

Vergaderjaar 2021–2022

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 352

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2022

In de nacht van 1 op 2 januari 2019 verloor het containerschip MSC Zoe 342 containers boven de Wadden. Naar aanleiding hiervan hebben de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en een internationaal onderzoeksteam onderzoek gedaan naar de routespecifieke risico's van grote containerschepen op de vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden resp. naar de toedracht van het ongeval. Op 25 juni 2020 is het rapport van de OvV en het internationale onderzoeksrapport naar uw Kamer gestuurd, met daarbij een eerste reactie op hoofdlijnen¹. Op 26 november 2020 is de kabinetsreactie op het OvV-rapport met uw Kamer gedeeld², gevolgd door een eerste voortgangsbrief op 26 mei 2021³ en een tweede op 19 november 2021⁴. Hierin is toegezegd u voor het zomerreces opnieuw over de voortgang te zullen informeren. Met deze derde voortgangsbrief wordt die toezegging gestand gedaan.

In vervolg op eerdere discussies met uw Kamer, en naar aanleiding van extern onderzoek⁵, heb ik besloten om actieve verkeersbegeleiding in te stellen voor schepen die de vaarroutes boven de Wadden gebruiken. In deze brief wordt dit besluit toegelicht.

Bijgevoegd vindt u ten slotte twee rapporten van MARIN over het gedrag van containerschepen in slechte weersomstandigheden boven de Wadden (zie hierna bij aanbeveling 5).

¹ Kamerstuk 31 409, nr. 291.

² Kamerstuk 31 409, nr. 308.

³ Kamerstuk 31 409, nr. 320.

⁴ Kamerstuk 31 409, nr. 337.

⁵ Het onderzoeksrapport van Arcadis is u toegezonden als bijlage bij de tweede voortgangsbrief van 19 november 2021.

Voortgang aanbevelingen OvV-rapport

Hieronder wordt de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen uit het OvV-rapport weergegeven. Aanbeveling 4 was gericht aan Nederland Maritiem Land en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNRR) en wordt daarom hieronder niet vermeld.

Aanbeveling 1

Neem in samenwerking met de Waddenstaten Duitsland en Denemarken het initiatief voor een concreet voorstel aan de IMO met maatregelen voor de internationale containerscheepvaart om containerverlies op beide vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden te voorkomen. Dat kan bijvoorbeeld door herziening van technische standaarden, het instellen van beperkingen, aanbevolen routes, voorzorgsgebieden (precautionary areas), verkeersbegeleiding en/of informatievoorziening. Benut daarbij de status van de Waddenzee als Particularlyly Sensitive Sea Area (PSSA) en de mogelijkheden van de IMO-standaarden voor het treffen van maatregelen ter bescherming van een PSSA. Maak gebruik van de uitkomsten van dit onderzoek en andere onderzoeken naar routespecifieke risico's (zie ook aanbeveling 5).

Nederland heeft samen met Duitsland en Denemarken een voorstel ingediend bij de IMO voor aanpassing van bestaande, internationaal vastgestelde routeringsmaatregelen boven de Wadden. De voorgestelde aanpassing van de routeringsmaatregelen bestaat uit een aanbeveling in de beschrijving van de bestaande vaarroutes conform de waarschuwingen die de Kustwacht en de Duitse autoriteiten aan containerschepen geven. In dit voorstel wordt de verbinding gelegd met de PSSA-status van de Waddenzee. De inhoudelijke behandeling van het voorstel staat bij IMO gepland voor eind juni.

Aanbeveling 2

Informeer rederijen en kapiteins van grote containerschepen op structurele wijze over de vier in dit onderzoek naar voren gekomen hydrodynamische fenomenen die zich bij dwarsscheepse hoge golven kunnen voordoen op de beide vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden. Vermeld hierbij dat deze fenomenen en combinaties van deze fenomenen bij grote, brede en stabiele containerschepen krachten veroorzaken die kunnen leiden tot verlies van containers.

Ter uitvoering van deze aanbeveling zijn direct na verschijning ervan de uitkomsten van het aanvullende MARIN-onderzoek⁶ onder de aandacht gebracht van KVNRR, de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK), de ICS en de *International Federation of Shipmasters» Associations* (IFSMA), die deze informatie aan hun leden hebben doorgestuurd.

Aanbeveling 3

Geef de Kustwacht de taken, bevoegdheden en middelen die nodig zijn om containerschepen te begeleiden zodat schepen onder alle golf- en weersomstandigheden veilig varen langs de Waddeneilanden. Onderzoek hiervoor de mogelijkheden voor verkeersbegeleiding van containerschepen, zoals het instellen van een VTS-gebied, actieve verspreiding van waarschuwingen aan de scheepvaart over heersende weers- en golfcondities in het Nederlandse deel van de Noordzee en innoveren in de manier

⁶ Kamerstuk 31 409, nr. 301.

waarop dergelijke informatie wordt aangereikt. Betrek de Kustwacht en Rijkswaterstaat bij het vormgeven van deze rol en verantwoordelijkheid. Zoek hierbij ook samenwerking en/of afstemming met Duitsland over de beoogde taken.

Uw Kamer heeft meerdere keren gewezen op het belang van verkeersbegeleiding van containerschepen boven de Wadden, zoals in de moties Schonis/Postma (D66/CDA)⁷ en Tjeerd de Groot/Geurts (D66/CDA)⁸. In de kabinetsreactie op het OvV-rapport heeft mijn ambtsvoorganger aangekondigd de mogelijkheden voor verkeersbegeleiding van containerschepen te zullen onderzoeken. Het rapport naar aanleiding van het onderzoek, uitgevoerd door Arcadis in samenwerking met de Nationale Nautische Verkeersdienst Opleiding (NNVO), is op 19 november 2021 naar uw Kamer gestuurd. Op basis van dit rapport, en na afstemming met RWS, de Kustwacht, Rijkshavenmeesters en de buurlanden Duitsland en Denemarken, heb ik besloten tot het instellen van verkeersbegeleiding voor containerschepen boven de Wadden. Dit besluit wordt hieronder toegelicht.

Verkeersbegeleiding is een verzamelnaam voor de ondersteuning van vaarweggebruikers door een kuststaat, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen actieve (*Vessel Traffic Service; VTS*) en passieve (*Vessel Traffic Monitoring; VTM*)⁹ verkeersbegeleiding. In het Arcadis-rapport wordt bevestigd dat verkeersbegeleiding kan bijdragen aan de reductie van risico's zoals containerverlies, waarmee een positief effect op de scheepvaartveiligheid en op de bescherming van het mariene milieu bereikt kan worden. Het is echter belangrijk om te benadrukken dat verkeersbegeleiding, met name in uitzonderlijke (weers)omstandigheden, het risico op incidenten nooit volledig zal kunnen wegnemen.

Deelname van schepen aan een VTS in het gebied nabij de Wadden kan alleen op basis van vrijwilligheid, omdat de internationaal vastgestelde scheepvaartroutes (deels) buiten de territoriale zee liggen. In de praktijk houdt dit in dat er op de routes boven de Wadden geen verplichtende verkeersaanwijzingen kunnen worden gegeven. Mondiaal is het beeld echter dat de scheepvaart vrijwel zonder uitzondering deelneemt aan een vrijwillig VTS en zich in het algemeen goed aan de adviezen van een dergelijk VTS houdt. De eindverantwoordelijkheid voor navigatie ligt altijd bij de kapitein. Op basis van het Arcadis-rapport en de afstemming met de eerdergenoemde partijen heb ik besloten tot het instellen van actieve verkeersbegeleiding (VTS) in een afgekaderd gebied ten noordwesten van Den Helder, uit te voeren door de Rijkshavenmeester Den Helder.

De belangrijkste argumenten hiervoor zijn als volgt:

- VTS komt voor het gebied nabij de Wadden permanent (24/7) beschikbaar, voor alle schepen en onder alle weersomstandigheden. Bij actieve verkeersbegeleiding is de operator volledig en continu beschikbaar voor het ondersteunen van het scheepvaartverkeer. Zo wordt elke kapitein op elk moment (gevraagd en ongevraagd) voorzien van informatie die hem helpt in de besluitvorming aan boord.
- Om in vergelijkbare situaties in omliggende landen zoals Duitsland, Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zo veel mogelijk uniformiteit te bewerkstelligen, wordt nauw aangesloten bij de werkwijze in de buurlanden. Op deze wijze is de ondersteuning vanuit kuststaten voor de zeevarende vergelijkbaar en voorspelbaar. Dit komt

⁷ Kamerstuk 35 570 XII, nr. 40.

