

# **Zeevaartbeleid 1996 – 2007**

Een evaluatie van overheidsbeleid

# Voorwoord

Voor de ontwikkeling van goed onderbouwd beleid is periodieke doorlichting van het bestaande beleid nodig. Dit document omvat de evaluatie van het Nederlandse zeevaartbeleid over de periode 1996 – 2007. Dit betreft zowel het beleid als vlaggenstaat voor de Nederlandse vloot en zeevaartsector als het beleid als kust- en havenstaat, wat betrekking heeft op de mondiale zeevaartvloot. Evaluatieonderzoek ex-post levert belangrijke informatie op voor actualisering en bijstelling van het beleid.

Om de objectiviteit van het proces te waarborgen zijn bij deze evaluatie externe partijen betrokken. Zo is een aantal stakeholders in de zeevaartsector, zoals brancheorganisaties, onderwijs en kennisinstellingen en ook milieuorganisaties geïnterviewd over het zeevaartbeleid. Deze inbreng van deskundigheid uit het bedrijfsleven is van groot belang geweest. De interviews vormden input voor de evaluatie en gaven daarnaast informatie over toekomstige ontwikkelingen.

De evaluatie is onderverdeeld naar de beleidsvelden van het zeevaartbeleid, te weten economie, milieu, veiligheid en security. Qua structuur is conform de VBTB systematiek<sup>1</sup>, per onderwerp de indeling beleidsdoel, ingezette instrumenten en behaalde resultaten aangehouden. Per beleidsveld zijn vervolgens de resultaten samengevat, worden conclusies getrokken en zijn de aandachtspunten voor toekomstig beleid geformuleerd.

Deze evaluatie, die in 2007 is afgerond, vormt samen met een aantal onderzoeken en consultatierondes de opmaat naar de nieuwe Beleidsbrief zeevaart die in 2008 zal verschijnen.

---

<sup>1</sup> Van Beleid Tot Begroting

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1 Inleiding

De doelen van het zeevaartbeleid zijn de afgelopen 10 jaar op hoofdlijnen vastgelegd in de jaarlijkse begrotingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In diverse beleidsnota's zijn deze doelen verder onderbouwd en uitgewerkt. Belangrijke nota's zijn geweest de Nota Zeevaartbeleid (1995), de Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee (1996), de Voortgangsnota Scheepvaart en milieu – 'Varen onder Groene vlag' (1998), de Voortgangsnota Short Sea Shipping (1999) en brede nota's als de Nota Mobiliteit (2004). Al met al is het zeevaartbeleid over de periode 1996 – 2007 vervat in een groot aantal documenten die deels meer dan een decennium oud zijn.

In 2007 werd bij de overheid en het bedrijfsleven de noodzaak gevoeld om het beleid aan te passen aan de nieuwe uitdagingen die zich aandienen. Het bestaande beleid leek niet meer 'up to date'. De uitdagingen bevinden zich bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid van de mondiale zeevaart maar ook op het terrein van de concurrentiepositie van de Nederlandse maritieme sector.

## 2 Het zeevaartbeleid vóór 1996 (periode 1987 - 1995)

Het zeevaartbeleid in de periode 1987 - 1995 werd gekenmerkt door twee componenten: een sterke focus op het vergroten van het aantal schepen onder Nederlandse vlag en een subsidiebeleid voor de aanschaf van schepen, waarbij alleen bepaalde, door de overheid hoogwaardig geachte, typen schepen voor subsidie in aanmerking kwamen. De Nederlandse overheid beïnvloedde op deze manier de samenstelling van de vloot.

Dit beleid verliep de eerste jaren redelijk succesvol. Gaandeweg werd echter duidelijk dat de Nederlandse rederijen aansluiting misten bij de ontwikkelingen in de markt. Naast de meer principiële kanttekening die vanuit latere inzichten te maken was bij dit selectieve subsidiebeleid, was ook de administratieve belasting voor het betrokken bedrijfsleven zodanig dat dit beleid aan effectiviteit inboette.

Medio 1994 werd de conclusie getrokken dat het beleid niet meer tot de gewenste resultaten leidde. Het aantal schepen onder Nederlandse vlag was gedaald van 548 in 1987 naar 371 in 1993<sup>2</sup>. Dit kwam onder meer doordat een groot aantal schepen was uitgevlagd. Daar kwam bij dat het aantal rederijen in Nederland terug liep door consolidatie in de markt (fusies) en ook door vertrek naar het buitenland. Nieuwe rederijen vestigden zich nauwelijks in Nederland. Deze ontwikkelingen zorgden ervoor dat de toegevoegde waarde door zeevaartactiviteiten voor de Nederlandse economie afnam. Doorgaan op de ingeslagen weg zou geleid hebben tot het verdwijnen van de zeevaartsector uit Nederland. Om de maritieme sector voor Nederland te behouden moest het beleid veranderen.

Een ander signaal dat er wat moest veranderen was de drastische afname van het aantal Nederlandse zeelieden. Het beleid bood onvoldoende mogelijkheden om Nederlandse zeevarenden aan het werk te krijgen en te houden. Een Nederlander bleek in loonkosten bijvoorbeeld 25% duurder te zijn dan zijn directe Europese concurrenten<sup>3</sup>. Omdat veel zeevarenden na hun vaartijd aan wal in de maritieme sector gaan werken ontstond ook hier

---

<sup>2</sup> Nota Zeevaartbeleid 1995

<sup>3</sup> De toekomst van de Nederlandse zeevaartsector, Economische impactstudie (EIS) en beleidsanalyse, Peeters, Debisschop, Vandendriessche, Wijnolst, Delft University Press, 1994.

krapte op de arbeidsmarkt. De concurrentiepositie van de Nederlandse zeevarende op de arbeidsmarkt moest worden verbeterd.

### **3 Kenmerken van de zeevaartsector**

De zeevaart is een mondiale bedrijfstak. De wijze waarop de hierboven beschreven afkalving van de Nederlandse zeevaartsector plaatsvond illustreert een aantal kenmerken van de mondiale zeevaart. De sector is footloose, wat inhoudt dat zij zich makkelijk kan verplaatsen en aldus het land van vestiging en register (vlag) voor haar schepen kan kiezen welke de meeste (financiële) voordelen bieden. De zeevaartsector is daarmee zeer beleidsgevoelig.

Een ander kenmerk is de praktijk van substandard shipping, waarbij sommige reders de internationale veiligheidsnormen ontduiken om zo tegen lage kosten te kunnen concurreren. Ook nemen sommige landen het niet zo nauw met de controle van hun schepen, wat substandard shipping verder in de hand werkt. Substandard shipping verstoort in hoge mate het level playing field en levert een gevaar op voor mens en milieu. Wereldwijd zijn er diverse landen waar geen of nauwelijks belasting hoeft te worden betaald en waar de milieu- en veiligheidsregels het meest eenvoudig zijn dan wel het minst worden gehandhaafd. Deze registers worden ook wel Flag's of Convenience' of open registers genoemd. Dit betekent overigens niet dat schepen onder een 'goedkope' vlag per definitie substandard opereren.

Mede als gevolg van het wereldomvattende karakter kent de zeevaart een hoge mate van internationale regulering, in het bijzonder op het gebied van veiligheid en milieu. Deze internationale regelgeving komt met name tot stand in de International Maritime Organization (IMO). Daarnaast is de Europese Unie de afgelopen 10 jaar in toenemende mate actief geworden op meerdere facetten van het zeevaartbeleid. Internationale arbeidsregelgeving voor zeevarenden komt tot stand in de International Labour Organization (ILO).

### **4 Kenmerken van de Nederlandse vloot**

De Nederlandse vloot<sup>4</sup> bestond in 2006 uit ruim 1.600 schepen<sup>5</sup>. Ongeveer 55% van de vloot vaart onder Nederlandse vlag. De vloot is relatief jong (gemiddelde leeftijd 10 jaar) en daardoor relatief modern. De gemiddelde scheepsgrootte is iets meer dan 10.000 GT, waarmee de vloot uit relatief kleinere schepen bestaat. Naast deze Nederlandse vloot zijn er nog ongeveer 400 zeevisvaartuigen<sup>6</sup>. Verder zijn er ongeveer 80 klassieke zeegaande zeilschepen die actief zijn in de internationale passagiersvaart.

De grootste categorie onder Nederlandse vlag betreft vrachtschepen (droge lading; bulk en multi purpose). Voor een belangrijk deel worden deze schepen ingezet in Europa, met een zwaartepunt op noordwest Europa, waarmee zij actief zijn in het short sea vervoer. De Nederlandse vloot is ook sterk vertegenwoordigd in een aantal specialistische markten waaronder chemicaliën, zware lading transport, koel- en vrieslading en de baggervvaart.

---

<sup>4</sup> Onder de Nederlandse vloot wordt verstaan alle schepen onder Nederlandse vlag en buitenlandse schepen met een aanwijsbaar Nederlands belang.

<sup>5</sup> Van deze ruim 1600 schepen behoort ca 940 tot de handelsvaart, 490 tot de sleepvaart en 195 tot de baggervvaart; Bron: Beleidsmonitor Zeevaart 2005. Deloitte Consulting, 2006.

<sup>6</sup> Bron: IVW

## 5 Nieuw elan: het zeevaartbeleid in de periode 1996 - 2007

Na uitvoerig onderzoek naar de concurrentievoorwaarden voor de Nederlandse zeevaartsector<sup>7</sup> verscheen in mei 1995 de nota Zeescheepvaartbeleid. Twee verkregen inzichten stonden in het nieuwe beleid centraal:

- niet de vlag op het schip creëert de grootste toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie, maar de vestiging van de rederij en de daarmee gepaard gaande walactiviteiten. De zeevaartsector staat daarbij niet alleen, maar maakt deel uit van een veelomvattend maritiem cluster;
- de Nederlandse zeevaartsector moet niet uitsluitend op kosten concurreren, maar ook op kwaliteit; juist door goede prestaties op het gebied van milieu en veiligheid zijn structurele kostenvoordelen te behalen.

De centrale doelstelling van het nieuwe zeevaartbeleid werd het creëren van zo veel mogelijk toegevoegde waarde en werkgelegenheid voor de Nederlandse economie door een gezonde zeevaartsector. Het nieuwe beleid moest Nederland als vestigingsland voor zeevaartbedrijven internationaal competitief maken. De zeevarende werd daarbij ook nadrukkelijk gezien als toekomstige, hoogwaardige arbeidskracht aan de wal.

Om de doelstelling te realiseren werden vernieuwende beleidsinstrumenten ingevoerd. Op fiscaal gebied en op het terrein van de bemanningswetgeving werden veranderingen doorgevoerd. Belangrijke fiscale maatregelen waren de tonnagebelasting en het verhogen van de afdrachtvermindering voor Nederlandse zeevarenden van 19 naar 38%, waardoor een aanzienlijke reductie van de kosten voor de reder ontstond. De laatstgenoemde maatregel was bedoeld om de aantrekkelijkheid van Nederlandse zeevarenden voor reders te vergroten.

Een andere belangrijke maatregel betrof het bemanningsbeleid. De reder werd - binnen een door de overheid vastgesteld veiligheidskader - zelf verantwoordelijk voor de samenstelling van zijn bemanning. De overheid schreef niet langer de omvang en samenstelling van de bemanning voor. Hiermee deed doelregelgeving zijn intrede. Bij doelregelgeving wordt de markt geprikkeld om zelf maatregelen en oplossingen te ontwikkelen om de gestelde doelen, met name op het gebied van veiligheid en milieu, te realiseren.

Naast deze economische pijler stonden veiligheid en milieu als de andere pijlers van het zeevaartbeleid. De drie pijlers zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: Substandard shipping zorgt voor oneigenlijke concurrentie, maar ook voor potentiële veiligheids- en milieugevaren. Uitgangspunt van het nieuwe zeevaartbeleid was dat een kwalitatief hoogwaardig zeevaartbedrijf concurrentievoordeel oplevert. Met andere woorden: dat investeren in milieu en veiligheid loont. Nederland heeft met het nieuwe zeevaartbeleid ingezet op het versterken van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse vlag en op het verbeteren van het vestigingsklimaat voor maritieme bedrijven. Dit in combinatie met het streven naar een hoog kwaliteitsniveau op het gebied van veiligheid en milieu van de schepen onder Nederlandse vlag.

Naast haar rol als vlaggenstaat heeft Nederland een belangrijke rol als kust- en havenstaat. Met Rotterdam als mainport en gelegen aan de druk bevaren Noordzee heeft Nederland een groot belang bij veilige en milieuvriendelijke zeevaart. Een scheepsongeval op de Noordzee kan ingrijpende gevolgen hebben voor mens en milieu. Daarbij geldt bovendien dat een scheepsongeval in de mainport Rotterdam of andere zeehavens in Nederland ook belangrijke economische schade kan opleveren. In de loop van de jaren negentig ontstond door enkele ongevallen met olietankers internationaal hevige politieke en maatschappelijke aandacht voor

---

<sup>7</sup> De toekomst van de Nederlandse zeevaartsector, Economische impactstudie (EIS) en beleidsanalyse, Peeters, Debisschop, Vandendriessche, Wijnolst, Delft University Press, 1994.

de impact die scheepsongevallen op het milieu kunnen hebben. Dit heeft onder andere geleid tot nieuwe internationale regelgeving.

De samenhang tussen veiligheid, milieu en economie is terug te vinden in de diverse beleidsmaatregelen die in de periode 1996 – 2007 zijn genomen. Deze maatregelen worden behandeld in dit document. Veiligheids- en milieumaatregelen zijn zo veel mogelijk internationaal tot stand gebracht om verstoring van het level playing field te voorkomen. Ook is de verantwoordelijkheid van de marktpartijen om zelf op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze te voldoen aan de milieu- en veiligheidseisen benadrukt.

Een relatief nieuw beleidsterrein is security (beveiliging). Als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten zijn voor de internationale zeevaart en in zeehavens diverse anti-terreur maatregelen van kracht geworden. Ook hierbij speelt de relatie tussen economie en beveiliging en handhaving van het level playing field een belangrijke rol.

## **6 Leeswijzer**

In de hierna volgende hoofdstukken worden de diverse beleidsmaatregelen en activiteiten die in de periode 1996 - 2007 door de overheid zijn uitgevoerd behandeld. Als hoofdstukindeling is aangehouden: economie, milieu, veiligheid en security. Na het hoofdstuk economie volgt een informatief intermezzo over de internationale regelgeving en de totstandkoming daarvan.

# Hoofdstuk 2 Economie

## 2.1 Inleiding

In de periode van 1987 tot 1993 ging het bergafwaarts met de zeevaartsector in Nederland. Schepen werden uitgevlagd en rederijen vertrokken naar het buitenland of hadden plannen daartoe. Het Nederlandse register was onvoldoende competitief. Het aantal schepen onder Nederlandse vlag daalde in de periode 1987 – 1993 van 548 naar 371<sup>8</sup>. Daarbij was Nederland als vestigingsland voor reders onvoldoende attractief. Bovendien ondervond de Nederlandse zeevaartsector concurrentie van bedrijven die niet of nauwelijks de internationale veiligheids- en milieuregelgeving naleefden (substandard shipping).

Het gevolg van deze ontwikkelingen was een vermindering van de toegevoegde waarde van de zeevaartsector voor de Nederlandse economie en het verdwijnen van werkgelegenheid. Onderzoek<sup>9</sup> wees uit dat de concurrentiepositie van een zeevaartbedrijf in belangrijke mate wordt bepaald door de bemanningskosten en door het fiscale regime in het land van vestiging. Er ontstonden nieuwe inzichten. Zo bleek uit de studie dat maar liefst 70% van de toegevoegde waarde van de zeevaart wordt gegenereerd door de walactiviteiten, terwijl 30% door het schip zelf wordt gecreëerd. Van belang was dus dat de scheepvaartactiviteiten vanuit Nederland werden ondernomen. Ten tweede ontstond het besef dat de Nederlandse vloot niet alleen op kosten moet concurreren, maar dat meer moest worden ingezet op het uitbuiten van de kwalitatief hoogwaardige positie van de vloot. Het derde inzicht was dat de zeevaartsector onderdeel uitmaakt van een maritiem cluster, bestaande uit 11 maritieme sectoren<sup>10</sup>, die onderling samenhangen en elkaar versterken.

Van belang was om de zeevaartsector duurzaam aan Nederland te binden. Vanaf 1996 kwam het accent daarom te liggen op het creëren van een aantrekkelijk vestigings- en ondernemersklimaat voor zeevaartbedrijven en op het stimuleren van de totstandkoming van een kwalitatief hoogwaardige en innovatieve Nederlandse vloot die internationaal competitief is en zich onderscheidt door goede prestaties op het gebied van veiligheid en milieu. Bovenstaande noties vormden de aangrijpingspunten voor het nieuwe zeevaartbeleid.

Het economisch beleid voor de zeevaart omvatte een aantal deeltherreinen. Ter verbetering van het vestigings- en ondernemersklimaat werd ingezet op fiscaal beleid, arbeidsmarktbeleid en maritiem clusterbeleid. Ook het terugdringen van administratieve lasten droeg hier aan bij. Ten behoeve van de ontwikkeling van een hoogwaardige Nederlandse vloot werden innovatie en ontwikkeling van kennis gestimuleerd.

Een andere component van het nieuwe zeevaartbeleid vormde de stimulering van short sea shipping, het intra-Europees vervoer van goederen en passagiers over zee. Short sea werd gezien als een belangrijke en nog onderbenutte schakel in het Europese vervoernetwerk, die hard nodig is om het Europese wegennet te ontlasten en de toekomstige groei van het goederenvervoer op te vangen. Een belangrijk deel van de Nederlandse vloot is actief in het short sea vervoer.

Het economische beleid kende derhalve de volgende aangrijpingspunten:

- fiscaal beleid
- maritiem cluster
- innovatie en kennis

---

<sup>8</sup> Nota Zeevaartbeleid, 1995

<sup>9</sup> De toekomst van de Nederlandse zeevaartsector, Economische impactstudie (EIS) en beleidsanalyse, Peeters, Debisschop, Vandendriessche, Wijnolst, Delft University Press, 1994.

<sup>10</sup> Deze sectoren zijn: zeevaart, zeehavens, maritieme dienstverlening, scheepsbouw, maritieme toeleveranciers, watersportindustrie, visserij, waterbouw, offshore, marine, binnenvaart.

- arbeidsmarkt
- quality shipping
- minder en beter regelen
- short sea shipping
- aansprakelijkheid

## 2.2 Fiscaal beleid

### Doelstellingen:

**Creëren van duurzaam toegevoegde waarde en werkgelegenheid door behoud en uitbreiding van de maritieme activiteiten in Nederland.**

**Streven om de toegevoegde waarde van de zeevaart en de maritieme sector tot en met 2008 te handhaven op het niveau van 2001.**

Bronnen: Nota Zeescheepvaart 1995, Rijksbegroting 2006 en diverse toelichtingen op de Rijksbegroting

### Instrumenten

Bovenstaande doelstellingen moesten worden behaald door Nederland als vestigingsland voor maritieme bedrijven en ook de Nederlandse vlag (het register) internationaal competitief en aantrekkelijk te maken door middel van fiscale maatregelen. De belangrijkste fiscale instrumenten waren de tonnagelasting en verhoging van de afdrachtvermindering voor zeevarenden. Deze regelingen moesten de sector in staat stellen om goed te kunnen concurreren op de internationale maritieme markt en vormden een belangrijke pijler van het zeevaartbeleid vanaf 1996.

#### *Tonnagelasting*

De tonnageregeling is een regeling waarmee de belastbare winst uit zeescheepvaart<sup>11</sup> voor de reder forfaitair wordt bepaald aan de hand van het netto tonnage van de schepen waarvan deze reder het beheer in belangrijke mate (strategisch en commercieel beheer) in Nederland verricht.

#### *Afdrachtvermindering*

De afdrachtvermindering bewerkstelligt een verlaging van de werkgeverskosten voor Nederlandse inhoudingsplichtigen, die werknemers in dienst hebben die als zeevarenden werken aan boord van zeeschepen onder Nederlandse vlag. De zeevarenden dienen daarbij in Nederland onderworpen te zijn aan de loonbelasting en/of premie voor de volksverzekeringen en woonachtig te zijn in de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte.

In het maatregelenpakket van 1996 werd de afdrachtvermindering verhoogd van 19% naar 38% (om technische redenen in 1998 naar 40%) van het fiscale loon van de zeevarende die onderworpen is aan de loonbelasting. Voor zeevarenden die alleen onderworpen zijn aan de premieheffing volksverzekeringen werd de afdrachtvermindering verhoogd van 5% naar 10%. Sinds 2007 bestaat er geen verschil meer in de percentages afdrachtvermindering zeevaart bij zeevarenden die in Nederland wonen en bij zeevarenden die niet in Nederland wonen, maar in een land dat behoort tot de EU of EER. Voor de laatste groep is het percentage opgetrokken naar het percentage van de in Nederland wonende zeevarenden (40%).

De fiscale maatregelen van Nederland hebben als voorbeeld gediend bij het opstellen van de latere Europese Richtsnoeren voor staatssteun aan zeevaartbedrijven<sup>12</sup>. In de afgelopen jaren hebben alle Europese lidstaten met een zeevaartsector soortgelijke maatregelen getroffen. De maximale benutting van de Europese richtsnoeren is hiermee bovengrens voor de concurrentievoorwaarden in Europa geworden.

<sup>11</sup> Het betreft hier uitsluitend activiteiten die verband houden met het vervoer van goederen en personen over zee  
<sup>12</sup> Communautaire Richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer van 1997, herzien 17 januari 2004 (2004/C13/03).



Tot aan 2001 speelden de fiscale faciliteiten die waren verbonden aan de scheeps CV een rol bij de financiering nieuwbouwschepen door Nederlandse reders. Deze faciliteiten zijn per 1 januari 2001<sup>13</sup> afgeschaft omdat de verhouding tussen fiscaal rendement en commercieel rendement bij nieuwbouwprojecten scheef kwam te liggen<sup>14</sup>. De CV regeling is daarmee van invloed geweest op de omvang en de samenstelling van de Nederlandse vloot. Omdat de CV regeling in 2001 is afgeschaft is de regeling als zodanig verder niet in de evaluatie betrokken.

## Resultaat

Belastinguitgaven, waaronder ook die voor de zeevaart, moeten periodiek worden geëvalueerd<sup>15</sup>. De laatste evaluatie van bovengenoemde fiscale maatregelen is in 2007 separaat uitgevoerd en aan de Tweede Kamer aangeboden. In het kader van deze fiscale evaluatie zijn de volgende onderzoeken uitgevoerd:

- een kwantitatieve analyse<sup>16</sup>
- kwalitatief onderzoek, middels een telefonische enquête<sup>17</sup> onder in Nederland gevestigde reders en op basis van de beleidsmonitoren zeevaart 2004 en 2005<sup>18</sup>
- een internationale benchmark<sup>19</sup>

Hieronder is de samenvatting van de rapportage aan de Tweede Kamer<sup>20</sup> opgenomen.

## Evaluatie van de fiscale maatregelen zeevaart

De geëvalueerde fiscale regelingen voor de zeescheepvaart betreffen de tonnageregeling, de afdrachtvermindering (loonfaciliteit) en de regeling willekeurige afschrijving op zeeschepen. Met de toepassing van de tonnageregeling verkrijgt de reder een vooraf bekende forfaitair bepaalde (lage) belasting opgelegd op basis van de door hem geëxploiteerde tonnage. Bij de toepassing van de afdrachtvermindering verkrijgt de reder een korting tot maximaal 40% op de af te dragen loonbelasting en sociale premies volksverzekeringen. Met de willekeurige afschrijving op zeeschepen is het mogelijk om zeeschepen versneld af te schrijven; voorwaarde hierbij is dat er geen gebruik gemaakt wordt van de tonnageregeling. Deze regelingen vormen tezamen één van pijlers van het in 1996 geïntroduceerde zeescheepvaartbeleid en zijn gericht op het binden van zeescheepvaartbedrijven aan ons land en daarmee op het behouden en verhogen van de toegevoegde waarde en Nederlandse werkgelegenheid. De regelingen dienen de sector in staat te stellen goed te kunnen concurreren op de internationale maritieme markt.

De belastingderving gemoeid met de tonnageregeling wordt voor 2006 geschat op € 80 miljoen. Het budgettair beslag van de afdrachtvermindering zeevarenden bedraagt € 82 miljoen. Hierbij is geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten, zoals de afname van het aantal ondernemingen dat zich in Nederland zou vestigen (of gevestigd blijven) als de regelingen er niet (meer) zouden zijn. Als deze effecten zouden worden meegenomen, zou het budgettair beslag van de regelingen lager uitvallen dan hier aangegeven.

De toegevoegde waarde in de zeevaart is, afgezien van een afname in de jaren 2002 en 2003, steeds sterk gestegen. Ook de toegevoegde waarde in de maritieme cluster is, afgezien van eveneens een afname in de jaren 2002 en 2003, in de loop der jaren gestegen maar minder sterk dan die in de zeevaart. De totale werkgelegenheid in de sector zeevaart is steeds

---

<sup>13</sup> Wet Inkomstenbelasting 2001

<sup>14</sup> Zoals gemeld aan de Tweede Kamer in 2003. Kamerstuk 28 857, Nr. 1

<sup>15</sup> Op grond van de Regeling Prestatie en Evaluatieonderzoek.

<sup>16</sup> Kwantitatieve analyse fiscale regelingen zeescheepvaart, Ecorys, 2007.

<sup>17</sup> Telefonische enquête reders inzake evaluatie ingezet fiscaal stimuleringspakket zeevaart, Ecorys Nederland, Rotterdam, 1 maart 2007.

<sup>18</sup> Beleidsmonitor zeevaart 2004 en 2005, Deloitte respectievelijk 2005 en 2006.

<sup>19</sup> Internationale verkenning, Het zeescheepvaartbeleid in België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, Verkeer en Waterstaat/DGTL, 2007.

<sup>20</sup> Kamerstuk 31200 XII, nr. 4.

gestegen. Het Nederlandse aandeel in de werkgelegenheid is de laatste jaren echter steeds verder teruggelopen. Belangrijke oorzaak daarvoor is naast de hogere kosten voor Nederlandse werknemers vooral de geringe beschikbaarheid van Nederlandse zeevarenden. Het vergroten van het Nederlandse aanbod in de naaste toekomst is, ook naar de mening van de sector, essentieel voor het slagen van het Nederlandse zeescheepvaartbeleid. De Nederlandse vloot is na de introductie van het fiscale beleid in 1996 tot 2000 steeds gegroeid. Na twee jaar van stabiele omvang is de vloot na 2003 echter aan het krimpen.

Het is moeilijk een objectief oordeel te vellen over de effectiviteit van de fiscale regelingen voor de ontwikkelingen in de maritieme cluster en de zeescheepvaart. Onderzoek op basis van “expert judgement” en desk research in het kader van de beleidsmonitor zeescheepvaart 2004 concludeert dat de invoering van het fiscale beleid in 1996 een grote invloed heeft gehad op de toename van de Nederlandse vloot. Het onderzoek stelt voorts dat niet zondermeer geconcludeerd kan worden dat de afname van de vloot na 2003 direct verband houdt met de ‘onaantrekkelijkheid’ van het huidige fiscale beleid voor de maritieme sector.

De kwalitatieve analyse (telefonische enquête onder reders) geeft het belang aan van de fiscale regelingen voor de concurrentiepositie van de sector. De regelingen blijken goed bekend te zijn binnen de sector. De reders achten de regelingen onmisbaar voor de sector om internationaal te kunnen concurreren (level-playing field). Verder stellen zij dat de regelingen effectief zijn voor het behoud van de werkgelegenheid en de vlootomvang.

Een uitgevoerde kwantitatieve analyse concludeert dat op basis van de resultaten van de tijdreeksanalyse geen conclusies zijn te verbinden aan de bijdrage van de fiscale regelingen aan de werkgelegenheid en toegevoegde waarde voor de zeevaart en de maritieme cluster. Op basis van regressieanalyse is de invloed van de fiscale regelingen op de ontwikkeling van de Nederlandse vloot niet aangetoond. Dit kan komen doordat er geen effect is, maar ook omdat indicatoren voor beleid onvoldoende de invloed van het beleid weergeven. Voorts kan niet op een wetenschappelijk verantwoorde wijze één op één worden aangetoond dat de introductie van de fiscale regelingen heeft geleid tot een verandering in het relatieve marktaandeel van de Nederlandse vloot. Dat wil niet zeggen dat de fiscale regelingen hierop geen effect hebben gehad.

Dat de regelingen de concurrentiepositie van de Nederlandse reders versterken, is echter een feit. Dit is met name van belang, omdat ook andere landen vergelijkbare fiscale regelingen hebben geïntroduceerd in de afgelopen periode, waardoor Nederland zijn onderscheidend vermogen op dit punt heeft verloren. De in het kader van de jaarlijkse beleidsmonitor zeescheepvaart uitgevoerde internationale vergelijking van de maritieme fiscale regelingen in andere landen, die ook voor deze evaluatie is benut, verschaft informatie op dit punt. Deze vergelijking met vijf andere Europese landen toont aan dat soortgelijke regelingen in die landen zijn geïntroduceerd en in veel gevallen zelfs iets gunstiger uitvallen. De tonnageregeling in Nederland kent een beperkt aantal voordelen; in de loonsfeer zijn vrijwel alle andere onderzochte landen (Cyprus, Denemarken en België) iets gunstiger.

Uitvoeringstechnisch beoordeelt het merendeel van de reders de administratieve lasten en uitvoeringslasten die samenhangen met de fiscale regelingen over het algemeen als laag tot zeer laag; slechts een kwart van de reders vindt de administratieve lasten hoog tot zeer hoog. De uitvoering van de regelingen heeft bij de Belastingdienst de afgelopen jaren geen belangrijke knelpunten opgeleverd.

## 2.3 Maritiem Cluster

### **Doelstelling: Creëren van duurzame toegevoegde waarde en werkgelegenheid door het versterken van de maritieme cluster.**

Bron: Nota Zeescheepvaartbeleid 1995 en diverse toelichtingen op de Rijksbegroting

#### **Toelichting**

Uit het onderzoek dat voorafging aan het nieuwe zeevaartbeleid van 1996<sup>21</sup> bleek dat de zeevaartsector niet op zichzelf staat maar deel uitmaakt van een veelomvattende maritiem cluster. Deze maritieme cluster bestaat naast zeevaart uit elf maritieme sectoren te weten scheepsbouw, maritieme toeleveranciers, offshore, binnenvaart, waterbouw, havens, marine, visserij, maritieme dienstverlening en de watersportindustrie. Deze verschillende sectoren zijn onderling met elkaar verweven en versterken elkaar.

De maritieme cluster levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. In 2005 waren er 187.000 personen werkzaam in de cluster en werd een toegevoegde waarde gecreëerd van € 13,3 miljard<sup>22</sup>. Ongeveer 5% van de totale Nederlandse export komt voor rekening van de maritieme cluster<sup>23</sup>. Verder blijkt uit recent onderzoek<sup>24</sup> dat de samenstelling en kwaliteit van de aanwezige maritieme cluster een belangrijke succesfactor vormt voor de concurrentiekracht van mainport Rotterdam.

Uit onderzoek<sup>25</sup> bleek dat zeevaart een aanjagende functie heeft in de maritieme cluster, onder andere doordat de sector fungeert als opdrachtgever voor de bouw van schepen. Tevens zijn de Nederlandse zeevarenden een belangrijke bron van maritieme kennis en arbeidskracht voor de maritieme cluster in Nederland. Deze hoogwaardige arbeidskrachten versterken na hun loopbaan op zee diverse onderdelen van de maritieme cluster, zoals de zeevaartsector (via walfuncties), de havencluster maar ook de scheepsbouw en toeleveranciers. Recent onderzoek heeft aangetoond dat jaarlijks ongeveer 400 ex-zeevarenden doorstromen naar een walfunctie in de maritieme cluster<sup>26</sup>. Op haar beurt draagt de aanwezigheid van een maritiem cluster bij aan de verankering van de zeevaartsector aan de Nederlandse economie.

#### **Instrumenten**

##### *Stichting Nederland Maritiem Land (NML)*

In 1997 is, mede op initiatief van de overheid, de Stichting Nederland Maritiem Land opgericht, met als doel het uitbouwen en promoten van de Nederlandse maritieme cluster. De Stichting opereert als een netwerkorganisatie waarbij met name clusterende activiteiten worden ondernomen. De activiteiten zijn gegroepeerd rond vier thema's: communicatie, export, innovatie en arbeidsmarkt/opleidingen. Bij deze thema's zijn fora en taskforces samengesteld met vertegenwoordiging vanuit deelnemende (branche)organisaties. NML ontving van de overheid in de periode 2001-2005 € 3 mln subsidie per jaar. Vanaf 2005 is dit bedrag verlaagd naar ongeveer € 1,1 mln per jaar. Ongeveer een zelfde bedrag wordt jaarlijks door private partijen ingebracht.

---

<sup>21</sup> De toekomst van de Nederlandse zeevaartsector, Economische impactstudie (EIS) en beleidsanalyse, Peeters, Debisschop, Vandendriessche, Wijnolst, Delft University Press, 1994.

<sup>22</sup> De Nederlandse maritieme cluster, Economische monitor 2006, Nederland Maritiem Land, november 2006.

<sup>23</sup> Ministerie van Economische Zaken

<sup>24</sup> Relatie tussen mainport Rotterdam en de Nederlandse zeevaartsector en de Nederlandse maritieme cluster, Erasmus Universiteit Rotterdam en MTBS, 2007.

<sup>25</sup> De toekomst van de Nederlandse zeevaartsector, Economische impactstudie (EIS) en beleidsanalyse, Peeters, Debisschop, Vandendriessche, Wijnolst, Delft University Press, 1994.

<sup>26</sup> Scenario's beleidsmaatregelen, premissen en internationale beleidsbenchmark zeescheepvaart, Policy Research Corporation, 2007

## Resultaat

NML heeft zowel nationaal als internationaal een nieuw maritiem élan gecreëerd. Dit past binnen de filosofie van het kwaliteitsgerichte zeevaartbeleid. Ook speelt NML via de organisatie van zeevaarkennis een belangrijke rol bij het binden van maritieme bedrijvigheid aan Nederland.

Evaluatie van NML over de periode 1997 – 2001<sup>27</sup> toont aan dat NML succesvol is geweest. In deze periode heeft NML de Nederlandse maritieme cluster op de kaart gezet, onder andere doordat op wetenschappelijke wijze de maritieme cluster in beeld is gebracht en de verwevenheid van de diverse sectoren inzichtelijk is gemaakt. Het imago van de maritieme sector is versterkt en de brancheorganisaties werken meer en beter samen. In de periode 2001 – 2005 is het accent verschoven naar activiteiten met een praktische toepassing voor het maritieme bedrijfsleven.

Op het terrein van communicatie zijn informatieve documentaires gemaakt die bij herhaling landelijk op televisie zijn uitgezonden. Bij arbeidsmarkt en opleiding concentreerden de activiteiten zich in de beginperiode vooral op voorlichting voor jongeren. Later is dit thema structureel aangepakt via de Stuurgroep Maritieme Arbeidsmarkt en Nautisch Onderwijs (MANO). Bij het thema export was de presentatie van Nederland als maritieme natie in het buitenland een belangrijke activiteit. Dit heeft geleid tot een beter gecoördineerde aanpak van exportactiviteiten door het maritieme bedrijfsleven in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken (de Dutch Trade Board). De acties die waren gericht op stimuleren van vestiging van buitenlandse rederijen in Nederland (in samenwerking met EZ, KVNR en havens van Amsterdam en Rotterdam) hebben echter niet tot concrete resultaten geleid.

Op het terrein van innovatie zijn voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. Ter bevordering van de daadwerkelijke realisatie van innovatieve ideeën heeft NML het Maritiem Innovatie Forum (MIF) en later de Maritime Innovation Board (MIB) opgericht (zie paragraaf 2.4). In 2003 en 2004 heeft NML succesvolle Ronde Tafel Conferenties georganiseerd met het maritieme bedrijfsleven en de overheid, ten behoeve van gedachtewisseling, afstemming en agendasetting.

De clusterbenadering is overgenomen door andere landen, waaronder Duitsland, Denemarken en Noorwegen. De actieve opstelling van NML in de EU heeft er toe geleid dat de Europese Commissie met de presentatie van het Groenboek Maritiem Beleid<sup>28</sup> en het vervolg hierop<sup>29</sup> aanzienlijke aandacht heeft geschonken aan de noodzaak tot coördinatie van het maritieme beleid.

Op basis van recent onderzoek<sup>30</sup> zijn er aanwijzingen dat de aanwezige maritieme cluster één van de succesfactoren vormt voor een sterke concurrerende mainport Rotterdam. Zo draagt bijvoorbeeld de aanwezigheid van scheepsreparatiewerven bij aan het peil van dienstverlening in de mainport en is de Nederlandse vloot een belangrijke toeleverancier voor andere sterke clusters in de mainport zoals offshore en de waterbouw (baggervaart).

---

<sup>27</sup> Eindrapport evaluatie Stichting Nederland maritiem Land, Boer & Croon, Amsterdam, maart 2001.

<sup>28</sup> Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: Een Europese visie op de oceanen en zeeën, Brussel, 2006, COM (2006) 275 final.

<sup>29</sup> Een geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie, Brussel, 2007, COM (2007) 575 final.

<sup>30</sup> Relatie tussen mainport Rotterdam en de Nederlandse zeevaartsector en de Nederlandse maritieme cluster, Erasmus Universiteit Rotterdam en MBTS, 9 maart 2007.

## 2.4 Innovatie en kennis

### **Doelstelling: Bevorderen van innovatie en ontwikkeling van kennis in de maritieme sector ter versterking van de concurrentiepositie.**

Bronnen: Nota zeescheepvaartbeleid 1995 en diverse toelichtingen op de Rijksbegroting.

#### **Toelichting**

De ontwikkeling van kennis en innovaties dragen bij aan de hoogwaardige kwaliteit van de Nederlandse zeevaartsector. Innovatie is in de eerste plaats een aangelegenheid van het bedrijfsleven zelf. De overheid heeft een faciliterende rol.

#### **Instrumenten**

##### *Coördineren van de vraag*

De overheid vervult een rol bij het koppelen van aanbod en vraag naar innovaties. Binnen NML wordt via het Maritiem Innovatie Forum (MIF), waarin alle sectoren van de maritieme cluster zijn vertegenwoordigd, de vraag naar innovaties afgestemd en worden ook in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven projecten uitgevoerd. NML heeft met behulp van de jaarlijkse overheidsbijdrage innovatieconsulenten aangetrokken. NML is vanwege haar verworven kennis op het gebied van innovatie betrokken bij het Innovatieplatform dat is opgericht door het kabinet Balkenende II.

##### *Versterken van het aanbod*

Bij het aanbod van kennis voor de maritieme cluster is MARIN<sup>31</sup> in Wageningen een belangrijke speler. Voor de totstandkoming van toegepast onderzoek op commerciële basis is fundamenteel onderzoek noodzakelijk. Dit fundamentele onderzoek is zonder overheidsbijdrage niet haalbaar. In 1997 heeft MARIN eenmalig € 45 miljoen uit het FES-fonds<sup>32</sup> ontvangen voor modernisering van de testfaciliteiten. Daarnaast krijgt MARIN jaarlijks van de overheid € 3,9 mln programmasubsidie voor fundamenteel onderzoek (waarvan sinds 2001 € 685.000,- per jaar van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Uniek is de structurele financiële betrokkenheid van marktpartijen, via de Maritime Stakeholders Association, waardoor de markgerichtheid van MARIN is toegenomen en waarmee tevens de financiële basis is versterkt.

##### *Innovatie-impuls van € 10 miljoen*

In 2005 is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een innovatie-impuls van € 10 miljoen ter beschikking gesteld. Onder voorzitterschap van NML is in 2006 de Maritime Innovation Board (MIB) opgericht. Het MIB verzorgt de strategische agenda en adviseert over de belangrijkste projecten, waarmee een goede match tussen vraag en aanbod ontstaat en waarmee het gehele maritieme cluster in staat wordt gesteld te participeren in onderzoeksprojecten. De regeling is laagdrempelig, zodat deze ook kleinere bedrijven de mogelijkheid biedt om deel te nemen. De regeling staat open voor projecten op het terrein van veiligheid en milieu, maar ook voor logistieke concepten. Beoordeling van de projecten vindt plaats door onafhankelijke deskundigen.

#### **Resultaat**

Met behulp van de eenmalige moderniseringsimpuls in 1997 is MARIN wereldwijd een modern instituut op het terrein van hydrodynamisch onderzoek geworden. MARIN speelt ook een vooraanstaande rol bij grote Europese maritieme R&D programma's<sup>33</sup>. MARIN is via de unieke samenwerking in de MARIN Stakeholders Association in staat de markt goed te

---

<sup>31</sup> Maritime Research Institute Netherlands

<sup>32</sup> Fonds Economische Structuurversterking

<sup>33</sup> Zoals Leadership 2015 en Technology Platform Waterborne

bedienen en kan daarmee, in lijn met het advies van de Commissie Wijffels<sup>34</sup>, als netwerkorganisatie worden beschouwd.

Naast MARIN heeft ook NML een belangrijke rol gespeeld op het gebied van innovatie. Naast het bijeen brengen van vraag en aanbod heeft NML in hoge mate bijgedragen aan het verbeteren van het innovatieklimaat in de maritieme cluster. Via het Maritiem Innovatie Forum is een groot aantal projecten gerealiseerd, waaronder 'Ballastloos schip', 'Digitaal schip', 'All Electric Ship' en weerstandsvermindering door energiezuinige rompontwerpen, zoals de 'Axe bow' en de toepassing van luchtballonnen.

Voor de innovatie-impuls van € 10 miljoen bestaat veel belangstelling. Een aantal projecten is, inclusief de cofinanciering, gestart, waaronder vermindering van emissies naar de lucht, vastzetten van containers en nieuwe voortstuwingsconcepten.

In 2007 is de maritieme cluster door EZ aangemerkt als onderdeel van het innovatie-sleutelgebied 'Water'. Samen met de bovengenoemde innovatie-impuls is vanuit overheidsfondsen bij de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken in de komende jaren een kleine € 50 mln. beschikbaar voor innovatieprojecten waarvan ook de maritieme en nautische sector gebruik kan maken.

## 2.5 Arbeidsmarkt

### **Doelstelling: Behoud van maritieme kennis en kunde voor de Nederlandse zeevaart en maritieme cluster.**

Bronnen: Diverse toelichtingen op de Rijksbegroting

Bij deze doelstelling werden als subdoelstellingen geformuleerd:

- Optimale instroom, doorstroom en behoud van Nederlandse maritieme officieren voor de Nederlandse zeevaart door het aantrekkelijker maken van het maritieme beroep;
- Het aantrekkelijk maken en op kwalitatief hoog niveau houden van het nautische onderwijs in Nederland;
- Het beschikbaar krijgen van voldoende gekwalificeerde buitenlandse zeevarenden voor de Nederlandse vloot.

#### **Toelichting**

De eerder genoemde afdrachtvermindering maakte het vanaf midden jaren negentig voor Nederlandse zeevarenden mogelijk om op de arbeidsmarkt te concurreren met buitenlandse collega's uit landen met lagere lonen. In de afgelopen jaren is (in tegenstelling tot het begin van de jaren negentig) de vraag naar Nederlandse zeevarenden groter dan het aanbod. Dit komt door enerzijds een stijgende vraag als gevolg van groei van de Nederlandse vloot in combinatie met een bij deze vraag achterblijvende instroom op de zeevaartscholen, het overstappen van zeevarenden naar een functie op de wal na een relatief kort dienstverband op zee (gemiddeld 7 jaar) en pensionering van officieren.

Om deze ontwikkelingen te beïnvloeden was het beleid gericht op het aantrekkelijk maken van het maritieme beroep. Strategisch doel hierbij was om ook voor de langere termijn voldoende kennis en kunde voor de Nederlandse maritieme cluster te verzekeren. Zoals eerder aangegeven stromen jaarlijks ongeveer 400 ex-zeevarenden door naar een walfunctie in de maritieme cluster.

---

<sup>34</sup> Ad hoc Commissie (Wijffels) Brugfunctie TNO en GTI's, 'De kracht van directe verbindingen', 2004

Omdat de toegenomen vraag naar zeevarenden niet alleen met (meer) Nederlanders kon worden opgevangen moesten ook in toenemende mate buitenlandse zeevarenden voor de Nederlandse vloot worden aangetrokken.

## **Instrumenten**

### *Bemanningsplan*

Om flexibiliteit in de bedrijfsvoering te bevorderen is een eind gemaakt aan de sterk voorschrijvende regelgeving ten aanzien van de bemanningssamenstelling van een schip. In plaats daarvan is overgegaan naar een systeem waarbij een reder, binnen de wettelijke veiligheidskaders zoals bijvoorbeeld arbeid- en rusttijden, een voorstel naar eigen inzicht ter goedkeuring indient. Hiermee worden innovatieve investeringen voor de uitrusting van een schip en efficiënte concepten gestimuleerd. Dit principe is met succes ingebracht in de IMO en wordt inmiddels ook in het buitenland toegepast. Verder is het uitgangspunt van het beleid geweest om geen aanvullende nationale eisen aan de kwaliteit van de bemanning te stellen, boven op de internationale wetgeving zoals vastgelegd in het STCW<sup>35</sup> verdrag.

### *Voorlichting en onderwijs*

Ter promotie van het maritiem onderwijs is via de campagnes: ‘Spetterende opleidingen’ en ‘Zeebenen gezocht’ voorlichting gegeven aan het secundair onderwijs over opleidingen en carrièremogelijkheden in de maritieme sector. De overheid heeft deze promotiecampagnes samen met de KVNR<sup>36</sup> gefinancierd. Voorts is, nadat hier behoefte aan bleek, opnieuw de mogelijkheid gecreëerd om, naast de opleiding tot MAROF<sup>37</sup>, een mono-disciplinaire opleiding voor stuurman dan wel scheepswerktuigkundige te volgen.

Verder is de regelgeving zodanig aangepast dat MBO en HBO opgeleide officieren dezelfde vaarbevoegdheden krijgen. Hierdoor zijn de loopbaankansen van MBO'ers vergroot, wat het maritiem beroep voor deze groep aantrekkelijker maakt. Vanaf 2000 is door de overheid voor een periode 5 jaar in totaal € 450.000,- uitgetrokken om het marineopleidingsschip ‘Van Kinsbergen’ ook ter beschikking te stellen voor het zeevaartonderwijs. Hierdoor kan al tijdens de opleiding praktijkervaring worden opgedaan, waarmee de aantrekkelijkheid van het maritieme beroep wordt vergroot en wordt voorkomen dat afgestudeerden alsnog een baan aan de wal zoeken.

### *Raamconvenant Maritieme Arbeidsmarkt en Nautisch Onderwijs*

In 2001 sloten de ministers van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen en Verkeer en Waterstaat samen met drie brancheorganisaties<sup>38</sup> het convenant ‘Maritieme Arbeidsmarkt en Nautisch Onderwijs’ (MANO). Alle partijen hebben de inspanningsverplichting om de kwaliteit van het onderwijs verder te verhogen, de instroom en doorstroom van studenten te bevorderen en om vroegtijdige uitstroom tegen te gaan. Voor de markt omvat dit convenant inspanningsverplichtingen om de werkgelegenheid voor Nederlandse zeevarenden te behouden en uit te breiden. De overheid heeft circa € 455.000,- beschikbaar gesteld voor de verbetering van het onderwijs via modules.

### *Werving buitenlandse zeevarenden*

Er zijn twee regelingen tot stand gebracht die de tewerkstelling van buitenlandse (niet EU) zeevarenden op basis van de in het land van herkomst geldende voorwaarden op Nederlandse vlagschepen regelen<sup>39</sup>. De regelingen stellen Nederlandse reders in staat om concurrerend te opereren met een bemanning die bestaat uit een mix van Nederlandse en buitenlandse zeevarenden.

---

<sup>35</sup> Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, IMO.

<sup>36</sup> Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders

<sup>37</sup> Opleiding tot geïntegreerd Maritiem Officier.

<sup>38</sup> Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), Vereniging van Waterbouwers in Bagger-, Kust- en Oeverwerken (VBKO) en Redersvereniging voor de Zeevisserij (RvdZ)

<sup>39</sup> Regeling Arbeidsvoorziening Zeevarenden (RAZ) en de “Regeling Tewerkstelling Officieren (RTO)

Om vanuit het oogpunt van veiligheid het opleidingsniveau van buitenlandse zeevarenden te verhogen (assistentie in het kader van het STCW verdrag) en om in het tekort aan zeevarenden voor de Nederlandse vloot te voorzien, zijn de Filippijnen door de overheid en KVNR aangewezen als tweede oorsprongland. Dit houdt in dat er, in lijn met IMO regelgeving, afspraken zijn gemaakt over wederzijdse erkenning van vaarbevoegdheden. Nederland heeft hiervoor met de Filippijnse overheid een MoU afgesloten op grond waarvan wordt gesproken over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en over de kwaliteit van het onderwijs. Er is geïnvesteerd in verbetering van de kwaliteit van een zeevaartschool op de Filippijnen (Palompon Institute of Technology) zodat dat de afgestudeerden volledig voldoen aan de Nederlandse kwaliteitseisen. De overheid heeft in de opstartfase ongeveer € 455.000,- bijgedragen.

#### *Versoepeling nationaliteitseis kapitein*

Naast de genoemde regelingen die het makkelijker moeten maken om zeevarenden van buiten de EU op de Nederlandse vloot in dienst te nemen is vanaf september 2003 de nationaliteitseis voor kapiteins op Nederlandse vlagschepen versoepeld<sup>40</sup>. Hierdoor kunnen kapiteins uit de EU en EER landen op schepen onder Nederlandse vlag worden aangesteld. Aanvullend kunnen ook kapiteins van buiten de EU en EER worden toegelaten, op voorwaarde dat er een bilaterale overeenkomst over wederzijdse erkenning van de benodigde kwalificaties is afgesloten. Er bestaat met een groot aantal landen een dergelijke overeenkomst. Werkgevers en werknemers hebben afgesproken gebruik te maken van de overeenkomsten met de Russische Federatie, de Filippijnen, India, Indonesië, Kroatië en de Oekraïne.

#### *Strategisch personeelsbeleid*

De overheid heeft in 1999 samen met de KVNR het initiatief genomen om reders bewust te maken van het belang van strategisch personeelsbeleid, dat is gericht op bevordering van instroom en doorstroom van zeevarenden en beperking van de uitstroom. Daartoe zijn de bepalende factoren voor instroom, doorstroom en uitstroom bij circa 150 zeevaartbedrijven in beeld gebracht. Op basis van deze informatie kunnen reders meer gericht personeelsbeleid voeren. De overheid heeft dit project voor de helft gefinancierd (€ 450.000,-). Het project heeft geleid tot een Handboek Strategisch Personeelsbeleid. Bij veel rederijen is strategisch personeelsbeleid op de agenda komen te staan.

#### *Maritiem Arbeidsverdrag*

Binnen de International Labour Organization (ILO) bestaan 34 verschillende verdragen en 32 aanbevelingen op het gebied van internationaal zeearbeidsrecht. Deze regelgeving heeft betrekking op een breed scala aan onderwerpen, zoals arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid maar zaken als de accommodatie aan boord. Om de versnippering in regelgeving op te heffen hebben in de periode 2001 - 2006 onderhandelingen plaatsgevonden over de totstandkoming van één integraal ILO Maritiem Arbeidsverdrag. In 2006 is het maritiem arbeidsverdrag tot stand gekomen. Dit gemoderniseerde verdrag zal leiden tot een verbetering van het mondiale level playing field in de zeevaartsector en tot betere arbeidsomstandigheden voor alle zeevarenden ongeacht hun nationaliteit.

Vertegenwoordigers van werkgevers (reders) en werknemers (zeevarenden) zijn nauw betrokken geweest bij de onderhandelingen. De Europese Commissie heeft een intensieve coördinerende rol vervuld. De Europese Commissie is van plan om een belangrijk deel van het maritiem arbeidsverdrag om te zetten in EU regelgeving. Nederland heeft aangegeven voornemens te zijn het verdrag te ratificeren.

---

<sup>40</sup> Via wijziging van de zeevaarbemanningswet en de privaatrechtelijke Regeling Tewerkstelling buitenlandse Kapiteins (RTK).





Tabel 3: Percentage buitenlandse zeevarenden in de zeevaart, 1997, 2002, 2006

Jaar	Aandeel buitenlanders	EU	niet-EU
1997	44	8	36
2002	73	3	70
2006	72	7	65

Bron: Monitor Maritieme Arbeidsmarkt 2006, Ecorys, 2006.

De Regeling tewerkstelling officieren (RTO) voorkomt dat Nederlandse officieren worden verdrongen door buitenlandse officieren als gevolg van lagere loonkosten. De RTO is algemeen verbindend verklaard door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het MoU met de Filippijnse overheid en de investeringen in de zeevaartschool op de Filippijnen hebben geleid tot een vergroting van de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel voor de Nederlandse vloot.

Evaluatie van de ‘Versoepeling nationaliteitseis kapiteins’<sup>43</sup> toont aan dat de regeling het beoogde effect heeft gehad. De omvang van de Nederlandse vloot wordt niet meer in negatieve zin beïnvloed door nationaliteitsvoorschriften voor kapiteins en ongewenste verdringing van Nederlandse kapiteins heeft zich niet voorgedaan. Hiermee zijn de (sub)doelstellingen gerealiseerd.

## 2.6 Quality Shipping

### Doelstellingen:

**Versterken van de concurrentiekracht van de Nederlandse zeevaartsector met kwaliteit als onderscheidend criterium.**

### Bestrijden van substandard shipping.

Bronnen: Projectplan Quality Shipping, 2000 en diverse toelichtingen op de Rijksbegroting

#### Toelichting

De zeevaart is een mondiale bedrijfstak. Om tegen lage kosten te concurreren ontduiken sommige buitenlandse reders de internationale veiligheids- en milieunormen. Ook nemen sommige landen het niet zo nauw met de controle van de schepen in hun register. Onderzoek van de OESO<sup>44</sup> heeft uitgewezen dat deze praktijk van ‘substandard shipping’ een reductie van 15% op de dagelijkse operationele kosten kan opleveren. Substandard shipping zorgt voor ernstige verstoring van het level playing field en vormt een groot risico voor de veiligheid en het milieu.

Het besef dat de Nederlandse vlag niet uitsluitend op kosten kan concurreren vormde de aanleiding voor het programma Quality Shipping. De Nederlandse vlag staat van oudsher bekend als een kwaliteitsvlag. Doel van het programma was om dit kwaliteitsvoordeel te promoten en te versterken. Dit vanuit het oogpunt dat het exploiteren van kwalitatief goede schepen op de langere termijn tot een structurele kostendaling kan leiden en daarmee concurrentievoordeel kan opleveren.

<sup>43</sup> TK 2006 – 2007, 30800 XII, nr. 72

<sup>44</sup> The Economic Consequences of Substandard Shipping, OECD, 1996.

## Instrumenten

### *Internationaal overleg*

Nederland heeft drie internationale conferenties georganiseerd over het thema quality shipping met als doel vergroten van het bewustzijn bij partijen over de relatie tussen veiligheid, milieu en economie en de verantwoordelijkheden die marktpartijen hebben ten aanzien van kwaliteitsmanagement. De conferenties waren succesvol. Andere landen hebben dit initiatief overgenomen, wat heeft geleid tot een serie van conferenties.

In aansluiting hierop heeft de Europese Commissie in het kader van haar eigen quality shipping campagne de database EQUASIS opgezet. Met deze database wordt marktpartijen inzicht geboden in de scores van een schip op het gebied van havenstaatcontroles<sup>45</sup>, de geldigheid van certificaten en de verzekering van het schip. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan transparantie van de markt.

De Europese organisatie van verladers<sup>46</sup> heeft de 'Bulk shipping voluntary code of best practice' ontwikkeld als hulpmiddel voor verladers om substandard schepen te vermijden. Daarnaast heeft de Europese Commissie het initiatief genomen tot de Maritime Industries Charter; een intentieverklaring voor kwalitatief goede scheepvaart. De Maritime Industries Charter is in 1999 door vele marktpartijen ondertekend tijdens één van de door Nederland georganiseerde conferenties. Nederland heeft geparticipeerd in het hierboven genoemde OESO onderzoek naar substandard shipping, waarbij oplossingen zijn geformuleerd en een policy statement is opgesteld.

### *Stimuleren van implementatie en handhaving van internationale regelgeving*

Om landen te stimuleren tot het implementeren en handhaven van de internationale regelgeving is in de IMO een audit systeem op vrijwillige basis ontwikkeld, VIMSAS<sup>47</sup>. Met deze audit wordt gemeten of landen op de juiste wijze hun internationale verplichtingen op het gebied van veiligheid en milieu nakomen. Nederland heeft met een aantal andere landen aan de wieg gestaan van VIMSAS. Landen die een audit hebben doorlopen ontvangen een rapport met suggesties voor een verbeterplan. Indien dit noodzakelijk wordt geacht kan een follow-up audit plaatsvinden. Via VIMSAS wordt nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van landen in hun rol als vlaggenstaat en havenstaat bij de bestrijding van substandard shipping.

### *Incident rapportagesysteem*

Zowel in IMO als in EU-kader wordt ter bevordering van een veiligheidscultuur de ontwikkeling van incidentregistratiesystemen gestimuleerd. In Nederland is door bedrijfsleven en overheid gezamenlijk IRES<sup>48</sup> ontwikkeld. Doel van dit systeem is het lering trekken van incidenten en near misses op de Nederlandse koopvaardijvloot. Na een succesvolle pilot is het project door de overheid voor verdere uitwerking aan de markt overgedragen. Deze verdere uitwerking is vertraagd omdat marktpartijen geen overeenstemming kunnen bereiken over het operationeel beheer van het systeem.

### *Inspecties op basis van risicoanalyse*

Ter bevordering van de exploitatie van kwalitatief goede schepen heeft de overheid gestreefd naar het verminderen van de inspectiedruk voor deze schepen. In Nederland wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van een inspectieregime op basis van risicoanalyse, waarbij kwalitatief goede schepen minder vaak gecontroleerd zouden moeten worden. Nederland heeft deze werkwijze gepropageerd bij de Paris MoU Port State Control organisatie<sup>49</sup> en bij de

---

<sup>45</sup> Controle op deugdelijkheid van buitenlandse schepen in havens, zie hoofdstuk 4.

<sup>46</sup> European Shippers Council (ESC)

<sup>47</sup> Voluntary IMO Member State Audit Scheme

<sup>48</sup> Incident Registratie en Evaluatie Systeem

<sup>49</sup> In de Paris MoU zijn door 27 landen afspraken gemaakt maken over controles van buitenlandse schepen in hun havens (havenstaatcontrole/port state control). Het Paris MoU gebied omvat Europa en het noord Atlantisch gebied.

EU. De EU heeft in haar tweede en derde veiligheidspakket<sup>50</sup> voorstellen opgenomen om havenstaatcontroles meer op kwalitatieve dan op kwantitatieve grondslag uit te voeren, met name op basis van risicoanalyses<sup>51</sup>.

#### *Netwerk van kwaliteitsregisters*

Nederland heeft zich ingespannen om een netwerk van kwaliteitsregisters op te zetten om zo voor de markt een duidelijk onderscheid te creëren. Via dit netwerk zouden scheepvaartlanden zich verplichten om te werken aan continue kwaliteitsverbetering. Doordat de landen het uiteindelijk niet eens konden worden over de 'Code of Conduct' waarin deze verplichtingen zouden worden vastgelegd, is het netwerk formeel niet tot stand gekomen.

#### *Integraal management systeem Scheepvaart*

Via het Ima-S project zijn rederijen gestimuleerd om de aspecten milieu en veiligheid integraal op te nemen in de bedrijfsvoering. Belangrijk aspect hierbij was het inzichtelijk maken van potentiële kostenbesparingen. Aan het project namen zo'n 120 rederijen deel, die het integraal management systeem succesvol hebben overgenomen. Met het tot stand komen van de IMO ISM code<sup>52</sup> is kwaliteitszorg een verplicht onderdeel van de maritieme bedrijfsvoering geworden.

## **Resultaat**

Nederland heeft in de afgelopen tien jaar haar status als kwaliteitsvlag weten te behouden. Een kwaliteitsindicator is de score van de Nederlandse vloot bij havenstaatcontroles. In de periode 1999 - 2005 stond de Nederlandse vloot permanent in de top 10 van de Paris MoU ranglijst. Dit onderschrijft de stelling dat de Nederlandse vlag een kwaliteitsvlag is. In 2006 is Nederland echter gedaald naar positie 16. Hier staat tegenover dat de Nederlandse vloot op de lijst van de Tokyo MoU is gestegen van plaats 20 naar 14<sup>53</sup> (zie verder hoofdstuk Veiligheid).

In 2007 is Nederland onderworpen geweest aan een VIMSAS audit. De resultaten hiervan waren positief (zie verder hoofdstuk Veiligheid).

Hoewel het netwerk van kwaliteitsregisters formeel niet tot stand is gekomen heeft dit proces wel geleid tot het MAIG netwerk<sup>54</sup>. In dit netwerk vindt op informele basis afstemming plaats tussen een aantal zeevaartlanden uit Noordwest Europa. Zo hebben de MAIG landen de basis gelegd voor de VIMSAS audit en hebben zij vanuit een gezamenlijk afgestemde visie input geleverd in het consultatieproces rondom het Groenboek Maritiem Beleid van de Europese Commissie. Nederland heeft in 2007 een MAIG ministersbijeenkomst georganiseerd.

In het short sea vervoer<sup>55</sup> is te zien dat met name verladere uit Scandinavië, hoge eisen stellen aan de kwaliteit en milieuvriendelijkheid van het transport. Zij gaan hierbij verder dan de wettelijke normen. Deze ontwikkeling heeft er mede toe geleid dat enkele Nederlandse reders schepen inzetten die op milieugebied beter presteren dan de internationale normen voorschrijven. Zo kunnen schepen met een lage NOx en SOx uitstoot in Zweden kortingen op de havengelden ontvangen. In 2007 stond een schip van een Nederlandse reder nummer 1 op de ranglijst van schepen met de laagste NOx uitstoot. Een zusterschip stond op plaats 2 en een ander zusterschip stond op een gedeelde 4<sup>e</sup> plaats<sup>56</sup>.

---

Wereldwijd zijn er nog 8 andere Port State Control organisaties, waaronder de Tokyo MoU en de Indian Ocean MoU, zie verder het hoofdstuk Veiligheid.

<sup>50</sup> COM (2000) 802 final en COM (2005) 585 final

<sup>51</sup> zie verder hoofdstuk Veiligheid

<sup>52</sup> International Safety Management Code of International Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention

<sup>53</sup> Bron: Jaarbericht 2006, Inspectie Verkeer en Waterstaat.

<sup>54</sup> Maritime Administrations Implementation Group

<sup>55</sup> Intra Europees zeevervoer, zie paragraaf 2.8

<sup>56</sup> Sjöfartsverket: Sjörapporten, nr. 2, 2007.

## 2.7 Minder en beter regelen

### Doelstellingen: Vereenvoudiging en modernisering van regelgeving

### 25% vermindering van de administratieve lastendruk in de periode 2004 - 2008

### Verlaging van de inspectielast

### Vermindering van het aantal vergunningstelsels

Bronnen: Zeevaartnota 1995, Regeerakkoord Kabinet Balkenende III en motie van Aartsen (30 300, nr 15)

#### Toelichting

De doelstellingen komen voort uit het streven van het kabinet om ten aanzien van de regelgeving zaken 'minder en beter te regelen'. De vermindering van de lastendruk van 25% uit het regeerakkoord van het kabinet Balkenende III had als doel bureaucratie te verminderen en meer ruimte voor ontwikkeling van het bedrijfsleven te scheppen<sup>57</sup>. Om dit te bereiken zijn de rijksbrede programma's 'Andere Overheid' en 'Bruikbare Rechtsorde' gestart. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft hier via het programma 'Beter Geregeld' invulling aan gegeven. In 'Beter Geregeld' stonden legitimatie en efficiëntie van het overheidshandelen en minimaliseren van de lasten- en inspectiedruk centraal. Daarnaast is het interdepartementale project Reductie Administratieve Lasten (IRAL) opgezet.

#### Instrumenten

##### *Herziening Schepenwet en Schepenbesluit*

De Schepenwet is een Rijkswet en daarmee ook van toepassing op schepen die zijn geregistreerd in de Nederlandse Antillen en Aruba. Voor wijzigingen in de Schepenwet is instemming nodig van alle drie de parlementen binnen het Koninkrijk. De toename van EU regelgeving, die voor een groot deel in de Schepenwet en Schepenbesluit geïmplementeerd moest worden, gaf problemen omdat EU wetgeving niet van toepassing is op de Nederlandse Antillen en Aruba. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot juridische procedures van de EU tegen Nederland. Dit probleem speelde ook bij wijzigingen in IMO verdragen. De Schepenwet en het Schepenbesluit zijn in 2004 drastisch herzien zodat deze implementatieproblemen bij EU regelgeving worden voorkomen. Via dynamische doorverwijzing wordt vermeden dat elke wijziging in een IMO verdrag leidt tot aanpassing van het Schepenbesluit.

##### *Veranderplan Zeevaart*

In 2005 is het Veranderplan Zeevaart opgesteld, met als doel vereenvoudiging van de Nederlandse zeevaartwetgeving, die uit ongeveer twintig formele wetten en vele uitvoeringsbesluiten bestaat. Het veranderplan is met een brede vertegenwoordiging uit de sector besproken. Verbeteringen vonden plaats door herstructureren, bundelen, consolideren en waar mogelijk dynamisch doorverwijzen. Het grootschalige herstructureringsproces kan pas worden afgerond als de komende veranderingen in de staatkundige structuur van het Koninkrijk zijn afgerond.

##### *Herziening Wet Voorkoming verontreiniging door schepen*

Bij de Wet Voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) en bijbehorende uitvoeringsbesluiten speelde dezelfde problematiek als bij de Schepenwet. In 2007 is een herziene Wvvs tot stand gekomen, met in plaats van een groot aantal uitvoeringsbesluiten nog slechts één uitvoeringsbesluit: het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Bvvs).

---

<sup>57</sup> In het regeerakkoord van Balkende IV is een extra reductie van 25% administratieve lasten opgenomen.

Onderzoek naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van bekendmaking van internationale voorschriften met betrekking tot het Vissersvaartuigenbesluit 2002 en mogelijkheden voor modernisering van de uitvoeringsregelgeving onder de Zeevaartbemanningswet wees uit dat hier geen verbeteringen waren te behalen. Wel zijn aanbevelingen gedaan voor verdere uitwerking van doelregelgeving bij reddingmiddelen.

#### *Meer eigentijds, efficiënter en effectiever maken van de handhaving*

Eén van de aanbevelingen uit het onderzoek 'de Bakens verzet' (Bruikbare rechtsorde) is dat voor lichtere, administratiefrechtelijke vergrijpen in het kader van de Schepenwet en de Wvvs een bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd (sanctie zonder tussenkomst van de rechter). Aan de uitwerking hiervan wordt momenteel gewerkt.

#### *Verlagen van de inspectielast*

Met het programma 'Toezicht in Beweging' is de afgelopen jaren een ingrijpend veranderingsproces ter verlaging van de inspectielast in gang gezet. Belangrijke veranderingen betreffen een meer risicogebaseerde grondslag voor de inspecties en intensivering van de samenwerking tussen de verschillende inspectiediensten, onder meer via de inrichting van een 'frontoffice Water'.

#### *Vermindering van de administratieve lasten met 25% in de periode 2004 - 2008*

Administratieve lasten zijn de kosten die burger en bedrijfsleven moeten maken om te voldoen aan administratieve en informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het rapport 'Minder lastig voor bedrijven' uit 2004 bevat een pakket maatregelen om de administratieve lasten voor maritieme bedrijven te reduceren. Ook is bekeken waar nationale regels die boven internationale normen uitgingen geschrapt konden worden. De taakstelling voor het domein zeevaart in het regeerakkoord Balkende III bedroeg ca. € 50 mln, wat overeenkwam met een reductie van bijna 40%. Ook nieuwe regelgeving wordt getoetst op de gevolgen voor de administratieve lasten. Tevens wordt elke voorgenomen wijziging in regelgeving of subsidieregeling aangeboden aan het toetsingscollege ACTAL<sup>58</sup>.

#### *Vermindering van het aantal vergunningstelsels*

Conform de motie Van Aartsen<sup>59</sup> moest een reductie van 50% voor het aantal vergunningstelsels en bijbehorende administratieve lasten in Nederland worden bereikt voor 31 december 2006. De mogelijkheden voor het schrappen of vereenvoudiging van de vergunningen in de zeevaart bleken na een inventarisatie zeer beperkt. Belangrijke oorzaak hiervan was dat vrijwel alle stelsels voortkomen uit internationale verplichtingen. Wel is met het opstellen van één geïntegreerde medische verklaring en verlenging van de geldigheidsduur hiervan een vereenvoudiging bereikt voor het bedrijfsleven. Hierdoor hoeven jaarlijks circa 25.000 minder vergunningen te worden afgegeven. Verder is op initiatief van Nederland de internationale erkenning van bevoegdheden van zeevarenden aanzienlijk vereenvoudigd. Binnen de EU is verder het proces afgerond dat is gericht op onderlinge aanvaarding van medische keuringen door lidstaten waardoor de administratieve lasten zijn verminderd.

#### *Doelregelgeving*

Bij doelregelgeving ligt de nadruk op risiconormering (de zogenaamde safety level approach). Partijen krijgen ruimte om zelf oplossingen te kiezen waarmee een vastgelegd doel kan worden bereikt. Dit stimuleert het innovatieve vermogen en voorkomt opeenstapeling van regelgeving. Nederland heeft zich zowel nationaal als in internationaal verband sterk gemaakt voor de introductie van doelregelgeving<sup>60</sup>. Het bemanningsplan uit de

---

<sup>58</sup> Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten

<sup>59</sup> Kamerstuk 30 300, nr. 15.

<sup>60</sup> zie ook hoofdstuk Veiligheid

Zeevaartbemanningwet van 2002<sup>61</sup> was de eerste toepassing van doelregelgeving in de zeevaart in Nederland.

Via samenwerking met een aantal Europese landen en Japan is het Nederland gelukt om doelregelgeving in de IMO op de kaart te zetten. In 2005 is in de IMO een begin gemaakt met het ontwikkelen van doelregelgeving. Aanvankelijk betrof dit verbetering van regelgeving voor tankers en bulkcarriers. Mede op initiatief van Nederland is de ontwikkeling van doelregelgeving voor overige typen schepen met succes op de kaart gezet<sup>62</sup>.

## Resultaat

In de periode 2003-2007 is het grootste deel van de opgelegde taakstelling voor reductie van administratieve lasten voor de zeevaart gerealiseerd. In totaal is een reductie van bijna € 40 mln bereikt. De grootste reducties ontstonden door het schrappen van administratieve verplichtingen waarvan de toegevoegde waarde voor de veiligheid niet kon worden aangetoond. Tegenover genoemde reductie staat een toename van ruim € 2 mln door wijzigingen in de maritieme milieuwetgeving.

Tijdens de onderhandelingen over het geïntegreerde ILO verdrag<sup>63</sup> heeft Nederland succesvol ingezet op een reductie van 75% van de administratieve lasten die met dit verdrag gemoeid zijn. De doelstelling van 50% reductie bij de vergunningen (motie van Aartsen) bleek op het terrein van de zeevaart niet haalbaar.

## 2.8 Short sea shipping

### Doelstellingen:

**Stimuleren van intra-Europees vervoer over zee als alternatief voor het wegvervoer, waarbij in 2010 een stijging naar 40 miljoen ton containervervoer moet zijn bereikt.**

**Creëren van toegevoegde waarde en werkgelegenheid door de Nederlandse short sea shipping sector voor de Nederlandse economie en het verankeren van short sea (gerelateerde) ondernemingen in Nederland.**

Bronnen: Voortgangsnota Short Sea Shipping (1999), Nota Mobiliteit (2004), diverse toelichtingen op de Rijksbegroting.

### Toelichting

Vanwege toenemende congestie op het (Europese) wegennet en de met het wegvervoer gepaard gaande milieuproblemen is omstreeks 1995 gestart met stimuleren van short sea shipping als alternatief voor internationaal wegvervoer. De doelstelling van 40 miljoen ton in 2010 richtte zich expliciet op het containervervoer omdat dit marktsegment de meeste kansen bood voor modal shift. De tweede doelstelling sluit aan bij de algemene doelstelling van het zeevaartbeleid.

Bij de aanvang van het beleid was short sea een relatief onbekende transportmodaliteit. Daar waar short sea wel bekend was bij verladers was het imago toentertijd vaak negatief. Er was sprake van een versnipperde sector waarvan de diensten niet goed aansloten op de behoeften van moderne verladers. Het beleid is gericht geweest op verbeteren van het aanbod, stimuleren van de vraag en verbeteren van de randvoorwaarden.

---

<sup>61</sup> zie paragraaf 2.5

<sup>62</sup> zie verder hoofdstuk veiligheid

<sup>63</sup> zie paragraaf 2.5

## Instrumenten

### *Partijen bij elkaar brengen*

In 1995 is de Nederlandse 'Ronde Tafel short sea' opgericht. Hierin werd zitting genomen door vertegenwoordigers van partijen uit de gehele logistieke keten en de overheid. Doel van de Ronde Tafel was gezamenlijk inventariseren van kansen en bedreigingen voor de ontwikkeling van short sea en het ontwikkelen van concrete acties. Belangrijke acties zijn geweest de oprichting van het Voorlichtingsbureau Short Sea Shipping en het uitvoeren van een knelpunteninventarisatie.

### *Voorlichtingsbureau Short Sea Shipping*

In 1997 is op initiatief van de sector met subsidie van de overheid<sup>64</sup> het Voorlichtingsbureau Short Sea Shipping opgericht. Hoofdtak van het Voorlichtingsbureau was verzorgen van promotie en geven van voorlichting. Gaandeweg heeft het bureau steeds meer een rol als aanspreekpunt en gezicht van de sector gekregen en is daarmee ook gaan bijdragen aan een betere organisatie van het aanbod. In 2000 is de grondslag van het bureau verbreed door de toetreding van wegvervoerders en verladers.

Het voorlichtingsbureau heeft in vrijwel alle EU lidstaten navolging gekregen. De circa twintig opgerichte bureaus hebben zich verenigd in een Europees netwerk<sup>65</sup>. Het Nederlandse bureau is de drijvende kracht achter dit netwerk. In 2006 is het Voorlichtingsbureau gaan samenwerken met de voorlichtingsbureaus voor het spoorgoederenvervoer en voor de binnenvaart<sup>66</sup>. Het accent van de activiteiten is hiermee steeds meer op logistieke ketens komen te liggen.

### *Wegnemen van knelpunten*

Een belangrijke rol voor de overheid was het wegnemen van belemmerende knelpunten voor de ontwikkeling van short sea. Zowel nationaal als in EU verband zijn deze knelpunten geïnventariseerd. De knelpunten bleken voor een belangrijk deel organisatorisch en administratief van aard te zijn, zoals douaneprocedures en de verscheidenheid aan overheidsinspecties aan lading en op schepen. Met name douaneprocedures verstoren het level playing field ten opzichte van het wegvervoer. Short sea is in beginsel internationaal vervoer met de daarbij behorende douaneprocedures, terwijl het wegvervoer in het kader van de interne markt geen douaneprocedures meer kent. Naast het streven naar vermindering van douaneprocedures is ingezet op bevordering van elektronisch uitwisseling van informatie en het zoveel mogelijk stroomlijnen van inspecties door bevordering van samenwerking tussen de verschillende inspectiediensten. Verder zijn op voorstel van Nederland verbeteringen aangebracht in het IMO Facilitatie verdrag<sup>67</sup>, met name op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling en het single window concept.

### *Internationale beleidsinbreng*

Nederland heeft in internationaal verband zoals EU, CEMT<sup>68</sup>, OESO<sup>69</sup>, maar ook bilateraal veelvuldig aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van short sea. Dit gebeurde in het bijzonder tijdens het Nederlandse EU Voorzitterschap in 2004, waarbij in een Informele Transportraad de Europese beleidsprioriteiten zijn bepaald<sup>70</sup>. Hiermee is het gelukt om het belang van de ontwikkeling van short sea door alle EU-lidstaten erkend te krijgen. Tevens heeft de Europese Commissie met steun van het Nederlandse voorzitterschap de Motorways of the Sea (MotS)<sup>71</sup> en het stimuleringsprogramma Marco Polo 2 gelanceerd. Tijdens de

---

<sup>64</sup> Jaarlijkse circa € 160.000

<sup>65</sup> European Shortsea Network, ESN

<sup>66</sup> Rail Cargo information Netherlands en Bureau Voorlichting Binnenvaart

<sup>67</sup> Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965.

<sup>68</sup> Conferentie van Europese Ministers van Transport

<sup>69</sup> Organisatie voor Economische samenwerking en Ontwikkeling

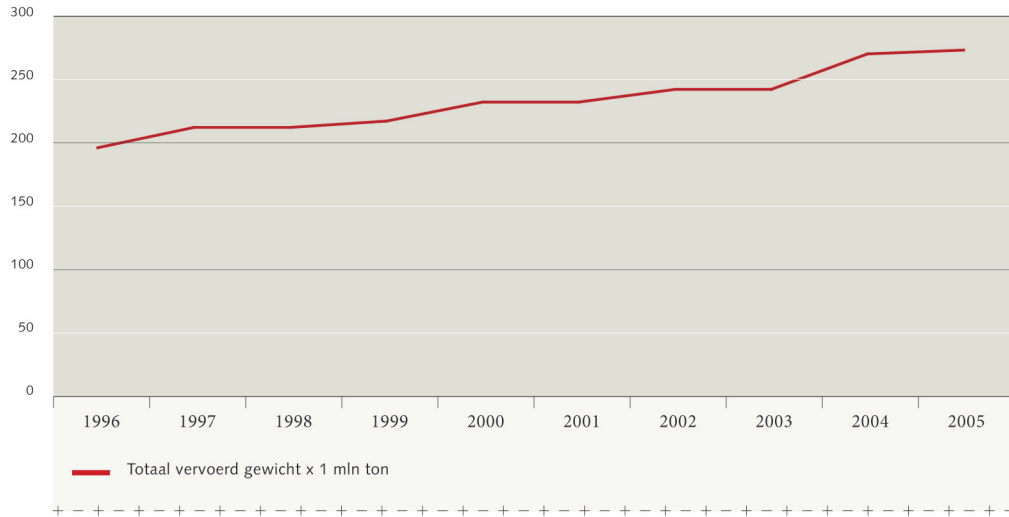
<sup>70</sup> De 'Conclusies van Amsterdam'.

<sup>71</sup> In het kader van het Trans Europese Netwerken programma (TEN)





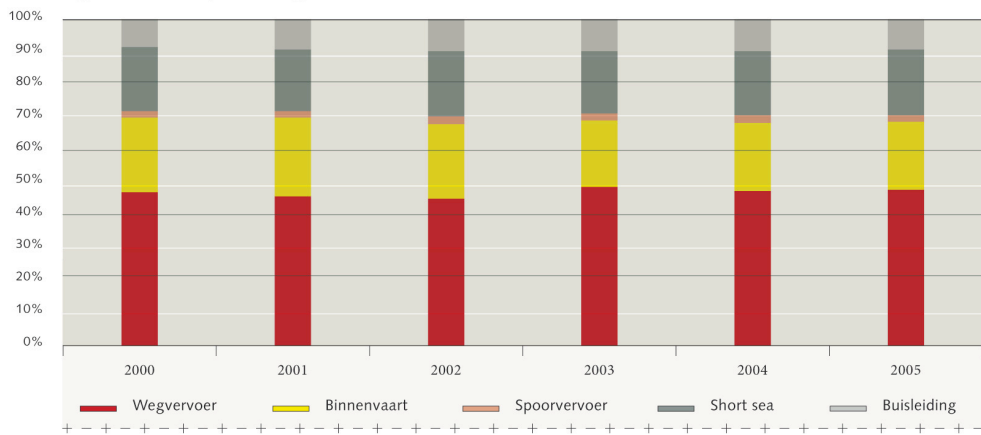
**Figuur 1: Omvang short sea vervoer van en naar Nederlandse Zeehavens**



Bron: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer/CBS.

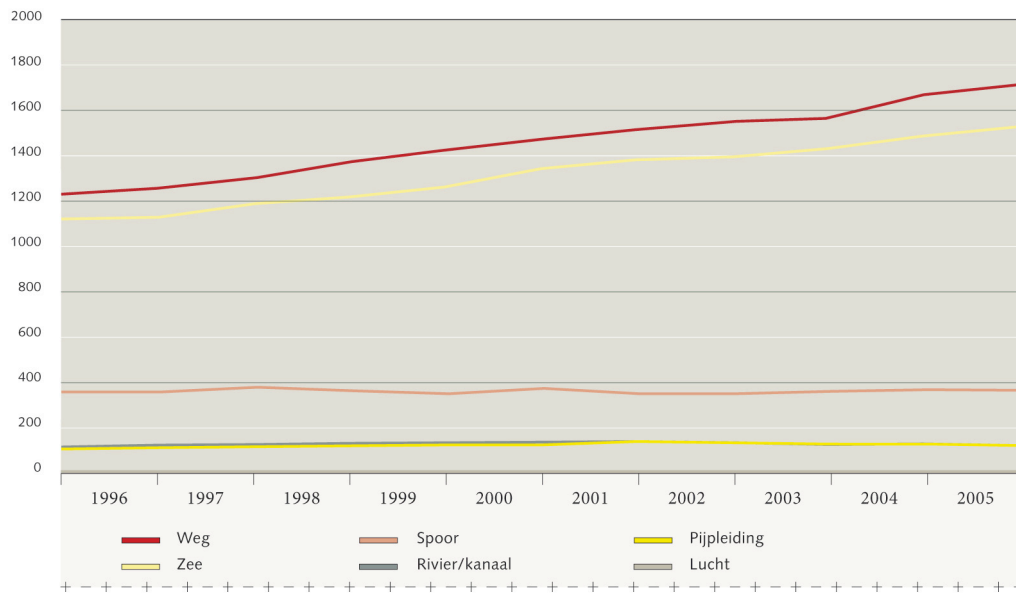
Qua modal split bedraagt het aandeel short sea in het internationale vervoer van en naar Nederland stabiel op ongeveer 20%. Het aandeel wegvervoer is ongeveer 48% (Figuur 2). Ook op Europees niveau houdt de groei van short sea gelijke tred met de groei van het wegvervoer (Figuur 3). Short sea vangt een belangrijk deel van (de groei van) het goederenvervoer in Nederland en Europa op en ontlast daarmee het wegennet.

**Figuur 2: Modal split in het goederenvervoer in Nederland 2000 – 2005**



Bron: Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer/CBS.

Figuur 3: Goederenvervoer in de EU per transportmodaliteit in miljard ton.km



Bron: European Union, Energy and transport in figures 2006, part 3: Transport, Europese Commissie, DGTREN in samenwerking met EuroStat.

## 2.9 Aansprakelijkheid

### Doelstelling:

**Adequate en efficiënte vergoeding en tegemoetkoming bij schade door de zeevaart aan opvarenden, milieu, ladingbelanghebbenden en omstanders.**

Bronnen: Parlementaire behandeling 1992 Protocolen CLC en Fondsverdrag en 2003 Aanvullend Protocol en Voortgangsnota scheepvaartverkeer Noordzee (1996)

### Toelichting

Bij een aantal scheepsrampen met grote gevolgen, zoals met de Exxon Valdez (1989), Erika (1999) en Prestige (2002), bleek dat de beschikbare schadevergoeding ontoereikend was. Adequate schadevergoeding was voor de reders onbetaalbaar en onverzekerbaar. Dit heeft geleid tot het in internationaal verband introduceren van risicoaansprakelijkheid voor reders en het zoeken naar bedrijfseconomisch verantwoorde schadevergoedingssystemen, waarbij ook andere partijen dan de zeevervoerder verantwoordelijkheid dragen voor een veilige en milieuvriendelijke vaart en het voorkomen van schade en ongevallen.

Aansprakelijkheidslimieten en tegen redelijke kosten verkrijgbare, verplichte, verzekeringen zijn daarbij van groot belang. De Nederlandse inzet is voor een belangrijk deel bepaald geweest door de implementatie in nationale wetgeving van reeds in werking zijnde internationale aansprakelijkheidsregelingen. In de EU is afgesproken dat IMO regelingen op dit terrein zo spoedig mogelijk in werking moeten zijn getreden.

### Instrumenten

#### *Geharmoniseerde uniforme aansprakelijkheidsregelingen*

In 1996 heeft Nederland het Aansprakelijkheidsverdrag<sup>74</sup> en het Fondsverdrag<sup>75</sup> voor schade veroorzaakt door olieverontreiniging tijdens zeevervoer geratificeerd. Deze verdragen zijn voor Nederland in 1997 in werking getreden. In de periode 1996 – 2007 heeft Nederland in internationaal verband actief bijgedragen aan de totstandkoming van de volgende aansprakelijkheidsregelingen:

<sup>74</sup> 1992 Civil Liability Convention (CLC)

<sup>75</sup> 1992 Fund Convention

- Herziening van het Aansprakelijkheidsverdrag (CLC); gelimiteerde redersaansprakelijkheid bij olierampen;
- International Oil Pollution Compensation (IOPC Fund); supplementair compensatiefonds gevoed door de olie-industrie en opslagbedrijven en Aanvullend IOPC Fund; aanvullende garantie tot 1 miljard dollar;
- International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea (HNS Verdrag); redersaansprakelijkheid bij zeevervoer van gevaarlijke stoffen met een aanvullend fonds gevoed door chemische industrie en opslagbedrijven;
- Bunkerolieverdrag; redersaansprakelijkheid bij schade door bunkers;
- Limitatieverdrag; aansprakelijkheidsbeperking bij vorderingen op reders;
- 2002 Verdrag van Athene inzake afdoende aansprakelijkheid voor letsel en schade tijdens zeevervoer bij passagiers en aan bagage;
- Aansprakelijkheid voor schade aan het Antarctisch milieu; verplichte verzekering voor scheepseigenaren;
- Verdrag inzake Wrakopruiing; redersaansprakelijkheid en ruimere interventiebevoegdheden van de kuststaat bij wrakken die gevaar vormen voor het mariene milieu en andere kuststaatbelangen;
- Nieuw UNCITRAL Verdrag inzake Zeevervoerovereenkomst ter vervanging van Hague, Hague-Visby en Hamburg Rules; gelimiteerde aansprakelijkheid voor reders en verladers;

Het Aansprakelijkheidsverdrag en het Fondsverdrag vervingen uiteenlopende regels in diverse landen die de oorzaak waren van complexe en langdurige juridische procedures. Na de ongevallen met de tanker Erika voor de Franse kust en met de tanker Prestige voor de kust van Spanje en Portugal is in 2003 via aanvullend protocol de maximale schadevergoeding verhoogd tot een limiet van ongeveer € 1 miljard

Ook het HNS Verdrag uit 1996 inzake aansprakelijkheid en vergoeding van schade bij zeevervoer van gevaarlijke stoffen kent een gelimiteerde risicoaansprakelijkheid voor de scheepseigenaar. Ook dit verdrag kent een compensatiefonds. Nederland heeft bereikt dat doorvoer van gevaarlijke stoffen is uitgezonderd van de HNS heffing. Hiermee is de positie van Nederland als distributieland niet onevenredig benadeeld. Nederland is thans doende de procedure te doorlopen om het verdrag in werking te laten treden.

Met het Limitatieverdrag uit 1996 zijn de aansprakelijkheidslimieten bij vorderingen op reders meer in overeenstemming gebracht met de maatschappelijke wensen en de bestaande verzekeringscapaciteit. Het Bunkerolieverdrag uit 2001 is mede op initiatief van Nederland tot stand gekomen. Het Verdrag van Athene inzake aansprakelijkheid voor letsel bij passagiers en schade aan bagage komt de concurrentiepositie van zeevervoerders ten goede. Nederland werkt aan zo spoedig mogelijke ratificatie om zo te voorkomen dat nieuwe aansprakelijkheden worden geïntroduceerd

In 2007 is het Verdrag inzake Wrakopruiing, waarvoor Nederland internationaal trekker was, tot stand gekomen. Dit verdrag regelt verdergaande bevoegdheden van de kuststaat en introduceert verplichtingen voor scheepseigenaren ten aanzien van wrakken. Tot op heden ontbrak een wettelijk instrumentarium waardoor de Staat te maken kreeg met langdurige en risicovolle procedures.

## Resultaat

De tot stand gebrachte aansprakelijkheidsregelingen en verdragen dragen elk op een specifiek terrein bij aan de beleidsdoelen. De aansprakelijkheid bij ongevallen is vastgelegd en er zijn bedrijfseconomisch verantwoorde schadevergoedingssystemen tot stand gekomen via limieten en fondsen. De nadruk ligt nu op implementatie van de diverse verdragen in nationale wetgeving.

Uiterlijk in 2009 wordt de totstandkoming verwacht van het nieuwe UNCITRAL Verdrag. Dit verdrag zal een verbetering van de concurrentiepositie van zeevervoerders tot gevolg hebben. Het voortbestaan van gebrekkige en ouderwetse, naast elkaar bestaande regimes met stijgende kosten voor gebruikers en sterke verminderde efficiëntie wordt hiermee een halt toegeroepen.

## 2.10 Resultaten en conclusies

### *Toegevoegde waarde en werkgelegenheid*

In 1997 zijn de maritieme cluster en de diverse deelsectoren, waaronder zeevaart economisch in kaart gebracht<sup>76</sup>. Hierbij is onderzoek verricht naar de toegevoegde waarde en werkgelegenheid als economische indicatoren van het zeevaartbeleid. In 2003 en 2006 zijn deze cijfers geactualiseerd<sup>77</sup>. Dit levert het volgende overzicht op:

---

<sup>76</sup> De Nederlandse maritieme cluster; economische betekenis en structuur; Policy Research Corporation in opdracht van Stichting Nederland Maritiem Land, 1999

<sup>77</sup> De Nederlandse maritieme cluster; economische monitor 2006 en Monitor en dynamiek, PRC in opdracht van NML, 2006 en 2003. Opmerking: sommige cijfers wijken af van de door Deloitte gehanteerde cijfers in de jaarlijkse Zeevaart monitor.

Tabel 5: Overzicht economische betekenis Zeevaart en Maritieme Cluster in Nederland.

Totale toegevoegde waarde en werkgelegenheid

Zeevaart	1997	2002	2005
Toegevoegde waarde direct [mln euro]	793	1034	1077
Toegevoegde waarde indirect [mln euro]	361	470	488
<b>Totaal</b>	<b>1154</b>	<b>1504</b>	<b>1565</b>
Aantal Nederlanders werkzaam in de sector direct	varend 4536 wal 1564 <b>totaal 6100</b>	varend 5179 wal 1291 totaal 6470	varend 4554 wal 1586 <b>totaal 6140</b>
Nederlandse werkgelegenheid indirect	5200	5500	5470
<b>Totaal</b>	<b>11.300</b>	<b>11.970</b>	<b>11.610</b>
Maritiem Cluster	1997	2002	2005
Toegevoegde waarde direct [mln euro]	8034	9520	10.040
Toegevoegde waarde indirect [mln euro]	2577	3062	3260
<b>Totaal</b>	<b>10.611</b>	<b>12.582</b>	<b>13.300</b>
Werkgelegenheid in Nederland direct	137.400	135.600	133.250
Werkgelegenheid in Nederlandse indirect	56.000	54.400	53.750
<b>Totaal</b>	<b>193.400</b>	<b>190.000</b>	<b>187.000</b>

**Bronnen:** De Nederlandse maritieme cluster, Economische monitor 2006, 2003 en 1999 door Policy Research Corporation in opdracht van Stichting Nederland Maritiem Land en Monitor Maritieme arbeidsmarkt 2006, Ecorys.

De directe toegevoegde waarde van de maritieme cluster groeide over de periode 1997 – 2005 met bijna 25%. Het grootste deel van deze groei vond plaats in de beginjaren: over de periode 1997 – 2002, bedroeg de groei 19%. In de periode 2002 – 2005 was de groei 5,5%.

De groei van de directe toegevoegde waarde in de zeevaart bedroeg over de periode 1997 – 2005 bijna 36%. Ook hier vond de grootste groei in de periode 1997 – 2002 plaats, namelijk ruim 30%. In de periode 2002 – 2005 bedroeg de groei nog maar 4%. Voor een deel valt deze afzwakking van de groei te verklaren door een afname van activiteiten en bedrijven in Nederland door consolidatie en overname van een aantal Nederlandse zeevaartondernemingen door buitenlandse bedrijven.

De groei van zowel de maritieme cluster als de zeevaartsector bleven in de periode 2002 – 2005 achter bij de gemiddelde groei van de Nederlandse economie in deze periode (8,7%).

Op het gebied van werkgelegenheid is het aantal Nederlandse zeevarenden over de afgelopen 10 jaar constant gebleven. Ook de instroom op de zeevaartscholen is ongeveer constant gebleven (tabel 1). Desondanks is het percentage Nederlanders op de vloot over de afgelopen 10 jaar echter aanzienlijk gedaald (tabel 3). Dit komt door de groei van de Nederlandse vloot en door de uitstroom van Nederlanders naar walfuncties. De totale werkgelegenheid in de Nederlandse zeevaartsector is over de periode 1996 – 2005 gestegen van 13.751 naar 20.489 personen (tabel 2). Het aantrekken van buitenlandse officieren en kapiteins is daarom noodzakelijk. Ook op zeegaande baggerschepen bevinden zich Nederlandse zeevarenden. Er zijn cijfers beschikbaar over 2004 en 2006. Tussen deze jaren heeft een aanzienlijke afname plaatsgevonden. In 2004 waren er 2535 Nederlandse zeevarenden actief in de baggervaart. In 2006 waren dit er 1847<sup>78</sup>.

De werkgelegenheid in de Nederlandse maritieme cluster is afgenomen van 193.400 in 1997 naar 187.000 personen in 2005. Dit wordt voor een deel verklaard door inkrimping van de marine en door toename van de arbeidsproductiviteit. Ook wordt een deel van de groei van de werkgelegenheid in het buitenland gerealiseerd.

#### *Ontwikkeling van de Nederlandse vloot*

De figuren 5 en 6 tonen de ontwikkeling van de Nederlandse handelsvloot<sup>79</sup>, (exclusief sleepvaart<sup>80</sup> en baggervaart). Het aantal schepen onder Nederlandse vlag is vanaf 1996 sterk gestegen en is na 2003 afgenomen. Het aantal GT onder Nederlandse vlag is vanaf 1996 vrijwel permanent gegroeid, waarbij de groei na 2003 is afgevlakt. Het aantal schepen onder buitenlandse vlag in de Nederlandse vloot daalde vanaf 1996 aanzienlijk. Vanaf 1999 is een groei ingezet, die vanaf 2003 is omgezet in een daling. 2007 liet weer een groei zien. Het aantal GT onder buitenlandse vlag laat een ongeveer vergelijkbaar beeld zien.

De gemiddelde grootte van een schip in de Nederlandse handelsvaartvloot is gestegen van ongeveer 7000 GT in 1996 naar ruim 10.000 GT in 2006, waarbij de schepen onder buitenlandse vlag aanzienlijk groter zijn (gemiddeld 12.512 GT in 2006) dan de schepen onder Nederlandse vlag (gemiddeld 8644 GT)<sup>81</sup>.

In 2007 is voor het eerst sinds 2003 weer sprake van een stijging van de Nederlandse handelsvloot. Het is nog niet bekend wat de invloed van de huidige omvangrijke

---

<sup>78</sup> Monitor maritieme arbeidsmarkt 2006, Ecorys 2006.

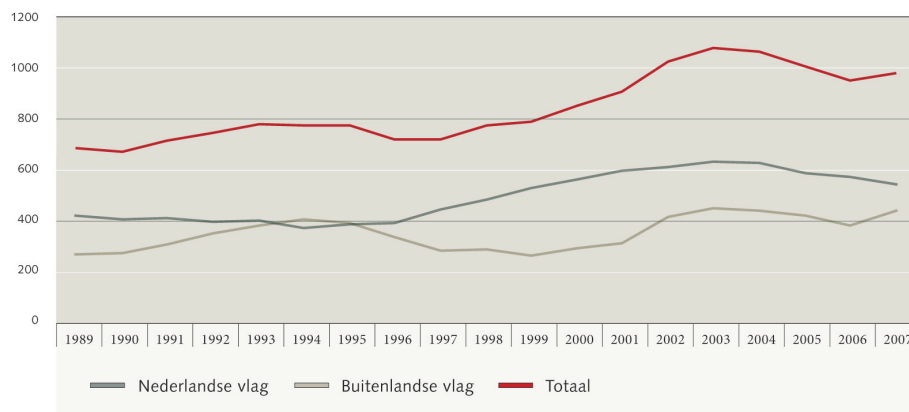
<sup>79</sup> De Nederlandse vloot omvat de schepen onder Nederlandse vlag plus de schepen onder buitenlandse vlag met een aanwijsbaar Nederlands belang. Er worden drie activiteiten onderscheiden die de economische binding van een schip met een land bepalen: juridisch eigendom, feitelijk eigendom en beheer.

<sup>80</sup> Onder sleepvaart worden ook de gerekend bevoorradingschepen voor de offshore, werkschepen en pontons.

<sup>81</sup> Beleidsmonitor Zeescheepvaart 2005, Deloitte, 2006.

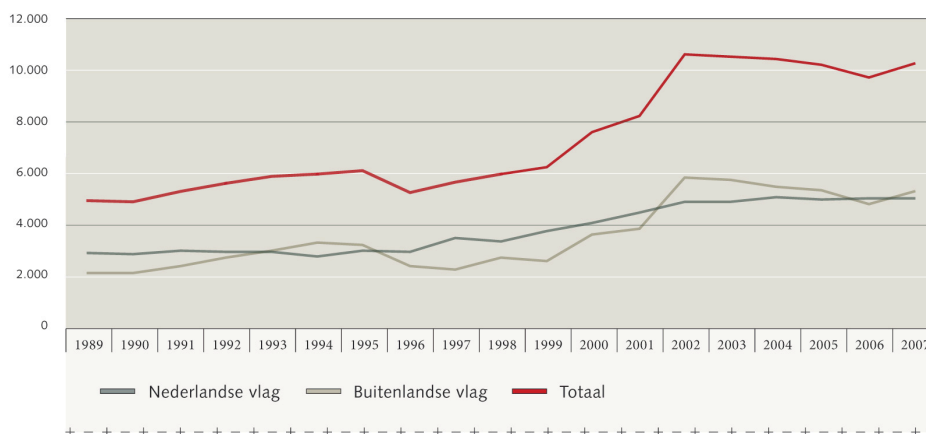
orderportefeuilles van de Nederlandse scheepsbouw<sup>82</sup> zal zijn op de omvang van de Nederlandse vloot en de vloot onder Nederlandse vlag

Figuur 5: Ontwikkeling van de Nederlandse handelsvloot januari 1989 – januari 2007 (aantal schepen)



Bron: Beleidsmonitor zeescheepvaart 2005, Deloitte 2006.

Figuur 6: Ontwikkeling van de Nederlandse handelsvloot over de periode januari 1989 – januari 2007 (GT)



Bron: Beleidsmonitor zeescheepvaart 2005, Deloitte 2006, aangevuld met 2007, Ecorys.

In tabel 6 is ook de ontwikkeling in de categorieën sleep- en baggervaart van de Nederlandse vloot opgenomen<sup>83</sup>. Over de periode 1996 – 2006 is het totale aantal schepen onder Nederlandse vlag gestegen met ongeveer 200 schepen. Met name in de categorie sleepvaart is een toename van het aantal schepen onder buitenlandse vlag te zien

Tabel 6: Aantal schepen in de categorieën handelsvaart, sleep- en baggervaart in de Nederlandse vloot 1996 – 2006.

Peildatum 1 januari	NL vlag			Buitenlandse vlag		
	1996	2003	2006	1996	2003	2006
handelsvaart	386	625	568	331	448	375
sleepvaart	154	186	163	187	272	329
baggervaart	142	158	158	34	33	37
<b>Totaal</b>	<b>682</b>	<b>969</b>	<b>889</b>	<b>552</b>	<b>753</b>	<b>741</b>

Bron: bewerking vanuit Beleidsmonitor Zeevaart 2005, Deloitte, 2006.

<sup>82</sup> Bron: VNSI en KVNR. Volgens de KVNR hebben de Nederlandse reders een zeer groot aantal schepen in bestelling, waarbij de helft bij Nederlandse werven en met een totaalbedrag van minimaal € 5 mld.

<sup>83</sup> Afgezien van de handelsvloot onder Nederlandse vlag (2007: 541, opgenomen in figuur 5) zijn nog geen cijfers voor 2007 beschikbaar.



De evaluatie van de fiscale maatregelen toont aan dat het moeilijk is om een objectief oordeel te vellen over de effectiviteit van de fiscale regelingen met betrekking tot de ontwikkelingen in de maritieme cluster en de zeescheepvaart. Onderzoek laat zien dat de invoering van het fiscale beleid in 1996 een grote invloed heeft gehad op de toename van de Nederlandse vloot. Het onderzoek stelt voorts dat niet zondermeer geconcludeerd kan worden dat de afname van de vloot na 2003 direct verband houdt met de 'onaantrekkelijkheid' van het huidige fiscale beleid voor de maritieme sector.

Op basis van een regressieanalyse is de invloed van de fiscale regelingen op de ontwikkeling van de Nederlandse vloot niet aangetoond. Dit kan komen doordat er geen effect is, maar ook omdat indicatoren voor beleid onvoldoende de invloed van het beleid weergeven. Dat de regelingen de concurrentiepositie van de Nederlandse reders versterken, is echter een feit. Dit is met name van belang, omdat ook andere landen vergelijkbare fiscale regelingen hebben geïntroduceerd in de afgelopen periode, waardoor Nederland zijn onderscheidend vermogen op dit punt heeft verloren.

Naast de maatregelen die direct gericht waren op de zeevaartsector en de arbeidsmarkt, is ook beleid gericht geweest op het versterken van de omgevingsfactoren, zoals een goede kennisinfrastructuur en versterking van de maritieme cluster. De clusterorganisatie NML heeft doormiddel van onderzoek, bevordering van innovaties en promotie van het maritieme beroep hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. De focus op kennisontwikkeling is toegenomen, waarbij in de afgelopen 10 jaar diverse praktisch toepasbare innovaties in de Nederlandse zeevaartsector tot stand zijn gekomen. Ook is bij tal van rederijen aandacht voor kwaliteit een integraal onderdeel geworden van de bedrijfscultuur.

Short sea shipping heeft de afgelopen tien jaar, ook op Europees niveau een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. De Europese Commissie heeft de verdere ontwikkeling van short sea tot één van de speerpunten van haar vervoersbeleid gemaakt.

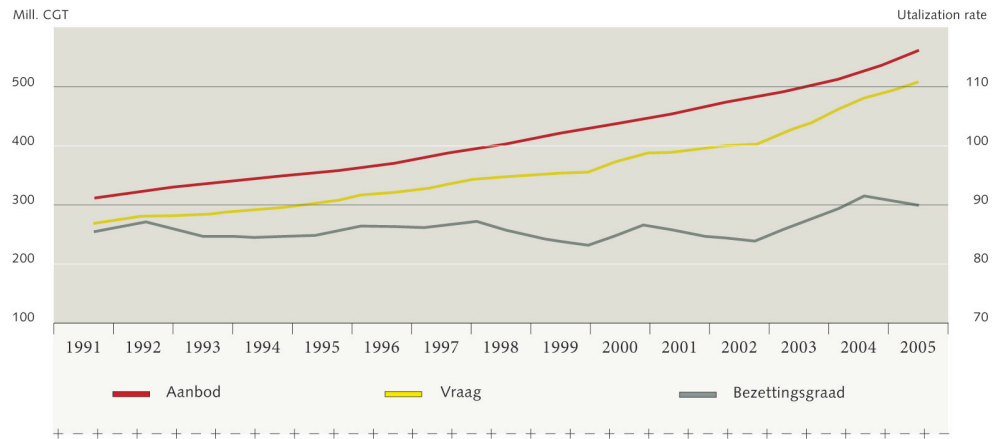
Op het terrein van de aansprakelijkheid is veel winst geboekt. Er zijn heldere en uitvoerbare regiems ontstaan die overeenkomen met de beschikbare capaciteit op de verzekeringsmarkt.

## **2.12 Aandachtspunten Economie**

Sinds 2003 neemt de Nederlandse handelsvloot af. Zowel de maritieme cluster als de zeevaartsector bleven in de periode 2002 – 2005 achter bij de gemiddelde groei van de Nederlandse economie in deze periode (8,7%). Het is nog niet duidelijk of de stijging van 2007 een teken van duurzaam herstel is.

Ook in vergelijking met de mondiale zeevaart blijven de ontwikkelingen in Nederland duidelijk achter. De afgelopen 10 jaar heeft de zeevaart wereldwijd een sterke groei doorgemaakt. In 2003 en 2004 steeg de vraag naar scheepscapaciteit met gemiddeld 9% (het meerjaren gemiddelde is 4 tot 5%). In overeenstemming hiermee is de mondiale handelsvloot de afgelopen 10 jaar sterk gegroeid (figuur 4). Ook zijn er de afgelopen jaren veel nieuwbouworders geplaatst. Dit zal de komende jaren leiden tot een uitbreiding van de capaciteit van de wereldvloot met 10 tot 15%. Afgezet tegenover het bovenstaande is de afname van de Nederlandse vloot opmerkelijk.

Figuur 4: Vraag en aanbod van de wereldwijde vloot



Bron: Beleidsmonitor zeescheepvaart 2005, Deloitte 2006

Hoewel in de periode 1996 – 2006 een behoorlijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden, heeft Nederland de laatste jaren duidelijk terrein verloren als aantrekkelijk ondernemers- en vestigingsland voor maritieme bedrijven. De fiscale evaluatie en de daaraan ten grondslag liggende studies tonen aan dat het onderscheidend vermogen van de fiscale maatregelen in Nederland in de loop der jaren verdwenen is. De reders achten de regelingen onmisbaar voor de sector om internationaal te kunnen concurreren (level playing field). Met de toegenomen beleidsconcurrentie uit andere EU-landen is het gewenst dat het fiscale beleid wordt voortgezet. Daarbij moeten de mogelijkheden worden bekeken om het fiscale pakket verder aan te scherpen, om zo de aantrekkelijkheid van Nederland voor maritieme bedrijven te vergroten. De speelruimte binnen het staatssteunkader van de Europese Commissie is echter klein. Onderzocht moet worden of de indicatoren voor het economische beleid moeten worden herzien.

Het aantal Nederlandse zeevarenden op de koopvaardijvloot is in de periode 1996 – 2006 ongeveer gelijk gebleven. Doordat de totale werkgelegenheid in de Nederlandse zeevaart steeg is het percentage Nederlanders op de vloot afgenomen. Aangezien Nederlandse zeevarenden in belangrijke mate bijdragen aan de kwaliteit en concurrentiekracht van de Nederlandse vloot en de maritieme cluster is het van belang om een kritische massa van Nederlandse zeevarenden in stand te houden. Belangrijke aandachtspunten zijn daarom het stimuleren van deelname aan het maritiem onderwijs en het promoten en aantrekkelijker maken van het maritiem beroep.

Door de Nederlandse zeevaartsector zijn de laatste jaren regelmatig signalen afgegeven dat men niet tevreden is met de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid ten aanzien van het Nederlandse register. Dit betreft met name de procedures bij de afgifte van certificaten voor bemanning en schepen. Deze problematiek wordt door de overheid onderkend en opgepakt.

Om het innovatieklimaat te bevorderen zal Nederland zich in internationaal verband hard (blijven) maken voor de ontwikkeling van doelregelgeving, om zo de markt ruimte te bieden voor de ontwikkeling van efficiënte en innovatieve maatregelen. De belangrijke rollen die NML en MARIN op het gebied van innovatie en versteviging van het cluster vervullen moeten worden voortgezet.

Voor wat betreft de reductie van administratieve lasten blijft, met name ook voor de verdere ontwikkeling van short sea shipping, het instellen van één (elektronisch) loket in Nederland voor het afwikkelen van alle administratieve procedures voor de overheid (zoals douane en veterinaire inspectie) van groot belang.

# INTERMEZZO

## INTERNATIONALE REGELGEVING

### Nederlandse insteek bij internationale beleidsvorming

Als gevolg van het mondiale karakter van de zeevaart berust het milieu- en veiligheidsbeleid voor een belangrijk deel op internationale verdragen en aanbevelingen. Er bestaat ook vaak een nauwe relatie tussen milieu- en veiligheidsmaatregelen aangezien bij een ongeval ook kans op milieuschade aanwezig is.

Het beleid in Nederland wordt voor een belangrijk deel bepaald door de internationale context. De belangrijkste organisatie waar internationale regelgeving voor veiligheid en milieu tot stand komt is de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) in Londen. Daarnaast is de Europese Unie mede als gevolg van enkele ongevallen voor de Europese kust, sinds begin jaren '90 een steeds actievare rol gaan spelen.

### De Internationale Maritieme Organisatie

De internationale regelgeving kent een lange historie. In de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) zijn in de loop der jaren meer dan 40 verdragen en ruim 800 codes en aanbevelingen op het terrein van veiligheid en milieu tot stand gekomen. Regelgeving voor het milieu is aan de orde in het Marine Environment Protection Committee (MEPC) en veiligheid wordt behandeld in het Maritime Safety Committee (MSC)

Het belangrijkste milieuverdrag is MARPOL (Prevention of Pollution from Ships). Op het terrein van veiligheid zijn SOLAS (Safety of Life at Sea) en STCW (Standards of Training, Certification and Watchkeeping) belangrijke verdragen. Een ander belangrijk instrument is de ISM code (International Safety Management Code of International Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention)

Het MARPOL verdrag stelt in diverse Annexen normen en regels voor verschillende bronnen van verontreiniging zoals olielozingen en emissies van uitlaatgassen. Het SOLAS verdrag bevat onder meer regels voor de constructie van schepen en voor een veilige vaart op zee. De ISM-code beschrijft een integraal managementsysteem voor milieu en veiligheid aan boord en aan de wal. De ISM code legt ook de basis voor het toepassen van doelregelgeving (goal based standards) Het STCW verdrag bevat de vereisten voor de kwaliteit van de bemanning

IMO regelgeving is alleen bindend voor landen die het betreffende verdrag hebben geratificeerd. Dit in tegenstelling tot EU wetgeving, die ook van toepassing kan worden verklaard op niet-EU schepen die zich in EU wateren bevinden. IMO regelgeving treedt in de regel in werking één jaar nadat een bepaald percentage van de IMO lidstaten en/of een aantal lidstaten die een bepaald percentage van de wereldvloot vertegenwoordigen heeft geratificeerd. De percentages en aantallen verschillen per verdrag of instrument.

Wanneer een verdrag is geratificeerd moet dit worden opgenomen in nationale wetgeving en door de verdragslanden worden gehandhaafd. Om de effectiviteit van de IMO verdragen te vergroten is een audit systeem ontwikkeld, waarbij een internationaal audit-team controleert of de verdragslanden de regelgeving op de juiste wijze implementeren, uitvoeren en handhaven<sup>84</sup>. Het is de wens van Nederland dat de audit, die nu nog op vrijwillige basis plaatsvindt, verplicht wordt. In 2007 heeft in Nederland een audit plaatsgevonden, met positieve resultaten. Ook de Europese Commissie besteedt regelmatig aandacht aan ratificatie van IMO verdragen door de EU lidstaten, met als doel versnelling van de inwerkingtreding.

<sup>84</sup> VIMSAS: Voluntary IMO Member State Audit Scheme

Nederland heeft zich de afgelopen tien jaar actief opgesteld binnen de IMO en heeft op tal van veiligheids- en milieudossiers een belangrijke rol gespeeld. De betrokkenheid van Nederland komt onder meer tot uitdrukking door het lidmaatschap van Nederland van het dagelijks bestuur (Council) van IMO<sup>85</sup>. Daarnaast zijn meerdere Nederlanders voorzitter (geweest) van diverse IMO organen. Nederland heeft mede door zorgvuldig optreden een gewaardeerde positie binnen de IMO opgebouwd.

De insteek van Nederland bij de ontwikkeling van internationale regelgeving is in de loop der jaren gewijzigd. Nederland kiest vanaf 2002 daar waar het technische voorschriften betreft bij voorkeur voor doelregelgeving in plaats van prescriptieve regelgeving. Nederland heeft daartoe ook actief bijgedragen aan de totstandkoming van de ISM code. Bij doelregelgeving ligt de nadruk op risiconormering (safety-level approach). Partijen krijgen hierbij de ruimte om zelf afdoende maatregelen te ontwikkelen. De achterliggende gedachte is dat hiermee het innovatieve vermogen van de markt wordt gestimuleerd.

Doelregelgeving voorkomt ook de opeenstapeling van prescriptieve regelgeving. Zo is het SOLAS-verdrag in de loop der jaren door opeenstapeling van aanvullende regels steeds moeilijker uitvoerbaar en handhaafbaar geworden. Het algemene uitgangspunt van Nederland is dan ook het verbeteren van de kwaliteit van bestaande regelgeving en alleen nieuwe regelgeving ontwikkelen wanneer de bestaande regelgeving niet meer toereikend is: 'Betere regels in plaats van meer regels'.

Nederland heeft daartoe ook ingezet op verbetering van het beleidsproces binnen de IMO. Mede op Nederlands initiatief is de Formal Safety Assessment (FSA) ontwikkeld waarmee een betere onderbouwing van maatregelen wordt verkregen. Via de FSA wordt de effectiviteit van een maatregel vastgesteld en wordt het proces van besluitvorming transparanter gemaakt. Door middel van een kosten/baten analyse moet worden aangetoond dat een maatregel ook economisch verantwoord is.

## **De Europese Unie**

In Europa kwam de ontwikkeling van veiligheids- en milieuwetgeving voor de zeevaart na 1993 sterk op, onder meer na twee ongevallen met olietankers voor de Europese kust (Braer in 1993 en Sea Empress in 1996). In het Commissiestuk<sup>86</sup> dat de start van de uitgebreide veiligheidswetgeving inluide lag de nadruk op verhoging van de maritieme veiligheid in Europa en een betere bescherming van de Europese kusten. Uniforme uitvoering en handhaving van internationale (IMO) regels in Europa moesten daar aan bijdragen. Het opheffen van de unanimiteregel in 1993 bij de besluitvorming in de Europese Raad hielp mee de wetgeving verder uit te bouwen.

Het verongelukken van de olietankers Erika (1999) en Prestige (2002) voor de Europese kust vormde voor de EU aanleiding om de bestaande Europese maritieme wetgeving ingrijpend te herzien. Dit heeft geleid tot de zogeheten Erika I en Erika II pakketten, die inmiddels in werking zijn getreden. Belangrijke maatregelen hieruit waren de uitfasering van enkelwandige olietankers en de oprichting van het Europese Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA). De belangrijkste taak van EMSA is toezien op efficiënte uitvoering van de Europese wetgeving en het assisteren van lidstaten daarbij.

In 2005 is door de Europese Commissie het derde maritieme veiligheidspakket (met zeven wetgevingsvoorstellen) gepubliceerd, dat de belangrijkste resterende uitdagingen op het gebied van maritieme veiligheid in de EU moet aanpakken. Het pakket bevat zeven voorstellen, waaronder herziening van de bestaande richtlijnen voor havenstaatcontrole en het monitoring- en informatiesysteem voor de zeevaart (SafeSeaNet). Ook worden voorstellen gedaan voor een geharmoniseerde aanpak van onderzoek naar ongevallen

<sup>85</sup> Nederland is in november 2007 herkozen als lid van de Council voor de periode 2008 – 2009.

<sup>86</sup> Mededeling van de Europese Commissie over maritieme veiligheid, 1993.

Met de ontwikkeling van Europese wetgeving is ook een aantal bevoegdheden op dit terrein overgedragen van de lidstaten naar de EU. De EU heeft echter binnen de IMO geen zelfstandige positie. De EU-lidstaten moeten wel bij de onderhandelingen in de IMO de EU belangen in acht nemen.

### **Resultaat ten aanzien van de algemene principes bij internationale beleidsvorming**

Het mondiale karakter van de zeevaart en instandhouding van het internationale level playing field zijn steeds het uitgangspunt van Nederland geweest. De inzet is daarom primair gericht geweest op ontwikkelen van mondiale wetgeving in de IMO. Nederland heeft niet actief de ontwikkeling van (regionale) Europese regelgeving nagestreefd, tenzij de noodzaak van aparte Europese regelgeving duidelijk aantoonbaar was.

#### *Doelregelgeving*

Het streven van Nederland naar zoveel mogelijk doelregelgeving is wisselend succesvol geweest. De filosofie van Nederland wordt niet ten volle gedeeld binnen de IMO. Bij een aantal onderwerpen (bulkcarriers, brandbescherming, open-top containerschepen) is doelregelgeving tot stand gekomen. In andere gevallen, zoals bij dubbelwandige olietankers, was er onvoldoende draagvlak

Daarbij wordt geconstateerd dat de markt de toepassing van doelregelgeving niet altijd grootschalig oppikt. Betere communicatie over de voordelen van doelregelgeving speelt hier mogelijk een rol. Een ander aandachtspunt is de handhaafbaarheid. Handhavers moeten inzicht hebben in de analysemethoden die ten grondslag liggen aan de genomen maatregelen. Dit kan een stuk complexer zijn dan controle op exact voorgeschreven technische maatregelen.

#### *Betere regels in plaats meer regels*

Bestaande regelgeving is grondig herzien waardoor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid is verbeterd. Enkele ongevallen hebben geleid tot nieuwe regelgeving, veelal ingegeven door politieke wensen.

#### *EU regelgeving zoveel mogelijk in lijn brengen met mondiale regelgeving*

Hoewel de Europese Commissie weliswaar gevoelig is gebleken voor het uitgangspunt om zoveel mogelijk mondiaal te regelen, ziet de Commissie het ook als haar politieke verantwoordelijkheid om waar nodig de Europese wateren te beschermen en met dat oogmerk voorstellen voor regionale wet- en regelgeving te doen. De beleids optie om de Europese Unie te gebruiken om massa te creëren teneinde het draagvlak voor het Nederlandse optreden in de IMO te vergroten kan wellicht in de komende jaren nog beter worden benut.

# Hoofdstuk 3 Milieu

## 3.1 Inleiding

Nederland is in de periode 1996 – 2007 op verschillende terreinen actief geweest om de zeevaart schoner te maken. Als kust- en havenstaat, met Rotterdam als drukke haven en de Noordzee als druk bevaren zee, is het belang van schone zeevaart voor Nederland groot. De Noordzee is één van de drukst bevaren zeeën ter wereld. Voor de Nederlandse kust vinden jaarlijks ongeveer 260.000 scheepsbewegingen plaats<sup>87</sup>. Meer dan 110.000 van deze scheepsbewegingen zijn van en naar de Nederlandse zeehavens<sup>88</sup>. Ook als vlaggenstaat heeft Nederland een groot belang bij een schone vloot (Nederland als kwaliteitsregister).

De actieve inzet van Nederland op aan zeevaart gerelateerde milieudossiers past ook bij de toegenomen politieke aandacht voor de schadelijke effecten van de zeevaart. Deze aandacht ontstond met name na enkele ongevallen waaronder de Exxon Valdez (1989) en de Braer (1993) en meer recent de Erika (1999) en de Prestige (2002). Hoewel de impact op het milieu van deze ongevallen aanzienlijk was betrof het hier in eerste instantie een veiligheidsprobleem. Ook heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek verricht naar de Nederlandse inspanningen om de milieuvuiling door de zeevaart tegen te gaan en aanbevelingen gedaan<sup>89</sup>.

De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen genomen om de zeevaart veiliger te maken en de (milieu)gevolgen van ongevallen zoveel mogelijk te beperken. Deze maatregelen worden verder behandeld in het hoofdstuk Veiligheid. In dit hoofdstuk Milieu staan de structurele milieu-effecten van de zeevaart als gevolg van de normale bedrijfsvoering centraal. Aanvankelijk spitte het milieubeleid voor de zeevaart zich toe op het terugdringen van de waterverontreiniging. Er zijn op dit terrein aansprekende resultaten geboekt. De laatste jaren zijn ook de emissies naar de lucht en de sloop van zeeschepen in toenemende mate onderwerp van beleid en regelgeving.

De milieumaatregelen vinden voor een belangrijk deel hun basis in de Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu<sup>90</sup>. In deze nota stond duurzame ontwikkeling centraal, waarbij verbindingen werden gelegd met het economische en veiligheidsbeleid voor de zeevaart. In 2003 is een Implementatiestrategie milieu goederenvervoer (ISMG) ontwikkeld. Op basis hiervan zijn voor de diverse modaliteiten actieplannen opgesteld. De onderstaande tabel geeft de belangrijkste onderwerpen voor het milieubeleid voor de scheepvaart weer. Op elk van deze terreinen is actie ondernomen.

---

<sup>87</sup> Bron: [www.Noordzeeloket.nl](http://www.Noordzeeloket.nl), website van IDON (Interdepartementaal Overleg Noordzee)

<sup>88</sup> Bron: Nationale Havenraad

<sup>89</sup> Milieuvuiling door zeeschepen, Algemene Rekenkamer, 2001

<sup>90</sup> Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu – ‘Varen onder een groene vlag’, 1998.

Tabel 7: De belangrijkste onderwerpen bij het milieubeleid voor de zeevaart

Luchtverontreiniging	Waterverontreiniging	Landverontreiniging
Lozing van minerale olie en schadelijke bulkvloeistoffen	Emissies door motoren: SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , fijn stof (PM <sub>10</sub> ), CO <sub>2</sub>	Slopen van zeeschepen
Lozing van scheepsafval	Emissie van koelmiddelen uit koelinstallaties (H)CFK's	
Uitloging van schadelijke stoffen uit aangroeiwerende verf	Halonen in brandblusinstallaties en brandblussers	
Introductie van vreemde micro-organismen via ballastwater		
Morsen tijdens overslag en tijdens bunkeren		
Verontreiniging als gevolg van ongevallen		

Bron: Milieuactieplan Zeescheepvaart, 2003.

### 3.2 Waterverontreiniging

De zeevaart draagt op verschillende manieren bij aan vervuiling van het zeewater. Dit gebeurt onder meer door lozing van minerale olie en andere schadelijke en gevaarlijke stoffen, door lozing van sanitair en huishoudelijk afval van schepen en via het ballastwater. Ook komen schadelijke stoffen vrij uit de verf die wordt gebruikt om aangroei van algen aan de scheepsromp tegen te gaan (anti-fouling). Er wordt onderscheid gemaakt naar lozingen bij de normale bedrijfsvoering (operationeel) en lozingen als gevolg van een ongeval (accidenteel). Operationele lozingen kunnen verder legaal of illegaal plaatsvinden.

Nederland heeft veel aandacht besteed aan de aanpak van de diverse vormen van waterverontreiniging. Er zijn maatregelen ontwikkeld om de operationele lozingen zo veel mogelijk te elimineren. De EU sanctierichtlijn<sup>91</sup> biedt de mogelijkheid om veroorzakers van illegale lozingen strafrechtelijk te vervolgen. Deze richtlijn is in 2007 in Nederland in werking getreden.

Nederland, Denemarken en Duitsland hebben gezamenlijk in de IMO het initiatief genomen om de Waddenzee te benoemen tot Particularity Sensitive Sea Area (PSSA). De status van PSSA staat aangegeven op zeekaarten, waardoor de zeevaart er nadrukkelijk op wordt gewezen dat bijzondere voorzichtigheid ten aanzien van het milieu moet worden betracht.

<sup>91</sup> 2005/35/EG

## Instrument

### *Havenontvangstvoorzieningen*

Na een lang proces is in 2000 de Europese Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen tot stand gekomen<sup>92</sup>. Deze HOI richtlijn is in 2004 in Nederland in werking getreden<sup>93</sup>. De HOI-richtlijn kent een afgifteplicht voor scheepsgebonden afval. Havens moeten hiervoor ontvanginstallaties inrichten. Scheepsgebonden afval bestaat met name uit oliehoudende vloeistoffen uit de machinekamer (hier behoren niet de ladingresten toe), sanitair afval en huishoudelijk afval. De richtlijn schrijft daarnaast voor dat elk schip dat een Europese haven aanloopt een bijdrage betaalt voor de inzamelings- en verwerkingskosten, ook wanneer een schip geen afval afgeeft. Hierdoor ontstaat een extra prikkel om afval af te geven in plaats van het in zee te lozen. Van deze afgifteplicht kan worden afgeweken wanneer een schip over aantoonbaar voldoende opslagcapaciteit beschikt voor het scheepsgebonden afval, zodat dit afval in een volgende haven kan worden afgegeven. Om afvaltoerisme te voorkomen moet vanaf een bepaalde hoeveelheid afval worden bijbetaald. Voor de visserij is reeds in 1994 de Stichting Financiering Afvalstoffen Visserij (SFAV) opgericht, waarbij vissersschepen op basis van een abonnement afvalstoffen in havens kunnen afgeven.

## Resultaat

In tabel 8 staan de afgiftecijfers van scheepsgebonden afval in de Nederlandse zeehavens in 2005, 2006 en 2007.

Tabel 8: Aantal schepen en de hoeveelheid afgegeven afval in Nederlandse zeehavens in 2005, 2006 en 2007

	2005	2006	2007
Aantal schepen	15.458	20.012	23.798
Afval [m <sup>3</sup> ]	98.241	104.698	133.571

-----  
**Bron:** Diverse HOI Jaarrapportages Nederlandse Zeehavens 2006.

## 3.2.1 Minerale olie

### **Doelstellingen:**

**Reduceren van operationele lozingen en minimaliseren van accidentele lozingen.**

**Verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorschriften.**

Bronnen: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998 en diverse toelichtingen op de Rijksbegroting.

### **Toelichting**

Minerale olie en oliehoudende afvalstoffen vormen een bedreiging voor het mariene milieu en kunnen zorgen voor vervuiling van de kust als ze worden geloosd. Er wordt onderscheid gemaakt naar scheepsgebonden olieresten (met name uit de machinekamer) en ladinggebonden olieresten.

<sup>92</sup> 2000/59/EG

<sup>93</sup> Via de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs).



## Instrumenten

### *Aanscherping van de norm voor legale lozing*

Nederland is nauw betrokken geweest bij de herziening van Annex I van het MARPOL verdrag, waarin de internationale regelgeving voor olie en oliehoudende afvalstoffen is vastgelegd. De Noordzee en de wateren ten westen van Engeland en Ierland zijn in 1997 tot 'special area' in het kader van Annex I benoemd. Dit betekent dat schepen vanaf 400 GT alleen onder strenge voorwaarden olie of oliehoudende stoffen mogen lozen. De lozingsnormen zijn hierbij aangescherpt van 100 naar 15 parts per million (ppm). Aangezien een olievlek pas waarneembaar is bij een hogere dichtheid dan 15 ppm heeft deze normstelling ook de handhaving een stuk eenvoudiger gemaakt.

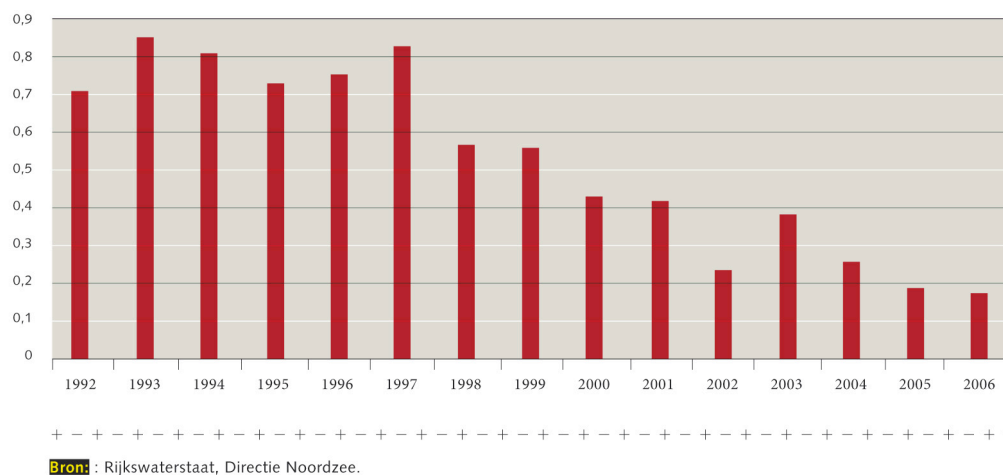
### *Verbeterpunten naar aanleiding affaire Probo Koala*

De affaire met de Probo Koala, die in 2006 de haven van Amsterdam bezocht en waarvan de slops (ladingrestanten) uiteindelijk een ramp in Ivoorkust veroorzaakten, heeft tot een aantal verbeterpunten geleid. Deze zijn in een regeringsstandpunt aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. De verbeterpunten betreffen zowel de internationale wetgeving (MARPOL en de HOI richtlijn) als de communicatie tussen de handhavende diensten in de haven.

## Resultaat

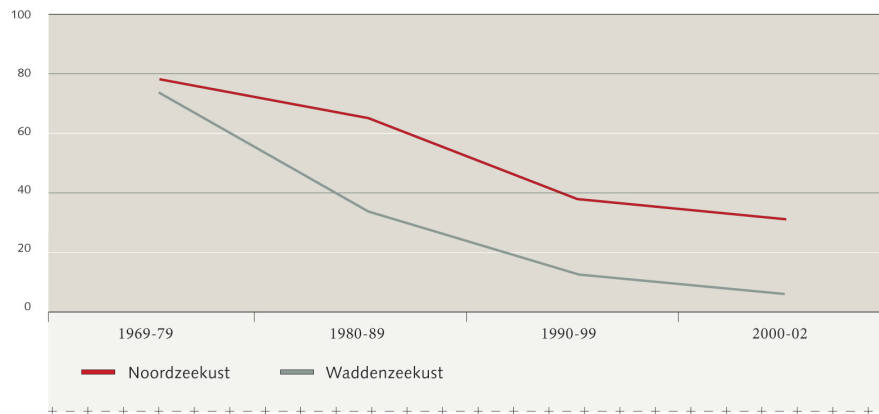
De aanscherping van de lozingsnormen voor minerale olie heeft wereldwijd en zeker ook op de Noordzee resultaat gehad. Ondanks een toename van de verkeersintensiteit met 10% in de periode 1995 – 2000<sup>94</sup> is het aantal verontreinigingen op de Noordzee verminderd (figuur 7). Ook is in de loop der jaren het percentage van dode vogels op het strand dat met olie is besmeurd sterk afgenomen (figuur 8).

Figuur 7: Aantal waargenomen verontreinigingen per vliegtuur van oliehoudend water op het Nederlands Continentaal Plat van de Noordzee



<sup>94</sup> Gemiddeld aantal schepen per 100m<sup>2</sup> uit 'Verkeersveiligheid op de Noordzee 2000 – 2003', MARIN, 2005

Figuur 8: Percentage vogels met olie besmeurde van dood gevonden vogels langs de kust van de Noordzee en de Waddenzee.



Bron: Camphuysen, C.J.: Olieslachtoffers op de Nederlandse kust: CSR Report 2002-05, CSR Consultancy, Oosterend, Texel, 2002.

De Probo Koala zaak is nog niet geheel afgerond, het strafrechtelijk traject loopt nog. Een vergelijkbare zaak in 2007 (Torm Thyra) wees uit dat de handhavende diensten inmiddels meer samenwerken en alerter reageren.

In april 2007 is het Europese Agentschap voor Maritieme Veiligheid<sup>95</sup> (EMSA) gestart met het opsporen van olievlekken via satellietbeelden. Met de satellieten kan een veel groter deel van de zee worden bestreken dan met een vliegtuig en kan ook 's nachts en bij mist worden waargenomen. Dit vergemakkelijkt het opsporen van illegale lozingen aanzienlijk.

### 3.2.2 Schadelijke en gevaarlijke vloeistoffen in bulk

#### Doelstelling:

**Reduceren van operationele lozingen en minimaliseren van accidentele lozingen.**

Bron: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998.

#### Toelichting

Naast minerale olie vormen ook andere bulkvloeistoffen zoals chemicaliën en eetbare oliën een bedreiging voor het mariene milieu. Ook het veiligheidsaspect (explosiegevaar) speelt hier een rol.

#### Instrumenten

De regelgeving voor transport en lozing van schadelijke en gevaarlijke vloeistoffen in bulk ligt internationaal vast in Annex II van het MARPOL verdrag. Nadat de Nederlandse kust diverse malen verontreinigd is geraakt door legale lozingen van eetbare oliën, heeft Nederland in de IMO het initiatief genomen voor een herziening en aanscherping van de regelgeving. De Nederlandse industrie is hierbij nauw betrokken geweest. Ook in de Noordzee Ministers Conferentie is besloten tot gezamenlijke actie richting IMO voor aanscherping van de lozingsvoorschriften.

<sup>95</sup> European Maritime Safety Agency (EMSA)

## Resultaat

De regelgeving uit MARPOL Annex II, is mede door de Nederlandse inzet, geheel herzien en op 1 januari 2007 in werking getreden. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- Een sterk vereenvoudigde tekst en reductie van het aantal vloeistofcategorieën en lozingsvoorwaarden. Hierdoor is de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid verbeterd.
- Een nieuwe indeling van alle voorkomende bulkvloeistoffen conform het mondiaal geharmoniseerd systeem, waarbij het aantal niet gereguleerde bulkvloeistoffen aanzienlijk is teruggebracht;
- Bestaande lozingsnormen zijn stevig aangescherpt;
- Eetbare oliën zijn met de herziening aan kwantitatieve en verscherpte kwalitatieve normen gebonden.

### 3.2.3 Verpakte schadelijke en gevaarlijke stoffen

#### Doelstelling:

#### Reduceren van verontreiniging door verpakte schadelijke stoffen.

Bron: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998.

#### Toelichting

Ook stoffen die niet in bulk worden vervoerd, maar bijvoorbeeld verpakt zijn in een container, kunnen aanzienlijke schade veroorzaken wanneer zij in zee terecht komen. De behandeling van deze stoffen aan boord dient zorgvuldig te gebeuren. Belangrijk is om te voorkomen dat lading over boord slaat. Sinds 2000 kwamen er 8 a 9 containers per jaar vanaf schepen in de Noordzee terecht<sup>96</sup>. In verhouding tot het jaarlijks aantal vervoerde containers<sup>97</sup> lijkt het verlies van containers hiermee beperkt in omvang. De afgelopen jaren zijn er echter bij enkele incidenten in één keer relatief grote hoeveelheden containers tegelijk over boord geslagen. In 2006 kwamen er bij drie verschillende incidenten in totaal 67 containers in zee terecht en in 2007 waren dat er 55 als gevolg van twee incidenten. Dit betrof met name incidenten met grote containerschepen.

#### Instrumenten

De internationale regelgeving voor verpakte schadelijke en gevaarlijke stoffen is beschreven in Annex III van het MARPOL verdrag en hoofdstuk VII van het SOLAS verdrag. Via onder andere de IMDG Code<sup>98</sup> en BC Code<sup>99</sup> wordt hieraan uitvoering gegeven. Nederland heeft actief bijgedragen aan herziening van deze gecompliceerde regelgeving om zo de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid te verbeteren.

De IMDG-Code bevat regels voor de classificatie van stoffen, de opleiding van personeel, verpakking en etikettering en procedures voor het laden en lossen. Mede op initiatief van Nederland is toepassing van de IMDG-Code vanaf 2004 verplicht. Ter vermindering van operationele lozings zijn in de IMO de vervoersvoorwaarden voor alle vaste bulkchemicaliën, zoals beschreven in de BC code, herzien.

## Resultaat

De regelgeving met betrekking tot verpakte schadelijk en gevaarlijke stoffen is sterk vereenvoudigd, waardoor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid aanzienlijk is toegenomen. De directe invloed hiervan op het aantal verontreinigingen is echter moeilijk meetbaar.

---

<sup>96</sup> Bron: Nederlandse Kustwacht

<sup>97</sup> Zo sloeg de haven van Rotterdam in 2006 bijna 6 miljoen containers over. Bron Havenbedrijf Rotterdam.

<sup>98</sup> International Maritime Dangerous Goods Code

<sup>99</sup> Code of Safe Practice for Solid Bulk Cargoes

In reactie op incidenten met over boord geslagen containers voor de Nederlandse kust, is in 2006 is door het MARIN, met financiële steun van de overheid, het project ‘Lashing@sea’ gestart. In dit project wordt bekeken of de bestaande voorschriften voor het vastzetten van containers nog toereikend zijn, mede gezien de toenemende grootte van de containerschepen. Zie ook hoofdstuk Veiligheid.

### 3.2.4 Scheepsafval

#### **Doelstelling:**

#### **Reduceren van de lozingen van huishoudelijk en sanitair scheepsafval**

Bron: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998.

#### **Toelichting**

De lozing van sanitair en huishoudelijk afval van schepen is schadelijk voor het mariene milieu. Zeker bij grote passagiersschepen kan de lozing van sanitair afval in kwetsbare gebieden schadelijke gevolgen hebben voor plant- en diersoorten. Kustgebieden kunnen vervuild raken doordat allerlei gedumpt huishoudelijk afval aanspoelt. Tot huishoudelijk afval wordt ook gerekend het afval dat voortkomt uit de normale bedrijfsvoering aan boord, wat niet gereguleerd is via Annex I en II van het MARPOL verdrag, zoals het morsen van lading bij overslag.

#### **Instrumenten**

##### *Sanitair afval*

Annex IV van het MARPOL verdrag bevat de regelgeving over lozing van sanitair afval. De oorspronkelijke tekst van deze regelgeving kende enkele onvolkomenheden, waardoor het ratificatieproces aanvankelijk traag verliep. Nederland heeft actief ingezet op aanpassing van deze tekst om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren.

##### *Huishoudelijk afval*

De internationale regelgeving voor huishoudelijk afval staat in Annex V van MARPOL. Om de lozing van huishoudelijk afval te verminderen heeft de overheid de volgende acties ondernomen:

- Bijdragen aan de ontwikkeling van een richtlijn voor een ‘garbage management plan’ en aanpassing van het ‘garbage record book’, met als doel het verminderen van administratieve lasten en het risico van fraude;
- Steunen van een voorstel voor een totale herziening van Annex V;
- Bijdragen aan transparantere definities en onderscheid tussen dumpen en operationeel lozen van huishoudelijk afval;
- Financieel steunen van het educatieve project Coastwatch van Stichting de Noordzee voor het voortgezet onderwijs.
- Uitvoeren van het Fulmar-project, waarbij kennisinstituut Wageningen Imares de maaginhoud van aangespoelde Noordse stormvogels (Fulmar<sup>100</sup>) heeft onderzocht op de aanwezigheid van zwerfafval. De hoeveelheid plastic in de vogelmagen geeft een indicatie van de hoeveelheid zwerfafval in de Noordzee.

#### **Resultaat**

De herziene Annex IV betreffende sanitair afval is in 2005 van kracht geworden. Het aantal ratificeringen is als gevolg van de herziene tekst toe genomen. Nederland heeft deze Annex geratificeerd. Met de inwerkingtreding is de lozing van sanitair afval door schepen aan voorwaarden gebonden.

---

<sup>100</sup> Fulmar litter EcoQO Monitoring in the Netherlands 1982 – 2004, Alterra, Texel, 2006

Voor wat betreft huishoudelijk afval is de Noordzee op initiatief van de Conferentie van Noordzee Ministers reeds met ingang van 1991 aangewezen als special area in het kader van MARPOL Annex V. Desondanks wordt er nog altijd veel afval vanaf schepen in de Noordzee gegooid. De IMO heeft in 2006 besloten tot herziening van Annex V om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te verbeteren. Nederland neemt actief aan dit proces deel. Uit de HOI rapportage van de haven van Rotterdam blijkt dat de totale hoeveelheid afgegeven huishoudelijk afval vanaf 2005 tot en 2007 jaarlijks is gestegen.

Tabel 9: Afgifte van huishoudelijk afval in de haven van Rotterdam in 2005, 2006 en 2007

	2005	2006	2007
Aantal schepen	7850	9571	11.540
Huishoudelijk afval	28.760	29.693	33.873

-----  
 Bron: HOI rapportage Havenbedrijf Rotterdam 2007.

De uitkomsten van het Fulmar monitoringsprogramma laat over de laatste 10 jaar een patroon van geleidelijke afname van zwerfvuil zien. De hoeveelheid afval in vogelmagen is echter nog steeds hoog. De samenstelling is wel veranderd: er wordt minder industrieel plastic aangetroffen en meer huishoudelijk plastic. Zeevaart behoort tot de belangrijke bronnen van het huishoudelijke plastic, industrieel plastic is voornamelijk afkomstig van het land (via rivieren). Naast plastics worden bij circa 25% van de vogels ook chemische stoffen aangetroffen die afkomstig zijn van het wassen van de ruimen van tankers. Internationaal onderzoek over de periode 2001 – 2006 laat zien dat de totale hoeveelheid afval die in deze periode op de Noordzeestranden wordt aangetroffen grofweg gelijk is gebleven<sup>101</sup>.

### 3.2.5 Verstoring van ecosystemen via ballastwater

#### Doelstelling:

#### Voorkomen van de introductie van vreemde organismen via ballastwater

Bron: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998.

#### Toelichting

Afhankelijk van de belading nemen schepen ballastwater in ten behoeve van de zeewaardigheid. Op de plaats van bestemming wordt dit ballastwater weer geloosd. Op deze wijze kunnen micro-organismen in voor hen vreemde gebieden terecht komen. Dit kan leiden tot ernstige verstoring van mariene ecosystemen. Een methode om dit te voorkomen is het behandelen van het ballastwater waarbij de micro-organismen worden gedood.

#### Instrumenten

In 2004 is in de IMO het Ballastwater verdrag vastgesteld. Nederland is een sterke voorstander van de totstandkoming van dit verdrag geweest. Nederland heeft zich ingezet voor het tot stand brengen van richtlijnen en normen voor behandelingsinstallaties voor ballastwater en stimuleert en begeleidt daarbij actief de ontwikkeling en toelating van die systemen.

<sup>101</sup> OSPAR pilot project on monitoring marine litter, Monitoring marine litter in the OSPAR region, OSPAR Commission, 2007.

## Resultaat

Nederland implementeert het Ballastwater verdrag stapsgewijs tot 2009. Behandelingssystemen, certificatieprocedures en testfaciliteiten zijn nog in ontwikkeling. Vanaf 2009 gaan verplichtingen gelden voor nieuwbouwschepen<sup>102</sup>. Vanaf 2016 moet op alle schepen het ballastwater worden behandeld met gecertificeerde systemen. Ook zijn alternatieve maatregelen mogelijk zoals het continu wisselen van het ballastwater tijdens de vaart. De Nederlandse industrie studeert op een innovatief ontwerp waarbij geen ballastwater meer nodig is (ballastloos schip)

### 3.2.6 Biociden uit aangroeiwerende verf

#### Doelstelling:

#### Een verbod op het gebruik van schadelijke aangroeiwerende verf.

Bron: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998.

#### Toelichting

De aangroei van zeeorganismen kan leiden tot een stijging van het brandstofverbruik. Om deze aangroei tegen te gaan wordt de romp behandeld met verf die de stof Tributyltin (TBT) afscheidt. TBT heeft een schadelijk effect op het zeemilieu en leidt tot vervuild baggerslib in havengebieden.

#### Instrumenten

In de periode 1996 – 2006 is in Nederland veel onderzoek gedaan naar de effecten van aangroeiwerende verf en naar alternatieven voor deze verf. In de IMO heeft Nederland zich in belangrijke mate ingezet om het gebruik van TBT te weren. Hiertoe is onder meer op initiatief van de Noordzeelands in 1999 een verdragstekst voorbereid.

## Resultaat

In 2001 is in de IMO het Anti Fouling Systems verdrag (AFS) tot stand gekomen. Volgens dit verdrag is vanaf 2003 het aanbrengen van aangroeiwerende verf met TBT op schepen verboden. Vanaf 1 januari 2008 moet de schadelijke verf van alle zeeschepen zijn verdwenen. De planning is dat Nederland het AFS-verdrag in december 2007 ratificeert. In Europa is reeds regelgeving van kracht op basis waarvan voor alle EU schepen een verbod op het gebruik van TBT geldt. Door vroegtijdige implementatie van de EU Biocidenrichtlijn<sup>103</sup> in de Nederlandse wetgeving is de verkoop van TBT houdende verf op de Nederlandse markt niet meer toegestaan.

---

<sup>102</sup> Naschrift in december 2007 heeft de IMO besloten de verplichting voor nieuwbouwschepen uit te stellen tot eind 2011. Dit in verband met de geringe beschikbaarheid van geschikte behandelingssystemen op de markt.

<sup>103</sup> 1998/8/EG

### 3.2.7 Verontreiniging van de Noordzee door ongevallen

#### **Doelstellingen:**

**Maximaal 25 significante<sup>104</sup> ongevallen per jaar op het Nederlandse deel van de Noordzee.**

#### **Beperken van de effecten van incidenten en ongevallen voor het milieu.**

Bronnen: Begroting 2003 en Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee, 1996

#### **Toelichting**

Ongevallen met schepen kunnen leiden tot aanzienlijke schade aan het milieu, waarbij ongevallen met olietankers het meest in het oog springen. Om ongevallen te voorkomen worden verkeersmaatregelen getroffen en moeten schepen voldoen aan internationale veiligheidsregelgeving. Wanneer toch een ongeval optreedt is het zaak de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken.

#### **Instrumenten**

De afgelopen tien jaar is om ongevallen op de Noordzee en in de aanloopgebieden naar de zeehavens te voorkomen een uitgebreid en samenhangend pakket aan verkeersmaatregelen en voorzieningen tot stand gebracht. Ook ten aanzien van de veiligheid van schepen zijn diverse maatregelen genomen. In het hoofdstuk Veiligheid worden deze maatregelen uitvoerig beschreven. Specifiek in dit hoofdstuk Milieu kunnen een aantal daarvan worden genoemd.

In Europees verband is in 2002 de Monitorrichtlijn<sup>105</sup> tot stand gekomen. Op basis van deze richtlijn moet melding worden gemaakt van gevaarlijke stoffen aan boord van schepen die zich in EU wateren bevinden. Bij een ongeval kan hierdoor adequater worden opgetreden. Verder is op initiatief van Nederland, Duitsland en Denemarken sinds 1997 het gebruik van de verder uit de kust gelegen diepwaterroute verplicht gesteld voor grotere geladen tankers. Dit vermindert de kans op negatieve gevolgen van een ongeval voor de Noordzee kust en de Waddenzee.

Op het gebied van de constructie van schepen is de meest in het oog springende maatregel de uitfasering van enkelwandige olietankers. De belangrijkste aanleiding hiervoor was het vergaan van de enkelwandige tanker Erika in 1999 voor de kust van Frankrijk. Nederland heeft zich met succes ingezet om te voorkomen dat de uitfaseringsmaatregelen beperkt zouden blijven tot Europa. Mede door de inzet van een aantal Europese landen, waaronder Nederland, zijn de Europese voorstellen voor maatregelen in 2000 door de IMO overgenomen. Na het vergaan van de enkelwandige tanker Prestige in 2002, is zowel in de EU als in de IMO het schema voor de uitfasering van enkelwandige olietankers versneld.

Voor olietankers die vanaf 2010 in de vaart komen gelden specifieke eisen ten aanzien van de constructie en de grootte van de ladingstanks om zo de olie-uitstroom bij een ongeval zoveel mogelijk te beperken. De regelgeving schrijft ook voor dat rekenprogramma's beschikbaar zijn om bij een ongeval de resterende constructiesterkte van het schip te kunnen berekenen. Op deze wijze kunnen zo adequaat mogelijke maatregelen worden genomen.

De Nederlandse insteek om zoveel mogelijk doelregelgeving te ontwikkelen bij dit onderwerp ondervond helaas onvoldoende draagvlak. In dit geval zou niet slechts het voorschrijven van dubbelwandigheid aan de orde zijn geweest maar zou ook de botsbestendigheid en sterkte van het schip in beschouwing zijn genomen.

---

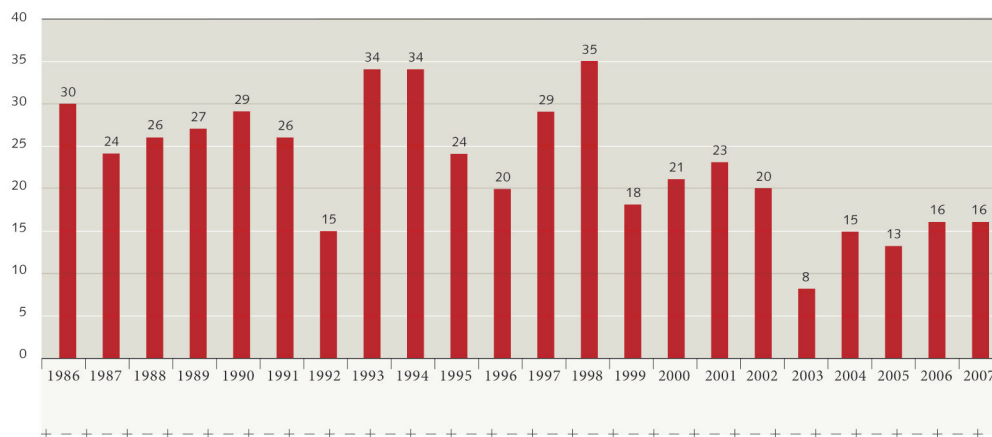
<sup>104</sup> <sup>104</sup> Definitie van een significant ongeval: Een ongewilde gebeurtenis die een schip overkomt, met als gevolg: (1) schade aan het schip, de vaarweg, het milieu of aan personen niet behorende tot de bemanning, dan wel (2) schade aan personen op het schip, wanneer de oorzaak ten opzichte van schip en bemanning buiten het schip ligt (arbeidsongevallen aan boord worden niet meegerekend). Ongevallen tussen recreatievaartuigen onderling worden niet in de analyses betrokken. (bron: Voortgangsnota Scheepvaartverkeer 1996)

<sup>105</sup> 2002/59/EG

## Resultaat

De verkeersmaatregelen en voorzieningen op de Noordzee hebben effect. Ondanks een toegenomen verkeersintensiteit<sup>106</sup> ligt vanaf 1998 het aantal significante ongevallen onder de streefwaarde van 25 (figuur 9). Zie verder hoofdstuk Veiligheid.

Figuur 9: Aantal significante ongevallen op het Nederlands deel van de Noordzee 1986 – 2007



Bron: Nederlandse Kustwacht 2007.

Door een adequate respons bij enkele ongevallen is olieverontreiniging voorkomen. In 2003 en 2005 zonken respectievelijk de schepen Assi Eurolink en Michelle op het Nederlandse deel van de Noordzee. Vrijwel onmiddellijk is de bunkerolie uit deze schepen verwijderd. Hierdoor is nagenoeg geen lekkage is opgetreden.

Uiterlijk in 2010 zullen alle enkelwandige olietankers uit de Europese wateren zijn verdwenen. Verder geldt reeds dat zware olie binnen Europa uitsluitend in dubbelwandige tankers mag worden vervoerd.

De EU lidstaten hebben verklaard dat de in Annex I van het MARPOL verdrag opgenomen mogelijkheden voor ontheffing niet zullen gelden voor de tankers die onder hun vlag varen. Het gaat hierbij om ontheffingen voor het tijdschema voor de uitfasering en het verbod op het vervoer van zware olie in enkelwandige tankers. Nederland heeft het voorstel voor een verordening hiertoe ondersteund. Dit voorstel is aangenomen op de Transportraad van maart 2007.

<sup>106</sup> Verkeersveiligheid op de Noordzee 2000 – 2003, MARIN, 2005.



## 3.3 Luchtverontreiniging

### 3.3.1 Emissies van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en fijn stof

**Doelstellingen:**  
**(Verdere) reducties van emissies naar de lucht.**

**Verminderen van de bijdrage van de zeevaart aan lokale luchtverontreiniging.**

**In 2010 op zoveel mogelijk locaties voldoen aan de EU-normen voor luchtkwaliteit (NO<sub>x</sub> en fijnstof) en in 2015 op alle locaties voldoen aan de EU-normen voor NO<sub>x</sub>.**

**Een zodanig niveau van luchtmissies door de scheepvaart op lange termijn (2030), dat er geen negatieve effecten voor de gezondheid en natuur zijn.**

Bronnen: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998, Nota Mobiliteit, 2004, Nota Verkeersemissies, 2004, Rijksbegroting 2006.

#### **Toelichting**

De emissies van een schip naar de lucht worden voornamelijk bepaald door de scheepsmotor en de soort en hoeveelheid van de gebruikte brandstof. De uitstoot van SO<sub>2</sub> (zwaveldioxiden) en NO<sub>x</sub> (stikstofoxiden) veroorzaakt verzuring, grootschalige luchtverontreiniging en de vorming van fijnstof (PM<sub>10</sub>). Fijnstof kan de luchtwegen aantasten en vormt daarmee een gevaar voor de volksgezondheid.

Op diverse locaties in Nederland worden de normen voor NO<sub>x</sub> en fijnstof overschreden. Dit heeft tot gevolg dat op deze locaties geen nieuwe infrastructurele projecten kunnen worden uitgevoerd. De uitstoot door de zeevaart, met name in havengebieden, draagt in toenemende mate bij aan dit probleem van de lokale luchtkwaliteit.

De uitstoot van SO<sub>2</sub> door de zeevaart is relatief hoog doordat veelal brandstoffen (bunkers) worden gebruikt met een hoog zwavelgehalte. De zwaveluitstoot kan worden gereduceerd door het zwavelgehalte van de brandstof te verlagen of door reiniging van de uitlaatgassen. De uitstoot van fijnstof is mede afhankelijk van het zwavelgehalte van de brandstof. De uitstoot van NO<sub>x</sub> kan naar beneden door aanpassing van de motor en nabehandeling van de uitlaatgassen.

#### **Instrumenten**

Internationale regelgeving en normen voor de uitstoot van schepen zijn vastgelegd in Annex VI van het MARPOL verdrag. De totstandkoming van Annex VI heeft geduurd van 1990 tot 1997. Na de totstandkoming in 1997 duurde het nog tot 2005 voordat de regelgeving van kracht werd. Nederland heeft bij de totstandkoming een actieve rol gespeeld en diverse voorstellen ingediend. De Nederlandse wetgeving, waarin Annex VI is geïmplementeerd, is per 2 januari 2007 van kracht geworden<sup>107</sup>. De beleidsinzet van Nederland is nu om de vastgestelde normen tijdens de lopende herziening van Annex VI nog verder aan te scherpen. Annex VI stelt als mondiale norm voor scheepsbrandstof een maximaal zwavelgehalte van 4,5%. Ook zijn de Baltische zee en Noordzee respectievelijk vanaf 19 mei 2006 en 22 november 2007 als 'SO<sub>2</sub> Emission Control Areas' (SECA) aangewezen. In deze SECA's geldt een strengere norm van maximaal 1,5% zwavelgehalte of moet uitlaatgasreiniging plaatsvinden, waarmee een gelijkwaardig resultaat wordt behaald. De regelgeving bevat geen specifieke normen voor fijnstof. Aangezien de uitstoot van fijnstof voor een belangrijk deel wordt bepaald door het zwavelgehalte van de brandstof betekenen de aangescherpte normen ook een verlaging van de fijnstofuitstoot. Voor de uitstoot van NO<sub>x</sub> worden normen gesteld aan motoren van schepen die zijn gebouwd vanaf 1 januari 2000.

<sup>107</sup> Via wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) en onderliggende regelgeving.

De EU heeft de zwavelnormen van de IMO overgenomen in de Zwavelrichtlijn<sup>108</sup>, die vanaf 11 augustus 2007 van kracht is. De Zwavelrichtlijn stelt aanvullende eisen aan de IMO regelgeving. Zo moeten veerschepen die van of naar Europese havens varen brandstof gebruiken met een zwavelgehalte van maximaal 1,5%. Ook de zwavelrichtlijn biedt ruimte om via reiniging van de rookgassen tot een vergelijkbare uitstoot te komen. Nederland is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van de Zwavelrichtlijn, waarvoor overleg is gevoerd met diverse belanghebbende partijen in Nederland zoals de bunkerleveranciers, de KVNR en de havens.

Op basis van de zwavelrichtlijn moeten schepen die in Europa aan de kade liggen vanaf 2010 brandstof met een maximaal zwavelgehalte van 0,1% gebruiken. De invoering van walstroom en het ontmoedigen van de inzet van de meest vervuilende schepen op routes naar of via Nederland (bijvoorbeeld via differentiatie van haventarieven) zijn andere specifieke maatregelen om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. Het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) heeft samen met de overheid onderzoek gedaan naar mogelijkheden, waaronder walstroom, voor verbetering van de luchtkwaliteit.<sup>109</sup> Een ander onderzoek van HbR en de overheid betrof de opname van emissiecriteria in het Green Award systeem<sup>110</sup>.

## Resultaat

Op basis van de Zwavelrichtlijn maken alle schepen op de Noordzee vanaf 11 augustus 2007 verplicht gebruik van brandstof met een maximaal zwavelgehalte van 1,5%. Hierdoor zal de SO<sub>2</sub> uitstoot op de Noordzee over de periode 2000 - 2020 met ongeveer 8% afnemen, ondanks de verwachte groei van de zeevaart. Daar staat tegenover dat uitstoot van fijnstof op de Noordzee in 2020 naar verwachting met 35% zal zijn toegenomen. Buiten de SECA's zal de uitstoot van fijnstof naar verwachting met 60% toenemen. De uitstoot van NO<sub>x</sub> zal in 2020 naar verwachting met 45% zijn toegenomen<sup>111</sup>. De voorziene groei van het zeetransport is hiervan de oorzaak.

De lokale luchtkwaliteit in havens zal vanaf 2010 verbeteren, doordat de uitstoot van SO<sub>2</sub> en fijnstof door schepen die aangemeerd liggen aan de kade aanzienlijk daalt als gevolg van de Zwavelrichtlijn. Door de verwachte groei van de zeevaart zal echter in 2020 de totale bijdrage van de zeevaart aan het luchtkwaliteitsprobleem zijn toegenomen<sup>112</sup>. Uitkomst van het onderzoek naar walstroom is dat dit op de Maasvlakte slechts een zeer geringe verbetering van de luchtkwaliteit oplevert. De effecten op andere locaties in de Rotterdamse haven worden nader onderzocht.

---

<sup>108</sup> 2005/33/EG

<sup>109</sup> Alternative Maritime Power in the Port of Rotterdam. A feasibility study into the use of shore-side electricity for containerships moored at the Euromax terminal, S. Doves, 2006, Port of Rotterdam.

<sup>110</sup> Green Award is een vrijwillig kwaliteitslabel in ruil voor korting op haventarieven, met name voor grote tankers en bulkcarriers.

<sup>111</sup> Effectiveness of international emission control measures for North Sea shipping on Dutch air quality, MNP report 500092004/2007.

<sup>112</sup> Effectiveness of international emission control measures for North Sea shipping on Dutch air quality, MNP report 500092004/2007.

### 3.3.2 Uitstoot van CO<sub>2</sub>

#### **Doelstelling: Reductie van de broeikasgasemissies van zeevaart**

#### **De CO<sub>2</sub> uitstoot van zeevaart onderbrengen in het Kyoto protocol**

Bron: Voortgangsnota scheepvaart en milieu, 1998.

#### **Toelichting**

De CO<sub>2</sub> uitstoot van de wereldwijde zeevaart bedraagt 2% tot 4% van de totale mondiale uitstoot<sup>113</sup>. Naar verwachting zal dit aandeel door de vervoersgroei toenemen. Er zijn geen internationale normen voor de reductie van de uitstoot van CO<sub>2</sub> door de zeevaart. De internationale zeevaart en luchtvaart zijn destijds buiten de scope van het Kyoto Protocol, waarin afspraken zijn vastgelegd over de wereldwijde reductie van CO<sub>2</sub>, gehouden<sup>114</sup>.

#### **Instrumenten**

Het Kyoto Protocol verwijst naar de IMO voor het nemen van reductiemaatregelen voor de CO<sub>2</sub> uitstoot van de zeevaart. Mede op instigatie van Nederland is de reductie van CO<sub>2</sub> in de IMO aan de orde gesteld. Inzet van Nederland is om te komen tot verplichtende, zoveel mogelijk marktconforme, instrumenten. In de IMO wordt hier echter geen haast mee gemaakt.

#### **Resultaat**

Ondanks de inspanningen van Nederland zijn tot op heden geen concrete maatregelen in IMO verband vastgesteld. De discussie in de IMO is zeer traag verlopen, doordat een beperkt aantal landen een stilzwijgende grote meerderheid achter zich had van landen die geen CO<sub>2</sub>-maatregelen wensden. Voor de korte termijn worden dan ook geen maatregelen in IMO verband voorzien. Wel heeft de IMO in juli 2007 besloten een inventarisatie te maken van technische en operationele maatregelen voor de reductie van de CO<sub>2</sub> uitstoot en is een CO<sub>2</sub> index ontwikkeld, waarmee de CO<sub>2</sub> uitstoot van een schip kan worden bepaald. Nederland heeft meegewerkt aan de ontwikkeling hiervan.

In de nota Verkeersemissies<sup>115</sup> was vastgelegd dat wanneer in IMO weinig voortgang zou worden geboekt, de EU-lidstaten er bij de Europese Commissie op aan zouden dringen om uiterlijk in 2005 met voorstellen voor Europese maatregelen te komen. Binnen de EU is er voor gekozen om de IMO tot medio 2008 de gelegenheid te geven om te komen met mondiale CO<sub>2</sub> maatregelen en vanuit de EU hier actief aan bij te dragen. In de tussentijd onderzoekt de Europese Commissie de mogelijkheden voor separate maatregelen op Europees niveau.

---

<sup>113</sup> Bron: o.a.Com/2002/0595 final volume 1. De CO<sub>2</sub>-uitstoot door de zeevaart kan inmiddels met verschillende uitgangspunten en modellen worden berekend: bottom-up of top-down, bepaalde tonnageklassen wel of niet meerekenen, marineschepen wel of niet meerekenen etc. Als gevolg hiervan circuleren in de literatuur uiteenlopende getallen en percentages.

<sup>114</sup> In het Kyoto protocol van 1997 hebben industrielanden zich verbonden om de uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008 – 2012 met gemiddeld 5% te verminderen ten opzichte van het niveau van 1990.

<sup>115</sup> Beleidsnota Verkeersemissies, ministerie van VROM, 2004

### 3.3.3 Freonen en halonen

#### **Doelstellingen: Beperken van de lekkage van koelmiddelen uit zeeschepen**

#### **Eliminatie van halonen in brandblusinstallaties van Nederlandse schepen.**

Bronnen: 'Freonen binnen boord', notitie aan de Tweede Kamer, 2001 en Verordening 2037/2000/EG

#### **Toelichting**

Op veel schepen worden CFK's of HCFK's (freonen) gebruikt als koelmiddelen. Als gevolg van lekkages verdwijnt per jaar 30 tot 50% van deze koelmiddelen in de lucht. Dit draagt bij aan de aantasting van de ozonlaag. Verder worden in brandblussystemen aan boord van schepen halonen gebruikt, ook deze zijn zeer schadelijk voor de ozonlaag.

#### **Instrumenten**

In 2001 is het actieplan 'Freonen binnen boord' opgesteld, waarmee in Nederland uitwerking werd gegeven regelgeving van de EU<sup>116</sup> en IMO. Dit actieplan voorzag in het instellen van een zorgsysteem aan boord. Dit zorgsysteem leidt tot beter onderhoud aan de koelsystemen en een goede koelmiddelenadministratie.

Op basis van IMO regelgeving mochten vanaf 1994 bij nieuwe brandblusinstallaties geen halonen meer worden toegepast. Op basis van de EU verordening betreffende ozonlaag afbrekende stoffen zijn halonen vanaf 2004 ook verboden in reeds bestaande installaties op schepen.

#### **Resultaat**

Op basis van de EU regelgeving worden CFK's en HCFK's uiterlijk in 2015 uitgefaseerd. Dit op voorwaarde dat tegen die tijd voldoende alternatieve middelen beschikbaar zijn. Hiernaar wordt momenteel onderzoek gedaan. De IMO regelgeving<sup>117</sup> noemt 2019 als laatste jaar dat HCFK's gebruikt mogen worden. Om tot die tijd lekkages beter te beheersen hebben Nederland en Noorwegen bij de lopende herziening van de IMO regelgeving een voorstel ingediend om (ook in IMO verband) koelmiddelenadministratie verplicht te stellen.

De EU verordening impliceerde een ingrijpende ombouw van bestaande schepen. Volgens Nederland was de verordening voor verschillende uitleg vatbaar, waardoor het level playing field in het geding zou kunnen komen. Na nader overleg binnen de EU, waarbij afspraken zijn gemaakt monitoring van de naleving door de lidstaten, heeft Nederland gekozen voor een gefaseerd ombouwprogramma. Dit gebeurde in nauw overleg met de visserij-, koopvaardij- en baggersector. De doelstelling is gehaald; er zijn momenteel geen brandblusinstallaties met halonen meer op zeeschepen onder Nederlandse vlag.

---

<sup>116</sup> Verordening 2037/2000/EG betreffende ozonlaag afbrekende stoffen

<sup>117</sup> Annex VI van MARPOL

### 3.4 Landverontreiniging door recycling van zeeschepen

#### **Doelstelling: Ontwikkelen van internationale regelgeving voor mens- en milieuvriendelijk slopen van zeeschepen.**

Bron: Antwoord op Kamervragen 18 december 2003.

#### **Toelichting**

Sinds enkele decennia worden op grote schaal afgeschreven zeeschepen gesloopt in India, Pakistan, Bangladesh en China. Met name in de eerste drie landen gebeurt dit doorgaans onder gevaarlijke en milieuvervuilende omstandigheden. Hierdoor vinden (dodelijke) ongevallen plaats, wordt de gezondheid van de werknemers aangetast en ontstaat schade aan het lokale milieu. Voorzieningen voor een verantwoorde afvoer en verwerking van de vrijkomende, vaak giftige, stoffen ontbreken veelal. Sinds het eind van de jaren negentig wordt in internationale kaders<sup>118</sup> gesproken over oplossingen voor dit probleem.

#### **Instrumenten**

Nederland heeft zich actief opgesteld op dit dossier. In 2003 is in de IMO een vrijwillig richtlijn voor verantwoord slopen aangenomen. Er wordt momenteel gewerkt aan een sloopverdrag met een verplichtend karakter. Belangrijke elementen worden hierbij het Groene paspoort en het Ship recycling plan. Het Groene paspoort vermeldt de gevaarlijke stoffen die zich in de constructie van het schip bevinden. Het Ship recycling plan is een technische leidraad voor verantwoorde sloop van het schip. Nederland heeft aan zowel het Groene paspoort als het Ship recycling plan een belangrijke bijdrage geleverd.

Verder is Nederland actief geweest in de gezamenlijke werkgroep van de ILO en de Conventie van Basel, waar de input vanuit deze organisaties voor IMO regelgeving wordt gecoördineerd. Ook in de EU heeft Nederland het onderwerp sloop aan de orde gesteld. In 2005 heeft de Milieuraad raadsconclusies aangenomen waarin de EU-lidstaten een verplichtend IMO regime ondersteunen.

Nederland heeft subsidie verstrekt aan een Nederlandse reder (P&O Nedlloyd) ten behoeve van een proefproject voor verantwoord slopen in China. Ook is een haalbaarheidsstudie naar de mogelijkheden van verantwoord slopen in Nederland gefinancierd. Tot slot heeft Nederland financieel bijgedragen aan het IMO sloopfonds, dat is gericht op overdracht van kennis over verantwoord slopen.

Overigens komen Nederlandse reders relatief weinig in aanraking met de vraagstukken rondom de sloop van schepen. Nederlandse schepen zijn bij verkoop vaak niet aan het eind van hun technische levensduur, zij komen op de tweedehands markt in plaats van op de sloop.

#### **Resultaat**

Er is een beperkte voortgang geboekt. Enkele Chinese sloopwerven werken vrijwel conform de vrijwillige IMO richtlijn. Ook in Turkije worden schepen verantwoord gesloopt. Traditionele slooplanden als India en Bangladesh weigeren in toenemende mate schepen die zonder de aanbevolen pre-cleaning van asbest, chemicaliën, olie en andere schadelijke stoffen worden aangeboden. Naar verwachting zal het sloopverdrag in 2009 in de IMO worden vastgesteld.

---

<sup>118</sup> IMO, ILO en Basel conventie

### 3.5 Resultaten en conclusies

Nederland heeft een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van internationale milieuwetgeving op diverse terreinen. De belangrijkste vooruitgang is hierbij geboekt op het terrein van verontreiniging van het water. De operationele lozingen van minerale olie, chemicaliën en eetbare oliën op de Noordzee zijn aanzienlijk verminderd. Vanaf 2008 is geen schadelijke TBT meer aanwezig in anti-fouling op scheepsrompen. Van het Ballastwaterverdrag worden vanaf 2009 positieve effecten verwacht<sup>119</sup>.

Voor wat betreft de uitstoot naar de lucht is de laatste jaren internationaal het besef gegroeid dat ook zeevaart, in navolging van bronnen op het land, actie moet ondernemen. Diverse acties zijn reeds in gang gezet. Vooral voor wat betreft de SO<sub>2</sub> uitstoot zijn concrete resultaten in de vorm van reductienormen, die een verbetering van de huidige uitstoot beperken bereikt. Halonen zijn inmiddels van Nederlandse schepen verdwenen.

Hoewel als gevolg van de bereikte resultaten op het gebied van normstelling de uitstoot van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, en fijnstof in de toekomst per schip zal dalen of reeds is gedaald, zal - als gevolg van de groei de mondiale zeevaart - de totale uitstoot door de zeevaart toenemen. Op de Noordzee en Baltische zee zal een reductie van de SO<sub>2</sub> uitstoot worden bereikt. Op langere termijn zal ook op deze SO<sub>2</sub> Emission Control Areas de uitstoot van SO<sub>2</sub> echter weer toenemen. Onder meer door het ontbreken van regelgeving zal ook de CO<sub>2</sub> uitstoot van de mondiale zeevaart verder toenemen. Voor wat betreft de lokale luchtkwaliteit is vanaf 2010 een aanzienlijke verbetering te verwachten vanwege de strengere normen voor de te gebruiken brandstof wanneer schepen aan de kade liggen.

Wereldwijd is een toenemend bewustzijn ten aanzien van verantwoord slopen te constateren. Zo verdwijnen overheidsschepen nauwelijks nog naar de traditionele slooplanden. Rederij P&O Nedlloyd, heeft enkele schepen volgens de vrijwillige IMO richtlijnen laten slopen in China. Ook de Deense reder Maersk, die P&O Nedlloyd heeft overgenomen, draagt dit beleid uit. Er is een proces op gang gebracht dat internationale regelgeving dichterbij brengt.

Als belangrijk kritiekpunt kwam uit het onderzoek door de Algemene Rekenkamer<sup>120</sup> naar voren dat de samenwerking tussen diverse overheidsdiensten bij de bestrijding van milieuverontreiniging door de zeevaart te wensen over liet. Ook moest meer aandacht worden besteed aan effectmeting van beleid. Mede door deze aanbevelingen van de Rekenkamer is de Scheepvaartinspectie sinds 2001 geïntegreerd in de Inspectie Verkeer en Waterstaat, zijn achterstanden in (de implementatie van) regelgeving weggewerkt en zijn voorwaarden geschapen tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingpartners. Overigens bleek uit een Europese vergelijking dat Nederland redelijk scoorde op het gebied van milieubeleid voor de zeevaart.

### 3.6 Aandachtspunten Milieu

Hoewel diverse resultaten zijn geboekt blijft aandacht voor het verminderen van de milieuverontreiniging door de zeevaart van groot belang. De hoogste prioriteit heeft hierbij momenteel de reductie van de emissies naar de lucht. Omdat de zeevaart in de toekomst naar verwachting verder in omvang zal toenemen, maar ook omdat andere bronnen van vervuiling zoals de industrie en het wegvervoer steeds schoner worden<sup>121</sup>, ligt hier een grote uitdaging. De totstandbrenging en inwerkingtreding van internationale regelgeving kent een lange

---

<sup>119</sup> Naschrift: Verplichte invoering van behandelingssystemen in december 2007 uitgesteld tot eind 2011.

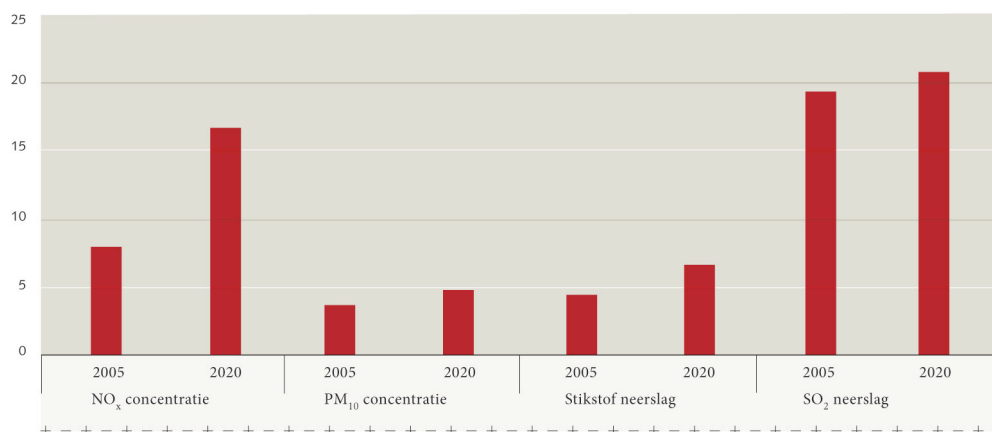
<sup>120</sup> Milieuvervuiling door zeeschepen, Algemene Rekenkamer, 2001

<sup>121</sup> Vrachtwagens zijn in de afgelopen 10 jaar aanzienlijk schoner geworden waar het de uitstoot van zwavel betreft. Dit komt door steeds strengere EU normen voor het zwavelgehalte van de brandstof. In 2009 wordt de zwavelnorm voor vrachtwagens nog verder aangescherpt tot 10 ppm, dat is vrijwel zwavelloos.

doorlooptijd. Ter illustratie: de discussie over de huidige normen voor SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> in Annex VI van het MARPOL verdrag is reeds in 1993 in de IMO gestart. Pas in 2007 waren de normen via de Nederlandse wetgeving van kracht. Dit vereist een lange termijnvisie van de overheid. De overheid heeft in het kader van de lopende herziening van MARPOL Annex VI de effecten op lange termijn van potentiële normverzwaringen doorgerekend<sup>122</sup>. Dit onderzoek toont aan dat bij ongewijzigd beleid de bijdrage van de zeevaart op de Noordzee aan de luchtkwaliteit boven Nederland groter zal zijn dan in 2005 (zie figuur 10).

Oorzaak hiervan is, dat ondanks dat door diverse maatregelen de emissies naar de lucht per schip worden beperkt, de luchtvervuiling door de zeevaart in zijn geheel in de meeste gevallen zal toenemen door de groei van het zeevervoer. Eerder in dit hoofdstuk is al aangegeven dat, hoewel de SO<sub>2</sub> uitstoot op de Noordzee over de periode 2000 - 2020 met ongeveer 8% zal afnemen, de uitstoot van fijnstof naar verwachting 35% zal zijn toegenomen<sup>123</sup> en de uitstoot van NO<sub>x</sub> met naar verwachting 45%. Een verder aanscherping van de emissienormen is daarom op een aantal terreinen nodig. Op nationaal niveau is met name de bijdrage van de zeevaart aan de fijnstofproblematiek urgent. Ook deze moet in belangrijke mate worden beperkt door aanscherping van de internationale SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> normen. Nederland zet hier stevig op in.

Figuur 10: De relatieve bijdrage van zeevaart op de Noordzee aan de luchtkwaliteit in Nederland



Bron: MNP rapport 500092004, 2007.

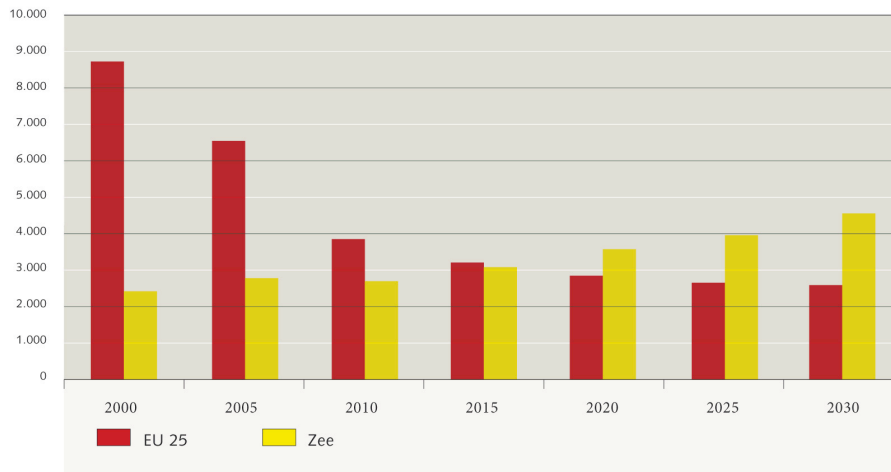
Op Europese schaal zal de bijdrage van de zeevaart aan de luchtverontreiniging nog hoger liggen<sup>124</sup>. Dit komt onder meer doordat buiten de Noordzee en de Baltische zee geen andere SECA's zijn aangewezen. De SO<sub>2</sub> uitstoot boven de Europese zeeën zal vanaf 2007 enkele jaren stabiliseren en daarna weer toenemen (zie figuur 11).

<sup>122</sup> Effectiveness of international emission control measures for North Sea shipping on Dutch air quality, Netherlands Environmental Assessment agency, (MNP rapport 500092004/2007), 2007

<sup>123</sup> De Noordzee is een SO<sub>x</sub> emission Control Area. Buiten de SECA's zal fijnstofuitstoot in de periode 2000 – 2020 met 60% toenemen.

<sup>124</sup> 'Air pollution from ships', a briefing document by EEB, T&E, the Swedish Secretariat on Acid Rain and Seas at Risk, november 2004, gebaseerd op 'Quantification of emissions from ships associated with ship movements between ports in the European Community', Final Report to the European Commission, Entec, July 2002.

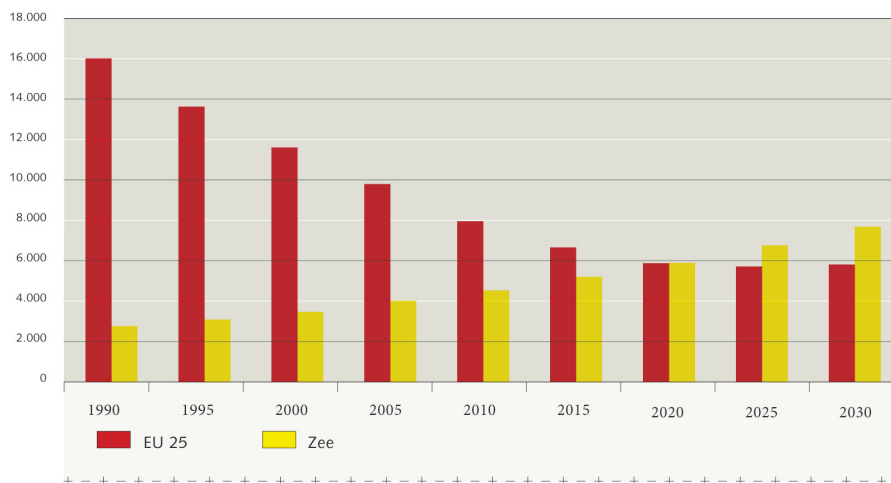
Figuur 11: SO<sub>2</sub>-emissies boven 25 EU-landen en boven de Europese zeeën in de periode 2000-2030



Bron: 'Air pollution from ships', a briefing document by EEB, T&E, the Swedish Secretariat on Acid Rain and Seas at Risk, november 2004, gebaseerd op 'Quantification of emissions from ships associated with ship movements between ports in the European Community', Final Report to the European Commission, Entec, July 2002.

De uitstoot van NO<sub>x</sub> op de Europese zeeën zal de komende jaren verder toenemen. De reductie die wordt bereikt met de huidige MARPOL normen wordt volledig teniet gedaan door de groei van de zeevaart (figuur 12). De gemiddelde levensduur van 30 jaar van een schip belemmert een snelle reductie van de NO<sub>x</sub> uitstoot.

Figuur 12: NO<sub>x</sub>-emissies boven 25 EU-landen en boven de Europese zeeën in de periode 2000-2030



Bron: 'Air pollution from ships', a briefing document by EEB, T&E, the Swedish Secretariat on Acid Rain and Seas at Risk, november 2004, gebaseerd op 'Quantification of emissions from ships associated with ship movements between ports in the European Community', Final Report to the European Commission, Entec, July 2002.

Zeevaart zal ook haar bijdrage moeten gaan leveren aan de aanpak van het klimaatprobleem. Daarvoor moet de mondiale uitstoot van CO<sub>2</sub> door de zeevaart omlaag. Nederland zal in internationaal verband een actieve rol blijven spelen om te komen tot effectieve reductiemaatregelen.

De zeevaartsector kan haar milieuprestatie verbeteren door de toepassing van schone technologie. De Nederlandse sector kent hiervan enkele aansprekende voorbeelden. De beschikbare innovatiesubsidies kunnen hierbij een stimulerende rol spelen

Ook voor wat betreft de verontreiniging van het water door de zeevaart valt nog een hoop te verbeteren. Zo is de hoeveelheid afval op de stranden van de Noordzee niet afgenomen. Het stimuleren van milieubewustzijn bij (toekomstige) zeevarenden kan op langere termijn een



belangrijk effect opleveren. De overheid streeft er naar om milieubewust handelen te stimuleren via milieueducatie bij het zeevaartonderwijs. De doelstelling is om dit in internationale regelgeving vast te leggen.

Een belangrijke les die uit de afgelopen tien jaar wordt getrokken is dat implementatie van de internationale regelgeving in Nederlandse wetgeving en ook het onderhoud van deze regelgeving (up-to-date en uitvoerbaar houden) veel tijd en capaciteit vraagt. Om achterstand te voorkomen moet hierop tijdig worden geanticipeerd. Zo zal bijvoorbeeld de implementatie van het Anti-fouling verdrag en het IMO Ballastwater verdrag de komende jaren de nodige inzet vergen.

# Hoofdstuk 4 Veiligheid

## 4.1 Inleiding

Gelegen aan de Noordzee en met Rotterdam als de grootste haven van Europa heeft Nederland als kuststaat en havenstaat een aanzienlijk belang bij veilige scheepvaart. De Noordzee is één van de drukst bevaren zeeën ter wereld. Voor de Nederlandse kust vinden jaarlijks ongeveer 260.000 scheepsbewegingen plaats<sup>125</sup>. Meer dan 110.000 van deze scheepsbewegingen zijn van en naar de Nederlandse zeehavens<sup>126</sup>. Een aanzienlijk deel van deze schepen vervoert gevaarlijke of schadelijke lading. Een ongeval met een schip of een aanvaring op de Noordzee kan ingrijpende gevolgen hebben voor de opvarenden, omwonenden, het milieu en voor andere gebruiksfuncties van de Noordzee, zoals de visserij en energiewinning. Ook kan de bereikbaarheid van de Nederlandse zeehavens in gevaar komen.

Als vlaggenstaat is Nederland verantwoordelijk voor het veiligheidsniveau van de schepen onder Nederlandse vlag. Nederland streeft naar een hoog veiligheidsniveau van de Nederlandse vloot. Dit past in het streven om het Nederlandse register als kwaliteitsregister te promoten. Voor een rederij betekent dit idealiter een verminderde inspectiedruk. Ook voor verladers kan dit kwaliteitsimago aantrekkelijk zijn. Verder versterkt een goede veiligheidsprestatie (en milieuprestatie) de positie van Nederland in internationale onderhandelingen over regelgeving voor de zeevaart.

Gelet op het bovenstaande kent het veiligheidsbeleid voor de zeevaart de volgende aangrijpingspunten:

- veilig scheepvaartverkeer op de Noordzee en van en naar de zeehavens
- veilig geconstrueerde schepen, met een goed gekwalificeerde bemanning
- veilige lading en belading

## 4.2 Veilig scheepvaartverkeer

### Doelstellingen

**Schepen van voorwaarden voor een vlotte en veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer langs de Nederlandse kust en van en naar Nederlandse havens.**

**Zorgdragen voor een zorgvuldige afstemming van de belangen van het scheepvaartverkeer op andere gebruiksfuncties van de Noordzee.**

**Maximaal 25 significante<sup>127</sup> ongevallen per jaar op het Nederlandse deel van de Noordzee.**

Bronnen: Rijksbegroting vanaf 2003 en Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee 1996.

### Toelichting

Ten behoeve van een vlotte en veilige afwikkeling van het drukke scheepvaartverkeer op de Noordzee is een samenhangend stelsel van verkeersmaatregelen en voorzieningen ontwikkeld. Veel van deze instrumenten zijn internationaal, via IMO verdragen, bepaald<sup>128</sup>. Het specifieke nationale beleid op dit gebied spitst zich vooral toe op het verkeersmanagement. Hierbij speelt

---

<sup>125</sup> Bron: [www.Noordzeeloket.nl](http://www.Noordzeeloket.nl), website van IDON (Interdepartementaal Overleg Noordzee)

<sup>126</sup> Bron: Nationale Havenraad

<sup>127</sup> Definitie van een significant ongeval: Een ongewilde gebeurtenis die een schip overkomt, met als gevolg: (1) schade aan het schip, de vaarweg, het milieu of aan personen niet behorende tot de bemanning, dan wel (2) schade aan personen op het schip, wanneer de oorzaak ten opzichte van schip en bemanning buiten het schip ligt (arbeidsongevallen aan boord worden niet meegerekend). Ongevallen tussen recreatievaartuigen onderling worden niet in de analyses betrokken. (bron: Voortgangsnota Scheepvaartverkeer 1996)

<sup>128</sup> Via het Safety of Life at Sea (SOLAS) verdrag en de Collision regulations (COLREG)

analyse van ongevallen en verkeerspatronen een belangrijke rol. Ook wordt gebruik gemaakt van risicoanalyses.

Internationale harmonisatie en standaardisatie van systemen voor verkeersbegeleiding, radioplaatsbepaling en vaarwegmarkering vindt vooral plaats in de International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA). IALA heeft een belangrijke adviesfunctie richting de IMO en in toenemende mate richting de EU. Nederland heeft een voortrekkersrol vervuld in de IALA. Veel van de ontwikkelde instrumenten zijn te herleiden naar de Nederlandse praktijk.

Naast de zeevaart kent de Noordzee, in toenemende mate, andere gebruiksfuncties zoals zandwinning, energiewinning via offshore-installaties (mijnbouw) en windturbineparken, visserij en recreatievaart. Vanwege de uiteenlopende belangen die hierbij spelen was zorgvuldige afstemming tussen de diverse beleidsterreinen noodzakelijk. Dit heeft geresulteerd in een integrale aanpak van het beheer van de Noordzee via het in 2005 opgestelde Integraal Beheerplan Noordzee 2015<sup>129</sup>.

Hier onder worden de verschillende verkeersinstrumenten beschreven. In de periode 1996 – 2007 hebben diverse acties plaatsgevonden om deze instrumenten in hun samenhang verder te ontwikkelen en te optimaliseren.

## **Instrumenten**

### *Verkeersregels*

De internationale verkeersregels op zee zijn vastgelegd in het COLREG verdrag<sup>130</sup> van de IMO. Nederland heeft een actieve rol gespeeld bij het actueel houden van deze verkeersregels.

### *Routing, clearways en veiligheidszones*

Om het zeevaartverkeer op de Noordzee te ordenen zijn routeringsmaatregelen genomen. Deze routeringsmaatregelen worden via de IMO vastgesteld. Op initiatief van Nederland en Duitsland moeten grotere tankers die zijn geladen met olie, chemicaliën of gas sinds 1997 verplicht gebruik maken van de diepwaterroute. Deze route is verder van de kust gelegen, zodat in het geval van een ongeval de respons tijd groter is voordat eventueel vrijgekomen schadelijke stoffen de Noordzeekust of de Waddenzee bereiken (zie ook hoofdstuk Milieu).

Een andere vorm van routing zijn de verkeersscheidingsstelsels die in drukke vaargebieden worden ingesteld, zoals bijvoorbeeld de verkeersscheidingsstelsels die het in- en uitgaande verkeer in de aanloopgebieden naar grote zeehavens reguleren. Op basis van periodieke monitoring van het scheepvaartverkeer zijn in de afgelopen jaren diverse verbeteringen in de verkeersscheidingsstelsels aangebracht.

In verband met de toename van offshore-installaties en windturbineparken op de Noordzee heeft Nederland een systeem van clearways ingesteld. Een clearway moet vrij blijven van bebouwing. Rondom offshore-installaties en windturbineparken geldt een veiligheidszone waarbinnen geen schepen (inclusief visserij en recreatievaart) mogen varen.

### *Vaarwegmarkering*

Vaarwegmarkering, bijvoorbeeld door middel van boeien en bakens, wordt gebruikt om de grenzen van vaargeulen en routes te markeren en om risicovolle wrakken en ondiepten aan te geven. Op basis van een periodieke beoordeling van de functionaliteit is het vaarwegmarkeringssysteem in de loop der jaren geleidelijk generationaliseerd. Zo zijn de lichtschepen verdwenen en is het gebruik van radar bakens<sup>131</sup> toegenomen.

---

<sup>129</sup> IBN 2015, opgesteld door VenW in samenwerking met VROM, EZ en LNV.

<sup>130</sup> Collision Regulations, 1972

<sup>131</sup> RACONs (Radar Beacons)

### *Plaatsbepaling*

Ten behoeve van de ondersteuning van de navigatie van schepen met een grote diepgang, is in 1998 in de aanloopgeulen van de grotere zeehavens een differentieel Global Positioning System (GPS) aanwezig. Dit systeem heeft een hoge positienauwkeurigheid. Ook is voor de beloodsing van diepstekende schepen (geulschepen) het Haven Naderings Systeem (HANAS) ontwikkeld. De overheid heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld.

### *Verkeersbegeleiding*

Verkeersbegeleiding of VTS<sup>132</sup>, waarbij algemene verkeersinformatie wordt verstrekt, vindt vooral plaats in de aanloopgebieden van zeehavens en in de havens zelf. Er zijn diverse maatregelen genomen om de VTS systemen in de diverse havens en aanloopgebieden in Nederland te moderniseren. Bij VTS worden geen dwingende navigatieaanwijzingen gegeven. De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft bij de gezagvoerder van het schip liggen. De laatste jaren verschuift echter internationaal de focus, met name in drukke vaargebieden, naar een meer dwingende sturing van het scheepvaartverkeer; verkeersleiding in plaats van verkeersbegeleiding.

### *Informatievoorziening*

Mede op Nederlands initiatief heeft de IMO in 2006 gekozen voor de ontwikkeling van een strategisch programma (e-Navigation), dat is gericht op harmonisatie en standaardisatie van de communicatie- en navigatie-informatie aan boord van schepen en de interactie met walvoorzieningen. Ook via IALA participeert Nederland actief in dit programma. Nederland ondersteunt in dit kader ook de doelstellingen van het Europese MarNIS project<sup>133</sup>.

Nederland is, als kuststaat, op grond van internationale verdragen verplicht om informatie ter ondersteuning van de navigatie te verstrekken. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van zeekaarten en via het verstrekken van actuele informatie over het weer en het scheepvaartverkeer. Nederland heeft internationaal een voortrekkersrol vervuld bij de ontwikkeling van het elektronische zeekaartensysteem ECDIS<sup>134</sup>. De informatie in ECDIS kan via automatische dataoverdracht up-to-date worden gehouden. ECDIS ontlast de bemanning van het tijdrovende handmatig corrigeren van de papieren kaarten.

### *Meld- en volgsystemen/Monitorrichtlijn*

Om bij calamiteiten snel en adequaat te kunnen optreden zijn meld- en volgsystemen voor het scheepvaartverkeer ontwikkeld. De meld- en volgsystemen leveren een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van het scheepvaartverkeer en het voorkomen van verontreinigingen. Door elektronische uitwisseling van gegevens tussen havens en kustwachtcentra, waaronder informatie over gevaarlijke lading, beschikt men snel over de relevante informatie.

In Nederland werd vanaf 1996 het systeem NEREUS geïmplementeerd en op Europees niveau het HAZMAT<sup>135</sup> systeem. Vanaf 2005 zijn deze systemen vervangen door het Europese SafeSeaNet. SafeSeaNet komt voort uit de Monitorrichtlijn<sup>136</sup> die in 2004 van kracht is geworden. De Monitorrichtlijn schrijft voor dat schepen zich voor aankomst in een haven en bij vertrek aanmelden. Hierbij moet worden opgegeven welke gevaarlijke lading aan boord is. Nederland heeft een actieve rol gespeeld bij de totstandkoming van de Monitorrichtlijn.

De Monitorrichtlijn bevat verder voorschriften onder meer: het gebruik van een automatisch identificatie systeem (AIS) aan boord van schepen, het gebruik van routeringsystemen, een

---

<sup>132</sup> Vessel Traffic Services

<sup>133</sup> MARNIS (Maritime Navigation and Information Services) is een EU-onderzoeksproject uit het 6<sup>e</sup> Kaderprogramma dat moet leiden tot een geïntegreerd concept van maritieme informatievoorziening en een bijdrage levert aan de e-maritime ontwikkeling.

<sup>134</sup> Electronic Chart Display and Information System

<sup>135</sup> Hazardous Materials

<sup>136</sup> 2002/59/EG

verbod voor het in- en uitvaren van havens bij bijzondere omstandigheden (zoals extreme weersomstandigheden) en voorschriften voor het melden van incidenten en ongevallen op zee. De Monitorrichtlijn verplicht EU lidstaten om een AIS infrastructuur langs de kust aan te leggen en om places of refuge aan te wijzen voor schepen in nood. Nederland heeft deze verplichtingen uitgevoerd.

#### *Beloodsing*

In de aanloopgebieden naar de Nederlandse zeehavens geldt een loodsplicht. De loodsdiensten worden verricht door zelfstandige registerloodsen. Op de Noordzee zelf worden op beperkte schaal vrijwillige loodsdiensten verricht door zelfstandige certificaatloodsen. De rol van de overheid beperkt zich in dit laatste geval tot kwaliteitsbewaking.

Op basis van het advies van de werkgroep Brox uit 1998, om marktwerking bij de loodsdiensten te introduceren, is een beleidsvoornemen opgesteld. Hieraan is vanaf 2000 uitvoering gegeven. Kernpunten van het beleid waren invoering van concurrentie via marktwerking en differentiering en regionalisering van de loodsplicht. Voor wat betreft de introductie van marktwerking is een overgangperiode ingesteld die loopt tot 2019. In deze overgangperiode moeten een aantal financiële knelpunten, waaronder de bestaande kruissubsidiëring tussen verschillende regio's en aanpassingen met betrekking tot de bestaande pensioenafspraken van het Loodswezen, worden opgelost.

Ondertussen is een aanvang gemaakt met de flexibilisering en regionalisering van de loodsplicht. Vanaf 2002 is de algemeen geldende loodsplicht voor schepen langer dan 60 meter komen te vervallen. De grenzen voor de loodsplicht worden per havenregio vastgesteld. Zo is de loodsgrens in Amsterdam en Rotterdam opgerekt naar 70 meter en op de Westerschelde naar 75 meter. De Rijkshavenmeester is bevoegd om schepen die aan bepaalde eisen voldoen te ontheffen van de loodsplicht. Deze mogelijkheid tot ontheffing geldt in Amsterdam en Rotterdam voor schepen tot 90 meter.

#### *Maritieme noodhulp*

De Kustwacht is, op basis van internationale afspraken, verantwoordelijk voor de hulpverlening bij een ongeval op de Noordzee. Dit betreft onder meer het verzorgen van de nood-, spoed- en veiligheidscommunicatie, uitvoeren van search and rescue (SAR) operaties, rampen- en incidentbestrijding en het verlenen van hulp aan de scheepvaart. Het Kustwachtcentrum fungeert daarbij als coördinatiecentrum. De noodzakelijke voorzieningen hiervoor zijn gerealiseerd.

De zeesleper 'Waker' staat als Emergency Towing Vessel (ETV) continu ter beschikking om te kunnen ingrijpen bij dreigende calamiteiten. Sinds 1997 is de 'Waker' voorzien van apparatuur waarmee olieverontreiniging op zee kan worden opgeruimd. Onderzocht wordt of de capaciteit van maritieme noodhulp in Nederland voldoende is.

Een belangrijke partij bij de maritieme noodhulp is de KNRM<sup>137</sup>. De KNRM is een zelfstandige non-profit organisatie die zich als doel stelt 'het redden van mensenlevens op zee'. De KNRM vervult hiermee internationaal voorgeschreven taken, die in andere landen vaak door overheidsdiensten worden uitgevoerd.

#### *Systematisering van het beleid*

Ter onderbouwing van het beleid worden door het MARIN risicoanalyses uitgevoerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het SAMSON-model<sup>138</sup>, waarmee de kans op aanvaringen en de potentiële omvang van olieverontreinigingen (op basis van verkeersintensiteiten en analyses van eerdere ongevallen) kan worden berekend. Ook wordt het effect van eventuele

---

<sup>137</sup> Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij

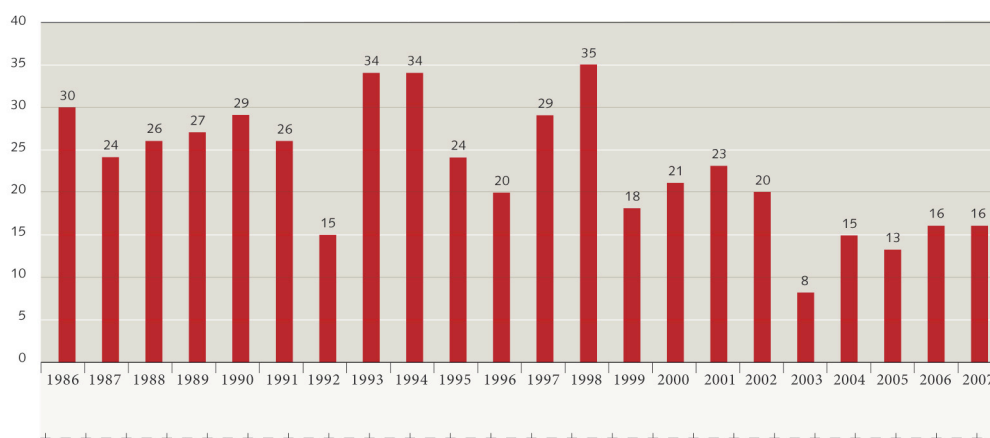
<sup>138</sup> Safety Assessment Model for Shipping and Offshore on the Northsea

maatregelen doorgerekend. De overheid ondersteunt de verdere ontwikkeling van het SAMSON model.

## Resultaat

De effectiviteit van het verkeersveiligheidsbeleid voor de Noordzee wordt getoetst aan de hand van het aantal significante ongevallen per jaar. Sinds 1999 ligt het aantal significante ongevallen op het Nederlandse deel van de Noordzee onder de streefwaarde van 25. Figuur 13 toont het aantal significante ongevallen dat jaarlijks optreedt (zie ook hoofdstuk Milieu). Overigens wordt opgemerkt dat relatief veel vissersschepen bij ongevallen zijn betrokken. In de afgelopen jaren was dit bij meer dan de helft van het aantal ongevallen het geval. Het aantal ongevallen waarbij koopvaardij schepen zijn betrokken ligt in de meeste jaren aanzienlijk lager. In 2007 was bij 3 van de 16 ongevallen een koopvaardij schip betrokken (tabel 10). Slechts in een beperkt aantal gevallen is er sprake van een ongeval met een Nederlands schip.

Figuur 13: Aantal significante ongevallen op het Nederlands deel van de Noordzee 1986 – 2007



Bron: Nederlandse Kustwacht 2007.

Tabel 10: Aantal koopvaardij schepen betrokken bij significante ongevallen op het Nederlandse deel van de Noordzee

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ongevallen	21	23	20	8	16	13	16	16
Ongevallen waarbij koopvaardij schepen betrokken zijn	16	16	16	4	8	8	7	3

Bron: Nederlandse Kustwacht.

## 4.3 Veiligheid van schip, bemanning en (be)lading

### Doelstellingen

**Stabilisatie van het aantal ongevallen met Nederlandse schepen wereldwijd.**

**Verbeteren van de veiligheid van schepen in het algemeen.**

### Permanente verbetering van de veiligheid op zee.

Bronnen Diverse begrotingsteksten en Nota Mobiliteit 2004

#### Toelichting

Voor veilige zeevaart zijn naast verkeersmaatregelen ook veilige schepen nodig. Dit is niet alleen in het belang van de opvarenden van deze schepen, maar ook voor de bewoners van kustgebieden, het mariene milieu, de infrastructuur en de overige gebruikers van de zee. Als belangrijke havenstaat en kuststaat heeft Nederland niet alleen een belang bij veilige schepen onder Nederlandse vlag, maar juist ook bij de veiligheid van de buitenlandse schepen. Van alle handelsschepen in de druk bevaren Nederlandse wateren vaart naar schatting 85 tot 90% onder buitenlandse vlag<sup>139</sup>.

Handhaving van de veiligheidsregelgeving vindt dan ook niet alleen plaats op Nederlandse schepen (waarvoor Nederland als vlaggenstaat verantwoordelijkheid is) maar nadrukkelijk ook op de buitenlandse schepen in de Nederlandse havens.

#### Instrumenten

##### Constructie van het schip

Maatregelen voor de verbetering van de constructie van schepen zijn in internationaal verband vaak tot stand gekomen als reactie op een ongeval. Verder wordt de bestaande regelgeving regelmatig herzien. Dit gebeurt onder meer om te zorgen dat de regelgeving up-to-date blijft (bijvoorbeeld bijhouden van de stand der techniek). Deze herzieningen vormen vaak ook een aanleiding voor aanscherping of aanvulling van de regelgeving.

##### Stabiliteit

Met name op de Noordzee en de Oostzee varen veel RoRo ferryschepen. Deze schepen nemen vaak zowel vracht als passagiers mee. De rampen met de Herald of Free Enterprise (1987) en de Estonia (1994) hebben tot een aanzienlijke wijziging van de stabiliteitseisen voor RoRo ferries 'in lekke toestand' (de zogenaamde lekstabiliteit) geleid. Nederland heeft bij deze wijzigingen een vooraanstaande rol gespeeld. Hierbij is gebruik gemaakt van onderzoek dat is uitgevoerd door MARIN en de Technische Universiteit Delft. De stabiliteitseisen zijn gezamenlijk door een aantal noordwest Europese landen opgesteld en vastgelegd in het Stockholm agreement van 1996. De EU heeft deze stabiliteitseisen in 2003 overgenomen en vastgelegd in een richtlijn<sup>140</sup>. Naar aanleiding van onderzoek<sup>141</sup> wordt momenteel in de EU bekeken of voor het type RoRo schepen met een extra ruim onder het rijdek aanvullende regelgeving nodig is.

Nederland heeft ook een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van geharmoniseerde probabilistische lekstabiliteitseisen voor vrachtschepen en passagiersschepen. Deze eisen worden in 2009 van kracht en hebben de kenmerken van doelregelgeving.

Het kapseizen het Nederlandse containerschip Dongedijk in 2000 bij Port Said is uitgebreid onderzocht. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek<sup>142</sup> is dat het veiligheidsniveau van bepaalde typen kleine containerschepen negatief wordt beïnvloed door het ontwerp. Dit

---

<sup>139</sup> Op basis van informatie van het Havenbedrijf Rotterdam, Haven Amsterdam en de haven van Antwerpen

<sup>140</sup> 2003/25/EG

<sup>141</sup> Voortkomend uit het Europese onderzoek Harmonisation of Rules and Design Rationale (HARDER)

<sup>142</sup> Capsize risk analysis for a small containership, MARIN, augustus 2006 en Safety of container shipping, summary report phase 3a & 3b and final report, 23 december 2005, TU Delft.

ontwerp is gericht op het minimaliseren van het vrijboord, waardoor de GT waarde<sup>143</sup> van het schip zo klein mogelijk wordt gehouden. De GT waarde van een schip is vaak in belangrijke mate bepalend voor de hoogte van de haventarieven. De resultaten van het onderzoek zijn met succes in de lopende discussies over dit onderwerp in de IMO ingebracht.

#### *Brandbescherming en reddingmiddelen*

Mede op initiatief van Nederland zijn de bepalingen van het SOLAS verdrag over de constructieve brandbescherming van schepen herzien. Hierbij is ook de mogelijkheid voor het toepassen van doelregelgeving geschapen. Geconstateerd wordt echter dat de Nederlandse reders hier niet op grote schaal gebruik van maken. Alleen in de jachtbouw wordt deze doelregelgeving op beperkte schaal toegepast. Nederland heeft ook het initiatief genomen om de gedetailleerde regelgeving voor reddingmiddelen uit het SOLAS verdrag te vervangen door doelregelgeving.

#### *Navigatiemiddelen*

Op Nederlands initiatief is de regelgeving betreffende de veiligheid van navigatie uit het SOLAS verdrag herzien. Het belangrijkste doel hierbij was om de voorschriften voor de navigatie-uitrusting van een schip aan te passen aan de technologische ontwikkelingen. Verouderde en achterhaalde voorschriften zijn geschrapt en er is meer ruimte in de regelgeving ontstaan om zelf een keuze te maken welke navigatieapparatuur op het schip wordt geplaatst. Aan de andere kant zijn bij de herziening sommige nieuwe systemen verplicht gesteld. Dit betreft met name de VDR<sup>144</sup> en AIS<sup>145</sup>. Ook operationele bepalingen van de regelgeving op het gebied van rapportage en verkeersbegeleiding zijn grondig herzien.

#### *Passagiersschepen en hogesnelheidsschepen*

Mede op initiatief van Nederland is de veiligheid van de steeds groter wordende passagiersschepen op de agenda van de IMO gezet<sup>146</sup>. Een specifiek aandachtspunt hierbij is het nemen van maatregelen waardoor bij een ongeval het drijfvermogen van het passagiersschip zoveel mogelijk intact blijft. Het schip is daardoor in staat om een haven te bereiken of kan op een veilige wijze worden geëvacueerd.

In 2000 heeft Nederland in de IMO voorstellen gedaan voor herziening van de veiligheidsregelgeving voor hogesnelheidsschepen<sup>147</sup>. Aanleiding hiervoor was de komst van een hogesnelheidsferry onder Nederlandse vlag, die ging varen tussen Hoek van Holland en Harwich. De Nederlandse voorstellen zijn aangenomen. Overigens is de hogesnelheidsferry wegens hoge brandstofkosten begin 2007 uit de vaart genomen.

#### *Doelvoorschriften voor bulkcarriers en tankers*

In 2004 is in IMO verband gestart met de ontwikkeling van doelvoorschriften voor de constructie van bulkcarriers en tankers. De voorschriften worden gekoppeld aan de geplande levensduur, de te vervoeren lading en het vaargebied van het schip. Nederland is bij dit proces betrokken geweest.

#### *Verbeteren van de veiligheid door innovatie*

Het Nederlandse bedrijfsleven heeft in de jaren '90 het 'open top containerschip' ontwikkeld. Met dit type schip is een aanzienlijk snellere ladingbehandeling mogelijk dan bij conventionele schepen. Ook is het door de specifieke constructie vrijwel onmogelijk dat containers over boord slaan. Omdat het open top schip geen dekluisen heeft werd het aanvankelijk, op basis van de bestaande voorschriften, als onveilig beschouwd. Nederland heeft zich er met succes in de IMO voor ingezet dat alternatieve maatregelen om te veiligheid

---

<sup>143</sup> Gross Tonnage

<sup>144</sup> Voyage Data Recorder (black box voor schepen)

<sup>145</sup> Automatisch Identificatie Systeem

<sup>146</sup> In de scheepvaart heeft, met name bij de containerschepen en de passagiersschepen, de afgelopen 10 jaar een aanzienlijke schaalvergroting plaatsgevonden.

<sup>147</sup> High Speed Craft code



te waarborgen (hogere vrijboorden, extra pompcapaciteit en een alternatief brandblussysteem) erkend werden, zodat dit type schip toch de vereiste veiligheidskwalificaties kreeg. Dit is één van de eerste succesvolle toepassingen van doelregelgeving, die het innoverende vermogen van de Nederlandse maritieme sector heeft gestimuleerd. Toch is het niet tot een echte doorbraak van het open-top containerschip gekomen. Hiervoor worden meerdere oorzaken aangegeven. Zo gelden in sommige havens voor deze schepen aanzienlijk hogere haventarieven doordat de GT waarde hoger is dan bij conventionele containerschepen van vergelijkbare grootte. Er zijn ook enkele meer operationele, markt gerelateerde oorzaken.

#### *Traditionele zeilschepen*

De Nederlandse vloot kent een categorie zeegaande traditionele zeilschepen. Deze schepen worden met name binnen Europa ingezet. Voor dit type schepen bestaat geen internationaal geaccepteerde veiligheidsstandaard. Nederland heeft daarom in de jaren '90 een nationale veiligheidsstandaard ontwikkeld. Andere landen in Europa hebben soortgelijke standaards ontwikkeld. De afspraak is dat landen de veiligheidsstandaarden van elkaar accepteren, onder de voorwaarde dat de zeilschepen niet op commerciële basis worden ingezet. Dit blijkt in de praktijk wel het geval te zijn, waardoor de Nederlandse schepen in buitenlandse havens problemen ondervinden. Om dit probleem op te lossen werkt Nederland samen met enkele andere landen aan een Europese veiligheidsstandaard.

#### **Lading en belading**

##### *Vastzetten van lading*

Containers die over boord slaan kunnen een veiligheids- en milieuprobleem opleveren, vooral wanneer de containers gevaarlijke stoffen bevatten. Naar schatting komen jaarlijks wereldwijd enkele duizenden containers in zee terecht. Sinds 2000 kwamen er 8 a 9 containers per jaar vanaf schepen in de Noordzee terecht<sup>148</sup>. Dit aantal is zeer klein wanneer het wordt afgezet tegen het totaal aantal vervoerde containers. Zo sloeg de haven van Rotterdam in 2006 bijna 6 miljoen containers over<sup>149</sup>. Het verlies van containers lijkt hiermee in omvang beperkt. De afgelopen jaren zijn er echter enkele incidenten op de Noordzee geweest waarbij in één keer relatief grote hoeveelheden containers tegelijk over boord sloegen. Dit betrof met name incidenten met grote containerschepen. In 2006 kwamen bij drie verschillende incidenten in totaal 67 containers in zee terecht en in 2007 waren dat er 55 als gevolg van twee incidenten. De gevolgen van deze incidenten waren beperkt. Wanneer de containers schadelijke of gevaarlijke stoffen hadden bevat hadden de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn. Om deze reden heeft Nederland aandacht voor dit onderwerp. Nederland heeft in IMO verband actief bijgedragen aan het Cargo Securing Manual. Dit heeft nationaal een vervolg gekregen met het project Lashing@sea dat door MARIN wordt uitgevoerd. In dit project wordt bekeken of de bestaande voorschriften voor het vastzetten van containers nog toereikend zijn, mede gezien de toenemende grootte van de containerschepen.

##### *Regelgeving voor vrijboord bij baggerschepen*

Het Load-line verdrag van de IMO uit 1966 bepaalt het minimale vrijboord van een schip. Het vrijboord vormt een belangrijke parameter voor de stabiliteit van het schip. Baggerschepen kunnen, doordat zij anders geconstrueerd zijn dan koopvaardischepen, op basis van deze regelgeving niet effectief benut worden. Nederland heeft daarom op nationaal niveau specifieke regelgeving met betrekking tot het vrijboord voor baggerschepen opgesteld. De baggerschepen kunnen hierdoor meer bagger vervoeren, zonder dat de veiligheid wordt aangetast. Een aantal landen heeft deze regels inmiddels aanvaard. In internationaal verband wordt dit onderwerp verder opgepakt.

---

<sup>148</sup> Bron: Nederlandse Kustwacht

<sup>149</sup> Bron: Havenbedrijf Rotterdam

## Bemanning en veiligheidsorganisatie van de reder

### *Human factor/Fatigue*

Uit onderzoek blijkt dat menselijk falen vaak een bepalende rol speelt bij ongevallen met zeeschepen<sup>150</sup>. Als belangrijke oorzaak komt vermoeidheid (fatigue) naar voren. Vermoeidheid ontstaat bijvoorbeeld door leef- en werkomstandigheden aan boord, zoals lange werktijden, geluid en trillingen, maar ook door een groeiende druk op de bemanning als gevolg van een toename van administratieve taken, een toenemende inspectiedruk en kortere ligtijden in havens. Omdat de bemanningskosten een belangrijk bestanddeel van de operationele kosten van een schip vormen, is de druk op de bemanningssterkte groot.

Er wordt gezocht naar structurele oplossingen, waarvan is aangetoond dat ze werken. In de IMO is voornamelijk gekozen voor het aanscherpen van de opleidingseisen in het STCW verdrag<sup>151</sup>. In het bijzonder zijn de eisen voor de bemanning van passagierschepen en de voorschriften voor het vaststellen van de medische geschiktheid van zeevarenden aangescherpt. De STCW voorschriften zijn via de Zeevaartbemanningswet (ZBW) in de Nederlandse wetgeving vastgelegd. Deze ZBW is in 2002 aan de eisen van de tijd aangepast, onder meer door het opnemen van een verplichting tot het volgen van aanvullende opleidingen en trainingen door zeevarenden.

### *Veiligheidscultuur*

Het Nederlandse beleid is gericht geweest op het bevorderen van een veiligheidscultuur, zowel aan boord van schepen als bij de walorganisatie. Dit principe is internationaal vastgelegd in de ISM Code. Nederland heeft actief aan de totstandkoming van de ISM code, die vanaf 1998 wereldwijd van kracht is geworden, meegewerkt. Een beschrijving van enkele projecten die waren gericht op het stimuleren van een veiligheidscultuur is terug te vinden in de paragraaf Quality Shipping van het hoofdstuk Economie.

## Handhaving

### *Havenstaatcontrole (Port State Control)*

Nederland is aangesloten bij de Paris MoU Port State Control organisatie. Bij de Paris MoU zijn 27 landen aangesloten, die afspraken maken over controles van buitenlandse schepen in hun havens. Het Paris MoU gebied omvat Europa en het noord Atlantisch gebied. Wereldwijd zijn er nog 8 andere Port State Control organisaties<sup>152</sup>. Via een Europese richtlijn<sup>153</sup> zijn de doelstellingen en de werkwijze van de Paris MoU verplicht gesteld voor de Europese lidstaten. Deze richtlijn is naar aanleiding van de ongevallen met de Erika (1999) en Prestige (2002) verder aangescherpt. Een audit 'Implementatie en uitvoering van de richtlijn Havenstaatcontrole' door de EU in 2005 is voor Nederland positief uitgevallen.

Bij de havenstaatcontroles hebben de inspectieautoriteiten (in Nederland IVW<sup>154</sup>) de bevoegdheid om schepen aan te houden, wanneer de veilige vaart in het geding is. Het schip kan in dat geval pas weer uitvaren wanneer de geconstateerde gebreken verholpen zijn. Tot enkele jaren geleden gold voor de havenstaatcontroles een kwantitatieve verplichting. 25% van het aantal buitenlandse schepen in een haven moest worden gecontroleerd. Dit had als negatief effect dat kwalitatief goede schepen onevenredig vaak gecontroleerd werden. Dit gold zeker ook voor Nederlandse schepen, die vooral actief zijn in short sea shipping en daarmee relatief vaak havens aanlopen. Nederland heeft zich internationaal sterk gemaakt voor een meer kwalitatieve benadering op basis van risicoanalyses. Dit heeft geleid tot aanvullende EU regelgeving, waarbij vanaf 2003 alle geïdentificeerde risicoschepen minimaal

<sup>150</sup> 'Seafarer fatigue: The Cardiff research programme', Cardiff University, 2006, 'Fatigue in the shipping industry', TNO, 2005 en 'Ships with only two navigators on board', Swedish Maritime Inspectorate, 2004.

<sup>151</sup> Standards of Training, Certification and Watchkeeping

<sup>152</sup> Waaronder de Tokyo MoU, de Indian Ocean MoU en de Mediterranean MoU.

<sup>153</sup> 95/21/EG

<sup>154</sup> Inspectie Verkeer en Waterstaat

één keer per 6 maanden moeten worden gecontroleerd, wanneer zij zich in EU havens bevinden. Dit vergroot de pakkans van slechte schepen en beperkt de controledruk op goede schepen. De EU heeft in het derde maritieme veiligheidspakket van 2006<sup>155</sup> voorstellen gedaan om risicoanalyse nog verder centraal te stellen in het Port State Control regime.

