Er wordt daarom voor herstelmaatregelen verder uitgegaan van 4,9 miljoen € (exclusief BTW).

In de kostenopgave van Vlaanderen is dit inbegrepen in het Groot onderhoud.

Kostprijs Verbetermaatregelen (2,5 miljoen €)

Deze maatregelen hebben tot gevolg dat de prestatie of beschikbaarheid wordt verhoogd. Dit bedrag is niet traceerbaar.

In de voorafgaande besprekingen is echter gesteld dat verbetermaatregelen niet tot de scope van deze oefening behoren, en hier dan ook niet dienen te worden meegenomen.

Kostprijs Baggerwerken

Na controle door Nederland wordt dit bedrag herleid naar 21,6 miljoen € (exclusief BTW).

4. Samenvatting

Op basis van het bovenstaande nazicht krijgt men de volgende bedragen exclusief BTW:

Voor Nederland:

Vast onderhoud:	17,6	miljoen €
Variabel onderhoud:	49,8	miljoen €
Herstelmaatregelen:	4,9	miljoen €
<u>Verbetermaatregelen:</u>	<u>0</u>	<u>miljoen €</u>
Totaal	72,3	miljoen € (niveau 2012)
Baggerkost:	21,6	miljoen €

Voor Vlaanderen:

Decreetskosten:	34,8	miljoen €
<u>Groot onderhoud:</u>	<u>28,8</u>	<u>miljoen €</u>
Totaal	63,6	miljoen € (niveau 2006)

Het verschil in de verhouding vast/variabel tegenover decreetskosten/groot onderhoud zit gedeeltelijk in het feit dat werken met hoge herhaalfrequentie en relatief lage kost in de decreetskosten zijn opgenomen in Vlaanderen en in Nederland deze bij het variabel onderhoud horen.

Daarnaast is een aantal factoren van invloed op het verschil in kosten:

- Het prijspeil. Voor Vlaanderen 2006, voor Nederland 2012. Uitgaande van een gemiddelde prijsstijging van 1,5%/jaar stijgt het daarvoor gecorrigeerde bedrag van Vlaanderen van 63,6 naar 69,5 miljoen €.
- De wijze van opbouw van de kosten. De kostenopbouw van Vlaanderen is dat alle maatregelen met een interval van meer dan 30 jaar niet meegenomen zijn in de kosten. Voor Nederland geldt dat de kostenopbouw een voorspelling is over de komende 20 jaar, waarbij vervangingen zijn meegenomen voor zover die in de periode van 2012-2031 vallen. Er is geen onderzoek gedaan naar deze maatregelen.

- Een hoeveelheids- en prijsverschil op maatregelniveau (bijvoorbeeld het vervangen van een onderdeel). De sluizen verschillen qua ontwerp en grootte, met verschillende componenten, wat een vergelijking erg lastig maakt. Een verschillenanalyse is niet uitgevoerd.

Deze evaluatie geeft een indicatie van onderhoudskosten van een zeesluis. De verwachte omvang van de onderhoudskosten van de nieuwe zeesluis komen voort uit de raming door het project van de Nieuwe Sluis.

5. Risico-inschatting van de kostprijzen

Vlaanderen

De opgave van de decreetskosten zijn gebaseerd op het effectieve cijfermateriaal van 2004 en 2005. Hierop is derhalve geen risico overschot bij te tellen. Voor het groot onderhoud worden er kostprijzen vooropgesteld die zijn gebaseerd op uitvoeringen van gelijkaardige werken. De risicocomponent is hier ook te verwaarlozen.

Nederland

De prijsopgave is gestoeld op RINK 2011-Inspectierapport. Dit is een overzicht van de maatregelen, met prijs per eenheid, interval (frequentie) en dergelijke. Dit is de basis geweest voor de kostenopstelling zoals opgenomen in de Managementsamenvatting. In de laatste kolom is de Westsluis opgenomen. RINK staat voor Risico Inventarisatie Natte Kunstwerken.

De basisgegevens worden verhoogd met opslagen ten behoeve van uitvoeringskosten, algemene kosten, winst en risico en BTW (19%). De kostenopstelling in de Managementsamenvatting is gebruikt voor de gezamenlijke nota, gecorrigeerd voor BTW, gecorrigeerd voor 30 jaar (RINK bestrijkt 20 jaar), toegevoegd onderhoudskosten voor de twee bruggen.

Gedaan in tweevoud te *Terneuzen* op *5 februari* 2015 in de Nederlandse taal.

Voor het Vlaamse Gewest



Voor het Koninkrijk der Nederlanden