⁸ Kamerstuk 31 409, nr. 314.

⁹ Hierbij ligt de focus op verstrekken van *maritime safety information*: geven van informatie en advies alleen wanneer daar aanleiding toe is.

de scheepvaartveiligheid ten goede en bevordert daarnaast de samenwerking met de buurlanden.

- De inrichting van VTS focust zich met name op informatievoorziening en advisering aan de scheepvaart op het gebied van verkeersstromen alsook van factoren die van invloed kunnen zijn op navigatie zoals weersomstandigheden, golven en overig scheepvaartverkeer. Daarnaast is de specifieke aandacht voor bescherming van natuur- en milieuwwaarden een belangrijk element. Dit sluit nauw aan bij Aanbeveling 1 om de status van het Waddengebied als *Particularly Sensitive Sea Area* (PSSA), en de mogelijkheden van de IMO-standaarden voor het treffen van maatregelen ter bescherming van een PSSA, zo veel mogelijk te benutten.

Ruimtelijke ontwikkelingen op zee (met name de toename van het aantal windparken) leiden tot een toename van risico's voor de scheepvaartveiligheid. Recente incidenten in en om windparken, zoals met de *Julietta D* op 31 januari jl., zijn hiervan een tastbaar voorbeeld. Ik heb daarom tevens besloten tot passieve verkeersbegeleiding (VTM), uit te voeren door de Kustwacht, rondom (te ontwikkelen) windparken. Om de toenemende risico's te mitigeren, wordt een uitgebreid pakket aan maatregelen voor scheepvaartveiligheid rond windparken geïmplementeerd. VTM wordt hierin een belangrijk element. Deze passieve vorm van verkeersbegeleiding past bij de huidige kerntaken van de Kustwacht zoals maritieme dienstverlening en kan daarnaast een directe meerwaarde hebben voor handhaving en voor de incidentenbestrijding.

De volledige invoering van actieve VTS ten noordwesten van Den Helder vergt minimaal drie jaar vanwege de aanpassing van nationale en internationale regelgeving, het werven en opleiden van personeel, en het uitbreiden van nautische apparatuur. De eerste stappen zijn inmiddels gezet. De komende jaren wordt toegewerkt naar volledige implementatie. Voor VTM rondom (te ontwikkelen) windparken is de beoogde implementatiedatum gesteld op begin 2025. Dit traject zal de verdere uitrol van windenergie op zee volgen.

Tot aan volledige implementatie van VTS zal de Kustwacht blijven voorzien in haar huidige werkwijze, waarbij containerschepen in stormomstandigheden afhankelijk van hun grootte vanaf een bepaalde golfhoogte waarschuwingen en adviezen ontvangen. Met deze werkwijze door de Kustwacht is er volgens het Arcadis-rapport feitelijk reeds sprake van een passieve vorm van verkeersbegeleiding. In nauw overleg met de Kustwacht zal worden bezien of voortzetting van de huidige vorm van passieve verkeersbegeleiding in te passen is in de taakopdracht van de Kustwacht, of dat versteviging daarvan aan de orde is.

Hiermee zijn de moties Schonis/Postma (D66/CDA) en Tjeerd de Groot/Geurts (D66/CDA) afgedaan.

Aanbeveling 5

Onderzoek in hoeverre de in dit rapport genoemde routespecifieke risico's op containerverlies op de vaarroutes nabij de Waddeneilanden kunnen optreden bij verschillende typen containerschepen en bij verschillende meteorologische en maritieme omstandigheden. Betrek in dit onderzoek alle incidenten en andere signalen die mogelijk duiden op andere nog niet onderkende risico's van containerverlies op genoemde vaarroutes.

Afgelopen februari is door MARIN in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een nader onderzoek afgerond naar het effect

van groenwater¹⁰ op kleinere containerschepen (*feeders*¹¹). Dit onderzoek is onderdeel van een uitgebreider MARIN-onderzoek naar definitieve beperkende golfhoogten voor alle containerschepen op de routes boven de Waddeneilanden, dus niet alleen voor feeders maar ook voor grotere containerschepen zoals het type MSC Zoe. Dit bredere onderzoek is recent afgerond. Beide rapporten zijn bijgevoegd. Ook Duitsland doet onderzoek naar scheepsgedrag op de routes boven de Waddeneilanden. De resultaten daarvan worden in juli verwacht. In augustus is er een overleg gepland met Duitsland en Denemarken waarin de resultaten van de genoemde onderzoeken integraal worden geëvalueerd, en waarbij wordt besproken in hoeverre deze aanleiding geven tot aanpassing van het huidige geharmoniseerde routeadvies. Uw Kamer zal over de uitkomsten hiervan geïnformeerd worden.

Aanbeveling 6

Maak een periodieke risicoanalyse van de routespecifieke risico's die tot containerverlies kunnen leiden op de vaarroutes nabij de Waddeneilanden met het oog op de veiligheid van de scheepvaart en bescherming van de Noordzee en het Waddengebied en maak deze analyse tot een vast onderdeel van het Noordzeebeleid. Maak hierbij in ieder geval gebruik van een systeem van monitoring en analyse van zeescheepvaartvoorvallen en bijna-voorvallen op deze vaarroutes. Betrek hierin ook de ontwikkelingen in de scheepvaart zoals schaalvergroting, veranderingen in het verkeersbeeld van de scheepvaart en (toekomstige) wijzigingen in infrastructuur en gebiedsactiviteiten op de Noordzee.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie vinden periodieke risicoanalyses ter ondersteuning van het maritieme veiligheidsbeleid op de Noordzee al plaats. De risicoanalyse containertransport zal elke vijf jaar worden herhaald, zodat ontwikkelingen in de containerscheepvaart, maar ook andere (ruimtelijke) ontwikkelingen die mogelijk tot gewijzigde uitkomsten van de risicoanalyse leiden, tijdig gesignaleerd worden.

Overige acties

Tijdens het Tweeminutendebat Maritiem van 2 februari jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 45, item 3) heb ik toegezegd te zullen onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om een containerschip te inspecteren dat een advies van de Kustwacht in de wind heeft geslagen. Aanleiding hiervoor was het containerschip CSCL Pacific Ocean dat op 1 februari jl. onderweg was van Bremerhaven naar Rotterdam en daarbij de zuidelijke route nam. Navraag bij de Duitse autoriteiten leert dat ten tijde van de routekeuze van het schip de golfhoogte beneden de risicogrens lag en er nog niet actief werd geadviseerd. Als het schip wel een advies had ontvangen om de zuidelijke route te mijden, vormt het niet-opvolgen van dat advies overigens geen grond voor een inspectie; er is immers geen overtreding begaan. Het is niettemin goed dat de rederij weet heeft van een niet-opgevolgd Kustwachtadvies. De betreffende rederij zal daarom in voorkomende gevallen hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarbij zal het belang benadrukt worden van een veilige containervaart voor de leefomgeving in

¹⁰ Massief water van golven dat langs de zijkant van het schip omhoog spuit en tegen de containers slaat.

¹¹ Kleiner containerschip met een typische lengte van 163 m en breedte van 27 m. Grotere containerschepen zijn de Panamax met een typische lengte van 278 m en breedte van 32 m, en de ULCS (*Ultra Large Container Ship*) zoals de MSC Zoe met een typische lengte van 395 m en breedte van 59 m.

het Waddengebied. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een bredere bewustwording in de sector.

Nederland heeft samen met Duitsland, Frankrijk en de *International Chamber of Shipping* een voorstel ingediend voor de verplichting van een zogenaamde elektronische inclinometer¹² op containerschepen. Dit voorstel wordt eind juni behandeld in IMO.

Voor wat betreft het opsporen (*track and trace*) van verloren containers sluit Nederland aan bij een lopend EU-voorstel over het melden van containerverlies aan de walautoriteiten en een geharmoniseerde internationale (IMO) procedure. Nederland brengt hierbij een TNO-rapport in waarin de verschillende technische mogelijkheden staan omschreven. Een en ander staat in september op de agenda van IMO.

Tot slot

Met deze brief bent u geïnformeerd over de stand van zaken van de maatregelen om het risico op containerverlies ten noorden van de Wadden te verkleinen. Met de implementatie van verkeersbegeleiding wordt de komende jaren een belangrijke stap gezet. Voor het kerstreces wordt u opnieuw over de voortgang geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹² Apparaat dat de slingerhoek van het schip meet en registreert.