

Lessen en handelingsperspectieven naar aanleiding van de containerramp MSC ZOE

Position paper Waddenvereniging mede namens Stichting De Noordzee en Natuurmonumenten voor het rondetafelgesprek over het OVV-rapport containerramp MSC ZOE, 28 oktober 2020

Elke verloren container in de kwetsbare natuur van Noord- en de Waddenzee is er één te veel.

De natuurorganisaties zijn van mening dat de OVV (Onderzoeksraad voor Veiligheid) een zeer gedegen onderzoeksrapport heeft opgeleverd met aanbevelingen die een verschil kunnen maken. Terecht krijgt het belang van de bijzondere natuur van de Waddenzee en de Noordzee een prominente plaats in het rapport. De OVV stelt: “spullen uit containers horen niet in natuurgebieden en tasten de natuurwaarden aan, ongeacht de schade aan organismen”. “Het vervuilen van onze zeeën met bijvoorbeeld plastic is zowel cumulatief als onomkeerbaar”. “Elke verloren container is er één te veel.” Iets wat wij hartgrondig met de OVV eens zijn en wat de reden is voor een langetermijn-programmaplan.

Waarborg alle belangen bij containervervoer

Containervervoer op en rond de Nederlandse wateren raakt aan diverse belangen van economie, veiligheid en milieu. Van de betrokken partijen mag –evenals van private partijen– verwacht worden dat zij, individueel en gezamenlijk, zo zorgvuldig mogelijk omgaan met al deze belangen.

De OVV geeft aan dat organisatie van adequate (tegen)macht nodig is om ervoor te zorgen dat natuur- en milieubelangen ook gewaarborgd zijn. De Nederlandse overheid heeft de taak om de zorgvuldige omgang met de verschillende belangen te organiseren en hierop voortdurend kritisch te reflecteren.

Al lange tijd zorgen in Nederland

Natuurorganisaties en Eilandgemeenten hebben herhaaldelijk aangekaart dat ons enige natuurlijke UNESCO werelderfgoed Waddenzee en de Noordzee onvoldoende beschermd zijn tegen de gevolgen van de ongeremde groei van (container)scheepvaart. Ondanks de aanwijzing als Natura 2000 gebied, Particularly Sensitive Sea Area en natuurlijk Werelderfgoed, vinden geen periodieke risico-analyses plaats, worden geen beheersmaatregelen genomen en kan de Kustwacht niet optreden maar slechts adviseren. Hiermee volgt Nederland niet de afspraken die in februari 2014 tijdens de 12^e Trilaterale regeringsconferentie zijn vastgesteld door Nederland, Duitsland en Denemarken in het PSSA Wadden Sea operational plans. (<https://waddensea-worldheritage.org/resources/pssa-wadden-sea-operational-plans>) De laatste 15 jaar is er sprake van een verdubbeling van de capaciteit aan containerschepen en hebben zeker meer dan 10 incidenten op de Noordzee plaatsgevonden, waarbij meer dan 500 containers overboord zijn gegaan. Niet eerder is in Nederland een containerincident onderzocht waarbij zo duidelijk een verband is gelegd tussen de consequenties van containerverlies en de aantasting van natuurwaarden.

Ook internationaal zorgen

Dat het milieuaspect ook internationaal speelt is te lezen in de *Safety and Shipping Review* van 2019. Hierin wordt bevestigd dat de bezorgdheid groeit over de effecten voor het milieu van een verloren lading. Zware weersomstandigheden en het falen van sjorringen en containerbevestigingen worden genoemd als algemene oorzaken voor het verliezen van lading. Verzekeraars waarschuwen ook dat de toenemende grootte van de schepen tot een grotere opeenstapeling van risico's en verzekeringskosten leidt.

Kortom, Nederland staat niet alleen. Het roer moet om! Duizenden waddenliefhebbers, die de eerste weken van 2019 vrijwillig enorme hoeveelheden ladingresten hebben opgeruimd, wachten op actie om dit nooit meer te hoeven meemaken. Laat de ramp met de MSC ZOE een keerpunt zijn.

Handelingsperspectieven

Wij zullen ingaan op de vraag van de commissie voor Infrastructuur en Waterstaat welke mogelijke handelingsperspectieven wij zien om dit soort rampen te voorkomen.

Een goed begin

Op dit moment liggen er minstens 7 onderzoeken met gedegen conclusies en goede aanbevelingen naar aanleiding van de rampen met de MSC ZOE en de OOCL Rauma. Tevens ligt er, vooruitlopend op de kabinetsreactie, een kamerbrief van Minister van Nieuwenhuizen (d.d. 25 juni jl) waarin zij de conclusies van de OVV deelt en aangeeft vervolg te geven aan de oproep van OVV. Zij wil samen met Duitsland en Denemarken bezien hoe verder invulling te geven aan de noodzakelijke bescherming van het Waddengebied om aantasting van de natuurwaarden te voorkomen. Dit stemt ons hoopvol. Wij denken dat op dit moment voldoende ingrediënten aanwezig zijn om daadwerkelijk een veiligere containervaart te realiseren. Maar hoe ga je dit met elkaar organiseren? Daar ligt de grootste uitdaging. Hiervoor zijn een goede organisatie en een groot uithoudingsvermogen in de eerste plaats een absolute vereiste.

Integrale aanpak in samenhang over een lange termijn met voldoende menskracht en middelen

De OVV schrijft dat het minimaliseren van de risico's van containerverlies op de twee vaarroutes ten noorden van de Waddenzee een integrale aanpak vergt door betrokken partijen: de containerscheepvaartsector, de IMO en de Nederlandse overheid. Het is dus belangrijk om gezamenlijk aan de hand van alle aanbevelingen (zie bijlage) uit de verschillende onderzoeken een gemeenschappelijk en integraal programma te ontwikkelen. Daarbij is het noodzakelijk dat een instantie wordt aangewezen die, tijdens de uitvoering van het programma, de expliciet door de OVV genoemde zwakkere belangen (lees natuurbelangen) waarborgt. Gezien het internationale karakter komt naar onze mening UNESCO daar het meest voor in aanmerking. Uiteraard zijn wij als betrokken natuurorganisatie(s) ook bereid hier een bijdrage aan te leveren. Het programma zal een lange looptijd moeten hebben om de internationale doelstellingen te kunnen bereiken. Per aanbeveling zijn concrete acties, een tijdlijn, verantwoordelijke personen en een budget voor verschillende organisaties noodzakelijk.

Wij roepen Kamerleden op te waarborgen dat een programma, vergelijkbaar met het Deltaprogramma, wordt ontwikkeld waarin met verschillende partijen de aanbevelingen worden uitgevoerd om onze zeeën tegen de gevolgen van de containervaart te beschermen. Voortgang van het programma kan jaarlijks via openbare rapportages aan de Tweede Kamer plaatsvinden.

Risicobeheersing indien het toch mis gaat

Hoe goed we ook onze best zullen doen om de scheepvaart veiliger te maken, ongelukken zijn helaas niet uit te sluiten. Wanneer er onverhoopt toch lading in zee terecht komt, moeten we goed voorbereid zijn. Hierover hebben we verschillende aanbevelingen gedaan in onze position paper van 10 april 2019¹.

Tot slot willen wij opmerken dat de laatste capaciteitsnota van I&W en RWS² waarin bedreigingen, passende maatregelen, noodzakelijke bestrijdingscapaciteit, financiën en planning zijn uitgewerkt voor de zoute wateren dateert van mei 2006 met een looptijd tot 2010. Deze is, wat ons betreft, aan snelle vervanging toe.

De Waddenvereniging is dé landelijke organisatie die opkomt voor de belangen van de Waddenzee. Dat doen we door sterk in te spelen op alle ontwikkelingen die plaatsvinden in het gebied én door zoveel mogelijk mensen bij ons werk te betrekken. Wij zijn een particuliere, onafhankelijke en kritische vereniging.

¹ (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00440)

² (<http://publicaties.minienm.nl/documenten/om-kwetsbare-zee-en-deltagebieden-te-beschermen-capaciteitsnota>)

7 AANBEVELINGEN

Het minimaliseren van de risico's van containerverlies op de twee vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden vergt een integrale aanpak door de betrokken partijen: de containerscheepvaartsector, de IMO en de Nederlandse overheid. In het internationale onderzoek naar de toedracht van het voorval met de MSC ZOE en dit onderzoek naar risico's op de vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden worden aanbevelingen gedaan om containerverlies nabij het Waddengebied te voorkomen. De aanbevelingen van beide onderzoeken moeten in samenhang worden beschouwd.

Aanbevelingen internationaal onderzoeksrapport

In het internationale rapport¹³⁷ worden aanbevelingen gedaan aan de Panamese, Duitse en Nederlandse overheden om in IMO-verband de technische eisen die gesteld worden aan containerschepen te herzien. Meer specifiek gaat het dan om:

1. de ontwerpeisen die gesteld worden aan sjorsystemen en containers,
2. de eisen ten aanzien van belading en stabiliteit van containerschepen,
3. verplichtingen ten aanzien van instrumenten die inzicht bieden in slingerbewegingen en versnellingen, en
4. de technische mogelijkheden tot het detecteren van containerverlies.

Ook worden aanbevelingen gedaan aan de Duitse en Nederlandse overheden om in samenwerking met Denemarken de noodzaak van aanvullende maatregelen op deze vaarroutes dan wel aanpassingen aan de routes te onderzoeken en op basis daarvan een voorstel in te dienen bij de IMO. Daarnaast krijgt de reder van de MSC ZOE de opdracht om bemanning die in dit gebied vaart nadrukkelijk te attenderen op de routespecifieke risico's, en om hun schepen zo uit te rusten dan wel te beladen dat containerverlies wordt tegengegaan. Tenslotte wordt de internationale maritieme sector, via de *World Shipping Council* en de *International Chamber of Shipping*, opgeroepen om de veiligheidslessen uit het onderzoek actief te communiceren en het voortouw te nemen in het opstellen van veiligheidseisen en in het innoveren in zowel scheepsontwerp als containertransport zodat het risico op containerverlies ook in de omstandigheden zoals nabij het Waddengebied wordt geminimaliseerd.

De onderstaande aanbevelingen die volgen uit het onderzoek naar de vaarroutes zijn specifiek gericht aan Nederlandse partijen.

¹³⁷ De aanbevelingen staan in het toedracht rapport dat het resultaat is van het internationale onderzoek. Het complete rapport staat op de website van de Onderzoeksraad en van de BSU.

Initiatief tot internationale aanpak om containerverlies te voorkomen

In het gebied ten noorden van het Waddengebied gelden er op dit moment geen beperkingen voor de containerscheepvaart met betrekking tot de twee internationaal vastgelegde vaarroutes: de zuidelijke en de noordelijke vaarroute. Aanvullende routeringsmaatregelen voor (een bepaalde categorie) containerschepen kunnen alleen door IMO worden vastgesteld op initiatief van een of meer lidstaten.

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

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 *Particularly 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).

Aanpak op korte termijn

Besluitvorming bij de IMO is een langdurig proces. Daarom dient Nederland vanuit voorzorg ter bescherming van de Waddenzee, parallel aan dat proces zelf binnen de bestaande wettelijke kaders direct maatregelen te nemen om risico's op containerverlies te minimaliseren. Bovenal heeft de containerscheepvaartsector zelf een maatschappelijke verantwoordelijkheid om containerverlies te voorkomen, zeker nabij de Waddeneilanden maar ook elders.

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

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. Indien uit andere onderzoeken nog andere routespecifieke risico's naar voren komen, dienen rederijen en kapiteins ook hierover direct te worden geïnformeerd.
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 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.

Aan Nederland Maritiem Land en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders

4. Communiceer actief de lessen uit dit onderzoek en het internationale toedrachtsonderzoek en neem in uw nationale en internationale netwerken een voortrekkersrol in het overeenkomen en uitdragen van principes en industriestandaarden die de veiligheid van containervervoer in de nabijheid van de Wadden bevorderen.

Inzicht in routespecifieke risico's ten noorden van de Waddeneilanden

De risico's die door dit onderzoek aan het licht zijn gebracht hebben betrekking op een scenario voor grote, brede en stabiele containerschepen. Verder onderzoek is nodig om ook de risico's bij andere omstandigheden en andere type (container)schepen dan een groot containerschip als de MSC ZOE in kaart te brengen. De eerste stappen voor dit vervolgonderzoek zijn al gezet door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit verdient verdere opvolging.

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

5. Onderzoek in hoeverre de in dit rapport genoemde routespecifieke risico's op containerverlies op de vaarroutes nabij de Waddeneilanden kunnen optreden bij verschillende type 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.
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.