#### *Vlaggenstaatcontrole*

Vlaggenstaten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de schepen in hun register en hebben de verplichting om deze kwaliteit te handhaven. Hierbij nemen klassenbureaus in toenemende mate taken van de publieke overheid over. Dit betreft taken als het uitvoeren van inspecties en de afgifte van certificaten en vergunningen. Nederland heeft zich binnen de EU sterk gemaakt voor verscherpte eisen voor de erkenning van en toezicht op de klassenbureaus (tweedelijns toezicht). Naast het uitvoeren van inspecties ten behoeve van certificering, houdt de vlaggenstaat ook toezicht door periodieke handhavende inspecties. Deze handavingsinspecties zijn grotendeels gebaseerd op risicoanalyses. Zo heeft IVW de afgelopen jaren inspectieprogramma's uitgevoerd op het gebied van bemanning, security, arbeidsomstandigheden en milieu.

#### *Handhaving op de Noordzee*

Rijkswaterstaat (RWS) is verantwoordelijk voor het Nautisch beheer op de Noordzee en draagt vanuit deze rol ook bij aan het veilig, vlot en milieuvriendelijk afwickelen van de scheepvaart op de Noordzee. Er zijn meerdere wettelijke kaders die om effectief toezicht vragen en indien nodig corrigerend optreden door RWS. Het gaat hierbij met name om overtredingen op het terrein van de voorangsregels in de verkeersscheidingsstelsels, de verplichte routing van schepen met gevaarlijke stoffen en de lozingsvoorschriften.

Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de Noordzee. Dit gebeurt in Kustwachtverband. Hiertoe is de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN) ingesteld die de aansturing van de Kustwacht verricht voor wat betreft de handhaving van wettelijke voorschriften op de Noordzee. Het gaat daarbij om de resultaatgebieden algemene handhaving, milieu, verkeer en visserij en alle werkzaamheden die nodig zijn voor het ontwikkelen, vaststellen en evalueren van het maritieme handavingsbeleid op deze terreinen<sup>156</sup>. Voor de uitvoering van de handhavingstaken maakt de Kustwacht gebruik van onder meer vliegende en varende surveillances, satellietbeelden, radar informatie, het automatische identificatie systeem (AIS) en een speciaal hiertoe ingerichte handavingsdesk op het Kustwachtcentrum.

## **Resultaat**

Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen voor de veiligheid van de schepen geformuleerd. Onderstaande gegevens geven een beeld van het veiligheidsniveau van de mondiale zeevaart en de Nederlandse vloot.

---

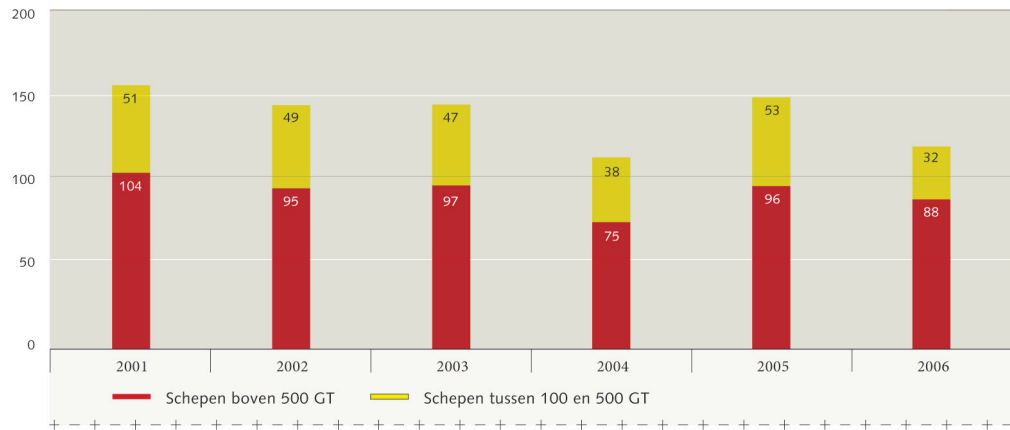
<sup>155</sup> COM (2005) 585 final

<sup>156</sup> De Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN) stelt prioriteiten vast, onder meer op basis van risicoanalyses. Zo zijn te noemen: a) vervoer van illegaal afval, wapens, munitie en drugs; b) lozingen van schadelijke en gevaarlijke stoffen; c) fraude en valsheid in geschrifte; d) overtreden verkeersregels; e) het niet melden van grensoverschrijding/nadering Nederlandse kust/zieken aan boord, vervalste documenten, verstekelingen; f) bemanning voldoet niet aan eisen; g) illegale visserijwerktuigen; h) aanslagen of gijzelingen.

## De mondiale zeevaart

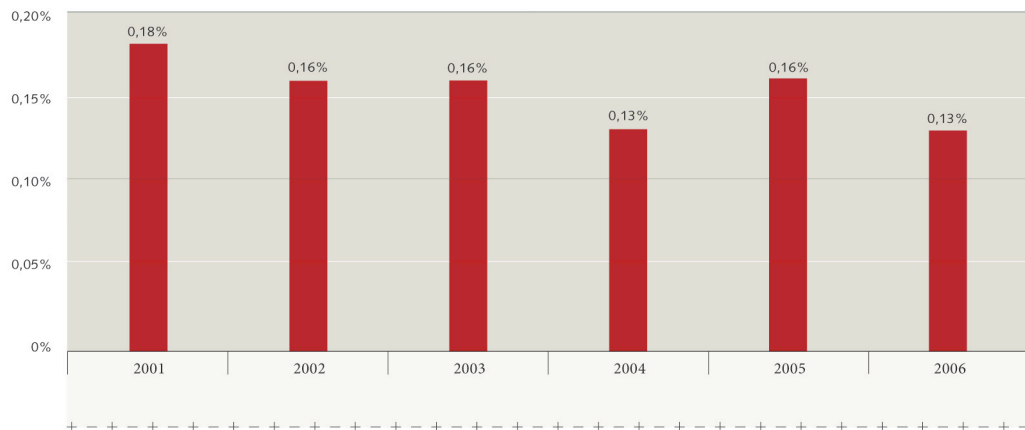
Het aantal schepen dat wereldwijd vergaat is over de afgelopen jaren redelijk constant.

**Figuur 14:** Aantal schepen (vallend onder de reikwijdte van IMO verdragen) dat jaarlijks verloren gaat door aan veiligheid gerelateerde oorzaken



Bron: IMO, 2007.

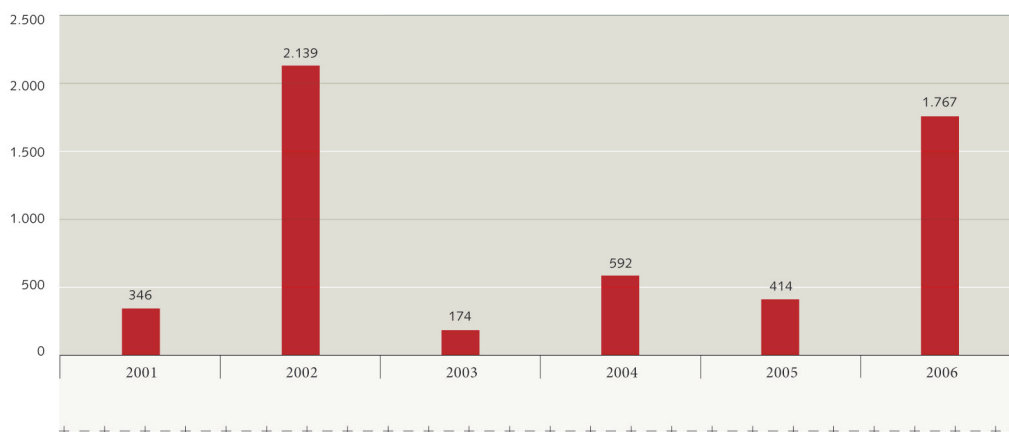
**Figuur 15:** Percentage van de wereldvloot (vallend onder de reikwijdte van IMO verdragen) dat jaarlijks verloren gaat door aan veiligheid gerelateerde oorzaken



Bron: IMO, 2007.

Het aantal doden dat wereldwijd op zeeschepen valt wordt sterk beïnvloed door ongevallen waarbij veel slachtoffers zijn te betreuren (figuur 16). Dit is met name het geval bij ongevallen met veerboten. Zo zijn de hoge aantallen in 2002 en 2006 te verklaren door ongevallen met veerboten in Gambia, Bangladesh en op de Rode Zee

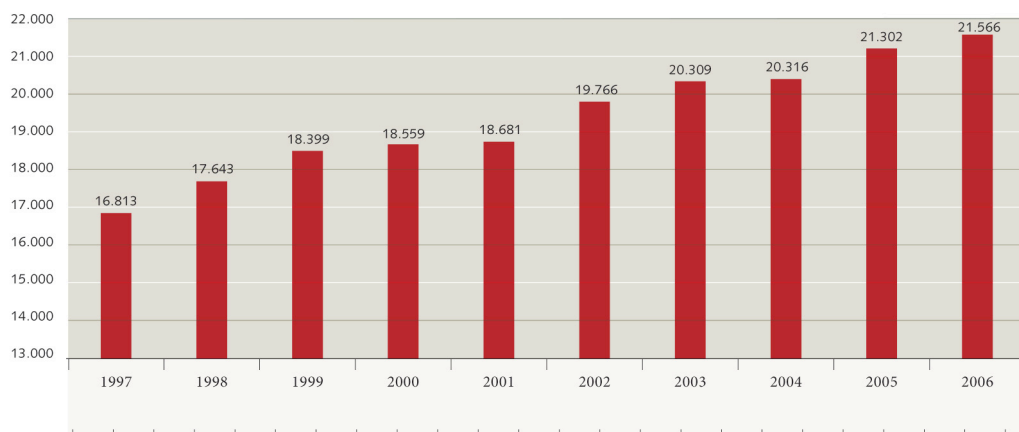
**Figuur 16: Aantal doden wereldwijd op zeeschepen (vallend onder de reikwijdte van IMO verdragen en andere maatregelen)**



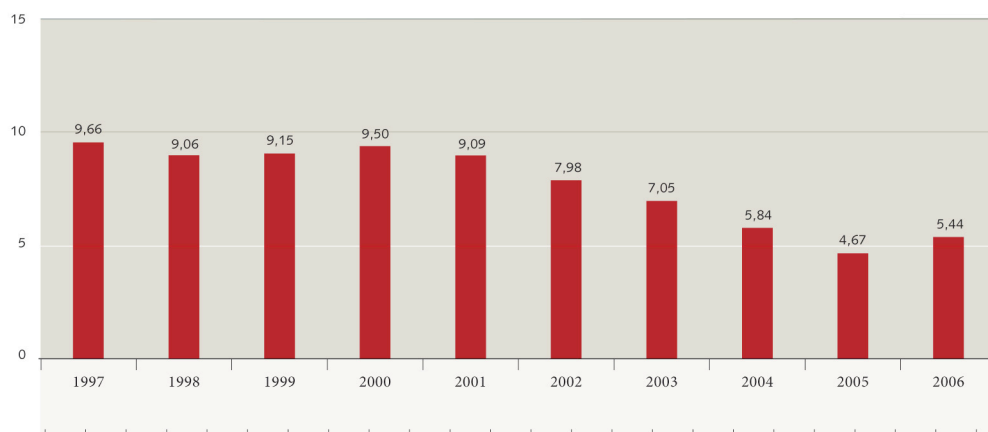
Bron: IMO, 2007.

Het aantal Paris MoU havenstaatcontroles is over de afgelopen 10 jaar toegenomen (figuur 17). Het aantal aanhoudingen van schepen (als percentage van het aantal uitgevoerde inspecties) is echter de afgelopen 10 jaar gedaald (figuur 18). Uit de daling van het aantal aanhoudingen kan worden afgeleid dat het aantal onveilige schepen in de Europese wateren geleidelijk afneemt. De Port State Control organisaties in andere werelddelen laten een minder sterke daling van het aanhoudingspercentage te zien.

**figuur 17: Aantal inspecties in de periode 1997-2006 door de bij Paris MoU aangesloten landen**



**Figuur 18: Aanhoudingen in de periode 1997-2006 als percentage van het aantal uitgevoerde inspecties door de Paris MoU landen**



Bron: Paris MoU jaarrapport 2006.

## De Nederlandse vloot

De Nederlandse vloot is relatief veilig te noemen. Zo neemt Nederland over het algemeen een goede positie in op de Paris MoU ranglijst. Nederland heeft jarenlang een positie in de top 10 van de 'White List' van goed presterende vlaggen in genomen, het jaar 2006 vormde daarop echter een uitzondering (tabel 11). Tegenover de daling op de Paris MoU ranglijst staat een stijging op de ranglijst van de Tokyo MoU (Aziatisch vaargebied) in 2006 van plaats 20 naar plaats 14<sup>157</sup>. Ook bij Port State Control organisaties elders in de wereld, zoals de Indian Ocean MoU scoort Nederland goed. Het aanhoudingspercentage over de afgelopen drie jaar ligt ver onder het gemiddelde van deze organisatie. In 2005 en 2006 was er zelfs geen enkele aanhouding van een Nederland schip in deze regio.

Tabel 11: Positie van Nederland op de Paris MoU ranglijst in de periode 1999 – 2006

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
5	7	6	7	6	7	7	16

Bron: IVW, 2006.

Er werden op Nederlandse schepen, bij de havenstaatcontroles in het Paris MoU gebied in 2006, met name tekortkomingen geconstateerd op het gebied van certificaten, security en veiligheidsmanagement. Voor slechts een beperkt deel werd dit veroorzaakt door een onjuiste afgifte van certificaten door de inspectie in Nederland

## 4.4 Resultaten en conclusies

De overheid is op een groot aantal veiligheidsdossiers actief geweest. Op tal van terreinen zijn maatregelen genomen, acties in gang gezet en is wet- en regelgeving tot stand gekomen. Het beleid voor de verkeersveiligheid op de Noordzee en de aanlooproutes naar de zeehavens is succesvol geweest. Er is een samenhangend pakket van verkeersmaatregelen en voorzieningen tot stand gebracht. Het aantal significante ongevallen op het Nederlandse deel van de Noordzee ligt sinds 1999 onder de streefwaarde van 25.

Met de ontwikkelde meld- en volgsystemen kan bij calamiteiten op de Noordzee eerder en adequater worden ingegrepen. Met het verplichte gebruik van de diepwaterroute voor grote tankers is de kans op negatieve gevolgen voor de Waddenzee en de Noordzeekust bij een ongeval verkleind. De genomen maatregelen en voorzieningen op het gebied van maritieme noodhulp dragen bij aan de doelstelling om de gevolgen van ongevallen in termen van slachtoffers en schade aan het milieu terug te dringen.

Het aantal onveilige schepen in EU wateren is over de afgelopen 10 jaar afgenomen. Het is echter onduidelijk is of de onveilige schepen elders in de wereld worden ingezet of dat zij gerepareerd dan wel gesloopt zijn. Wereldwijd is het aantal schepen dat vergaakt redelijk constant. Het aantal doden dat jaarlijks valt wordt sterk beïnvloed door het soort ongeval (bijvoorbeeld ongevallen met veerboten in de periode 1996 – 2007).

De Nederlandse vloot heeft in de periode 1996–2006 bij de havenstaatcontroles in het kader van de Paris MoU goed gescoord. Nederland behoorde tot de top 10 van best presterende landen. In 2006 is Nederland echter gedaald van plaats 7 naar plaats 16.

<sup>157</sup> jaarbericht 2006, IVW

In 2007 is Nederland onderworpen geweest aan een VIMSAS<sup>158</sup> audit. De resultaten hiervan waren positief. Nederland scoorde goed op onderwerpen als de implementatieprocedures voor IMO regelgeving en de manier waarop de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW)<sup>159</sup> toezicht houdt op de klassenbureaus<sup>160</sup>. Geconstateerd is dat de betrokken overheidsorganisaties efficiënt te werk gaan. Ook de proactieve manier waarop de Kustwacht<sup>161</sup> omgaat met schepen met gevaarlijke lading kreeg een positief oordeel. Wel is geconstateerd dat Nederland geen algemene strategie heeft voor de implementatie en handhaving van de verplichte IMO instrumenten. Verbeterpunten lagen verder in de frequentie waarmee bepaalde typen reddingsoefeningen worden gehouden en de jaarlijkse melding aan de IMO van afgegeven ontheffingen voor vaarbevoegdheden van bemanningen.

## 4.5 Aandachtspunten Veiligheid

Hoewel het veiligheidsniveau van de zeevaart de afgelopen jaren over het algemeen constant is gebleven en in sommige gevallen is verbeterd, zal blijvende aandacht voor veiligheid van de zeevaart noodzakelijk zijn. Veel internationale veiligheidsregelgeving is in het verleden tot stand gekomen naar aanleiding van ongevallen. In het streven naar een permanente verbetering van de veiligheid moeten de ontwikkelingen in de markt worden gemonitord en getoetst aan de bestaande regelgeving, waarmee een meer risicogebaseerde benadering zal worden gehanteerd. Hier onder volgen enkele specifieke aandachtspunten.

### Schaalvergroting en toename diversiteit scheepvaartverkeer

De afgelopen jaren heeft in de zeevaart een schaalvergroting plaatsgevonden. Met name containerschepen en passagiersschepen zijn fors groter. In 2000 was een gemiddeld containerschip tussen de 4500 en 5000 TEU groot. Tegenwoordig meten de grootste containerschepen 11.000 TEU of meer. Het einde van deze trend is nog niet in zicht, voor een gemiddeld containerschip is in 2010 een grootte van 10.500 TEU voorspeld<sup>162</sup>. Tien jaar gelden bevonden zich op een groot passagiersschip zo'n 2000 personen, tegenwoordig zijn dit er 4000 of meer. Verder zijn schepen ook sneller geworden. De invloed van deze ontwikkelingen op de veiligheidsrisico's moet worden gemonitord. Zo wordt momenteel onderzoek verricht naar de consequenties van de schaalvergroting voor de benodigde reddingcapaciteit.

In de havenaanloopgebieden en langs de kust zal het scheepvaartverkeer niet alleen drukker, maar ook meer divers van samenstelling worden. Naast de handelsvaart, zeesleepvaart en baggerij is er de visserij en een toenemend recreatief gebruik van de Noordzee door de pleziervaart. Schepen met verschillende manoeuvreercharacteristieken, groottes en snelheden komen op een klein gebied samen. Wat dit concreet zal gaan betekenen voor de veiligheid op de Noordzee is niet bekend. Op basis van de beschikbare ongevals cijfers valt nu nog geen trend op te maken.

### Toenemend ruimtegebruik op de Noordzee

Voor de toekomst wordt een verdere groei van de ladingstromen verwacht<sup>163</sup>. Ramingen van het CPB laten zelfs bij het meest voorzichtige scenario een groei zien van de containeroverslag in de Nederlandse havens<sup>164</sup>. Naar verwachting zal ook het aantal schepen

---

<sup>158</sup> Voluntary IMO Member State Audit Scheme

<sup>159</sup> De Inspectieverkeer en Verkeer en Waterstaat (toezichteenheid Zeevaart) houdt toezicht op Nederlandse redrijen, de kwaliteit en kwantiteit van de bemanning, de technische staat van Nederlandse en buitenlandse schepen de bedrijfsvoering aan wal, goederen (waaronder gevaarlijke stoffen) en klassenbureaus.

<sup>160</sup> Erkende organisaties die in opdracht van de Inspectie werkzaamheden uitvoeren.

<sup>161</sup> De Nederlandse Kustwacht is verantwoordelijk voor dienstverlening en handhaving op de Noordzee. Onder dienstverlening vallen taken als rampen- en incidentenbestrijding, "search and rescue" en maritieme hulpverlening. Handhavingstaken vinden plaats in het kader van onder meer de algemene politietaken, douanetoezicht, grensbewaking en wetgeving (milieu, visserij, mijnbouw en scheepvaart).

<sup>162</sup> Ocean Shipping Consultants (2006) in Annual report 2006 – 2007, European Seaports Organisation

<sup>163</sup> Clarksons Research 2007

<sup>164</sup> Aanpassing WLO scenario's voor het containervervoer, Centraal Planbureau, december 2006.

in Nederlandse wateren toenemen<sup>165</sup>, daarbij is nog onduidelijk wat invloed van de hierboven genoemde schaalvergroting zal zijn op het aantal scheepsbewegingen in de Nederlandse wateren in de toekomst.

Naast een toename van het containervervoer wordt ook een toename verwacht van (nieuwe<sup>166</sup>) bulkstromen van en naar de Nederlandse havens. Zo zullen de plannen voor de aanleg van LNG-terminals in de haven van Rotterdam en de Eemshaven leiden tot een toename van het LNG-transport. LNG tankers zijn risicoschepen met eigen veiligheidskarakteristieken, die in het drukke scheepvaartverkeer moeten worden ingepast.

De sterk in opkomst zijnde aanleg van windturbineparken op zee heeft tot gevolg dat de beschikbare ruimte voor de zeevaart kleiner wordt. Nieuwe locaties voor windturbineparken moeten zorgvuldig worden gepland met het oog op de risico's voor de zeevaart. De veiligheidsrisico's van windturbineparken zijn onderwerp van discussie. Het SAMSON-model wordt verder ontwikkeld om adequate risicoberekeningen te kunnen uitvoeren.

### **Visserij**

Visserij schepen zijn relatief vaak betrokken bij een ongeval op de Noordzee. Wel is over de afgelopen jaren gezien sprake van een neerwaartse tendens in het aantal ongevallen op Nederlandse zeevissersschepen. Onderzoek wijst echter niet uit dat de zeevisserij veiliger is geworden<sup>167</sup>. Beleidsmatige aandacht blijft daarom nodig.

### **Human factor**

Het werken aan oplossingen voor menselijk falen blijft een belangrijk onderwerp. Aangescherpte regelgeving voor bemanning en walorganisatie heeft nog geen meetbaar effect gehad. De problematiek is complex. Nationaal en internationaal wordt actief naar oplossingen gezocht.

### **Verkeersmanagement en informatievoorziening**

Er vinden veel (technische) ontwikkelingen plaats op het gebied van verkeersmanagement en informatievoorziening voor het zeevaartverkeer. Dit leidt onder meer tot een steeds verdere integratie van systemen. Hierbij is ook een trend zichtbaar waarbij wordt overgegaan van verkeersbegeleiding naar verkeersleiding. Het is van belang om goed aangesloten te blijven bij de internationale ontwikkelingen. In internationaal verband is al een groot aantal afspraken gemaakt over de kaders en regelgeving rond verkeersmanagement. In Nederland moeten de harmonisatie van de verschillende (scheeps)systemen, en de onderlinge afstemming van het dynamisch verkeersmanagement op de verschillende vaargebieden (zee, havens, binnenwateren), nog verder verbeterd worden.

Een relevante ontwikkeling daarbij is dat de grote intercontinentale schepen steeds vaker per continent maar enkele havens (hubs) aandoen, vanwaar de lading verder wordt verdeeld via kleinere zeeschepen, binnenvaart, trein en wegvervoer. Bij de internationale concurrentieslag tussen de West-Europese havens om zich tot hub te ontwikkelen zijn goede achterlandverbindingen van cruciaal belang. De zeevaart zal daarbij in toenemende mate gezien moeten worden als één van de vervoersmodaliteiten binnen de gehele logistieke keten. Een goede afstemming van het beleid op het gebied van zeevaart, binnenvaart en zeehavens is vereist om een goede en veilige doorstroming te kunnen realiseren.

### **Internationale inzet, implementatie en handhaving**

Een belangrijk uitgangspunt blijft voor Nederland dat effectieve en handhaafbare bestaande regelgeving de voorkeur heeft boven nieuwe regelgeving. Een belangrijk bestanddeel van de

---

<sup>165</sup> Zo laten de prognoses van het Havenbedrijf Rotterdam een oplopende stijging van het aantal scheepsbewegingen in 2010, 2020 en 2035 zien.

<sup>166</sup> Het gaat hierbij om bijvoorbeeld biomassa, methanol, waterstof en afvalwerking.

<sup>167</sup> IVW, Quick scan veiligheid visserij, 2007.



werkzaamheden blijft het implementeren, handhaven en up-to-date houden van bestaande regelgeving. Nederland zal in navolging van de VIMSAS audit een strategie voor implementatie en handhaving van IMO regelgeving opstellen.

De IMO, EU en ook IALA blijven de belangrijkste organisaties waar internationale veiligheidsregelgeving (en milieuregelgeving) tot stand komt. Om de effectiviteit van de internationale inzet verder te verhogen zal meer nadruk gaan liggen op het afstemmen van de standpunten in EU verband, om zo meer draagvlak te creëren voor het Nederlandse optreden in de IMO. Ook zal er meer samenwerking worden gezocht met vooraanstaande maritieme landen buiten de EU om de besluitvorming binnen de IMO te verbeteren en te versnellen.

#### **Veiligheidsaspecten bij enkele typen schepen**

Aandacht blijft nodig in internationaal verband voor de invloed van de relatie tussen de GT waarde en de hieraan gerelateerde hoogte van (haven)tarieven op de veiligheid van bepaalde typen schepen, in het bijzonder kleine containerschepen. Ook is nader onderzoek nodig naar RoRo schepen met een extra ruim onder het rijkdek. Ook zal extra aandacht bestaan voor het vastzetten van containers aan boord van schepen.

Om de commerciële inzet van de Nederlandse traditionele zeilschepen te borgen moet een adequate veiligheidsstandaard worden ontwikkeld die door Europese landen wordt geaccepteerd.

#### **Doelregelgeving**

Bij het streven van de overheid betere regels in plaats van naar meer regels behoort ook het streven naar doelregelgeving. Om het draagvlak voor doelregelgeving te vergroten zullen de voordelen beter worden gecommuniceerd moeten worden, zowel naar de markt als in het internationale overleg. De handhaafbaarheid van de doelregelgeving moet hierbij steeds in het oog worden gehouden.

#### **Ontwikkeling van nieuwe beleidsindicatoren**

Van oudsher worden als indicatoren voor het veiligheidsbeleid vooral gegevens over ongevallen, slachtoffers en inspectieresultaten gehanteerd. Bij het streven van de overheid naar meer doelregelgeving is ook de ontwikkeling van beleidsindicatoren die meer zijn gebaseerd op een risicobenadering noodzakelijk.

# Hoofdstuk 5. Security

## Doelstelling

### Verbeteren van de beveiliging van zeeschepen en havenfaciliteiten.

Bron: Begroting 2004

#### Toelichting

Na de aanslagen van 11 september 2001 is - vooral op initiatief van de Verenigde Staten - in de IMO nieuwe regelgeving ontwikkeld voor de beveiliging van zeevaart en havens. Het mondiale karakter van de zeevaart en de vitale functie van de zeevaart voor de wereldeconomie, meer dan 90% van de wereldhandel gaat over zee<sup>168</sup>, was daarbij de legitimatie.

#### Instrumenten

##### *Regelgeving*

Het SOLAS verdrag van de IMO is uitgebreid met de ISPS code<sup>169</sup>. Deze code is in 2004 in werking getreden en bevat een aantal vereisten op het gebied van beveiliging voor overheden, havenautoriteiten en zeevaartbedrijven. Daarnaast bevat de ISPS code (niet verplichte) richtlijnen over hoe tot deze vereisten te komen. De EU heeft de ISPS code overgenomen in een verordening<sup>170</sup>, waarbij de regelgeving op een aantal onderdelen verder is aangescherpt. De zeevaart kent hiermee een vergelijkbaar beveiligingsregiem als de luchtvaart. Het bedrijfsleven is nauw betrokken geweest bij de implementatie van de EU verordening. Voor de implementatie in de Nederlandse wetgeving zijn het Schepenbesluit en de Scheepvaartverkeerswet aangepast. Voor de havens is een aparte Havenbeveiligingswet opgesteld.

De overheid toetst de risico's die een schip oplevert en een beoordeelt het beveiligingsplan van het schip. De beoordeling van Nederlandse zeeschepen mag plaatsvinden door een Recognised Security Organization. Bij een positieve beoordeling geeft de inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) de certificaten af.

##### *Voorlichting en handreikingen*

In 2002 en 2003 is een aantal voorlichtingsbijeenkomsten voor het bedrijfsleven gehouden over de nieuwe regelgeving. In samenwerking met het bedrijfsleven is het handboek 'Ship security assessments and plans' ontwikkeld. Daarnaast heeft de overheid, in samenwerking partijen als de Kustwacht en de KVNR, een communicatiehandleiding 'Security zeehavens en zeevaart' opgesteld. In deze handleiding zijn de verantwoordelijkheden en verplichtingen op het gebied van informatieverstrekking en communicatie opgenomen. De overheid en het bedrijfsleven hebben periodiek overleg over security in de zeevaart

##### *Toezicht*

Toezicht op naleving van de security voorschriften vindt plaats als onderdeel van de de vlaggenstaat- en havenstaatcontroles

#### Resultaten en conclusies

Als indicatoren voor de effectiviteit van het beleid worden het aantal gecertificeerde schepen onder Nederlandse vlag en het aantal aanhoudingen van Nederlandse schepen bij inspecties gehanteerd. Het merendeel van de schepen onder Nederlandse vlag was tijdig gecertificeerd.

---

<sup>168</sup> The liberalization of maritime transport services: with special reference to the WTO/GATS framework(Hamburg studies on maritime affairs, Benjamin Parameswaran, 2004.

<sup>169</sup> International Ship and Port Facility Security code

<sup>170</sup> Verordening EG nr. 725/2004

Een audit door de EU in 2005 inzake de implementatie van de EU verordening in Nederland gaf een positief resultaat.

In de overigens goede security relatie met de Verenigde Staten heeft zich in 2005 een probleem voorgedaan. Enkele schepen onder Nederlandse vlag zijn kort na de inwerkingtreding van de ISPS Code door de Amerikaanse Kustwacht aangehouden vanwege gebreken op het terrein van security. Als gevolg hiervan is de inspectie van Nederlandse schepen door de Verenigde Staten in 2005 geïntensiveerd. De overheid en de redersvereniging KVNR hebben de reders met klem gewezen op hun verplichtingen en hebben extra cursussen georganiseerd.

Het effect van het beleid is voornamelijk moeilijk aan te geven. De reders vragen blijvend aandacht voor (potentiële) verstoring van het level playing field. Echter in dit verband wordt ook geconstateerd dat security een factor in de internationale concurrentieverhoudingen is geworden. Het bezitten van de juiste certificaten wordt gehanteerd als verkoopargument.

### **Aandachtspunten Security**

De naleving van de security regelgeving op de Nederlandse schepen blijft een punt van zorg. Thema-inspecties in de eerste helft van 2006 hebben dit aangetoond. Er moet blijvend onder de aandacht worden gebracht (awareness) dat beveiliging steeds meer een integraal onderdeel vormt van het beleid van de overheid en het bedrijfsleven. In dit verband moet worden onderkend dat maritieme beveiliging een wezenlijke factor in de internationale concurrentieverhoudingen is geworden. Hoewel de invoering van de ISPS-Code en de EU Verordening kosten met zich mee brengt voor alle betrokken partijen, zal een adequaat beveiligingsniveau ook een kwaliteitselement vormen waardoor het marktaandeel kan worden behouden of zelfs vergroot. Het is daarbij belangrijk dat de logistieke- en vervoerketens zo min mogelijk worden verstoord en dat het level playing field gehandhaafd blijft.

Een ander onderwerp dat de laatste jaren in de belangstelling is komen te staan is piraterij. In een aantal vaargebieden, waaronder zuidoost Azië en de hoorn van Afrika, vormt piraterij in toenemende mate een probleem voor de zeevaart. Samenwerking tussen landen en tussen de overheid en het bedrijfsleven is nodig om piraterij te bestrijden