

Presentatie Rijkswaterstaat – Koen Dorsman en Wiljan Meijvogel

Goedemiddag allen,

Hopelijk hebben jullie tot nu toe genoten van de eerdere presentaties en het intermezzo. En hopelijk heeft dit de complexiteit van het juridische speelveld bij maritieme ongevallen op de Noordzee goed laten zien.

Mijn naam is Koen Dorsman en ik ben bijna twee jaar juridisch adviseur op de Noordzee bij Rijkswaterstaat Zee & Delta. Ik houd me bezig met de uitrol van windenergie op zee en ik ben onderdeel van de incidentenorganisatie van Rijkswaterstaat Zee & Delta. Hiervoor werkzaam geweest als schadebehandelaar marine bij Allianz, dus ik vind het erg leuk om bekende gezichten te zien zitten in de zaal.

Naast mij staat Wiljan Meijvogel, projectleider en adviseur Kustwacht bij Rijkswaterstaat Zee & Delta. Als adviseur Kustwacht en lid van de crisisorganisatie ondersteunt hij Rijkswaterstaat bij crisis en incidenten op de Noordzee.

In het komende half uur nemen Wiljan en ik jullie mee in de complexiteit van de Noordzee. Ik zal beginnen met de ontwikkelingen op de Noordzee: welke activiteiten spelen er, welke partijen hebben een belang bij de Noordzee en hoe worden deze belangen met elkaar verenigd. Gelet op de ambitieuze plannen van het kabinet met betrekking tot de energietransitie zal ik het een en ander vertellen over windenergie op zee.

Daarna zal ik scheepvaartveiligheid in het kader van de ontwikkelingen op de Noordzee toelichten. Als laatste sluit ik af met een kort deel over de juridische uitgangspunten die wij hanteren in geval van een incident.

Daarna zal Wiljan het praktijkvoorbeeld van de MSC Zoe met jullie doorlopen, waarbij de complexiteit van de praktische afwikkeling van een incident mooi naar voren komt.

Ontwikkelingen op de Noordzee

Het Nederlandse deel van de Noordzee, de exclusieve economische zone, is ongeveer anderhalf keer het landoppervlak van Nederland. De EEZ is ongeveer 57.000 vierkante kilometer groot.

Binnen dit oppervlak worden, zoals jullie hier rechts kunnen zien, veel activiteiten uitgevoerd. De donkergroene gebieden betreffen aangewezen Natura 2000-gebieden, die speciale wettelijke bescherming genieten.

De donkerblauwe gebieden betreffen aangewezen scheepvaartverkeersbanen. Deze 'snelwegen van de Noordzee' zijn in IMO-verband aangewezen. Ook de separatiezones en de ankergebieden zijn op de kaart opgenomen.

De kleine zwarte bolletjes zijn olie- en gasplatforms, die omringd worden door de olie en gasvelden die in het geel zijn aangegeven.

Donker oranje stukken zijn de zandwingebieden

De neutrale cirkels zijn militaire oefengebieden, waarin schietoefeningen plaatsvinden.

Op dit kaartje ontbreken nog een aantal activiteiten, waaronder de 10.000 km aan kabels en leidingen die in de bodem van de Noordzee liggen. De aansluitpunten hiervan zijn de grijs gekleurde stippen.

Zoals jullie kunnen zien spelen er ongelofelijk veel belangen op de Noordzee. Waarbij de vraag direct naar voren komt: hoe past windenergie op zee hier in?

Windenergie op zee

De Noordzee is een aantrekkelijk gebied om windturbines te plaatsen. Dit heeft drie hoofdredenen: de zee is relatief ondiep (gemiddeld genomen is het Nederlandse deel van de Noordzee ongeveer 40 meter diep). Ook heerst er een gunstig windklimaat en is de aanwezige infrastructuur zeer gunstig voor aanlanding van de elektriciteitskabels. Ook liggen er havens met veel capaciteit aan de kust voor het plaatsen van de windturbines en het leggen van kabels en leidingen. Dit alles maakt de Noordzee zeer aantrekkelijk voor windenergie op zee.

