

Vergaderjaar 2024–2025

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 478

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2025

Naar aanleiding van het ongeval met de Julietta D op 31 januari 2022 publiceerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) het rapport «*Schipperen met ruimte. Beheersing van scheepvaartveiligheid op een steeds vollere Noordzee*» op 13 juni 2024. Op dezelfde dag reageerden Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Klimaat en Energie (thans Klimaat en Groene Groei) middels een Kamerbrief (Kamerstuk 31 409, nr. 453). Hierin werd erkend dat extra aandacht en inspanning nodig zijn om de scheepvaartveiligheid op de Noordzee goed te borgen en werd er een meer systematische en integrale aanpak aangekondigd. In deze brief zal lenW, conform de toezegging in de Kamerbrief van 13 juni jl. verder uiteenzetten welke acties sinds het verschijnen van het OvV rapport «*Schipperen met ruimte*» in gang zijn gezet. De focus ligt op het beter kennen van de huidige en toekomstige risico's. Hierdoor kan lenW de bestaande maatregelen aanscherpen en nieuwe inpassen. Het doel is een weerbare scheepvaartveiligheidsketen die door samenwerking met de andere Noordzeelanden de grote veranderingen op de Noordzee met vertrouwen tegemoet kan treden.

De OvV heeft twee aanbevelingen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gedaan; hieronder zal per aanbeveling ingegaan worden op de voortgang.

Aanbeveling 1:

De beheersing van scheepvaartveiligheidsrisico's als gevolg van de plaatsing van vaste objecten moet verbeterd worden¹.

Hieronder wordt beschreven welke stappen reeds gezet zijn en welke gepland om het zicht op de huidige risico's en effectiviteit van de maatregelen te vergroten. Het doel is om met behulp van een periodieke veiligheidsanalyse en door risico's beter in kaart te brengen tot een realistisch veiligheidsdoel te komen en zo de weerbaarheid van de scheepvaartveiligheidsketen te vergroten.

Periodieke veiligheidsanalyse

lenW onderzoekt op verschillende manieren regelmatig de scheepvaartveiligheid op de Noordzee. De OvV stelt dat de bestaande methodes verbeterd kunnen worden en nieuwe zouden moeten worden toegevoegd. Om de samenhang tussen bestaande en nieuwe onderzoeksmethodes te borgen richt lenW zich sinds het verschijnen van het rapport op de ontwikkeling van een periodieke integrale veiligheidsanalyse. Dit moet het ministerie in staat stellen om de risico's steeds beter te kennen, de prestaties meetbaar te maken en de risicobeoordeling goed te structureren. Een eerste stap voor een integrale veiligheidsanalyse is het opstellen van een handleiding. Met deze handleiding kan lenW de beoordeling van risico's voor de scheepvaartveiligheid bij de bouw van nieuwe objecten in een vaste cyclus doorlopen. De handleiding zal in de loop van 2025 worden opgesteld.

Risico's beter in kaart brengen

Er vinden momenteel weinig scheepsongevallen plaats op de Noordzee maar de verwachting is dat de situatie in de toekomst ingrijpend kan veranderen. Het is een grote uitdaging om tijdig verschuivingen en of toenames van bepaalde risico's waar te nemen en hier met maatregelen adequaat op te anticiperen. lenW heeft daarom vier sporen ontwikkeld, waarlangs oplossingen gezocht worden: 1) de ontwikkeling van nieuwe (risico)indicatoren, 2) de uitwerking van toekomstscenario's, 3) de uitbreiding van modelleercapaciteit en 4) de simulatie van mogelijk risicovolle situaties.

1. Nieuwe indicatoren

In dit kader onderzoekt lenW informatie over schepen die «Not Under Command» (NUC) zijn. Dit is een schip dat om een of andere reden tijdelijk niet bestuurbaar is. Dit kan een tijdelijke, ongevaarlijke situatie zijn maar kan ook in gevaar uitmonden en zich zelfs tot een scheepsongeval ontwikkelen. In het kader van het in 2024 gestarte Onderzoeksprogramma Scheepvaartveiligheid bij het MARIN wordt naar deze data gekeken. Ten eerste kan worden geanalyseerd waarom dit geregeld niet tot een incident leidt en dus te kijken naar wat er goed gaat om hier lering uit te trekken.

