

Vergaderjaar 2020–2021

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 323

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2021

Per brief van 17 december 2020¹ heb ik u het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) «Aanvaring op de Westerschelde» aangeboden, inzake het incident met riviercruiseschip Viking Idun en chemicaliëntanker Chemical Marketer dat op 1 april 2019 plaatsvond. Ik heb u toegezegd u te informeren over mijn beleidsreactie aan de OvV. In de voorliggende brief treft u de beleidsreactie aan, welke eveneens is verzonden aan de OvV.

De nautische veiligheid voor alle typen vaartuigen op de vaarwegen is van groot belang voor de bescherming van mens en milieu. Ik zet dan ook volop in op de borging van de nautische veiligheid. Ondanks alle inspanningen zullen er altijd risico's aanwezig blijven, waardoor het nooit volledig uit te sluiten is dat er een incident plaatsvindt. Zoals ik eind november 2020 heb aangegeven in het Beleidskader maritieme veiligheid² wil ik de nautische veiligheid op de Nederlandse wateren borgen door een proactieve, risico-gestuurde aanpak. Onderdeel van de uitvoering van het Beleidskader is het leren van incidenten, opdat soortgelijke incidenten in de toekomst worden voorkomen. Bij een ongeval met een passagiersschip kunnen de gevolgen zeer ernstig zijn, gezien het grote aantal passagiers dat aan boord kan zijn en het feit dat deze passagiers niet altijd in staat zijn om zichzelf en anderen snel in veiligheid te brengen bij een ongeval. Ik ben de OvV zeer erkentelijk voor dit onderzoek, omdat dit handvatten geeft hoe we kunnen leren van dit incident. De aanbevelingen van de OvV zullen worden gebruikt om de nautische veiligheid verder te verbeteren en op die manier het ingezette beleid te ondersteunen.

¹ Kamerstuk 31 409, nr. 309.

² Kamerstuk 31 409, nr. 307.

Wettelijk kader

In de aanbevelingen vraagt de OvV mij om met regelgeving de veiligheid van de passagiersvaart beter te garanderen, onder andere door de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen voor de nautische bemanningen van riviercruiseschepen aan te scherpen. Voordat ik meer in detail inga op de aanbevelingen van de OvV, wil ik twee punten onder de aandacht brengen:

1. *Het internationale karakter van de binnenvaartwetgeving*
De kaders voor de Nederlandse binnenvaartregelgeving worden grotendeels bepaald door internationale regelgeving. Deze internationale regelgeving wordt vastgelegd door de Europese Unie en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). De CCR heeft regelgevende bevoegdheid op de zogenaamde Aktewateren: de Rijn, de Lek en de Waal en de Akte van Mannheim stelt dat geen beletsel aan de vrije scheepvaart opgelegd zal worden op de Rijn en zijn uitmondingen van Bazel tot in de open zee, zoals op de Westerschelde. Het aanscherpen van eisen aan de bemanning kan op nationaal niveau alleen voor zo ver de internationale regelgeving daartoe ruimte biedt. Mocht dit onvoldoende mogelijkheden geven, dan zal ik de gewenste aanpassingen, onder verwijzing naar het OvV rapport, internationaal inbrengen. Voor de uitvoering ben ik in dat geval ook afhankelijk van de medewerking van andere lidstaten.
2. *Passagiersvaart is onderdeel van de binnenvaart*
In de bemanningsregelgeving en in de verkeersregels op het water wordt geen onderscheid gemaakt tussen riviercruiseschepen en andere binnenvaartschepen. Ik wil dit benadrukken, omdat het aanscherpen van regels of verplichtingen voor alleen (bemanning van) riviercruiseschepen veelal niet mogelijk is. De aangescherpte regels zullen dan ook gelden voor alle andere binnenvaartschepen op de Westerschelde en de overige Nederlandse binnenwateren. De reikwijdte van de aanscherping is dan ook een belangrijk element in de afweging die ik zal maken.

Aanbevelingen en reactie

In het vervolg van deze brief ga ik in op de aanbevelingen voor zover deze aan mijn ministerie (inclusief de Inspectie Leefomgeving en Transport en Rijkswaterstaat) zijn gericht.

Aanbeveling 2: *Aan de Gemeenschappelijke Nautische Autoriteit, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Vlaams Minister van Mobiliteit en Openbare Werken: Scherp de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen aan voor nautische bemanningen van riviercruiseschepen binnen het Scheldegebied en benut hierbij de mogelijkheid om in het Scheepvaartreglement Westerschelde aanvullende bepalingen voor een veilige doorvaart van riviercruiseschepen op te nemen. Te denken valt aan bepalingen rond bekendheid met het vaargebied en/of een loodsverplichting bij het ontbreken van deze kennis. Onderzoek aanvullend hierop of deze maatregelen ook in internationaal verband geborgd kunnen worden.*

Richtlijn beroepskwalificaties voor de binnenvaart

Aan deze aanbeveling wordt voor een belangrijk deel tegemoetgekomen door de op 16 januari 2018 in werking getreden Europese Richtlijn beroepskwalificaties³. Ik ben bezig met de implementatie van deze richtlijn. De richtlijn introduceert een universeel kwalificatiecertificaat in

³ Richtlijn 2017/2397 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart.

de Europese Unie. Nieuw opgeleide bemanningsleden voldoen straks aan dezelfde competentie-eisen, ongeacht in welke lidstaat ze hun opleiding genoten hebben. Naast de aanscherping van de algemene competenties bevat de richtlijn aanvullende regels voor benodigde vergunningen voor wateren van maritieme aard. Ook is er de mogelijkheid wateren met specifieke risico's aan te wijzen, waarvoor schippers een afzonderlijke vergunning moeten hebben. Ik geef hieronder aan hoe ik de richtlijn kan benutten voor de uitvoering van deze aanbevelingen.

Universeel kwalificatiecertificaat van de Europese Unie

De richtlijn introduceert EU-breed erkende beroepskwalificaties voor de bemanning van binnenvaartschepen op de Europese binnenwateren. Met de implementatie van deze richtlijn wordt de veiligheid op alle Europese vaarwegen, inclusief het Scheldegebied, bevorderd. Dekbemanningsleden dienen op basis van de richtlijn te beschikken over een kwalificatiecertificaat van de Europese Unie. Dit ontvangen zij alleen als zij voldoen aan de minimumeisen inzake competentieniveau (waaronder communicatievaardigheden), minimumleeftijd, medische geschiktheid en de vereiste vaaruren voor de specifieke kwalificatie.

Het EU-breed invoeren van geharmoniseerde en aangescherpte kwalificatie-eisen voor de dekbemanning vanaf begin 2022 zal een verhoging van het veiligheidsniveau voor de binnenscheepvaart op de Europese waterwegen betekenen. De voor alle dekbemanningsleden opgenomen zogenaamde essentiële competentievereisten zullen hieraan bij dragen. In dit verband is het van belang dat o.a. vereist wordt dat de schipper in staat moet zijn om te allen tijde een goede communicatie te waarborgen. Een soortgelijke eis is opgenomen voor de stuurman en de matroos. Om hieraan invulling te geven is in CESNI⁴-verband een lijst met gestandaardiseerde communicatiezinnen in vier talen tot stand gebracht. Vooralsnog is gebruik van deze lijst vrijwillig: lidstaten mogen ook op een andere manier invulling geven aan de competentievereisten t.a.v. communicatie. Omdat ik harmonisatie op dit onderdeel zeer belangrijk acht, zal ik, bij voorkeur samen met mijn Belgische collega, in CESNI-verband ervoor pleiten kennis van deze zinnen verplicht te stellen. Ik zal hierover op korte termijn afstemming zoeken met België.

Specifieke vergunning voor wateren van maritieme aard

In de richtlijn is opgenomen dat wanneer een water voldoet aan de in de richtlijn opgenomen kenmerken voor wateren van maritieme aard, de betrokken lidstaat verplicht is dit water als zodanig aan te merken. Daarbij hoort de lidstaat ook een vergunning in te voeren voor schippers die op dit water varen. De (in de richtlijn opgenomen) minimumeisen voor het verkrijgen van deze specifieke vergunning zijn bijvoorbeeld het voldoen aan de competentie om te werken met actuele kaarten, te communiceren met schippers en zeelieden en om te gaan met getijdenstromingen. In het kader van de implementatie van de richtlijn zal ik in de komende maanden de Nederlandse wateren toetsen aan de in de richtlijn opgenomen kenmerken voor wateren van maritieme aard. Vooruitlopend daarop kan ik stellen dat naar mijn verwachting de Westerschelde in aanmerking komt om aangewezen te worden.

⁴ CESNI: Comité Européen pour l'élaboration de Standards dans le domaine de la Navigation Intérieure.

De OvV doet in het rapport de suggestie om te onderzoeken of het mogelijk is om aanvullende bepalingen op te nemen rond bekendheid met het vaargebied. Hiervoor zou gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheid in de richtlijn dat lidstaten onder bepaalde voorwaarden en conform de in richtlijn voorgeschreven procedure een voorstel aan de Europese Commissie kunnen voorleggen om een traject aan te wijzen als binnenwater met specifieke risico's, waarvoor een vergunning nodig is. Lidstaten worden dan zelf geacht de noodzakelijke aanvullende competenties te omschrijven.

Nederland is tot op heden geen voorstander geweest van deze optie: in de onderhandelingen over de inhoud van de richtlijn heb ik me steeds ingezet voor hoge algemene competentie-eisen waardoor iedere schipper in staat kan worden geacht alle mogelijke situaties in de binnenvaart het hoofd te bieden. Aanwijzing van een traject als binnenwater met specifieke risico's zou dan niet nodig zijn. Naar aanleiding van het OvV rapport zal ik dit standpunt heroverwegen en met mijn Belgische collega in gesprek gaan om te bezien of er toch aanleiding is om de Westerschelde aan te wijzen als binnenwater met specifieke risico's. Het feit dat een dergelijk besluit zich uitstrekt tot de volledige binnenvaart op het aangewezen traject zal ik in mijn afweging betrekken.

Scheepvaartreglement Westerschelde

Het opnemen van aanvullende bepalingen in het Scheepvaartreglement Westerschelde, zoals u voorstelt, is mogelijk op basis van het verdrag inzake het Gemeenschappelijk Nautisch Beheer in het Scheldegebied⁵. Hierin wordt de regelgevende bevoegdheid aan de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart toegedeeld. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van Nederland en Vlaanderen. Om die reden ben ik in deze Permanente Commissie in gesprek met Vlaanderen om te zien hoe wij gezamenlijk uitvoering kunnen geven aan deze aanbeveling. Mijn inzet in dat overleg is er op gericht om het risico op soortgelijke incidenten zoveel mogelijk te mitigeren. In deze aanbeveling wordt de suggestie van een loodsplicht gedaan. Ik moet in dit verband wijzen op Artikel 2 van de Akte van Mannheim⁶, waarin wordt gesteld dat de tot de Rijnvaart behorende vaartuigen het recht hebben om bij de doorvaart door Nederland de weg te kiezen die hen goeddunkt, teneinde zich te begeven van de Rijn naar de open zee of naar België en omgekeerd. Dit laat naar mijn inzicht geen ruimte over voor het instellen van een loodsplicht voor binnenvaartschepen. Wij zullen in de Permanente Commissie verbeteringen dus in een andere richting moeten zoeken.

Aanbeveling 3: *Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat: bevorder de effectiviteit van het toezicht op de riviercruisevaart:*

⁵ Tot stand gekomen op 21 december 2005 (Trb. 2005, nr. 312).

⁶ In combinatie met de tekst van artikel 1: De vaart op de Rijn en zijn uitmondingen van Bazel tot in de open zee, hetzij stroomafwaarts hetzij stroomopwaarts, is vrij voor de schepen van alle naties voor het vervoer van goederen en personen, met inachtneming van de in dit Verdrag vervatte bepalingen en van de in het belang van de algemene veiligheid getroffen maatregelen. Behoudens deze voorschriften zal geen enkel beletsel hoegenaamd aan de vrije scheepvaart in de weg worden gelegd.

a) Ontwikkel een toezichtarrangement voor een gecoördineerd toezicht op de riviercruisevaart.

Ik volg deze aanbeveling op door met de verschillende toezichthouders en handhavingspartners een plan van aanpak te maken tot verbetering van de coördinatie en dit vervolgens in uitvoering te brengen. In de tussentijd zullen we het huidige toezicht continueren. Het toezicht op de naleving van de Binnenvaartwet en de Arbeidstijdenbesluit Vervoer vindt risico-gebaseerd plaats. We spreken bij deze inspecties altijd over een regulier deel, gericht op alle scheepstypes en eventueel een thematische component voor een specifiek scheepstype. Voor de riviercruisevaart hebben ILT, Politie en ISZW in samenwerking al thematische inspecties op deze voorschriften uitgevoerd, aangevuld met specifieke onderwerpen zoals uitbuiting van bemanning. Hoewel inspectiegegevens door de verschillende diensten worden uitgewisseld ten behoeve van reguliere inspecties, ontbreekt nationaal gecoördineerd toezicht. Daarom zal dit worden opgenomen in het toezichtarrangement, waarbij de focus zal komen te liggen op de kwalificatie van de nautische bemanning en het gedrag(ing) op de vaarwegen voor de riviercruisevaart.

b) Ontwikkel een instrumentarium voor de effectieve handhaving van de voertaaleis.

Deze aanbeveling volg ik op. De gezamenlijke handhavingspartners op de vaarwegen – op de Westerschelde zijn dit de politie, ILT en Rijkswaterstaat – hebben in hun handhavingsplan ook speerpunten benoemd zoals de handhaving op vaar- en rusttijden en voldoende gekwalificeerd personeel op schepen. Rijkswaterstaat heeft daarnaast ook communicatie als speerpunt benoemd in het jaarplan nautische handhaving. Onderdeel daarvan is handhaving op de verplichte voertaal. Op de Westerschelde is dit Nederlands of Engels. Daarvoor is de volgende lijn overeengekomen met alle handhavingspartners:

1. Bij constatering van onvoldoende beheersing van één van de verplichte voertalen maar waarbij niet sprake is van een evident gevaarlijke situatie, eerst een waarschuwing.
2. Bij herhaalde overtreding proces-verbaal.
3. In geval van een evident gevaarlijke situatie, schip stilleggen op een veilige plaats en verplichten een persoon aan boord te nemen die één van de voertalen beheerst.

De vraag wanneer er met enige zekerheid is vast te stellen dat er sprake is van onvoldoende beheersing van de voertaal is in de praktijk niet altijd makkelijk te beantwoorden. Dit is al langer een probleem. Controle van beheersing van de voertaal gebeurt aan boord. Overstappen vanaf een patrouillevaartuig naar rivier-cruiseschepen is lastig en gevaarlijk, nog meer gezien het feit dat riviercruise-schepen vooral in de schemer en nachtelijke uren varen. Ook beslaat het werkveld van één patrouillevaartuig een groot gebied. Dit leidt ertoe dat niet altijd handhavend kan worden opgetreden tegen schepen waarop de voertaal onvoldoende beheerst wordt. Om handhavend op te kunnen treden, dient er immers een (bijzondere) opsporingsambtenaar aan boord te gaan en de schipper te horen.

Toch zie ik de noodzaak om ook op de voertaaleis de effectiviteit van de handhaving te vergroten. Op de Westerschelde worden vooraf lijsten met de te verwachten riviercruiseschepen opgevraagd bij de aangrenzende havens. Dit biedt de handhavingspartners de mogelijkheid om deze schepen, voordat ze het werkingsgebied betreden, te controleren op de regelgeving en op de voertaaleis. Aan de hand hiervan zal Rijkswaterstaat, zodra de passagiersvaart weer is opgestart, in samenspraak met de

handhavingspartners een aantal gerichte controledagen organiseren waarin deze lijn van vooraf controleren in de passagiersvaart, ook op voertaal, wordt toegepast. Vervolgens zullen deze controledagen geëvalueerd worden.

c) Onderzoek structureel ongevallen en incidenten met riviercruiseschepen. Neem vervolgens actie op de geleerde lessen en deel deze lessen en bevindingen met de internationale partners.

Voor een goede borging van de nautische veiligheid is het van belang om te leren van incidenten, zodat soortgelijke incidenten in de toekomst voorkomen kunnen worden. In lijn met de aanbevelingen van de OvV, worden ernstige incidenten op Rijkswateren ook nu al onderzocht door ILT en Rijkswaterstaat om hier lessen uit te trekken. Het leren van incidenten is een belangrijk uitgangspunt en is daarom ook benoemd in het Beleidskader maritieme veiligheid, waarbij is aangegeven dat ik hierin een verbeterslag wil maken. Dit kan bijvoorbeeld door het maken van afspraken over het binnen de organisatie onderzoeken van incidenten en near misses en het bespreken van de uitkomsten daarvan met andere nautisch beheerders. Voortvloeiend uit de risicoclassificatie bij dit Beleidskader hebben incidenten met passagiersvaart hierbij prioriteit. Aan de onderzoeksmogelijkheden die ILT en Rijkswaterstaat hebben zitten beperkingen. Zo is er bijvoorbeeld geen bevoegdheid voor ILT en Rijkswaterstaat om betrokkenen bij een incident (zoals de bemanning) te horen in het kader van een ongevalsonderzoek. Vaak is er geen bereidheid bij de bemanning of de reder om hier vrijwillig aan mee te werken, omdat dit gevolgen kan hebben voor hen in een eventuele strafzaak of civielrechtelijke zaak rond aansprakelijkheid. Door deze beperkingen kan in deze onderzoeken vaak niet doorgedrongen worden tot de kern van de zaak. Dit is vooral het geval bij incidenten waar het gaat om menselijk handelen (zoals vaargedrag en communicatie) en/of de bedrijfsvoering aan boord van schepen.

Daarom ga ik graag met de OvV in gesprek over de mogelijkheden om ernstige incidenten met binnenvaartschepen structureel door de OvV te laten onderzoeken op zodanige wijze dat de structurele oorzaken van incidenten beter worden achterhaald met het doel om er van te leren. De OvV is namelijk bevoegd⁷ om voorvallen met binnenvaartschepen op de Nederlandse wateren te onderzoeken en heeft wel de juridische middelen die nodig zijn om alle oorzaken van een incident boven water te krijgen. Zodoende is de OvV een instantie die onafhankelijk onderzoek kan doen en over de volledige bevoegdheden beschikt.

Het rapport helpt mijn ministerie en de samenwerkende handhavingspartners om onze veiligheidsaanpak verder te verbeteren. In deze brief heb ik aangegeven hoe ik met de aanbevelingen van de OvV omga en welke concrete maatregelen ik daarbij voor ogen heb.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

⁷ Op grond van artikel 4, eerste lid, Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid.