

Het nautisch gebruik van de BES Havens

Toepassing van Maritieme Wetgeving BES in de
praktijk in Caraïbisch Nederland

2021-2022

Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is dit rapport over het havenbeheer op Bonaire, Sint Eustatius en Saba opgesteld. Hierbij is aan Port of Amsterdam International gevraagd om een beeld te geven van de huidige praktijk op de eilanden, of en hoe de maritieme regelgeving wordt toegepast en welke knelpunten er ervaren worden hierin. Het rapport is bedoeld als een input uit de praktijk voor het komende traject waarin nieuwe, passende en toekomstbestendige maritieme regelgeving wordt opgesteld voor Caribisch Nederland.

Dit rapport is een beschrijving van de actuele situatie en regelgeving in Caribisch Nederland gebaseerd op desk research en interviews met de havenbeheerders op de drie eilanden. Dit is aangevuld met expertise en ervaring in internationaal havenbeheer van Port of Amsterdam International in het algemeen en kennis die eerder is opgedaan bij werkzaamheden en bezoeken aan de BES-eilanden. Door reisbeperkingen als gevolg van de Covid-19 pandemie was het helaas niet mogelijk om specifiek voor dit onderzoek bezoeken te brengen aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

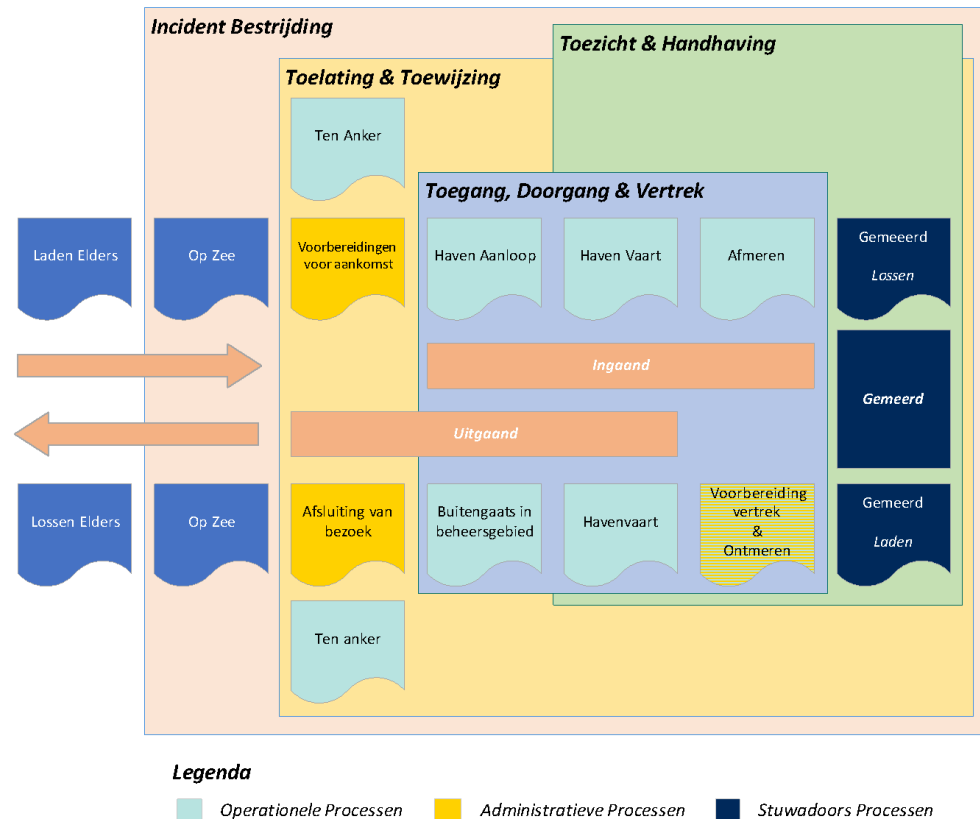
Een havenbezoek in processen

Globaal beschouwd is een haven bezoek in alle havens ongeveer gelijk. Een schip komt van elders, loopt de haven aan, voert werkzaamheden uit en vertrekt weer. Dit is rechts schematisch weergegeven.

Om een haven veilig te houden en het verkeer in de haven vlot te kunnen behandelen worden zijn er vijf processen te identificeren die uitgevoerd worden door de havenautoriteiten. Vier van deze processen zijn direct te koppelen aan delen van een scheepsbezoek en zijn weergegeven in het schema hiernaast, het vijfde proces betreft de fysieke inrichting van de haven; Nautisch Ruimtelijke Ordening.

Verschillen in de uitvoering van een bezoek en de uitvoering van de processen in een haven zijn afhankelijk van de lokale kenmerken van de haven en de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende stakeholders in het scheepvaart proces in een specifieke haven.

In dit stuk gaan we ten behoeve van de vernieuwing van de maritieme wetgeving in Caribisch Nederland in kaart brengen hoe de verschillende processen worden uitgevoerd op de BES eilanden en hoe de huidige wetgeving wordt toegepast door de havenautoriteiten om hun havens te ordenen en het scheepvaart verkeer vlot en veilig te houden.



Toelating & Toewijzing

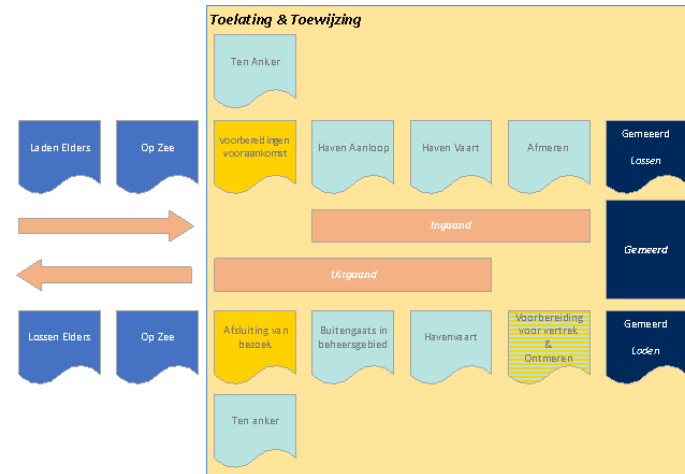
Dit proces omvat de werkzaamheden die gebeuren voorafgaand aan een scheepsbezoek aan een haven. Deze zijn over het algemeen administratief van aard en kenmerken zich door toetsing, toestemming voor geplande activiteiten en de allocatie en planning van de inzet van middelen.

