

IBRA-onderzoek verzekerbare schade

Essay en achtergrondrapport

Marcel Canoy, Bart Witmond en Michiel Modijefsky

Opdrachtgever: Inspectie Leefomgeving en Transport



Verzekerbare schade is maatschappelijke schade

14 december 2022

Marcel Canoy, hoogleraar gezondheidseconomie Vrije Universiteit Amsterdam
in samenwerking met Ecorys Nederland BV: Bart Witmond en Michiel Modijefsky
in opdracht van de Inspectie Leefomgeving en Transport

Schaarse capaciteit

De taak van de ILT is ervoor te zorgen dat de samenleving de wet- en regelgeving over de duurzame leefomgeving en fysieke veiligheid naleeft. De ILT bevordert dit via handhaving (dienstverlening, toezicht en opsporing) en onderzoek. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) moet haar schaarse capaciteit inzetten om zo goed mogelijk schade van overtredingen van wet- en regelgeving te beperken. Prioritering van capaciteit gebeurt aan de hand van een ILT-brede risicoanalyse (IBRA). Daarbij staat het maatschappelijk effect centraal.

Maar waar bestaat dat maatschappelijke effect precies uit? Missen we geen belangrijke effecten? Zo gaat de huidige werkwijze voorbij aan verzekerbare schade: *“Het gaat om maatschappelijke schade. Niet om individuele schade. De ILT kiest ervoor verzekerde of verzekerbare schade voor een persoon of bedrijf niet mee te nemen. Dit is geen maatschappelijke schade en neemt de ILT daarom niet mee in de berekeningen.”*

Er zijn redenen om deze vrij stellige uitspraak te *befragen*. Dit essay laat zien dat verzekerbare schade wel maatschappelijke schade is. Tevens blijken er nog andere interessante effecten te bestaan waarvoor tot op heden niet voldoende aandacht was.

Verzekerbare schade: meerdere dimensies

Het wel of niet meewegen van verzekerbare schade in het beleid van de ILT is een vraagstuk met meerdere dimensies. De ILT heeft met heel veel ongelijksoortige risico's te maken. Dit essay is erop gericht of er een algemene beleidslijn te definiëren valt voor het meewegen van verzekerbare schade. De vraag is of het opnemen van verzekerbare schade in de definitie van de IBRA methodiek grote impact op de uitkomst van de IBRA berekeningen gaat hebben? En verandert het maatschappelijk belang hierdoor en daarmee de volgorde van de gecategoriseerde risico's?

Allereerst is de vraag aan de orde wat de rol van private verzekeringen is in relatie met publieke waarden. Een verzekering is een financieel instrument dat als doel heeft een risico te *poolen* dat veelal een kleine kans maar een groot financieel gevolg heeft. Denk aan een brandverzekering voor je huis. De kans dat het huis afbrandt, is zeer klein maar als het gebeurt kun je de financiële gevolgen niet dragen. Door de risico's over grote groepen uit te smeren, kan een verzekeraar uitkeren als de ramp zich voordoet zonder meteen failliet te zijn. Daarmee is een verzekering in zekere zin 'neutraal'. Er is a priori geen negatief maatschappelijk effect verbonden aan een verzekering. Sterker nog, er mag verwacht worden dat verzekeren tot welvaartswinst leidt bij verzekeringen die burgers en bedrijven vrijwillig aangaan. De som van de baten van de geboden zekerheid overstijgt de premie en daarmee de kosten en winst van de verzekeraar.

Gevolgen gedrag

Zeker als verzekeringen geen gevolgen hebben op gedrag is het vooral een 'wie betaalt wat verhaal'. Maar als verzekeringen wel gedragsveranderingen teweeg brengen kan het gaan schuiven. Stel dat de ILT door intensieve controle ervoor zorgt dat een bedrijf risicomijdend gaat werken, dan neemt het aantal ongevallen af. Dit heeft een maatschappelijk baat door minder schade en leidt in eerste instantie ook tot lagere kosten voor de verzekeraar. Het aantal ongevallen gaat omlaag hetgeen tot lagere kosten per jaar leidt, en uiteindelijk via concurrentie tot lagere verzekeringspremies. De daling mag als een maatschappelijke bate worden beschouwd.

Verzekeraars kunnen net als de overheid ook een rol spelen om risicomijdend gedrag te stimuleren. Dat lukt in een wereld waarin ze erin slagen door bonus-malus regelingen en eigen risico het gedrag van marktpartijen te beteugelen. De verzekeraar keert dan uit bij gevallen van pech, maar er zal dan doorgaans geen strafbaar feit voorkomen en is er geen evidente rol voor de inspectie. De mate waarin dit lukt verschilt van geval tot geval. In sommige gevallen zal het helemaal niet lukken. Zo kan de premie voor een verzekering zo hoog worden, dat het voor een verzekeraar niet rendabel meer is om erin te stappen. Zeker in de zakelijke markt, waar minder concurrentie is dan in de particuliere markt, kan dat zomaar gebeuren. In de afvalstoffen- en recyclingmarkt is dit op dit moment aan de orde. Daar speelt een klassiek 'adverse selection' probleem. Teveel beunhazen en criminelen zijn actief in deze sector waardoor de premies stijgen en de goeden onder de slechten lijden. En dit is beslist niet het enige voorbeeld.

In dit essay wordt niet gekeken of een bedrijf een verzekering heeft afgesloten met het poolen van het risico of ervoor gekozen heeft dat niet te doen en bereid is de schade zelf te dekken. Het gaat erom of schade verzekeraar is en dus of er een verzekeringsproduct voor een activiteit beschikbaar is. Er zijn voorbeelden van activiteiten waarbij het maximale schadebedrag dat moet worden uitgekeerd en de risico's op een ongeval zo hoog zijn dat er geen verzekeringen af te sluiten zijn. Bepaalde activiteiten zijn dan niet verzekeraar. Om deze risico's niet op de maatschappij af te wentelen, zijn er markten waar de overheid is ingestapt om het maximale te verzekeren schadebedrag in te perken of de verzekeringsmarkt financieel te ondersteunen. Een voorbeeld van inperking van het schadebedrag zien we bij internationale verdragen in de scheepvaart. Financiële ondersteuning vindt plaats bij de brede weersverzekering in de landbouwsector.

Schade onder de norm

De ILT grijpt alleen in bij overtreden van de wet. Zo heeft de ILT toezicht op de overschrijding van rij- en rusttijden en tachograaffraude om het aantal ongevallen door vermoeidheid van chauffeurs terug te brengen. Maar een chauffeur kan ook een ongeval maken in het eerste uur van zijn werkdag na slecht geslapen te hebben. Dit ongeval veroorzaakt schade onder de norm. In de IBRA wordt deze schade niet meegerekend. De verzekering zal wel uitkeren.

Hoe krom dat soms kan uitpakken bewijst de zwavelwetgeving. Bij autobrandstof is dat streng genormeerd en zal de ILT optreden bij overtredingen die schade opleveren. Dezelfde schade wordt veroorzaakt in de vliegtuigindustrie en de scheepvaart, maar die hebben veel ruimere normen en zal de ILT niets (kunnen) doen bij exact dezelfde schade. En er zijn ook voorbeelden waarbij er in bepaalde sectoren normen ontbreken. Voorbeelden zijn de uitstoot van CO₂, fijnstof en NO_x door luchtvaart en (deels) scheepvaart. Voor de uitstoot van deze stoffen gelden in andere sectoren zoals het wegverkeer namelijk wél wettelijke normen.

Ontbreken verzekeringsmarkt

Het ontbreken van verzekeringsmarkten kan drie verschillende vormen van maatschappelijke schade opleveren. Ten eerste kan het leiden tot het nemen van onnodige risico's en daarmee gevaarzettend

gedrag dat niet verzekerd is. Zelfs in gevallen waarin de schade juridisch kan verhaald worden, zijn er (soms flinke) kosten verbonden aan dat verhalen. Bovendien zijn er grenzen aan wat verhaald kan worden. Bij faillissement kan (deels) niet betaald worden. Ook kan de rechter de schadevergoeding maximeren (om faillissement te voorkomen). Ten tweede kan het leiden tot het eindigen van maatschappelijke gewenste economische activiteiten. Dat zou kunnen gebeuren bij de recyclingmarkt. Als de schade die dreigt niet verzekeraar is, kunnen bedrijven in die branche besluiten iets anders te gaan met minder risico's. Daardoor kunnen economische activiteiten die maatschappelijk waardevol zijn een hogere prijs krijgen of zelfs worden beëindigd. En tot slot, kan de schade ook simpelweg materialiseren omdat ze niet verzekeraar of te verhalen zijn en noodgedwongen 'geaccepteerd' worden. Denk aan milieuschade. Soms is deze schade zelfs irreversibel.

Een voorbeeld voor deze glijdende schaal is een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers. Als een verzekeraar dat product op een commercieel te verantwoorden manier aanbiedt, zal dan voor de onderkant van de zzp-markt niet te betalen zijn. Als gevolg gaan mensen of gokken met hun gezondheid (wat schade berokkent niet alleen aan hen maar ook maatschappelijk) of gaan ze besluiten iets anders te doen met hun leven (wat waardevolle activiteiten kan kosten).

Indirecte schade

De risicoanalyse van de IBRA beperkt zich tot de berekende directe schade van de gebeurtenis. De ILT brengt indirecte schade niet altijd in kaart. Op dit punt is er wel een verschil tussen het transportdomein en dat van de leefomgeving. In het transportdomein wordt bijvoorbeeld bij een ongeval met twee vrachtwagens wel de maatschappelijke schade berekend van het overlijden of zwaargewond raken van de chauffeurs, maar niet de maatschappelijke schade van de file die ontstaat. Bij het domein van de leefomgeving gaat het per definitie om de doorwerking van een ongeval of ongeluk op de leefomgeving, bijvoorbeeld de verontreiniging van oppervlaktewater. Daarmee kan een vergelijking van de schadebedragen tussen deze twee domeinen wat worden vertekend.

Publieke perceptie

In de IBRA 2022 wordt naast de objectieve berekening van maatschappelijke schade ook aandacht gegeven aan subjectieve veiligheid. Het gaat om hoe burgers bepaalde risico's ervaren. De publieksperceptie kan een bepaalde berekening van een risico op maatschappelijke schade in een andere context plaatsen. Dit is relevant voor waar het gaat om de risico's die mensen zelf bereid zijn te nemen in hun dagelijks leven alsook voor wat ze van de overheid verwachten. De perceptie van burgers zou ook een argument kunnen zijn om mee te wegen bij de prioritering van de inzet van de inspectiecapaciteit.

Dat het beleven van risico's een eigenstandige waarde in het beleid heeft, zien we terug in de normstelling voor het individueel risico en het groepsrisico bij externe veiligheid. De samenleving vindt het erger als een groep van 10 mensen in één keer overlijdt dan 10 individuen gespreid over de tijd. Het groepsrisico is in een grafiek te vatten met op de assen het aantal slachtoffers en risico/jaar. De groepsrisicografiek heeft een logaritmische schaalverdeling, waaruit blijkt dat een groep van 10 doden erger is dan 10 individuele doden. Denk aan brand in café 't Hemeltje in Volendam. Daar kwam bij dat de context hier was dat het om feestdagen ging en mensen al meer bezig zijn met 'de zin van het bestaan'. En dan nog de naam 't Hemeltje. Dan gaan er 14 tieners dood door brand van de kerstversiering. Dit leidde tot veel maatschappelijke onrust. Er zijn bestuurders afgetreden,

waaronder de burgemeester. Er zijn documentaires op TV, zelfs nog 20 jaar na de brand. Er is veel geestelijk leed met PTSS bij een groep overlevenden.

Is er op een of andere manier een relatie tussen keuzes om wel of niet te verzekeren en de perceptie van burgers en bedrijven? Ja die relatie is er want de keuze om een verzekering af te sluiten, wordt vanuit de eigen perceptie gekozen en weerspiegelt niet de objectieve risico's. Met andere woorden verwacht mag worden dat burgers en wellicht ook bedrijven zich onvoldoende verzekeren voor onderwerpen waar ze zelf een perceptie hebben van een lage kans en gevolg, waar die objectief hoog ligt en omgekeerd. Er zullen dus voor bepaalde onderwerpen teveel verzekeringen worden afgesloten om de ontstane schade te dekken en voor andere onderwerpen te weinig. Als de markt goed werkt dan zou bij oververzekering de premie moeten dalen omdat er wel premies binnenkomen, maar er weinig wordt uitgekeerd. Bij onderverzekering is er per definitie veel restschade die de maatschappij als geheel draagt.

Casus Waste

We illustreren de diverse dilemma's en afwegingen met behulp van het volgende fictieve voorbeeld. Het grote industriële bedrijf Waste in het Verenigd Koninkrijk heeft onvoldoende goed opgelet bij het bevoorraden van één van hun schepen waardoor een grote hoeveelheid giftige stoffen in de Thames terecht is gekomen. Dit levert schade op aan de bereiding van drinkwater en aanzienlijke milieuschade met irreversibele gevolgen voor de biodiversiteit in een lokaal natuurpark langs de oevers van de rivier.

Enkele jaren later bleek dat de bewoners een verhoogde kans op kanker hadden. Ook bleken de hoeveel zelfmoorden en depressies hoger te zijn dan ervoor zonder aanwijsbare andere verklaringen. Andere wat meer 'zachtere' effecten waren de daling van het algehele gevoel van veiligheid en geloof in de overheid. Populistische partijen, die listig de schuld bij de overheid wisten te leggen, wonnen opvallend veel stemmen bij lokale verkiezingen. Ook veranderde de samenstelling van de bevolking omdat relatief veel jonge mensen gingen verhuizen, waardoor er versneld sprake was van krimp en de sociale cohesie daalde.

Verzekering van Waste

Waste had een verzekering voor milieuschade bij Lloyds. De eerste toets die plaatsvond, was of er sprake was van opzet of het overtreden van de regels van de vergunning. Er was sprake van onzorgvuldigheid, maar geen grove nalatigheid en het was niet in strijd met de vergunning. Lloyds was bereid een deel van de schade te vergoeden, maar beriep zich op het Verdrag van Straatsburg (2012). Dit verdrag bepaalt dat er een maximaal schadebedrag is voor een ongeval met een binnenvaartschip. Dit maximale bedrag wordt door de rechtbank vastgesteld en wordt bepaald aan de hand van de grootte van het schip. Een voordeel van dit verdrag is dat de verzekeraar een relatief lage premie kan vragen omdat het maximale verlies beperkt is. Hij moet alleen een inschatting van de ongevalskans inschatten. Voor de schuldeisers is het voordeel dat er in ieder geval een deel wordt vergoed en er geen langdurige onzekere procedures plaatsvinden. Vanuit hun optiek voelt het als oneerlijk dat de vervuiler niet alle schade betaalt en de maatschappij de restschade moet dekken. Zonder dit verdrag zou de scheepseigenaar volledig aansprakelijk zijn en de hoge financiële risico's leiden dan tot minder transport. Het verdrag bezegelt de uitruil tussen de maatschappelijke waarde van transport van goederen en personen tegen het deels afwentelen van schade op de maatschappij.

De polis bevatte alleen directe schadeposten. Meer dan 1000 mensen zijn ziek geworden en konden niet naar hun werk. Daaronder waren zzp'ers die opdrachten en inkomsten misliepen. Die schade dekt de polis niet. Ook het verlies in gezonde levensjaren werd niet meegenomen, alsook de

onomkeerbare schade aan de biodiversiteit. Laat staan de hierboven genoemde 'zachtere' effecten als vertrouwen in de overheid.

Maatschappelijke schade

De vraag is of de werkelijke maatschappelijke schade die redelijkerwijs het gevolg is van de acties van Waste adequaat in 'het systeem' van de IBRA zijn terug te vinden, gesteld dat het een Nederlandse casus zou zijn geweest. Als de indirecte effecten scherp causaal en kwantificeerbaar zijn dan worden ze meegenomen in de systematiek. Zo worden causaal aantoonbare daly verliezen gemeten op 70.000 euro per daly op basis van een rapport van CE Delft (Handboek Milieuprijzen 2017). Maar deze berekening roept vragen op. Het Zorginstituut werkt met variabele bedragen per galy afhankelijk van de ziektelast (20.000-50.000-80.000). Bovendien is dat normbedrag niet gelijk aan de schade in euro's maar het bedrag wat we maximaal bereid zijn te betalen. Daarnaast hangt dat bedrag van de context af. Ook is het zo dat voor de ene schade daly geschikter is en voor de ander galy of voly. In alle gevallen met ranges die afhangen van context. De vraag is waarom verschillende beleidsvelden verschillende normbedragen hanteren en waarom hier altijd met 70.000 gerekend wordt ongeacht context. Zaken als gevoel voor veiligheid of krimp worden zeker niet meegenomen, zelfs als ze scherp causaal zijn.

Voorts is het zo dat als dit geen milieuramp was geweest maar een scheepsongeval (botsing op de kade met lekkage van lading), allerlei indirecte schade in de IBRA niet wordt meegenomen. Misschien is dit te verklaren vanuit praktisch oogpunt (bij verkeersongelukken is veel vaker minder sprake van indirecte effecten). Uit principieel oogpunt is het verschil niet goed te praten. Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat er overlap is tussen deze twee domeinen. Een transportongeval kan leiden tot schade voor de leefomgeving. Een goed voorbeeld daarvan is het ongeval met de MSC Zoe in 2019, waarbij 342 containers van boord zijn gevallen. De inhoud van een aantal van deze containers heeft de stranden van de Waddeneilanden en de kust van Groningen en Friesland vervuild.

Context doet er toe

Bij de lozing van Waste zijn naast chemische verontreiniging ook hormoonverstorende stoffen in het water terecht gekomen. Deze kunnen bij inname via het drinkwater leiden tot problemen met de zwangerschap. Deze scoort hoog als het gaat om de publieksperceptie. Het gaat om kwaliteit oppervlaktewater), drinkwater, transport gevaarlijke stoffen en schadelijke organismen en stoffen, allemaal categorieën die door burgers als belangrijk worden gezien. Vanuit het perspectief van de burgers kan de lozing van Waste erger ervaren worden dan uit de IBRA-methodiek naar voren zou komen.

Wat ook een bron van maatschappelijk onrust kan zijn, is gepercipieerd onrecht, bijvoorbeeld als de regels bewust overtreden worden. Stel dat de lozing van Waste en door een medewerker bewust illegaal is gedaan om hoge kosten voor afvoer chemisch afval te ontlopen. En dat ook een ambtenaar is omgekocht om een oogje dicht te knijpen. Dan is er meer verontwaardiging bij de pers, publiek en politiek. En bij opzet zou de verzekeraar niet vergoeden en is het verdrag van Straatsburg niet van toepassing. Dan zouden de schuldeisers alle schade op de scheepseigenaar proberen te verhalen met vermoedelijk een faillissement als resultaat. De maatschappij draait dan voor de restschade op.

Omgekeerd kan de context ook opleveren dat er minder verontwaardiging is. Stel dat de Thames elke maand vervuild wordt door een chemische lozing (ook van andere fabrieken langs de rivier), dan voegt het incident van Waste niet veel toe. De beoordeling hangt ook samen met de vraag of de norm wordt overschreden en hoeveel die overschrijding is. Bij een factor van meer dan 10 keer de norm is er meer maatschappelijke verontwaardiging.

Omvang zakelijke verzekeringsmarkt

Of het wel of niet meenemen van verzekerbare schade in de IBRA een groot of klein vraagstuk is, is in beeld gebracht wat de omvang van de verzekeringsmarkt is. Het premievolume van de zakelijke schademarkt is ca. € 5,5 mld. per jaar. Het is niet mogelijk om te bepalen welk deel van deze verzekeringen gekoppeld is aan thema's in de IBRA als afval, bodem, grondwater, ongevallen taxivervoer etc. Als vuistregel mag voor zakelijke verzekeringen worden gerekend met 2/3 uitkering van schade en 1/3 voor de kosten en winst van de verzekeraar. Dat leidt dan bij een premievolume van tot € 3,6 mld. aan uitgekeerde schade. Dit bedrag kunnen we vervolgens relateren aan de berekende maatschappelijke schade in de IBRA 2022. De totale maatschappelijke schade van de Top-15 onderwerpen van de IBRA bedraagt € 7,5 mld. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de IBRA nog meer onderwerpen staan, die ook schade opleveren en dat daardoor dit bedrag van € 7,5 mld. aan jaarlijkse maatschappelijke schade een onderschatting is. De uitgekeerde schade door de verzekeraars is jaarlijks ca. € 3,6 mld. Daarvan gaat een deel ook naar schade onder de norm en is mogelijk te hoog ingeschat. Deze € 3,6 mld. is ongeveer 50% afgezet tegen de maatschappelijke schade van de Top-15. Dit laat zien dat het wel of niet meenemen van verzekerbare schade een aanzienlijk effect kan hebben.

Vlaamse ervaring

Er is contact gelegd met de Vlaamse inspectie van het Departement Omgeving. Deze inspectie maakt geen gebruik van een vergelijkbaar onderzoek als de IBRA waarin de maatschappelijke schade wordt berekend. Een van de redenen is dat het moneteriseren van milieuschade minder ver is ontwikkeld dan in Nederland. De prioritering van de capaciteit van de inspectie vindt als volgt plaats. Als eerste wordt op basis van een plichtanalyse bekeken waar handhaving juridisch vanuit Europese richtlijnen en verordeningen verplicht is. De tweede bron bestaat uit meldingen van voorgaande jaren over het niet naleven van normen, als indicator voor de vraagstukken die problematiek opleveren. De capaciteit wordt niet volgepland; er is ruimte voor deugdedethiek: dringende maatschappelijke noden. Zo is er momenteel bijvoorbeeld bijzondere aandacht voor de aanpak van de stikstofproblematiek en op het doen naleven van de emissie- en kwaliteitsnormen voor gevaarlijke en bio-accumuleerbare stoffen. En tot slot wordt geanalyseerd welke risico's bedrijven uit milieucategorie 1 opleveren en hoe kwetsbaar de omgeving is. Een voorbeeld hiervan is dat voor emissies naar water een jaarlijkse risico-gebaseerde planning voor het nemen van routinemonsters wordt gebruikt. De potentiële schade die geloosd afvalwater kan hebben op het watersysteem wordt daarbij nadrukkelijk meegewogen.

Het wel of niet verzekerd zijn, speelt in hun werk geen rol. Er is geen goede werkrelatie met de verzekeringsbranche en met de beschikbare gegevens van verzekeringen kan vrijwel geen koppeling met het werk van de inspectie worden gelegd. Een vraagstuk is verder hoe om te gaan met schade onder norm. Het wordt als een belangrijk thema gezien vanuit de intrinsieke motivatie om schade aan het milieu te voorkomen. Ze zijn zich er terdege van bewust dat voor veel schadelijke zaken geen (goede) norm bestaat. Zie de hier eerder aangehaalde discussie over strenge normstelling voor wegverkeer in vergelijking met vliegverkeer. Normstelling ijlt ook na als het gaat om het verwerken van nieuwe wetenschappelijke inzichten over schade (denk aan PFAS). Maar net als ILT gaat hun handhaving over overschrijden van de norm, dus als bijvoorbeeld metingen laten zien dat aan de norm wordt voldaan, dan is er geen reden voor intensiever toezicht.

Analysekader

Elke schade heeft een maatschappelijk effect. Want elke schade die je door handhaving en toezicht voorkomt, levert uiteindelijk een maatschappelijke baat op. De relatie met private verzekering is dat

de maatschappelijke schade (deels) gedekt is door een private verzekering. Er zijn verschillende scenario's hier denkbaar. We kunnen die scenario's bezien vanuit twee assen. Ten eerste leidt een verzekering nu tot risicomijdend of risicovol gedrag? Ten tweede is de mate van private verzekering wel of niet adequaat? Bij elk kwadrant is er een ander maatschappelijk effect.



In *scenario 1 Voorzichtig* is Waste zich bewust van de gevaren van een ongeval. Juist omdat ze een verzekering hiervoor hebben afgesloten. In het beleid zijn voorzieningen getroffen om de kans op een ongeval te beperken. Zo worden regelmatig interne inspecties gehouden en worden lessen getrokken uit processen die niet goed verlopen. Bij een eventueel ongeluk dekt de verzekeraar de financiële schade. De verzekerden zijn risicomijdend en de verzekering is adequaat. De private verzekering wordt daarom wel meegenomen, maar heeft geen consequenties. Er ontstaat in dit scenario door de verzekering geen merkbaar verschil in de maatschappelijke schade. De berekening van de maatschappelijke schade is dan correct en vormt de juiste maatstaf voor de mate van toezicht de ILT per thema.

In *scenario 2 Slordig* blijkt dat de verzekeraar geen goede bonus malus regeling heeft getroffen, waardoor slordig gedrag (moral hazard) een rol gaat spelen. Dit betekent dat Waste meer risico's loopt omdat als het onverhoopt misgaat de verzekeraar de schade dekt. Dat is in eerste instantie een probleem voor die verzekeraar zelf, want het betekent dat die vaker moet uitkeren dan anders. Vandaar dat vele verzekeringen wel een karakter hebben van eigen risico. Maar niet altijd en overal en niet altijd even goed doordacht. De gevolgen zijn niet alleen negatief voor de verzekeraar maar ook voor de maatschappij voor zover die kosten draagt niet verhaalbaar zijn. Incidenten in dit scenario zullen daarom een hogere maatschappelijke schade kennen dan in scenario 1.

In *scenario 3 Op de blaren zitten* heeft de verzekeraar juist wel hele goede manieren gevonden om negatieve gedragseffecten te mitigeren in de polisvoorwaarden. Het bedrijf beperkt de risico's, maar als er door pech toch een ongeval met restschade optreedt, dan schiet de verzekering tekort en kan een in de kern gezond bedrijf dat risicomijdend is toch failliet gaan. De maatschappelijke schade is dan de restschade van het ongeval dat maatschappelijk betaald wordt en een goed functionerend

bedrijf noodgedwongen stopt. Incidenten in dit scenario hoeven in de IBRA geen andere behandeling dan nu het geval is.

In *scenario 4 Bluf* heeft Waste geen adequate verzekering en neemt het wel onnodige risico's. In dat geval ontstaat er vaker en meer maatschappelijke schade, die niet op de verzekering kan worden verhaald en maar beperkt op het bedrijf zelf. Dit scenario bewijst dat het belangrijk is om verzekerbare schade wel als maatschappelijk schade te zien. Stel dat we *Bluf* vergelijken met *Slordig*. Stel dat de schade bij beide scenario's even groot is en volledig verzekerd is bij *Slordig* maar niet bij *Bluf*. In de oude methodiek zou de ILT het incident bij *Slordig* negeren omdat er volledig verzekerd is. De ramp met MSC Zoe Containers, uitgewerkt in het achtergrondrapport is op dit terrein illustratief. De ramp werd veroorzaakt door slordig gedrag en had een grote maatschappelijke impact vooral bij de Waddenbewoners en de kwetsbare natuur van de Waddenzee. De verzekeraar dekte vrijwel alles, maar toch is het geen goed idee dit laag te prioriteren om drie redenen. Ten eerste is maatschappelijke onrust ontstaan, ten tweede ging de verzekeraar bijna failliet en wordt dit soort schade nu niet meer verzekerd en ten derde willen we in de toekomst geen slordig gedrag stimuleren.

Wat heeft deze analyse voor gevolg voor het toezicht van ILT? De inzet van de capaciteit van de ILT wordt gericht op waar de maatschappelijke kosten het hoogst zijn. In de loop der jaren zijn er stappen gezet om de methodiek voor het bepalen van wat 'maatschappelijke kosten' zijn te verbeteren. Dit essay laat zien dat er nog diverse mogelijkheden bestaan om die methodiek aan te scherpen.

Aanbevelingen

We ronden af met vijf aanbevelingen.

1. *Privaat verzekerbare schade is onderdeel van maatschappelijke schade en mag om die reden niet uitgesloten worden bij de analyses van maatschappelijke kosten in de IBRA. Anders gezegd, ook als een maatschappelijke schade volledig door verzekeringen zou worden vergoed, dan nog ontstaat er maatschappelijke schade die door beter toezicht van de ILT mogelijk te voorkomen was geweest. Er zijn diverse omstandigheden waarbij de verzekeraar als goede 'agent' fungeert, en daarmee schade en strafbaar gedrag voorkomt. Is niet aan deze voorwaarden voldaan, dan kan een verzekering leiden tot extra maatschappelijke schade. Per scenario kan de rol voor de inspectie anders zijn, namelijk aanvullend of corrigerend ten opzichte van verzekeraars.*
 - a. *In het scenario 'Voorzichtig' leidt de verzekering niet tot meer maatschappelijke schade. De ILT kan de inzet bepalen op basis van de overige maatschappelijke schade.*
 - b. *In het scenario 'Slordig' leidt de verzekering tot risicovol gedrag van het bedrijf. De ILT heeft meer werk om door toezicht de risico's in te perken. Juist voor de thema's waar een verzekering voor is, is dan meer toezicht nodig.*
 - c. *In het scenario 'Op de blaren zitten' leidt net als bij 'Voorzichtig' de verzekering niet tot meer ongevallen en daarmee tot extra maatschappelijke schade. Maar de financiële pijn wordt wel anders verdeeld. Voor de ILT geldt ook hier dat de inzet bepaald kan worden op basis van de overige maatschappelijke schade.*
 - d. *In het scenario 'Bluf' wordt net als bij 'Slordig' door de verzekering meer risico genomen dan zonder verzekering met meer maatschappelijke schade tot gevolg. De financiële lasten komen sterker bij de bedrijven te liggen, die ze niet kunnen dragen en de maatschappelijke schade neemt toe. In dit scenario wordt een sterkere rol van de ILT gevraagd.*

2. *Er is een verschil tussen directe en indirecte effecten. Een direct effect van een ongeval kan zijn dat er slachtoffers zijn. Een indirect effect is dat hun familie daardoor een lagere kwaliteit van leven ervaren dan daarvoor. Voor een econoom geldt dat er geen wezenlijk onderscheid is in termen van welvaart. Het gaat erom wat de maatschappelijke schade is van een incident en hoe die te meten. In de praktijk trek je wel ergens een grens. Sommige indirecte effecten zijn wel erg indirect en worden daarom erg onzeker. Een praktische vuistregel is om indirecte effecten ook bij transport mee te nemen (i) als er een logisch causaal verband is met het incident en (ii) als het aannemelijk is dat de effecten substantieel zijn. Indien het duidelijk is dat bij verkeersongevallen indirecte schade ontstaat van enige omvang, behandel die dan als milieuschade. Op deze manier wordt recht gedaan aan de verschillen maar worden belangrijk indirecte effecten niet gemist. Bij maatschappelijke kosten-batenanalyses van infrastructurale projecten is op basis van ex post onderzoek een maximum van 30% opslag voor indirecte effecten voorgeschreven. De IBRA kan daarbij aansluiten.*
3. *Inventariseer de redenen waarom qaly en daly normen niet overal hetzelfde zijn en pas indien gewenst de waarden aan. Hanteer een range afhankelijk van context in [plaats van een uniforme waarde.*
4. *Laat in de systematiek expliciet ruimte voor zachte of kwalitatieve waarden of aanpassingen van kwantitatieve waarden die de context reflecteren. In het beoordelen van relatieve importantie van maatschappelijke schade is een kwantificering zeer noodzakelijk. Maar context doet er vaak heel erg toe. Sommige effecten zijn wel maatschappelijk substantieel maar zal het moeilijk zo niet onmogelijk zijn om de effecten in euro's uit te drukken. Het risico is dat deze effecten een te laag gewicht krijgen of soms zelfs geheel worden genegeerd. De IBRA heeft met het aangeven van niet-berekenbare schade al aangegeven bij welke thema's dit speelt. Waar het gaat om effecten op de biodiversiteit is het wellicht mogelijk om met ecosysteemdiensten of natuurpuntenmethodiek de effecten te kwantificeren. Op dit moment gebeurt dat met een #. De vraag is of dit voldoende zoden aan de dijk zet.*
5. *Bij schade onder de norm is het aan te raden oog te hebben voor anomalieën zoals bij de zwavelnormering. Indien sprake is van maatschappelijke schade die wel groot is maar niet boven de norm valt, kan de ILT op korte termijn formeel niets doen, maar wel voorkomende gevallen aankaarten bij het kerndepartement, zodat de politiek goed geïnformeerd besluiten kan nemen.*

IBRA-onderzoek verzekerbare schade

Achtergrondrapport bij het essay

Bart Witmond, Michiel Modijefsky en Marcel Canoy

Opdrachtgever: Inspectie Leefomgeving en Transport





Samenvatting

In de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) is een risicoanalyse van 41 onderwerpen opgenomen. Onderzocht is de kans en de grootte van de maatschappelijke schade op alle toezichtsterreinen van de ILT. Voor de ILT is de IBRA belangrijke informatie bij het maken van de keuzes op welke taken zij zich meer inzet. Verzekerbare schade is nu uitgesloten. De vraag is of dat juist is. Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven of de inzet van mensen en middelen zou wijzigen als verzekerbare schade wel wordt meegenomen.

Wat is de rol van verzekeringen?

Een verzekering is een financieel instrument dat als doel heeft een risico te 'poolen' dat veelal een kleine kans maar een groot financieel gevolg heeft. Door de risico's over grote groepen uit te smeren, kan een verzekeraar uitkeren als de ramp zich voordoet zonder meteen failliet te zijn. Daarmee is een verzekering in zekere zin 'neutraal'. Zeker als verzekeringen geen gevolgen hebben op gedrag is het vooral een 'wie betaalt wat verhaal'.

Gedragsveranderingen

Verzekeraars kunnen een rol spelen om risicomijdend gedrag te stimuleren. Dat lukt in een wereld waarin ze erin slagen door bonus-malus regelingen en eigen risico het gedrag van markt-partijen te beteugelen.

Is verzekerbare schade echt uitgesloten in de huidige IBRA?

In de praktijk zit al een deel van de door de verzekeraar gedekte schade toch in de IBRA. Een belangrijke maatschappelijke schadepost zijn doden en gewonden. Als deze door een ongeval komen, dan valt dat onder de aansprakelijkheidsverzekering en wordt een deel van deze kosten vergoed. Omgekeerd is er ook schade die wel is verzekerd, maar die door de ILT niet wordt meegenomen als maatschappelijke schade. Het gaat dan om legale schade onder de norm. In de IBRA wordt deze schade niet meegerekend. De verzekering zal wel uitkeren.

Is verzekerbare schade onderdeel van maatschappelijke schade?

Privaat verzekerbare schade is onderdeel van maatschappelijke schade. Anders gezegd, ook als een maatschappelijke schade volledig door verzekeringen zou worden vergoed, dan nog ontstaat er maatschappelijke schade die door beter toezicht van de ILT mogelijk te voorkomen was geweest.



Hoe groot is verzekerbare schade?

Het totale jaarlijkse premievolume van de zakelijke markt bedraagt ca. € 5,5 mld. Als vuistregel mag voor zakelijke verzekeringen worden gerekend met 2/3 uitkering van schade en 1/3 voor de opbrengst van de verzekeraar. Dat leidt dan bij een premievolume van ca. € 5,5 mld. tot € 3,6 mld. aan uitgekeerde schade.

Totale maatschappelijke kosten IBRA

De totale maatschappelijke schade van de Top-15 onderwerpen van de IBRA bedraagt € 7,5 mld. De uitgekeerde schade door de verzekeraars is jaarlijks ca. € 3,6 mld. Daarvan gaat een deel ook naar schade onder de norm en is mogelijk te hoog ingeschat. Deze € 3,6 mld. is ongeveer 50% afgezet tegen de maatschappelijke schade van de Top-15. Dit laat zien dat het wel of niet meenemen van verzekerbare schade een aanzienlijk effect kan hebben.

Zijn er verschillen in omvang van verzekerbare schade tussen de beide domeinen (transport en leefomgeving)?

Op basis van de toedeling van de maatschappelijke schade aan de domeinen leefomgeving en transport komt naar voren dat 87% optreedt bij het domein leefomgeving. Het premievolume van de transportsector is ongeveer de helft, als we ervan uitgaan dat aansprakelijkheid, rechtsbijstand en technische verzekering ook betrekking kan hebben op de transportsector. Dat zou betekenen dat het meenemen van verzekerbare

schade een aantal van de transportonderwerpen hoger in rangorde zou laten stijgen.

Lessen uit de cases

1. Inperking aansprakelijkheid (Stuw bij Grave)

Bij de zeevaart en de binnenvaart zijn internationale verdragen afgesloten die de aansprakelijkheid beperken. Het voordeel van beperkte aansprakelijkheid is dat de maximaal te betalen schadevergoeding bij ongevallen te berekenen is. Het slachtoffer heeft zo meer kans dat zijn schade wordt vergoed. Een gevolg is wel dat een deel van de kosten niet op de scheepseigenaar te verhalen valt. En ook niet op de verzekeraar van de scheepseigenaar. De maatschappij zal de niet vergoede kosten zelf moeten dragen.

2. Schade vergoed, inclusief toekomstige schade (MSC Zoe)

Vrijwel alle schade van de lading van de verloren containers is betaald door de reder en de verzekeraar. De maatschappij betaalt in deze case een relatief bescheiden bedrag, namelijk de helft van het onderzoek naar milieuschade (omdat vooraf niet duidelijk is welk deel toerekenbaar is aan MSC) en kosten voor overhead van betrokken organisaties. Daarnaast is er in bepaalde mate onherstelbare schade aan het milieu ontstaan. Zo zijn er bijvoorbeeld kleine plastic deeltjes op de Waddeneilanden aangespoeld, die zich niet laten verwijderen.



3. Bedrijf failliet, maatschappij betaalt (Chemie-Pack)

De kosten van de schoonmaakoperatie bij Chemie-Pack zijn ca. € 71 mln. Er heeft een schikking plaatsgevonden met de schuldeisers (diverse overheden) van € 4,2 mln. Het gevolg is dat maatschappij voor een belangrijk deel van de kosten opdraait. Een ongeval als dit kan door een typisch midden- en kleinbedrijf met ca. 50 medewerkers niet financieel worden gedragen.

Aanbevelingen

1. Privaat verzekerbare schade is onderdeel van maatschappelijke schade en mag om die reden niet uitgesloten worden bij de analyses van maatschappelijke kosten in de IBRA. Anders gezegd, ook als een maatschappelijke schade volledig door verzekeringen zou worden vergoed, dan nog ontstaat er maatschappelijke schade die door beter toezicht van de ILT mogelijk te voorkomen was geweest.
2. Een praktische vuistregel is om indirecte effecten mee te nemen (i) als er een logisch causaal verband is met het incident en (ii) als het aannemelijk is dat de effecten substantieel zijn. Indien het duidelijk is dat bij verkeersongevallen indirecte schade ontstaat van enige omvang, behandel die dan als milieuschade. Bij maatschappelijke kosten-batenanalyses van infrastructurele projecten is op basis van ex post onderzoek een maximum van 30% opslag voor indirecte effecten voorgeschreven.
3. Inventariseer de reden waarom qaly en daly nomen niet overall hetzelfde zijn en pas indien gewenst de waarden aan. Hanteer een range afhankelijk van context in plaats van een uniforme waarde.
4. Laat in de systematiek expliciet ruimte voor zachte of kwalitatieve waarden of aanpassingen van kwantitatieve waarden die de context reflecteren. Dat geldt ook voor schade onder de norm. In het beoordelen van relatieve importantie van maatschappelijke schade is een kwantificering zeer noodzakelijk. Maar context doet er vaak heel erg toe. Sommige effecten zijn wel maatschappelijk substantieel maar zal het moeilijk zo niet onmogelijk zijn om de effecten in euro's uit te drukken. Het risico is dat deze effecten een te laag gewicht krijgen of soms zelfs geheel worden genegeerd.
5. Bij schade onder de norm is het aan te raden oog te hebben voor anomalieën zoals bij de zwavelnormering. Indien sprake is van maatschappelijke schade die wel groot is maar niet boven de norm valt, kan de ILT op korte termijn formeel niets doen, maar wel voorkomende gevallen aankaarten bij het kerndepartement, zodat de politiek goed geïnformeerd besluiten kan nemen.



6. Ga door met de IBRA om de maatschappelijke schade als richtsnoer te gebruiken voor het inzetten van de inspectiecapaciteit. Ook al zijn er verschillende vragen te stellen bij de methodiek, het is een goede poging om de inzet te objectiveren.
7. Neem verzekerbare schade in een komende IBRA mee, wat naar verwachting ertoe leidt dat de onderwerpen uit het transportdomein stijgen in de Top-15.
8. Wees ervan bewust dat de kostenkengetallen van maatschappelijke schade door nieuwe inzichten kunnen worden bijgesteld en in ieder geval met een ruime bandbreedte moeten worden geïnterpreteerd. Uit een recente studie van het KIM blijkt dat de maatschappelijke kosten aanzienlijk hoger zijn en in grotere bandbreedte liggen dan eerder was bepaald. Dit heeft een ook een verhogend effect op de onderwerpen uit het transportdomein.¹



¹ Actualisatie maatschappelijke kosten van verkeersongevallen, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2022



Inleiding

In de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) is een risicoanalyse van 41 onderwerpen opgenomen. Onderzocht is de kans en de grootte van de maatschappelijke schade op alle toezichtsterreinen van de ILT. Zo bepaalt de ILT waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Voor de ILT is de IBRA belangrijke informatie bij het maken van de keuzes op welke taken zij zich meer inzet. Verzekerbare schade is nu uitgesloten. De vraag is of dat juist is.

IBRA

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) werkt als inspectie aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen. In de toelichting op deze missie in het Meerjarenplan (MJP) beschrijft de ILT dat daarbij het maatschappelijk effect centraal staat. De ILT wil de capaciteit vooral inzetten waar dat de grootste bijdrage aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid kan leveren en waar het handelen van de ILT het grootste effect heeft. De hoeveelheid aan taken in combinatie met de per definitie begrensde capaciteit dwingt de ILT tot het maken van scherpe keuzes. Om voor de zeer uiteenlopende taken van de ILT te beoordelen waar de grootste maatschappelijke risico's zitten, maakt de ILT de inspectie-brede risicoanalyse (IBRA). De IBRA is gestart in 2017 en ontwikkelt sindsdien door.

De uitdaging voor de ILT is om, uitgaande van de maatschappelijke kosten, te komen tot een meer geobjectiveerd afwegingskader over wat wel of niet mee te nemen in de berekening van de in de IBRA opgenomen schade. Dit is van belang omdat ILT risico beoordeelt o.b.v. (maatschappelijke) schade die is opgetreden in (het) afgelopen jaar/jaren.

Vraagstelling

Het wel of niet meewegen van verzekerbare schade in het beleid van de ILT is een vraagstuk met meerdere dimensies. De ILT heeft met heel veel ongelijksoortige risico's te maken en dit onderzoek is erop gericht of er een algemene beleidslijn te definiëren valt voor het meewegen van verzekerbare schade of dat dit moet worden gedifferentieerd naar risico-categorieën. De inzet van mensen en middelen in het toezicht door de ILT is beperkt. Vanuit verschillende domeinen is er meer vraag naar toezicht. De ILT heeft ervoor gekozen om op basis van maatschappelijke schade te prioriteren. De IBRA is daar een belangrijk instrument bij. Momenteel wordt verzekerbare schade uitgesloten. Het is denkbaar dat daardoor bepaalde maatschappelijke schade wordt onderschat.

In de vigerende werkwijze is de IBRA niet gericht op verzekerbare schade, dat met het volgende citaat wordt toegelicht:



“Het gaat om maatschappelijke schade. Niet om individuele schade. De ILT kiest ervoor verzekerde of verzekerbare schade voor een persoon of bedrijf niet mee te nemen. Dit is geen maatschappelijke schade en neemt de ILT daarom niet mee in de berekeningen.”

De ILT heeft in 2020 een Raad van Advies voor de IBRA ingesteld. De Raad plaatst een vraagteken bij de keuze om verzekerbare schades buiten de analyse te houden. Zij betoogt dat verzekerbare schade ook tot maatschappelijke kosten leidt en daarmee wel binnen het begrip maatschappelijk valt. En vervolgens adviseert de Raad hier nader aandacht aan te besteden.

Ecorys is gevraagd dit vraagstuk te beschouwen en te rapporteren in de vorm van:

- Een essay om de gedachten aan te scherpen, geschreven door Marcel Canoy
- Een achtergrondrapport met verdieping van het vraagstuk aan de hand van casuïstiek en een gevoeligheidsanalyse over het potentiële effect van verzekerbare schade op de IBRA.

Doel

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven of de inzet van mensen en middelen zou wijzigen als verzekerbare schade wel wordt meegenomen. Deze discussie wordt gevoerd binnen

de kaders van de rol van de ILT als toezichthouder en het specifieke doel van de IBRA methodiek (een rangorde van risico's creëren als onderbouwing/verantwoording voor het maken van interne keuzes bij de inzet van mensen en middelen). Heeft het opnemen van verzekerbare schade in de definitie van de IBRA methodiek grote impact op de uitkomst van de IBRA berekeningen? En verandert het maatschappelijk belang hierdoor en daarmee de volgorde van de gecategoriseerde risico's? Hoewel de gehanteerde methodiek een zekere historisch logica heeft bevat ze economisch gezien elementen die 'befragt' mogen worden.

Twee domeinen: transport en leefomgeving

In het eerste kabinet Rutte (vanaf 14 oktober 2010) is het aantal ministeries beperkt. De ministeries van Verkeer en Waterstaat, en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn samengevoegd tot één nieuw ministerie Infrastructuur. De Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW) en de VROM-inspectie zijn vervolgens omgevormd tot één Inspectie Leefomgeving en Transport. Elke inspectie kende een eigen werkwijze en een afwegingskader om de in te zetten inspectiecapaciteit naar thema's te prioriteren. Bij de samenvoeging kwam ook de vraag op of er meer inzet moet zijn op het domein van de leefomgeving of het domein van transport. Door uit te gaan van de maatschappelijke schade van ongevallen en ongelukken bij de leefomgeving en transport is er een noemer gevonden om een objectieve vergelijking te maken. Die



maatschappelijke schadeberekening vindt plaats in de IBRA. Maatschappelijke schade is een factor bij het bepalen van de in te zetten inspectiecapaciteit. Daarnaast zijn er ook andere motieven. Denk bijvoorbeeld aan het naleven internationale verplichtingen en de relatie met andere toezichthoudende instanties, zoals de omgevingsdiensten. Dit essay beperkt zich tot de vraag of de IBRA juist wordt samengesteld in relatie met het buitensluiten van verzekerde schade.

Vier soorten schade

De IBRA onderscheidt 4 schadecategorieën:

1. **Fysieke schade:** doden en gewonden door ongevallen.
2. **Gezondheidsschade:** verlies van levenskwaliteit of levensduur als gevolg van blootstelling aan gezondheid beschadigende stoffen en straling.
3. **Milieuschade:** ontstaan van schaarste door verdringing en vernietiging van middelen.
4. **Economische schade:** verlies van maatschappelijk kapitaal.

De IBRA focust op dit moment op maatschappelijke schade: schade aan de dagelijkse gang van zaken (maatschappij), waar de gemeenschap en in principe niet het individu voor opdraait. Het uitgangspunt voor de waardering zijn de kosten van herstel. Een voorbeeld is de verplichte aansprakelijkheidsverzekering die eigenaren van zeeschepen afsluiten voor de kosten van opruiming van schip en lading als het schip vergaat. De totale kosten van het opruimen worden vanwege de verzekering in de

huidige systematiek van de IBRA niet als een maatschappelijke kostenpost gezien. Wanneer de eigenaar het wrak niet bergt, kan Rijkswaterstaat het wrak laten opruimen en de kosten daarvan tot een bepaald maximum op de eigenaar of direct op diens verzekeraar verhalen. De resterende kosten worden op de maatschappij afgewenteld.



Analyse

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat de omvang van de verzekeringsmarkt is voor het bedrijfsleven. Dit biedt inzicht in welke mate de totale jaarlijkse premie voor zakelijke verzekeringen is en hoe zich dat verhoudt tot de bedragen in de IBRA. Mocht blijken dat de omvang van de verzekerde schade veel kleiner is dan de maatschappelijke schade dan maakt het minder relevant of deze schade nu in de IBRA is uitgesloten. Ook wordt hier de werkwijze van de Vlaamse inspectie toegelicht.

Het berekenen van verzekerde schade voor onderwerpen die zijn opgenomen in de IBRA op basis van gegevens uit de verzekeringsbranche is zeer complex. Deze complexiteit wordt veroorzaakt door de wijze waarop data over verzekeringspremies en geleden schade worden geregistreerd en gerapporteerd.

Productgroepen in verzekeringen

In de eerste plaats worden gegevens verzameld op het niveau van het verzekeringsproduct. Voor de IBRA is vooral de markt van zakelijke verzekeringen van belang. De verzekeringsproducten op deze markt dekken de schade die wordt veroorzaakt door bedrijfseconomische activiteiten die samenhangen met risico's die in de IBRA worden bekeken. Dit kan schade zijn,

door eigen toedoen of pech, die enkel een bedrijf zelf raakt, maar ook schade die neerkomt bij derden en waarvoor het bedrijf aansprakelijk kan worden gesteld.

Belangrijke “productgroepen” in relatie tot schade waarvoor data worden gerapporteerd door de verzekeringssector (VvV) zijn:

- Motorrijtuigen
- Brand [incl. storm, inbraak, water en breuk]
- Aansprakelijkheid
- Rechtsbijstand
- Transport
- Technische verzekering (elektronica, machinebreuk en Construction Allrisk)
- Overig (w.o. reis, krediet, hulpverlening)

Individuele verzekeraars bieden binnen deze productgroepen, specifieke producten aan die zijn gericht op een bepaald risico, bijvoorbeeld verzekeringen in relatie tot cybercrime, beroeps- en bestuurdersaansprakelijkheid of milieuschade. Dit gebeurt niet door alle verzekeraars en ook niet eenduidig.

Voorbeeld milieuschade

Een verzekering tegen milieuschade wordt soms aangeboden binnen de productgroep brandverzekering, die ook verzekeringen voor diverse eigendommen (gebouwen, inventaris, machines en goederen) tegen storm, inbraak, water, aanrijding etc. bevat. Een dergelijke verzekering wordt echter ook



aangeboden als vorm van aansprakelijkheidsverzekering. En ook binnen de productgroep transport kan schade in relatie tot het milieu zijn verzekerd. Net als in een Construction All Risk (CAR) verzekering, dat onder de technische verzekeringen in geschaard.

Naast de praktische uitdaging data over milieuschade te aggregeren uit een breed palet van producten, spelen ook commerciële overwegingen een rol bij het rapporteren van gegevens. Als bijvoorbeeld het aantal aanbieders van een specifiek product beperkt is, dan worden data minder snel gerapporteerd op dat specifieke niveau. Zo wordt de markt voor milieuschade/aansprakelijkheidsverzekeringen als een niche gezien. Het bleek in diverse studies in het kader van de implementatie van de Europese Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, niet mogelijk te bepalen hoeveel premie betaald wordt voor milieuschadeverzekering of wat totale schadelast is voor deze verzekeringen. Hoewel de verzekeringssector stelt dat er voldoende aanbod is van milieuschadeverzekeringen, wordt deze nog steeds als nichemarkt gezien. De sector geeft hieromtrent geen inzicht in de omvang van premies of schade op Europees niveau of dat van landen.

Op basis van deze aggregatie in productgroepen is niet of nauwelijks vast te stellen in welke mate deze relateren aan specifiekere bedrijfseconomische activiteiten en gebeurtenissen zoals die in de IBRA zijn opgenomen.

Oorzaken van schade

Naast gegevens op het niveau van productgroepen, is gekeken naar de bruikbaarheid van gegevens over (oorzaken van) schade. Een vijfjaarlijks onderzoek naar wereldwijde claims laat zien dat in Nederland branden de grootste oorzaak zijn van zakelijke verzekeringsverliezen. Deze zijn goed voor 20% van de waarde van alle vorderingen. Incidenten met defecte producten (13%) zorgden voor de twee na grootste verliespost, gevolgd door menselijke/bedieningsfouten (11%) en machinebreuk, inclusief motorfalen (11%) voltooit de top vijf van de ranglijst.

Andere oorzaken die in dit onderzoek werden onderscheiden (maar niet gerapporteerd voor Nederland) zijn natuurrampen, lucht- en scheepvaartongelukken, nalatigheid/verkeerd advies, water, en beschadiging van goederen (waaronder tijdens verwerking/opslag).

Ook voor de schade geldt dat deze enkel op geaggregeerd niveau wordt gerapporteerd. Een schadepost met een gelijke noemer bevat schades die gerelateerd aan een veelheid van verschillende gebeurtenissen. En ongewenste gebeurtenissen,



zoals benoemd in de IBRA, kunnen leiden tot een veelheid aan schades. Schade uit een onveilig bouwproduct wordt geregistreerd bij defecte producten. Net als de schade die voortkomt uit bijvoorbeeld terugroep acties van consumenten goederen, welke geheel buiten de IBRA vallen. Het ongewenst vrijkomen van een gevaarlijke stof uit een schip kan bij de schade uit scheepvaartongelukken worden gerekend, maar bijvoorbeeld voorkomen uit een machinebreuk, brand, of het gevolg zijn van menselijke/bedieningsfouten. Ook hier geldt dat verzekeringsgegevens over schade moeilijk te koppelen zijn aan de heel specifieke risico's die in de IBRA worden beschouwd.

Premies zakelijke markt

In hoeverre kijken verzekeraars dan naar risico's die samenhangen met specifiekere bedrijfseconomische activiteiten en sectoren? Verzekeraars zijn zeker niet blind voor dergelijke risico's. Individuele verzekeraars hierbij in de eerste plaats naar risico's van bepaalde activiteiten binnen productportefeuilles (bijvoorbeeld die van AVI's binnen de brandverzekering), maar ook die van bedrijfseconomische sectoren over productportefeuilles heen (bijvoorbeeld risico's in de bouw voor technische en aansprakelijkheidsverzekeringen). In de meeste gevallen blijft het bij analyses die binnen individuele verzekeraars worden uitgevoerd en niet breed worden gedeeld op het niveau van de verzekeringssector. Voor een aantal sectoren gebeurt dit echter wel. Het betreft bijna geheel sectoren binnen de

brede transport sector. Daarnaast worden ook over cybersecurity gegevens gepubliceerd.

De jaarlijkse premie voor motorrijtuigenverzekering in de zakelijke markt bedroeg 1.314 miljoen euro in 2021. Deze premie is te relateren aan de in de IBRA genoemde risico's ten aanzien van taxivervoer, busvervoer en goederenvervoer. Deze dekt in de regel de wettelijk verplichte WA-dekking en (een deel van) de cascodekking. Hierbij moet worden aangemerkt dat de WA-dekking ook letselschade vergoedt, die is aangebracht aan derden. Deze schade is al opgenomen in de IBRA. Het is niet duidelijk welk deel van te relateren is aan risico op letselschade en welk deel aan de schade aan het casco.

De totale premie in zakelijke schadeverzekeringen voor transport (maritiem, luchtvaart, wegtransport) bedroeg 476 miljoen euro in 2021. Verzekering van binnenvaartschepen (casco) maakte hier 111 miljoen euro van uit. De premie voor de verzekering voor transport van goederen (de lading) bedroeg 203 miljoen euro.

Voor de verzekerde schade is de maritieme sector is aanvullende informatie beschikbaar via de International Union of Marine Insurance (IUMI). Ramingen van IUMI laten zien dat wereldwijd circa 18,9 miljard US dollar aan premie voor ladingverzekeringen is betaald. Het aandeel van Nederland bedraagt 2,1%, dus circa 385 miljoen euro. Voor de



cascoverzekering is het aandeel van Nederland 3,3% van de wereldwijde premie van 7,8 miljard dollar; dus circa 250 miljoen euro.

Daarnaast houdt IUMI een database bij van claims. In 2021 werd wereldwijd 369 miljoen USD aan ladingschade geclaimd (excl. schade door natuurrampen), waarvan 3% in luchtvaart, 1% bij spoor, 32% bij maritiem, 34% opslag en 20% onbekend. Deze verdeling zou toegepast kunnen worden als proxy voor de verdeling van de premie voor ladingverzekering over de modaliteiten in Nederland.

Naast verzekeringen voor casco en ladingen bieden maritieme verzekeraars ook dekking tegen vormen van aansprakelijkheid. Wereldwijd zijn de premies voor deze dekking 2.465 miljoen euro. Op basis van de waarde van de Nederlandse vloot in het totaal (2%), wordt de premie voor de Nederlandse vloot geraamd op 57 miljoen euro.

Er bestaan ook verzekeringen voor bredere, onbepaalde risico's die maritieme verzekeraars gewoonlijk niet dekken, zoals risico's van derden. De International Group of Protection and Indemnity Clubs verzekert aansprakelijkheid voor 90% van de wereldwijde tonnage in maritiem transport. Een P&I club is een onderlinge waarborgmaatschappij die zorgt voor risicopooling, voorlichting en vertegenwoordiging van haar leden. De clubs dekken een breed scala aan aansprakelijkheden, waaronder

verlies van mensenlevens en persoonlijk letsel aan bemanning, passagiers en anderen aan boord, verlies en schade aan lading, vervuiling door olie en andere gevaarlijke stoffen, verwijdering van wrakken, aanvaringen en schade aan eigendommen. Terwijl een verzekerde een premie betaalt aan een verzekeraar voor dekking die een bepaalde tijd duurt (bijvoorbeeld een jaar of een reis), betaalt een P&I-clublid in plaats daarvan een 'call'. Dit is een geldbedrag dat in de pool van de club wordt gestort. Als er aan het einde van het jaar nog geld in de pool zit, betaalt elk lid het volgende jaar een verlaagde premie; maar als de club een grote uitbetaling heeft gedaan (bijvoorbeeld na een olie lekkage), zullen clubleden onmiddellijk een nieuwe 'call' moeten doen om de pool aan te vullen. De totale waarden van de claims die werden ingediend bij de P&I Clubs bedroegen 2.737 en 2.887 miljoen euro in respectievelijk 2020 en 2021. De waarde van Nederlandse claims is niet bekend.

Verder zijn eigenaars van olietankers die meer dan 2000 ton persistente olie als lading vervoeren, verplicht een aansprakelijkheidsverzekering te hebben op basis van de 1992 Civil Liability Convention. De reder heeft normaliter het recht om zijn aansprakelijkheid te beperken tot een bedrag dat gekoppeld is aan de tonnage van zijn schip. Het Fondsverdrag van 1992, dat een aanvulling is op het Burgerlijk Aansprakelijkheidsverdrag van 1992, stelt een regeling voor schadeloosstelling van slachtoffers wanneer de vergoeding op grond van de conventie tekort



schiet. Het maximumbedrag dat door het Fonds 1992 wordt uitgekeerd bij een incident is USD 259,8 miljoen, inclusief het bedrag dat daadwerkelijk door de reder (of zijn verzekeraar) is betaald. Het fonds wordt gevuld uit bijdragen van eigenaren van de tankers afhankelijk van de hoeveelheid olie. Contributie wordt betaald als schade is uitbetaald. Nederland droeg in 2021 circa 7,4 % bij aan het 1992 Fonds op een totaal gevraagde bijdrage van circa 23 miljoen euro. Voor het Supplementary Fund, waarvoor Nederland voor 11,3% aan zou moeten bijdragen, werd geen contributie geheven, daar zich geen relevante incidenten plaatsvonden. In totaal stonden eind 2021 dertien claims open bij het 1992 Fonds, waarvan de oudste (incident met de Prestige) al dateert uit 2002. Eén claim relateert aan een incident op Nederlands grondgebied, namelijk die met de Bow Jubail in Rotterdam in 2018. In totaal werd tot 2021 circa 350 miljoen euro uitgekeerd voor incidenten die nog open zijn bij het Fonds.

Premiebetaling en IBRA

In de onderstaande tabel is aangegeven welke premies op de zakelijke verzekeringsmarkt jaarlijks worden betaald.

Tabel 1 Premies op de zakelijke verzekeringsmarkt

Product	Premievolume mln. euro
Motorrijtuigen	1.314
Brand [incl. storm, inbraak, water en breuk]	1.699
Aansprakelijkheid	1.062
Rechtsbijstand	188
Transport	476
Technische verzekering (elektronica, machinebreuk en construction allrisk)	270
Overig (w.o. reis, krediet, hulpverlening)	408
Cyberverzekering	36
Totaal	5.453

Als we deze premies zouden verdelen naar de domeinen transport en leefomgeving, dan tellen we voor het transport-domein de categorieën motorrijtuigen en transport bij elkaar op. We veronderstellen dat aansprakelijkheid en rechtsbijstand voor tenminste de helft bestaat uit transport gerelateerde onderwerpen omdat er veel ongevallen in het verkeer zich voordoen. De categorieën brand en technische verzekering zijn naar verwachting vooral van toepassing op inrichtingen en daarmee op het domein leefomgeving. Op basis van deze uitgangspunten wordt ruwweg de helft van de premies betaald voor transport en andere helft voor de leefomgeving.



Als vuistregel mag voor zakelijke verzekeringen worden gerekend met 2/3 uitkering van schade en 1/3 voor de opbrengst van de verzekeraar. Dat leidt dan bij een premievolume van circa € 5,5 mld. tot € 3,6 mld. aan uitgekeerde schade. Dit bedrag kunnen we vervolgens relateren aan de berekende maatschappelijke schade in de IBRA 2022. In onderstaande tabel is de top-15 weergegeven en is de totale maatschappelijke schade gesommeerd.

Tabel 2 Top 15 hoogste schade uit IBRA 2022

Onderwerpen: TOP 15 hoogste schade	Totale schade in € mln./jaar	Niet berekende schade > 0
Afval	4.000	#
Bodem en grondwater kwaliteit	960	#
Reach en biociden	850	#
Onveilig goederenvervoer weg	520	#
Duurzame producten	210	#
Uitstoot ozonlaag afbrekende stoffen en F-gassen	200	
Legionella	180	
Ongeval taxivervoer	110	
Ongeval busvervoer	100	
Infrastructuur weg	90	
Uitstoot wegverkeer*	80	
Ongeval scheepvaart	75	#

Onderwerpen: TOP 15 hoogste schade	Totale schade in € mln./jaar	Niet berekende schade > 0
Bouwproduct	75	#
Ongeval railvervoer	48	
Geluid	46	
Aandeel in totale schade top-15	7.544	+ PM

De totale maatschappelijke schade van de Top-15 onderwerpen van de IBRA bedraagt € 7,5 mld. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de IBRA nog meer onderwerpen staan, die ook schade opleveren en dat daardoor dit bedrag van € 7,5 mld. aan jaarlijkse maatschappelijke schade een onderschatting is. De uitgekeerde schade door de verzekeraars is jaarlijks ca. € 3,6 mld. Daarvan gaat een deel ook naar schade onder de norm en is mogelijk te hoog ingeschat. Deze € 3,6 mld. is ongeveer 50% afgezet tegen de maatschappelijke schade van de Top-15. Dit laat zien dat het wel of niet meenemen van verzekerbare schade een aanzienlijk effect kan hebben.

Verdeling over de domeinen

De maatschappelijke kosten van de Top-15 onderwerpen kunnen worden toegedeeld aan de domeinen leefomgeving en transport. Sommige van de onderwerpen, zoals bijvoorbeeld taxivervoer is volledig aan het transportdomein toe te rekenen. Andere onderwerpen, zoals ongevallen met scheepvaart kunnen effecten in beide domeinen hebben, zie hiervoor ook de casus met de containers van de MSC Zoe.



Tabel 3 Indeling top 15 hoogste schade IBRA naar 2 domeinen

Onderwerpen: TOP 15 hoogste schade	Leef- omgeving	Transport
Afval		
Bodem en grondwater kwaliteit		
Reach en biociden		
Onveilig goederenvervoer weg		
Duurzame producten		
Uitstoot ozonlaag afbrekende stoffen en F-gassen		
Legionella		
Ongeval taxivervoer		
Ongeval busvervoer		
Infrastructuur weg		
Uitstoot wegverkeer*		
Ongeval scheepvaart*		
Bouwproduct		
Ongeval railvervoer		
Geluid		
Aandeel in totale schade top-15	87%	13%

*Uitstoot wegverkeer en ongeval scheepvaart 50/50 verdeeld over domein leefomgeving en domein transport

Op basis van de toedeling van de maatschappelijke schade aan de domeinen leefomgeving en transport komt naar voren dat 87% optreedt bij het domein leefomgeving en 13% in het transportdomein.

Verzekerde schade meenemen

Vervolgens is de vraag of het beeld zou veranderen als we de verzekerde schade wel zouden meerekenen. Het premievolume van de transportsector is ongeveer de helft, zoals eerder is toegelicht. Dat zou betekenen dat met het meenemen van verzekerbare schade een aantal van de transportonderwerpen hoger in rangorde zou stijgen.

Vlaamse handhaving

Er is regelmatig contact tussen de Nederlandse ILT en de Vlaamse afdeling Handhaving binnen het Vlaamse departement Omgeving. Deze afdeling ziet toe op de naleving van de regelgeving inzake leefmilieu, ruimte en onroerend erfgoed. Het transportdomein zit anders dan bij de ILT hier niet bij. De Vlaamse handhaving zet daarbij in op de uitvoering van zowel proactieve als reactieve controles en bestuurlijke beboeting. Er bestaat een duidelijke structurele scheiding tussen de cluster Omgevingsinspectie en de cluster Sanctionering en Advisering om zo de autonomie en onafhankelijkheid te waarborgen van de inspecteurs enerzijds en de beboeters /adviseurs anderzijds.

Net als in Nederland heeft Handhaving te maken met (beperkte) capaciteit die over de verschillende activiteiten van de afdeling verdeeld moeten worden. Handhaving stelt hiertoe een tweejaarlijks omgevingshandhavingplan op. Uitgangspunt is de effectief beschikbare capaciteit in FTE. Dit is de tijd die



inspecteurs effectief beschikbaar hebben, na aftrek van tijd voor algemene taken, onderzoek, et cetera.

De (verdeling van) inzet van inspecteurs is afhankelijk van een aantal aspecten. In de eerste plaats zijn er verplichtingen inzake inspecties vanuit Europese regelgevingen. Het gaat in het bijzonder om inspecties in relatie tot vijf Europese Richtlijnen en Verordeningen, namelijk de Richtlijn Industriële Emissies (RIE), Seveso-Richtlijn, Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), REACH-Verordening en Verordening Dierlijke Bijproducten. Voor de andere sectoren en activiteiten gelden de algemene principes van de Europese aanbeveling betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties. Deze worden wel geëvalueerd en desgewenst bijgesteld.

Daarnaast wordt een deel van de capaciteit (ca.30%) gereserveerd om te kunnen reageren op meldingen, vragen, etc. Voor de proactieve handhaving wordt waar mogelijk een inschatting gemaakt van risico's op basis van ervaringsgegevens, prestatie bij voorgaande metingen/controles, sectorprofielen, etc.

Ook wordt gekeken naar de klasse-indeling van een activiteit overeenkomstig het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM), waarbij de inspectie zich in principe alleen richt op de zgn. Klasse-1 inrichtingen. Dit zijn de meest hinderlijke activiteiten waarvoor een milieuvergunning

nodig is. Overigens is deze indeling in klassen een systeem dat niet in Europees verband wordt gebruikt. Veel "klasse-1" inrichtingen worden geïnspecteerd op basis van de eisen vanuit de bovengenoemde Europese regelgeving.

Ten slotte, wordt bij de inzet van capaciteit rekening gehouden met belangrijke thema's in het brede omgevingsbeleid. Hierbij wordt rekening gehouden met "geluiden uit" de politiek en de samenleving. Zo is er momenteel bijvoorbeeld bijzondere aandacht voor de aanpak van de stikstofproblematiek en op het doen naleven van de emissie- en kwaliteitsnormen voor gevaarlijke en bio-accumuleerbare stoffen.

Handhaving maakt voor het domein milieu gebruik van risico-gebaseerde monitoringstools en inspectiefrequenties, risicoanalyses en risicobeoordelingen. Bijvoorbeeld:

- Bij Seveso/Brzo bedrijven (omgevingsveiligheid) gevarenpotentieel van de Seveso-inrichting de minimum inspectiefrequentie voor het uitvoeren van systematische controles (één keer per jaar tot één keer per drie jaar). In praktijk is er vaak een jaarlijkse voortgangscontrole, omdat er naar aanleiding van de controles vaak actieplannen worden opgesteld waar de uitvoering van wordt gecontroleerd. Voor net-niet Seveso inrichtingen wordt gekeken naar twee risicofactoren: de 'gevaarlijke eigenschappen' van de producten en de hoeveelheid waarin



deze producten aanwezig zijn op de inrichting.

De basisfrequentie voor inspectie kan worden verlaagd voor exploitanten met een goed naleefgedrag.

- Bij water gebruikt Handhaving een jaarlijkse risico-gebaseerde planning voor het nemen van routinemonsters. Hierbij wordt de potentiële schade die geloosd afvalwater kan hebben op het watersysteem nadrukkelijk meegewogen. De schade is groter afhankelijk van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, persistentie in het oppervlaktewater, het debiet, de locatie van het lozingspunt, etc. Deze aspecten worden meegewogen. Handhaving maakt gebruik van informatie van de Vlaamse Milieumaatschappij, die ook controles uitvoert, over verdachte bedrijven (m.b.t. schadelijke lozingen voor oppervlaktewater en/of gebrekkige controle op lozingen).
- Bij het monitoringsprogramma lucht wordt een risicoscore bepaald voor alle relevante emissiepunten die onder toezicht van Handhaving vallen. Deze score is gebaseerd op de meetresultaten van de voorbije jaren, in combinatie met alle door de inrichtingen gerapporteerde gegevens uit de emissie-inventaris lucht. Verder wordt rekening gehouden met zaken als de aard of toxiciteit van stoffen, de gemeten concentratie en massastroom, emissiegrenswaarde, etc. Op basis van de risicoscore worden de emissiepunten ingedeeld

in risicoklassen, waaraan een controlefrequentie is gekoppeld.

Dit jaar wordt een database in gebruik genomen, die met de jaren verder ontwikkeld wordt. Hierin zijn handhavingsdata, zoals resultaten van analyses van monsters van de Omgevingsinspectie, gekoppeld aan data van de Vlaamse Milieumaatschappij. Meet en omgevingsgegevens kunnen zodoende gekoppeld worden.

- Het RIE-inspectieprogramma focust Handhaving op de emissie van RIE-bedrijven (landbouw en industrie, waarbij de minimale inspectiefrequentie, die de Omgevingsinspectie bepaalde aan de hand van de Europese IRAM-methodiek (Information Risk Analysis Methodology). Eerder genoemde 'thematische aandachtsvelden' spelen ook een rol.
- Voor afvalstromen heeft Handhaving een risicobeoordeling opgesteld waarin afvalstromen getoetst zijn aan de volgende criteria: gevaareigenschappen, (gebruik als) dekmantel, geproduceerde hoeveelheden, grensoverschrijdend karakter, (risicovolle) bestemmingen, naleefgedrag, (kwaliteit van de) wetgeving, marktcomplexiteit, inzamel- en verwerkingstechnieken en criminele inmenging.



Om risico-gebaseerde handhaving verder te versterken heeft het Departement Omgeving het onderzoek 'Ontwikkeling methodologie eerjarenhandhavingsprogramma' laten uitvoeren. Het rapport is in 2021 verschenen. De ILT is bekend met dit onderzoek. Acties en aanknopingspunten uit het onderzoek voor Handhaving waren onder andere het beter registreren, ontsluiten en betrekken van naleefgedrag aan milieuthema's en het uitbouwen van data-uitwisseling voor een aantal sectoren of bepaalde emissies.

Handhaving kijkt met interesse naar de IBRA-methodiek. Hoewel in Vlaanderen wel gekeken wordt naar risico, wordt dit risico niet "mathematisch" bepaald door naar kans en gevolg te kijken. Zowel kans en gevolg (schade) zijn lastig te eenduidig te bepalen. De valorisatie van milieuschade is moeilijk, hoewel milieukostengetallen mogelijk aanknopingspunten bieden. Verzekerde of onverzekerde schade speelt in de systematiek van Handhaving geen rol.

Er is in Vlaanderen wel gekeken naar milieurelevantie en het vermogensvoordeel bij overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor water en lucht onderzocht bij het opleggen van sancties. Meer schade en groter voordeel kunnen leiden tot zwaardere sancties. Tevens wordt verkend of de financiële positie van inrichtingen zinvol meegewogen kan worden bij het bepalen van risico. Een zwakke financiële positie zou dan een groter risico op normoverschrijding kunnen betekenen.



Casuïstiek

In dit hoofdstuk worden drie cases beschouwd om zo te zien hoe verzekerbare schade in de praktijk uitpakt:

1. Aanvaring met de stuw bij Grave
2. Verloren containers MSC Zoe
3. Brand bij Chemie-Pack

1. Aanvaring met de stuw bij Grave

Beschrijving ongeval

Op 29 december 2016 voer de 110 meter lange Duitse tanker Maria Valentine in dichte mist dwars door de stuw bij Grave. Door die aanvaring ontstond er een gat van 25 à 30 meter en verloor de stuw haar waterkerende functie. Daardoor zakte het waterpeil in korte tijd met 3 meter, niet alleen op het stuk rivier tussen Sambeek en Grave, maar ook op het daarop aansluitende Maas-Waalkanaal.

Binnenvaartschepen liepen daardoor aan de grond en aan de wal aangemeerde woonboten kwamen scheef te liggen. Al snel bleek dat ook de stabiliteit van de kaden een gevaar vormde. Aanvankelijk werd geadviseerd daar niet te parkeren, maar naderhand werden die kaden aangemerkt als onbegaanbaar.

Het schip was geladen met benzeen. Door de aanvaring met de stuw is het schip beschadigd geraakt en is er een geringe hoeveelheid benzeen vrijgekomen.

Op 29 december had de Slowaakse schipper van de Maria Valentine de afslag naar de schutsluis moeten nemen. In plaats daarvan is hij op de jukken aangekoerst en heeft hij een van de schuiven geramd. Via dat gat is het rivierpand Sambeek-Grave leeggelopen en door de snelle val van het waterpeil liep de tanker enkele honderden meters voorbij de stuw aan de grond. Op het oog was te zien dat de stuurhut volledig was verwoest. Door de aanvaring werden niet alleen de jukken aan weerszijden van die schuif zeer zwaar beschadigd. Ook de naastgelegen jukken en de daartussen hangende schuiven bleken geforceerd.

De borden op de oever waren op de dag van de aanvaring niet te zien vanaf het schip. Om te navigeren gebruikte de schipper een elektronische kaart, maar het pijltje dat hem naar de sluis had moeten wijzen, stond verkeerd om. Het motortankschip voer niet naar rechts, waar de sluis ligt, maar naar links, ging door een lijn met balletjes heen en ramde de stuw onder de Thompsonbrug.

Onderzoekers van bureau Berenschot constateerden naderhand dat een bijkomend probleem was dat de betrokken diensten niet goed communiceerden. Rijkswaterstaat,



waterschappen, brandweer, politie en andere hulpverleners wisselden wel efficiënt informatie uit, maar de diensten daar omheen stelden betrokkenen naar eigen inzicht op de hoogte. Hierdoor kwam het dat er pas twaalf uur na de aanvaring een compleet beeld was van de omvang van de gebeurtenis.

Maatschappelijke schade

Vast staat dat het herstel van de beschadigde stuw tientallen miljoenen euro's belooft. Er zijn echter nog meer benadeelden. Veertig binnenvaartschepen hebben tien dagen vastgelegd in het Maas-Waalkanaal en dertig dagen lang was de Maas tussen de stuwen in Sambeek en Lith niet bevaarbaar. Door de stremming van het scheepvaartverkeer op de Maas werden naar schatting 75 à 100 schippers gedupeerd. De kleinere schepen konden uitwijken naar de Zuid-Willemsvaart, maar die omweg verlengde de vaartijd met ongeveer 18 uur. De grotere moesten via Antwerpen varen, wat zo'n 28 uur extra kostte. Voor de schippers wordt de schade geschat op circa drie ton per dag. Veel transporten zijn echter geregeld in vaste contracten met bedrijven en vrachtmakelaars. De schippers zijn dus zeker niet de enigen die nadeel hebben ondervonden van het ongeluk. Daarnaast zijn er de bedrijven langs de Maas en het Maas-Waalkanaal die productieverlies hebben geleden doordat de voorraden niet konden worden aangevuld en de eindproducten niet verscheept.

Aansprakelijkheid

Rijkswaterstaat heeft geprobeerd die schade te verhalen op de veroorzaker. De Slowaakse schipper is aangehouden op verdenking van het gebruik van drank of drugs. Daarvan bleek geen sprake en daarom is de eigenaar van het Duitse schip volledig aansprakelijk. **Die eigenaar wordt echter beschermd door het in 1988 gesloten Verdrag van Straatsburg. Daarin is vastgelegd dat een scheepseigenaar per incident slechts voor een bepaald bedrag aansprakelijk kan worden gesteld. Dit om de risico's van scheepseigenaren verzekeraar te houden.** De hoogte van het bedrag dat een gedupeerde op de eigenaar kan verhalen, is afhankelijk van de tonnage en het motorvermogen van het schip. Een rechter is bevoegd om de hoogte te bepalen van het bedrag dat moet worden uitgekeerd. Het is dus uitgesloten dat Rijkswaterstaat de volledige kosten van het herstel op de eigenaar kan verhalen.

Het bedrijf dat verantwoordelijk wordt gehouden voor de schade aan de stuw in Grave, hoeft maximaal 912.000 euro te betalen.

Dat is het bedrag dat beschikbaar is voor de vergoeding van alle directe en indirecte schade. Dat heeft de Maritieme Kamer van de rechtbank in Rotterdam bepaald. De 912.000 euro is het resultaat van een ingewikkelde rekensom. De hoogte van het voorlopig vastgestelde bedrag is gebaseerd op internationale afspraken die gelden voor onder andere scheepseigenaren. Daarbij wordt onder andere gekeken naar het laadvermogen en de stuwkracht van het betrokken schip. Dat bepaalt, los van de



hoogte van de werkelijke ontstane schade, tot welk bedrag de aansprakelijkheid maximaal wordt beperkt.

Eerder werd al duidelijk dat de schade in de miljoenen zou lopen. Schade voor de binnenvaart wordt door Bureau Voorlichting Binnenvaart (BVB) geschat op 300.000 euro per dag. Normaal varen 75-100 schepen per dag langs Sambeek. Omgerekend zijn dat bijna 2000 vrachtwagens per dag. Nu vaart er dus helemaal niets meer langs Sambeek en moeten schepen een andere route volgen. Dat omvaren duurt in sommige gevallen soms wel 48 uur, berekende het BVB.

Bij diervoederbedrijf Havens in Maashees maken ze voeding voor dieren en worden grondstoffen als maïs, tarwe en gerst per schip gebracht. Toen dat niet kon moesten er in plaats van dat ene schip zestig vrachtwagens per dag komen om de grondstoffen te lossen. Schade wordt geschat op 40.000 tot 60.000 euro per week.

De schipper die eind 2016 met zijn binnenvaartschip vol benzeen tegen de stuw bij het Brabantse Grave botste, krijgt wat justitie betreft een boete van 1.400 euro. Het Openbaar Ministerie heeft de man uit Slowakije een transactievoorstel gedaan. Als hij daarmee instemt, is de zaak afgedaan. Het OM vindt dat de schipper de binnenvaartregels heeft overtreden door zijn aankomst bij de sluis niet aan te kondigen via de marifoon. Maar het was ook erg mistig en volgens het OM is er

geen sprake geweest van ontploffingsgevaar of gevaar voor andere schepen, aangezien die er niet waren.

Verdrag van Straatsburg beperking aansprakelijkheid binnenvaart

De beperking van aansprakelijkheid van zeeschepen is in het leven geroepen ter bescherming van de (zee)vervoerders en vloeit voort uit het Engels (zee)recht. Zou de aansprakelijkheid onbeperkt zijn, dan zou dat ertoe kunnen leiden dat vanwege het aansprakelijkheidsrisico bij een schade geen enkele vervoerder nog het risico zou willen nemen om goederen te vervoeren. Het beginsel is eigenlijk al heel oud, maar werd voor het eerst vastgelegd in een verdrag in 1957.

Voor de binnenvaart is in 1988 een verdrag afgesloten om de aansprakelijkheid voor de Rijn en de Moezel te harmoniseren en in te perken. Dit verdrag trad in werking in op 1 juni 1997 en is per 1 juli 2019 opgezegd. Het is inmiddels vervangen door het Verdrag van Straatsburg 2012. Nederland is partij in dit verdrag.

Het Verdrag van Straatsburg (1988) stelt zowel de scheeps-eigenaren en hun bemanningen als de hulpverleners of bergers in staat hun aansprakelijkheid voor talrijke vorderingen die voortvloeien uit één en hetzelfde schadegeval te beperken tot een bepaald maximaal aansprakelijkheidsbedrag. De aansprakelijkheidsgrens wordt vastgesteld aan de hand van de grootte van het schip. Deze laatste wordt bepaald volgens bepaalde



criteria, zoals de waterverplaatsing, de aandrijvende kracht, het laadvermogen of het aantal passagiers dat een passagierschip mag vervoeren.

De maximale aansprakelijkheidsbedragen worden in Special Drawing Rights (SDR, bijzondere trekkingsrechten) uitgedrukt om veilig te stellen dat deze bedragen in alle verdragsluitende staten identiek zijn. Deze bijzondere trekkingsrechten zijn een rekeneenheid die door het Internationaal Garantiefonds zijn ingevoerd en waarvan de tegenwaarde in euro dagelijks op de website van het Internationale Monetair Fonds (IMF) wordt aangegeven (<http://www.imf.org>).

Deze bedragsmatige aansprakelijkheidsbeperking maakt een betere inschatting van het aansprakelijkheidsrisico mogelijk en helpt op deze manier de verzekeraars producten aan te bieden die zijn aangepast aan de specifieke risico's en markt van de binnenvaartsector, zonder dat deze garanties een excessieve last voor het bedrijfsleven vormen.

Belangrijke artikelen uit dit verdrag zijn:

- Een verzekeraar die de aansprakelijkheid dekt voor vorderingen waarvoor overeenkomstig dit Verdrag beperking geldt, kan op die beperking in gelijke mate een beroep doen als de verzekerde zelf.
- Het beroep op beperking van aansprakelijkheid houdt geen erkenning van aansprakelijkheid in.

- Een aansprakelijke persoon is niet gerechtigd zijn aansprakelijkheid te beperken, indien bewezen wordt dat de schade het gevolg is van zijn persoonlijk handelen of nalaten, geschied hetzij met het opzet zodanige schade te veroorzaken, hetzij roekeloos en met de wetenschap dat zodanige schade er waarschijnlijk uit zou voortvloeien.

In het aangepaste verdrag van Straatsburg 2012 zijn aanpassingen doorgevoerd:

- Het CLNI 2012 koppelt zijn toepasselijkheid niet langer aan met naam genoemde waterwegen, zoals de Rijn en de Moezel, maar is in beginsel van toepassing op gebeurtenissen die plaatsvinden op alle waterwegen van verdragsstaten. Meer landen zijn toegetreden.
- Het CLNI 2012 introduceert aparte aansprakelijkheidsgrenzen voor schade die direct of indirect veroorzaakt is door het vervoer van gevaarlijke stoffen; het zogenoemde 'gevaarlijke stoffenfonds'. In de Nederlandse wet staat momenteel al een eigen beperkingsregeling ten aanzien van gevaarlijke stoffen (artikel 8:1065 BW en het daarbij horende besluit).
- **De aansprakelijkheidsgrenzen en de bedragen zijn ongeveer verdubbeld.**



Voor- en nadelen beperking aansprakelijkheid

Naar aanleiding van het ongeval bij de Stuw bij Grave vond discussie plaats over inperking aansprakelijkheid. Betrokken juristen gaven de volgende argumenten.² “Je weet daardoor als verzekeraar beter waar je aan toe bent en welke vorderingen je kunt verwachten. Daardoor kun je de risico’s beter inschatten en de premie beter bepalen. Wij weten immers van elk schip wat de maximale aansprakelijkheid is. Beperking of niet scheelt bovendien in de premiestelling. Het is zo een overzichtelijk systeem. “Alle vorderingen worden op één manier afgehandeld en iedereen weet waar-ie aan toe is.” “Het is daarnaast een uiterst efficiënt en effectief systeem, omdat er niet oeverloos geprocedeerd gaat worden. Bijkomend voordeel is dat het schip niet aan de ketting hoeft en dus door kan gaan met zijn bedrijfsvoering. Weliswaar zijn de schadelijdende partijen hiermee minder gelukkig, maar daar staat tegenover dat ze door middel van het fonds in elk geval de zekerheid hebben dat ze een deel van hun schade vergoed krijgen.” “Daar komt bij dat de bedrijven doorgaans ook zelf verzekerd zijn. Het deel van de schade dat ze niet uit het fonds krijgen, kunnen ze alsnog via hun eigen verzekeraar vergoed krijgen.”

Rol ILT

In de IBRA (2022) is een ongeval met een binnenvaartschip opgenomen. De ILT houdt in de scheepvaart toezicht op de volgende zaken:

1. De hoeveelheid aanwezige bemanning.
2. De kwalificering van de bemanning.
3. De vaarbewijzen.
4. De werk- en rusttijden van de bemanning.
5. Regels aan boord, veiligheidscertificaten en meetbrief.
6. De certificering van keuringsartsen (tweedelijns toezicht).
7. Vereisten voor scheepsuitrusting, de toestand, het gebruik en de uitrusting van het binnenschip.
8. Lichamelijke of geestelijke ongeschiktheid tot het voeren van een binnenschip, en of de houder over de kennis en bekwaamheid beschikt die is vereist voor het voeren van een binnenschip.

Er staan vier typen schade in het factsheet vermeld: Fysiek (doden en gewonden, schade € 8,6 mln./jaar), Economie (reparatie infrastructuur, tenminste € 40 mln./ jaar), Milieu (omvang niet bekend door te weinig meldingen, dus een #) en Gezondheidsschade (omvang niet bekend, dus een #).

De aanvaring bij de Stuw bij Grave is een typisch voorbeeld van schade aan de natte infrastructuur. Met gevolgschade voor het scheepsverkeer en de ondernemers langs het kanaal.

Het is de vraag of de (mede)oorzaak van dit ongeval, te weten een navigatiefout door foute informatie van de navigatie-software door de ILT had kunnen worden ontdekt.



Conclusie

Bij de zeevaart en de binnenvaart zijn internationale verdragen afgesloten die de aansprakelijkheid beperken. Het voordeel van beperkte aansprakelijkheid is dat de maximaal te betalen schadevergoeding bij ongevallen te berekenen is. Dit beschermt niet alleen de scheepseigenaar, maar ook degene die schade lijdt. Het risico van de scheepseigenaar is namelijk beter te verzekeren, wanneer de maximale schadevergoeding eenvoudig te berekenen is. Het slachtoffer heeft zo meer kans dat zijn schade wordt vergoed.

Een gevolg is wel dat een deel van de kosten niet op de scheepseigenaar te verhalen valt. En ook niet op de verzekeraar van de scheepseigenaar. De maatschappij zal de niet vergoede kosten zelf moeten dragen. De premie kan door het inperken van de aansprakelijkheid relatief laag blijven omdat het maximale schadebedrag bekend is. De verzekeraar moet een inschatting maken over hoe vaak een ongeval met een schip zich voordoet om zo de premie te bepalen. De transactiekosten zijn relatief laag omdat de procedures vastliggen en er zo geen lange juridische procedures gevolgd kunnen worden.

De les uit deze casus voor de IBRA is dat een correctie voor verzekerbare schade niet veel had uitgemaakt omdat de verzekering afgetopt is. De prioriteit van dit scheepsongval verandert niet wezenlijk door het meenemen van verzekerbare schade.

Bronnen

- Artikel tijdschrift Geografie, Guus J. Borger, 1 mei 2017
- Internetbericht Omroep Brabant, Jan de Vries 22 maart 2017
- Internetbericht nu.nl 08 feb 2018
- Evaluatie crisisbeheersing Grave, Peter van Zanten e.a., Berenschot, 2017
- Verdrag van Straatsburg inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart CLNI (1988)
- Artikel De beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart. Inwerkingtreding CLNI 2012, Nol van Hal, Van Traa Advocaten, 2019
- Memorie van Toelichting wijziging BW inzake verdrag van Straatsburg 2012, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 622, nr. 3
- Artikel beperking aansprakelijkheid in binnen-, zee- en pleziervaart: oneerlijk of juist een goede zaak?, VNAB, Jan van Stigt, 2017

² zie artikel beperking aansprakelijkheid in binnen-, zee- en pleziervaart: oneerlijk of juist een goede zaak?



2. Verloren containers MSC Zoe

Beschrijving ongeval

In de nacht van 1 op 2 januari 2019 voer het schip MSC Zoe over de Noordzee. Het schip, met een laadcapaciteit van 19.000 containers, was onderweg van het Portugese Sines naar Bremerhaven met zo'n 8.000 containers aan boord. Het containerschip voer bij een stormachtige noordwestenwind. Er zijn 342 containers van boord gevallen. Negentien containers dreven naar de Waddenzee en een deel van de inhoud spoelde aan op de stranden van de Waddeneilanden en de kust van Groningen en Friesland.

De optredende stormachtige noordwestenwind zoals tijdens het voorval komt gemiddeld jaarlijks één tot enkele keren voor in dit gebied. Golven hebben op de Noordzee bij een noordwestelijke wind de tijd en ruimte om op te bouwen in hoogte en piekperiode tot aan de Nederlandse en Duitse Waddenkust. De golfrichting is in die omstandigheden dwars op de zuidelijke en noordelijke vaarroute. Uit de bassinproeven van MARIN blijkt dat juist grote en brede containerschepen onder deze omstandigheden heftige bewegingen kunnen maken.

De bergingsoperatie op zee is hoofdzakelijk uitgevoerd door een bergingsbedrijf in opdracht van MSC, maar er zijn ook schepen van Rijkswaterstaat en Defensie ingezet. De

zeebodem is gescand in een gebied van 3.000 km² en daarbij zijn circa 6.000 «targets» geïdentificeerd. Indien de targets afkomstig waren van de Msc Zoe zijn deze geborgen. Dit heeft geleid tot een totaal van circa 1.800 bergingen. In de Noordzee liggen nog ruim twintig containers, maar daar wordt niet meer naar gezocht. "Theoretisch zou het kunnen dat deze containers later nog in de Waddenzee terechtkomen, maar de kans is groot dat ze ver onder het zand liggen", zegt de woordvoerder.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft onderzoek gedaan naar het ongeval om lessen te trekken om herhaling te voorkomen. In het rapport 'Veilig containertransport ten noorden van de Waddeneilanden' concludeert de OVV dat een vergelijkbaar voorval in de toekomst opnieuw kan plaatsvinden en dat het Waddengebied beter beschermd moet worden tegen containerverlies op de twee vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden. De aanbevelingen voor een internationale aanpak om containerverlies te voorkomen, een aanpak in Nederland op korte termijn en het verbeteren van inzicht in routespecifieke risico's ten noorden van de Waddeneilanden zijn grotendeels overgenomen. Dit blijkt uit een reactie van de minister van Infrastructuur en Waterstaat en van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR).



Aansprakelijkheid

Op 4 januari 2019 is MSC door de Staat aansprakelijk gesteld voor de veroorzaakte schade. Dat is inclusief alle kosten die overheden en terreinbeherende natuurorganisaties hebben gemaakt voor hun optreden tijdens het beheersen en bestrijden van de ramp. Rijkswaterstaat heeft aangeboden de schadeafhandeling voor andere overheden en terreinbeherende natuurorganisaties te coördineren en hen te helpen bij het indienen van een eventuele claim. Hiervoor heeft Rijkswaterstaat vanaf 8 maart 2019 een schadeloket ingericht. Andere overheden en terreinbeherende natuurorganisaties kunnen via dit schadeloket hun schadeclaim bij MSC indienen. Er hebben in totaal 21 partijen – inclusief Rijkswaterstaat, LNV, Defensie en Kustwacht – via het schadeloket een claim bij MSC ingediend.

De minister van IenW schrijft op in november 2019 aan de Tweede Kamer: *“Mijn uitgangspunt is dat de vervuiler, en dus MSC, betaalt voor de door de Msc Zoe veroorzaakte schade. Ik reken er op dat MSC en zijn verzekeraar hun verantwoordelijkheid nemen bij de verdere afhandeling van de containerramp. Mocht dit op een zeker moment niet meer het geval zijn, dan maak ik gebruik van de wettelijke mogelijkheden om de kosten en de veroorzaakte schade op MSC en haar verzekeraar te verhalen.”*

In het schriftelijk overleg van april 2021 schrijft de minister van IenW dat de onderhandelingen tijd hebben gevraagd omdat er veel partijen zijn die schade hebben geleden door de containerramp. Een complicerende factor voor het bereiken van een overeenkomst met MSC was verder dat er ook een regeling moest worden getroffen voor mogelijke lange termijn milieuschade, waarvan nog onzeker is of die is ontstaan.

De kosten die MSC zelf heeft gemaakt voor het opsporen en opruimen van de verloren lading worden geschat op € 35 mln. De reder van het schip moet, naast de kosten die MSC zelf heeft gemaakt voor de opsporing en berging van verloren containers en lading, in totaal het bedrag van € 3,4 mln. aan schade vergoeden. Dit bedrag is de vergoeding van de kosten die het Rijk en andere partijen hebben gemaakt bij het bestrijden van deze containerramp en voor kosten die mogelijk in de toekomst nog kunnen ontstaan omdat bij de bergingsoperatie niet alle verloren lading kon worden opgeruimd. MSC heeft dit totaalbedrag inmiddels voldaan.

Niet alle kosten zijn vergoed:

- De helft van de kosten van het onderzoek naar milieuschade zoals bedoeld in titel 17.2 Wet milieubeheer wordt door MSC gedragen en de andere helft door het ministerie van IenW. De reden daarvan is dat het nog onzeker is of dergelijke milieuschade zich heeft voorgedaan waardoor er, vooralsnog, ook geen grond is om deze kosten van MSC te



vorderen. Om toch tot een vergelijk te komen, en daarmee een langdurige gerechtelijke procedure te voorkomen is afgesproken dat deze kosten worden gedeeld.

- Directe kosten komen voor vergoeding in aanmerking. **Indirecte kosten waaronder overhead niet.** MSC heeft op deze grond voor een bedrag van in totaal € 158.537,10 als niet vergoedbare kosten kunnen afwijzen. Het gaat om deelposten uit claims van het rijk, Wetterskip Fryslan, Groningen Seaports, Staasbosbeheer en Natuurmonumenten.

Een deel van het betaalde bedrag is bestemd voor kosten die in de toekomst mogelijk nog gemaakt moeten worden, omdat nog niet alle containers en de inhoud daarvan zijn teruggevonden. De kans bestaat dat met name bij zware storm alsnog een deel van de inhoud van de containers aanspoelt. De kosten van het opruimen daarvan vergoedt het concern ook. Ook wordt een deel van de vergoeding gebruikt voor juridische kosten en onderzoek naar de ecologische gevolgen van de ramp.

In het schadebedrag is een kleine drie ton opgenomen voor het zogenoemde 'Fishing for Litter-project'. Daarbij belandt een deel van het afval in de netten van vissers, die het verzamelen. Nog eens 800.000 euro is bestemd voor eventuele schoonmaakacties in de toekomst op de stranden.

De Waddenvereniging wil met het project, 'Clean Up XL' het resterende afval van de MSC Zoe bergen dat nu nog in de Noordzee ligt. Dat zou gaan om 800.000 kilo. De Waddenvereniging kan dit doen door een schenking van de Nationale Postcode Loterij van 1,9 miljoen euro.

MSC draagt verder nog de helft van de kosten van een ecologisch-juridisch onderzoek, een bedrag van ca. € 0,5 mln. dat wordt uitgevoerd om te bepalen of sprake is van milieuschade. **De verzekeraar van MSC staat verder tot een bedrag van €7 miljoen garant indien komt vast te staan dat zodanige milieuschade is ontstaan, dat de containerramp met de MSC Zoe daarvan de oorzaak is en MSC daarvoor aansprakelijk kan worden gehouden.**

Wat er nu van de verloren lading nog in zee ligt, ligt zo verspreid dat deze aanpak niet meer proportioneel te noemen is. Ook met het oog op (milieu)kosten. Er is met deze methode bijvoorbeeld circa 51.000 liter diesel verstoekt. Dit komt neer op meer dan 2,5 liter diesel per kilo opgevist afval.

De Staat heeft aan MSC finale kwijting verleend, uitgezonderd eventuele aansprakelijkheid voor milieukosten. Dat betekent dat er geen verhaal kan worden genomen op MSC als de bijdragen voor toekomstige zee- en strandbergingen onvoldoende zouden zijn. Aangezien er ruim twee jaar zijn verstreken sinds het containerverlies en er inmiddels nauwelijks aan



de MSC Zoe te relateren afval wordt aangetroffen op de stranden en elders, wordt dat risico als laag ingeschat. De beschikbaar gestelde bedragen zijn naar mijn verwachting ruim voldoende. De schadeafhandeling van de containerramp met de MSC heeft veel tijd in beslag genomen omdat er heel veel partijen bij zijn betrokken en omdat de overeenkomst ook een oplossing moest bieden voor mogelijke aansprakelijkheid voor milieuschade waarover nog geen duidelijkheid bestaat. **Dat er veel tijd in de totstandkoming van de overeenkomst is geïnvesteerd heeft goed uitgepakt: er is overeenstemming bereikt en een langdurige gerechtelijke procedure is daarmee voorkomen.**

Een rederij heeft een aansprakelijkheidsverzekering, ook wel een Protection & Indemnity (P&I) verzekering genoemd. Een P&I-verzekering dekt de kosten van bijvoorbeeld in de zee gevallen containers, zoals het geval is bij MSC Zoe. De MSC Zoe valt onder de P&I Club West of England in Londen. **In het voorjaar 2022 is het contract tussen verzekeraar P&I Club West of England en de grootste vervoerder van containers MSC beëindigd. De premie is gestegen vanwege de ongevallen en de bedragen die voor schade van MSC zijn betaald.**

³ Internetbericht: Boxship P&I renewals: Big names paying big time for sins of the past, Lloyds list, feb 2022.

“At the end of the day, MSC was just too big a risk. Market sources suggest that MSC has been responsible for at least three pool claims for West in the past four years alone, and may have cost the marine mutual more than \$100m over the past ten.”³

Rol ILT

In deze specifieke case is onder leiding van het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek gestart naar het voorval. Het onderzoek is uitgevoerd door de Maritieme Politie en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Na het voorval met de MSC Zoe is het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een aantal onderzoeken gestart, waaronder onderzoek naar de mogelijkheden van het chippen van containers, onderzoek door ILT naar het sjoeren van containers en aanvullende bassinproeven met onder meer andere scheepstypen.

Voor het opruimen van dat drijfvuil kan de berger vissersvaartuigen inhuren. Vissersvaartuigen zijn ingericht en gecertificeerd om vis te vangen. Om ook drijfvuil te kunnen opruimen, heeft de visser een certificaat van ontheffing van de ILT nodig. Daarvoor geeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een certificaat van ontheffing af.



In de IBRA (2022) is het ongeluk met MSC Zoe opgenomen bij het onderwerp lozing scheepvaart. Hier staat dat deze ongewenste gebeurtenis de lozing van schadelijke stoffen in het water door scheepvaart (zeevaart, visserij en binnenvaart) betreft. Het gaat onder meer om schadelijke stoffen die in het water komen door afgevallen lading. De ILT controleert de naleving van de regels voor het illegaal lozen van schadelijke stoffen. Dit toezicht vindt fysiek plaats, onder andere door monsternamen. Ook kan de ILT gebruikmaken van al aan boord beschikbare gegevens. Het toezicht van de ILT is erop gericht om de (potentiële) gevolgen van incidenten te beperken.

Jaarlijks vallen 10.000 containers van schepen.⁴ Nederland neemt 1,87% van het wereldwijde containervervoer voor zijn rekening.⁵ De ILT rekent met 2% (200 containers) aan afgevallen lading. Economische schade treedt op als een container het scheepvaartverkeer hindert. Men verhaalt de bergingskosten op de reder. Daarom is de schade voor de IBRA € 0. Als voorbeeld verliest de MSC Zoe begin 2019 342 containers. De bergingskosten door publieke organisaties zijn minimaal € 3,35 miljoen. Een deel van de lading is nog niet geborgen en mogelijk niet te bergen.⁶

De milieuschade als gevolg van gevaarlijke stoffen in een afgevallen container rekent de ILT tot het domein gevaarlijke

stoffen (en wordt in deze factsheet lozing scheepvaart in de IBRA niet meegenomen).

Conclusie

De scheepseigenaar heeft geen beroep gedaan op de inperking van de schade op basis van een internationaal verdrag, zoals bij de aanvaring van de stuw bij Grave wel is gedaan. Bij de stuw ging het om binnenvaart en daar is de schade die aan het milieu wordt berokkend, uitgesloten van inperking. Voor zeevaart had het mogelijk wel gekund, maar is het niet gebeurd. MSC heeft zich aansprakelijk laten stellen.

In deze case heeft de Staat direct de scheepseigenaar aansprakelijk gesteld en is er twee jaar onderhandeld over de hoogte van de vergoeding. Daarnaast zijn de meeste kosten gemaakt door de reder zelf om de containers te bergen. Bijzonder is dat ook schade is vergoed die in de toekomst kan ontstaan.

De maatschappij betaalt in deze case een relatief bescheiden bedrag, namelijk de helft van het onderzoek naar milieuschade (omdat vooraf niet duidelijk is welk deel toerekenbaar is aan MSC) en kosten voor overhead van betrokken organisaties. Ook het bergen van het resterende afval van de MSC Zoe

⁴ NOAA: The Containerized Shipping Industry and Phenomenon of Containers Lost at Sea (pagina 9)

⁵ Aantal jaarlijks behandelde containers (UNCTAD)

⁶ Kamerbrief over stand van zaken containers Msc Zoe 24 juni 2019



bergen dat nu nog in de Noordzee ligt met de actie 'Clean Up XL' wordt niet betaald door de reder, maar de Postcodeloterij.

Daarnaast is er in bepaalde mate onherstelbare schade aan het milieu ontstaan. Zo zijn er bijvoorbeeld kleine plastic deeltjes op de Waddeneilanden aangespoeld, die zich niet laten verwijderen.

In welke mate de verzekeraar de schade heeft gedekt, is niet openbaar bekend. Maar op basis van de beschikbare informatie mag uitgegaan worden dat een aanzienlijk deel op de verzekeraar is verhaald.

In de IBRA staat dat de verzekerbare schade niet wordt meegenomen. Concreet zijn hier de bergingskosten op de reder verhaald. En die heeft het ten dele bij de verzekeraar verhaald. Daarom is de schade voor de IBRA € 0. Echter in lijn met de redenering in het essay is er wel degelijk maatschappelijke schade van het ongeval met containers in de Waddenzee. Private en publieke partijen hebben kosten moeten maken om de containers en de lading te bergen om zo schade aan het milieu te beperken. Hoewel deze kosten in belangrijke mate door de reder en indirect de verzekeraar betaald zijn, is niet relevant voor de omvang van de maatschappelijke schade. Voor de ILT is er een reden om de schepen te inspecteren of de containers goed zijn vastgezet. Ook kunnen adviezen over

de route worden gegeven, in lijn met de adviezen van de Onderzoeksraad voor veiligheid.

De les uit deze casus voor de IBRA is dat verzekerbare schade wel moet worden meegeteld als onderdeel van de maatschappelijke schade en dus niet nul is. Dat leidt ertoe dat dit type maatschappelijke schade stijgt in de prioriteit en door inspectie van de ILT op het vastzetten van lading beter voorkomen kan worden.

Bronnen

- Internetbericht Leeuwarder Courant. Verzekeraar P&I Club West of England in Londen gaat de schoonmaak- en bergingswerkzaamhedenkosten van de containerramp dekken. Eline Boer, 2019
- Internetbericht NOS Nieuws, Laatste restant opgeruimd, alle containerdelen MSC Zoe in Waddenzee na 2,5 jaar weg, 2021
- Internetbericht Rijkswaterstaat, Overeenstemming schadeafhandeling met reder MSC Zoe, 2021
- Internetbericht NOS Nieuws, Rederij MSC betaalt 3,4 miljoen euro voor afwikkeling containerramp, 2021
- Onderzoeksrapport 'Veilig containertransport ten noorden van de Waddeneilanden', Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2020
- Tweede Kamerstukken over de MSC Zoe: 29 684, nr. 191, nr. 211, nr. 214 en nr. 223



3. Brand bij Chemie-Pack

Beschrijving ongeval⁷

Woensdag 5 januari 2011 poogde een medewerker met een gasbrander een bevroren pomp te ontdooien. De pomp vatte vlam en de brand greep snel om zich heen op het midden-terrein, waar kunststofcontainers smolten en de inhoud ging branden. Zo ontstond in zeer korte tijd een brand die zich snel uitbreidde en oversloeg naar de opslaghallen. De brand veroorzaakte een grote rookpluim die over het Hollands Diep trok in de richting van de Hoeksche Waard en Dordrecht. Op enkele plaatsen in dat gebied werd de bevolking gewaarschuwd en geadviseerd om binnen te blijven en ramen en deuren te sluiten. De brandweer besloot de brand gecontroleerd uit te laten branden. Rond elf uur 's avonds werd de brand met schuim geblust. Kort na middernacht gaf de brandweer het sein 'brand meester'.

Bij de brand zijn geen doden of gewonden gevallen. In de dagen na de brand ontvingen de gemeenschappelijke gezondheidsdiensten **545 meldingen van gezondheidsklachten**. Wel was er aanzienlijke materiële schade – behalve Chemie-Pack ging ook een naastgelegen bedrijf verloren – en milieuverontreiniging. De directe omgeving van de brandlocatie raakte ernstig vervuild. De milieuschade bracht een grote

kostenpost met zich mee, maar vormde uiteindelijk geen gevaar voor de voedsel- en watervoorziening. **Achteraf kan gesteld worden dat de brand niet de eigenschappen had van een nationale ramp of crisis.**

De brand zorgde voor onrust onder de bevolking en beheerste dagenlang het nieuws. Ook in politiek-bestuurlijk Nederland was de consternatie groot en werden diverse initiatieven ontplooid. Kamerleden stelden vragen en bewindspersonen kondigden maatregelen aan. Zo besloot de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu **een onderzoek uit te voeren naar de veiligheidssituatie bij risicovolle bedrijven** in Nederland. De minister van Veiligheid en Justitie kondigde onder meer aan de rolverdeling tussen de landelijke en regionale partijen bij de aanpak van grootschalige incidenten opnieuw te bezien.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid was niet de enige instantie die onderzoek deed. De regering gaf, mede op verzoek van de Tweede Kamer, opdracht aan verschillende rijksinspecties om onderzoek te doen naar aspecten van de brand in Moerdijk en naar de veiligheid van risicovolle bedrijven elders in Nederland. Dit betrof onderzoeken van **de VROM-Inspectie**, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Arbeidsinspectie. Verder heet het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek ingesteld.

⁷ Vooral op basis van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid



"De brand heeft een geweldige nasleep gehad", concludeert Klijs. Het voormalige terrein van Chemie-Pack is nog altijd onbruikbaar. "Op enig moment wordt het weer opnieuw uitgegeven als bedrijventerrein, maar nu is het nog een kale vlakte vanwege met name de bodemverontreiniging." Volgens projectmanager Sjouke Koen is de situatie uniek: "Het is een heel gevarieerde cocktail aan verontreiniging die hier in de grond zit." Hij is namens techniekbedrijf Heijmans verantwoordelijk voor [het reinigen van de bodem](#) van het oude Chemie-Packterrein.

Nadat de bovenste bodemlaag in de eerste jaren na de brand was gereinigd, is men gestart met het verwijderen van de gifstoffen uit diepere bodemlagen. Daarvoor worden bacteriën gebruikt die het gif afbreken. Er is door middel van een kilometerslang netwerk aan leidingen er een zo optimaal mogelijke omgeving gecreëerd voor die bacteriën om te groeien en hun werk te doen. Ook het [bodemwater wordt gereinigd](#) door het te naar bassins te pompen, waarin ook bacteriën zitten die dat bodemwater reinigen. [Het project zal nog tot in 2028 lopen](#). De provincie [houdt het terrein voorlopig nog leeg](#): eind 2023 moet de grond helemaal schoon zijn en daarna wordt de bodemkwaliteit vijf jaar lang in de gaten gehouden, voordat er weer gebouwd kan worden. "Gebruik van de locatie is voor die einddatum al wel weer mogelijk, als het de sanering niet belemmert", stelt een woordvoerder van de provincie Noord-Brabant.

Aansprakelijkheid

[Chemie-Pack valt onder het besluit risico's zware ongevallen \(BRZO\)](#). De BRZO roept de onderneming op tot een integrale eigen verantwoordelijkheid en zich daarover te verantwoorden. Het BRZO is in Nederland ingevoerd als samenhangende regelgeving die echter in de verscheidenheid van de bestaande toezichthoudende instanties en binnen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden moet worden uitgevoerd. Voor Chemie-Pack betekende het BRZO dat het de nodige maatregelen moest treffen, onder meer de invoering van een veiligheidsmanagementsysteem.

Milieuvergunningen voor risicovolle bedrijven worden door een gemeente of provincie verstrekt, afhankelijk van de soort en hoeveelheid gevaarlijke stoffen waarmee wordt gewerkt. [Op het moment van de brand beschikt Chemie-Pack over een geldige vergunning die de gemeente Moerdijk had verleend in januari 2009](#). Aan het verstrekken van deze vergunning was een traject van niet minder dan zes jaar aan voorafgegaan. Dat dit zes jaar moest duren was een gevolg van de omstandigheid dat het bedrijf aanhoudend talmde, uitstel vroeg en kreeg en onvolledige informatie aanleverde. [De gemeente ging daarin mee en zag gedurende dit traject geen noodzaak om het bedrijf tot sneller handelen aan te zetten](#).

De Onderzoeksraad voor Veiligheid oordeelt hierover [dat de gemeente in dit traject te traag en te coulant is geweest](#).



Voor het bepalen van de aansprakelijkheid is het relevant om te bezien of de medewerker binnen de vergunning heeft gehandeld.

Na overleg met een leidinggevende ontdeed een werknemer de uitlaatdemper van de pomp met een gasbrander. Dit was een vaker gehanteerde werkwijze want het bevroren kwam iedere winter voor. [Het gebruik van een gasbrander was in strijd met de eigen bedrijfsregels en met de voorschriften uit de vergunning.](#) Daarmee werd een groot risico genomen vanwege de directe nabijheid van brandbare xyleen – gebruikt om de pomp te reinigen – in de lekbak onder de pomp. Volgens de milieuvergunning was het Chemie-Pack niet toegestaan om te werken met open vuur.

De pomp vliegt in de fik en collega's schieten te hulp met brandblussers. Maar ze vergeten het apparaat uit te schakelen. De blussers blijken onvoldoende. Een harde waterstraal heeft vervolgens averechts effect. Als tot overmaat van ramp de afvoerleiding breekt en hars vrijelijk stroomt, verspreiden de vlammen zich op het plein razendsnel.

In het begin van de avond blijkt uit metingen van de regionale milieudienst dat de lucht niet ernstig is verontreinigd met schadelijke stoffen. Wel ontstaat later na de enorme rookontwikkelingen over de Hoeksche Waard een geringe

neerslag bij tuinders, met name bij een dertigtal spruitentelers. Die worden daarvoor achteraf schadeloos gesteld.

[Er zijn diverse rechtszaken gevoerd van de diverse overheden tegen Chemie-Pak.](#) De voorzieningenrechter van de rechtbank Breda heeft vandaag uitspraak gedaan in twee kort gedingen die verband houden met de brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk. De Staat wil inzage in de verzekeringspolissen van Chemie-Pack en Holding Gerard Spiering, om te bepalen of het zinvol is om beslag te leggen op verzekeringsgelden. De Staat wil de kosten die Rijkswaterstaat heeft gemaakt voor het schoonmaken van de Moerdijkse haven, zo'n 1,6 miljoen euro, op Chemie-Pack verhalen en langs deze weg zeker stellen dat die rekening ook wordt betaald. [Volgens de rechter is in deze zaak sprake van zeer bijzondere omstandigheden, op grond waarvan Chemie-Pack inzage in de polissen moet geven.](#) Het is aannemelijk dat de Staat een deugdelijke vordering heeft op Chemie-Pack, terwijl onzeker is of het bedrijf alle schadeclaims naar aanleiding van de brand zal kunnen betalen. De Staat heeft na de brand in het algemeen belang onmiddellijk ingegrepen in een noodsituatie met gevaar voor volksgezondheid en milieu, als gevolg van risicovolle economische activiteiten. In zo'n situatie heeft de betrokken onderneming de plicht om openheid te geven over de manier waarop die risico's door verzekeringen zijn gedekt, aldus de rechter.



Daarnaast moeten Chemie-Pack en de gemeente Moerdijk vervuild bluswater dat is opgeslagen in een schip in de haven van Moerdijk binnen een half jaar verwijderen en tot dat moment de opslagkosten betalen.

Chemie-Pack uit Moerdijk schikt voor 4,2 miljoen euro alle schadeclaims van overheden die in verband met de brand in 2011 zijn ingediend. De schade van de brand wordt geschat op 71 miljoen euro. De gemeente, de provincie Noord-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, Rijkswaterstaat en Havenschap Moerdijk denken dat de schikking het maximaal haalbare is. "De 4,2 miljoen euro die zij nu terugkrijgen, lijkt daarbij in het niet te vallen", schrijft de gemeente Moerdijk. "Toch is na een zorgvuldige afweging gekozen voor deze schikking, omdat duidelijk werd dat doorprocederen alleen maar veel tijd en geld zou kosten en nimmer zou leiden tot een hogere verhaalopbrengst."

Chemie-Pack was verzekerd, maar de verzekeraar wil niet uitkeren omdat het bedrijf veiligheidsregels niet heeft nageleefd.

Chemie-Pack Nederland B.V. ging in 2011 failliet. Een holding en Chemie-Pack Onroerend Goed B.V. bestaan nog. De Raad van State besliste vorige week dat deze bedrijven aansprakelijk zijn voor de kosten die de gemeente Moerdijk door de brand heeft gemaakt. Deze bedrijven zullen ook de schikking van 4,2 miljoen euro moeten voldoen.

De curator van het afgebrande en failliet verklaarde Chemie-Pack uit Moerdijk vindt dat verzekeraars onterecht claims van het bedrijf en diverse overheden hebben afgewezen. Hij is in overleg met de betrokken overheden over het aanspreken van de verzekering.

De provincie overweegt de tussenpersoon van Chemie-Pack aansprakelijk te stellen omdat de kwaliteit van de verzekering dusdanig te wensen overlaat dat het bedrijf mogelijk niet goed is geïnformeerd. Alleen de kosten die overheden maken voor het opruimen van de restanten en bodemsanering zijn al geraamd op 71 miljoen euro. Volgens onbevestigde berichten was Chemie-Pack maar voor ongeveer 5 miljoen euro verzekerd.

In de begroting van 2020 van het Waterschap Brabantse Delta wordt melding gemaakt van de schikking die het waterschap en de andere overheden met Chemie Pack Nederland B.V. en de andere nog bestaande bedrijfsonderdelen van Chemie Pack hebben getroffen. De opbrengsten van de schikking worden verdeeld tussen de betrokken overheden. Dat betekent dat het waterschap voor een belangrijk deel van de gemaakte kosten zelf opdraait.

RoI ILT

Handhavers hebben bij Chemie-Pack, zo blijkt uit het onderzoek van de VROM-inspectie in de afgelopen jaren veel



overtredingen van de veiligheidsvoorschriften vastgesteld. Het bedrijf corrigeerde na aandringen de geconstateerde tekorten. Het patroon van overtredingen – en het feit dat de oplossingen niet van structurele aard waren – vormden voor de toezichthouders gedurende lange tijd geen aanwijzing voor een gebrekkige risicobeheersing. Het leidde evenmin tot een stringente handhaving. Uit een inspectierapport blijkt dat er een te groot verschil is tussen wat er feitelijk in de onderneming gebeurde en dat wat in de documenten daarover te lezen was. De inspectie spreekt op dat moment van een ‘papieren tijger’ waarmee ze bedoelde dat de veiligheidsplannen geen of onvoldoende verbinding hadden met de realiteit.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert hierover dat een meer gevarieerd inspectiepatroon, waarbij onaangekondigde inspecties een onderdeel zijn, een scherper beeld van de feitelijke werksituatie van het bedrijf gegeven zou hebben. De Onderzoeksraad constateert dat de gemeente en de inspectiediensten na de brand intensief aan de slag zijn gegaan met maatregelen, onderzoeken en actieplannen. Binnen twee maanden na de brand wist de VROM-inspectie (voorloper van de ILT) te melden dat er nog veel meer bedrijven zijn waar de veiligheid te wensen overlaat.⁸

In de IBRA (2022) is aandacht voor BRZO-bedrijven, zoals Chemie-Pack. Het gaat dan om de Wet algemene bepalingen

⁸ VROM-inspectie, Quick-scan BRZO, 27 februari 2011

omgevingsrecht (Wabo), die vergunningseisen stelt aan bedrijven. Mens en milieu kunnen schade oplopen als provincies onjuiste Wabo-vergunningen afgeven aan de meest risicovolle bedrijven binnen Nederland. Bedrijven krijgen daarbij mogelijk te veel ruimte in de vergunningen voor wat betreft emissies en externe veiligheidsrisico's. Het betreft circa 700 bedrijven waar 400 Brzo (Besluit risico's zware ongevallen) bedrijven bij zitten. De ILT heeft een wettelijke adviesrol op specifieke categorieën Wabo vergunningen. De ILT kan bij de Wabo-vergunningprocedure een advies (zienswijze) aan het bevoegd gezag (meestal gemeenten en provincies) geven. De ILT geeft advies op een vergunningaanvraag als er sprake is van afwijking van beleidsdoel of norm. De provincie en het bedrijf nemen dit advies meestal over. Indien het advies niet wordt overgenomen, kan de ILT bezwaar en of beroep instellen.

De ILT heeft als adviseur daarmee een indirecte rol. Het toezicht op het naleven van de vergunning ligt bij gemeenten en provincies. Zij kunnen de taken waarvoor ze verantwoordelijk zijn, laten uitvoeren door een omgevingsdienst.



Conclusie

Handhavers hebben bij Chemie-Pack, zo blijkt uit het onderzoek van de VROM-inspectie in de afgelopen jaren veel overtredingen van de veiligheidsvoorschriften vastgesteld. De inspectie spreekt op dat moment van een 'papieren tijger' waarmee ze bedoelde dat de veiligheidsplannen geen of onvoldoende verbinding hadden met de realiteit. Het leidde niet tot een stringente handhaving.

De kosten van de schoonmaakoperatie zijn ca. € 71 mln. Er heeft een schikking plaatsgevonden met de schuldeisers (diverse overheden) van € 4,2 mln. Het gevolg is dat maatschappij voor een belangrijk deel van de kosten opdraait. Het gaat met name om de gemeente Moerdijk, de provincie Noord-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, Rijkswaterstaat en Havenschap Moerdijk. **In de praktijk betekent dit dat de vooral de inwoners van de gemeente en de provincie, en de klanten van het waterschap de resterende rekening van ca. € 66 mln. moeten betalen.**

De verzekeringsmaatschappij heeft in zoverre in openbare bronnen zichtbaar is geen middelen uitgekeerd omdat de medewerker niet conform de voorschriften van de vergunning heeft gehandeld.

Als de verzekering wel zou hebben bijgedragen, dan zou naar verwachting bij lange na niet alle schade zijn gedekt. De

precieze omvang van de verzekering is niet uit openbare bronnen af te leiden, maar schiet tekort.

Een ongeval als dit kan door een typisch midden- en kleinbedrijf met ca. 50 medewerkers niet financieel worden gedragen. Chemie-Pack is door dit ongeval faillissement moeten aanvragen.

Het feit dat Chemie-Pack een (mogelijk ontoereikende) verzekering had, heeft er niet voor gezorgd dat de medewerker extra voorzichtig was. En vice versa is er geen reden aan te nemen dat er meer risico's zijn genomen door de aanwezigheid van een verzekering omdat buiten de vergunning is gehandeld.

Deze casus leidt niet tot een andere aanpak in de IBRA. Wel zet het vraagtekens bij de manier van handhaven na de herhaalde constatering van overtredingen.

Bronnen

- Internetbericht NOS Nieuws, 10 jaar na Chemie-Pack: schoonmaak bodem nog lang niet klaar, David van Hulzen, 5 januari 2021
- Internetbericht NOS Nieuws, Chemie-Pack schikt voor 4,2 mln., 10 oktober 2014
- Internetbericht NOS Nieuws, Schoonmaak bodem Chemie-Pack begonnen, 1 juli 2016



- Internetbericht BN DeStem, Op een koude winterdag breekt bij Chemie-Pack de hel los, John Bas 2 jan. 2021
- Internetbericht De Stentor, Curator: Verzekering Chemie-Pack moet betalen, ANP/Redactie 13 januari 20132
- Uitspraken De Rechtspraak, dossier Chemie-Pack, www.rechtspraak.nl
- Begroting 2020, Waterschap Brabantse Delta, 4 december 2019
- Onderzoeksrapport, De brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 5 januari 2011





Conclusies

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken zoals die voortvloeien uit de vraagstelling, de analyse en casus. We ronden af met aanbevelingen, die groten deels ontleend zijn aan het essay van Marcel Canoy met enkele aanvullingen.

In de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) is een risicoanalyse van 41 onderwerpen opgenomen. Onderzocht is de kans en de grootte van de maatschappelijke schade op alle toezichts-terreinen van de ILT. Zo bepaalt de ILT waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Voor de ILT is de IBRA belangrijke informatie bij het maken van de keuzes op welke taken zij zich meer inzet. Verzekerbare schade is nu uitgesloten. De vraag is of dat juist is.

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven of de inzet van mensen en middelen zou wijzigen als verzekerbare schade wel wordt meegenomen. Heeft het opnemen van verzekerbare schade in de definitie van de IBRA methodiek grote impact op de uitkomst van de IBRA berekeningen? En verandert het maatschappelijk belang hierdoor en daarmee de volgorde van de gecategoriseerde risico's?

Wat is de rol van verzekeringen?

Een verzekering is een financieel instrument dat als doel heeft een risico te 'poolen' dat veelal een kleine kans maar een groot financieel gevolg heeft. Door de risico's over grote groepen uit te smeren, kan een verzekeraar uitkeren als de ramp zich voordoet zonder meteen failliet te zijn. Daarmee is een verzekering in zekere zin 'neutraal'. Er is a priori geen negatief maatschappelijk effect verbonden aan een verzekering. Sterker nog, er mag verwacht worden dat verzekeren tot welvaartswinst leidt bij verzekeringen die burgers en bedrijven vrijwillig aangaan. De som van de baten van de geboden zekerheid overstijgt de premie en daarmee de kosten en winst van de verzekeraar. Zeker als verzekeringen geen gevolgen hebben op gedrag is het vooral een 'wie betaalt wat verhaal'.

Gedragsveranderingen

Stel dat de ILT door intensieve controle ervoor zorgt dat een bedrijf risicomijdend gaat werken, dan neemt het aantal ongevallen af. Dit heeft een maatschappelijk baat door minder schade en leidt in eerste instantie ook tot lagere kosten voor de verzekeraar. Het aantal ongevallen gaat omlaag hetgeen tot lagere kosten per jaar leidt, en uiteindelijk via concurrentie tot lagere verzekeringspremies. De daling mag als een maatschappelijke bate worden beschouwd. Verzekeraars kunnen net als de overheid ook een rol spelen om risicomijdend gedrag te stimuleren. Dat lukt in een wereld waarin ze erin slagen door



bonus-malus regelingen en eigen risico het gedrag van marktpartijen te beteugelen.

Is verzekerbare schade echt uitgesloten in de huidige IBRA?

Een uitgangspunt in de IBRA is dat verzekerbare schade niet wordt meegerekend. Echter in de praktijk zit wel al een deel van de door de verzekeraar gedekte schade toch in de IBRA. Een belangrijke maatschappelijke schadepost zijn doden en gewonden. Als deze door een ongeval komen, dan valt dat onder de aansprakelijkheidsverzekering en wordt een deel van deze kosten vergoed. Een ander voorbeeld is dat schade die aan de leefomgeving ontstaat in bepaalde cases door de verzekeraar worden vergoed. Een voorbeeld hiervan is de schade van de vrijgekomen lading uit de containers van de MSC Zoe. De lading heeft de bodem van de Waddenzee en de stranden van de Waddeneilanden vervuild. De schoonmaakkosten zijn gedekt door de verzekeraar.

Omgekeerd is er ook schade die wel is verzekerd, maar die door de ILT niet wordt meegenomen als maatschappelijke schade. Een voorbeeld zijn de Europese regels voor rij- en rusttijden. De ILT houdt toezicht op de overschrijding van rij- en rusttijden en tachograaffraude om het aantal ongevallen door vermoeidheid van chauffeurs terug te brengen. Maar een chauffeur kan ook een ongeval maken in het eerste uur van zijn werkdag na slecht geslapen te hebben. Dit ongeval veroorzaakt

schade onder de norm. In de IBRA wordt deze schade niet meegerekend. De verzekering zal wel uitkeren.

Is verzekerbare schade onderdeel van maatschappelijke schade?

Privaat verzekerbare schade is onderdeel van maatschappelijke schade. Anders gezegd, ook als een maatschappelijke schade volledig door verzekeringen zou worden vergoed, dan nog ontstaat er maatschappelijke schade die door beter toezicht van de ILT mogelijk te voorkomen was geweest.

Stel een casus voor zoals bij MSC Zoe, waarbij de schade vrijwel volledig verzekerd is. In de oude methodiek zou de ILT geen capaciteit hoeven in te zetten op het controleren van het goed vastsjorren van containers. De verzekeraar dekte vrijwel alles, maar toch is het geen goed idee dit laag te prioriteren om drie redenen. Ten eerste is maatschappelijke onrust ontstaan, ten tweede ging de verzekeraar bijna failliet en wordt dit soort schade nu niet meer verzekerd en ten derde willen we in de toekomst geen slordig gedrag stimuleren.

Hoe groot is verzekerbare schade?

Het totale jaarlijkse premievolume van de zakelijke markt bedraagt ca. € 5,5 mld. Als vuistregel mag voor zakelijke verzekeringen worden gerekend met 2/3 uitkering van schade en 1/3 voor de opbrengst van de verzekeraar. Dat leidt dan bij



een premievolume van ca. € 5,5 mld. tot € 3,6 mld. aan uitgekeerde schade.

Totale maatschappelijke kosten IBRA

De totale maatschappelijke schade van de Top-15 onderwerpen van de IBRA bedraagt € 7,5 mld. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de IBRA nog meer onderwerpen staan, die ook schade opleveren en dat daardoor dit bedrag van € 7,5 mld. aan jaarlijkse maatschappelijke schade een onderschatting is. De uitgekeerde schade door de verzekeraars is jaarlijks ca. € 3,6 mld. Daarvan gaat een deel ook naar schade onder de norm en is mogelijk te hoog ingeschat. Deze € 3,6 mld. is ongeveer 50% afgezet tegen de maatschappelijke schade van de Top-15. Dit laat zien dat het wel of niet meenemen van verzekerbare schade een aanzienlijk effect kan hebben.

Zijn er verschillen in omvang van verzekerbare schade tussen de beide domeinen (transport en leefomgeving)?

Op basis van de toedeling van de maatschappelijke schade aan de domeinen leefomgeving en transport komt naar voren dat 87% optreedt bij het domein leefomgeving. Het premievolume van de transportsector is ongeveer de helft, als we ervan uitgaan dat aansprakelijkheid, rechtsbijstand en technische verzekering ook betrekking kan hebben op de transportsector. Dat zou betekenen dat het meenemen van verzekerbare

schade een aantal van de transportonderwerpen hoger in rangorde zou laten stijgen.

Analysekader

Het analysekader bestaat uit twee assen en daarmee vier kwadranten.

Figuur 1 Analyse kader met vier kwadranten



Ten eerste leidt een verzekering nu tot risicomijdend of risicovol gedrag? Ten tweede is de mate van private verzekering wel of niet adequaat? Bij elk kwadrant is er een ander maatschappelijk effect.



Lessen uit de cases

1. Inperking aansprakelijkheid (Stuw bij Grave)

Bij de zeevaart en de binnenvaart zijn internationale verdragen afgesloten die de aansprakelijkheid beperken. Het voordeel van beperkte aansprakelijkheid is dat de maximaal te betalen schadevergoeding bij ongevallen te berekenen is. Het slachtoffer heeft zo meer kans dat zijn schade wordt vergoed. Een gevolg is wel dat een deel van de kosten niet op de scheepseigenaar te verhalen valt. En ook niet op de verzekeraar van de scheepseigenaar. De maatschappij zal de niet vergoede kosten zelf moeten dragen.

2. Schade vergoed, inclusief toekomstige schade (MSC Zoe)

Vrijwel alle schade van de lading van de verloren containers is betaald door de reder en de verzekeraar. Bijzonder is dat ook schade is vergoed die in de toekomst kan ontstaan. De maatschappij betaalt in deze case een relatief bescheiden bedrag, namelijk de helft van het onderzoek naar milieuschade (omdat vooraf niet duidelijk is welk deel toerekenbaar is aan MSC) en kosten voor overhead van betrokken organisaties. Ook het bergen van het resterende afval van de MSC Zoe bergen dat nu nog in de Noordzee ligt met de actie 'Clean Up XL' wordt niet betaald door de reder, maar de Postcodeloterij.

Daarnaast is er in bepaalde mate onherstelbare schade aan het milieu ontstaan. Zo zijn er bijvoorbeeld kleine plastic deeltjes op

de Waddeneilanden aangespoeld, die zich niet laten verwijderen.

3. Bedrijf failliet, maatschappij betaalt (Chemie-Pack)

De kosten van de schoonmaakoperatie bij Chemie-Pack zijn circa € 71 mln. Er heeft een schikking plaatsgevonden met de schuldeisers (diverse overheden) van € 4,2 mln. Het gevolg is dat maatschappij voor een belangrijk deel van de kosten opdraait. Het gaat met name om de gemeente Moerdijk, de provincie Noord-Brabant, Waterschap Brabantse Delta, Rijkswaterstaat en Havenschap Moerdijk. In de praktijk betekent dit dat de vooral de inwoners van de gemeente en de provincie, en de klanten van het waterschap de resterende rekening van circa € 66 mln. moeten betalen. De verzekeringsmaatschappij heeft in zoverre in openbare bronnen zichtbaar is geen middelen uitgekeerd omdat de medewerker niet conform de voorschriften van de vergunning heeft gehandeld.

Een ongeval als dit kan door een typisch midden- en kleinbedrijf met circa 50 medewerkers niet financieel worden gedragen. Chemie-Pack is door dit ongeval faillissement moeten aanvragen.

Aanbevelingen uit essay Marcel Canoy

1. Privaat verzekerbare schade is onderdeel van maatschappelijke schade en mag om die reden niet uitgesloten worden bij de analyses van maatschappelijke kosten in de IBRA. Anders gezegd, ook als een



maatschappelijke schade volledig door verkeringen zou worden vergoed, dan nog ontstaat er maatschappelijke schade die door beter toezicht van de ILT mogelijk te voorkomen was geweest. Er zijn diverse omstandigheden waarbij de verzekeraar als goede 'agent' fungeert, en daarmee schade en strafbaar gedrag voorkomt. Is niet aan deze voorwaarden voldaan, dan kan een verzekering leiden tot extra maatschappelijke schade. Per scenario kan de rol voor de inspectie anders zijn, namelijk aanvullend of corrigerend ten opzichte van verzekeraars.

- a. In het scenario 'Voorzichtig' leidt de verzekering niet tot meer maatschappelijke schade. De ILT kan de inzet bepalen op basis van de overige maatschappelijke schade.
- b. In het scenario 'Slordig' leidt de verzekering tot risicovol gedrag van het bedrijf. De ILT heeft meer werk om door toezicht de risico's in te perken. Juist voor de thema's waar een verzekering voor is, is dan meer toezicht nodig.
- c. In het scenario 'Op de blaren zitten' leidt net als bij 'Voorzichtig' de verzekering niet tot meer ongevallen en daarmee tot extra maatschappelijke schade. Maar de financiële pijn wordt wel anders verdeeld. Voor de ILT geldt ook hier dat de inzet bepaald kan worden op basis van de overige maatschappelijke schade.
- d. In het scenario 'Bluf' wordt net als bij 'Slordig' door de verzekering meer risico genomen dan zonder verzekering

met meer maatschappelijke schade tot gevolg. De financiële lasten komen sterker bij de bedrijven te liggen, die ze niet kunnen dragen en de maatschappelijke schade neemt toe. In dit scenario wordt een sterkere rol van de ILT gevraagd.

- 2. Er is een verschil tussen directe en indirecte effecten. Een direct effect van een ongeval kan zijn dat er slachtoffers zijn. Een indirect effect is dat hun familie daardoor een lagere kwaliteit van leven ervaren dan daarvoor. Voor een econoom geldt dat er geen wezenlijk onderscheid is in termen van welvaart. Het gaat erom wat de maatschappelijke schade is van een incident en hoe die te meten. In de praktijk trek je wel ergens een grens. Sommige indirecte effecten zijn wel erg indirect en worden daarom erg onzeker. Een praktische vuistregel is om indirecte effecten mee te nemen (i) als er een logisch causaal verband is met het incident en (ii) als het aannemelijk is dat de effecten substantieel zijn. Indien het duidelijk is dat bij verkeersongevallen indirecte schade ontstaat van enige omvang, behandel die dan als milieuschade. Bij maatschappelijke kosten-batenanalyses van infrastructurele projecten is op basis van ex post onderzoek een maximum van 30% opslag voor indirecte effecten voorgeschreven.



3. Inventariseer de reden waarom qaly en daly normen niet overall hetzelfde zijn en pas indien gewenst de waarden aan. Hanteer een range afhankelijk van context in plaats van een uniforme waarde.
4. Laat in de systematiek expliciet ruimte voor zachte of kwalitatieve waarden of aanpassingen van kwantitatieve waarden die de context reflecteren. Dat geldt ook voor schade onder de norm. In het beoordelen van relatieve importantie van maatschappelijke schade is een kwantificering zeer noodzakelijk. Maar context doet er vaak heel erg toe. Sommige effecten zijn wel maatschappelijk substantieel maar zal het moeilijk zo niet onmogelijk zijn om de effecten in euro's uit te drukken. Het risico is dat deze effecten een te laag gewicht krijgen of soms zelfs geheel worden genegeerd. De IBRA heeft met het aangeven van niet-berekenbare schade al aangegeven bij welke thema's dit speelt. Waar het gaat om effecten op de biodiversiteit is het wellicht mogelijk om met ecosysteemdiensten of natuurpuntenmethodiek de effecten te kwantificeren. Op dit moment gebeurt dat met een #. De vraag is of dit voldoende zoden aan de dijk zet.
5. Bij schade onder de norm is het aan te raden oog te hebben voor anomalieën zoals bij de zwavelnormering. Indien sprake is van maatschappelijke schade die wel groot is maar niet boven de norm valt, kan de ILT op korte termijn formeel

niets doen, maar wel voorkomende gevallen aankaarten bij het kerndepartement, zodat de politiek goed geïnformeerd besluiten kan nemen.

Aanvullende aanbevelingen

6. Ga door met de IBRA om de maatschappelijke schade als richtsnoer te gebruiken voor het inzetten van de inspectiecapaciteit. Ook al zijn er verschillende vragen te stellen bij de methodiek, het is een goede poging om de inzet te objectiveren.
7. Neem verzekerbare schade in een komende IBRA mee, wat naar verwachting ertoe leidt dat de onderwerpen uit het transportdomein stijgen in de Top-15.
8. Wees ervan bewust dat de kostenkengetallen van maatschappelijke schade door nieuwe inzichten kunnen worden bijgesteld en in ieder geval met een ruime bandbreedte moeten worden geïnterpreteerd. Uit een recente studie van het KIM blijkt dat de maatschappelijke kosten aanzienlijk hoger zijn en in grotere bandbreedte liggen dan eerder was bepaald. Dit heeft een ook een verhogend effect op de onderwerpen uit het transportdomein.⁹

⁹ Actualisatie maatschappelijke kosten van verkeersongevallen, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2022



Bronnen

Klankbordgroep

Bescherming persoonlijke levenssfeer (ILT)

Bescherming persoonlijke levenssfeer (PBL)

Bescherming persoonlijke levenssfeer (min. lenW)

Bescherming persoonlijke levenssfeer (ILT)

Bescherming persoonlijke levenssfeer (ILT)

Bescherming persoonlijke levenssfeer (ILT)

Bescherming persoonlijke levenssfeer (ILT)

Raad van Advies ILT

Henk Don

André van Lammeren

Femke de Vries

Interviews

Bescherming persoonlijke levenssfeer (Verbond van verzekeraars)

Databronnen

Gegevens over omvang verkeringsmarkt van het Verbond van verzekeraars

Literatuur

- ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2022, ILT, 2022

- Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2021, CBS, 2020
- Naar een duurzame economie, overheidssturing op transitie, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2019
- Handbook on the external costs of transport, Version 2019 – 1, European Commission, Huib van Essen e.a., CE Delft, 2019
- Handboek Milieuprijzen 2017, Sander de Bruyn e.a., CE Delft, 2017
- Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?, Crisislab, Ira Helsloot e.a., 2012
- Memorie van Toelichting Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 159, nr. 3
- Omgaan met risico's, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 21 137, nr. 5
- Toezien op publieke belangen, WRR, 2013
- Reflecties op de staat van het toezicht, Inspectieraad, 2019
- Kosteneffectiviteit van preventie, Rapport 270091011/2009, P.H.M. van Baal e.a. RIVM, 2019
- Actualisatie maatschappelijke kosten van verkeersongevallen, Kennisinstituut voor mobiliteitsbeleid, 2022