

Vergaderjaar 2022–2023

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 415

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2023

Op 25 juli jl. is kort voor middernacht ten noorden van Ameland melding gemaakt van brand op het vrachtschip *Fremantle Highway*. De Kamer is met eerdere brieven¹ geïnformeerd over dit ongeval, waarbij spijtig genoeg één van de Indiase opvarenden is omgekomen en meerdere anderen in ziekenhuizen in Noord-Nederland moesten worden behandeld. Direct na het ongeval heb ik mijn condoleances overgebracht aan de nabestaanden van het slachtoffer en aan de Indiase autoriteiten. De gewonden hebben gelukkig inmiddels allemaal het ziekenhuis kunnen verlaten.

De Kamer heeft op 4 augustus jl. een informatieverzoek gedaan waarin gevraagd wordt:

- een feitenrelaas van het incidentverloop;
- de inzet van de hulpdiensten vanaf de noodoproep van de *Fremantle Highway*;
- de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tijdens de reddingsoperatie en de naleving van het contract met Bristow Helicopters Ltd. (hierna Bristow);
- correspondentie en beslisnota's rondom de aanbestedingsprocedure voor de *Search and Rescue* (SAR)-helikopters, inclusief de brief van de Veiligheidsregio Rotterdam met bezwaren en de reactie daarop, en;
- informatie of aan de *Fremantle Highway* waarschuwingen zijn gegeven met betrekking tot het nemen van een vaarroute boven de Waddeneilanden.

Met deze brief wordt, mede namens de Minister van Defensie, aan dit verzoek gehoor gegeven. Deze brief zal vooral ingaan op het feitelijke incidentenverloop en de volgorde van de hulpverlening op basis van de daarvoor geldende incidentbestrijdingsprocessen.

¹ Kamerstuk 31 409, nrs. 411, 412 en 413.

Huidige status

Inmiddels is het schip naar de Eemshaven gesleept, waar het ligt afgemeerd. Daar is o.a. de brandstof van het schip en het nog aanwezige bluswater weggepompt, het schip verder gestabiliseerd en een begin gemaakt met het lossen van de auto's op de lager gelegen dekken. Aangezien het schip onder Panamese vlag vaart, is de Panamese onderzoeksautoriteit, zoals dat internationaal gebruikelijk is, een onderzoek gestart naar de brand. Daarbij is de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) door Panama verzocht om te assisteren met het aanleveren van informatie en het ondervragen van de bemanning. De OvV heeft daarmee ingestemd. Parallel daaraan is de OvV een verkennend onderzoek gestart naar de manier waarop de hulpverlening direct na de brand op gang kwam en zich ontwikkelde.

Informatieverzoek

De Kamer vraagt om een reactie op het NRC-artikel van 2 augustus 2023, waarin onder meer werd gesteld dat de helikopters te laat bij het incident zijn aangekomen. Voor een onderbouwd oordeel over het verloop van de operatie en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken is het nu nog te vroeg. Naar aanleiding van het ongeval zijn of worden meerdere onderzoeken en evaluaties gestart, die uiteindelijk conclusies mogelijk moeten maken over onder meer het (tijds)verloop van de hulpverlening. Naast eerdergenoemde onderzoeken van de OvV en de Panamese autoriteit, zal het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat door een onafhankelijke partij een evaluatie laten uitvoeren naar de crisisbeheersing bij dit incident². Dit vindt standaard plaats bij inzet van het DCC bij een crisis. Daarnaast is reeds opdracht gegeven aan een externe partij voor een multidisciplinaire evaluatie onder Kustwacht ketenpartners. Al deze onderzoeken en evaluaties worden openbaar en uw Kamer zal geïnformeerd worden over de uitkomsten hiervan.

Onderstaand feitenrelaas is gebaseerd op de tot nu toe beschikbare informatie van de Kustwacht en beschrijft de situatie tot en met de evacuatie van de bemanning van de Fremantle Highway. Uit dit relaas blijkt dat het verloop van de gehele operatie sterk is beïnvloed doordat de vraag om assistentie vanuit het schip veranderde: wat startte als een brandbestrijdingsoperatie veranderde uiteindelijk in een reddingsoperatie (SAR). De zorgnormen voor beide vormen van hulpverlening verschillen. Een beeld van de zorgnormen met betrekking tot de maritieme en aeronautische noodhulp op de Noordzee is geschetst in de brief aan de Kamer van 28 juni 2021³. Hierin wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen zorgnormen die van toepassing zijn op «het opsporen en redden van mensen in nood (SAR)», en zorgnormen met betrekking tot «de inzet bij brand aan boord van schepen».

² Besluit instelling Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing Infrastructuur en Waterstaat, Artikel 4 Het DCC-lenW heeft tot taak het fungeren als het departementaal coördinatiecentrum voor crisisbeheersing en het zijn van knooppunt van en voor de informatievoorziening bij crises of een dreiging daarvan. Daartoe is het DCC-lenW in ieder geval verantwoordelijk voor: q. het (laten) uitvoeren van evaluaties van de crisisbeheersing bij daadwerkelijk opgetreden crises.

³ Kamerstuk 30 490, nr. 38.

Feitelijk incidentverloop zoals nu bekend

Fase 1: brandbestrijding

Het Kustwachtcentrum ontving op dinsdag 25 juli, kort voor middernacht, een melding van de *Fremantle Highway* over brand aan boord. Op basis van deze eerste melding en de daaropvolgende communicatie tussen het Kustwachtcentrum en het schip, heeft de Kustwacht het incidentbestrijdingsproces in gang gezet. Omdat de bemanning aangaf dat zij de brand zelf ging bestrijden en vooralsnog geen assistentie nodig had, richtte de Kustwacht zich op het ondersteunen van de bemanning bij het bestrijden van de brand om zo te voorkomen dat de brand zou escaleren. Nadat de Kustwacht de melding van de *Fremantle Highway* ontving dat zij de brand niet zelfstandig onder controle konden krijgen en verzochten om brandbestrijdingsassistentie, heeft de Kustwacht het incidentbestrijdingsproces *ter ondersteuning bij brandbestrijding (door bemanningsleden) aan boord van schepen* in gang gezet. Dit betreft de inzet van het gespecialiseerde brandweerteam MIRG.NL⁴. Inzet van het MIRG gebeurt in opdracht van de directeur Kustwacht, maar altijd op verzoek en met instemming van de kapitein van het betreffende schip. Het MIRG is erop gericht om grootschalige evacuaties en verdere escalatie te voorkomen met het oog op o.a. mogelijke gevolgen voor het milieu en de scheepvaartveiligheid. De opstaplocatie voor het MIRG is Rotterdam/The Hague Airport. De SAR-helikopters uit Den Helder en uit Midden Zeeland werden ingezet als transportmiddel voor het ophalen en verplaatsen van het MIRG en het benodigde materieel naar het schip.

Naast het alarmeren van het MIRG en de daarvoor benodigde SAR-helikopters voor het transport werd, ter voorbereiding op een mogelijke verdere escalatie, het noodsleepvaartuig en de eerste KNRM reddingboot preventief opgeroepen. Daarnaast werd het kustwachtvliegtuig ingezet voor beeldopbouw ter plaatse.

Kantelpunt in het incidentverloop

Gedurende het incidentverloop stond de Kustwacht in de opeenvolgende uren in contact met de bemanning op het schip. De Kustwacht wees de bemanning er op dat het altijd de verantwoordelijkheid blijft van de kapitein om, indien nodig, het bevel te geven het schip te verlaten. Aanvankelijk meldde de bemanning dat het nog veilig genoeg was om aan boord te blijven, in afwachting van de in aantocht zijnde SAR-helikopters met de aanvullende brandbestrijdingsteams. Door de escalatie van de brand veranderde de hulpvraag, ongeveer 2 uur na de eerste melding van de brand, van een vraag om te helpen de brand onder controle te houden tijdens deze periode plots naar een verzoek tot evacuatie van de gehele bemanning.

Fase 2: evacuatie van de bemanning

Op basis van deze melding brak de Kustwacht de inzet op brandbestrijding af en richtte de inzet vanaf dat moment op het evacueren van de bemanning. De escalatie van de brand werd door de Kustwacht opgemaakt uit de melding van de bemanning dat de reddingboten aan

⁴ Maritime Incident Response Group Netherlands: MIRG.NL is een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Kustwacht Nederland, Korps Marine brandweer, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR), Gezamenlijke Brandweer (GB) en Havenbedrijf Rotterdam (HbR). In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Rijkswaterstaat heeft de VRR de regie over de taak Brandweer op de Noordzee.

boord niet meer bereikbaar waren voor de 23 bemanningsleden. De eerste SAR-helikopter had inmiddels een deel van het MIRG (met materieel) opgehaald vanaf Rotterdam/The Hague Airport en koers gezet richting het schip. Toen tijdens de vlucht het bericht binnenkwam dat overgegaan werd tot evacuatie, werd het MIRG afgezet in Den Helder waarna de helikopter verder doorvloog naar het schip. De tweede SAR-helikopter vloog rechtstreeks, na het uitladen van het MIRG op Rotterdam/The Hague Airport, naar het schip.

Ondertussen meldde het observerende Kustwachtvliegtuig, dat de brand er ernstig uitzag. Na het delen van deze informatie meldde de bemanning dat zij zich klaar gingen maken voor evacuatie. Voordat de eerste SAR-helikopter arriveerde zijn in totaal zeven bemanningsleden in zee gesprongen, waar zij door de aanwezige KNRM reddingsboten en de sleepboot *Hurricane* uit het water zijn gehaald, eerste verzorging kregen, naar land gebracht werden en aldaar werden overgedragen aan de hulpdiensten. De overige 16 bemanningsleden zijn door de SAR-helikopters geëvacueerd en op vliegveld Eelde overgedragen aan de hulpdiensten.

Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tijdens de reddingsoperatie

Tijdens een incident zoals met de *Fremantle Highway* liggen de belangrijkste taken bij twee belangrijke actoren, ieder met hun eigen specifieke verantwoordelijkheid: de kapitein als gezagvoerder van het schip, en de Kustwacht als verantwoordelijke voor opsporings- en reddingsacties (SAR) en voor ramp- en incidentbestrijding op het Nederlandse deel van de Noordzee. De rol en verantwoordelijkheid van beiden worden, op verzoek van uw Kamer, hieronder nader toegelicht.

Kapitein

De kapitein is de gezagvoerder aan boord van het schip en verantwoordelijk op grond van internationale wet- en regelgeving voor de algehele veiligheid aan boord van het schip. De veiligheid aan boord van schepen is ingericht op het zelfredzaam kunnen zijn van de bemanning. De Safety of Life at Sea (SOLAS) conventie, het belangrijkste mondiale verdrag over de veiligheid van de zeevaart, is erop gericht dat schepen en bemanning uitgerust zijn om zelf de brand te bestrijden en in het uiterste geval zelfstandig het schip te kunnen verlaten. Een scheepsbrand kan immers ook midden op open zee gebeuren, waar externe hulp niet beschikbaar is. De kapitein bepaalt in het uiterste geval of en op welke wijze de bemanning het schip moet verlaten. Ook is het aan de kapitein om te bepalen of, en zo ja welke aanvullende brandbestrijdingscapaciteit vanuit (in dit geval) de Kustwacht nodig en gewenst is en of deze veilig ingezet kan worden aan boord van het schip. Het is uiteindelijk aan de kapitein om deze hulp in te roepen, c.q. te aanvaarden.

Kustwacht

De Kustwacht is belast met de incidentbestrijding op zee. Het Kustwachtcentrum is belast met de coördinatie van de operationele uitvoering, onder leiding van de Directeur Kustwacht. Eén van de taken betreft de coördinatie van het opsporen en redden (SAR) van in nood verkerende bemanningen van schepen binnen het Nederlands deel van de Noordzee en de ruime binnenwateren. De *Fremantle Highway* bevond zich binnen dit verantwoordelijkheidsgebied. De Directeur Kustwacht heeft de taak om reddingseenheden te alarmeren en in te zetten voor de opsporing en redding. Daarnaast heeft de Directeur Kustwacht tot taak om op verzoek

van de kapitein van het schip brandweerondersteuning te leveren. De Directeur Kustwacht is belast met coördinatie van de inzet van het materieel en middelen, waaronder de SAR-helikopters.⁵

SAR-helikopter contract

Met ingang van 4 november 2022 worden de SAR-helikopterdiensten uitgevoerd door Bristow. Defensie is beheerder van het contract, en heeft een maandelijks regulier overleg, waarin de contractbeheerder (Defensie), de contractpartij (Bristow) en de operationeel gebruiker (Kustwachtorganisatie) zitting hebben. In deze overleggen worden o.a. de contractuele verplichtingen van Bristow en de operationele inzet door de Kustwachtorganisatie besproken met Defensie als beheerder.

De Directeur Kustwacht legt verantwoording af aan de opdrachtgevende ministeries⁶ in het dagelijks bestuur van de Kustwacht, over de uitvoering van de taken, en jaarlijks aan de Raad voor de Kustwacht. Rapportages over de dienstverleningstaken, waaronder de SAR taak, vinden plaats per trimester. Per taak is in het jaarplan van de Kustwacht opgenomen waarover wordt gerapporteerd. De opdrachtgevers aan de Kustwacht bezien momenteel of en aan welke aanvullende rapportage-informatie behoefte is om adequaat te kunnen blijven toezien op de geleverde diensten.

Aanbestedingsprocedure SAR-helikopter capaciteit en brief Veiligheidsregio Rotterdam

De aanbestedingsprocedure voor de levering van de nieuwe SAR-helikopters, inclusief de voorbereiding hiervan, liep van het derde kwartaal van 2018 tot en met 4 november 2021 (toen het contract voor de SAR-dienstverlening gesloten werd met Bristow). Met verschillende besluiten op verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en Wet open overheid (Woo), heeft het Ministerie van Defensie reeds, voor zover openbaarmaking past binnen de Wob/Woo, de correspondentie en beslisnota's rondom de aanbestedingsprocedure van de SAR-helikopters openbaar gemaakt. Voor de correspondentie en beslisnota's met betrekking tot de aanbestedingsprocedure waar de Kamer om verzoekt, wordt verwezen naar deze besluiten. Deze informatie is openbaar en terug te vinden op de site van de Rijksoverheid⁷.

Verder is de door de Kamer gevraagde brief van de Veiligheidsregio Rotterdam aan de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, d.d. 9 juni 2022, en zijn reactie daarop op basis van verkregen informatie van het Ministerie van Defensie, d.d. 8 februari 2023, als bijlage van deze Kamerbrief gevoegd.

⁵ Cf. artikel 14c Regeling Organisatie Kustwacht NL <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042251/2019-07-01>.

⁶ Betreft Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Defensie als beheerder van de Kustwachtorganisatie.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2022/04/05/besluit-op-wob-verzoek-over-search-and-rescue-helicopter-capacity>.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/08/18/besluit-wob-verzoek-aanbestedingsprocedure-search-and-rescue-helicopter>.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/10/25/besluit-wob-verzoek-aanbestedingsprocedure-search-and-rescue-helicopter>.

Zuidelijke vaarroute boven de Waddeneilanden

In de vierde voortgangsbrief MSC Zoe⁸ is de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen uit het OVV-rapport naar aanleiding van het ongeval met de MSC Zoe in januari 2019. De eerste aanbeveling riep op «*met de Waddenstaten Duitsland en Denemarken het initiatief te nemen voor een concreet voorstel aan de IMO met maatregelen voor de internationale container-scheepvaart om containerverlies op beide vaarroutes ten Noorden van de Waddeneilanden te voorkomen*». Naast andere maatregelen, waarover de Kamer in de voortgangsbrieven is geïnformeerd, is daaraan invulling gegeven door een gezamenlijk met Duitsland en Denemarken in IMO ingediend voorstel voor het waarschuwen van containerschepen, rekening houdend met de status van de Waddenzee als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA). Dit voorstel is door IMO aangenomen en is vanaf 1 juni 2023 van kracht geworden.

De waarschuwing is gericht op weersituaties met bepaalde golfhoogtes uit specifieke richtingen, en de risico's die dit oplevert voor het mogelijk verlies van containers die aan dek van een containerschip zijn geladen. Op het moment dat de *Fremantle Highway* in de zuidelijke vaarroute voer, was er geen sprake van een waarschuwing aan containerschepen omdat de golfhoogtes en -richting ruimschoots onder de waarden lagen waarboven een waarschuwing van kracht zou kunnen zijn. Er is ook geen directe link tussen de brand op de *Fremantle Highway* en de weersituaties, zoals dat bij containerschepen mogelijk leidt tot containerverlies. Bovendien is de waarschuwing gericht op het risico van verlies van containers aan dek, hetgeen bij een gesloten constructie van een autoschip uitgesloten is. Vóór het Commissiedebat Maritiem van 13 december a.s. zal de Kamer een volgende voortgangsbrief MSC Zoe ontvangen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁸ Kamerstuk 31 409, nr. 371.