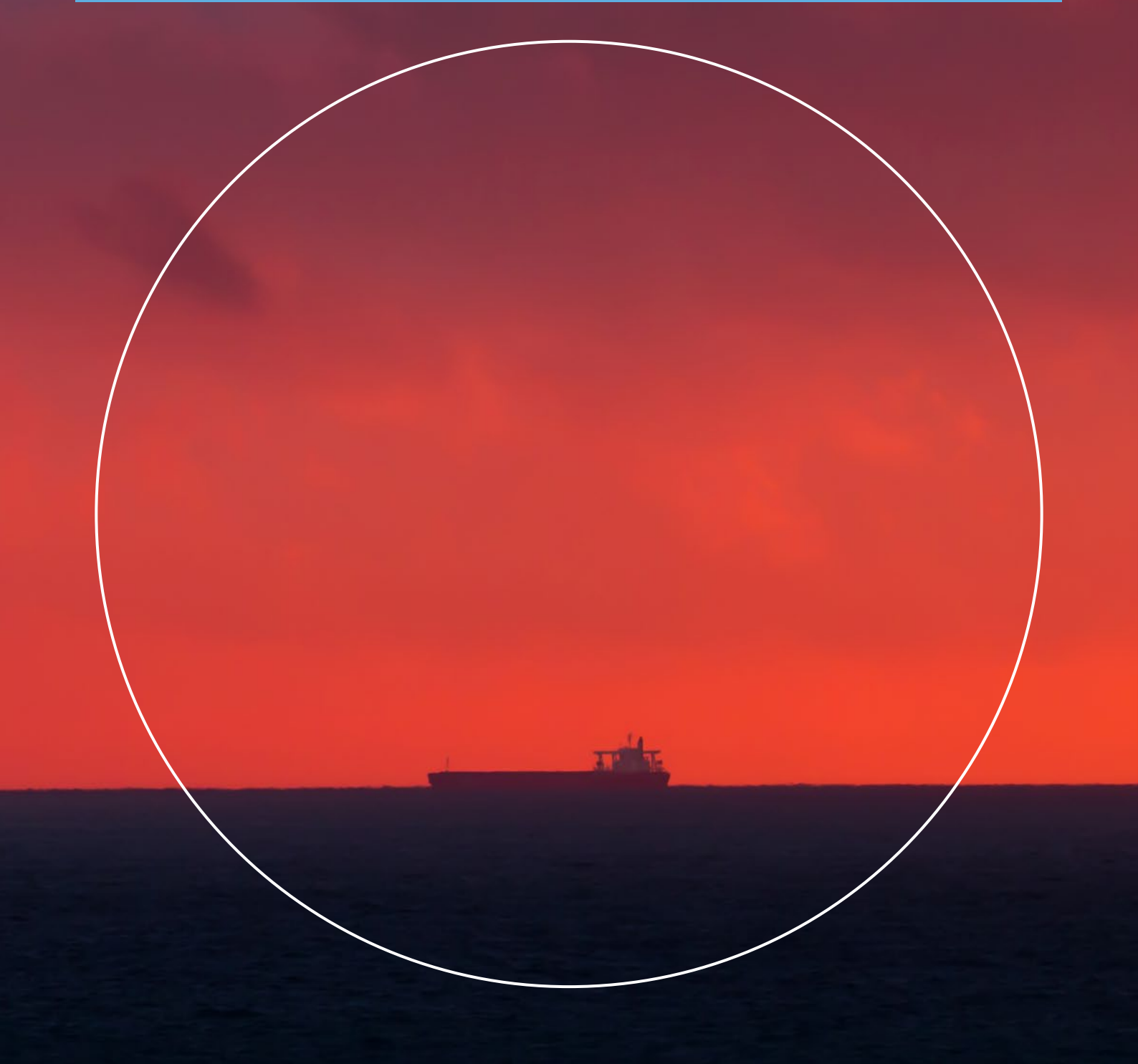
Zwerfafval veroorzaakt door schepen in ankergebieden

Analyse en beleidsaanbevelingen

W.J. Strietman

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH



Zwerfafval veroorzaakt door schepen in ankergebieden

Analyse en beleidsaanbevelingen

W.J. Strietman

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Social & Economic Research in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Water.

Wageningen Social & Economic Research
Wageningen, juni 2025

RAPPORT
2025-113

WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Strietman, W.J., 2025. *Zwerfafval veroorzaakt door schepen in ankergebieden; Analyse en beleidsaanbevelingen.* Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-113. 24 blz.; 2 fig.; 0 tab.; 10 ref.

Op basis van interviews met betrokkenen is onderzocht in hoeverre schepen die (voor kortere of langere tijd) voor anker liggen op ankergebieden voor de Nederlandse kust een bron van zwerfafval op zee vormen, welke lessen hieruit getrokken kunnen worden en welke aanbevelingen op basis daarvan gedaan kunnen worden.

Based on interviews with stakeholders, research has been conducted into the extent to which ships anchoring (for shorter or longer periods) at anchorages off the Dutch coast contribute to marine litter, what lessons can be drawn from this, and what recommendations can be made as a result.

Trefwoorden: zwerfafval, ankergebieden, scheepvaart, marine litter, beach litter, scheepvaart, afvalbeheer, waste management, MARPOL.

Dit rapport is gratis te downloaden op https://doi.org/10.18174/694818 of op www.wur.nl/social-and-economic-research (onder Wageningen Social & Economic Research publicaties).

© 2025 Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88, 6700 AB Wageningen, T 0317 48 48 88, E info.wser@wur.nl, www.wur.nl/social-and-economic-research. Wageningen Social & Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Social & Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2025
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Social & Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Social & Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Social & Economic Research Rapport 2025-113 | Projectcode 2282200858

Foto omslag: WJ Strietman

Inhoud

Woord vooraf **5**

Samenvatting **6**

S.1 Belangrijkste resultaten 6
S.2 Aanbevelingen 6
S.3 Methodologie 7

Summary **8**

S.1 Main results 8
S.2 Recommendations 8
S.3 Methodology 9

1 Inleiding **10**

1.1 Meer inzicht gewenst in de mogelijke rol van zeeschepen in ankergebieden als bron van zwerfafval op zee 10
1.2 Kernvraag 10
1.3 Methode 11
1.4 Leeswijzer 11

2 Ankergebieden voor de Nederlandse kust **12**

2.1 Inleiding 12
2.2 Wat zijn ankergebieden en waar liggen deze? 12
2.3 Welk type schepen maken hoe lang gebruik van ankergebieden? 14
2.4 Hoe is afvalbeheer in ankergebieden geregeld? 14

3 Betrokken organisaties: taken en bevoegdheden **15**

3.1 Inleiding 15
3.2 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 15
3.3 Rijkswaterstaat Zee en Delta 15
3.4 Kustwacht & Maritieme Politie 15
3.5 Inspectie Leefomgeving en Transport 17
3.6 Havenbedrijven 17

4 Huidige situatie: inzicht betrokkenen **18**

4.1 Inleiding 18
4.2 Rijkswaterstaat 18
4.3 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) 18
4.4 Kustwacht 18
4.5 Maritieme Politie 18
4.6 Opruimvrijwilligers 19
4.7 Overige betrokkenen 19

5 Conclusie en aanbevelingen **20**

5.1 Inleiding 20
5.2 Conclusie 20
5.3 Aanbevelingen 20
5.3.1 Inleiding 20
5.3.2 Aanvullende visuele inspectie van zwerfafval op de bodem van en drijvend in de buurt van ankergebieden 20
5.3.3 Proefinspecties gericht op schepen die langdurig voor anker liggen 20
5.3.4 Het aanstellen van een meldpunt of contactpersoon voor opruimvrijwilligers 21

Bronnen en literatuur **22**

Woord vooraf

Het oplossen van het probleem van zwerfafval op zee is een onderwerp dat hoog op de maatschappelijke agenda staat en ook een belangrijk onderdeel is van de Nederlandse Kaderrichtlijn Mariene Strategie ('KRM'). De vraag of schepen in ankergebieden bijdragen aan dergelijk afval is als kennisvraag opgenomen in het 'Programma van Maatregelen' van de KRM. Dit rapport heeft als doel om antwoord te geven op deze vraag.

Meer inzicht in deze thematiek kan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat helpen bij het bepalen in hoeverre er aanpassing of aanscherping van het beleid en beheer gewenst is en, zo ja, op welke wijze. Deze studie geeft invulling aan deze kennisbehoefte en is gebaseerd op een bureaustudie en gesprekken met betrokkenen. Dit rapport presenteert de resultaten.

Voor het succesvol uitvoeren van dit project zijn we dankbaar voor de inzet en de expertise van alle geïnterviewde betrokkenen en aan MARIN voor het leveren van de gegevens over schepen in ankergebieden.

Prof. J.C.M. (Hans) van Trijp
Instituutsmanager Wageningen Social & Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

S.1 Belangrijkste resultaten

In deze studie is onderzocht in hoeverre zeeschepen die in ankergebieden voor de Nederlandse kust verblijven een bron van zwerfafval op zee en op stranden vormen, wat de huidige praktijk, beleid en beheer rondom afval in ankergebieden is, welke eventuele knelpunten er zijn en op basis daarvan welke beleidsaanpassingen er verkend zouden kunnen worden.

De belangrijkste conclusie van deze studie is dat er momenteel geen aanwijzingen zijn dat zeeschepen in Nederlandse ankergebieden (plastic) afval op zee lozen. Dit wil echter niet zeggen dat dit niet het geval is — toezicht en regelgeving zijn volgens betrokkenen momenteel ontoereikend om daadwerkelijk uit te kunnen sluiten dat lozing van dergelijk afval plaatsvindt en de mate waarin dit gebeurt.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- In 2024 verbleven 18.370 individuele schepen enige tijd in een ankergebied voor de Nederlandse kust. Hiervan waren er 811 zogenaamde 'langliggers', die 7 dagen of meer voor anker liggen. Dit betreft 4% van alle schepen. De meeste langliggers (88%) verbleven daar 15 dagen of minder. 18 schepen (12% van het totaal) verbleven daar langer dan 16 dagen. Het maximum aantal dagen dat een schip in een ankergebied verbleef was 60 dagen. De meeste langliggers zijn tankers (60%), gevolgd door bulkschepen (25%).
- Ankergebieden zijn volgens de Nederlandse regelgeving geen 'aangewezen havens' waarbij de beheerder verplicht is een adequate havenontvangstvoorziening beschikbaar te stellen. Dit betekent dat er in ankergebieden geen verplichting tot afgifte is, geen aangewezen inzamelaars zijn en er niemand is die dit regelt of die hiervoor verantwoordelijk is. Voor de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) blijkt het niet adequaat om in ankergebieden toezicht op de Wet voorkoming verontreiniging door schepen uit te oefenen; de Kustwacht voert incidenteel controles uit, vooral gericht op de aanwezigheid van afval op het dek van schepen die langere tijd voor anker liggen.
- Er zijn volgens betrokkenen bij inspectie en handhaving geen recente signalen van het lozen van afval vanaf schepen in ankergebieden. Dit wil echter niet zeggen dat dit niet gebeurt - vanwege de afwezigheid van systematisch toezicht is het niet uit te sluiten dat afval overboord wordt gezet. Met andere woorden: 'Absence of evidence is not evidence of absence.' Mochten er signalen of vermoedens zijn, dan is dat op zichzelf niet voldoende om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging; daarvoor is concreet bewijs vereist.
- Door de ILT uitgevoerde controles op basis van de Wet havenstaatcontrole en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen vinden plaats volgens het risico-gestuurde model van de European Maritime Safety Agency (EMSA). De verblijftijd in ankergebieden wordt daarbij niet meegenomen als risicofactor.
- Op de Kwade Hoek in de Voordelta (zuidelijk van de Maasvlakte) spoelen volgens betrokken opruimvrijwilligers meerdere keren per jaar plots grote hoeveelheden afval aan, bestaande uit groente, fruit en plastic verpakkingen met buitenlandse opschriften. De aard en hoeveelheid van het afval lijken te wijzen op kombuisafval, en daarmee een nabije scheepvaartbron - ofwel schepen in nabije ankergebieden ofwel schepen die in de nabijheid voorbijvaren.

S.2 Aanbevelingen

Momenteel zijn er geen aanwijzingen dat zeeschepen in Nederlandse ankergebieden een bron van zwerfafval op zee en op stranden vormen, maar het toezicht en de regelgeving zijn ontoereikend om dit met zekerheid uit te kunnen sluiten. In dat kader zou, indien gewenst, de informatiepositie versterkt kunnen worden om zo beter te kunnen bepalen in hoeverre zeeschepen in Nederlandse ankergebieden bijdragen aan zeebodemafval en drijvend zwerfafval en wat er op dit gebied verbeterd zou kunnen worden.

Te overwegen stappen daarbij zijn het in kaart brengen van drijvend en bodemzwerfafval in ankergebieden, het uitvoeren van inspecties aan boord van schepen, en het instellen van een meldpunt of contactpersoon bij de overheid voor meldingen van plotseling aanspoelende grote hoeveelheden zwerfafval, vermoedelijk afkomstig van schepen.

S.3 Methodologie

De aanpak van deze studie bestaat uit drie onderdelen:

1. *Inventarisatieronde*
   Omdat er nog niet eerder onderzoek gedaan is naar de onderzoeksvraag en deelvragen die de basis vormen voor deze studie, is er een telefonische inventarisatieronde gedaan bij 13 betrokkenen bij dit dossier, die hier vanuit hun rol of verantwoordelijkheid meer inzicht in kunnen geven: overheid (inclusief inspectie en controle), havens, bevoorrading, afvalverwerking en het opruimen van afval op stranden.
2. *Verzamelen van aanvullende informatie*
   Beschikbare documentatie en relevante wet- en regelgeving zijn nagelopen op informatie die antwoord kan geven op de hoofdvraag en deelvragen van deze studie, ter aanvulling op de informatie die naar voren kwam uit de interviewronde. Ook heeft MARIN data aangeleverd over het aantal en type schepen in ankergebieden. Die gegevens zijn geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage.
3. *Beantwoording onderzoeksvragen en opstellen rapport*
   Op basis van de interviews en de verzamelde informatie zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen beantwoord en is een rapport opgesteld.

Summary

S.1 Main results

This study examined the extent to which seagoing vessels anchoring off the Dutch coast may be a source of marine litter and beach litter, what current practices, policies, and management around waste in anchorage areas look like, what potential bottlenecks exist, and—based on these insights—what policy adjustments could be explored.

The main conclusion of this study is that there is currently no evidence indicating that ships in Dutch anchorage areas are a source of (plastic) marine litter. However, this does not necessarily mean that it is not happening— according to those involved, current supervision and regulation are insufficient to definitively rule out the discharge of such waste, or to determine the extent to which it may be occurring.

The key findings are as follows:

- In 2024, a total of 18,370 individual ships spent some time in an anchorage area off the Dutch coast. Of these, 811 were so-called 'long-stay' vessels, which remained at anchor for seven days or more. This accounts for 4% of all ships. Most of the long-stay vessels (88%) stayed for 15 days or less. 18 vessels (12% of the total) stayed longer than 16 days. The maximum duration a ship remained in an anchorage area was 60 days. Most of the long-stay vessels are tankers (60%), followed by bulk carriers (25%).
- Under Dutch regulations, anchorage areas are not considered 'designated ports' whose operators are required to provide port reception facilities. This means that in anchorage areas, there is no obligation for waste discharge, no designated waste collectors, and no party responsible for organising or overseeing this process.
- Human Environment and Transport Inspectorate (ILT) inspections under the Port State Control Act and the Prevention of Pollution from Ships Act are conducted based on EMSA's risk-based model. However, the duration of a vessel's stay in anchorage areas is not considered a risk factor.
- ILT finds it inadequate to monitor compliance with the Prevention of Pollution from Ships Act in anchorage areas. The Coast Guard conducts occasional inspections, primarily focusing on the presence of waste on deck, especially for vessels anchored for extended periods.
- According to those involved in inspection and enforcement, there are no direct recent indications of waste being discharged from ships in anchorage areas. That said, the lack of systematic monitoring means it cannot be ruled out. In other words: 'Absence of evidence is not evidence of absence.' Moreover, if there are signals or suspicions, that in itself is not sufficient to initiate criminal prosecution; concrete evidence is required for that.
- At the Kwade Hoek beach in the Voordelta (south of the 'Maasvlakte' port area of Rotterdam), large quantities of waste reportedly wash ashore several times a year, according to local cleanup volunteers. The waste consists of vegetables, fruit, and plastic packaging bearing foreign labels. The nature and volume of the material suggest it is galley waste, indicating a nearby maritime source—either ships anchored in nearby anchorage areas or vessels transiting the area.

S.2 Recommendations

Although there are currently no clear signs that seagoing vessels in Dutch anchorage areas are a source of marine and beach litter, the existing oversight and regulatory framework are insufficient to rule this out with certainty. In this context, the information base could be strengthened—if desired—to better assess the potential contribution of such vessels to marine and seabed litter and to identify possible improvements.

Possible next steps include mapping floating and seabed litter in anchorage areas, conducting onboard inspections, and establishing a reporting point or designated contact within the government for suspected cases of shipborne litter washing ashore.

S.3 Methodology

The approach of this study consists of three components:

1. *Preliminary interviews*
   Since no prior research had been conducted on the central and sub-questions guiding this study, a series of phone interviews were held with 13 stakeholders involved in the issue. These included representatives from government bodies (including inspection and enforcement), ports, supply services, waste processing, and coastal cleanup initiatives.
2. *Collection of additional information*
   Available documentation and relevant legislation and regulations were reviewed to supplement the insights gained through the interviews, with the aim of answering the study's main and sub-questions. In addition, MARIN has provided data on the number and types of vessels in anchorage areas. This data has been analysed and incorporated into this report.
3. *Analysis and reporting*
   Based on the interviews and desk research, the research questions were addressed and a report was compiled.

1 Inleiding

1.1 Meer inzicht gewenst in de mogelijke rol van zeeschepen in ankergebieden als bron van zwerfafval op zee

Zeeschepen hebben een grote, maar niet oneindige opslag- en verwerkingscapaciteit voor afval dat aan boord geproduceerd wordt. Normaal gesproken wordt het tijdens een zeereis geproduceerd afval opgeslagen en/of verwerkt en vervolgens ingeleverd in de haven van bestemming. Sommige zeeschepen verblijven echter om uiteenlopende redenen soms ook voor kortere of langere tijd in zogenaamde 'ankergebieden'. Dit zijn aangewezen gebieden waar zeeschepen tijdelijk kunnen wachten.

In het Nederlandse Programma van Maatregelen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) is de kennisvraag opgenomen of schepen die in dergelijke gebieden ankeren mogelijk een bron vormen van zwerfafval op zee (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken, 2022). Daarnaast komen er signalen van vrijwilligers die betrokken zijn bij het opruimen van zwerfafval op stranden rondom Stellendam dat schepen in ankergebieden hier mogelijk een bron van vormen (Schoon Goeree Overflakkee, pers. med.).

1.2 Kernvraag

Dit rapport heeft als kernvraag: in hoeverre vormen zeeschepen die in ankergebieden voor de Nederlandse kust verblijven een bron van zwerfafval op zee en op stranden, en welke beleidsaanpassingen zouden er verkend kunnen worden?

Deze kernvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Hoeveel ankergebieden zijn er en waar liggen die? Zijn er nog ontwikkelingen – komen er meer of minder bij komende jaren?
- Hoe lang liggen schepen hier gemiddeld? En wat voor type schepen zijn dit?
- Op welke wijze vindt er afvalafgifte plaats door schepen die in deze gebieden ankeren? Zijn er aanwijzingen dat er vanaf deze schepen afval overboord gezet wordt en, zo ja, in welke mate?
- Op welke wijze vindt er controle en handhaving plaats om te controleren dat er in ankergebieden geen afval overboord gezet wordt, wie zijn daarbij betrokken en wat is hiervan het resultaat?
- Worden er door betrokkenen knelpunten met betrekking tot dit thema geconstateerd, en wat zien zij als oplossingsrichtingen?
- Welke conclusies kunnen hieruit getrokken worden en welke (beleids)aanbevelingen?

De antwoorden op de bovenstaande vragen kunnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat helpen om te bepalen in hoeverre het beleid en beheer rondom dit thema adequaat is en in hoeverre verdere aanscherping wenselijk of noodzakelijk is.

1.3 Methode

De aanpak van deze studie bestaat uit drie onderdelen:

1. Interviews met betrokkenen
Omdat er nog niet eerder onderzoek gedaan is naar de kernvraag en deelvragen die de basis vormen voor deze studie, is er een telefonische inventarisatieronde gedaan bij 13 personen die hier vanuit hun rol of verantwoordelijkheid meer inzicht in kunnen geven. Dit zijn betrokkenen bij de overheid, havens, bevoorrading, afvalverwerking en het opruimen van afval op stranden:

Organisatie	Datum gesproken
Bek & Verburg	12-12-2024
KVNR	16-12-2024
Ministerie van IenW	17-12-2024
Rijkswaterstaat	17-12-2024
Rijkswaterstaat	18-12-2024
Politie	18-12-2024
ILT	18-12-2024
Havenbedrijf Rotterdam	18-12-2024 & 21-01-2025
ILT	19-12-2024
Kustwacht	19-12-2024 & 20-01-2025
ILT	07-01-2025 & 20-01-2025
Rederij Vrolijk BV	30-01-2025
Schoon Goeree-Overflakkee	28-05-2025 & 30-05-2025

2. Verzamelen van aanvullende informatie
Beschikbare openbare documentatie over ankergebieden en relevante wet- en regelgeving is online geraadpleegd en nagelopen ter aanvulling op de informatie die naar voren kwam uit de interviewronde. Ook heeft MARIN data aangeleverd over het aantal en type schepen in ankergebieden. Die gegevens zijn geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage.

3. Beantwoording onderzoeksvragen en opstellen rapport
Op basis van de interviews en de verzamelde aanvullende informatie zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen beantwoord en verwerkt in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Ter introductie van het onderwerp wordt in hoofdstuk 2 meer verteld over wat ankergebieden zijn, waar ze voor de Nederlandse kust liggen, en welk type schepen er liggen. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op wat er over afvalmanagement van schepen op deze plaatsen bekend is en waar mogelijke aandachtspunten liggen qua afvalbeheer. Aansluitend worden in hoofdstuk 4 aanbevelingen gedaan voor mogelijke vervolgstappen.

2 Ankergebieden voor de Nederlandse kust

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie gegeven over ankergebieden: wat zijn ankergebieden, waar liggen deze, en welk type schepen maken daar hoe lang gebruik van.

2.2 Wat zijn ankergebieden en waar liggen deze?

Ankergebieden zijn door de Rijksoverheid aangewezen locaties buiten de reguliere scheepvaartroutes waar zeeschepen tijdelijk en veilig kunnen ankeren. Ankergebieden worden voornamelijk gebruikt door schepen die om uiteenlopende redenen nog geen ligplaats hebben in de zeehaven om te laden of lossen. Daarnaast dienen deze gebieden als tijdelijke ligplaats voor schepen die uit de vaart zijn genomen, zoals passagiersschepen tijdens de COVID-19-crisis. Ook dienen ze als tijdelijke ligplaats voor schepen zoals olietankers, die wachten op verdere instructies of gunstige marktomstandigheden (Panteia, 2024).

In principe mogen schepen overal op zee ankeren, behalve op locaties waar ze andere scheepvaart kunnen hinderen (zoals in vaargeulen) of waar dit expliciet verboden is vanwege de aanwezigheid van windmolens, kabels, leidingen of ecologisch kwetsbare gebieden (Panteia, 2024).

Er zijn verschillende soorten ankergebieden met verschillende faciliteiten en verplichtingen en gradaties daarin. In de ene mag bijvoorbeeld gebunkerd worden, in de andere niet. In de ene dienen schepen zich te melden, bij de andere niet. Overkoepelend is er geen regel die ankerende schepen verplicht om bijvoorbeeld na een vastgesteld maximum aantal dagen weer weg te varen. Tegelijkertijd mogen ankerende schepen daar ook niet permanent verblijven (ILT, pers. med.).

De Rijksoverheid heeft in de Nederlandse wateren (Westerschelde en Noordzee) meerdere ankergebieden aangewezen (zie figuur 2.1).

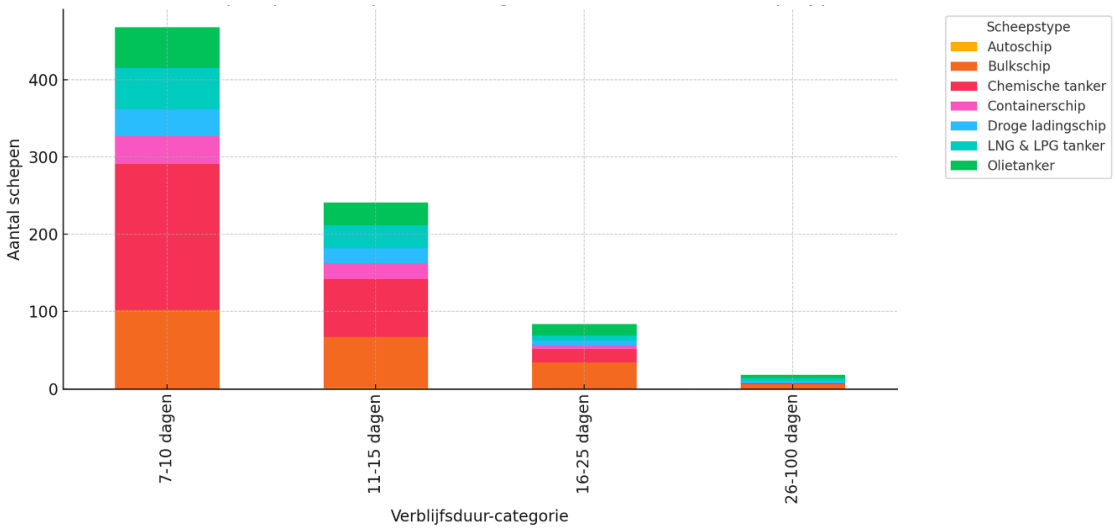
Figuur 2.1 *Locaties van ankergebieden in Nederlandse en Belgische wateren, 2025*
Bron: Rijkswaterstaat.

De planning is dat in de nabije toekomst zowel ankergebied 5 als het ankergebied bij Scheveningen zullen worden uitgebreid. Vooral om per schip meer ruimte te creëren, niet om er meer schepen kwijt te kunnen. Bij beide gebieden zouden er nog oude telecomkabels uit de jaren vijftig kunnen liggen, dus Rijkswaterstaat is nu aan het uitzoeken of die er nog liggen en, zo ja, in welke staat die verkeren en welke verantwoordelijke partij die zou moeten ruimen (Rijkswaterstaat, pers. med.).

Daarnaast is er een (langeretermijn)plan voor een 'no anchoring area' op de Noordzee. Dit is bedoeld voor schepen die niet willen ankeren maar wel moeten wachten. Een dergelijk gebied wordt dan aangewezen als gebied waar geen windmolens geplaatst en kabels en leidingen gelegd mogen worden (Rijkswaterstaat, pers. med.).

2.3 Welk type schepen maken hoe lang gebruik van ankergebieden?

In 2024 verbleven 18.370 individuele schepen enige tijd in een ankergebied voor de Nederlandse kust. Het overgrote deel daarvan (96%) lag er minder dan zeven dagen. Slechts 4% van de schepen – in totaal 811 – verbleef er langer. Deze schepen, die meer dan 7 dagen in ankergebieden worden ook wel aangeduid als 'langliggers'. In figuur 2.2 staat een overzicht van het aantal en het type 'langliggers' dat in 2024 in ankergebieden op zee verbleef.



Figuur 2.2 *Aantal langliggers in ankergebieden en de verblijfsduur per schip in 2024*
Bron: MARIN, Traffic & Safety, 2025.

Uit de bovenstaande figuur blijkt, dat de meeste langliggers minder dan 15 dagen in ankergebieden verblijven (88% van de schepen). Slechts 12% van de langliggers (18 schepen) verbleef langer 15 dagen in ankergebieden, waarbij het langste verblijf 60 dagen betrof. De meeste langliggers zijn tankers (60%), gevolgd door bulkschepen (25%).

2.4 Hoe is afvalbeheer in ankergebieden geregeld?

Binnen havenbeheergebieden dienen havenontvangstvoorzieningen aanwezig te zijn en dienen havenbeheerders inzamelaars aan te wijzen waar schepen hun afval kunnen afgeven. Ankergebieden op zee zijn volgens de Nederlandse regelgeving geen 'aangewezen havens' waarvan, net als in havens, de beheerder is verplicht een adequate havenontvangstvoorziening beschikbaar te stellen. Dit betekent dat er in deze ankergebieden geen verplichting tot afgifte is, er geen aangewezen inzamelaars zijn en er niemand is die dit regelt of die ervoor verantwoordelijk is (Rijksoverheid (2024a, 2024b).

Dit betekent echter niet dat er geen afvalafgifte in dergelijke gebieden plaatsvindt. Op eigen initiatief maken schepen hier wel gebruik van, als daar behoefte aan is. Dit is vaak in combinatie met de bevoorrading van proviand en andere benodigdheden, waarbij ook big bags geleverd kunnen worden die gevuld kunnen worden met afval (en vervolgens weer mee teruggebracht naar de haven en aangeboden voor verdere verwerking). In Nederland leveren verschillende bedrijven proviand en andere benodigdheden aan tankers en bulkschepen die voor de kust liggen (Panteia, 2024; G.J. de Ruiter, pers. med.)

3 Betrokken organisaties: taken en bevoegdheden

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een toelichting op de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de verschillende organisaties betrokken bij het beleid en beheer rondom afvalbeheer van schepen in ankergebieden.

3.2 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is het beleidsverantwoordelijke ministerie voor het maritieme domein op de Noordzee. Het Ministerie bepaalt het algemene beleid voor scheepvaartveiligheid, ruimtegebruik op zee en maritieme infrastructuur. Ook coördineert zij de ruimtelijke ordening van de Noordzee, waarin ook ankergebieden zijn opgenomen. En zij heeft eindverantwoordelijkheid voor het aanwijzen van ankergebieden in Rijkswateren.

Het ministerie van IenW coördineert de uitvoering van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) in Nederland. Als onderdeel daarvan stelt IenW samen met andere ministeries het Programma van Maatregelen op. Daarin staan de maatregelen en acties die Nederland neemt om de 'Goede Milieutoestand' te realiseren. Eén van de maatregelen die daarin genoemd staan is het uitvoeren van 'onderzoek naar de bronnen van afval, in specifieke hotspots zoals mogelijk bij ankerplaatsen' (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken, 2022).

3.3 Rijkswaterstaat Zee en Delta

Rijkswaterstaat Zee en Delta is de uitvoeringsorganisatie en beheerder van de Noordzee. Zij beheert en wijst ankergebieden aan buiten de havengebieden, houdt toezicht op het veilig en efficiënt gebruik van de aangewezen ankergebieden en zorgt voor de coördinatie met andere ruimtegebruikers op zee (zoals windparken, kabelroutes). Ook signaleert en registreert zij het gebruik van ankergebieden.

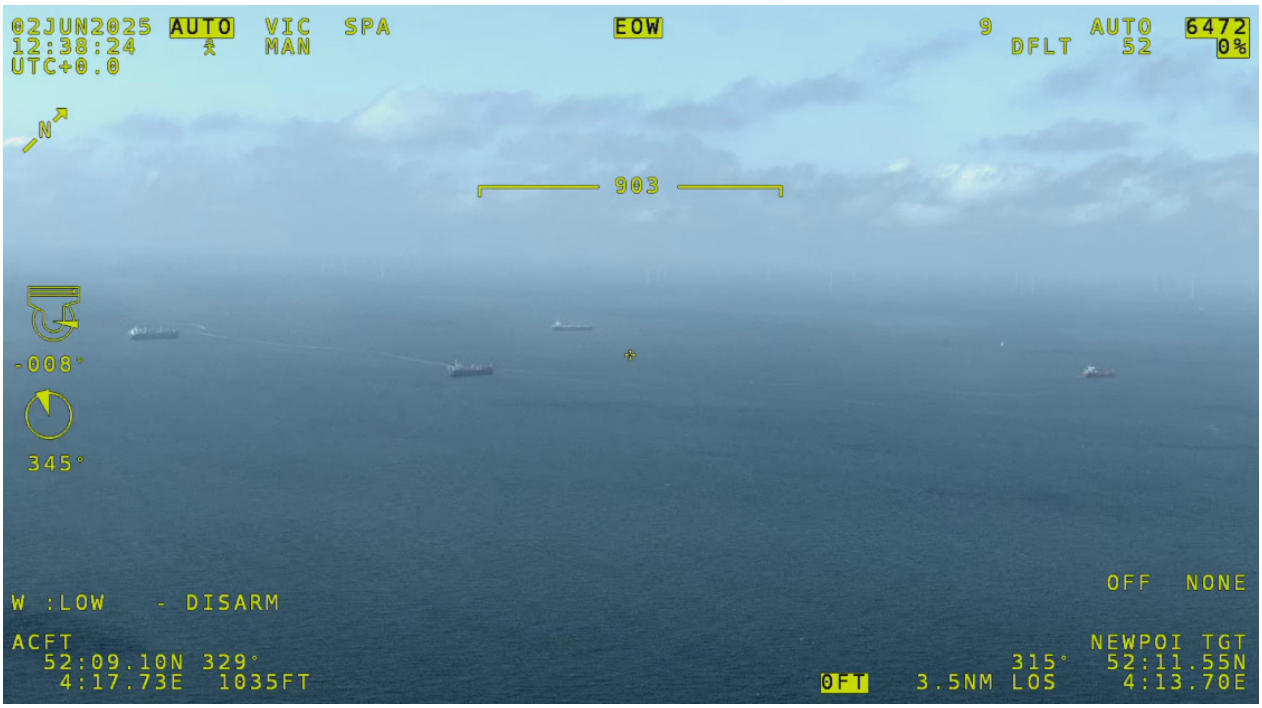
3.4 Kustwacht & Maritieme Politie

De Kustwacht ziet toe op de veiligheid op zee, inclusief ankergebieden. De Kustwacht vliegt dagelijks met een vliegtuig en voert controles uit aan boord van schepen in het Nederlandse deel van de Noordzee. De controles die de Kustwacht uitvoert op de Noordzee, inclusief ankergebieden, zijn gericht op de verkeersveiligheid, milieuwetgeving, criminaliteit, en visserij. Milieuwetgeving, specifiek afval en lozingen, is een vaste prioriteit in de Uitvoertoets Plan Handhaving Noordzee (Kustwacht, 2025a).

Voor elk jaar wordt er door de Kustwacht een plan opgesteld met de uit te voeren taken. De handhavingsopdrachten (inclusief die met betrekking tot ankergebieden) komen van de ministeries van:

- Infrastructuur en Waterstaat
- Economische Zaken en Klimaat
- Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
- Financiën
- Justitie en Veiligheid
- Defensie

In ankergebieden houdt de Kustwacht de situatie in de gaten van daar liggende schepen (met name de schepen die daar zes dagen en langer liggen) via het Kustwachtvliegtuig of door er aan boord te gaan, waarbij er (naast andere zaken) ook gecheckt wordt op wat er op het dek aan afval ligt. Dit kan enerzijds wijzen op een volle opslagcapaciteit maar anderzijds bestaat het risico dat dit afval overboord waait (Kustwacht, pers. med.).



Figuur 3.1 *Luchtfoto gemaakt van schepen in een ankergebied tijdens een inspectievlucht door de Kustwacht.*
Bron: Kustwacht, 2025b.

Mocht er afval aan dek liggen, dan kan de Kustwacht een Proces Verbaal van Bevindingen (relaas van waarneming met bijvoorbeeld foto's zonder juridische status) doen. Een dergelijk proces verbaal gaat niet naar het OM maar kan wel onderdeel uitmaken van een strafrechtelijk onderzoek van de politie, op basis waarvan er nader onderzoek gedaan kan worden. Ook kan de kapitein erop worden aangesproken om dit af te laten voeren of in te leveren in de volgende haven (in Nederland of het buitenland). Gaat het schip naar een Nederlandse haven, dan krijgt het havenbedrijf in de betreffende haven een melding met het verzoek een inspectie te doen of het betreffende afval is afgeleverd (Kustwacht, pers. med., Maritieme Politie, pers. med.).

Het Team Maritieme Politie is gevestigd in het Kustwachtcentrum en is onderdeel van de Nationale Politie. De Maritieme Politie richt zich op de opsporing van strafbare feiten binnen het maritieme domein. Bij incidenten, zoals het illegaal lozen van afval, voert het team onderzoek uit naar mogelijke overtredingen of strafbaar gedrag.

De Maritieme Politie voert vanuit de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (Rijksoverheid, 2023) controles uit in de havens en soms op zee. Hierbij wordt gecontroleerd op verboden lozingen van schadelijke stoffen, ballastwater en sedimenten (vaste residuen) in zee vanaf schepen. De politie mag echter niet zomaar bij elk schip aan boord gaan – daarvoor dient toestemming en/of een (wettelijke) aanleiding te zijn. Ook kan zij alleen handelen als er een strafbaar feit geconstateerd wordt (bijvoorbeeld als gezien wordt dat afval overboord gezet wordt). In dat geval wordt een proces verbaal opgesteld (Maritieme Politie, pers. med.). Processen verbaal gaan naar het OM in Amsterdam, waar een speciaal aangestelde Noordzee-officier aanwezig is. Die bepaalt of er een zaak van gemaakt wordt en, zo ja, wat de hoogtes van eventuele boetes zijn (Kustwacht, pers. med.). Op basis van de gesprekken die voor deze studie gevoerd zijn is niet bekend of dit recentelijk het geval geweest is voor schepen in ankergebieden.

3.5 Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezicht- en handhavingsinstantie van het ministerie van IenW. De ILT inspecteert of schepen onder Nederlandse en buitenlandse vlag zich aan wet- en regelgeving houden, inclusief afvalwetgeving. Zij controleert schepen op naleving van milieuwetgeving (waaronder afval) via de Wet havenstaatcontrole (Rijksoverheid, 2024a) en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Rijksoverheid, 2023).

De ILT heeft geen bevoegdheid om havenstaatcontroles uit te voeren of schepen aan te houden in ankergebieden op zee. Dit kan uitsluitend in havens (Rijksoverheid 2024a). Wel zijn er mogelijkheden om vanuit de Wet voorkoming verontreiniging door schepen onderzoek te doen naar de naleving op het gebied van afvalstromen aan boord van Nederlandse en buitenlandse zeeschepen die voor anker liggen in de ankervakken in het Nederlandse deel van de Noordzee en in de Nederlandse binnenwateren (ILT, pers. med.).

In het kader van de internationale actieperiode '30 days at sea' en in Kustwachtverband heeft ILT met de politie thema-inspecties uitgevoerd. Deze hebben de afgelopen twee jaar niet meer plaatsgevonden. Dit kwam een enkele keer door slecht weer, maar nu structureel door andere prioriteiten in de inspectie-capaciteit (ILT, pers. med.).

3.6 Havenbedrijven

Havenbedrijven regelen de toegang, wachttijden en voorschriften binnen het havengebied. Schepen die voor anker liggen in ankergebieden op zee vallen niet onder het beheer van de havens, wel schepen die in ankergebieden liggen, vlak buiten de havens maar binnen de havenbeheergebieden (Maritieme Politie, pers. med.).

Havens dienen volgens de Regeling Havenontvangstvoorzieningen te beschikken over voldoende en passende havenontvangstvoorzieningen voor afval afkomstig van schepen die de haven aandoen. Daarnaast dragen havenbedrijven zorg voor de operationele afhandeling van afvalafgifte, en de registratie van aangeleverd afval (Rijksoverheid, 2024b).

In tegenstelling tot de ILT kunnen de havenbedrijven geen diepgaande handhaving doen met betrekking tot de milieuwetgeving, maar wel toezicht houden op correcte afgifte en melding van afval. Ook kunnen zij meldingen doorzetten aan de ILT bij vermoedens van milieudelicten (Maritieme Politie, pers. med.).

In Nederland zijn de havenbedrijven Amsterdam en Rotterdam aangewezen als mede-toezichthouder op de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs), waarbij de ILT de hoofdtoezichthouder is. De overige havenbedrijven zijn geen toezichthouder op de Wvvs, maar ze kunnen wel een melding doen van overtredingen. Indien (onderzoek volgens) strafrecht moet worden toegepast, dan kan dit worden uitgevoerd door de politie en de hiertoe aangewezen boa's van de ILT en havenbedrijven Amsterdam en Rotterdam (ILT, pers. med.).

4 Huidige situatie: inzicht betrokkenen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de bevindingen van de gesprekken met betrokkenen over de huidige situatie. Centraal daarin staat de vraag in hoeverre zij signalen hebben of zeeschepen op ankergebieden een bron van zwerfafval op zee vormen.

4.2 Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat voert één à twee keer per jaar bodemonderzoeken uit in ankergebieden met behulp van sonar, om te controleren op objecten die een gevaar kunnen vormen voor de scheepvaart. Deze techniek is echter alleen geschikt om grotere objecten (groter dan 50 cm) zoals ankers of kettingen te detecteren. Kleinere afvalobjecten zoals touwen, plastic flessen of emmers blijven buiten beeld. Hierdoor is het op basis van deze metingen niet vast te stellen of er kleiner afval op de bodem van ankergebieden ligt, hoeveel, noch of dat afval afkomstig is van ankerende schepen.

4.3 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT geeft aan dat er momenteel een beperkte informatiepositie is: er is geen goed zicht op de afvalstromen aan boord van schepen die langdurig ten anker liggen in de ankervakken. Op basis van de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van de omgang met scheepsafvalstoffen op zeeschepen controleert de ILT op dit moment alleen de zeeschepen die in een haven liggen.

De ILT heeft hiervoor specifieke (Wvvs)-inspecteurs die werken op basis van het risico-gestuurd model van EMSA. Bij de risicoselectie is de verblijfsduur in ankergebieden geen onderdeel van de parameters voor de risicobepaling (ILT, pers. med.).

Bij de internationale actie ‘30 days at sea’ zijn in de havens extra schepen bezocht en geïnspecteerd met multidisciplinaire teams. Tijdens de meest recente editie is er geen specifieke aandacht geweest voor ankergebieden (behalve dat het Kustwachtvliegtuig hier overheen vloog) (ILT, pers. med.).

4.4 Kustwacht

De Kustwacht ontvangt de laatste vijf jaar geen meldingen of signalen — ook niet van het Loodswezen (die zeeschepen van en naar de havens begeleidt) — dat het overboord zetten van afval bij ankerende schepen voorkomt. In de periode hiervoor werden door de Kustwacht nog weleens vuilniszakken drijvend op zee aangetroffen (niet specifiek in ankergebieden). In sommige gevallen kon het veroorzakende schip herleid worden op basis van de inhoud van de zak (zoals etiketten of teksten) in combinatie met gegevens over scheepsbewegingen in het gebied (Kustwacht, pers. med.).

4.5 Maritieme Politie

De Maritieme Politie geeft aan dat zij tijdens inzet op zee nog nooit een drijvende vuilniszak gezien hebben, of waargenomen dat (plastic) afval overboord gezet werd (zowel binnen als buiten ankergebieden). Tegelijkertijd benadrukken zij dat zij niet continu op zee aanwezig zijn en dat het uitblijven van waarnemingen dus niet betekent dat dit niet gebeurt.

4.6 Opruimvrijwilligers

Op basis van informatie van opruimvrijwilligers op de Kwade Hoek (gelegen aan de Voordelta en in de nabijheid van de ankergebieden voor de Rotterdamse en Zeeuwse kust), spoelt er ongeveer 10-20 keer per jaar opeens een grote hoeveelheid groente en fruitafval aan, samen met (grote hoeveelheden) plastic bekertjes, koffiecupjes en dessertbakjes, vaak met buitenlandse talen erop. Dit gebeurde voor corona, tijdens corona en het gebeurt nog steeds met noordwesten of zuidwestenwind. Gezien de samenstelling van dit afval lijkt dit kombuisafval te zijn (Schoon Goeree Overflakkee, pers. med.).

Het is op basis van de samenstelling niet te bepalen of dit afval afkomstig is van schepen die in ankergebieden liggen of in transit zijn. Wel lijkt het feit dat er vaak in één keer zo'n grote hoeveelheid karakteristiek afval aanspoelt erop te wijzen dat de bron in de (relatieve) nabijheid van de Kwade Hoek moet zijn (anders zou het afval onder invloed van wind en stroming veel verder verspreid geweest zijn in ruimte en tijd).

4.7 Overige betrokkenen

Ook andere betrokkenen zoals de haven van Rotterdam en de Tenderservice van Rederij Vrolijk (die het vervoer aanbiedt van personen, onderdelen, drinkwater, gasolie en proviand van en naar schepen in ankergebieden en ook afval mee kan nemen naar de haven) geven aan geen signalen te hebben dat er vanuit ankergebieden (regelmatig) afval overboord gaat. Rederij Vrolijk geeft daarbij aan dat er door schepen in ankergebieden vergeleken met vroeger veel meer afval wordt afgegeven en dat zij niet het vermoeden heeft dat er tegenwoordig (regelmatig) afval van boord gaat..

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In deze studie is onderzocht in hoeverre zeeschepen in Nederlandse ankergebieden een bron van zwerfafval op zee vormen, er wat dat betreft aanpassing of aanscherping van het beleid en beheer gewenst is en, zo ja, op welke wijze.

5.2 Conclusie

De conclusie van deze studie is dat de betrokkenen aangeven dat er momenteel geen aanwijzingen zijn dat zeeschepen in Nederlandse ankergebieden een bron van zwerfafval op zee vormen. Dit wil echter niet zeggen dat dit niet het geval is — het huidige toezicht en de regelgeving zijn ontoereikend om daadwerkelijk uit te kunnen sluiten dat afval overboord wordt gezet en de mate waarin dit gebeurt. Met andere woorden: 'Absence of evidence is not evidence of absence.'

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Inleiding

Op basis van de conclusie van deze studie wordt aanbevolen om, indien gewenst, de informatiepositie te verbeteren en op basis daarvan te bepalen in hoeverre zeeschepen in Nederlandse ankergebieden een bron van zwerfafval op zee vormen. Hierbij kan gedacht worden aan gerichte acties om eventueel aanwezig drijvend zwerfafval en zwerfafval op de zeebodem van ankergebieden in kaart te brengen, aan het organiseren van proefinspecties aan boord en aan het aanstellen van een meldpunt of contactpersoon bij de overheid, in het geval er vermoedens zijn dat er zwerfafval op stranden aanspoelt dat afkomstig kan zijn van schepen in ankergebieden. Deze aanbevelingen worden hieronder nader toegelicht.

5.3.2 Aanvullende visuele inspectie van zwerfafval op de bodem van en drijvend in de buurt van ankergebieden

Om meer inzicht te verkrijgen in de aanwezigheid of afwezigheid van scheepsafval op de bodem van ankergebieden zou ter aanvulling, indien wettelijk toegestaan, aanvullend op het sonar-onderzoek door Rijkswaterstaat met een sleepnet over de bodem gevist kunnen worden en onderzocht waar eventueel aanwezig afval uit bestaat. Om dergelijk inzicht te verkrijgen in drijvend zwerfafval, zou hier met het kustwachtvliegtuig en eventueel ook met drones meer aandacht aan besteed kunnen worden.

5.3.3 Proefinspecties gericht op schepen die langdurig voor anker liggen

Om de informatiepositie over de situatie aan boord van schepen die voor langere tijd in ankergebieden verblijven te verbeteren, zou de maritieme politie samen met de ILT steekproefsgewijs schepen kunnen controleren op basis van de milieuwetgeving. Daarbij wordt gecontroleerd of de registratie van het aan boord aanwezige afval klopt en of dit afval verklaarbaar is. Een dergelijke aanpak vindt al plaats tijdens de reguliere inspecties door de ILT in de havens.

5.3.4 Het aanstellen van een meldpunt of contactpersoon voor opruimvrijwilligers

Op dit moment vindt er geen uitwisseling van informatie plaats tussen opruimvrijwilligers en de overheid in het geval er plots grote hoeveelheden scheepsafval op stranden (lijken) aan (te) spoelen. Zou dit wel plaatsvinden, dan zou er, indien nodig en mogelijk, vanuit de overheid snel gehandeld kunnen worden om te controleren waar dit vandaan komt. De aanbeveling in dit kader is om voor dit doel een meldpunt of contactpersoon voor opruimvrijwilligers bij de Rijksoverheid aan te wijzen. Daar kan dan het plotselinge aanspoelen van grote hoeveelheden scheepsafval gemeld worden (al of niet afkomstig van schepen in ankergebieden).

Bronnen en literatuur

IMO (2025). *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*. Online beschikbaar, mei 2025: https://www.imo.org/en/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx

Kustwacht (2025a). *Handhaving*. Online beschikbaar mei 2025: https://kustwacht.nl/handhaving/

Kustwacht (2025b). Luchtfoto van schepen in een ankergebied [Niet-gepubliceerde eigen foto].

MARIN (2024). *Netwerkanalyse Noordzee 2023*. Online beschikbaar mei 2025: https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/233406/netwerkanalyse-noordzee-2023-34243-3-mo-rev-1-0_netwerkanalyse-2023.pdf

MARIN Traffic & Safety (2025). Aantal en type schepen per ankergebied in 2024 [Niet-gepubliceerde ruwe data].

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken, 2022. Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2022-2027 (deel 3) - KRM-programma van maatregelen. Online beschikbaar mei 2025: https://www.noordzeeloket.nl/publish/pages/198511/mariene-strategie-voor-het-nederlandse-deel-van-de-noordzee-deel-3-2022-2027.pdf

Panteia (2024). *Uitstoot door op ankerplaatsen liggende zeeschepen. Bijdrage aan de luchtkwaliteit in Nederland en de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden*. Online beschikbaar mei 2025: https://open.overheid.nl/documenten/9febd694-829a-4af5-89e2-d5e4f1ca8357/file

Rijksoverheid (2023). Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Online beschikbaar, mei 2025: https://wetten.overheid.nl/BWBR0003642/2024-01-01

Rijksoverheid (2024a). Wet havenstaatcontrole. Online beschikbaar, mei 2025: https://wetten.overheid.nl/BWBR0008999/2021-07-01/0

Rijksoverheid (2024b). Regeling havenontvangstvoorzieningen. Online beschikbaar, mei 2025: https://wetten.overheid.nl/BWBR0017228/2022-06-01

Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T 0317 48 48 88
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

RAPPORT 2025-113

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore the potential of nature to improve the quality of life

Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T 0317 48 48 88
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

Rapport 2025-113

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.