¹ Deze aanbeveling is opgedeeld in de volgende elementen:

- a) inzicht in de scheepvaartveiligheidsrisico's; maak daarbij gebruik van modelleren en scenario-denken, en neem daarin het manoeuvreergedrag van zware en windgevoelige schepen en ontwikkelingen in de scheepvaart mee;
- b) inzicht in de effecten van (mogelijke) beheersmaatregelen;
- c) een realistisch en toetsbaar veiligheidsdoel;
- d) toepassing op nieuwe, bestaande en in aanbouw zijnde windparken;
- e) een integrale afweging over het gebruik van de Noordzee, waarbij het veiligheidsniveau (het restrisico) voor de scheepvaart wordt meegenomen; en
- f) een periodieke evaluatie van de aanpak.

Ten tweede is het van belang te onderzoeken of dergelijke situaties nog eerder en vaker geregistreerd kunnen worden, door andere databronnen te gebruiken. Als zulke momenten eerder automatisch te detecteren zijn, kan in de toekomst de Kustwacht vroegtijdig anticiperen en eventueel proactief via VHF radio navraag doen en indien mogelijk assisteren. Ten derde kan de frequentie en locatie van schepen «Not Under Command» geanalyseerd worden in relatie tot de respons van de Kustwacht. Op basis hiervan zouden dan de noodhulpsleepboten, zogenaamde ERTV's (Emergency Rescue Towing Vessel) zich proactiever kunnen positioneren en vroegtijdiger kunnen reageren.

2. Scenario denken

Naast het in beeld brengen van indicatoren die helpen grip te krijgen op risico-ontwikkeling in de nabije toekomst gaat lenW ook verder vooruit kijken. Op aanraden van de OvV gaat scenario-denken ingezet worden om beter op mogelijke toekomst te anticiperen. In scenario-denken worden trends in kaart gebracht en gebundeld om zo tot verschillende scenario's te komen. De trends heeft MARIN inmiddels in kaart gebracht en in 2025 zal de eerste scenario-studie bij het MARIN starten. lenW wil met de periodieke veiligheidsanalyse een systeem in werking stellen dat ook nieuwe risico's telkens tijdig in beeld krijgt, iets waar het huidige instrumentarium niet in voorzag. Er gaat de komende jaren veel veranderen op de Noordzee. Het is zaak om middels scenario's te begrijpen op welke manieren deze trends – zoals veel meer windparken, grotere en dus lastig manoeuvreerbare schepen, volatiele weersomstandigheden, nieuwe scheepsbrandstoffen, de herintrede van windvoorstuwung en verschuivende verkeerspatronen – elkaar kunnen beïnvloeden. Dit alles draagt bij om proactief de mate van onzekerheid van risico's en maatregelen te reduceren.

Een proactieve vorm van veiligheidsdenken moet niet alleen in bovengenoemde handleiding landen, het is ook van belang om te investeren in de kennis hiervan bij de scheepvaartveiligheidsexperts. Sinds het verschijnen van het OvV rapport «Schipperen met ruimte» zijn er trainingen gegeven binnen lenW. Hierin stonden de verschillende vormen van veiligheidsanalyse en de wijze waarop er rekening gehouden kan worden met onzekerheden centraal. Speciale aandacht is geschonken aan de wijze waarop het scenario-denken geïntegreerd kan worden met de bestaande methodes voor risicoanalyse.

3. Modelleren

Voor zowel de huidige als de toekomstige risicobeoordeling voor scheepvaartveiligheid in een steeds drukkere Noordzee is het van belang om de modellering van de verkeerssituatie te verbeteren. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 13 juni jl. worden de SAMSON modellen veelvuldig gebruikt om de scheepvaartveiligheidsrisico's te analyseren, onder andere bij de bouw van nieuwe windparken op de Noordzee. Door middel van het Onderzoeksprogramma Scheepvaartveiligheid wordt nu en de komende jaren fors in de modernisering van SAMSON geïnvesteerd. Door de SAMSON modellen continu aan te vullen in reactie op nieuwe ontwikkelingen, zoals het manoeuvreergedrag van alsmaar groter wordende en daarmee windgevoeligere schepen, worden ze toekomstbestendiger. Er wordt in 2025 een model gebouwd om meer beeld te krijgen van niet-routegebonden (werk)verkeer, waaronder verkeer van, naar en door windparken, de gevolgen van aanvaringen en de impact van beheersmaatregelen. Bovendien zal er gekeken worden hoe scenario-studies ook modelleringen kunnen ondersteunen. Het idee is dat als er middels scenario-studies een onderbouwd en concreter idee is van welke

schepen straks op de Noordzee varen, de modellering van manoeuvreergedrag ook realistischer wordt.

lenW heeft met behulp van modellering haar betrokkenheid bij de inrichting van de Noordzee kunnen vergroten. Hierdoor werd het mogelijk om uit te zoomen en te kijken wat de consequenties van nieuwe windparken zijn voor verkeerspatronen elders op de Noordzee. Modelleringen door het MARIN stellen lenW in staat om niet alleen de scheepvaartveiligheid rondom te bouwen windparken te analyseren, maar ook elders in het Nederlandse deel van de Noordzee nieuwe knelpunten te identificeren. Met een bredere verkeerskundige blik wordt er nu gewerkt aan een update van de scheepvaart gerelateerde ontwerpcriteria van windparken. Hiermee adresseert lenW kritiek die de OvV had wat betreft de veiligheidsafstanden rondom windparken.

4. Simulatie

Evenals modellering wordt simulatie als instrument ingezet om situaties te onderzoeken die nog niet bestaan of nauwelijks voorkomen, maar wel grote impact (kunnen) hebben. In de praktijk worden er nu besluiten genomen die gaan over de beheersmaatregelen voor toekomstige situaties. Het is daarom van belang om deze nu al te kunnen testen, want de mate waarin de toekomstige scheepvaartveiligheidsrisico's beheerst kunnen worden hangt ook af van maatregelen die nu al ontwikkeld worden.

Naast het opzetten en uitbreiden van de periodieke integrale veiligheidsanalyse is het ook noodzakelijk om de ontwikkeling en monitoring van beheersmaatregelen aan te scherpen. Mede hierover zal het MOSWoZ programma (Monitorings- en Onderzoeksprogramma Scheepvaartveiligheid Wind op Zee) medio 2025 haar advies opleveren. Een belangrijk component van het MOSWoZ advies is een omvangrijke simulatiestudie die het heeft laten uitvoeren waarbij onder andere gekeken is naar de inzet van mitigerende maatregelen, zoals ERTVs en Vessel Traffic Monitoring (VTMon). Alle mitigerende middelen kwamen hierbij goed uit de verf. Met name de deep sea pilot (inzet van een Noordzeeloods) leek effectief in het voorkomen van gevaarlijke situaties en dus zal lenW blijven inzetten op het promoten van deze maatregel. De verwachting is dat deze simulatiestudies en het MOSWoZ beleidsadvies aanknopingspunten zullen aanreiken voor het nog effectiever inzetten van de beheersmaatregelen in de toekomst.

Weerbare organisatie met realistisch veiligheidsdoel

Het uitgangspunt bij de ontwikkeling van beheersmaatregelen is dat de Kustwacht proactief in staat wordt gesteld om nu nog onbekende situaties (in de toekomst) effectief tegemoet te treden. Onderdeel hiervan is dat er voor de Kustwacht een live verkeersbeeld van de Nederlandse Noordzee wordt opgebouwd om rondom knelpunten risicovolle situaties te herkennen. Als gevolg kunnen schepen dan vroegtijdig ondersteund worden. Hiervoor wordt sinds 2020 (momenteel binnen het programma MIVSP, Maritiem InformatieVoorziening Service Punt) een sensornetwerk in de Noordzee uitgebouwd. Dit moet ook bijdragen aan het verkorten van de responsetijd van ERTVs en helikopters (SAR) van de Kustwacht.

De OvV acht het huidige veiligheidsdoel – het veiligheidsniveau moest minimaal gelijk en het liefst verbeterd worden – niet meer realistisch. De allereerste stap is de risico's beter te kennen, waarvoor de hierboven beschreven acties zijn ingezet. De tweede stap in 2025 is een realistisch doel formuleren dat recht doet aan de toenemende complexiteit op de

Noordzee en daaraan verbonden risicotoename. IenW zet hierbij in op een zorgvuldig afstemmingsproces met andere departementen omdat ook andere belangen dan scheepvaartveiligheid meespelen (o.a. klimaatdoelen, economie, security, ecologie, visserij). Een derde stap in 2025 en daarna zal de differentiatie van doelen zijn, bijvoorbeeld naar preventie, mitigatie en paraatheid. Nadat de risico's aan de voorkant zo goed mogelijk gereduceerd zijn, wil IenW van de oorzaken die niet (meer) beïnvloed kunnen worden juist de gevolgen kunnen mitigeren. Gezien het (voorlopig) geringe aantal incidenten wil IenW in de tussentijd de Nederlandse capaciteit om de risico's op de Noordzee te beheersen met behulp van oefeningen blijven toetsen. Hiermee kan IenW de operationele paraatheid optimaliseren, ook samen met onze buurlanden.

Aanbeveling 2:

De OvV raadt aan de internationale kaders in overleg met andere Noordzeelanden aan te passen op basis van de verkregen inzichten in scheepvaartveiligheidsrisico's.

De zeescheepvaart is een sector met een zeer sterk internationaal karakter. Dat geldt zowel voor de operatie als voor het regelgevend kader. Invloed uitoefenen op de bestaande (internationale) regelgeving vraagt samenwerking, een proactieve opstelling en geduld. Nederland zet zich internationaal op drie niveaus actief in voor een betere borging van scheepvaartveiligheid, mede in het licht van de grootschalige ontwikkeling van vaste objecten op zee.

Het eerste, meest toegankelijke en informele niveau is de *North Sea Shipping Group (NSSG)*. Dit is een overlegorgaan waar delegaties van Noordzeelanden meerdere keren per jaar de nieuwste inzichten, plannen en besluiten op het snijvlak van scheepvaartveiligheid en ruimtelijke ordening op zee uitwisselen. Op initiatief van de Nederlandse voorzitter heeft de OvV op 3 oktober 2024 in Brussel haar rapport gepresenteerd en toegelicht aan alle Noordzeelanden. Het initiatief werd goed ontvangen, waarbij door één van de delegaties het voorstel werd gedaan om een vergelijkbare presentatie te verzorgen bij een inhoudelijk comité van de *International Organization for Marine Aids to Navigation (IALA)*.

IALA² werkt met inzet van maritieme experts aan technische standaarden, aanbevelingen en richtlijnen. De producten van IALA informeren en adviseren de zeevarenden, kuststaten en – op onderdelen – de *International Maritime Organization (IMO)*. IALA heeft afgelopen jaren, mede op initiatief van Nederland met andere Noordzee- en Oostzeelanden, gewerkt aan een richtlijn over *Safety of navigation around Offshore Renewable Energy Infrastructure (OREI)*. Deze richtlijn beschrijft het brede palet aan mogelijk te implementeren veiligheidsmaatregelen rondom hernieuwbare energie-infrastructuur waaronder windparken. Hierin zijn ook alle veiligheidsmaatregelen die Nederland heeft ingevoerd of gepland opgenomen, inclusief een (positieve) beoordeling van de effectiviteit. Op deze wijze wordt actief gewerkt aan een internationale consensus over nieuwe beheersmaatregelen rondom vaste objecten op zee, een door de OvV gestelde prioriteit. De voorgenoemde richtlijn wordt in het voorjaar van 2025 naar verwachting vastgesteld, wat een eerste tastbaar resultaat betekent voor het aanpassen van de internationale kaders.

Het derde en meest formele niveau voor aanpassen van de internationale kaders is de IMO. IMO is het VN-orgaan met mondiale dekking van lidstaten dat op basis van consensus regelgeving vaststelt voor alle

² Een intergouvernementele organisatie van kuststaten met zetel in Frankrijk.

maritieme aangelegenheden, onder andere gerelateerd aan veiligheid en milieu. Nederland heeft in IMO met onder andere de Verenigde Staten, Australië, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het initiatief genomen voor een voorstel waarin de mogelijkheden in kaart worden gebracht om scheepvaartveiligheid in een snel veranderende maritieme omgeving te kunnen borgen. Gezien het werkproces van IMO is dit een meerjarig traject. Nederland is van plan om de OvV bij IMO een presentatie te laten geven wanneer het onderwerp geagendeerd wordt. Via omschreven wijze blijft Nederland zich, overigens in nauwe en goede samenwerking met de OvV, inzetten voor een gedeeld internationaal beeld van de ontwikkelingen rondom windparken op zee. Op basis hiervan wordt hard gewerkt aan een verscherping van de internationale kaders zoals aanbevolen.

Samenvattend

In deze brief heeft IenW beschreven welke stappen reeds gezet zijn en welke gepland om de scheepvaartveiligheid op de Noordzee nu en in de toekomst te borgen. IenW zet zich maximaal in om de risico's te kunnen beheersen door 1) een periodieke veiligheidsanalyse op te zetten, waarin 2) risico's met een veelzijdiger instrumentarium in kaart gebracht worden, en 3) gemonitord kunnen worden aan de hand van een realistisch veiligheidsdoel. Bovendien deelt IenW nieuwe inzichten met andere Noordzeelanden om zo tot een internationaal gezamenlijk gedragen beeld te komen van scheepvaartverkeer rondom vaste objecten. Dit beeld vormt de basis voor de aanpassing van de internationale kaders. IenW wil op deze manier tegelijkertijd innovatief nationaal beleid voeren en internationale harmonisatie bewerkstelligen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener