

Vergaderjaar 2023–2024

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 453

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATER- STAAT EN VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2024

Op donderdag 13 juni heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) het rapport «*Schipperen met ruimte. Beheersing van scheepvaartveiligheid op een steeds vollere Noordzee*» openbaar gemaakt. Dit onderzoek is gestart naar aanleiding van onder andere het ongeval met de Julietta D op 31 januari 2022 op de Noordzee. De Noordzee is een van de drukst bevaren zeegebieden ter wereld. Naast de vele huidige gebruikers groeit in de toekomst het aantal vaste objecten op zee, onder andere door grootschalige plannen voor windparken. Deze ontwikkeling beperkt de ruimte voor scheepvaart op de Noordzee en was de aanleiding voor de OvV om onderzoek te doen naar de risicobeheersing voor de scheepvaart voor het Nederlandse deel van de Noordzee.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zijn de OvV erkentelijk voor dit onderzoek en de belangrijke bijdrage die het kan leveren aan de verbetering van de scheepvaartveiligheid en risicobeheersing op de steeds intensiever gebruikte Noordzee. De Minister van IenW is verantwoordelijk voor scheepvaartveiligheid en coördineert het integrale Noordzeebeleid, en is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening van de Noordzee¹. De Minister voor Klimaat en Energie is verantwoordelijk voor de realisatie van wind op zee. Met het oog op de directe relatie die het OvV rapport trekt tussen scheepvaartveiligheid en de bouw van vaste objecten, en dan met name windparken op zee, treft u hierbij een reactie namens beide Ministers aan.

De toenemende drukte op de Noordzee mag de scheepvaartveiligheid niet in het geding brengen en het OvV rapport «*Schipperen met ruimte*» toont aan dat extra aandacht en inspanning nodig zijn om dit goed te borgen. De Ministeries van IenW en EZK hebben oog voor de complexe ruimtelijke opgave op de Noordzee, met zijn vele gebruikers, de fysieke en ecologisch

¹ Als we spreken over de Noordzee betreft dit het Nederlandse deel van de Noordzee.

bepaalde ruimte en de internationale afstemming die daar bij komt kijken. Dit leidt tot het grote belang van een integrale aanpak en regievoering op de ruimtelijke ontwikkeling op de Noordzee. Middels deze brief wordt het OvV-rapport met de Kamer gedeeld en geven de Ministeries van IenW en het Ministerie EZK een eerste reactie op hoofdlijnen op het rapport. Onderdeel van deze eerste reactie is de aankondiging van een aantal concrete acties die worden ingezet naar aanleiding van de gedane aanbevelingen. De Kamer ontvangt in het vierde kwartaal van dit jaar een uitgebreide reactie met een verdere uitwerking van de ingezette acties en de opvolging van de aanbevelingen.

Aanbeveling 1: verbeter de beheersing van scheepvaartveiligheidsrisico's als gevolg van de plaatsing van vaste objecten.

Inzicht in scheepvaartveiligheidsrisico's

De Ministeries van IenW en EZK zijn het eens met de OvV dat de beheersing van scheepvaartveiligheidsrisico's in relatie tot plaatsing van vaste objecten op de Noordzee verbetering behoeft. Er is een andere insteek voor risicobeheersing nodig waarbij rekening gehouden wordt met de ontwikkelingen van de scheepvaart en andere activiteiten op de Noordzee. Door de realisatie van windenergie op zee en grootschalige plaatsing van vaste objecten op zee, waaronder ook installaties voor gaswinning en opslag van CO₂ en waterstof, is een systematischer en meer integrale aanpak van de beheersing van de scheepvaartveiligheidsrisico's vereist dan tot op heden is gehanteerd. Tot dusver zijn de risico's voor de scheepvaartveiligheid bij de bouw van vaste objecten in kaart gebracht door middel van kwantitatief én kwalitatief onderzoek. De kwantitatieve risicoanalyse wordt door het Maritime Research Institute Netherlands (MARIN) op basis van het Safety Assessment Models for Shipping and Offshore in the North Sea (SAMSON) model berekend. Dit model berekent de jaarlijkse *kans* op aanvaringen en aandrijvingen van schepen onderling en met vaste objecten op de Noordzee, inclusief de kans op bepaalde gevolgen². Voor een complete risicoanalyse wordt dit kwantitatieve onderzoek aangevuld met kwalitatief onderzoek. Er wordt hierbij nauw afgestemd met de maritieme sector. Zo wordt de Scheepvaart Adviesgroep Noordzee (SAN) betrokken bij de beoordeling van de effecten voor de scheepvaart en de te treffen mitigerende maatregelen³.

In de afgelopen jaren zijn in reactie op de ontwikkeling van de eerste windparken, en vanwege de daaruit volgende stijgende kans op aanvaringen en aandrijvingen van schepen met windturbines, beheersmaatregelen genomen. Voor deze beheersmaatregelen ten bate van de scheepvaartveiligheid, i.r.t. windenergie gebieden die zijn aangewezen in het Programma Noordzee 22–27, is tot op heden ruim 800 miljoen euro gereserveerd. Tot op heden bestaan de beheersmaatregelen onder andere uit ruimtelijke scheiding van functies op zee en het gebruik van veiligheidszones tussen scheepvaartroutes en vaste objecten, verkeersbegeleiding, extra toezicht en handhaving, extra sensoren zoals radar voor een beter actueel beeld van de verkeersbewegingen op zee, extra noodslpehulp en meer capaciteit voor Search and Rescue (SAR)⁴. Om inzicht te verkrijgen in het effect van de aanwezigheid van windparken op

² De frequentie van voorvallen zoals aanvaringen en aandrijvingen wordt bepaald door het aantal potentiële voorvallen te vermenigvuldigen met de historische kans op zulke voorvallen.

³ De SAN bestaat onder meer uit vertegenwoordigers van Nederlandse zeehavens, rederijen, het Loodswezen, de visserij, de recreatievaart en de Kustwacht. Het Ministerie van IenW hecht er belang aan om, naast modelmatig inzicht, ook de nautische kennis van de dagelijkse gebruikers van de Noordzee mee te nemen in de risicoanalyse voor scheepvaartveiligheid.

⁴ Kamerstukken 31 409, nr. 338, 31 409, nr. 403 en Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3082

de scheepvaartveiligheid en in de effectiviteit van de getroffen maatregelen is er daarnaast het Monitorings- en Onderzoeksprogramma Scheepvaartveiligheid Wind op Zee (MOSWoZ) ingericht.

Noodzaak periodieke integrale veiligheidsanalyse

De risicobeheersing voor de scheepvaart kent tot op heden een reactief karakter door voornamelijk te reageren op de ruimtelijke ontwikkelingen op zee. Er is, zoals de OvV concludeert, een systematischer en integrale aanpak van de beheersing van de scheepvaartveiligheidsrisico's nodig om inzicht te hebben in de scheepvaartveiligheidsrisico's en zo een integrale afweging over het gebruik van de Noordzee mogelijk te maken. Het Ministerie van IenW herzielt daarom de inzet van het huidige instrumentarium. De eerste stap is de ontwikkeling van een robuuste methodiek voor een integrale veiligheidsanalyse voor scheepvaartveiligheid, zoals we die bijvoorbeeld ook kennen in de luchtvaartsector. Deze methodiek heeft als doel om de beoordeling van risico's voor de scheepvaartveiligheid bij de bouw van nieuwe objecten in een vaste cyclus te doorlopen en deze vervolgens te toetsen aan de hand van een set indicatoren. Door de veiligheidsanalyse periodiek te evalueren, kunnen nieuwe ontwikkelingen en inzichten continu worden meegenomen in de beoordeling van risico's en de genomen maatregelen. Het ontwikkelen van een systematische en integrale veiligheidsanalyse zal bijdragen aan het verder reduceren van de mate van onzekerheid omtrent risico's en effectiviteit van maatregelen. De komende maanden zal het Ministerie van IenW als eerste stap de kaders en vereisten van een dergelijke systematische veiligheidsanalyse verder uitwerken. Ook beziet het Ministerie van IenW op welke wijze de huidige risicoanalyse aangescherpt én aangevuld kan worden. Hierbij worden nautische en veiligheidskundige kennis samengebracht om te komen tot een robuuste risicobeheersingsaanpak voor de scheepvaart op de Noordzee.

Modelleren en scenario-denken

Zoals de OvV in zijn onderzoek constateert is er, ondanks de reeds gepleegde inspanningen, nog veel werk te verrichten om meer inzicht te krijgen in scheepvaartveiligheidsrisico's bij de plaatsing van vaste objecten in de Noordzee.

De Ministeries van IenW en EZK erkennen dat er kennisleemtes zijn en onderschrijven onder andere de bevinding van de OvV dat voor de risicobeoordeling van de scheepvaartveiligheid er niet enkel naar historische gegevens gekeken kan worden maar dat hierin ook toekomstige ontwikkelingen en nieuwe type schepen meegenomen moeten worden. Dit ook met het oog op de verwachte doorontwikkeling van windenergie op zee naar mogelijk 70 GW in 2050.

Daarom heeft het Ministerie van IenW in 2024 een meerjarig onderzoeksprogramma met het MARIN opgestart. Dit met als doel om onder meer de modellering van de verkeerssituatie te verbeteren. Omdat het SAMSON model veelvuldig wordt gebruikt om de scheepvaartveiligheidsrisico's te analyseren bij onder andere de bouw van nieuwe windparken op de Noordzee is het van groot belang dit model continu aan te vullen en zo toekomstbestendig te maken. Daarnaast is binnen het onderzoeksprogramma naar aanleiding van de aanbevelingen van de OvV ook specifieke aandacht voorzien voor de verdere kennisopbouw rondom de manoeuvreerproblematiek van zware en windgevoelige schepen. Uit deze onderzoeken zal ook moeten blijken of het zogenaamde «*Ontwerpcriterium veilige afstanden tussen scheepvaartroutes en windparken op zee*» uit het programma Noordzee (2022–2027) aangepast of aangevuld dient te worden.

De OvV concludeert verder dat de veiligheid op dit moment niet goed gewaarborgd is omdat er geen realistisch en toetsbaar veiligheidsdoel voor de scheepvaartveiligheid is vastgesteld. De OvV geeft hierbij aan dat het handhaven van het huidige veiligheidsniveau moeilijk lijkt te verenigen met de plaatsing van extra vaste objecten. Het Ministerie van lenW erkent dat de huidige beleidsambitie in de praktijk lastig haalbaar is, gegeven de toename van vaste objecten op de Noordzee. Hierbij is niet specifiek gedefinieerd welk risiconiveau aanvaardbaar wordt geacht én welke mate van onzekerheid geaccepteerd wordt. Het Ministerie van lenW volgt de aanbeveling van de OvV dat het nodig is om tot een toetsbaar veiligheidsdoel te komen in combinatie met een beter zicht op de risico's en op de effectiviteit van maatregelen.

Het huidige scheepvaartveiligheidsniveau laat zich lastig kwantificeren omdat er op de Noordzee dermate weinig ernstige incidenten plaatsvinden dat daar geen duidelijke trends uit te halen zijn. Op basis van dergelijke aantallen kan het daadwerkelijke veiligheidsniveau en de ontwikkeling ervan niet nauwkeurig genoeg worden vastgesteld. Er kan daarom niet enkel worden teruggekeken op de ernstige ongevallen uit het verleden. Deze informatie moet aangevuld worden met analyses van minder ernstige ongevallen, gebeurtenissen die zouden kunnen leiden tot een ongeval en computermodellen waarmee de toekomstige kansen op incidenten en hun gevolgen beter kunnen worden ingeschat.

In de Kamerbrief Scheepvaartveiligheid windparken op zee⁵ is al aangekondigd dat wordt onderzocht of het hanteren van een meer kwantitatieve norm voor het veiligheidsniveau van de scheepvaart op de Noordzee meerwaarde biedt en zo ja, hoe deze kan worden vormgegeven. Een eerste stap hierin is om goede indicator(en) voor de scheepvaartveiligheid te ontwikkelen en een systematische veiligheidsanalyse op te zetten en hier vervolgens de beheersmaatregelen op af te stemmen, conform de aanbeveling van de OvV. Met de uitkomsten van dit onderzoek en de verdere uitwerking van de veiligheidsanalyse zal het Ministerie van lenW verdere uitwerking geven aan een realistisch en toetsbaar veiligheidsdoel. Een toetsbaar veiligheidsdoel, tezamen met beter inzicht in de scheepvaartveiligheid, stelt ons ook in staat om een betere integrale afweging te maken in de ruimtelijke ontwikkeling op de Noordzee. Een integrale afweging is namelijk niet los te zien van onder andere de belangen van windenergie op zee voor een onafhankelijke, betrouwbare en klimaatneutrale energievoorziening.

Inzicht in de effecten van (mogelijke) beheersmaatregelen en toepassing op nieuwe, bestaande en in aanbouw zijnde windparken.

De Ministeries van lenW en EZK delen de conclusie van de OvV dat er kennisleemtes zijn in het bepalen van de effectiviteit van de beoogde en reeds getroffen beheersmaatregelen. Het is op dit moment onvoldoende duidelijk in welke mate deze beheersmaatregelen het veiligheidsniveau adequaat borgen. Het eerste beleidsadvies dat MOSWoZ medio 2025 zal opleveren heeft als doel om onderbouwde conclusies over de effectiviteit van de maatregelen mogelijk te maken en verdere kennisleemtes te identificeren. De ruimtelijke ontwikkeling op de Noordzee staat echter niet stil en de volgende besluiten over het aanwijzen van nieuwe windenergiegebieden staan al in 2025 gepland. Er zal in dat verband kwantitatief en kwalitatief gekeken worden naar de cumulatieve scheepvaartveiligheidsrisico's, waarbij ook de effecten van alle windparken samen worden

⁵ Kamerstuk 31 409, nr. 403

meegenomen, en wat dit betekent voor de inzet en bekostiging van de beheersmaatregelen. Hierbij is de ambitie om aanvullend diverse toekomstscenario's te beschouwen, in lijn met de door de OvV benoemde wijze om scenario-denken toe te passen.

Aanbeveling 2:

Stuur in overleggen met andere Noordzeelanden aan op het aanpassen van de internationale kaders op basis van het verkregen inzicht in de scheepvaartveiligheidsrisico's.

De grootschalige plaatsing van vaste objecten op zee, waarvan de ontwikkeling van windenergie op zee de meest prominente is, is relatief nieuw en een internationaal kader ontbreekt om de scheepvaartveiligheid te borgen. Er is de afgelopen jaren door de plaatsing van mijnbouwinstallaties en door de ontwikkeling van windparken in het Nederlandse deel van de Noordzee stapsgewijs ervaring opgedaan met het in kaart brengen en beheersen van de risico's voor de scheepvaartveiligheid bij het plaatsen van vaste objecten op zee. We zien om ons heen dat buurlanden ook steeds meer vaste objecten (gaan) bouwen op de Noordzee. De ministeries van IenW en EZK zijn het eens met de OvV dat een internationaal gezamenlijk gedragen beeld over hoe de scheepvaart zich veilig rondom vaste objecten kan bewegen hierbij cruciaal is. De OvV doet de aanbeveling om in overleggen met andere Noordzeelanden aan te sturen op het aanpassen van internationale kaders op basis van het verkregen inzicht in de scheepvaartveiligheidsrisico's. De OvV verwijst hierbij ook naar het benutten van de mogelijkheid om concrete voorstellen in te dienen bij de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). De komende maanden zal er in kaart gebracht worden welke onderwerpen mogelijk via IMO geregeld kunnen worden en daarom opportuun zijn om actief te gaan agenderen. Hiertoe zal de samenwerking met andere Noordzeelanden worden gezocht. Daarnaast bekijkt IenW of Nederland als initiatiefnemer voor het *Greater North Sea Basin Initiative (GNSBI)* routeringsvraagstukken en ruimtelijke scheepvaartveiligheid belangen internationaal kan agenderen bij andere sectoren. Dit betreft met name de duurzame energie sector, maar ook andere sectoren, die ook een beroep doen op de fysiek en ecologische beperkte ruimte in de Noordzee. Doel is om zo met andere landen tot een integrale en optimalere afstemming te komen over het ruimtegebruik in de Noordzee en te komen tot een internationaal gezamenlijk beeld over hoe de scheepvaart zich veilig rondom vaste objecten kan bewegen.

Samenvattend

De Ministeries van IenW en EZK zijn het eens met de OvV dat de grootschalige plaatsing van vaste objecten op zee een systematischer en integrale aanpak van de beheersing van de scheepvaartveiligheidsrisico's vereist. We gaan hier concreet mee aan de slag door verdere uitwerking te geven aan een integrale veiligheidsanalyse, die periodiek naar alle scheepvaartveiligheidsrisico's kijkt. Een periodieke evaluatie van de aanpak is hier onderdeel van. Ook streven we ernaar een toetsbaar veiligheidsdoel vast te stellen en de effectiviteit van beheersmaatregelen beter in kaart te brengen. Dit alles draagt bij om proactief de mate van onzekerheid van risico's en maatregelen te reduceren en daarmee aan het steeds beter kennen en beheersen van de scheepvaartveiligheidsrisico's. Een betere beheersing van de scheepvaartveiligheidsrisico's stelt ons ook in staat om een betere integrale afweging te maken in de ruimtelijke ontwikkeling op de Noordzee. Ook internationaal gaat Nederland zich inzetten om hier proactief kennis over te delen en een gedragen aanpak internationaal te agenderen in bijvoorbeeld IMO en het GNSBI.

Om de risico's voor de scheepvaartveiligheid op de Noordzee nu en in de toekomst te kunnen beheersen, is het van belang dat we de komende jaren werken aan de aanscherping van de risicobeheersing van de scheepvaartveiligheid op de Noordzee. Hiervoor is een andere, op de steeds veranderende situatie op de Noordzee gerichte, integrale insteek voor risicobeheersing nodig, rekening houdende met nieuwe ontwikkelingen van de scheepvaart en andere activiteiten op de Noordzee. De reeds lopende en recent opgestarte onderzoeksprogramma's dragen in belangrijke mate bij om dit mogelijk te maken. Verbetering van de scheepvaartveiligheid is een continu proces dat altijd een mate van onzekerheid van de risico's zal kennen. Dit neemt niet weg dat de Ministeries van IenW en EZK, nu en in de toekomst, zullen blijven streven naar een zo hoog mogelijk scheepvaartveiligheidsniveau. In de vervolgreactie op het OvV-rapport in het vierde kwartaal van dit jaar zal nader worden ingegaan op een concretisering van het beoogde niveau van scheepvaartveiligheid op de Noordzee.

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

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten