

# Actieplan schone Wadden, het voorkomen van een tweede MSC Zoë-ramp.

Rutger Schonis



**D66**

Het gebeurde op de stormachtige nacht van 1 op 2 januari 2019. Eén van de grootste containerschepen ter wereld, de MSC Zoë, verloor net ten noorden van de Waddenzee 342 containers. Enorme hoeveelheden plastic, sandalen, lithium-ion batterijen, krukjes en talloze andere chemische stoffen en schadelijke voorwerpen kwamen terecht in het water. Een regelrechte ramp voor het toch al zo kwetsbare Waddengebied. De ramp heeft tot op de dag van vandaag een enorme impact op de natuur. Ruim anderhalf jaar later zijn nog steeds 41 containers en 800 ton lading onvindbaar. Dat zijn ruim 80 vuilniswagens vol afval die in zee liggen en waarschijnlijk nooit meer teruggevonden worden.<sup>1</sup>

Alhoewel de ramp destijds alarmbellen deed rinkelen over de veiligheid van de vaarroutes boven de Waddenzee, was dit helaas niet de eerste keer dat containerverlies van schepen het Waddengebied vervuult. Het bleek, triest genoeg, ook niet de laatste keer te zijn. Op een andere stormachtige dag in februari van dit jaar verloor het containerschip de OOCL Rauma zeven containers op de Zuidelijke vaarroute door de Waddenzee.<sup>2</sup>

Dat een dergelijke containerramp vaker voor kan komen, is bepaald geen verrassing. “Het kan morgen weer gebeuren”, stelde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) na onderzoek over de ramp met de MSC Zoë.<sup>3</sup> Door een aantal specifieke weer- en golfomstandigheden die op kunnen treden bij een noordwesterstorm, blijken de routes door de Waddenzee risicovol om te bevaren.<sup>4</sup> Ook maakte een inspectierapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) duidelijk dat de containers lang niet altijd volgens de regels zijn vastgezet (“gesjord” in jargon genoemd). Dit vergroot het risico dat containers overboord kunnen slaan bij hevige stormbewegingen. Dit is overigens een mondiaal probleem. Het totaal aantal vervoerde containers (vol en leeg) wordt geschat op 400 miljoen wereldwijd. Daarvan is bekend dat per jaar 1.582 containers overboord zijn gevallen.<sup>5</sup> Het overboord slaan van containers gebeurt veel vaker in bepaalde gebieden en wordt lang niet altijd gerapporteerd. Het werkelijke aantal is daarom veel groter. De ramp met de MSC Zoë laat zien dat de gevolgen van een containerramp dusdanig omvangrijk kunnen zijn, dat milieuschade nauwelijks te voorkomen is.

## Beide ongevallen laten het volgende zien:

- Het Waddengebied kent bij bepaalde stormachtige weersomstandigheden voor zowel grote als kleinere containerschepen verhoogde risico's op het overboord slaan van containers.
- Doordat in zeecontainers tegenwoordig een breed scala aan goederen wordt vervoerd, zijn containerrampen bijzonder lastig te beheersen. De ramp met de MSC Zoë laat zien dat in zo'n geval over een groot gebied vervuiling plaats kan vinden die niet of nauwelijks is op te ruimen.
- In tegenstelling tot een calamiteit met een olietanker, is momenteel in Nederland geen goed draaiboek of rampenscenario beschikbaar om een containerramp te beheersen

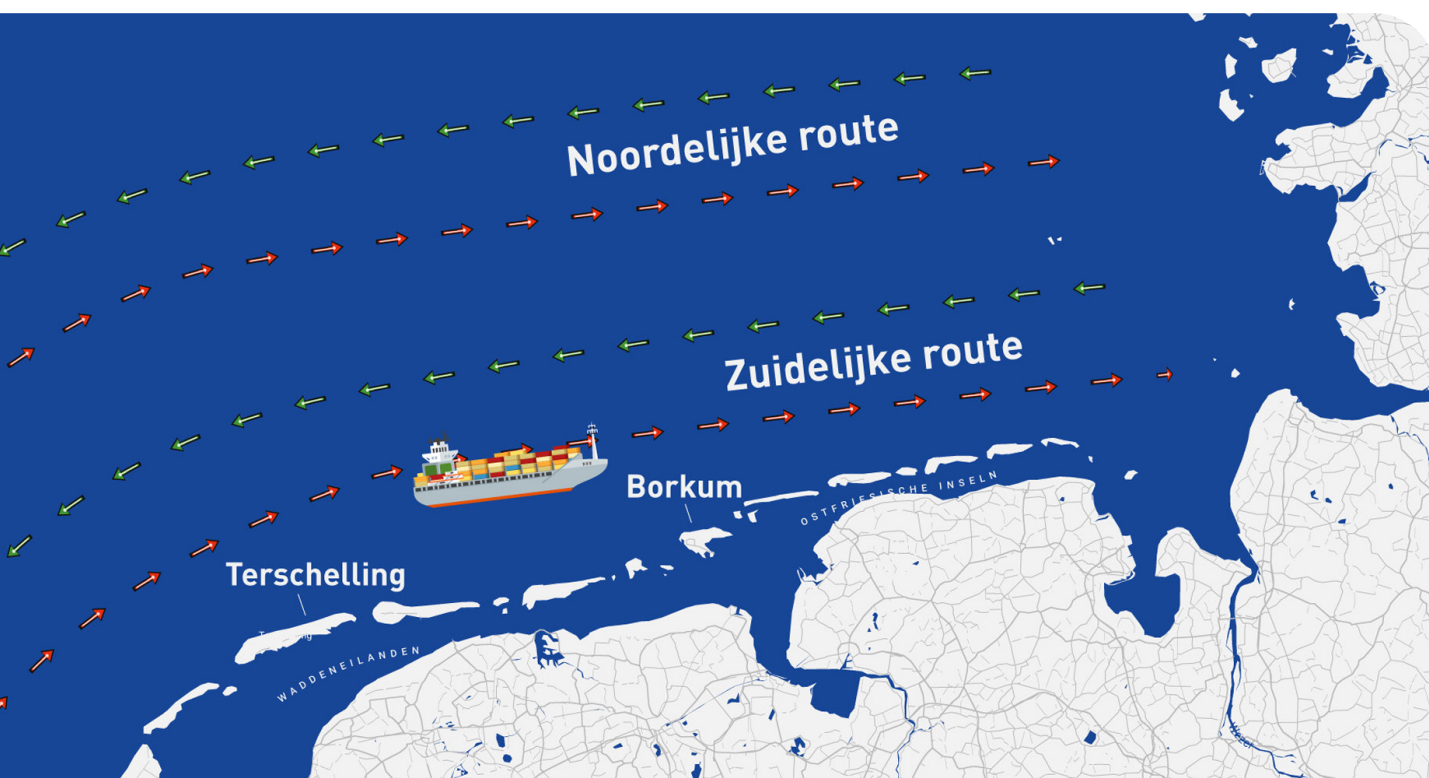
Willen we ervoor zorgen dat een ramp zoals met de MSC Zoë of OOCL Rauma voorkomen wordt, dan moeten we nu actie ondernemen. Niet alleen voor de Wadden, maar voor alle natuurgebieden waar zeecontainers in verloren raken. **We stellen daarom het volgende voor:**

1. Nederland gaat zo snel mogelijk met Duitsland en Denemarken naar de International Maritime Organisation (IMO) om de Zuidelijke vaarroute door de Waddenzee helemaal te sluiten wanneer het stormt. Ook willen we via het IMO beperkingen opleggen voor de Noordelijke route door de Waddenzee voor containerschepen bij bepaalde stormachtige weersomstandigheden.
2. De Kustwacht krijgt zo snel als mogelijk de bevoegdheid om bindende adviezen te geven met betrekking tot welke vaarroute genomen wordt. Ook worden de schepen begeleid wanneer de weersomstandigheden (storm) daartoe aanleiding geven. Hiervoor wordt de inzetcapaciteit van de Kustwacht indien nodig vergroot.

3. In overleg met verzekeringsmaatschappijen worden de eisen met betrekking tot het opvolgen van adviezen van de Kustwacht en regels omtrent het vastsjorren van de containers besproken. Waar nodig wordt dit doorgevoerd in eisen die de verzekeraars stellen aan schepen.
4. Nederland gaat strengere regels invoeren met betrekking tot wie containers mag vastsjorren. Dit punt wordt door Nederland ook in Europa en in de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) aangekaart.
5. Nederland gaat in IMO-verband verscherping van de regels met betrekking tot technische eisen aan schepen en sjormateriaal bepleiten.
6. De ILT controleert elk jaar steekproefsgewijs op het naleven van de regels in een frequentie die minimaal vier keer zo hoog is als in 2019 (toen 1 op de 427 schepen in de Rotterdamse haven).
7. Indien een containerramp toch gebeurt, moet het plan van aanpak goed duidelijk zijn. Er moet een apart draaiboek komen waarbij het verplicht aanleveren van ladinglijsten deel uitmaakt.

