

A person in silhouette is walking away from the camera on a wet, reflective beach. The sun is low on the horizon, creating a bright glow and long shadows. The water on the beach reflects the person and the sky. The overall mood is serene and contemplative.

VEILIGHEID BIEDEN, VEILIGHEID KRIJGEN

Aanbevelingen voor een 'plus' op de oliebestrijding in Eems en Waddenzee

VEILIGHEID BIEDEN, VEILIGHEID KRIJGEN

Aanbevelingen voor een 'plus' op de oliebestrijding in Eems en Waddenzee

Colofon

Dit boekje is tot stand gekomen op basis van werkateliers met twintig vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij de rampenbestrijding op de Waddenzee en in de Eems.

<i>Initiatief:</i>	Ellen Kuipers (Waddenvereniging) Geert Jan Reinders (Groningen Seaports) Willem Riesenkamp (RWS Noord-Nederland)
<i>Projectbegeleiding:</i>	Anneke van der Zwaard (p2projectmanagement)
<i>Tekst:</i>	Renske Postma (Met Andere Woorden, Arnhem)
<i>Foto's:</i>	Jeroen Gosse (De Kracht van Beeld, Arnhem)
<i>Vormgeving:</i>	Madelief Brandsma grafisch ontwerp
<i>Druk:</i>	Drukkerij Gelderland

INHOUD:

Voorwoord	6
Samenvatting	8
1 Aanleiding: kleine kans met grote gevolgen	12
2 Zoekproces	15
3 Lessen uit scenario's	19
4 Vijf hoofdaanbevelingen voor een 'plus'	30
5 Vervolg: daadkracht en maatwerk	37



Terschelling

Ameland

Vlieland

Waddenzee

Texel

Friesland



Schiermonnikoog

Rottumerplaat

Rottumeroog

Borkum

Lauwersmeer

Eems

Eemshaven

Duitsland

Groningen

Dollard

VOORWOORD

Voorjaar 2010. De Eemshaven staat volop in de steigers; olieopslagbedrijf Vopak heeft net vergunning gekregen voor de bouw van een strategische olieterminal in de Eemshaven. Het zijn belangrijke stappen voor de economie van Noord-Nederland. De werkgelegenheid kan hier wel een zetje gebruiken. Natuurorganisaties maken zich echter ook zorgen, over de risico's van olieverontreiniging. En zij niet alleen. Olie in de Waddenzee is voor iedereen een rampscenario. De risico's zijn nu al groot en met de nieuwe haven zal het scheepvaartverkeer toenemen.

Vier partijen zoeken elkaar op: Rijkswaterstaat, Groningen Seaports, de Waddenvereniging en Natuur- en Milieufederatie Groningen. Ze besluiten tot een uniek en constructief proces: met alle betrokken partijen verkennen of de rampenbestrijding goed genoeg is of beter moet. Vopak vindt het niet zuiver zich in deze discussie te mengen, maar wil het proces wel faciliteren. Het bedrijf neemt de inhuur van onafhankelijke procesbegeleiding en de uitgave van dit boekje voor zijn rekening.

In het najaar van 2010 is het zover. Twintig vertegenwoordigers uit allerlei hoeken van de rampenbestrijding zitten bij

elkaar in een werkatelier. In het begin onwennig; sommigen een tikje terughoudend. Het gaat tenslotte om werk waar ieder zich met overgave voor inzet. Daar zeg je niet graag over dat het beter moet. Maar het vertrouwen en de gezamenlijkheid groeien met het uur. Aan het eind van het tweede werkatelier is iedereen ervan overtuigd dat die 'plus' er moet komen. Mogelijkheden blijken er te over: er ligt een lijst van vijftig praktische aanbevelingen.

Vijftig aanbevelingen, dat is bijna te veel om op te noemen. Daarom gaat het proces na de werkateliers per e-mail door. Waar liggen de prioriteiten? Scoren, beargumenteren, elkaar overtuigen, openstaan voor andere inzichten. Zo is uiteindelijk een breed gedragen set van vijf hoofdaanbevelingen tot stand gekomen. We bieden ze in dit boekje aan, aan alle betrokken bestuurders, namens alle deelnemers van de werkateliers.

Ellen Kuipers, Waddenvereniging

Geert Jan Reinders, Groningen Seaports

Willem Riesenkamp, Rijkswaterstaat Noord-Nederland



SAMENVATTING

Stel dat een schip op weg naar de Eemshaven olie lekt ... kunnen we de schade in de kwetsbare Waddenzee en de Eems dan voldoende beperken? En: kan het nog beter?

Aanleiding voor een 'plus' op de rampenbestrijding: zorg

De rampenbestrijding op zee is in Nederland goed geregeld, maar geldt dat ook voor Waddenzee en Eems? Doen we het daar goed genoeg en kan het beter? Deze vragen zijn om meerdere redenen urgent. De natuur van Waddenzee en Eems is uitzonderlijk kwetsbaar voor olieverontreiniging. Oliebestrijding is in dit gebied bovendien bijzonder lastig, door de vele ondiepten en de droogvallende platen en kwelders.

Velen maken zich nu al zorgen over de gevolgen van een olieramp in de Waddenzee. De schepen in de vaarroutes boven de Waddeneilanden en naar de Eems hebben tenslotte allemaal olie als brandstof aan boord. De kans op een incident is misschien heel klein, maar de schade kan enorm zijn. De zorgen nemen verder toe met de aanleg van de Eemshaven en de terminal voor strategische opslag van olie. De immense energiehaven is zonder meer heel welkom voor de werk-

gelegenheid in de regio, maar trekt ook meer scheepvaart aan. De risico's nemen toe.

Maatwerk

Partijen die bij de rampenbestrijding betrokken zijn, hebben op ambtelijk niveau verkend of de rampenbestrijding in deze regio een 'plus' kan en moet krijgen. De betrokkenen zijn afkomstig van natuur- en milieuorganisaties, overheden (de veiligheidsregio, Rijkswaterstaat in al zijn facetten, Provincie Groningen, Groningen Seaports, gemeente Eemmond), wetenschappers en bergers.

Uit scenario's blijkt dat verschillende onderdelen van de rampenbestrijding aandacht vragen. Enkele lessen:

- Tijdige invoering van verkeersmanagement op de Eems en in de Eemshaven is essentieel voor preventie.
- Veel mensen die direct betrokken zijn bij de rampenbestrijding hebben niet duidelijk op het netvlies wie verantwoordelijk is voor de bestrijding van een olie-incident in de vaarroute naar de Eemshaven.
- Sneller beginnen met opruimen is essentieel om schade in de Waddenzee te beperken.

- Nederland heeft geen geschikte methoden voor het opruimen van olie op droogvallend wad en kwelders.

De conclusie is dat oliebestrijding in Waddenzee en Eems maatwerk vraagt: maatwerk in de organisatie, het bestrijdingsmaterieel en de manier van handelen in kwetsbare gebieden.

Hoofdaanbevelingen

De partijen hebben een groslijst van vijftig praktische aanbevelingen voor een 'plus' op de rampenbestrijding opgesteld. Vijf hoofdaanbevelingen verdienen de hoogste prioriteit:

1. Voer tijdig een goed afgestemd verkeersmanagement-systeem in op de Eems en in de Eemshaven.
2. Los de bestuurlijke spaghetti in de rampenbestrijding op: waarborg snelle en eenduidige aansturing, maak verantwoordelijkheden helder.
3. Ontwikkel speciale bestrijdingsmethoden voor de ondiepe en kwetsbare Waddenzee.
4. Zorg dat het opruimwerk sneller kan beginnen.
5. Werk de oliebestrijding uit in een gebiedsspecifieke strategie.

Vervolg

De resultaten geven aanleiding voor een 'plus' op de rampenbestrijding in dit bijzondere gebied. Dat vraagt bestuurlijke daadkracht en maatwerk in de uitwerking. Alle landelijke, regionale en lokale bestuurders met betrokkenheid bij de rampenbestrijding zijn daar verantwoordelijk voor. Professioneel oefenen en trainen is daarbij essentieel: zonder dat heeft een 'plus' onvoldoende effect. Het is aan te bevelen bij toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen steeds expliciet in beeld te brengen hoe de risico's veranderen.





HOOFDSTUK 1 AANLEIDING: KLEINE KANS MET GROTE GEVOLGEN

‘De Waddenzee is niet alleen voor Nederland waardevol. Dit gebied is aangewezen als werelderfgoed, dat geeft verantwoordelijkheid.’

Olie in de Waddenzee is voor iedereen een rampscenario. De kans daarop is heel klein, maar de gevolgen kunnen desastreus zijn. De vraag is of de rampenbestrijding voldoende is toegerust op dit uitzonderlijke en kwetsbare gebied, nu en met de ontwikkeling van de Eemshaven.

1.1 DE VRAAG: KAN HET BETER?

Eemshaven - energiehaven

De Eemshaven ontwikkelt zich in hoog tempo tot energiehaven. ‘De grootste bouwput van Nederland’ is nu al belangrijk voor de economie van Nederland en Groningen. De nieuwe haven brengt echter ook risico’s met zich mee: de kans op een incident met olieverontreiniging wordt groter. De schepen die van en naar de haven varen, hebben immers allemaal olie aan boord als brandstof. Daarbij zal de Eemshaven plaats bieden aan strategische opslag van olie, wat regelmatig af- en aanvoer van olie met zich meebrengt.

Kleine kans, grote gevolgen

Wettelijke eisen voor schepen en scheepvaartbegeleiding maken de kans op een olie-incident heel klein. Als er toch olie in het water komt, hebben overheden rampenplannen en bestrijdingsmaterieel klaarliggen. De bestrijding van olierampen op zee staat in Nederland op een hoog niveau vergeleken met andere

landen, ook op de Eems en de Waddenzee. Toch twijfelt niemand eraan dat een olieongeval in dit bijzondere gebied veel schade kan aanrichten. Zo raakte bij de ramp met de Pallas (1998) een aanzienlijk deel van de Duitse Waddenzee vervuild; 26.000 vogels werden besmeurd met olie. Het was voor onze oosterburen aanleiding de rampenbestrijding ingrijpend te reorganiseren. Ook de beelden van de olieramp in de Golf van Mexico staan nog duidelijk op het netvlies.

De Waddenzee is uitzonderlijk kwetsbaar. Verontreinigingen verspreiden zich hier door de getijdenstromen razendsnel. Eenmaal aangespoeld op wad of kwelder, is de olie nauwelijks meer op te ruimen zonder aanzienlijke schade en verstoring. De olie blijft dan in het Waddensysteem en kan lange tijd schade aanrichten. De zorg over een olieramp leeft nu al en neemt met de nieuwe ontwikkeling van de Eemshaven verder toe.

Kan het beter?

Rijkswaterstaat, Groningen Seaports en de Waddenvereniging hebben het initiatief genomen om samen met alle betrokken partijen te verkennen of de rampenbestrijding in de Eems nog beter kan. Vopak heeft dit initiatief gestimuleerd en gefaciliteerd.

1.2 HET DOEL: AANBEVELINGEN VOOR EEN ‘PLUS’

Stel dat een schip op weg naar de Eemshaven olie lekt ... hoe is de schade in de kwetsbare Waddenzee dan te beperken? Moet het beter? En zo ja, kunnen we een ‘plus’ op de rampenbestrijding zetten?

Deelnemers:

- BDS Harlingen BV
- Brandweer (Regionale Brandweer Groningen en Brandweer Rayon Noord)
- Gemeente Delfzijl
- Gemeente Eemmond
- Groningen Seaports
- Kustwacht
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Departementaal Coördinatiecentrum)
- Natuur- en Milieufederatie Groningen
- NHL Hogeschool
- Provincie Groningen
- Rijkswaterstaat (Dienst Noord-Nederland, Noordzee, Noord-Holland, Verkeer en Scheepvaart en Waterdienst)
- Vopak
- Waddenvereniging

Werelderfgoed Waddenzee

De Waddenzee behoort tot de grootste waddengebieden ter wereld en is zeldzaam gevarieerd. Jaarlijks strijken meer dan tien miljoen vogels neer voor een tussenstop. In 2009 heeft het gebied de status van Unesco Werelderfgoed gekregen. Dat geeft extra verantwoordelijkheid om de natuurwaarden goed te beschermen, ook tegen een olieramp.

De werelderfgoedstatus brengt met zich mee dat de hele wereld kritisch zal meekijken bij een incident. Een olieramp in de Waddenzee zal naast schade aan het unieke natuurgebied ook tot aanzienlijke imagoschade leiden. De olieramp in de Golf van Mexico leert dat onder meer de oliesector, overheden en rampenbestrijders in een slecht daglicht kunnen komen te staan. Ook zal een olieramp ten koste gaan van de reputatie als recreatie- en vakantiegebied.

Dit boekje geeft antwoorden op deze vragen. De antwoorden weerspiegelen de werkelijkheid, de ervaringen en het gevoel van een groep van ongeveer twintig mensen die in hun dagelijks werk direct en intens betrokken zijn bij het voorkomen of bestrijden van een olie-incident op de Eems en de Waddenzee (hoofdstuk 2). Zij geven u in dit boekje:

- inzicht in nut en noodzaak van een 'plus' (hoofdstuk 3);
- vijf breed gedragen hoofdaanbevelingen voor een 'plus' (hoofdstuk 4);
- voorstellen voor een daadkrachtig vervolg (hoofdstuk 5).

De resultaten zijn tot stand gekomen in een uniek proces met ambtelijke vertegenwoordigers van alle partijen die een rol spelen bij de bestrijding van een olie-incident op het water: natuur- en milieuorganisaties, overheden (de veiligheidsregio, Rijkswaterstaat in al zijn facetten, Provincie Groningen, Groningen Seaports, gemeente Eemsmond), wetenschappers en bergers. Het proces is begeleid door p2projectmanagement en mede mogelijk gemaakt door Vopak.

1.3 STATUS

De aanbevelingen in dit boekje zijn *bottom up* tot stand gekomen, op ambtelijk niveau. Het boekje is bedoeld om tot daadkrachtige bestuurlijke besluiten over effectieve rampenbestrijding in de Eems en Waddenzee te komen. Een aantal aanbevelingen is inmiddels al ter hand genomen.

HOOFDSTUK 2 ZOEKPROCES

Vertrouwen bieden en krijgen. Openstaan voor de ideeën van de ander. Kennis delen. Dit zijn voorwaarden om tot gedeelde inzichten en oplossingen te komen. Het zoekproces is daarop toegespitst.

2.1 VOORBEREIDING: GESPREKKEN EN LITERATUUR

De partijen hebben p2projectmanagement uit Rossum gevraagd het proces te begeleiden en de werkateliers te organiseren. De begeleiders van p2projectmanagement hebben zich eerst verdiept in de problematiek door verkennende gesprekken te voeren met alle betrokken partijen. Daarnaast hebben zij de relevante literatuur bestudeerd, zoals de Capaciteitsnota 2006-2010, het IBP Waddenzee, Handboek Waterrand, documentatie van de WOGB en onderzoeksrapporten van onder meer MARIN.

Met deze basis heeft p2projectmanagement samen met de initiatiefnemers een programma voor twee werkateliers opgesteld. Na het eerste werkatelier is de tussenstand gepresenteerd op de conferentie Zwart Getij.

Tussen de twee werkateliers hebben aanvullende gesprekken met Duitse organisaties plaatsgevonden, met vertegenwoordigers van het Duitse Havariekommando in Cuxhaven en het Wasser- und Schifffahrtsamt in Emden. In Duitsland

‘De samenwerking tussen Duitsland en Nederland kan wel een steuntje in de rug krijgen.’

‘Het is al winst dat we elkaar hier hebben leren kennen!’

is de ramp met de Pallas in 1998 aanleiding geweest om de rampenbestrijding op de Waddenzee eenvoudiger en doeltreffender te maken. Het Havariekommando is sindsdien belast met de eenduidige aansturing. Daarnaast hebben ecologen een grotere rol in de bestrijding gekregen: zij nemen bij een incident onmiddellijk deel aan het beleidsteam dat over de bestrijdingswijze besluit.

‘Heel verhelderend om alle feiten op een rijtje te hebben.’

2.2 WERKATELIERS: DISCUSSIËREN EN VERDIEPEN

De aanbevelingen in dit boekje zijn tot stand gekomen tijdens twee werkateliers in het najaar van 2010. Aan de beide ateliers hebben ongeveer twintig mensen deelgenomen. De deelnemers hebben met grote inzet gewerkt aan een set aanbevelingen waar iedereen achter staat.

Eerste werkatelier

Tijdens het eerste werkatelier bespraken de deelnemers twee scenario's van een olieramp. Zij wisselden uit hoe zij de ramp zouden bestrijden en welke mensen en middelen daarvoor nodig zijn. De vraag was: wat kunnen we, wat willen we en wat missen we? Dat heeft tal van ideeën en discussiepunten opgeleverd. De belangrijkste lessen uit de scenario's staan in hoofdstuk 3. Na het atelier zijn de resultaten verwerkt in een groslijst van aanbevelingen.

Tweede werkatelier

Het tweede werkatelier draaide om verdieping. De partijen maakten in kleine groepjes concrete projectplannen voor de aanbevelingen die zij het meest aan-

sprekend vonden. Na het tweede atelier zijn de aanbevelingen geclusterd en geprioriteerd en opnieuw (schriftelijk) gecontroleerd door de deelnemers. Op basis van de reacties zijn de aanbevelingen in dit boekje geformuleerd.

Veiligheid

‘Veiligheid bieden, veiligheid krijgen’ was het motto van de werkateliers. Die uitspraak had niet alleen betrekking op de inhoud, maar ook op het proces. De partijen hebben expliciet spelregels vastgesteld om te waarborgen dat iedereen zich veilig voelde om meningen en gedachten in te brengen.

2.3 FACTSHEETS: GEZAMENLIJKE BASIS

Alle deelnemers aan de werkateliers zijn via hun werk betrokken bij de rampenbestrijding en goed bekend met het onderwerp. Toch bleek de kennis van de verschillende deelnemers sterk uiteen te lopen, omdat zij de rampenbestrijding vanuit heel verschillende invalshoeken benaderen. Om de kwaliteit van de werkateliers te bevorderen en misverstanden te voorkomen zijn factsheets opgesteld.

De factsheets geven in één à twee bladzijden een objectieve beschrijving van zeven thema's die te maken hebben met de rampenbestrijding in Eems en Waddenzee. De informatie is zoveel mogelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen. Tijdens de werkateliers hebben de deelnemers de informatie aangevuld en verbeterd.

Spelregels

Deel alle relevante informatie met elkaar.
Toon respect voor elkaar en voor de verschillen.
Wees openhartig en eerlijk (geen verborgen agenda's).
Sta open voor elkaars punten, op basis van gelijkwaardigheid.
Ga uit van belangen en niet van standpunten.
Probeer samen tot een plusvariant te komen.
Heb zorg voor het welbevinden van de ander.
Wat we communiceren, spreken we samen af.

Factsheets over zeven thema's:

1. Kwetsbaarheid van de Waddenzee
2. Risico's, kansen en effecten
3. Toekomstplannen Eemshaven
4. Mogelijkheden en onmogelijkheden van oliebestrijding
5. Verkeersmanagement
6. Huidige bestrijdingscapaciteit
7. Organisatie van de rampenbestrijding



HOOFDSTUK 3 LESSEN UIT SCENARIO'S

Wie neemt initiatief, welke bestrijdingsmiddelen zet je in en hoe snel kun je werken? Die vragen stonden centraal bij de bespreking van scenario's voor een olieramp. De discussie heeft sterke, maar ook zwakke plekken in de rampenbestrijding blootgelegd.

3.1 SCENARIO: AANVARING BOVEN ROTTUMERPLAAT

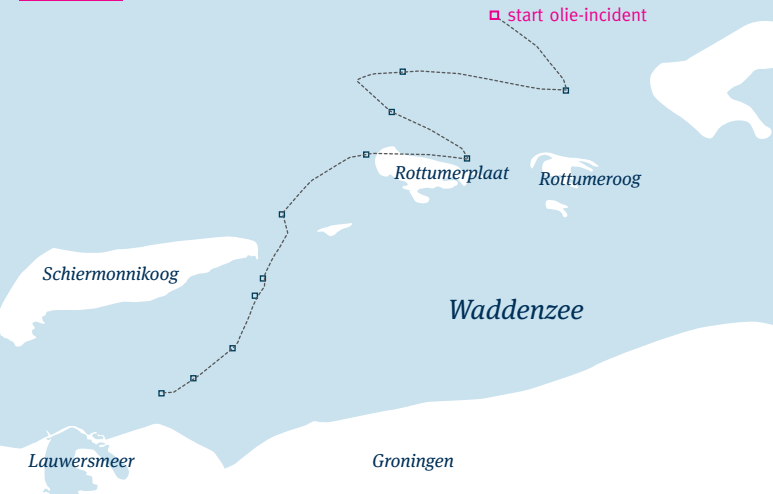
Het is 29 september 2010, één uur 's middags. De Aleid Knutsen koerst op de Eemshaven af, komend vanaf de Noordzee. Zeven kilometer ten noorden van Rottumerplaat buigt de vaargeul af naar het zuidwesten. Precies in die knik komt de Aleid Knutsen in aanvaring met een boxboatcarrier die zeewaarts vaart. Twee tanks van de Aleid Knutsen raken beschadigd. De stuurman meldt uitstroom van olie.

Er waait een matige noordoostenwind. Op het moment van de aanvaring is het vloed, vier uur voor hoogwater. In de uren na de aanvaring stromen de twee beschadigde tanks leeg. De olie drijft onder invloed van wind en getij zigzaggend over de zee en valt uiteen in meerdere vlekken.

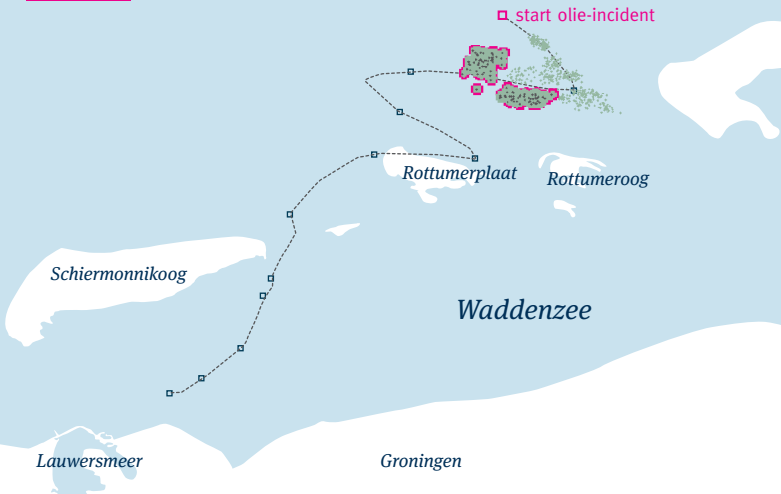
Twaalf uur na de aanvaring spoelt een forse olievlek aan op het strand van Rottumerplaat. Na één etmaal is ook het strand van Schiermonnikoog verontreinigd. Vanaf dat moment stroomt de olie de Waddenzee binnen, in meerdere kleine vlekken. De olieverspreiding is berekend met het programma Oilmap van Rijkswaterstaat.

*'In bestuurlijk
niemandsland zijn
eenvoudige oplossingen
soms niet mogelijk.'*

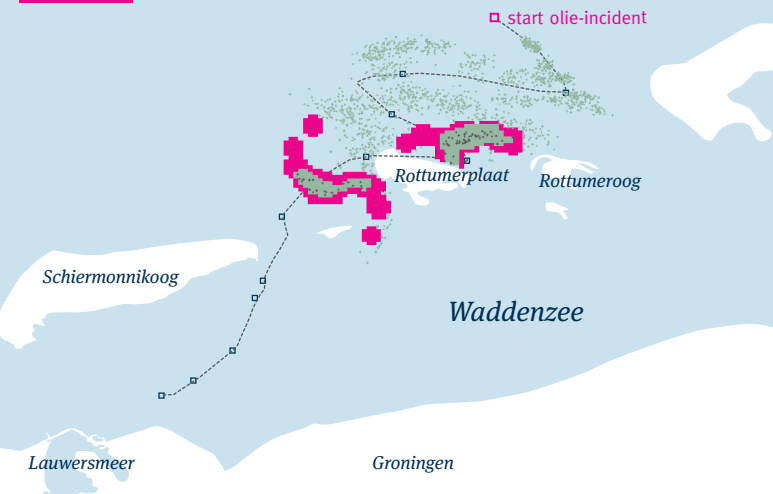
na 0 uur



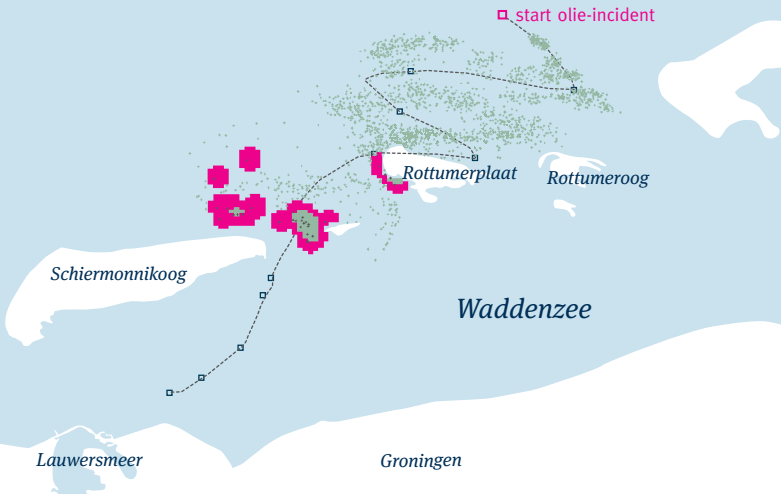
na 6 uur



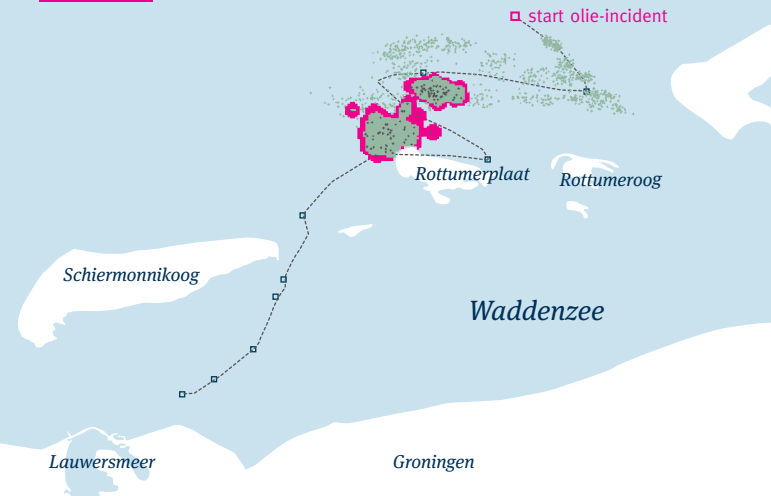
na 18 uur



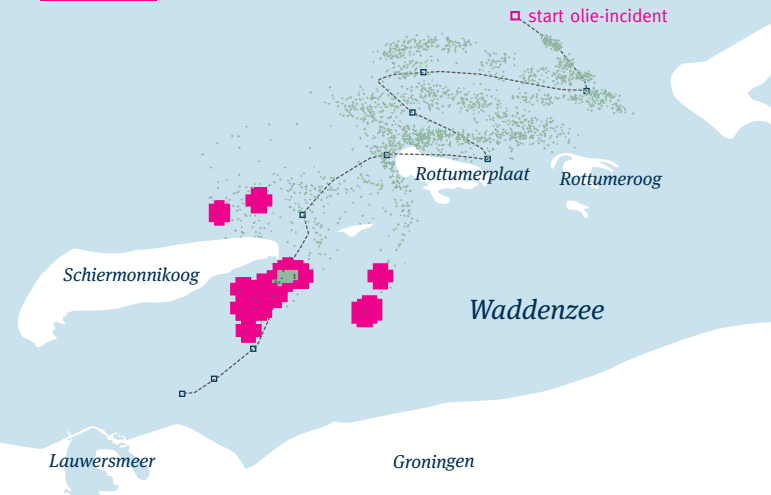
na 24 uur



na 12 uur



na 36 uur



Tijd vanaf aanvaring

Ontwikkeling olievlak

6 uur

- twee grote olievlakken van ieder ongeveer 4 km²
- oliespoor over 15 km vanaf de aanvaringslocatie

12 uur

- twee vlekken samen 10 km²
- de grootste olievlak spoelt aan op de kust van Rottumerplaat

18 uur

- enige olie op Rottumeroog
- de grootste olievlak drijft tussen Rottumerplaat en Schiermonnikoog, richting Waddenzee

24 uur

- olie op het strand van Schiermonnikoog
- olie in de Waddenzee

36 uur

- spoor van olie vanaf aanvaringslocatie tot aan de Lauwersdam

*‘In bestuurlijk
niemandsland zijn
eenvoudige oplossingen
soms niet mogelijk.’*

3.2 DISCUSSIE: WIE, WAT, HOE?

Wie neemt initiatief?

Waar komt de melding binnen en wie zet vervolgens de rampenbestrijding in gang? Dat is de eerste vraag waar de deelnemers zich over buigen. De discussie levert geen eenduidig antwoord op. Verschillende theorieën gaan over tafel. Een volgende groep brengt weer een geheel andere visie in. De verwarring lijkt deels voort te komen uit onwetendheid en deels uit het niet benutten van doorzettingsmacht.

Een greep uit de gedachten:

- ‘Het schip meldt zich bij de haven waar het naar op weg is.’
- ‘Als het schip naar een Nederlandse haven vaart, zijn de Nederlandse autoriteiten verantwoordelijk; als het naar een Duitse haven gaat, staan de Duitse autoriteiten aan de lat.’
- ‘In het grensgebied kunnen beide landen ingrijpen, zonder elkaar toestemming te vragen.’
- ‘Vóór baken Westereems meldt een schip zich bij de Kustwacht, daarna bij verkeerspost Knock.’
- ‘Rijkswaterstaat stelt een crisisteam in werking, onder leiding van het Kustwachtcentrum.’
- ‘Opschaling vindt plaats via de GRIP-systematiek van de veiligheidsregio’s.’
- ‘Rijkswaterstaat coördineert en houdt een informatielijn naar de veiligheidsregio’s open.’
- ‘Als het een spoedeisend geval is, mag de Officier van Dienst van Rijkswaterstaat een besluit nemen voordat het crisisteam bijeen is.’

Het is duidelijk: dit is een ingewikkeld gebied. Het vasteland en de Waddenzee vallen onder de Veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Noord-Holland, met Regio Fryslân als Coördinerende Veiligheidsregio. Het ministerie van I&M is verantwoordelijk voor incidentbestrijding op de Noordzee, ook in het gemeentelijk ingedeelde kustgebied. De Kustwacht voert de bestrijding uit, onder aansturing van RWS Dienst Noordzee. Heeft een incident op de Noordzee gevolgen op het land, dan worden de instanties daar ook ingeschakeld.

Na het werkatelier legt een van de deelnemers het vraagstuk voor in de Duits-Nederlandse Eemsc commissie. De directeur van Rijkswaterstaat Noord-Nederland reageert resoluut: hij zal in dit geval onmiddellijk zijn Duitse collega bellen. Samen zullen ze de knoop doorhakken over de vraag wie ingrijpt. Mogelijk komt het in de praktijk zo wel goed met de daadkracht. Maar het blijft wonderlijk dat weinigen de weg kennen in het woud van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en dat daar veel verschillende werkelijkheden over bestaan.

Wat zit er in het schip?

Dit is een van de eerste vragen die zich voordoen bij een aanvaring. Welke stoffen kunnen vrijkomen en hoeveel? Bestaat er gevaar voor explosie, is de gezondheid van de bemanning of de omgeving in het geding, zijn de stoffen schadelijk voor het watermilieu?

Verschillende instanties verzamelen informatie over ladinggegevens van schepen. Uit een onderzoek van bureau MARIN blijkt echter dat de registratie van de ladinggegevens beter kan: het systeem van de verkeerspost Knock geeft in twee van de drie gevallen andere ladinggegevens over een schip dan het systeem voor de Eems-Dollard.

‘In de praktijk loopt de informatielijn tussen Rijkswaterstaat en de veiligheidsregio niet altijd goed.’

‘Op de grens van twee provincies zijn de verantwoordelijken wel eens terughoudend met ingrijpen, om kosten te vermijden.’

‘Bij een multidisciplinair incident moet je ook tijdig weer afschalen, zodat de berger kan beginnen.’

In de praktijk blijkt het enige uren te duren voordat bekend is welke stoffen in het water stromen en hoe die reageren met water. De hoeveelheid is vaak nog lastiger boven tafel te halen. Maar deze gegevens zijn wel nodig om te bepalen hoe de stoffen zich verspreiden en welke opruimtechnieken veilig en effectief zijn.

Hoe snel begint het opruimen?

Zodra de berger de melding van een olie-incident binnenkrijgt, zet hij zijn materieel in de haven klaar. Hij vaart echter pas uit nadat hij daartoe opdracht heeft gekregen, anders loopt hij het risico kosten te maken zonder vergoeding. Dat duurt doorgaans enkele uren. De vaartijd naar het incident bedraagt ook enkele uren. Volgens een ‘heel optimistische schatting’ komt de berger zes uur na de aanvaring op de locatie aan. Uit het scenario blijkt dat olie dan al een spoor van ongeveer vijftien kilometer heeft getrokken en zich verspreid heeft over twee forse vlekken van ieder vier vierkante kilometer. Dat ruimt lastig op. Op de locatie van het incident kan de berger vaak niet onmiddellijk aan de slag. Hij moet wachten tot hij het sein ‘veilig’ krijgt.

Bij harde wind kan de berger niet werken. Met hoge golven werken de veegarmen en booms niet. Die situatie komt gemiddeld één op de drie dagen voor. Ook in het donker is opruimen niet mogelijk, omdat de olieruimers en de begeleidende vliegtuigen dan niet zien waar de olie ligt. In deze gevallen duurt het nog langer voordat het opruimen kan beginnen. De kans dat in het gegeven scenario olie aanspoelt op de stranden van Rottumerplaat, Schiermonnikoog en in de Waddenzee is dan ook reëel.

De mensen van de veiligheidsregio’s lijken zich voor het eerst te realiseren dat de opkomsttijden bij een incident op zee heel veel langer zijn dan op het land. De

deelnemers constateren dat snelheid voorop moet staan in de rampenbestrijding. Hoe meer de olie zich verspreidt, hoe minder effectief het opruimwerk is. Hoe valt tijdwinst te behalen? De deelnemers zien twee mogelijkheden: 1) de berger eerder toestemming geven om uit te varen, onder het motto 'liever af en toe voor niets dan één keer te laat', en 2) zorgen dat andere schepen snel kunnen inspringen om de olie met schermen te isoleren (sleeptboten, baggerschepen).

*'Ik zou zo'n schip
niet in de gemeente
willen hebben.'*

Blijven liggen of naar de haven?

De deelnemers bespreken hoe ze moeten handelen als een schip in de buurt van de Eemshaven vastloopt op een zandplaat en olie verliest. Wat is dan wijsheid: het schip laten liggen, naar de haven slepen of juist buitengaats leggen? Voor alle drie de oplossingen bestaan goede argumenten. Het is niet bekend of hier een helder afwegingskader voor bestaat, hoewel dit vraagstuk zich in de praktijk regelmatig voordoet. Zo'n kader kan de slagvaardigheid verbeteren, vinden de deelnemers.

Aandachtspunt zijn de kosten: de haven die een averijsschip binnenhaalt, heeft geen harde garanties dat de kosten voor opruimen en bergen vergoed worden. Die activiteiten kunnen flink in de papieren lopen. Er bestaat wel een regeling, maar die biedt onvoldoende duidelijkheid, vinden de havens. Om die reden staan havens soms terughoudend tegenover de ontvangst van een lekkend schip.

Opnieuw ontstaat een discussie over verantwoordelijkheden: wie staat aan de lat voor oliebestrijding in de haven? En ook nu komen de deelnemers niet tot een eensluidend antwoord. Groningen Seaports is in de haven verantwoordelijk voor het nautisch beheer en de veiligheid en de orde die daarmee samenhangt;

*‘Het gaat niet altijd over
mogen acteren, maar ook
over willen acteren.’*

Rijkswaterstaat draagt de nautische verantwoordelijkheid buiten de haven. Rijkswaterstaat is bovendien zowel binnen als buiten de haven waterkwaliteitsbeheerder. De veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de rampenbestrijding.

Wat te doen als olie op het wad komt?

Er bestaat een gerede kans dat de olie in dit scenario aanspoelt op het wad of de kwelders, zo blijkt uit de discussie over ‘hoe snel begint het opruimen’. Voor zowel varend als rijdend materieel zijn deze gebieden nauwelijks bereikbaar. En als er wel materieel kan komen, is het middel soms erger dan de kwaal: dit is de meest kwetsbare natuur van de Waddenzee. Door het bodemleven en de grote sedimenttransporten wordt de olie snel in de bodem gewoeld. Daar is de verontreiniging buiten beeld en niet meer op te ruimen. In de zuurstofloze laag kunnen bacteriën de olie ook niet afbreken. Vele jaren later kan de olie door erosie opnieuw bloot komen te liggen en in de voedselketen terechtkomen.

Er is behoefte aan meer kennis over het omgaan met olie op wad en kwelder, vinden de deelnemers. Een helder afwegingskader kan de besluitvorming over de volgende vragen ondersteunen:

1. Ga je wel of niet opruimen?
2. Hoe ga je opruimen?
3. Hoe herstel je de schade?

De antwoorden zijn afhankelijk van het seizoen (broedseizoen), de bijzondere flora en fauna ter plaatse, de functie als rust- of foerageergebied, de soort olie en de hoeveelheid olie. De benodigde kennis is wel beschikbaar, maar onvoldoende ontsloten.

Hoe staat het met preventie?

De verkeerscentrale Eems in het Duitse Knock voorziet schepen in de vaargeul van informatie over andere schepen, waterstanden en golfhoogten. Verkeersbegeleiding geeft de centrale in normale omstandigheden niet. In de havens krijgen schepen wel begeleiding, van Groningen Seaports. In de nabije toekomst gaat deze werkwijze veranderen. Na de geplande vaargeulverdieping moeten de verkeerscentrale en Groningen Seaports het verkeer actief ordenen met een gezamenlijk verkeersmanagementsysteem (Vessel Traffic Management, VTM). Dat is een voorwaarde uit het Tracébesluit over de vaargeulverdieping. Het VTM moet vooral de tijpoorten en de toelating tot de Eems en de havens regelen.

De deelnemers vragen zich af hoe het met het VTM staat. Uit de discussie blijkt dat onduidelijkheid bestaat over de stand van zaken en de planning. Na de verdieping zullen meer grote schepen op de top van de hoogwatergolf door de vaargeul varen, waaronder carcarriers naar Emden en bulkcarriers en tankers naar de Eemshaven. De kans op een aanvaring met olieverontreiniging neemt daardoor toe. Extra inzet op preventie door vlotte invoering van het VTM vinden de deelnemers zeer belangrijk. Voorkomen is en blijft tenslotte beter dan genezen.

3.3 LESSEN

De discussies over de scenario's hebben de volgende lessen opgeleverd:

- Mensen die direct betrokken zijn bij de rampenbestrijding hebben niet duidelijk op het netvlies wie verantwoordelijk is voor de bestrijding van een olie-incident in de vaarroute naar de Eemshaven.

‘Mensen hebben sterke emoties over de Waddenzee. Dode vogels hebben veel meer impact dan een schip dat verloren gaat.’

- Informatie over ladinggegevens moet beter.
- De betrokkenen kennen geen heldere criteria voor het omgaan met een schip dat olie lekt: laten liggen, naar de haven slepen of buitengaats brengen?
- Financiële belangen staan efficiënt ingrijpen soms in de weg.
- Sneller beginnen met opruimen is essentieel om de schade in de Waddenzee te beperken.
- Nederland heeft geen geschikte methoden voor het opruimen van olie op wad en kwelders.
- De meeste veegarmen zijn te groot voor de Waddenzee.
- Rampenbestrijding is belangrijk, maar preventie nog veel belangrijker: tijdige invoering van een goed verkeersmanagementsysteem op de Eems en in de Eemshaven is essentieel.