Het kabinet heeft lange termijn plannen gemaakt voor de uitrol van windenergie op zee. Om een perspectief te geven

- Momenteel bedraagt het geïnstalleerd vermogen (Borssele, PAWP, Luchterduinen, OWEZ en Gemini parken) die gezamenlijk 2.5 GW aan elektriciteit kunnen opwekken. Dit zijn de donkerblauwe stukken op de Noordzee
- Middels de routekaart 2030 en de aanvullende routekaart 2030 is de doelstelling om in 2030 dit te verhogen naar ongeveer 21 GW.
 - o Momenteel zijn de windparken Hollandse kust noord en Hollandse kust Zuid in aanbouw.
 - o De tender van Hollandse kust West is net gewonnen door Ecowende (Eneco en Shell) en RWE.
 - o Op de planning staat dat eind van dit jaar de tender voor het windpark IJmuiden Ver wordt uitgeschreven.
 - o Als laatste zijn nog de windenergiegebieden Nederwiek en Doordewind, die nu in voorbereiding zijn

Deze windparken worden gerealiseerd middels kavelbesluiten. Een kavelbesluit is een besluit dat alle voorwaarden bevat die moeten worden nageleefd door de windparkexploitanten. In dit besluit worden alle belangen, die net kort aan bod zijn gekomen, afgewogen. Als het besluit onherroepelijk is, wordt er een tenderprocedure op grond van dit setje regelgeving gestart.

Scheepvaartveiligheid

In dit kavelbesluit wordt dus ook het belang van scheepvaartveiligheid gewogen. Om de scheepvaartveiligheid te waarborgen, worden verschillende maatregelen genomen. Denk hierbij aan sensoren om toe te zien en waar nodig te handhaven op de scheepvaart, het aanbrengen van nautische markeringen, maar ook de uitbreiding van capaciteit voor verkeersbegeleiding, personeel voor SAR en scheepsbrandbestrijding. Ook noodhulp sleepboten: ERTV's: die stand-by liggen bij de windparken en kunnen worden ingezet bij een stuurloos schip.

Als laatste bestaat het MOSWOZ programma: monitorings- en onderzoeksprogramma scheepvaartveiligheid. Dit programma onderzoekt en adviseert over effectieve maatregelen om de scheepvaartveiligheid op de Noordzee, vanuit het perspectief van windenergie op zee, te waarborgen.

Juridische aanpak incidenten

Er worden dus veel maatregelen uitgevoerd om incidenten op de Noordzee te voorkomen. Toch komen incidenten voor.

Rijkswaterstaat, als beheerder van de Noordzee, heeft drie hoofdgrondslagen om op te treden. Allereerst is er de Waterwet, dat stelt dat er niet geloosd mag worden in de Noordzee zonder een vergunning. Het opleggen van maatregelen ten aanzien van een container dat van boord is gevallen, kan bijvoorbeeld hierop worden gestoeld. Daarnaast gebruiken wij bij incidenten de Wet bestrijding maritieme ongevallen. Deze wetgeving implementeert het Interventieverdrag en het Nairobi Wrakopruimingsverdrag en geeft ons bevoegdheden tot het opleggen van maatregelen aan de eigenaar van het schip. Echter, de eerste verantwoordelijkheid tot het opruimen ligt altijd bij de eigenaar. Als dit niet voortvarend gebeurt, kunnen wij handelen en de kosten direct verhalen op de verzekeraar. Als laatste kunnen wij de Wet milieubeheer gebruiken. Deze regelgeving is gebaseerd op de EU Richtlijn aangaande milieuaansprakelijkheid. Op grond van deze regelgeving is de veroorzaker van de milieuschade verantwoordelijk voor de kosten.

Zoals we net hebben gezien kunnen scheepseigenaren hun aansprakelijkheid beperken. Dit geldt echter niet voor alle soorten vorderingen.

Als gevolg van de Baltic Ace heeft de Nederlandse overheid gebruik gemaakt van het recht om de aansprakelijkheid van de wrakopruimingskosten onder Nederlands recht niet te beperken door de scheepseigenaar.

Het beleid van de Rijksoverheid is dat de vervuiler betaalt en dat de verantwoordelijkheid tot het nemen van maatregelen bij de scheepseigenaar, en hierbij bij de verzekeringsmaatschappij ligt.

Ik hoop dat ik jullie een indruk heb gegeven van de complexiteit van de Noordzee en de verschillende belangen die er spelen. Wiljan gaat nu de details en de afhandeling van de scheepsramp met de MSC Zoë toelichten.

Dank Koen voor de introductie en inleiding. Ik neem u graag mee in de gevolgen en nasleep van het incident met de MSC Zoe zoals dat op 2 januari 2019 heeft plaatsgevonden.

Allereerst iets meer over de rol van de Kustwacht en Rijkswaterstaat bij incidenten op de Noordzee.

De Kustwacht is als samenwerkingsverband verantwoordelijk voor de uitvoering van een veelvoud van taken op het gebied van dienstverlening, handhaving en maritime security. De Kustwacht kent daartoe een drietal hoofddoelstellingen: 1) Een verantwoord gebruik van de Noordzee. 2) De veiligheid op zee, zowel op het gebied van dienstverlening als van handhaving. 3) Het toezien op de naleving van (inter-)nationale wetgeving en verplichtingen.

Als nautisch beheerder ziet zij toe op een veilig gebruik van de Noordzee. De Kustwacht speelt een belangrijke rol in de nautische veiligheid door middel van scheepvaartberichtgeving en betoning. Ook kan zij aanwijzingen geven aan schepen indien deze regels overtreden. Daarnaast is zij belast met de primaire afhandeling bij nautische incidenten, zoals aanvaringen, Search and Rescue acties en milieu incidenten.

Rijkswaterstaat Zee & Delta (RWS ZD) is namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als bodem en waterkwaliteit beheerder. Vanuit deze rol treedt RWS ZD op bij verstoring van de waterkwaliteit en bodem en brengt deze in kaart. Samen met de Kustwacht werkt RWS ZD aan de afhandeling van de directe gevolgen van een incident en de is zij verantwoordelijk voor het eventueel verhalen van de kosten voor de gevolgschade.

Ter illustratie: Het is druk op de Noordzee. Naast het meervoudig ruimtegebruik zoals Koen al schetste is en blijft de Noordzee 1 van de drukst bevaren zeeën ter wereld. Met 350.000 scheepsbewegingen per jaar (dus circa 1000 per dag) vraagt dit continue aandacht.

Incident met MSC Zoe

Dan naar de nacht van 1 op 2 januari 2019. Een stormachtige nacht zo vlak na de jaarwisseling. Met name in het noorden van het land boven de Waddeneilanden was er sprake van erg slecht weer. Veel wind (>10Bft) en hoge golven maakte het voor de scheepvaart die nacht niet makkelijk. Een flink aantal schepen hadden dan ook gelet op de omstandigheden besloten om met de kop op de wind de storm uit te zitten. Zo niet de MSC Zoe door de grootte van het schip en de verwachting dat zij minder last zou hebben van het slechte weer voer zij haar geplande koers richting Hamburg. Echter bij het verleggen van de koers voorbij Texel bleek toch dat dit niet helemaal het geval was. Door met name de hoge dwars inkomende golven slingerde het schip behoorlijk. Ondanks de aanpassing van de snelheid van het schip bleek later die nacht dat er toch een onbekend aantal containers van het schip waren gevallen.

De eerste melding van overboord gevallen containers kwam vroeg in de ochtend binnen bij het Kustwachtcentrum in Den Helder. Deze melding kwam binnen via de Duitse Kustwacht die door de MSC Zoe waren geïnformeerd dat een aantal containers overboord gevallen waren en dat het schip nu stilhield nabij de grens tussen Nederland en Duitsland. Tussen de Duitse en Nederlandse Kustwacht is gelijk afgesproken dat bij daglicht de omvang van het incident en daarmee het aantal containers middels een verkenningsvlucht met het Kustwachtvliegtuig inzichtelijk te maken. Vroeg in ochtend is ook de nautisch adviseur van Rijkswaterstaat geïnformeerd over dit incident. In de loop van de ochtend bleek dat omvang toch vele malen groter was dan vooraf gedacht.