Dit proces heeft zijn zwaartepunt voorafgaande aan het actief deelnemen van het schip aan de scheepvaartverkeer maar kan gedurende het gehele bezoek van een schip aan de haven plaats vinden. Dit is bijvoorbeeld het geval als een schip onverwachts reparaties moet uitvoeren of moet uitwijken naar een andere ligplaats dan gepland

De gemelde gegevens en plannen van een schip zijn de startpunt voor uitvoering van dit proces waarbij de havenautoriteiten verantwoordelijk is voor het al dan niet verlenen van toestemming voor het bezoek en activiteiten van een schip in de haven en eventueel de planning van inzet van middelen ten behoeve van het scheepsbezoek.

Afhankelijk van de rol van de Havenautoriteit kan deze ook als ligplaatsbeheerder verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van een ligplaats en het opstellen van een ligplaats planning.

Onder dit proces valt ook de certificering van lokale kleine schepen volgens de verplichtingen van de Vaartuigenwet 1930 BES. En de uitvoering van de Havenbeveiligingswet BES



Activiteiten Haven Autoriteit

- Ontvangen en verwerken van meldingen en aanvragen
- Verlenen van toestemmingen
- Opstellen van planning voor de inzet van middelen en mensen

Huidige wettelijk kader voor dit proces

- Wet Maritiem Beheer BES (Hfst 2; Hfst 3, § 3.1, § 3.3)
- Loodsenwet BES (§ 2, § 5)
- Wvvs BES (Art. 15)
- Vaartuigenwet 1930 BES
- Havenbeveiligingswet BES
- Plaatselijke Havenreglement

Toelating en Toewijzing op: Bonaire



De Praktijk

Het proces van Toelating en Toewijzing op Bonaire is in de praktijk geëvolueerd tot zijn huidige vorm en is maar in beperkte mate geformaliseerd of gestructureerd.

Een scheepsbezoek wordt op dit moment door de scheepsagent van een schip via email gemeld. De agent verzamelt van zijn principaal en het schip informatie ten behoeve van het bezoek en stuurt dit (vaak rechtstreeks) door naar de havenautoriteit.

Op basis van de melding wordt dan op een First Come- First Serve Basis schepen toegang tot de haven gegeven.

Basis voor de melding en verzamelde gegevens is het “gewone gebruik” in andere havens en de gegevens die operationeel nodig zijn voor het gebruik van de openbare ligplaatsen in Kralendijk en de belofte van het schip. Hierdoor is onduidelijk wat precies moet worden gemeld wat negatieve gevolgen heeft voor de stakeholders in het proces. Bezoekende schepen melden alle informatie die mogelijk relevant zou kunnen zijn wat bij hun een hoger administratieve last veroorzaakt terwijl de havenautoriteit de ongestructureerde meldingen moet de uitpluizen op zoek naar de benodigde informatie. Door een ontbrekende juridische basis kan de havenmeester vervolgens geen ontbrekende informatie afdwingen en is er geen solide basis voor een gestandaardiseerd toegangsbeleid of voor verder toezicht en handhaving op de meldingen.

Een goed voorbeeld hiervan zijn de gezondheidsmeldingen die geëist werden tijdens de Corona Crisis. Vanuit het Haven en Loodswezen werden aanvullende gegevens geëist voor aanloop van het schip ten aanzien van de gezondheidssituatie aan boord de bezoekende schepen. Hiervoor ontbrak echter een basis voor de eis en eventuele afwijzing van toegang van het schip tot de haven. In de praktijk is de legitimiteit van de meldingseis niet getoetst en hebben bezoekende schepen telkens voldaan aan de eis van de havenmeester voor aanvullende informatie.

Met de aankomende invoering van het Havenreglement 2022 worden de inhoud en wijze van meldingen van werkzaamheden wel geformaliseerd.

Certificering van kleine schepen is nu een tijdrovende terugkerende werkzaamheid voor de havenautoriteit die grotendeels administratief van aard is. Kleine lokale schepen moeten elke 6 maanden een nieuwe vergunning aanvragen die gecontroleerd en verstrekt dient te worden door het Haven en Loodswezen, dit vraagt relatief veel administratieve capaciteit van de haven autoriteit.

De Havenbeveiliging wordt regelmatig getoetst door middel van “Friendly Visits” van de USCG, hierbij worden weinig remarks gemaakt over de uitvoering van de ISPS code

De Knelpunten

- Onduidelijkheid bij zowel havenautoriteit als scheepvaart over verplichting voor melding.
- Ontbreken van een juridische basis voor meldingen voorafgaand aan een Scheepsbezoek
- Onvoldoende basis voor het inrichten van een robuust en transparant toegangsbeleid.
 - Onduidelijkheid over de gronden waarop een schip eventueel toegang tot de haven geweigerd kan worden.
 - Onduidelijkheid over de mogelijkheden voor het vragen van aanvullende informatie van schepen
- Inefficiënties in uitvoering van taken van Havenautoriteit door ontbreken van standaardisatie van meldingen
- Basis voor en mogelijkheid van deling van informatie tussen overheidspartijen bemoeilijkt door onduidelijk proces.
- Bij uitvoering van het proces wordt niet voldaan aan de afspraken in FAL-conventie (o.a. digitalisering van proces, single window principe, beperken van administratieve lasten.
- Termijn voor certificering van kleine lokale schepen is kort en proces voor aanvraag en verlening van vergunning is door verouderde wetgeving tijdrovend en beperkt in mogelijkheid voor digitalisering.

Toelating en Toewijzing op: Sint Eustatius



De Praktijk

Ook op Sint Eustatius is het proces van Toelating en Toewijzing geëvolueerd naar zijn huidige vorm. Hierbij is duidelijk onderscheid te zien tussen de afhandeling van het schip en de 'verantwoordelijkheid' voor uitvoering van het proces afhankelijk van de bestemming op het eiland.

Voor alle schepen wordt voorafgaand aan het bezoek aan Statia door de agent via email een melding gedaan van het scheepsbezoek, deze email bevat gegevens over verwachte operaties, ETA, lading, crew, Ballast Water Exchange en (sinds 2020) ook een COVID questionnaire. Er is geen geformaliseerde basis voor de email maar schepen gebruiken vaak de FAL formulieren om de meldingen te maken.

Vrachtschepen bestemd voor Gallows Bay worden behandeld door de Havenmeester. Deze plant het bezoek, gebruik van de steiger en lading operatie in en geeft toestemming voor zowel aankomst als vertrek uit de haven. Dit gaat voornamelijk om kleinere RoRo schepen met containers bestemd voor de Sint Eustatius.

Tankers bestemd voor de Olie terminal worden volledig door deze behandeld. De agent mailt de meldingen naar de terminal die de planning en toestemmingen voor gebruik van ankerplaatsen, ligplaatsen etc. volledig verzorgd. De Havenmeester en IL&T worden geïnformeerd over de bezoeken doordat deze ingekopieerd staan bij de gedane meldingen via email, dit lijkt voornamelijk gegroeid te zijn vanuit beleefdheid zonder verdere harde basis. maar hebben verder een beperkte rol in planning en toestemming voor gebruik van de haven door tankers.

Uitzondering hierop is de toezicht op het correct uitvoeren van de schoon Ballast Water procedures door IL&T. Als een schip onvoldoende kan aangeven dat zij zich aan de ballast water procedures hebben gehouden worden dan wordt expliciet toestemming voor ballast procedures geweigerd tot dat het schip aantoonbaar schoonballast aan boord heeft, dit kan betekenen dat een schip naar zee moet vertrekken om ballast te wisselen.

Volgens Openbaar Lichaam Sint Eustatius en IL&T is er wel overleg met de Olie Terminal over eventuele wijzigingen in beleid over gebruik van de haven, dit is dan vaak pragmatisch van aard en gericht op het oplossen van een operationele issues.

De Knelpunten

- Niet geformaliseerde verdeling van rechten, plichten en verantwoordelijkheden tussen de Olie Terminal en het Openbaar Lichaam Sint Eustatius. Basis voor de huidige werkwijze is de gegroeide praktijk en de summiere afspraken in de erfpacht overeenkomst tussen Openbaar Lichaam Sint Eustatius en de Olie Terminal.
- Onduidelijkheid bij zowel havenautoriteit als scheepvaart over verplichting voor melding.
- Ontbreken van een juridische basis voor meldingen voorafgaand aan een Scheepsbezoek
- Onvoldoende basis voor het inrichten van een robuust en transparant toegangsbeleid.
 - Onduidelijkheid over de gronden waarop een schip eventueel toegang tot de haven geweigerd kan worden.
 - Onduidelijkheid over de mogelijkheden voor het vragen van aanvullende informatie van schepen
 - Inefficiënties in uitvoering van taken van Havenautoriteit door ontbreken van standaardisatie van meldingen
- Basis voor deling van informatie tussen overheidspartijen ontbreekt, dit wordt nu opgevangen door korte (persoonlijke) lijnen op het eiland en het feit dat iedereen in CC staat in de melding.
- Bij uitvoering van het proces wordt niet voldaan aan de afspraken in FAL-conventie (o.a. digitalisering van proces, single window principe, beperken van administratieve lasten).

Toelating en Toewijzing op: Saba



De Praktijk

Focus van Saba in het beheer van de haven is het optimaal gebruiken van de nautische infrastructuur om zo effectief mogelijk het eiland bereikbaar te houden. Dit betekent in het proces van Toelating en Toewijzing dat de planning van gebruik van de pier leidend is in het proces en dat alle activiteiten die worden ingepland en toegestaan gericht zijn op het transport van personen en goederen van en naar het eiland.

Op Saba zijn drie categorieën bezoekende commerciële schepen onderscheiden, de “regular runners”, de incidentele bezoekers en schepen die door de territoriale wateren varen naar elders en Saba niet aanlopen.

De “Regular Runners” onderhouden een dienstregeling waarin Saba is opgenomen en komen met grote regelmaat in de haven. Dit zijn bijvoorbeeld de ferry naar Sint Maarten en de RoRo vrachtschepen die vracht vanuit bijvoorbeeld Sint Maarten naar de omliggende eilanden vervoeren. Van deze schepen is ver van tevoren bekend wanneer zij ongeveer binnen zullen lopen en zijn de scheepskarakteristieken goed bekend bij de havenmeester organisatie. Gegevens over exacte ETA, lading aan boord en eventuele bijzonderheden worden bij vertrek uit de voorgaande haven per email via de agent van het schip naar de Havenmeesters organisatie verstuurd. Vaak is dit, gezien de geringe afstanden tussen de haven in de dienstregeling, enkele uren voor aankomst op Saba.

De incidentele bezoekers zijn schepen die Saba bezoeken om minder reguliere bevoorrading te doen zoals bijvoorbeeld de levering van brandstof of projectladingen. Deze bezoeken hebben een projectmatig karakter en worden ver van tevoren (tot enkele maanden) gepland en afgestemd met de havenmeester organisatie. Om zo goed mogelijk in de planning van de haven infrastructuur te passen en om de laad/los werkzaamheden efficiënt te laten verlopen. Ook hierbij verloopt de communicatie door middel van email via de agent op het eiland waarbij de laatste ETA melding bij vertrek uit de vorige haven wordt verstuurd, vaak korter dan 24u voor aankomst.

De laatste categorie zijn de door varende schepen die via de territoriale wateren rondom Saba naar andere bestemmingen varen. Volgens de paragraaf 3.1 van de Wet Maritiem Beheer BES moeten deze zich melden bij de beheerder van het water, in de praktijk gebeurt dit niet bij de havenmeester van Saba en heeft deze slechts summiere (AIS) data van de schepen mocht dit nodig zijn.

Verder zijn er langs de kust van Saba een aantal Moorings gerealiseerd bedoeld voor het afmeren van jachten. De moorings worden beheerd door de Saba Conservation Foundation, de toelating en toewijzingsproces hiervan wordt dan ook uitgevoerd door de Foundation. De huidige werkwijze is vanuit de praktijk geëvolueerd waarbij er soms onduidelijkheid kan zijn over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de Foundation, Havenmeester, Openbaar Lichaam, en Rijk.

De Knelpunten

- Uitvoering van het proces is gestoeld op gewoon gebruik en uitgebreide ervaring van de betrokken partijen, dit houdt uitvoering snel en efficiënt maar zou bij onvoorzien omstandigheden (zoals bijvoorbeeld een claim of calamiteit) een risico kunnen vormen.
- Basis voor en mogelijkheid van deling van informatie tussen overheidspartijen bemoeilijkt door onduidelijk proces.
- Bij uitvoering van het proces wordt niet voldaan aan de afspraken in FAL-conventie (o.a. digitalisering van proces, single window principe, beperken van administratieve lasten).
- Onduidelijkheid over de invulling van de meldplicht voor door varende schepen en over wie in dit geval de “Beheerder” is.
- Onduidelijkheid over de formele verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van Moorings voor de pleziervaart.

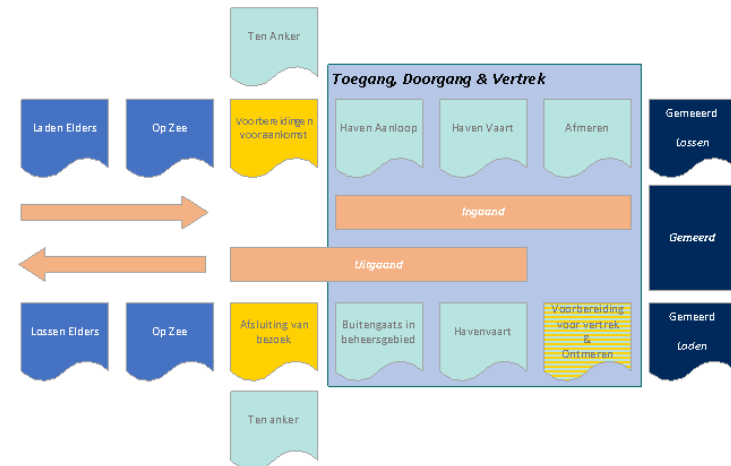
Toegang, Doorgang, Vertrek

Tijdens het proces van Toegang, Doorgang en Vertrek neemt het schip actief deel aan het scheepvaartverkeer in het beheersgebied van de haven. De werkzaamheden die in dit proces plaatsvinden kunnen gekenmerkt worden als de nautische operationele activiteiten in de haven.

De werkzaamheden die behoren bij dit proces zijn bijvoorbeeld de uitvoering verkeersbegeleiding, beloodsing, havensleepwerkzaamheden en het vast en los maken van schepen door bootlieden.

Afhankelijk van de kenmerken van de haven, inrichting van de haven organisatie en de verdeling van de verantwoordelijkheden en werkzaamheden in het beheersgebied van de haven heeft de havenautoriteit ofwel een actieve rol in de uitvoering van de activiteiten in dit proces of slechts een toezichthoudende en regisserende rol.

Hierbij heeft de grootte en diversiteit van het scheepvaart aanbod en filosofie op havenbeheer invloed op de hoeveelheid werkzaamheden die aan de markt overgelaten kunnen worden. In de Europees Nederlandse context bijvoorbeeld heeft de Havenautoriteit voornamelijk een regisserende rol in de werkzaamheden terwijl in kleinere havens de markt niet groot genoeg is om dit te dragen.



Activiteiten Haven Autoriteit

- Beloodsing van schepen
- Havensleepdiensten
- Vast- en losmaken
- Verkeersbegeleiding (VTS)

Huidige wettelijk kader voor dit proces

- Loodsenwet BES (§ 2, § 5)
- Plaatselijke Havenreglement (Bonaire)

Toegang, Doorgang en Vertrek op: Bonaire



De Praktijk

Aankomst en vertrek op Bonaire zijn in principe 24/7 mogelijk. In de praktijk is dit echter wel afhankelijk van de beschikbaarheid van nautisch dienstverleners die dit proces kunnen begeleiden. Het aanbod scheepvaart op enig moment is beperkt en planning en beheer van het Reguleren van het scheepvaartverkeer gebeurt door middel van beloodsing en de ligplaatsen planning.

De loodsdienst wordt door een zeer beperkt aantal loodsen geborgd (2 loodsen) die elk diensten draaien van 7*24h. Een van deze loodsen heeft vele jaren ervaring met het leveren van loodsdiensten op Bonaire, de ander loods is een gepensioneerde loods die eerder in de regio IJmond senior loods was. Bij gebrek aan capaciteit wordt een loods vanuit Curaçao ingevlogen om waar te nemen. Er is op dit moment geen formeel schema voor het bepalen van de bevoegdheden van de loodsen of die als basis kan dienen voor het inrichten van een opleidingstraject voor nieuwe loodsen.

Formeel zijn alle schepen die Bonaire aanlopen verplicht om gebruik te maken van loodsdiensten en om deze te betalen, onafhankelijk van hun bekendheid met het eiland en de haven; er is geen mogelijkheid voor ontheffing van loodsplicht en loodsgeld. Dit geldt dus ook voor de (kleinere) schepen die meerder keren per week de bevoorrading van het eiland verzorgen vanuit Curaçao. In de praktijk blijkt dat het beloodsen van deze schepen een te grote beslag legt op de beloodsingscapaciteit van het eiland en onnodige vertraging in het logistieke proces introduceert. Deze schepen lopen in de praktijk zonder loods de haven aan maar betalen wel de verplichte loodsgeld. Dit introduceert onterechte kosten in de logistieke keten van het eiland.

Tot de de facto sluiting van BOPEC in 2018 werden de sleepdiensten verzorgd door sleepboten die in dienst waren van de BOPEC terminal. Met het wegvallen van de regelmatige scheepvaart verkeer en daarmee markt voor sleepdiensten is de levering van sleepdiensten op Bonaire onzeker geworden. Momenteel worden de sleepdienst geleverd door een sleepboot die op Bonaire gestationeerd is vanuit Curaçao (KTK). Er is echter te weinig scheepvaart aanbod om een rendabele en regelmatige sleepdienst op Bonaire te verzorgen. De kosten voor incidentele sleepdienstverlening zijn hoog en weerhouden schepen van het gebruiken van sleephulp bij aan- en ontmeren in de haven. Dit vermindert de aantrekkelijkheid van het eiland voor sommige cruise schepen en vermindert de bereikbaarheid van het eiland voor goederen als een schip door harde of ongebruikelijke wind niet voldoende veilig kan afmeren. Deze schepen wachten dan buitengaats tot er betere weersomstandigheden zijn.

De diensten van bootman, het vastmaken en losgooien van scheepstrossen, worden in de haven geleverd door zowel het haven en loodswezen als een private partij. Met de aankomende invoering van het nieuwe havenreglement wordt de levering van deze diensten verder gereguleerd.

De Knelpunten

- Ontbreken van een basis voor bepalen loodsenbevoegdheden
- Ontbreken van basis voor loodsen opleiding
- Onmogelijkheid voor het verlenen van ontheffing voor loodsplicht
- Onmogelijkheid voor het verlenen van beloodsing op Afstand
- Ontbreken van mogelijkheid voor verplichting van sleepboot gebruik
- Ontbreken van een voldoende grootte markt voor een private sleepdienstverlener.

Toegang, Doorgang en Vertrek op: Sint Eustatius



De Praktijk

In het proces van Toegang, Doorgang en Vertrek is de scheiding tussen de werkwijze voor Gallows Bay en de Olie terminal het meest duidelijk.

Vrachtschepen bestemd voor Gallows Bay melden zich voor aankomst via VHF bij de Havenmeester en lopen na verkregen toestemming zelfstandig de haven binnen en meren af op de steiger. De havenmeestersorganisatie heeft voornamelijk een controlerende rol in dit proces en is niet operationeel actief in het verlenen van nautische dienstverlening. Loods begeleiding voor het aanlopen van Gallows Bay is op dit moment niet beschikbaar, in het verleden was er één loods van de Olie terminal die op verzoek beloodsing naar Gallows Bay kon verzorgen maar deze is met pensioen waardoor deze dienst niet meer beschikbaar is. Sleep assistentie kan eventueel verleend worden door de lijnenboot van de Olie Terminal. Vastmaken en losgooien van het schip gebeurt door bemanning van het schip en/of personeel van de havenmeester.

Het operationeel proces voor aanloop van de Olie terminal is volledig in handen van de Terminal, de havenmeester speelt hier operationeel geen rol in. Bij aanloop naar steiger, ankerplaats en/of SBM boeien wordt via VHF melding gedaan aan de terminal. De Olie Terminal regelt het (tanker) scheepvaart verkeer, wijst vaarroute en ankerplaats aan en verzorgt loods, sleep en vastmaak diensten. Deze werkwijze is historisch gegroeid en is bevestigd in de (erfpacht) overeenkomst met de terminal. Hierin staan algemene criteria voor de loodsen benoemd; Loodsen moeten "Trained & Experienced, "Highly skilled" en "Reliable" zijn. Er zijn geen criteria afgesproken over wat deze begrippen inhouden of hoe deze getoetst kunnen worden.

Incidenten die gemeld worden door de Olie Terminal zijn over het algemeen Oil Spills die ook aan Stenapa moeten worden gemeld en die moeten worden opgeruimd. Of er incidenten / near misses plaatsvinden waarbij geen verontreiniging plaats vindt is onbekend.

De uitvoering van de nautische dienstverlening aan tankers is door de Olie Terminal uitbesteed aan gespecialiseerde derde partijen.

De Knelpunten

- Er zijn twee aparte operationeel nautische processen op het eiland waardoor standaardisatie en toetsing op internationale afspraken bemoeilijkt wordt.
- Er is zeer beperkte mogelijkheid voor Nautisch dienstverlening in Gallows Bay waardoor deze voor bijzondere transporten, grotere schepen en/of eenmalige aanlopen slecht bereikbaar is.
- De havenmeester/ Openbaar Lichaam Sint Eustatius heeft geen zicht op de kwaliteit van de nautische dienstverlening en niveau van de dienstverleners bij de Olie Terminal. Er is geen/beperkte mogelijkheid om hierin in te grijpen.
- De Havenmeester / OL heeft geen zicht op nautische incidenten / near misses die plaats vinden bij de Olie terminal. Bij milieuschade wordt wel melding gedaan dit is echter achteraf.

Toegang, Doorgang en Vertrek op: Saba



De Praktijk

Ook in het proces van Toegang en vertrek op Saba ligt de focus op het zo effectief en efficiënt mogelijk gebruiken van de schaarse infrastructuur.

Schepen melden voor aanloop hun aankomst aan bij de havenmeester via de VHF en lopen zelfstandig de haven binnen.

De enige nautische dienstverlening die beschikbaar is in de haven is het vastmaken en losgooien van de scheepstrossen; dit kan, als het niet door de eigen bemanning wordt gedaan, door een line handling crew verzorgd worden die geregeld wordt door de agent.

Gezien de beperkte grootte van de haven en de regulier bezoekende karakter van de scheepvaart die de haven van Saba aanloopt is er geen noodzaak en/of beschikbaarheid van sleepdiensten en loodsdiensten.

De Knelpunten

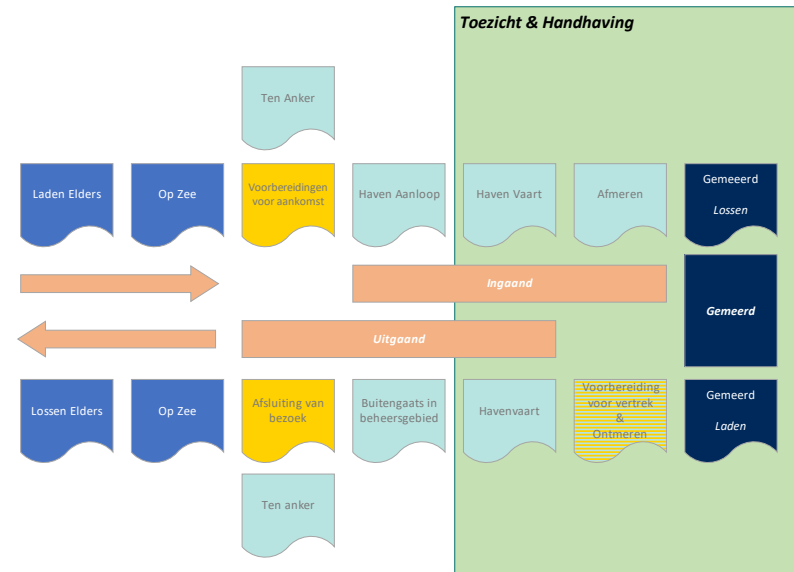
- Er worden geen knelpunten gezien in dit proces op Saba

Toezicht & Handhaving

Het Proces van Toezicht en Handhaving is gericht op het borgen van de veiligheid de haven en scheepvaart verkeer door middel van controle op activiteiten en werkzaamheden die in het havenbeheersgebied plaatsvinden en eventueel optreden vanuit de rol als bevoegde autoriteit om gevaarlijke of schadelijke activiteiten of gedrag aan te passen, te verbeteren of te stoppen.

Het uitvoeren van deze rol hangt van de omschrijvingen in de wetgeving, de verleende mandaten vanuit de bevoegde gezagen (i.e. Minister, Bestuurscollege) en de capaciteit, kennis en expertise van de autoriteiten in de havens. Afhankelijk van de (organisatorische) inrichting van de haven kan de uitvoering van dit proces bij meerdere partijen liggen.

In Europees Nederland is de uitvoering van deze bevoegdheid nauw vervlochten met de wetgeving buiten het nautisch domein zoals bijvoorbeeld Bestuursrecht, strafrecht en de inrichting van de mogelijkheid van toezicht en handhaving die geboden worden door de inrichting van de mogelijkheid van het inzetten van Buitengewoon Opsporingsambtenaren.



Activiteiten Haven Autoriteit

- Controle op scheepvaart activiteiten
- Handhaving op overtredingen

Huidige wettelijk kader voor dit proces

- Wet Maritiem Beheer BES (Hfstk 2; Hfstk 5; Hfstk 6)
- Vaartuigenwet BES (Art. 12, Art 15a, Art 16, Art 17, Art 17a,)
- Wvvs BES (Hfstk IV)
- Havenbeveiligingswet BES (Art 27)
- Plaatselijke Havenreglement (Bonaire [1975], Sint Eustatius [1982])

Toezicht en Handhaving op: Bonaire



De Praktijk

Het proces van Toezicht en Handhaving in de haven van Bonaire is relatief beperkt. De basis voor controle op wetgeving door het 'Haven en Loodswezen', de havenautoriteit op Bonaire, is beperkt door de genoemde onduidelijkheden over meldingseisen in het proces van Toelating en Toewijzing, beperkte mandaten in overige wetgeving en door beperkte capaciteit van het Haven en Loodswezen zelf. Binnen de organisatie is één medewerker ook bevoegd als Buitengewoon Agent van Politie (BAVPol, vergelijkbaar met een BOA in EU NL) en ontbreekt de capaciteit voor structurele toezicht en handhaving van de scheepvaart.

In de praktijk vervult de Inspectie Leefomgeving en Transport een grotere rol in toezicht en handhaving van de Maritieme Regelgeving op het eiland maar is deze door beperkte capaciteit in het Caribisch Gebied niet ten alle tijden aanwezig op Bonaire.

Met de aankomende invoering van de nieuwe Havenreglement op Bonaire worden wel verder invulling gegeven aan regelgeving met betrekking tot werkzaamheden en activiteiten in de haven aan boord van stilliggende schepen waardoor de verwachting is dat dit proces meer invulling gaat krijgen.

De Knelpunten

- Onduidelijkheid over mandaten als beheerder en toezichthouder op geldende maritieme regelgeving.
- Ontbreken van invulling van kaderwetgeving waardoor handhaving niet of moeilijk mogelijk is.
- Gebrek aan organisationele capaciteit bij mogelijke toezichthouders om invulling te geven aan het proces.

Toezicht en Handhaving op: Sint Eustatius



De Praktijk

Toezicht en Handhaving in de haven van Sint Eustatius is relatief beperkt. De lokale regelgeving is sterk verouderd, (het havenreglement stamt uit 1982) bevoegdheden vanuit BES regelgeving zijn onduidelijk en geen van de medewerkers van de havenmeesterorganisatie is bevoegd als BAVPOL'er. Als er een overtreding wordt geconstateerd door medewerkers van de haven dan moeten deze aangifte doen bij een bevoegde medewerker van Politie ofwel Stenapa van het geconstateerde strafbare feit.

Ook heeft de havenmeester beperkt zicht op de operaties aan boord van de scheepvaart bij de Olie Terminal waardoor toezicht en handhaving moeilijk uitvoerbaar is.

Er bestaat een ambitie voor beter controle op stuwage en bestickering van gevaarlijke lading die met schepen naar Sint Eustatius wordt gebracht maar er is echter ook terughoudendheid voor (te) strenge handhaving omdat dit mogelijk een negatief effect kan hebben op transport van deze goederen naar Sint Eustatius.

In de praktijk vervult de Inspectie Leefomgeving en Transport een grote rol in toezicht en handhaving van de Maritieme Regelgeving op het eiland. Door de stationering van medewerkers van IL&T belast met de uitvoering van de wet havenstaatcontrole op het eiland is er regelmatig toezicht op de schepen die het eiland aanlopen. Door de goede banden tussen havenmeester en de inspecteurs van IL&T is er een regelmatige uitwisseling van informatie.

De havenmeesters organisatie had de beschikking over een vaartuig om de situatie op de anker plaats te monitoren en om toezichthouders (e.g. IL&T) aan boord te brengen van schepen op de rede maar deze is al langere tijd defect waardoor toezicht op zee niet meer mogelijk is en het bezoeken van schepen door toezichthouders afhankelijk is van de beschikbaarheid van vaartuigen van de Olie terminal.

De Knelpunten

- Verouderde lokale regelgeving is niet meer toepasbaar op de huidige situatie.
- Onduidelijkheid over mandaten als beheerder en toezichthouder op geldende maritieme regelgeving.
- Ontbreken van invulling van kaderwetgeving waardoor handhaving niet of moeilijk mogelijk is.
- Gebrek aan organisationele capaciteit bij mogelijke toezichthouders om invulling te geven aan het proces.
- Gebrek aan middelen (vaartuigen, scheepvaart monitoring systemen, etc..) om toezicht te kunnen houden.

Toezicht en Handhaving op: Saba



De Praktijk

De basis van toezicht en handhaving in de haven van Saba is om dit proces effectief en met minimale impact op de beschikbaarheid van infrastructuur te laten plaats vinden.

Lokaal heeft recent een van de medewerkers van de havenmeester hun bevoegdheid als BAVPol'er behaald. De kaders waarbinnen deze medewerker gaat handhaven worden nog ontwikkeld.

Sint Eustatius en Saba worden aangelopen door dezelfde schepen. Hierdoor kunnen inspectie bevindingen gedeeld worden tussen de eilanden en hoeven inspecties die al eerder op Sint Eustatius zijn uitgevoerd niet nogmaals op Saba te gebeuren; dit levert praktische en logistieke voordelen op zoals voorkoming van onnodige inspectiedruk, vermindering van de noodzaak voor inter-eiland vervoer van toezichthouders en verlaging van de ligduur aan de pier terwijl de veiligheid en naleving van wet en regelgeving geborgd zijn.

De Knelpunten

- Lokaal Toezicht en Handhavingskader wordt nog uitgewerkt.
- Potentiële Impact van uitvoering van proces toezicht en handhaving op de bereikbaarheid van het eiland vraagt om een goede balans tussen doeltreffendheid en snelheid.
- Potentieel voor verder harmoniseren van dit proces tussen Saba en Sint Eustatius is nog onderbenut.

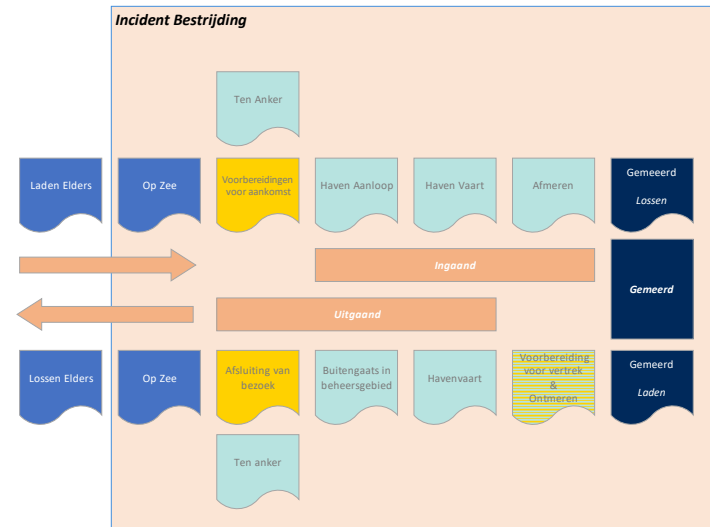
Incident Bestrijding

Het proces Incident bestrijding is gericht op het minimaliseren van de schade aan mens, milieu en materiaal als gevolg van incidenten en calamiteiten in het beheersgebied van de haven. De precieze invulling van dit proces is afhankelijk van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tijdens de crisisbeheersing met de verschillende diensten die een rol hierin (kunnen) vervullen.

Invulling van dit proces gebeurt vaak door gebruik te maken van van (delen) van andere processen in het havenbeheer om in te kunnen grijpen als er gevaar dreigt voor een schip of om uitbreiding van schade als gevolg van een calamiteit te beperken.

In Europees Nederland is uitvoering van dit proces nauw verbonden met de crisisbeheersingswetgeving, de inrichting van de veiligheidsregio's, de inbedding van de havenmeester organisaties hierin en de (proces) afspraken die daaruit volgen. Deze zijn ontwikkeld vanuit de lessen die getrokken zijn uit eerdere (grote) nautisch calamiteiten (vb. Project Waterrand,

Afhankelijk van de volwassenheid van de Crisisbeheersing op de eilanden in Caribisch Nederland en de ervaring met Nautisch Calamiteiten is dit proces in meer of mindere mate ingericht.



Activiteiten Haven Autoriteit

- Reguleren van het scheepvaartverkeer
- Aanwijzingen geven aan scheepvaart om gevaar, schade of hinder te voorkomen
- Opruiming van wrakken en gevaren voor de scheepvaart
- Delen van informatie over schepen en lading met betrokken crisisbeheersingspartners

Huidige wettelijk kader voor dit proces

- Wet Maritiem Beheer BES (§ 3.6; § 4.2; § 4.3; § 4.6; § 6.1, Art. 67,

Incident Bestrijding op: Bonaire



De Praktijk

Door het weinig voorkomen van incidenten op Bonaire is er relatief weinig ervaring met het inzetten van dit proces in de praktijk. Wel wordt regelmatig geoefend met incidentbestrijdingspartners.

Er is onduidelijkheid over de formele bevoegdheden van de Havenmeester in incidentbestrijding, het beeld is dat de bevoegdheden tijdens uitvoering van dit proces formeel bij de minister liggen en niet zijn door gemandateerd naar de havenmeester of andere functionaris op het eiland.

In de praktijk worden wel acties en bevelen gegeven ten behoeve van het voorkomen van gevaar, schade of hinder in het havenbeheersgebied en/of bij scheepvaart. Deze worden ook opgevolgd, echter bij toetsing van de rechtmatigheid van deze aanwijzingen en tijdens evaluatie van het uitvoeren van incidentbestrijding zou kunnen blijken dat deze onterecht zijn gegeven waarmee de Havenmeester, haven en Loodswezen en/of OLB mogelijk blootgesteld zijn aan (financiële) aansprakelijkheid als gevolg van een aanwijzing.

Gekeken vanuit verdeling van procesverantwoordelijkheden bij incident bestrijding is de situatie vergelijkbaar met die in Europees Nederland voor 2006 dit wordt wel enigszins ondervangen door het Maritiem Rampenbestrijdingsplan Caribisch Nederland 2013; Kanttekening hierbij is dat er maar zeer beperkt middelen beschikbaar zijn voor inzet op het water zoals overheidsvaartuigen, sleepboten, bergingsexpertise.

Met de aankomende invoering van de nieuwe Havenreglement op Bonaire krijgt de havenmeester wel formele bevoegdheden voor het geven van een aantal aanwijzingen waarmee er meer basis bestaat voor optreden tijdens incidentbestijding.

De Knelpunten

- Ontbreken van een formele basis van bevoegdheden voor optreden in incidentbestrijding.
- Door ontbrekende meldingswetgeving is er een beperkte beschikbaarheid van informatie bij Havenautoriteit ten behoeve van incidentbestrijding.
- Beperkte beschikbaarheid van middelen en inzet voor inzet tijdens incidentbestrijding te water (e.g. sleepboten, calamiteiten schepen, blusvaartuigen) waardoor rol beperkt is.

Incident Bestrijding op: Sint Eustatius



De Praktijk

Net als op de andere eilanden is er door het weinig voorkomen van incidenten geringe ervaring met de afhandeling hiervan in de praktijk op Sint Eustatius. Het laatste incident is de stranding van de MV Sirena aan de noordkust in 2016.

Leidend voor incidenten bestrijding is het Maritiem Rampenbestrijdingsplan Caribisch Nederland uit 2013. Deze is opgesteld om de gebrek aan of overlap van bevoegdheden wetgeving pragmatisch op te lossen. Het plan is wel al inmiddels bijna 10 jaar oud. Afhankelijk van het type incident zal de haven assistentie verlenen als gewenst maar neemt deze niet een leidende positie in. Bij een maritiem incident heeft Rijkswaterstaat de leiding en bij een incident in aan de wal de brandweer/Openbaar Lichaam Sint Eustatius, de havenmeester neemt zo nodig zitting in het crisisteam. Als er een incidenten bij de Olie terminal is dan zet deze eigen mensen en middelen in om deze te bestrijden.

Voor Maritieme incidenten zijn er wel zorgen over de mogelijkheden om, in tegenstelling tot de situatie in Europees Nederland, op te treden op het water en/of maritieme bergings- en rampenbestrijding expertise direct beschikbaar te hebben op het eiland.

Er zijn geen overheidsvaartuigen op Sint Eustatius waardoor brandbestrijding op het water, noodsleepdiensten en de inzet van de aanwezige Oil spill equipment allemaal afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van vaartuigen van commerciële partijen zoals de Olie Terminal en hun onderaannemers.

De Knelpunten

- Ontbreken van een formele basis van bevoegdheden voor optreden in incidentbestrijding.
- Door ontbrekende meldingswetgeving is er een beperkte beschikbaarheid van informatie bij Havenautoriteit ten behoeve van incidentbestrijding.
- Beperkte beschikbaarheid van middelen en inzet voor inzet tijdens incidentbestrijding te water (e.g. sleepboten, calamiteiten schepen, blusvaartuigen) waardoor rol beperkt is.

Incident Bestrijding op: Saba



De Praktijk

Ook op Saba is er gelukkig weinig praktijk ervaring met incidenten op het eiland. Het Openbaar Lichaam Saba heeft een robuuste incident bestrijdingsorganisatie en beleid die vergelijkbaar is met het systeem in Europees Nederland. Hier wordt ook regelmatig mee geoefend.

Bij nautische incidenten is de inzet gericht op het vrijhouden of maken van de infrastructuur en zo snel als mogelijk wegnemen van bronnen van gevaar of schade voor het eiland. Hierbij spelen de kwetsbaarheid van het eiland en (onderwater) milieu, gedwongen zelfvoorzienendheid en afgelegen locatie een grote rol. Veel formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat die niet permanent op het eiland aanwezig zijn en in de praktijk niet direct invulling kan geven aan hun formele rol bij een incident. Dit kwam naar voren tijdens de eerste inzet bij de meest recente grote incident, de stranding van het Motorjacht Elsa in het voorjaar van 2017. Het proces van opstarten van de opruimings- of bergingswerkzaamheden van de stranding zorgden voor onduidelijkheid bij de administratieve en financiële afhandeling achteraf.

De grootste geïdentificeerde risico is dat van een olieverontreiniging afkomstig van Sint Eustatius. Met de heersende winden en stromingen is deze binnen vier uur bij Saba aangekomen waarbij er op het eiland geen vaartuigen beschikbaar zijn voor bestrijding en opruiming en de aanwezige olie bestrijdingsmiddelen niet gemobiliseerd kunnen worden.

De Knelpunten

- Ontbreken van een formele basis van bevoegdheden voor optreden in incidentbestrijding.
- Door ontbrekende meldingswetgeving is er een beperkte beschikbaarheid van informatie bij Havenautoriteit ten behoeve van incidentbestrijding.
- Beperkte beschikbaarheid van middelen en inzet voor inzet tijdens incidentbestrijding te water (e.g. sleepboten, calamiteiten schepen, blusvaartuigen) waardoor rol beperkt is.

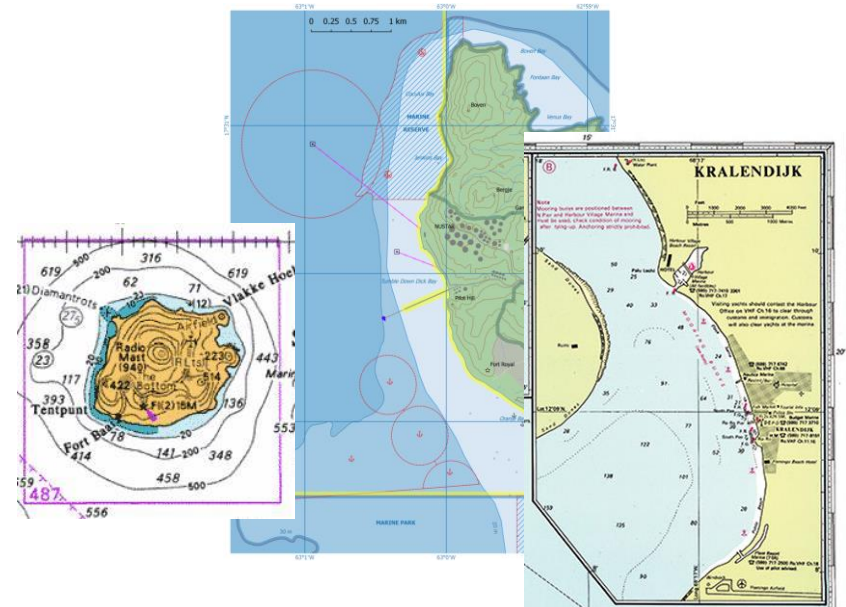
Nautische Ruimtelijke Ordening

Nautische ruimtelijke ordening is het proces waarmee de inrichting van de nautische ruimte wordt bepaald ten behoeve van de veilige en vlotte afwikkeling van de scheepvaart in combinatie met de inpassing en connectie tussen scheepvaart activiteiten en overige activiteiten in de omgeving.

Dit proces gaat over zowel de inpassing, aanleg en aanpassing van infrastructuur in een havengebied, de bepaling van de mogelijkheden van gebruik van haven faciliteiten en de inrichting van het gebruik van de nautisch ruimte. Dit laatste door bijvoorbeeld de aanwijzing van vaarwegen, het bepalen van loodsstations en anker gebieden maar ook het bepalen van exclusie zones waar scheepvaart niet is toegestaan.

Dit proces is niet operationeel zoals de overige beschreven processen en heeft een veel langere tijdshorizon. Wel heeft de uitvoering van dit proces een sterke invloed op de potentiële capaciteit, veiligheid en efficiëntie van het operationeel gebruik van de nautische ruimte.

Ook is er toenemende druk om de economische, ecologische en sociale activiteiten in en aan zee evenredig in te passen in de maritieme ruimte. Dit speelt zeker bij nieuwe ontwikkelingen.



Activiteiten Haven Autoriteit

- Indelen van de maritieme ruimte en reguleren van het gebruik hiervan.
- Inpassen van Scheepvaart en Havenactiviteiten bij het overige gebruik van de maritieme ruimte.

Huidige wettelijk kader voor dit proces

- Wet Maritiem Beheer BES (Art. 17, 19, § 3.2)
- Havenbeveiligingswet (Art.1 lid h)

Nautische Ruimtelijk Ordening op de BES Eilanden

De Praktijk

Op alle BES eilanden is lang een statische situatie geweest met betrekking tot de nautische ruimte. De contouren hiervan zijn in de 20^e eeuw geschetst en zijn sindsdien met minimale aanpassingen in gebruik voor de scheepvaart verkeer.

De grootse aanpassing van de Nautisch Ruimtelijke ordening is op Sint Eustatius geweest met de toevoeging van de D en E ankerplaatsen en de verplaatsing van de Loods station ten behoeve van de Olie Terminal. Hiervoor is advies ingewonnen bij Havenmeester, IL&T en Rijswaterstaat waarna de nieuwe locaties toegevoegd zijn aan de zee kaarten

In de gesprekken met alle eilanden kwam de onduidelijkheid over de begrenzing van de haven en havengebieden naar voren als een zorg punt van de havenmeesters. De drie havens liggen in of grenzen aan een onderwaternatuurpark, door onduidelijkheid over de begrenzing van het havengebied is het moeilijk om goede en transparante afspraken te maken over het gebruik van de maritieme ruimte.

Op alle eilanden zijn infrastructurele werken in de planning. Op Saba wordt een deel van de haven functie verplaatst van Fort Bay naar Black Rocks Harbor, op Bonaire zijn er ver gevorderde plannen voor de ontwikkeling van een vrachthaven bij Hato en op Sint Eustatius worden de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een Cruise Port verkend. Al deze nieuwe infrastructurele projecten moeten in de maritieme ruimte worden ingepast wat een her-allocation van de nautisch ruimte teweeg brengt.

De Knelpunten

- Onduidelijke kaders voor inpassing van haven activiteiten in de maritieme ruimte.
- Onduidelijkheid over de grenzen van de Haven, Rede en aanloop gebieden waardoor begrenzing van bevoegdheden onduidelijk is.
- Onduidelijkheid over het te volgen proces voor ontwikkeling en inpassing van nieuw infrastructuur. Europees Nederland kent bijvoorbeeld een gestandaardiseerd proces hiervoor met bijvoorbeeld eisen aan de MER, MKBA etc. Dit proces is in ENL daardoor transparant en duidelijk, het proces in Caribisch Nederland is niet gestandaardiseerd.