HOOFDSTUK 4 VIJF HOOFDAANBEVELINGEN VOOR EEN ‘PLUS’

‘Oliebestrijding is in dit gebied één op de drie dagen niet mogelijk, vanwege mist of storm. Een incident voorkomen is het belangrijkste.’

‘Communiceer de tien belangrijkste punten uit het rampenproces.’

De scenario's maken duidelijk dat de rampenbestrijding in Eems en Waddenzee een 'plus' verdient. De deelnemers hebben vijftig aanbevelingen opgesteld waar iedereen zich achter stelt. Vijf hoofdaanbevelingen verdienen de hoogste prioriteit.

AANBEVELING 1: PREVENTIE

Zorg tijdig voor een goed afgestemd verkeersmanagement-systeem, voor veilig en vlot scheepvaartverkeer op de Eems en in de havens.

Achtergrond

Voorkomen is altijd beter dan genezen. Met een VTM is actieve ordening van het scheepvaartverkeer op de Eems en in de havens mogelijk, wat de veiligheid en vlotte doorvaart ten goede komt. Dat kan met het huidige informatiesysteem nog niet. Het ministerie van I&M heeft de invoering van een VTM als voorwaarde opgenomen in het Tracébesluit over de vaargeulverdieping. Na deze verdieping zullen meer grote schepen door de Eems varen. De kans op aanvaringen neemt daardoor toe.

Aanbeveling

Duitsland en Nederland werken samen aan een VTM. Het is belangrijk dat het VTM klaar is als de verdieping gereed is. Alle partijen pleiten voor tijdige

invoering van het systeem. Dat vraagt goede afstemming tussen Duitsland en Nederland, op operationeel en bestuurlijk niveau, en met het VTM dat Groningen Seaports voor de havens heeft ontwikkeld.

AANBEVELING 2: ORGANISATIE

Los de bestuurlijke spaghetti in de rampenbestrijding op: waarborg snelle en eenduidige aansturing, maak verantwoordelijkheden helder.

Achtergrond

Nederland kent twee verschillende organisatiestructuren voor de rampenbestrijding op het land (Veiligheidsregio) en op het water (Kustwacht). In de Waddenzee en de Eems komen die structuren bij elkaar. Bovendien spelen daar grensoverschrijdende afspraken met Duitsland een rol. Zo is een kluwen aan bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden ontstaan. In het handboek Waterrand is geprobeerd de verschillende structuren te integreren. Uit de scenario's die tijdens de werkateliers zijn besproken blijkt echter dat nog steeds weinigen de weg kennen in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Betrokkenen ervaren de bestrijdingsorganisatie als complex en onlogisch. Dat staat snel en adequaat handelen in de weg - een breed gedragen zorg.

Aanbeveling

Het overgangsg gebied van land naar water en van Nederland naar de buurlanden vraagt maatwerk in de rampenbestrijding. Zorg dat alle betrokkenen bekend zijn

Top 3 Preventie:

1. Zorg tijdig voor een eenduidig en afgestemd verkeersmanagementsysteem.
2. Zorg voor goede afstemming met Duitsland op bestuurlijk en operationeel niveau.
3. Zorg dat ladinggegevens snel en betrouwbaar beschikbaar zijn.

Top 3 Organisatie:

1. Los de bestuurlijke spaghetti op: waarborg eenduidige aansturing en maak verantwoordelijkheden helder.
2. Zorg dat mensen elkaar kennen en leren samenwerken (oefenen).
3. Maak eenduidige afspraken tussen Duitsland en Nederland en zorg dat die goed bekend zijn.

*‘Wat moeten we
doen als de olie op de
kwelders belandt?’*

*‘Liever af en toe
voor niets uitvaren,
dan één keer te laat.’*

met hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden. En maak de organisatiestructuur eenvoudiger en logischer. Is het kansrijk en wenselijk om één autoriteit voor de rampenbestrijding op de Noordzee en de Waddenzee aan te wijzen, naar het model van de Kustwacht? Zorg ook dat afspraken tussen Nederland en Duitsland eenduidig en goed bekend zijn. Belangrijk is dat mensen elkaar kennen en weten te vinden tijdens de rampenbestrijding. Stimuleer daarom dat de spelers elkaar regelmatig ontmoeten en samen oefenen.

AANBEVELING 3: BESTRIJDINGSMETHODEN

Ontwikkel speciale bestrijdingsmethoden voor de ondiepe en kwetsbare Waddenzee.

Achtergrond

Het reguliere bestrijdingsmaterieel is niet geschikt voor de Waddenzee: grote schepen met veegarmen, schermen en oliezuigers kunnen in de ondiepe, soms sterk stromende zee niet terecht. Olie die op slijkgig wad of kwelder aanspoelt, is al helemaal moeilijk bereikbaar voor varende of rijdende materieel. Het opruimen leidt bovendien vaak tot verstoring en beschadiging van de kwetsbare natuur. En na één hoogwater is de olie onder het zand gewerkt en niet meer op te ruimen. Na lange tijd kan de olie opnieuw aan het oppervlak komen en schade aanrichten aan flora en fauna.

Aanbeveling

De Waddenzee vraagt speciale bestrijdingsmethoden bij olieverontreiniging. Enerzijds zijn speciale technieken nodig, toegespitst op de ondiepe zee, het slik-

kige wad en de kwelders. Anderzijds is behoefte aan criteria om snel de juiste handelingen te kunnen kiezen, afhankelijk van de locatie (soort begroeiing, rust- of foerageergebied voor vogels of zeehonden) en de omstandigheden (soort olie, seizoen, weer). De WOCB en onderzoeksinstituten kunnen hierin een rol vervullen. De methoden en richtlijnen verdienen een aparte plaats in de capaciteitsnota van Rijkswaterstaat. Goede toepassing vraagt om trainen en regelmatig oefenen.

AANBEVELING 4: SNEL WERKEN

Zorg dat het opruimwerk sneller kan beginnen.

Achtergrond

Bij olieverontreiniging op de Waddenzee of in de monding van de Eems duurt het vaak vele uren voordat het opruimwerk kan beginnen. Ondertussen trekt de olie een zigzagspoor over de zee, onder invloed van het getij en de wind. De olievlék wordt snel groter en diffuser en is daarmee moeilijker op te ruimen. De bergers vertrekken pas nadat het bestrijdingsteam daartoe besloten heeft. De vaartijd naar de plaats van het incident beslaat al gauw enkele uren. Uit oefenscenario's blijkt dat olie die op zeven kilometer ten noorden van de Waddeneilanden vrijkomt, al na een halve dag in de Waddenzee en op de stranden van de eilanden kan aanspoelen (bij windkracht 3). Twee dagen na het incident bereikt de olie de vaste wal van Groningen en Friesland.

Aanbeveling

Snelheid moet voorop staan in de rampenbestrijding: op de Waddenzee is hiervoor maar één getij de tijd. Hoe meer de olie zich verspreidt, hoe minder effectief

Top 3 Bestrijdingsmethoden:

1. Ontwikkel speciale bestrijdingsmethoden voor slijkgig wad en kwelder.
2. Oefen met scenario's waarbij olie op wad of kwelder aanspoelt.
3. Benut hiervoor kennis uit andere landen.

Top 3 Snel werken

1. Geef olieruimers de ruimte om snel aan de slag te gaan.
2. Rust sleepers, schepen van overheden en baggerschepen uit met booms en veegarmen, om verspreiding van olie te voorkomen.
3. Oefen met heldere criteria voor het al dan niet naar de haven halen van averijschepen.

‘Er is hier maar één getij de tijd.’

het opruimwerk is. Breng daarom de kennis van de bergers in het COPI-overleg in (Coördinatie team Plaats Incident). Geef de berger eerder toestemming om uit te varen, onder het motto ‘liever af en toe voor niets dan één keer te laat’. En eenmaal aangekomen bij het averijsschip: geef de opruimer snel de ruimte om met opruimen te beginnen.

Ook met bovenstaande aanbevelingen zal het enige tijd duren voordat de opruimer gearriveerd is en zijn werk kan doen. Zorg daarom dat er altijd bestrijdingsmaterieel in de buurt is om verspreiding van de gelekte olie te voorkomen. Dat kan bijvoorbeeld door een aantal sleepboten, baggerschepen of overheidschepen uit te rusten met veegarmen en booms of door samen met Duitsland een extra noodsleepboot op een strategische locatie te leggen. Stel ook eisen aan de beschikbaarheid van bestrijdingsmaterieel in vergunningen voor bedrijven die olie-incidenten kunnen veroorzaken.

Soms is het voor de bestrijding beter een averijsschip naar de haven te brengen, maar niet altijd. Versnel de besluitvorming door (internationale) criteria voor deze afweging breed bekend te maken. Waarborg eenduidige toepassing door samen met Duitse rampenbestrijders te oefenen.

AANBEVELING 5: GEBIEDSSPECIFIEKE STRATEGIE

Werk de oliebestrijding uit in een gebiedsspecifieke strategie.

Achtergrond

Olie bestrijden in de Waddenzee is maatwerk: maatwerk in de organisatie, het materieel en de juiste manier van handelen in kwetsbare natuur. Binnen het gebied zijn meer en minder kwetsbare zones te onderscheiden, zowel voor ecologie als voor economie. Dat kan een basis zijn voor strategische beslissingen over de bestrijding van een olie-incident. Ook bij toepassing van gebiedsgericht maatwerk blijft overigens een aanzienlijk restrisico bestaan: door slechte weersomstandigheden (mist, storm) is oliebestrijding regelmatig niet of nauwelijks mogelijk.

Aanbeveling

Benut onder meer de volgende Capaciteitsnota om een 'plus' op de rampenbestrijding in Eems en Waddenzee te zetten: de bijzondere kenmerken van dit gebied geven aanleiding voor een gebiedsgerichte aanpak. Werk de bestrijdingsstrategie vervolgens gebiedsspecifiek uit, en benut daarbij de kennis en ervaring van andere landen. Leg afspraken met Duitsland vast in een grensoverschrijdend convenant. Communiceer helder over het restrisico.

Top 3 Gebiedsgerichte strategie

1. Werk de bestrijdingsstrategie gebiedsspecifiek uit.
2. Benut de capaciteitsnota voor een plus op de rampenbestrijding in Eems en Waddenzee.
3. Leg afspraken met Duitsland vast in een convenant en verken de kennis en materialen van beide landen voor een win-winsituatie.



HOOFDSTUK 5 VERVOLG: DAADKRACHT EN MAATWERK

Recente rampen zoals in de Golf van Mexico laten zien dat getijdennatuur zeer kwetsbaar voor olieverontreiniging is. Net als bij die ramp zal zeker ook bij een ramp in Werelderfgoed Waddenzee de hele wereld uiterst kritisch meekijken en oordelen. Alle reden voor een ‘plus’.

DAADKRACHT

Nederland heeft een naam hoog te houden op het gebied van oliebestrijding. Toch kan de bestrijding van een olieramp op de Eems en de Waddenzee nog beter. Dat is de boodschap van circa twintig mensen die betrokken zijn bij de rampenbestrijding in deze regio. Zij pleiten voor een goed verkeersmanagementsysteem, een eenvoudige organisatie van de rampenbestrijding, speciale bestrijdingsmethoden voor kwetsbare wadden en kwelders en een snellere start van het opruimwerk (er is hier maar één getij de tijd!). De bijzondere omstandigheden vragen een gebiedsspecifieke strategie van de oliebestrijding.

Met deze aanbevelingen kan de rampenbestrijding in dit bijzondere gebied de ‘plus’ krijgen die het verdient. Dat vraagt wel bestuurlijke daadkracht. De landelijke, regionale en lokale bestuurders kunnen in een bestuurlijke werkconferentie gezamenlijk tot besluiten komen.

MAATWERK

Werelderfgoed Waddenzee is een bijzonder gebied dat een bijzondere inzet op de rampenbestrijding vraagt. Kies daarom voor maatwerk in de Waddenzee: in de organisatie, de bestrijdingsmethoden en de manier van handelen.

Benut de volgende Capaciteitsnota voor een gebiedsgerichte aanpak en een 'plus' op de rampenbestrijding. Alle partijen dragen de verantwoordelijkheid voor die plus, niet alleen Rijkswaterstaat. Leg ook verantwoordelijkheid neer bij de potentiële veroorzakers: regel bijvoorbeeld in vergunningen de beschikbaarheid van bestrijdingsmaterieel bij bedrijven en op schepen. De 'plus' gaat overigens niet alleen over geld. Veel aanbevelingen zijn procesafspraken en vragen geen grote investeringen.

OEFENEN EN TRAINEN

Plannen en materieel hebben weinig effect als de betrokkenen er niet mee trainen en oefenen. Waarborg dat de resultaten van oefeningen doorwerken in kwaliteitsverbetering. Ontwikkel een programma voor Opleiden, Trainen en Oefenen (OTO) en stel expliciete eisen aan prestaties en kwaliteit. Wijs een regisseur aan die verantwoording aflegt over de resultaten.

ZORGVULDIG MET NIEUWE RISICO'S

Let bij nieuwe ontwikkelingen expliciet op de risico's. Met de aanleg van nieuwe industriegebieden en havens neemt de kans op een incident meestal toe. De kwetsbare waddennatuur kan daar gevolgen van ondervinden. Door het risico expliciet in beeld te brengen, kunnen bestuurders de gevolgen voor economie en ecologie beter afwegen.







