

PSSA: “Niet de letter maar de geest”

Advies naar aanleiding van de aanwijzing van de Waddenzee als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA)

Eind 2002 is de Wet op de Raad voor de Wadden van kracht geworden. Op grond van deze wet is op 7 april 2003 de Raad voor de Wadden geïnstalleerd. De Raad kan als de opvolger van de Waddenadviesraad worden gezien, die in 1982 voor het eerst werd ingesteld. Net als de Waddenadviesraad heeft de nieuwe Raad tot taak de overheden en de Staten-Generaal te adviseren over het belangrijkste natuurgebied van Nederland: het Waddengebied.

***De Raad voor de Wadden adviseert over zaken die van algemeen belang zijn voor het Waddengebied.
Het uitgangspunt bij alle adviezen is het behoud en de duurzame ontwikkeling van het Waddengebied, zoals neergelegd in de Nota Waddenzee***

RAAD VOOR DE WADDEN

lange marktstraat 5
8911 ad leeuwarden
postbus 392
8901 bd leeuwarden
telefoon (058) 212 60 15
telefax (058) 212 01 58
e-mail info@raadvoordewadden.nl
site www.raadvoordewadden.nl

colofon

PSSA: "Niet de letter maar de geest"

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden, 2003

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

PSSA: “Niet de letter maar de geest”

Advies aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de
Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van de
aanwijzing van de Waddenzee als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA)

Advies 2003/02
15 april 2003

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Additionalere IMO-maatregelen in de vijf PSSA's wereldwijd	9
3 Het beschermingsniveau voor de Waddenzee	11
3.1 Havenontvangstinstallaties	11
3.2 Veiligheid van de scheepvaart	12
3.3 Aanpak van illegale lozingen	17
3.4 Navigatieondersteuning en beloodsing	17
3.5 Calamiteitenbestrijding en schepen in nood	18
4 Security	25
Summary	27

Samenvatting

In oktober 2002 is de Waddenzee op verzoek van Nederland, Duitsland en Denemarken door de Internationale Maritieme Organisatie aangewezen als Particularly Sensitive Sea Area, dus als een bijzonder kwetsbaar zeegebied. Echter, de veiligheid van de Waddenzee is door verschillende ontwikkelingen op de tocht komen te staan. Te wijzen valt op het groeiende risico van een ramp met een slecht onderhouden enkelwandige tanker op de Noordzee, op de dreigende bezuinigingen op materieel dat nodig is bij de bestrijding van een ramp en bezuinigingen op de vaarwegmarkering op de Noordzee met als gevolg een onduidelijkere en dus onveiligere vaarweg. Bovendien is de loodspllicht op de Waddenzee zelf versoepeld, zonder dat daar navigatieondersteuning voor in de plaats is gekomen.

Deze discrepantie tussen enerzijds de erkenning van de kwetsbaarheid van het gebied en anderzijds een aantal ontwikkelingen die de bescherming van het gebied verzwakken, heeft de Raad ertoe gebracht dit ongevraagde advies uit te brengen.

De Raad doet de volgende aanbevelingen:

- De milieucomponent in de opleiding van zeevarenden moet worden vergroot.
- In elk geval in de Nederlandse havens in het Waddengebied moet voorlichtingsmateriaal ter beschikking worden gesteld, waarin de kwetsbaarheid van het gebied en de status van het gebied als PSSA wordt uitgelegd.
- Schepen moeten hun afval in de havens zo efficiënt mogelijk kunnen afgeven zonder dat daarvoor direct betaald moet worden en zonder dat dit veel administratieve lasten met zich meebrengt.
- Het onderzoek moet meer worden gericht op de preventie van verontreinigingen en op de beperking van de uitstroom bij incidenten.
- Het onderzoeksprogramma naar de bestrijding van olie en andere milieuvervuilende stoffen moet sneller worden afgerond dan in 2010.
- Niet alleen de directie Noordzee maar ook de directie Noord-Nederland van Rijkswaterstaat moet in dit onderzoeksprogramma participeren.
- Rijkswaterstaat moet zijn oliebestrijdingsorganisatie afstemmen op een grotere uitstroom dan de 30.000 kuub olie waar zij nu vanuit gaat.
- Een snelle uitfasering van enkelwandige tankers op Europees niveau (op korte termijn) en op IMO-niveau (op de wat langere termijn) moet gestimuleerd worden.
- Ook Rusland moet op de korte termijn worden betrokken bij de uitfasering van enkelwandige tankers.
- Ook de kleinere doorgaande tankers en carriers op de Noordzee moeten worden verplicht de noordelijke vaarroute te nemen.
- De vaarroutes op de Noordzee moeten aan beide zijden betond blijven.
- Andere Europese landen moeten door Nederland gewezen worden op hun plicht om 25% van de schepen die de havens aandoen te controleren.
- Het percentage van 25% controles moet ook voor de noordelijke havens afzonderlijk gelden en niet alleen voor heel Nederland, en de controles moeten zich met name richten op schepen met een hoog risicofactor. Per haven moet daarom een risicoanalyse gemaakt worden.
- Er moeten betere protocollen komen voor havenstaatcontroles en op de goede uitvoering daarvan moet toegezien worden.
- De Europese minimumcriteria voor de milieu-inspecties moeten zo snel mogelijk in de Nederlandse mariene wetgeving geïmplementeerd worden.
- De scheepvaartinspectie moet concrete afspraken maken met het Openbaar Ministerie over de actieve opsporing en vervolging van overtreders van mariene wetgeving, zoals het varen met slecht onderhouden schepen en plegers van illegale lozingen.

- Bekeken moet worden hoe controles op illegale lozingen intensiever en gebiedsdekkender kunnen worden gedaan.
- Op de volledige vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden moeten in elk geval AIS-volgsystemen, of liever nog VTS-systemen, toegepast worden.
- Onderzocht moet worden of het mogelijk is om alle vuurtorens op de Waddeneilanden weer te bemannen.
- De noodzaak en de mogelijkheden van navigatieondersteuning op de Waddenzee moeten onderzocht worden.
- Er moet worden bekeken wat de effecten zijn geweest van de versoepeling van de loodsplicht op de Waddenzee een paar jaar geleden.
- Bij een ramp kunnen veel verschillende regelingen van toepassing zijn. Deze regelingen moeten beter op elkaar afgestemd worden.
- De rampenbestrijdingsplannen voor het land, die voor de Noordzee en die voor de Waddenzee moeten op korte termijn beter op elkaar afgestemd worden. Er moet duidelijk gemaakt worden wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Voor rampschepen op de Noordzee kan de Minister van Verkeer en Waterstaat een haven aanwijzen waarin deze binnengesleept moet worden. Hetzelfde zou moeten gelden voor rampschepen op de Waddenzee.
- Een eventuele bezuiniging op schepen van de vaarwegmarkeringsdienst, die ook olie kunnen ruimen, moet gecompenseerd worden door de aanschaf van ander materieel waarmee olie geruimd kan worden.
- Er moet worden gezien of en hoe meer gebruik kan worden gemaakt van de inzet van particuliere schepen, zoals vissersschepen bij de bestrijding van een ramp.
- De samenwerking van bestuurders bij een ramp moet meermalen per jaar geoefend worden.
- De afspraken met Duitsland en Denemarken bij een ramp moeten goed doorgelicht worden.
- De mogelijkheid om het hebben van een verzekering voor tankers op de Noordzee verplicht te stellen moet onderzocht worden.
- De Europese richtlijn Milieuaansprakelijkheid en de ecologische annex daarbij moeten worden aangenomen.
- Het Europese COPE-fonds, waaruit de kosten van een oliefonds kunnen worden gedekt als het bestaande internationale olievervuilingsfonds uit 1971 onvoldoende dekking biedt, moet zo snel mogelijk ingesteld worden.
- Onderzocht moet worden of de ruimingscapaciteit voldoende is.
- Ook mag een eventuele bezuiniging op de schepen van de vaarwegmarkeringsdienst niet leiden tot een slechtere markering van de vaarwegen of tot een verlies aan bestrijdingscapaciteit.
- Tenslotte is het nodig dat een onderzoek wordt gedaan naar de risico's van terroristische aanslagen, van piraterij, smokkel en illegale handel in en nabij de Waddenzee.

1 Inleiding

De achtergrond van dit advies

In de 48^e vergadering van het *Marine Environment Protection Committee* (MEPC) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) van 7 tot en met 11 oktober 2002 is de Waddenzee als vijfde zeegebied wereldwijd aangewezen als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA). De Waddenzee was daartoe vanwege haar kwetsbaarheid aangemeld door Denemarken, Duitsland en Nederland op 28 juni 2002, nadat hiertoe op 31 oktober 2001 in het Deense Esbjerg was besloten.¹ De status van de Waddenzee als PSSA zal voortaan op zeekaarten aangegeven worden. De drie aanmeldende staten hebben besloten geen gebruik te maken van de mogelijkheid om bij de aanmelding additionele IMO-beschermingsmaatregelen voor te stellen, omdat de Waddenzee al voldoende door IMO-, EU- en nationale regelgeving beschermd zou worden. Gelet op een aantal nationale en internationale ontwikkelingen is het de vraag of het besluit om geen additionele IMO-maatregelen voor te stellen een verstandige keuze is geweest. Concreet wordt daarbij aan de volgende ontwikkelingen gedacht die de noodzaak tot het nemen van additionele maatregelen vergroten:

- een aantal recente rampen en ongevallen in de Europese wateren hebben laten zien dat de kans op een ramp op of nabij de Waddenzee geenszins ondenkbaar is. Ook de eilandbewoners maken zich grote zorgen over dit dreigende gevaar, gezien ook de conclusies van het op 13 en 14 maart 2003 op Terschelling gehouden congres 'Zwart Getij';
- daar komt bij dat in het Russische deel van de Oostzee slecht onderhouden tankers met olie en diesel worden beladen, die vervolgens via de Noordzee naar hun bestemming varen.²
- lading als olie of chemicaliën uit slecht onderhouden schepen kan nabij de bestemming worden overgepompt op een goed onderhouden schip, zodat een slecht onderhouden tanker of carrier zich aan havenstaatcontroles door de overheden kan onttrekken;
- er zit een dalende lijn in het aantal zeeofficieren in opleiding, zodat in toenemende mate met buitenlandse opvarenden moet worden gevaren, die helaas niet allen even goed opgeleid zijn als in Nederland het geval is;
- in 2001 is de loodsplicht op de Waddenzee geflexibiliseerd, zodat schepen minder vaak verplicht zijn van een loods gebruik te maken;
- door gebrek aan Nederlandse opvarenden, worden vaak buitenlanders ingezet, ook uit landen waar de opleiding niet op het niveau zit dat in Nederland wenselijk geacht wordt en waarin onvoldoende aandacht wordt besteed aan milieubedreigingen;
- Rijkswaterstaat en de Kustwacht hebben te maken met bezuinigingen, die ten koste kunnen gaan van de veiligheid;
- Rijkswaterstaat onderzoekt de mogelijkheid of de Vaarwegmarkeringsdienst efficiënter kan werken. Een dergelijke maatregel kan betekenen dat er minder bestrijdingsmateriaal ter beschikking staat in geval van een calamiteit.

¹ Zie de overwegingen 63 tot en met 66 van de Verklaring van Esbjerg, overeengekomen op de 9^e Trilaterale Regeringsconferentie over de Bescherming van de Waddenzee op 31 oktober 2001 te Esbjerg.

² Zie conclusie 8 van het congres Zwart Getij, gehouden op 13 en 14 maart 2003 op Terschelling, te raadplegen op www.zwartgetij.nl. Zie ook het Bericht zur aktuellen Probleme der maritimen Sicherheit auf der Ostsee vorgelegt vom Landtag Mecklenburg-Vorpommern im Auftrag des Ständigen Ausschusses der Ostseeparlamentarierkonferenz, Landtag Mecklenburg-Vorpommern - 3. Wahlperiode, Wortprotokoll der 45. Sitzung des Umweltausschusses, Schwerin 25 april 2001. Zie verder K. Magnusson, Oil handling in the Baltic Sea Area 1996-2001, Helsinki Commission SSPA Report 7935-2, Helsinki 1998.

De Raad signaleert een discrepantie tussen de bovengenoemde ontwikkelingen enerzijds, die gezamenlijk de veiligheid onder druk zetten, en anderzijds de erkenning van de kwetsbaarheid van de Waddenzee die uitgaat van de aanwijzing van het gebied als PSSA.

Deze discrepantie heeft de Raad ertoe gezet om een ongevraagd advies uit te brengen over de veiligheid op de Waddenzee en de bescherming van mens en milieu in het Waddengebied.

Het begrip veiligheid

Van belang is om eerst het begrip veiligheid tegen het licht te houden. Veiligheid - op zee en in de havens - is namelijk een breed thema. Het omvat zowel de preventieve bescherming tegen en de bestrijding van incidenten (*safety*), als ook de bescherming tegen opzettelijk schadelijk menselijk handelen, zoals piraterij, illegale handel en terroristische aanslagen (*security*). In dit advies wordt de veiligheid in de zin van *safety* aan de orde gesteld. Als toetsingskader voor wat als een voldoende niveau van veiligheid kan gelden, wordt het niveau van veiligheid gehanteerd dat door Nederland met Denemarken en Duitsland - in trilateraal verband - is afgesproken in de Verklaring van Esbjerg.

Daarnaast wordt ook de bescherming van de havens en de scheepvaart tegen misdaad - dus veiligheid in de zin van *security* - kort aan de orde gesteld.

Veiligheid kan nooit absoluut zijn. Absolute veiligheid zou alleen bereikt kunnen worden door alle menselijke activiteiten in de Waddenzee en aangrenzende kuststroken en het aangrenzende deel van de Noordzee te weren. Dit kan niet de bedoeling zijn. Het gaat erom dat de veiligheid in het Waddengebied optimaal moet zijn, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de gewenste economische en sociale activiteiten in het gebied. Met andere woorden, het leven en werken in het Waddengebied moet op het in Esbjerg afgesproken niveau kunnen doorgaan, en gestreefd moet worden naar een realisering van het afgesproken niveau van veiligheid binnen die randvoorwaarde.

Reikwijdte van het advies

Dit advies heeft zowel betrekking op de Waddenzee als op de Noordzee, vooral op het deel vlak ten noorden van de Waddeneilanden. De Waddenzee is internationaalrechtelijk gezien een binnenwater. Het is dan ook logisch dat door de aanwijzing van de Waddenzee als PSSA het scheepvaartverkeer op de Noordzee als een potentiële bedreiging voor het ecosysteem van de Waddenzee wordt gezien, zodat er ook maatregelen met betrekking tot het scheepvaartverkeer op de Noordzee genomen moeten worden ter bescherming van de Waddenzee.

Het advies, voorzover het betrekking heeft op de Waddenzee zelf, kan op nationaal niveau, of liever nog op trilateraal niveau, worden uitgevoerd. Voorzover geadviseerd wordt over het scheepvaartverkeer op de Noordzee zullen de maatregelen in EU- of IMO-verband genomen moeten worden. De aanwijzing van de Waddenzee als PSSA moet een argument kunnen zijn, waarmee Nederland steun voor deze voorstellen kan verkrijgen op Europees of internationaal niveau.

Voorlichting en educatie

Daarnaast moet het belang van voorlichting en educatie worden benadrukt. Kennis bij betrokkenen van de regels die gelden dient hand in hand te gaan met kennis over de kwetsbaarheid van het gebied. Deze beide componenten verdienen dan ook de nodige aandacht bij de opleiding van zeelieden en bij de voorlichting aan bemanningen die over de vaarroutes op de Noordzee en op de Waddenzee varen.

De Raad adviseert om de milieucomponent in de Nederlandse opleiding van zeevarenden te vergroten. Daarnaast adviseert de Raad om in internationaal verband te pleiten voor vergroting van de milieucomponent in de buitenlandse opleidingen van zeevarenden.

De Raad adviseert om in elk geval in de Nederlandse havens in het Waddengebied voorlichtingsmateriaal ter beschikking te stellen, waarin de kwetsbaarheid van het gebied en de status van het gebied als PSSA wordt uitgelegd.

Leeswijzer

In § 2 wordt aangegeven welke additionele IMO-maatregelen zijn genomen bij de aanmelding van de vier andere PSSA's wereldwijd. De kern van het advies vormt § 3, waarin het beschermingsniveau van de Waddenzee wordt getoetst aan het ambitieniveau van de Verklaring van Esbjerg. In § 4 wordt ingegaan op de vereiste maatregelen ter preventie van terroristische aanslagen en andere bedreigingen van de veiligheid in de zin van *security*.

2 Additionele IMO-maatregelen in de vijf PSSA's wereldwijd

De Waddenzee is het vijfde zeegebied wereldwijd dat aangewezen is als Particularly Sensitive Sea Area. Bij de erkenning van de Waddenzee is op voordracht van de drie landen besloten om geen additionele IMO-maatregelen voor de Waddenzee vast te stellen.

Een belangrijke reden om bij de aanmelding van een gebied als PSSA wél additionele beschermingsmaatregelen op IMO-niveau voor te stellen, is dat deze maatregelen vaak niet op nationaal niveau kunnen worden genomen. Zo maken beschermingsmaatregelen vaak een zekere inbreuk op recht van vrije doorvaart (transit) in internationale wateren, zoals vastgelegd in de artikelen 38-44 van het VN-Verdrag inzake het Recht van de Zee (UNCLOS). Beschermingsmaatregelen kunnen dan alleen op internationaal (dus IMO-) niveau genomen worden. Opvallend is dat een binnenwater als de Waddenzee als PSSA is aangewezen. Hiermee is aangegeven dat vanaf zee – oftewel: de vaarroutes op de Noordzee – bedreigingen komen voor de Waddenzee. Bij de aanwijzing van de Waddenzee als PSSA hadden dan ook additionele IMO-maatregelen voor de Noordzee aangewezen kunnen worden, maar dit is toen niet gebeurd.

Bij de aanmelding van de vier andere PSSA's zijn wel additionele IMO-maatregelen door de betrokken staten voorgesteld en door de IMO genomen. Het gaat om heel verschillende zeegebieden, waarvoor dan ook verschillende soorten maatregelen zijn voorgesteld en aangenomen. Ter illustratie volgt een overzicht van het soort additionele maatregelen dat voor de verschillende PSSA's wereldwijd is getroffen:

Great Barrier Reef, aangewezen in 1990

Op een belangrijk deel van de Great Barrier Reef is het recht van vrije doorvaart (transit) van toepassing. Een aantal door Australië noodzakelijk geachte maatregelen is daarom op IMO-niveau genomen. Het gaat dan om de volgende (soorten) maatregelen:

- extra beperkingen op lozingen door schepen
- verplichte beloodsing in bepaalde delen van de PSSA
- nieuwe routeringsmaatregelen
- de introductie van verkeersbegeleidingssystemen (*vessel traffic management systems* oftewel VTS)

De Sabana-Camaguey Archipel in Cuba, aangewezen in 1997

Het gebied is in IMO-verband aangewezen als 'area to be avoided'. Het gebied, gelegen rond een aantal onbewoonde eilanden, leed aan overbevissing. De IMO heeft het gebied aangewezen omdat veel (illegale) vissers onverlicht rondvoeren en daarmee een bedreiging voor de veiligheid in het gebied vormen. Illegale bevissing op zich mag namelijk geen argument zijn voor een additionele maatregel voor een PSSA, omdat een PSSA ingesteld wordt om een gebied te beschermen tegen de gevaren van de scheepvaart.

Het zeegebied rond Florida Keys in de Verenigde Staten, aangewezen in 2002. Ook in het zeegebied rond Florida Keys, waar zich veel koraalrif bevindt, zijn additionele IMO-maatregelen genomen. Het betreft:

- een ankerverbod in delen van het gebied waar zich koraal bevindt
- delen van het zeegebied zijn aangewezen als 'areas to be avoided'

Het eiland Malpelo voor de kust van Colombia, aangewezen in 2002

Het gebied rond het eiland is aangewezen als 'area to be avoided'. Ook in dit geval was een oogmerk het voorkomen van illegale bevissing en is de maatregel

gerechtvaardigd met het argument dat veel vissersboten geen verlichting voeren.

De Waddenzee

De Waddenzee onderscheidt zich van de andere aangewezen PSSA's doordat het internationaalrechtelijk een binnenwater is. Het recht van vrije doorvaart zoals vastgelegd in artikel 38-44 van het VN-Verdrag inzake het recht van de zee (UNCLOS) is dan ook niet van toepassing op de Waddenzee zelf. Dit betekent dat de maatregelen die voor de andere vier PSSA's op IMO-niveau genomen zijn, voor de Waddenzee zelf op nationaal niveau en desgewenst op trilateraal niveau genomen kunnen worden. Hierin moet ook de rechtvaardiging gezocht worden voor het feit dat voor de Waddenzee zelf geen additionele IMO-maatregelen zijn voorgesteld. Bedacht moet worden dat sommige maatregelen die op de Noordzee buiten de territoriale zee genomen zouden moeten worden ter bescherming van de Waddenzee, wellicht wel op IMO-niveau genomen zullen moeten worden, omdat buiten de territoriale zee wel het recht van vrije doorvaart van toepassing is.

3 Het beschermingsniveau voor de Waddenzee

Het is niet de bedoeling om in dit advies een voldoende niveau van veiligheid voor de Waddenzee vast te stellen. Zoals gezegd wordt het niveau dat door Nederland met Denemarken en Duitsland is afgesproken in de Verklaring van Esbjerg over (de veiligheid van) de scheepvaart als criterium voor een voldoende niveau van bescherming gehanteerd.

De volgorde van de te behandelen onderwerpen is dan ook die van de Verklaring van Esbjerg. Allereerst zijn dat de havenontvangstinstallaties (3.1), vervolgens de technische verbeteringen in de scheepvaart, met name voor tankers (3.2), daarna het probleem van de illegale lozingen (3.3), de navigatieondersteuning en de beloodsing (3.4) en de calamiteitenbestrijding en schepen in nood (3.5). Tenslotte bevat § 4 overwegingen over veiligheid als *security*.

3.1 Havenontvangstinstallaties

Verklaring van Esbjerg:

54. Kennis te nemen van de trilaterale inventarisatie met betrekking tot de beschikbaarheid en toegankelijkheid van havenontvangstinstallaties.

55. Het aannemen van EU richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstinstallaties in herinnering te roepen.

56. Er bij de bevoegde autoriteiten op aan te dringen de nodige maatregelen te treffen om te voldoen aan EU Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstinstallaties voor scheepsafval, met name voor wat betreft het no-special-fee systeem in alle havens, en voor wat ladingresiduen betreft.

Op dit moment kennen de noordelijke havens reeds havenontvangstinstallaties (HOI's). In Den Helder, Den Oever, Harlingen, Lauwersoog, Eemshaven en Delfzijl wordt het afval ingezameld. Voor jachtschepen geldt dat deze in de noordelijke jachthavens hun bilgewater kunnen inleveren. Ondanks het bestaan van de havenontvangstinstallaties – ook in andere Europese landen – is het gebruik dat ervan wordt gemaakt nog laag,³ zodat te vrezen valt dat er nog grote hoeveelheden afval in zee verdwijnen. Geconstateerd kan dan ook worden dat het systeem nog onvoldoende functioneert. Een aantal knelpunten wordt aangewezen.

Financiering van de afvalafgifte

In de noordelijke havens wordt – net als in de andere Nederlandse havens – het afval momenteel ingezameld door een particuliere onderneming. Dat is op zichzelf niet bezwaarlijk. Wel bezwaarlijk is dat een kapitein moet betalen om zijn afval af te geven. Dit is een drempel voor de afgifte van scheepsafval en kan ertoe leiden dat kapiteins ervoor kiezen om afval mee te nemen op zee en het daar te lozen. Deze drempel zou geslecht moeten worden conform overweging 56 van de Verklaring van Esbjerg.

De Raad beveelt aan om zo spoedig mogelijk het no-special-fee systeem in te voeren voor de havenontvangstinstallaties in de havens.

Dit betekent niet dat de kosten voor de installaties ten laste van de overheid dienen te komen. De installaties kunnen gefinancierd worden door middel van een algemene heffing, die bijvoorbeeld in het havengeld en op termijn in de brandstofprijzen verwerkt moet worden.

³ In het rapport Handhaving afgifte afvalstoffen zeevaart, Van zwakke schakel naar sterke hand, Stichting de Noordzee, Utrecht 2002, p. 3 valt te lezen: "Algemeen bekend is dat slechts tussen de 5 en 7% van alle binnenkomende schepen in Rotterdam gebruik maakt van inzamelafaciliteiten."

Efficiëntie van de afvalafgifte

Een andere reden voor een kapitein om afval niet af te geven kan gelegen zijn in een eventueel tijdverlies bij afvalafgifte. Hoe sneller een schip van zijn afval ontdaan kan worden, des te minder oponthoud het schip in de haven zal hebben en des te meer een kapitein geneigd zal zijn om afval af te geven. Nu zal de afgifte van afval altijd enige tijd vergen, maar er dient op toegezien te worden dat deze tijd zo beperkt mogelijk blijft.

De Raad adviseert om erop toe te zien dat de afvalafgifte zo snel en zo makkelijk mogelijk wordt gemaakt en gehouden (efficiëntie) en gepaard gaat met zo weinig mogelijk administratieve lasten.

Schepen die zich keurig aan de regels houden zouden de daaropvolgende keer met voorrang behandeld kunnen worden, om zo goed gedrag te stimuleren.

Opsporen en bestraffen van illegale lozingen als sluitstuk

Er zal dus geen extra vergoeding geëist moeten worden van afvalafgevers en bovendien zal de afvalinname efficiënt moeten geschieden. Als sluitstuk van de ambitie om het aantal stortingen in zee drastisch te verminderen moet dan het verbod om afval⁴ in zee te storten effectief gehandhaafd worden. Dit betekent in de eerste plaats dat illegale lozingen daadwerkelijk opgespoord en bestraft moeten worden. Dit punt komt hieronder onder 3.3 aan de orde.

3.2 Veiligheid van de scheepvaart

Verklaring van Esbjerg:

57. Met zorg de scheepsramp met de MS Pallas (1998) in herinnering te roepen en de initiatieven te verwelkomen die ondernomen zijn om de ramp te evalueren, de initiatieven om de mogelijkheden te onderzoeken ter verbetering van de veiligheid van de scheepvaart en de beheersing van noodsituaties en ter invoering van de eerste nieuwe maatregelen op dit gebied.

58. De activiteiten op IMO, EU en nationaal niveau te verwelkomen om de veiligheid van de scheepvaart te verbeteren, zoals het versneld uitfaseren van single-hull tankers, verdere verbetering van de havenstaatcontrole en de strengere controle van classificatiebureaus (...).

Sinds de ramp met de Pallas in het Deens-Duitse grensgebied in de Waddenzee is het duidelijk dat dergelijke rampen geen incidenten zijn. De laatste jaren zijn er diverse ongelukken met olietankers op de Noordzee gebeurd. De ramp met de Maltese tanker Erika voor de kust van Bretagne in december 1999 was de aanleiding voor een programma van de Europese Commissie ter verbetering van de veiligheid van de scheepvaart. Hoe zeer een dergelijk programma nodig is bleek in november 2002, toen voor de Spaanse kust de enkelwandige olietanker Prestige zonk. Het gevolg daarvan was onder meer een grote hoeveelheid olie op de Spaanse kust. De aanvaring op 25 januari 2003 tussen het Nederlandse vrachtschip Assi Eurolink met het Zweedse schip de Seawheel Rhine op ongeveer veertig mijl ten noorden van Terschelling, dus in het Nederlandse deel van de Noordzee, bewijst eens te meer dat ook Nederland niet wordt gespaard voor scheepsrampen. Bedacht moet bovendien worden dat ook een relatieve 'kleine' ramp – in termen van uitstroom – grote milieuschade teweeg kan brengen. Olie uit de Tricolor, die sinds december 2002 voor de kust van België ligt en die al diverse keren aangevaren is, is op de kust van Frankrijk, België en Zuidwest Nederland aangespoeld, terwijl de uitstroom uit het schip 'slechts' 170 ton olie was. Wat deze voorbeelden duidelijk maken is dat (olie)rampen blijvend een bedreiging zijn voor de Nederlandse kust en dus ook voor de Waddenzee. De grootste bedreiging voor het ecosysteem van de Waddenzee lijkt een grote scheepsramp op de Noordzee in de nabijheid van de Waddenzee te zijn. Een ramp als met de

⁴ Het storten van etensresten is van dit verbod uitgezonderd.

Prestige kan ook in de diepwaterroute in de Noordzee gebeuren, die ten noorden van de Waddeneilanden loopt. Dit werd meermalen bevestigd op het congres 'Zwart Getij', dat gehouden werd op 13 en 14 maart 2003 op Terschelling. Daarom worden enkele aanbevelingen met betrekking tot de veiligheid van scheepvaart op de Noordzee gedaan met als doel het beschermingsniveau van het PSSA-gebied op een adequaat niveau te brengen.

Preventie van verontreinigingen en uitstroombeperking

Het belang van de preventie van (olie)verontreinigingen en van de beperking van de uitstroom van olie is groot. Indien de windkracht groter is dan vijf Beaufort en de golven zijn hoger dan twee meter, kan er niet geruimd worden. Een windkracht van meer dan vijf Beaufort werd op 28% van de dagen in de periode van 1 april 2001 en 1 april 2002 gemeten, en golven van meer dan twee meter op 23% van de dagen in die periode.⁵ Vaak kan er dus in het geheel niet geruimd worden. De bestrijding van uitgestroomde milieubedreigende stoffen, zoals voorzien in de Nota Bestrijding Milieubedreigende Stoffen Noordzee 2000-2010, is belangrijk, maar de preventie en de uitstroombeperking bij (olie)verontreinigingen is van nog veel groter belang en verdienen een prominenter plaats in het onderzoeksprogramma van Rijkswaterstaat.

De Raad adviseert meer onderzoek te richten op de preventie van de verontreinigingen en op de beperking van de uitstroom bij incidenten.

Onderzoek naar bestrijdingsmogelijkheden

In de Nota Bestrijding Milieubedreigende Stoffen Noordzee 2000-2010 en het Uitvoeringsprogramma Bestrijding Milieubedreigende Stoffen Noordzee 2001-2010 zet de directie Noordzee van Rijkswaterstaat in op een betere opsporing en bestrijding van olie en andere milieubedreigende stoffen. Bij de keuze voor de beste wijze van bestrijding van een concrete verontreiniging moeten het netto-milieuvoordeel en het economische voordeel van de verschillende bestrijdingswijzen bepalend zijn.

Gezien het grote belang van het achter de hand hebben van een voldoende bestrijdingscapaciteit, moet opgemerkt worden dat de looptijd van het programma aan de lange kant is.

De Raad is van mening dat de looptijd van het onderzoeksprogramma – namelijk tot 2010 – bekort moet worden.

Het onderzoeksprogramma is opgezet door de directie Noordzee van Rijkswaterstaat. Gezien het gevaar van een instroom van olie of andere milieubedreigende stoffen uit de Noordzee in de Waddenzee, is het van belang dat de mogelijkheden om een dergelijke instroom te voorkomen enerzijds, en de bestrijdingsmogelijkheden op de Waddenzee zelf anderzijds, in het onderzoek meegenomen worden. De bestrijding van gevaarlijke stoffen in de Waddenzee is immers aanzienlijk gecompliceerder dan op de Noordzee. Daartoe is essentieel dat het onderdeel van Rijkswaterstaat waaronder de Waddenzee valt, de directie Noord-Nederland, bij het onderzoeksprogramma wordt betrokken. Ook van de directie Noord-Nederland zelf mag een actieve participatie in het onderzoeksprogramma verwacht worden.

Daarnaast adviseert de Raad om de directie Noord-Nederland van Rijkswaterstaat, verantwoordelijk voor de Waddenzee, veel nauwer bij het onderzoeksprogramma te betrekken.

⁵ Zie www.zwartgetij.nl, presentatie over bestrijding olieverontreinigingen op de Noord- en Waddenzee van de heer D. Knoester, Rijkswaterstaat.

In de bovengenoemde nota's wordt een maatgevend scenario gehanteerd van een uitstroom van 30.000 kubieke meter olie. Olie-tankers hebben vaak veel grotere hoeveelheden olie aan boord. Het gaat dan uiteraard niet zozeer om illegale lozingen maar vooral om het risico van uitstroom na een ramp. Het is dan ook raadzaam om ook bestrijdingsplannen te maken voor een grotere uitstroom dan 30.000 kubieke meter olie.

Daarnaast moet ook rekening gehouden worden met de uitstroom van andere stoffen dan olie. Natuurlijk kunnen niet incidenten met elk soort stof voorzien worden, maar een onderzoek naar de meest voorkomende chemische stoffen en de beste bestrijdingswijze daarvan, zoals voorzien in het Uitvoeringsprogramma Bestrijding Milieubedreigende Stoffen Noordzee 2001-2010, en naar de mogelijkheden om de bestrijdingsorganisatie daarop af te stemmen, is belangrijk.

De Raad adviseert om uit te gaan van een groter maatgevend scenario dan een uitstroom van 30.000 kubieke meter.

Tankerverkeer boven de Waddenzee

In de eerste plaats moet aandacht gevraagd worden voor het tankerverkeer op de vaarroutes boven de Waddeneilanden. In slechte staat verkerende tankers kunnen op dit moment niet uit het Nederlandse deel van het continentaal plat van de Noordzee geweerd worden, omdat het recht van vrije doorvaart daar van toepassing is. In elk geval op dit terrein zullen IMO-maatregelen genomen moeten worden. Met name uit het Russische deel van de Oostzee komen slecht onderhouden tankers die op doorvaart naar andere bestemmingen over de Noordzee komen. Een intensivering van havenstaatcontroles op Europese- en op wereldschaal is dan ook wenselijk. De komende jaren zal dit probleem eerder toenemen, omdat in Rusland plannen bestaan om meer olie per schip en minder door pijpleidingen te vervoeren.⁶

De mogelijkheden van Nederland om eenzijdig hierin verbetering aan te brengen zijn beperkt. Gelukkig wordt er in het kader van de Europese Unie gewerkt aan een snellere uitfasering van enkelwandige - of single-hull - tankers,⁷ die relatief gevaarlijker en relatief vaker slecht onderhouden zijn dan dubbelwandige tankers, dan de eerder afgesproken jaren 2007 of 2010. Het uitfaseren van enkelwandige tankers is overigens alleen zinvol als ook andere maatregelen wereldwijd worden genomen, zoals het verbeteren van het opleidingsniveau van bemanningen en het beter controleren van de technische staat van schepen.

De Nederlandse regering wordt geadviseerd zich in de Raad van de Europese Unie in te zetten voor en akkoord te gaan met een versnelde uitfasering van enkelwandige tankers.

Over de scheepvaartroutes ten noorden van de Waddeneilanden komt alleen scheepvaartverkeer met een bestemming in een van de Noordzeelanden of een van de Oostzeelanden. Noodzakelijk is dan, dat niet alleen de havens van de landen van de Europese Unie reeds uitgefaseerde schepen weigeren, maar ook dat de andere Noordzee- en Oostzeelanden daaraan meedoen. Met name moet dan gewezen worden op het belang om Rusland te betrekken bij de uitfasering van enkelwandige tankers.

De Raad adviseert de Nederlandse regering om er in Europees verband op aan te dringen dat ook Rusland wordt betrokken bij de uitfasering van enkelwandige tankers.

⁶ Zie conclusie 8 van het congres Zwart Getij, gehouden op 13 en 14 maart 2003 op Terschelling. De conclusies zijn te raadplegen op www.zwartgetij.nl

⁷ Benadrukt dient te worden dat niet alle enkelwandige tankers slecht onderhouden zijn en dat er ook slecht onderhouden dubbelwandige tankers zijn. De categorieën 'slecht onderhouden tankers' en 'enkelwandige tankers' vallen zeker niet geheel samen.

Het uitfaseren van enkelwandige tankers in Europa zal weliswaar de Noordzee en de Waddenzee veiliger maken, maar het draagt ook het risico in zich dat enkelwandige tankers, die relatief vaker oud en slecht onderhouden zijn dan dubbelwandige tankers, uitwijken naar andere delen van de wereld en aldaar een bedreiging gaan vormen voor de veiligheid en voor het ecosysteem. Het op wereldschaal uitfaseren van enkelwandige tankers zal een langdurig en moeizaam proces zijn, maar dit proces dient toch te worden ingezet. Op de korte termijn zullen de enkelwandige tankers in Europa uitgefaseerd moeten worden en op de langere termijn op wereldschaal.

De Raad adviseert de regering om zich ook in IMO-verband in te zetten voor een wereldwijde uitfasering van enkelwandige tankers.

Vaarwegen boven de Waddenzee

Geconstateerd wordt dat kleine tankers en carriers op de zuidelijke vaarroute boven de Waddeneilanden mogen varen. Grotere tankers mogen alleen op de verder van de Waddenzee afgelegen noordelijke vaarroute varen. Ook een relatief kleine uitstroom van olie of chemicaliën kan op de Waddenzee een ecologische ramp betekenen.

Berekeningen laten zien dat een olieverontreiniging in de noordelijke vaarroute op ongeveer 75 km van de kust bij een noordwester wind met een kracht van 5 Beaufort, na ongeveer 72 uur op de Noordzeekust van de Waddeneilanden en in de Waddenzee zal aankomen. Indien de olieverontreiniging in de zuidelijke vaarroute op 15 of 25 km van de kust plaatsvindt dan zal de olie bij een noordwester wind met een kracht van 5 Beaufort de kust in 20 of 36 uur bereiken. Gezien de mobilisatietijd van de bestrijdingsschepen kan een olieverontreiniging bij een dergelijke wind alleen effectief bestreden worden als zij in de noordelijke vaarroute plaatsvindt.⁸

De Raad adviseert om ook de kleinere doorgaande tankers en carriers op de Noordzee te verplichten de noordelijke vaarroute te nemen.

Vaarwegmarkering in de Waddenzee

Een ander punt van zorg zijn de plannen van Rijkswaterstaat om te bezuinigen op de betonning van de vaarroutes op de Noordzee, en met name over het plan om de betonning te beperken tot de 'middenberm'. Gezien de menselijke neiging om te koersen op zichtbare elementen en dus om zo dicht mogelijk bij die betonning te blijven varen zal deze maatregel de kans op aanvaringen verhogen. Navigatie blijft mensenwerk en een zo duidelijk mogelijk aangegeven vaarweg beperkt de kansen op fouten door zeevarenden.

De Raad adviseert de vaarwegen op de Noordzee aan beide zijden te blijven betonnen.

Havenstaatcontroles

In Europees verband is afgesproken om 25% van de schepen die een haven aandoet te controleren. Deze zogenaamde havenstaatcontroles zijn nodig, omdat sommige vlaggenstaten nalatig zijn in de controle op de schepen die onder hun vlag varen. Nederland haalt – jammer genoeg als een van de weinige Europese landen – dit percentage.

De Raad adviseert de Nederlandse regering om zich in Europees verband in te zetten dat ook andere landen het percentage van 25% zullen halen.

⁸ Zie www.zwartgetij.nl, presentatie over bestrijding olieverontreinigingen op de Noord- en Waddenzee van de heer D. Knoester, Rijkswaterstaat.

Daarbij kan nog wel een kanttekening geplaatst worden. Gezien het enorme aantal schepen dat de haven van Rotterdam aandoet in verhouding tot de andere Nederlandse havens, kan het verleidelijk zijn om met een intensivering van de havenstaatcontroles in Rotterdam het streefpercentage voor alle Nederlandse havens te halen. Zo constateerde de Algemene Rekenkamer dat in 1999 en in 2000 vrijwel geen havenstaatcontroles in de Eemshaven en in Delfzijl hadden plaatsgevonden.⁹ Wat daar ook van zij, het is wenselijk om de havenstaatcontroles met name te richten op schepen met een verhoogd risicofactor.

De Raad adviseert om ervoor te zorgen dat ook in de noordelijke havens 25% van de schepen gecontroleerd worden, waarbij de controles zich met name zullen moeten richten op schepen met een verhoogd risicofactor. Daartoe dient er per haven een probleemanalyse gemaakt te worden.

De overheid is ervoor verantwoordelijk dat het toezicht op de naleving van de mariene wetgeving goed georganiseerd is. In beginsel is de Minister van Verkeer en Waterstaat de eerst aangewezen. De havenstaatcontroles worden in veel gevallen niet uitgevoerd door de Scheepvaartinspectie (Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Scheepvaart) zelf, maar uitbesteed aan particuliere classificatiebureau's. De Algemene Rekenkamer heeft haar zorg hierover uitgesproken, omdat deze bureau's de reders waarvan zij schepen controleren vaak als klant hebben voor andere werkzaamheden. Een gevolg zou zijn dat de nadruk te veel op advisering ligt en er te weinig aan handhaving en vervolging wordt gedaan doordat er weinig dossiers naar de Scheepvaartinspectie worden doorgespeeld.¹⁰ Het gaat er niet om dat dergelijke classificatiebureau's niet ingeschakeld zouden kunnen of moeten worden, maar uitbesteding van de inspectietaken aan particuliere classificatiebureau's kan alleen worden overwogen, indien het goede verloop van de inspecties is gewaarborgd. Het is daarbij van groot belang dat het classificatiebureau zijn toezichthoudende taak organisatorisch scheidt van zijn adviserende taak. Bovendien is het wenselijk dat van classificatiebureau's wordt gevraagd om voor alle Nederlandse havens waar zij toezicht houdt een toezichtsplan te maken, waarin aangegeven is op welke wijze het toezicht op de naleving van de van toepassing zijnde wetgeving uitgevoerd wordt. Dit kan geregeld worden door dergelijke eisen op te nemen in de protocollen waaraan de classificatiebureau's zijn gebonden.

De Raad adviseert om inspecties aan de hand van geaccrediteerde protocollen beter te borgen en toe te zien op een goede uitvoering van die protocollen.

Ten aanzien van de uitvoering van het toezicht, waaronder de havenstaatcontroles, geldt de Europese aanbeveling "minimumcriteria voor de milieu-inspecties". Deze aanbeveling is voor Nederland overgenomen in de concept-AMvB kwaliteitscriteria voor de milieuwethandhaving, vastgesteld door de Minister van VROM op 1 november 2002.

De Raad adviseert om deze kwaliteitscriteria zo spoedig mogelijk in de mariene wetgeving te implementeren.

Tenslotte is het essentieel dat, indien bij een havenstaatcontrole ernstige overtredingen geconstateerd worden, het toezichthoudende bureau niet volstaat met het doen van aanbevelingen aan de reder, maar de overtreding ook door-

⁹ Zie Algemene Rekenkamer, rapport Milieuvervuiling door zeeschepen van 20 september 2001, p. 20, opgenomen in TK 2001-2002, 28040, nr. 2.

¹⁰ Algemene Rekenkamer, rapport Milieuvervuiling door zeeschepen, p. 18-19.

geeft aan de Scheepvaartinspectie, die op haar beurt de zaak voor moet leggen aan het Openbaar Ministerie.

Met het Openbaar Ministerie moeten concrete afspraken worden gemaakt over een actieve opsporing en zonodig vervolging van overtreders van mariene wetgeving.

3.3 Aanpak van illegale lozingen

Verklaring van Esbjerg:

59. Te benadrukken dat illegale lozingen van zowel olie als chemicaliën van schepen nog steeds vervuilingsproblemen voor de kust veroorzaken en dat deze problemen de voortdurende aandacht verdienen en te onderstrepen dat effectief toezicht, waaronder beter gecoördineerd toezicht vanuit de lucht, en strikte strafvervolging van groot belang zijn om het probleem verder terug te dringen.

Controle op illegale lozingen

Wat betreft de controle op illegale lozingen wordt op dit moment gebruik gemaakt van een vliegtuig dat gestationeerd is op Schiphol. Er wordt gedacht aan het stationeren van nog eens twee toestellen op vliegveld De Kooy. Onderzocht zou moeten worden op welke wijze zo gebiedsdekkend mogelijk gecontroleerd en opgespoord moet worden. De mogelijkheden van een intensiever gebruik van satellietbeelden zouden daarbij meegenomen moeten worden.

De Raad adviseert te onderzoeken op welke wijze intensiever en meer gebiedsdekkend gecontroleerd kan worden op illegale lozingen, waarbij hij meegeeft om in Europees verband aansluiting te zoeken om te komen tot een verdere digitalisering van de handhaving op dit gebied.

Aanpakken van overtreders

Wat betreft de strafrechtelijke vervolging van overtreders van het verbod om te lozen, heeft de Algemene Rekenkamer¹¹ in 2001 geconstateerd dat op dat moment de Scheepvaartinspectie relatief weinig dossiers voorlegde aan het Openbaar Ministerie. De taakopvatting van de Scheepvaartinspectie zou zich volgens de Algemene Rekenkamer te beperkt richten op advisering aan de scheepvaart en te weinig op handhaving van de regelgeving. Dit terwijl de inspecteurs van de Scheepvaartinspectie wel bijzonder opsporingsambtenaar zijn voor de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

De Raad adviseert om concrete afspraken te maken met het Openbaar Ministerie over de opsporing en vervolging van overtreders van het lozingsverbod.

3.4 Navigatieondersteuning en beloodsing

Verklaring van Esbjerg:

60. Nationale AIS volgsystemen vanaf de wal op te zetten voor schepen, overeenkomstig de relevante IMO en EU regelgeving. Ernaar te streven dat een volledig netwerk voor het hele samenwerkingsgebied binnen de GMDSS-A1 gebieden uiterlijk 1 juli 2005 gerealiseerd zal zijn, en te overwegen om een gezamenlijk volgsysteem gebaseerd op alle nationale AIS volgsystemen op te zetten voor de Waddenzee en aangrenzende kustgebieden.

61. Het EU initiatief te verwelkomen om in het Samenwerkingsgebied een communautair monitorings- en informatiesysteem op te zetten voor scheepvaartver-

¹¹ Zie Algemene Rekenkamer, rapport Milieuvervuiling door zeeschepen van 20 september 2001, p. 17-22, opgenomen in TK 2001-2002, 28040, nr. 2.

keer, waarbij rekening wordt gehouden met het invoeren van vanaf de wal functionerende AIS volgsystemen.

Navigatieondersteuning op de Noordzee

Het scheepvaartverkeer in het Nederlandse deel van de Noordzee is intensief. Het risico van een aanvaring is gezien de grote aantallen dan ook reëel, waarbij ook een aanzienlijke kans bestaat dat de Waddenzee te maken krijgt met de gevolgen van een aanvaring op de Noordzee. Het is raadzaam om niet alleen in het Trilaterale Samenwerkingsgebied maar ook in beide vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden in de Noordzee, dus zowel de zuidelijke route als de diepwaterroute, AIS¹² volgsystemen in te voeren of liever nog verkeersbegeleidingssystemen (VTS: *vessel traffic management systems*). Indien nodig kunnen deze maatregelen in IMO-verband genomen worden, waarbij Nederland het argument kan aanvoeren dat dergelijke maatregelen nodig zijn ter bescherming van de nabijgelegen PSSA Waddenzee. Daarnaast is het zinvol om de vuurtorens op de Waddeneilanden weer te bemannen, omdat vanuit deze vuurtorens een goed overzicht over het gebied kan worden verkregen en snel en effectief de reddingsploegen op de eilanden ingeschakeld kunnen worden.

De Raad adviseert om te onderzoeken of op de volledige vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden *vessel traffic management systems* (VTS) kunnen worden gebruikt. Met het argument dat de nabijgelegen Waddenzee een PSSA is, kunnen deze maatregelen in IMO-verband aangekaart worden.

Alternatief zouden in elk geval AIS volgsystemen op beide scheepvaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden zo snel mogelijk volledig ingevoerd moeten worden.

Bemanning vuurtorens

Onlangs bleek dat een Noors jacht uit de branding gered kon worden doordat de 24 uur per dag bemande Kustwachtpost op de vuurtoren van Schiermonnikoog het schip in nood opmerkte. Het nut van het bemannen van de vuurtorens is daarbij weer gebleken.

De Raad adviseert om te zoeken naar mogelijkheden om de momenteel niet-bemandede vuurtorens op de Waddeneilanden weer te bemannen.

Loodsplicht en navigatieondersteuning op de Waddenzee

Op de aanvaarroutes naar de havens in de Waddenzee is de loodsplicht een paar jaar geleden versoepeld. Dit betekent dat schepen minder vaak verplicht zijn een loods aan boord te nemen. Hiervoor in de plaats is geen extra navigatieondersteuning op de Waddenzee in de plaats gekomen.

De Raad adviseert in het licht van de aanwijzing van de Waddenzee als PSSA de noodzaak en de mogelijkheden van navigatieondersteuning op de Waddenzee te onderzoeken en de toegezegde monitoring van de gevolgen van de flexibilisering van de loodsplicht voor de veiligheid uit te voeren.

3.5 Calamiteitenbestrijding en schepen in nood

Verklaring van Esbjerg:

62. De bevoegde autoriteiten van Duitsland en Denemarken uit te nodigen voor het bespreken van wederzijdse bijstand in noodsituaties met name waar het gaat om het slepen van schepen in nood.

¹² Automatisch Identificatie Systeem.

Deze aanbeveling uit de Verklaring van Esbjerg richt zich uitdrukkelijk niet tot Nederland, wat te verklaren is door het feit dat het een reactie is op het incident met de Pallas in 1998 in de Deens-Duitse grensstreek, toen beide landen weigerden verantwoordelijkheid te nemen voor het wegslepen van het schip. Toch wordt in dit advies ingegaan op een drietal punten ten aanzien van het slepen en bergen van schepen. In de eerste plaats gaat het dan om de regeling van de bestrijdingsorganisatie in Nederland. Ten tweede gaat het om de samenwerking met Duitsland en Denemarken. Tenslotte lijken de problemen om de kosten van bestrijding later te kunnen verhalen een snel en effectief optreden soms in de weg te staan.

Regeling van de bestrijdingsorganisatie

Wat betreft de bestrijdingsorganisatie in Nederland, of in elk geval op de Waddenzee en het deel van de Noordzee boven de Waddeneilanden, is op het congres 'Zwart Getij' op 13 en 14 maart op Terschelling de conclusie getrokken dat deze onvoldoende gecoördineerd is. Ook in een onderzoek in opdracht van het Regionaal Coördinatiecollege Waddenzee waarin de risico's en de bestrijdingsorganisatie voor de Waddenzee zijn onderzocht, wordt de conclusie getrokken dat voor het Nederlandse deel van de Waddenzee de bestrijdingsorganisatie niet goed geregeld is.¹³ De vigerende Samenwerkingsovereenkomst

Ongevallenbestrijding Waddenzee is alleen bedoeld voor ongevallen, niet voor rampen. De opschaling die bij rampen nodig is, is niet goed geregeld. Daarnaast wordt gesignaleerd dat er potentieel conflicten zijn op territoriale grenzen (bijvoorbeeld gemeentegrenzen) en langs functionele grenzen (bijvoorbeeld: is de burgemeester bevoegd of Rijkswaterstaat). Daarnaast bestaan er teveel regelingen voor deelaspecten die elkaar overlappen maar niet goed op elkaar aansluiten. Genoemd worden de Wet rampen en zware ongevallen en de Gemeentewet voor rampenbestrijding te land, de Wet bestrijding ongevallen Noordzee voor rampenbestrijding op de Noordzee, de Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee, de SAR-regeling, het Nethger plan waarin de samenwerking met Duitse hulpverleners is geregeld en het verdrag van Bonn.

Een goede afstemming tussen de rampenbestrijding op en vanaf het land en die op zee is van groot belang. Hetzelfde geldt voor de afstemming tussen de rampenbestrijding op de Noordzee en de Waddenzee. Wat dit laatste punt betreft, doordat de Waddenzee een binnenwater is en ook provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld, zijn er voor de Waddenzee en voor de Noordzee verschillen in bestuurlijke verantwoordelijkheden. Dit betekent dat de rampenbestrijdingsplannen zo opgezet moeten worden dat deze verschillen niet een goede samenwerking in de weg staan.

Ook wat betreft de calamiteiten-bestrijdingsorganisatie op land en die op de Waddenzee zijn er zoals gezegd afstemmingsproblemen. Op de Waddenzee gaat het bijvoorbeeld om een ingewikkelde verdeling van bevoegdheden tussen de burgemeester (bijvoorbeeld waar het om de openbare orde gaat), de Commissaris van de Koningin, de Kustwacht, Rijkswaterstaat (bijvoorbeeld de uitstroom van milieubedreigende stoffen), maar ook de SAR (search-and-rescue organisatie). Op land ligt dit anders, daar zijn Rijkswaterstaat en de Kustwacht niet bevoegd. Het risico bestaat derhalve dat bij een calamiteit onduidelijkheid bestaat over hoe de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden op de Waddenzee verdeeld zijn.

De Raad adviseert om te bezien of de hierboven genoemde regelingen (de Wet rampen en zware ongevallen, de Gemeentewet, de Wet bestrijding ongevallen Noordzee, de Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee, de SAR-regeling, het Nethger plan en het

¹³ Ingenieurs/adviesbureau SAVE, Analyses van de risico's en de bestrijdingsorganisatie voor de Waddenzee, februari 2003. Dit rapport is te downloaden van www.waddenzee.nl

verdrag van Bonn) beter op elkaar afgestemd kunnen worden en om de aan het Regionaal Coördinatiecollege Waddenzee gedane aanbevelingen zoals een 'bestuurlijk en operationeel coördinatieplan' daarbij te betrekken.

Nu is het beter afstemmen van regelgeving een langdurig proces. Gezien het feit dat de dreiging van een ramp voortdurend aanwezig is, moet ook op de kortere termijn al actie onder nomen worden teneinde de coördinatie van de rampenbestrijding te verbeteren.

De Raad adviseert om de rampenbestrijdingsplannen voor het land (de kuststrook), die voor de Noordzee en die voor de Waddenzee op elkaar af te stemmen uiterlijk voor 1 juli 2004, en duidelijk te communiceren hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen.

Na het ongeval met de Prestige is het schip op last van de Spaanse autoriteiten de zee op gesleept, terwijl ter beperking van de schade het schip beter binnen gesleept had kunnen worden. Ook in Nederland kan dit zich voordoen. Burgemeesters hebben de bevoegdheid om schepen te weigeren en kunnen onder publieke druk komen te staan om te verbieden het schip in 'hun' haven of voor 'hun' kust binnen te slepen. De Wet bestrijding ongevallen Noordzee kent nu al de mogelijkheid, dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een haven aanwijst die verplicht is een rampschip binnen te laten. Weigeringen van burgemeesters kunnen dan niet in de weg staan aan het binnenslepen van een rampschip. Voor de Waddenzee bestaat niet een dergelijke bevoegdheid.

De Raad adviseert om ook voor schepen die zich op de Waddenzee bevinden wettelijk de bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat te creëren om een haven aan te wijzen waarin een rampschip binnengesleept moet worden.

Binnen de Europese Unie wordt eraan gewerkt om plaatsen aan te wijzen waar rampschepen binnen gesleept kunnen worden. Deze plaatsen moeten al op voorhand aangewezen zijn en niet pas als zich een ramp voordoet.

Beschikbaarheid van materieel

Wat het operationele niveau betreft, dient gewezen te worden op de noodzaak om voldoende materieel ter beschikking te hebben. Naast de specifieke (olie)bestrijdingsschepen kunnen bijvoorbeeld ook de schepen van de vaarwegmarkeringsdienst ingezet worden bij oliebestrijding.

Een eventuele bezuiniging op de schepen van de vaarwegmarkeringsdienst moet gecompenseerd worden door een uitbreiding van ander beschikbaar bestrijdingsmaterieel.

Ook particuliere schepen zouden aangepast kunnen worden en beschikbaar worden gesteld voor bestrijdingsorganisaties. Zo beschikken de kokkelvissers bijvoorbeeld over vlakgaande schepen die op delen van de Waddenzee kunnen komen waar andere schepen niet kunnen komen. Deze afspraken dienen vooraf te worden gemaakt, en dus niet *ad hoc* als zich een ramp voordoet. Benadrukt moet worden dat de overheid verantwoordelijk blijft en zich niet achter particulieren kan en mag verschuilen.

De Raad beveelt aan om te inventariseren in hoeverre meer gebruik gemaakt kan worden van de inzet van particuliere schepen, zoals vissersschepen, bij de bestrijding van een ramp.

Oefeningen

De beschikbaarheid van voldoende materieel is heel belangrijk, maar het is evenzeer van belang dat de betrokkenen ermee weten om te gaan. Het is essentieel dat degenen die betrokken zullen zijn bij de feitelijke bestrijding van een ramp hiervoor ook in voldoende mate opgeleid zijn, en dat er ook regelmatig geoefend wordt. Omdat de bestrijding in de Waddenzee binnen een getij na een ramp noodzakelijk is, is het essentieel om ook de snelheid te oefenen. Waar het gaat om de bestuurlijke coördinatie van de rampenbestrijding moet opgemerkt worden dat er geoefend kan worden met de communicatie, zonder dat er daadwerkelijk materieel ingezet wordt, zodat op dit niveau gemakkelijk meerdere malen per jaar geoefend kan worden.

De Raad beveelt aan meerdere malen per jaar de bestuurlijke samenwerking van de rampenbestrijding te oefenen.

Trilaterale samenwerking bij rampenbestrijding

Het is de vraag of de samenwerking tussen Nederland en Duitsland beter is geregeld dan tussen Denemarken en Duitsland. Indien een ramp zich voordoet op of nabij de Nederlandse grens met Duitsland (of zelfs in het tussen beide landen betwiste gebied) op de Noordzee of in de Eemsmonding, dan is het maar de vraag of de samenwerking (met name ook op operationeel niveau) goed zal verlopen, mede gezien de bevinding dat de coördinatie binnen Nederland niet optimaal is.

De Raad adviseert om de bestuurlijke en operationele afstemming van de rampenbestrijding met vooral Duitsland, maar ook met Denemarken, nog eens goed door te lichten.

Kostenverhaal

Bij de bestrijding van een calamiteit en bijvoorbeeld bij de berging van een gezonken schip, blijkt dat er soms niet acuut wordt opgetreden, omdat onduidelijk is wie voor de kosten zal (moeten) opdraaien. Dit is des te ernstiger als er olie of chemicaliën uit een gezonken schip kan lekken of als het schip door andere schepen aangevaren zou kunnen worden, zoals onlangs is gebleken met de Tricolor die voor de Belgische kust lag en waar driemaal een schip tegenaan gevaren is. Onduidelijkheden over de kosten of verantwoordelijkheden mogen niet leiden tot vertraging in de bestrijding van een calamiteit of de berging van een gevaarlijk liggend schip. Zo nodig moet gedacht worden aan een verplichting voor alle schepen die door het Nederlandse deel van de Noordzee varen om een goede verzekering te hebben. Ook na het zinken van de Assi Eurolink na de aanvaring op 25 januari 2003 met de Seawheel Rhine, duurde het enkele dagen voordat de reder afstand had gedaan van het schip en er met (de voorbereiding van) de berging kon worden begonnen. Pas in maart zijn de offerteaanvragen naar de reders uitgegaan en het valt, gezien de slechte financiële situatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en met name Rijkswaterstaat, nog maar te bezien of de Assi Eurolink op korte termijn geborgen zal worden. Dit ondanks een toezegging van de Minister aan de Tweede Kamer dat de berging prioriteit krijgt en zijn verwachting dat deze vóór het najaar van 2003 zal kunnen worden afgerond.¹⁴ Dit terwijl het schip in de vaartroute ligt en er gezien de geringe diepte gevaar van aanvaring door diepgaande schepen zoals tankers bestaat.

Bedacht moet worden dat het in dit geval nog om een Nederlandse eigenaar gaat, maar niet ondenkbaar is dat het de volgende keer om een reder gaat die op een moeilijk te bereiken plek in het buitenland zit of die niet zo bereidwillig is om afstand te doen en het schip gewoon wil laten liggen. In dat geval zal (de

¹⁴ Zie TK 2002-2003, 28 600 XII, nr. 100.

voorbereiding van) de berging naar alle waarschijnlijkheid nog moeizamer verlopen. Hiermee is aangetoond is dat door middel van verplichte verzekering en/of door het creëren van een speciaal fonds een vlotte financiële afwikkeling van een berging of een bestrijdingsoperatie gegarandeerd moet zijn.

De Raad adviseert om de mogelijkheden van een verzekeringsplicht voor reders te onderzoeken en/of te kijken naar andere middelen om vertragingen bij de rampbestrijding en de berging te voorkomen.

Kostenverhaal ook voor milieuschade

De nieuwe Europese Richtlijn Milieuaansprakelijkheid die momenteel in de maak is,¹⁵ zal mogelijkheden bieden om niet alleen de ruimingkosten maar ook milieuschade te verhalen. In het concept van deze richtlijn wordt ook schade aan ecosystemen als milieuschade beschouwd. De richtlijn bevat een aparte ecologische annex (bijlage II, herstel van milieuschade) over hoe ecosysteemschade hersteld dient te worden. In principe gebeurt dit op basis van de 'service to service and goods to goods'-benadering. Dit betekent dat de schade aan diensten en goederen die het ecosysteem voortbrengt ter plekke of elders hersteld dient te worden of dat de diensten en goederen die het ecosysteem nu niet meer kan voortbrengen ergens anders tot stand gebracht worden. Wanneer het niet mogelijk is om de schade te herstellen of om het verloren gegane elders te realiseren, kan ook het verlies aan ecosysteembaten op de veroorzaker verhaald worden.¹⁶ Dit laatste is voor ecosystemen zoals de Waddenzee van groot belang, want schade zal hier vaak niet goed herstelbaar zijn en ecotopen en levensgemeenschappen zullen vaak niet vervangbaar zijn. Zo zal bijvoorbeeld een zeegrasbed niet zomaar ergens anders ontwikkeld kunnen worden.

De Raad adviseert om er op toe te zien dat de ecologische annex binnen de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid gehandhaafd blijft en om er zorg voor te dragen dat middels deze richtlijn schade op basis van verlies aan ecosysteembaten verhaald kan worden, ook wanneer herstel of vervanging elders niet goed mogelijk is.

Fondsen ten behoeve van oliebestrijding

Omdat kostenverhaal op de eigenaar van het schip in de praktijk lang niet altijd mogelijk blijkt, is het van groot belang dat er fondsen zijn waaruit de ruimingkosten betaald kunnen worden. De Europese Commissie heeft daarom in december 2000 een voorstel aan de Raad van de Europese Unie gedaan om een fonds (het zogenaamde COPE-fonds) in te stellen om deze kosten tot 1 miljard euro te dekken, voor zover deze nog niet gedekt worden door het internationale Oil Pollution Fund 1971 (dit fonds gaat tot ongeveer 148 miljoen euro). De Raad van de Europese Unie heeft hierin nog niet bewilligd, met als argument dat een dergelijke regeling op IMO-niveau genomen zou moeten worden. Gezien de traagheid van de besluitvorming binnen de IMO, is het goed als er een Europees fonds ingesteld wordt, dat eventueel opgeheven kan worden zodra er een adequate voorziening op IMO-niveau kan worden getroffen.

De Raad adviseert om binnen de Raad van de Europese Unie zich in te zetten voor een spoedige totstandkoming van het COPE-fonds.

¹⁵ Voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, Brussel 13 januari 2002, COM (2002) 17.

¹⁶ Het verlies aan ecosysteembaten is niet gelijk aan de kosten van compensatiemaatregelen of vervangingsprojecten, want er was immers geen herstel of vervanging mogelijk. Het verlies aan ecosysteembaten kan bepaald worden door verschillende economische waarderingstechnieken toe te passen op de functies die het ecosysteem vervulde.

Operationele structuur

Naast het beschikken over goede rampenbestrijdingsplannen is het van groot belang om de feitelijke operationele structuur op orde te hebben. Daartoe moet op operationeel niveau over voldoende materiaal beschikt kunnen worden. Alarmerend daarbij zijn berichten dat wellicht ook op dit punt niet aan bezuinigingen ontkomen kan worden. Zo heeft Rijkswaterstaat, directie Noordzee, bijvoorbeeld aangegeven dat onderzocht zal worden of het onderhoud van de boeien op de Noordzee en de Waddenzee niet efficiënter kan (dat wil zeggen: minder vaak onderhoud plegen aan boeien en een vermindering van het aantal boeien). Efficiëntie is op zichzelf natuurlijk een goede zaak, maar het mag er niet toe leiden dat er te weinig betonning ligt. In de praktijk varen schepen niet alleen op de radar maar ook op de tonnen. De vermindering van de betonning brengt derhalve de veiligheid in gevaar. Een ander gevolg van deze operatie is mogelijkwijze dat één of twee betonningsvaartuigen uit de vaart gehaald zullen worden. Daar deze vaartuigen ook worden gebruikt bij de bestrijding van een eventuele calamiteit, betekent het verlies aan betonnings-capaciteit ook een verlies aan beschikbare capaciteit bij de calamiteitenbestrijding.

De Raad adviseert om de omvang van de bestrijdingscapaciteit in kaart te brengen en deze zo nodig uit te breiden.

Daarnaast adviseert de Raad om – alvorens betonningsvaartuigen uit de vaart te halen – te bezien of de vaarwegmarkering daardoor niet verslechtert. Bovendien adviseert de Raad om het eventuele verlies aan capaciteit bij de calamiteitenbestrijding door een vermindering van het aantal betonningsvaartuigen, te compenseren door extra vaartuigen aan te schaffen voor de calamiteitenbestrijding.

4 Security

Dit advies wordt, zoals in de inleiding reeds gesteld is, met name ingegeven door het gevoel dat zich een aantal ontwikkelingen voordoet die in samenhang de veiligheid van de Waddenzee bedreigen. Het gaat dan vooral ook om het risico van menselijk falen, dus de veiligheid in de zin van *safety*.

Echter bedacht moet worden dat ook door moedwillig destructief menselijk handelen de veiligheid in het geding kan komen. Het gaat dan om de veiligheid in de zin van *security*. Sinds de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001, op onder meer het *World Trade Center* te New York, is er terecht extra aandacht voor het risico van terroristische aanslagen in ons land en ook in de havens. In de Verklaring van Esbjerg wordt echter niet ingegaan op de dreiging van terrorisme en te nemen tegenmaatregelen. In IMO-verband is deze aandacht er wel. Zo is op de bijeenkomst van 9-13 december 2002 van de IMO door de deelnemende regeringen de *International Ship and Port Facility Security Code* aangenomen. Deze code moet ook door Nederland op nationaal niveau geïmplementeerd worden. Op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een *taskforce* bezig met deze implementatie. Het zal daarbij gaan om het maken van risico-inschattingen, veiligheidsplannen en speciale veiligheidsofficieren aan boord van schepen en in de havens. Op het eerste gezicht lijken de Waddenzee en de noordelijke havens wellicht niet het meest voor de hand liggende doelwit voor terroristische aanslagen. Bedacht moet worden dat terroristische aanslagen wellicht precies daar het makkelijkst gepleegd kunnen worden waar de beveiliging en de alertheid het laagst is, zodat het daarom van belang is om ook in het Waddengebied voorbereid te zijn op mogelijke aanslagen. Dit geldt ook voor andere risico's voor de *security*, zoals piraterij, smokkel en illegale handel.

De Raad beveelt daarom aan om te onderzoeken waar de risico's in en nabij de Waddenzee liggen, waar het gaat om security-vraagstukken.

Summary

In October 2002, on the request of the Netherlands, Germany and Denmark, the Wadden Sea was designated by the International Maritime Organisation as a Particularly Sensitive Sea Area. However, the safety of the Wadden Sea is hanging in the balance owing to various developments. Examples include the increasing risk of a disaster involving a poorly-maintained single-hulled tanker in the North Sea, the danger of economies on materials that are needed to combat a disaster and economies on the sea lane marking in the North Sea, which will result in a less clear and, accordingly, less safe sea lane. Moreover, the compulsory pilotage in the Wadden Sea itself has been relaxed without being replaced by navigational support.

This discrepancy between the recognition of the vulnerability of the area on the one hand and a number of developments that reduce the protection of the area on the other has prompted the Council to publish this unsolicited advisory document.

The Council is making the following recommendations:

- The environmental component of the training programme for mariners must be increased.
- In any event, information material must be made available in the Dutch harbours in the Wadden area, explaining the vulnerability of the area and its status as a PSSA.
- Vessels must discharge their waste in the harbours as efficiently as possibly without having to remit immediate payment and without the process involving a large administrative burden.
- Research must be focussed more on the prevention of spills and on the reduction of spills in case of incidents.
- The research programme into combating oil and other environmentally-harmful substances must be completed sooner than in 2010.
- Not only the North Sea directorate but also the Northern Netherlands directorate of the Directorate General for Public Works and Water Management must be involved in this research programme.
- The Directorate General for Public Works and Water Management must gear its oil combating organisation to a larger discharge than the 30,000 cubic metres of oil which currently form its starting point.
- Incentives must be created to quickly phase out single-hulled tankers at European level (on the short term) and at IMO level (at a longer term).
- Russia should be involved in the phasing out of single-hulled tankers.
- Smaller passing tankers and carriers in the North Sea must be obliged to take the northern sea lane.
- The shipping lanes in the North Sea must continue to be shown on both sides.
- The Netherlands must refer other European countries to their obligation to inspect 25% of the vessels that put into the harbours.
- The percentage of 25% inspections must also apply individually to the northern harbours and not only to the whole of the Netherlands, and the inspections must concentrate mainly on vessels with a high risk factor. A risk analysis must therefore be drawn up for each harbour.
- Better protocols must be drawn up for harbour inspections and their implementation must be supervised.
- The minimum European criteria for the environmental inspections must be implemented in Dutch maritime legislation as soon as possible.
- The Shipping Inspectorate must make firm agreements with the Public Prosecutions Department regarding the active investigation and prosecution of those violating maritime legislation, such as putting to sea with poorly-maintained ships and those committing illegal discharges.

- It is necessary to establish how checks on illegal discharges can be made more intensive and cover a larger area.
- At least the AIS monitoring system, or preferably VTS systems must be used for the entirety of the sea lanes to the north of the Wadden islands.
- It is necessary to look into the question of whether all lighthouses on the Wadden islands can once again be manned.
- The need for and the possibility of navigational support in the Wadden Sea must be looked into.
- The effects of relaxing the compulsory pilotage in the Wadden Sea a few years ago must be looked into.
- In the event of a disaster occurring, there are many different regulations that can be applicable. These regulations must be geared more closely to each other.
- The disaster plans for the land, for the North Sea and for the Wadden Sea, must be geared more closely to each other on short notice. There must be clarity regarding who is responsible for what.
- In the event of vessels foundering in the North Sea, the Minister for Public Works and Water Management can designate a harbour to which the vessel must be towed. The same would have to apply to foundering vessels in the Wadden Sea.
- The possibility of economies affecting the vessels of the sea lane marking department, which can also clean up oil, must be compensated for by purchasing other equipment that can be used to clean up oil.
- It is necessary to establish whether and how agreements can be made with private fishers regarding the use of their vessels in combating disasters.
- The co-operation between managers in the event of a disaster must be practised more frequently.
- The agreements with Germany and Denmark concerning disasters must be more clearly explained.
- The possibility of making insurance for tankers in the North Sea compulsory must be looked into.
- The European Environmental Liability Directive and the ecological annex must also be taken on board.
- The European COPE fund, from which the costs of an oil fund can be covered if the existing international oil pollution fund dating back to 1971 provides insufficient cover, must be instituted as soon as possible.
- The question of whether the clean-up capacity is adequate must be looked into.
- Possible economies on the vessels of the sea lane marking service must not be permitted to result in poorer marking of the sea lanes nor in a loss of oil fighting capacity.
- Finally, research must be conducted into the risks of terrorist attacks, piracy, smuggling and illegal trade in and around the Wadden Sea.