# 1. Het aanpakken van de vaarroutes.

Het Waddengebied is een uniek ecologisch gebied. Het bestaat uit maar liefst zeven verschillende Natura-2000 gebieden en is het grootste intergetijdengebied ter wereld. Niet voor niets staat het op de UNESCO Werelderfgoedlijst. Door het Waddengebied heen zijn twee vaarroutes aangewezen. De Noordelijke en de Zuidelijke route. Deze routes doorkruisen niet alleen in Nederland het Waddengebied, maar ook in Duitsland en in Denemarken.



Bron <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/218767/Kamerleden-willen-opheldering-van-minister-over-vaarroute-boven-Wadden>

Op de Zuidelijke vaarroute verloor de MSC Zoë in januari 2019 haar containers. Volgens de onderzoeksinstituten MARIN en Deltares komt dit onder andere door golfcondities die op deze routes op kunnen treden tijdens stormachtige weersomstandigheden.<sup>6</sup> Omstandigheden die één tot twee keer per jaar voorkomen in

het gebied. Vooral bij een harde wind uit het noordwesten zijn schepen op de ondiepe Zuidelijke route kwetsbaar voor slingeren en het raken van de bodem. Maar ook de iets diepere Noordelijke route is niet zonder gevaar. Vooral omdat containerschepen steeds groter worden en daardoor steeds sneller gaan slingeren bij storm, is het risico op containerverlies bij beide routes groot.

Ondanks de gevaren van de routes gelden er momenteel geen beperkingen voor het varen van containerschepen. D66 diende daarom samen met een aantal andere partijen in 2019 al een motie in die de regering verzocht de Zuidelijke, meest risicovolle route, bij wijze van een noodmaatregel voor grote containerschepen te sluiten. Deze motie verzocht de regering ook te onderzoeken of de route eventueel permanent gesloten kon worden.<sup>7</sup> Helaas bleken beide verzoeken niet mogelijk, omdat het internationale vaarroutes betreft. Nederland kan daardoor niet eenzijdig deze routes sluiten. Een sluiting kan daarom alleen gerealiseerd worden via de IMO, zo concludeerde de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarvoor moest ook eerst het OVV-onderzoek worden afgerond, omdat duidelijk bewijs nodig is om aan te tonen dat de sluiting gerechtvaardigd is.<sup>8</sup>

De onderzoeken van het MARIN en Deltares en het OVV laten onomstotelijk zien wat de risico's zijn. In combinatie met de beschermde status van de Waddenzee als natuurgebied is wat D66 betreft voldoende onderbouwd dat de Zuidelijke route tijdens bepaalde weersomstandigheden gesloten moet worden voor containerschepen. Aangezien de onderzoeken echter uitwijzen dat ook de Noordelijke route veel risico's kent, vindt D66 dat ook hier beperkingen moeten gaan gelden. De minister moet wat D66 betreft daarom zo snel mogelijk met Duitsland en Denemarken naar het IMO om de procedure te starten om aan beide routes beperkingen op te leggen.

## 2. Bevoegdheden voor de Kustwacht.

Een procedure bij de IMO duurt echter lang. Zeker nu door de coronacrisis meerdere procedures zijn uitgesteld. Het is daarom zaak dat ook nu al wordt gekeken hoe de routes beter kunnen worden beschermd. Op dit moment geeft de Nederlandse Kustwacht al het advies aan grote scheepstypen om met bepaalde weersomstandigheden niet de Zuidelijke route te nemen. Dit is gedaan naar aanleiding van de ramp met de MSC Zoë. Deze adviezen zijn echter niet bindend. Dit betekent dat schepen altijd kunnen kiezen alsnog de route te nemen, aangezien omvaren aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen.

Daarnaast wezen de onderzoeken van het MARIN en Deltares uit dat ook kleinere schepen gevaar lopen containers te verliezen. Dat geldt voor beide routes. Het ongeval met de OOCL Rauma in februari van 2020 heeft het gelijk van beide onderzoeken bewezen.

Wat D66 betreft moet daarom de vrijblijvendheid van het advies van de Kustwacht komen te vervallen.

De Kustwacht opereert in opdracht van verschillende ministeries, waaronder die van Infrastructuur en Waterstaat. De bevoegdheden van de Kustwacht staan omschreven in een Algemene Maatregel van Bestuur.<sup>9</sup> Om de vaarroutes te beschermen en te voorkomen dat economische overwegingen de overhand krijgen ten opzichte van de veiligheid bij een advies over de bevaarbaarheid ervan, vindt D66 dat de Kustwacht de bevoegdheid moet krijgen om bindende adviezen te geven. Indien nodig moet de Kustwacht ook extra capaciteit krijgen om dit in goede banen te kunnen leiden. Of hiervoor extra capaciteit nodig is en zo ja, hoeveel moet nader worden onderzocht.

Aangezien de route niet alleen over Nederlandse wateren gaat, moet ook betere afstemming plaatsvinden tussen de Kustwacht in Nederland, Duitsland en

Denemarken. D66 wil dat de minister in overleg gaat met deze landen om te kijken hoe deze samenwerking verder versterkt kan worden.

### 3. Aanvullende eisen door verzekeraars.

Ook het realiseren van extra bevoegdheden voor de Kustwacht is niet van de ene op de andere dag gebeurd. Op de kortere termijn moet daarom ook op andere manieren gekeken worden naar hoe schepen zoveel mogelijk kunnen worden gestimuleerd om geen risico's te nemen en het advies van de Kustwacht op te volgen. Volgens het OVV-rapport wordt containerverlies op dit moment vooral behandeld door rederijen als een verzekeringskwesitie en niet direct als te vermijden milieuvervuiling.<sup>10</sup> Dat betekent dat de milieukwesitie alleen aanstippen niet voldoende gaat zijn om schepen een andere route te laten varen. Dit kost immers ook veel geld. Verzekeraars erkennen echter al de risico's van de steeds grotere schepen en de milieueffecten van het verlies van containers, zo werd gesteld in het OVV-rapport. Wat D66 betreft spelen we daarop in.

D66 wil dat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een overleg organiseert met de verzekeraars en verzekeringsmakelaars, welke veel worden gebruikt in de maritieme wereld, om te kijken of via verzekeringsvoorwaarden aanvullende eisen gesteld kunnen worden met betrekking tot de verhaalbaarheid van milieuschade. Zeker wanneer een advies van de Kustwacht niet is opgevolgd. Dit biedt enerzijds reders een prikkel om hun kapiteins de adviezen van de Kustwacht op te laten volgen. Anderzijds is dit ook in het voordeel van de verzekeraars, omdat hun te verzekeren risico's hierdoor kleiner worden. Bij dit overleg moeten wat D66 betreft ook veiligheidseisen aan boord van schepen zelf worden besproken, zoals eisen met betrekking tot het vastsjorren van containers.



# 4. Het aanpakken van sjomstandigheden.

Naast het aanpakken van de risico's op de routes moet ook wat gebeuren om de risico's op containerverlies in het algemeen aan te pakken. Een cruciale rol wordt hier gespeeld door de sjorders, de bedrijven die de containers vastmaken op het schip. Als de containers immers niet goed gezekerd zijn, wordt de kans groter dat ze van het schip afvallen wanneer het schip gaat slingeren bij een storm. Sjorren moet gebeuren volgens het Cargo Securing Manual (CSM) van het schip. Dat is een handleiding met regels die zijn opgesteld door bureaus of landen naar aanleiding van wettelijke eisen. Helaas wordt deze handleiding lang niet altijd goed opgevolgd: bij 67% van de schepen die de ILT in 2019-2020 heeft gecontroleerd, zijn overtredingen gevonden met betrekking tot het laden en vastzetten van containers en de gebruikte sjormaterialen.<sup>11</sup>

In de Rotterdamse haven zijn drie gecertificeerde sjorbedrijven. Deze sjorren alleen de grote schepen: schepen van 170 meter en langer. Nederland kent op dit moment geen wettelijke verplichting voor het sjorren door erkende sjorbedrijven op kleinere schepen, zoals België, Italië en Frankrijk dat wel hebben. De containers aan boord van de kleinere schepen worden in ons land vastgemaakt door de bemanning. Daar is op zichzelf niks op tegen, maar het is wel opvallend dat Nederland hierin afwijkt van ons omringende landen. Omdat de maritieme sector kleine marges kent, is elke minuut langer in de haven liggen een kostenpost. Dat leidt tot een hoge druk bij het vastmaken van de containers. Volgens de ILT leidt dit ertoe dat bemanning bewust gecalculerde risico's gaat nemen.

D66 vindt het ontoelaatbaar dat concurrentie ten koste kan gaan van de veiligheid. We willen daarom dat in de context van de Internationale Arbeidsorganisaties nog betere afspraken worden gemaakt over de werkdruk aan boord van schepen.

Daarnaast wil D66 dat onderzocht wordt hoede Nederlandse vrijstelling voor het

sjorren aan boord van kleinere zeeschepen zich verhoudt tot andere landen in Europees en IMO-verband. Veiligheid en een gelijk speelveld zijn hierbij wat D66 betreft van groter belang dan een mogelijk concurrentievoordeel dat de Nederlandse havens kunnen hebben.

## 5. Scherpere technische eisen bij het IMO.

Schepen worden steeds groter en breder, en containers steeds zwaarder. De OVV benoemt dat ook als een kwetsbaar punt in haar rapport.<sup>12</sup> Dat komt omdat deze schepen met storm op de Wadden eerder gaan slingeren en omdat zwaardere containers, zeker wanneer de zwaarste containers bovenop zijn gestapeld, eerder van het schip vallen. Volgens het OVV zijn de sjormaterialen op dit moment onvoldoende ingericht om de hogere risico's van de schaalvergroting te kunnen dragen. Bovendien worden veel verschillende sjormaterialen door elkaar gebruikt, wat tot verwarring kan leiden voor de sjorders of bemanning.<sup>13</sup> Tenslotte merken schepen vaak niet eens dat lading verloren is gegaan: in het geval van de MSC Zoë had de kapitein het verlies van de containers pas vijf uur later door.<sup>14</sup>

Het is daarom duidelijk dat de huidige technische eisen met betrekking tot de grootte van schepen, het gewicht van containers, de kwaliteit van sjormateriaal en de detectietechnologie aan boord moet worden herzien in het licht van de schaalvergroting van de sector.

D66 wil dat de minister van Infrastructuur hierin het voortouw neemt. Omdat de scheepvaart een internationale sector is en schepen onder verschillende “vlaggen” kunnen varen, is het nodig dat dit in IMO-verband gebeurt. Deze eisen moeten, zoals aanbevolen door het OVV, betrekking hebben op de sjormaterialen, hoe de containers beladen worden en de technische mogelijkheden voor detectie van containerverlies. Ook moet wat D66 betreft worden gekeken naar het scheepsontwerp.

## 6. Beter toezicht door de ILT.

Tenslotte moet ook meer toezicht worden gehouden op de naleving van de huidige regels. Bij het inspectieonderzoek van 2020 werden maar 69 van de 29.491 containerschepen in de Rotterdamse haven gecontroleerd op het correct vastzetten van de containers.<sup>15</sup> Bij deze inspecties werd al aangetoond dat twee op de drie schepen de regels niet naleeft. De laatste keer (voor 2019) dat een grootschalig onderzoek plaatsvond naar het naleven van de regels bij het sjoeren van containers was in 2009. Gezien de risico's die zijn aangetoond in het OVV-rapport, vindt D66 dat de ILT structureler en vaker dan eens in de tien jaar toezichtsacties moet houden op deze sector. Wij willen dat deze controles jaarlijks plaatsvinden. Bovendien wil D66 dat bij deze toezichtsactie meer schepen worden gecontroleerd. In plaats van 1 op de 400 schepen zoals in 2019 het geval was in de Rotterdamse haven, willen wij de frequentie verhogen naar tenminste 1 op de 100 schepen. Tenslotte wil D66 dat bezien wordt of de huidige hoogte van sancties en boetes op dit moment wel voldoende prikkel biedt om aan de regels te voldoen.

# 7. Een goed draaiboek.

Zelfs wanneer alle maatregelen worden overgenomen, blijft het mogelijk dat een calamiteit met een containerschip plaatsvindt. D66 vindt daarom de impact van een dergelijke calamiteit zo goed mogelijk inperken. Hiervoor moet in eerste instantie duidelijk zijn hoe groot de schade precies is. Bij de MSC Zoë was dat niet duidelijk, omdat vanwege regels omtrent bedrijfsgevoelige informatie de precieze inhoud van de containers niet kenbaar kon worden gemaakt.<sup>16</sup> Alhoewel dit begrijpelijk is, vindt D66 dat hier voor hulpdiensten in het geval van een calamiteit een uitzondering kan worden gemaakt.

Bovendien is een passend draaiboek nodig, waarin de lessen van de MSC Zoë-ramp worden meegenomen in de aanpak van een ramp nadat deze gebeurd is. Hierin moeten de verantwoordelijkheden en verschillende protocollen met betrekking tot berging en het beperken van de milieuschade goed worden beschreven. Het onderzoek naar de inrichting van een dergelijk draaiboek moet ook worden aangekaart in Europees en IMO verband. Nederland is immers niet het enige land dat worstelt met de schade van containerverlies in kwetsbare natuur.

# Eindnoten

- 1 OVV Rapport. 'Veilig containertransport ten noorden van de Waddeneilanden Lessen na het containerverlies van de MSC ZOE.' <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/ovv-rapport-veilig-containertransport-ten-noorden-van-de-waddeneilanden>. Geraadpleegd op 30 oktober 2020.
- 2 <https://www.nu.nl/binnenland/6030203/vrachtschip-oocl-rauma-verliest-nog-twee-containers-boven-waddengebied.html>. Geraadpleegd op 30 oktober 2020
- 3 OVV Rapport. 'Veilig containertransport ten noorden van de Waddeneilanden Lessen na het containerverlies van de MSC ZOE.' <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/ovv-rapport-veilig-containertransport-ten-noorden-van-de-waddeneilanden>. Geraadpleegd op 30 oktober 2020.
- 4 <https://www.marin.nl/nl-nl/news/vervolgonderzoek-containerverlies-wadden>. Geraadpleegd op 1 november 2020.
- 5 ILT Inspectierapport. 'Sjorren van containers op zeeschepen.' <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2020/05/14/sjorren-van-containers-op-zeeschepen>. Geraadpleegd op 30 oktober 2020.
- 6 <https://www.marin.nl/nl-nl/news/vervolgonderzoek-containerverlies-wadden>. Geraadpleegd op 1 november 2020.
- 7 *Kamerstukken II* 2019/20, 31 409, nr.-269.
- 8 *Kamerstukken II* 2019/20, 31 409, nr.-276.
- 9 Regeling organisatie Kustwacht Nederland van 25 mei 2019, Stcrt. 2019, 28 763.
- 10 OVV Rapport. 'Veilig containertransport ten noorden van de Waddeneilanden Lessen na het containerverlies van de MSC ZOE.' <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/ovv-rapport-veilig-containertransport-ten-noorden-van-de-waddeneilanden>. Geraadpleegd op 30 oktober 2020.
- 11 ILT Inspectierapport. 'Sjorren van containers op zeeschepen.' <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2020/05/14/sjorren-van-containers-op-zeeschepen>. Geraadpleegd op 30 oktober 2020.
- 12 OVV Rapport. 'Veilig containertransport ten noorden van de Waddeneilanden Lessen na het containerverlies van de MSC ZOE.' Pagina 7. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/25/ovv-rapport-veilig-containertransport-ten-noorden-van-de-waddeneilanden>.

- 13 ILT Inspectierapport. 'Sjorren van containers op zeeschepen.' Pagina 13. Geraadpleegd via: <https://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2020/05/14/sjorren-van-containers-op-zeeschepen>.
- 14 <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-de-msc-zoe-342-containers-verloor-en-de-kapitein-het-pas-vijf-uur-later-doorhad~b38fe9af/>. Geraadpleegd op 1 november 2020.
- 15 <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-de-msc-zoe-342-containers-verloor-en-de-kapitein-het-pas-vijf-uur-later-doorhad~b38fe9af/>. Geraadpleegd op 1 november 2020.
- 16 <https://frieschdagblad.nl/2019/4/3/geheime-vracht-containers-nekt-goed-onderzoek>. Geraadpleegd op 6 november 2020.