Bij een incident als deze werken de betrokken diensten met plannen en procedures. Doel hiervan is om structureel aandacht te geven aan de belangrijkste aspecten die nodig zijn om een incident af te handelen. Het gaat hierbij allereerst om een goede beeldvorming. Middels de inzet van zowel varende als vliegende eenheden is de Kustwacht in staat om relatief snel een beeld te vormen van het incident. Daarnaast wordt er vanaf de eerste melding aandacht geschonken aan de scheepvaartveiligheid in het betreffende gebied. Zo zijn omliggende schepen in het geval van de MSC Zoe direct gevraagd uit te kijken naar drijvende containers en deze te mijden, maar ook te rapporteren. Bij verlies van lading wordt door Kustwacht en Rijkswaterstaat gekeken naar het soort lading en de impact op het milieu. Zo wordt een inschatting gemaakt van de mogelijkheden voor het opruimen van de lading. Hoe lastig dit is bij het verlies van containers zal later tijdens deze presentatie blijken.

Terug naar de beeldvorming. Naar aanleiding van de verificatie vanuit de lucht bleek dat er minimaal 30 containers waren verloren waarvan 2 met gevaarlijke stoffen. Dezelfde dag waren er al 18 hiervan aangespoeld op de Waddeneilanden. Al snel bleek dat na inspectie aan boord dat het om veel grotere aantallen moest gaan. Eerst 200+ toen 270 en uiteindelijk 342 containers. De aantallen verloren containers lijkt op een tombola. Weet dan niemand hoeveel containers er aan boord staan? De container markt moet je zien als een continue stroom. Een container wordt aangemeld voor transport naar een bestemmingshaven. Maar op welke boot hij precies gaat is niet vastgesteld. Hij gaat op de eerst mogelijke. Sommige toeleverende vrachtauto's staan in de file en sommige feeders, bijvoorbeeld binnenschepen, zijn soms een enkele keer te laat door een stremming van een sluis in de route. Dat betekent dat het pas bij afvaart exact bekend is welke containers op het schip zijn geplaatst. De analyse welke containers overboord zijn gegaan is bemoeilijkt door de situatie aan dek.

Afhandeling incident met MSC Zoe

Nadat bekend is geworden dat er een groot aantal containers verloren is gegaan is de prioriteit verlegd naar het in kaart brengen van de locaties van de containers en de eventuele impact op de scheepvaartveiligheid en het milieu. Bijzonder aandacht daarbij ging uit naar de vaargeulen, kabels en leidingen en de kustzone.

Op 3 januari is een eerst overleg gevoerd met de vertegenwoordigers van de rederij. Bij dit overleg waren ook de survey experts van BMT en Ardent de aangestelde berger aanwezig. In het overleg zijn met name afspraken gemaakt over de prioriteiten en de wijze van samenwerking.

Gelet op de omvang van het gebied zijn er door zowel Rijkswaterstaat als de Rederij een groot aantal survey schepen ingezet. Op deze manier kon een groot gebied relatief snel in kaart worden gebracht en kon worden bepaald in welke gebieden de meeste containers lagen.

Op basis van de surveys en de bekende locaties van objecten (wrakken, leidingen etc.) is een plan opgesteld voor de berging van de containers. Vervolgens heeft de aangestelde berger een aantal bergingsschepen ingezet voor de berging van de objecten.

Vanuit Rijkswaterstaat is het proces actief gemonitord en was er veelvuldig overleg over de voortgang van de berging. Hieruit bleek dat classificatie van objecten op de zeebodem erg lastig is als gevolg van de dynamische omstandigheden. Met name het aantreffen van UXO's (Un exploded Ordnance) maakte dat ieder object visueel geïdentificeerd moest worden.

De berging van specifieke goederen zoals batterijen of zakken met gevaarlijke stoffen bleek tijdrovend. Het afvoeren van de goederen kende zo weer zijn eigen dynamiek. Deze goederen moesten namelijk eerst in een douanedepot worden geplaatst alvorens deze konden worden afgevoerd naar een afvalverwerker.

Nasleep van dit incident

Naar aanleiding van het incident met de MSC Zoe is veel onderzoek gedaan naar de toedracht. Daarnaast is er in internationaal verband meer aandacht gekomen voor de risico's behorende bij het containervervoer over zee. Meer aandacht voor stuwage en dynamische omstandigheden (slingering) maakt het containervaart veiliger, goedkoper en meer duurzaam.

Voor de samenleving blijft het incident echter nog altijd een bittere nasmaak houden. Er is veel lading teruggevonden en geborgen. Echter er is nog een groot deel (~25%) zoek. Dit is in het milieu terechtgekomen met alle lange termijn gevolgen van dien.