

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT, OPENBARE WERKEN, VLAAMSE RAND, TOERISME EN
DIERENWELZIJN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Besluit van de Vlaamse Regering tot aanpassing van de
scheepvaartregelgeving aan de mogelijkheden van
geautomatiseerd varen
Principiële goedkeuring**

1. INHOUDELIJK

1.1 ALGEMEEN

De technische mogelijkheden van geautomatiseerd varen, en desgevallend zelfs onbemand varen met al dan niet vanop afstand bestuurd schepen nemen voortdurend toe. Er is een steeds toenemende vraag naar het uitvoeren van pilootprojecten op het Vlaamse waterwegennet en in de havengebieden.

Specifieke bepalingen van de geldende scheepvaartregelgeving vormen evenwel een obstakel voor het daadwerkelijk onbemand varen. Andere bepalingen van de huidige scheepvaartregelgeving zijn niet aangepast aan het gegeven dat de schipper zich mogelijk niet aan boord van het schip bevindt, of dat er in bepaalde gevallen zelfs geen enkele persoon als de “schipper” in de zin van de betrokken bepalingen te beschouwen zal zijn. Dit kan voor gevolg hebben dat rechtsonzekerheid ontstaat of dat belangrijk geachte veiligheidsvoorschriften onbedoeld buiten toepassing zouden worden gelaten.

Met het voorliggende ontwerp van besluit wordt een aantal noodzakelijke aanpassingen aan de scheepvaartregelgeving doorgevoerd om deze laatste geschikt te maken voor de gewijzigde realiteit van het geautomatiseerd varen. Dit is erop gericht innovatie toe te staan op die wijze dat er concreet kan worden afgeweken van bestaande wettelijke regels, voor een beperkte duur en binnen territoriale of personele beperkingen. Immers, de bestaande rechtsregels die een innovatie in de weg staan, worden dan tijdelijk uitgeschakeld. Dit impliceert geenszins dat in die gevallen lichtzinnig of ondoordacht mag afgeweken worden van die regelgeving. Het impliceert enkel dat de regelgeving op een pragmatische en flexibele manier kan toegepast worden zodat ze geen rem zet op nieuwe maatschappelijke, economische en technologische evoluties maar wel steeds onder de

voorwaarde dat daarbij de veiligheid van het schip noch die van het scheepvaartverkeer in het gedrang mag gebracht worden.

Dit kan toegelicht worden met enkele concrete voorbeelden:

- Op grond van artikel 28, tweede lid, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018, kan de Commissie van Deskundigen “bij uitzondering tijdelijke afwijkingen toestaan”. Het gaat om afwijkingen van de voorschriften m.b.t. de minimumbemanning van vaartuigen. Van deze afwijkingsmogelijkheid kunnen pilootprojecten inzake geautomatiseerd varen gebruik maken. Er zijn op dit moment geen nadere voorwaarden en evenmin formele of procedurele voorschriften voor de toepassing van deze afwijkingsmogelijkheid vastgesteld. Dit biedt een ruime autonomie aan de Commissie van Deskundigen. De Commissie van Deskundigen beoordeelt de toelaatbaarheid van afwijkingen op de voorschriften omtrent de minimumbemanning in functie van de mogelijkheid om veilig te varen. Met dit ontwerp besluit wordt voorzien dat, naast het toezicht van de Commissie van Deskundigen, ook de lokale waterwegbeheerder of het lokale havenbedrijf op basis van de plaatselijke gesteldheden en met het oog op de integriteit van het openbaar domein kan bepalen op welke vakken of delen van de waterweg en onder welke voorwaarden het varen zonder bemanning of met vanop afstand bestuurd vaartuigen kan worden toegelaten. Diverse geldende technische voorschriften voor binnenschepen zijn opgesteld vanuit de idee dat zich aan boord van een binnenschip bemanning bevindt, en zijn uitsluitend in die omstandigheden zinvol. De verplichting om die voorschriften na te leven bij de bouw en uitrusting van een onbemand binnenschip, lijkt onnodige kosten met zich mee te brengen en zou de economische aantrekkelijkheid van pilootprojecten inzake geautomatiseerd varen in het gedrang kunnen brengen.
- Artikel 24, lid 2, van Richtlijn (EU) 2016/1629 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen, tot wijziging van Richtlijn 2009/100/EG en tot intrekking van Richtlijn 2006/87/EG luidt als volgt: “Onverminderd de Herzene Rijnvaartakte kunnen de lidstaten met betrekking tot de scheepvaart op hun grondgebied ontheffingen van deze richtlijn toestaan voor vaartuigen die beperkte trajecten van plaatselijk belang of in havengebieden afleggen. De ontheffingen en de trajecten of de gebieden waarvoor zij gelden, worden op het certificaat van het vaartuig vermeld.” Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen beperkt deze afwijkingsmogelijkheid echter tot “alleenvarende duwbakken” die over langere afstanden varen. Daarnaast zouden deze afwijkingsmogelijkheden kunnen uitgebreid worden tot andere soorten tuigen of met vrijstellingen van andere technische voorschriften (uiteraard wel op beperkte trajecten van plaatselijk belang of in havengebieden). Dit is voorzien in dit ontwerp besluit.
- Sommige gebods- of verbodsbepalingen in het APSB zijn gericht tot de schipper in plaats van tot het schip. Deze voorschriften veronderstellen soms dat de schipper aan boord van het schip bepaalde handelingen kan stellen, bijvoorbeeld bij de verplichting tot het redden van personen in gevaar (art. 1.16) of de verplichting om naderende schepen te waarschuwen “met alle mogelijke middelen” (art. 1.17). Dergelijke voorschriften zijn niet geheel passend wanneer de schipper niet iemand is die zich aan boord van het schip bevindt, maar iemand die zich op een afstand bevindt en in principe niet over de mogelijkheid beschikt om fysiek in te grijpen.

Het is aangewezen om in het APSB te verduidelijken dat ingeval schepen onbemand varen of vanop afstand worden bestuurd, de naleving van de tot de schipper en de bemanning gerichte voorschriften slechts wordt opgelegd in de mate van het mogelijke, maar dan wel door alle personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn en dat de eigenaar daarvoor medeverantwoordelijk is.

- Het Algemeen Reglement der Scheepvaartwegen van het Koninkrijk (hieronder: “Algemeen Scheepvaartreglement”) bevat, net zoals het APSB, sommige voorschriften die zijn gericht tot de vaartuigen, maar vaak ook verbods- en gebodsbepalingen gericht tot de schipper. De “schipper” is in artikel 107, 2°, gedefinieerd als “ieder gezagvoerder, kapitein, schipper en, in het algemeen, elk persoon die aan boord het gezag voert of met de leiding van het vaartuig belast is”. Iemand die vanop een afstand een schip bestuurt, kan op basis van het laatste zinsdeel van de definitie waarschijnlijk wel als de schipper worden beschouwd. Ook hier veronderstellen deze voorschriften dat de schipper aan boord van het schip bepaalde handelingen kan stellen, zoals met de verplichting om een voldoende lange en sterke kabel in goede staat aan de met de bediening van een elektrische kaapstander van een sluis belaste beambte toe te reiken (art. 13, derde lid) of de verplichting om het ijs, dat zich rondom het schip mocht vormen, te breken (art. 47bis). Dergelijke voorschriften zijn niet passend wanneer de schipper niet iemand is die zich aan boord van het schip bevindt, maar iemand die zich op een afstand bevindt en in principe niet over de mogelijkheid beschikt om fysiek in te grijpen. Het lijkt ook hier wenselijk om in het Algemeen Scheepvaartreglement te verduidelijken dat ingeval schepen onbemand varen of vanop afstand worden bestuurd, de naleving van de tot de schipper en de bemanning gerichte voorschriften slechts wordt opgelegd in de mate van het mogelijke, maar dan wel door alle personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn en dat de eigenaar daarvoor medeverantwoordelijk is.
- Gelijkaardige problemen kunnen vernoemd worden m.b.t. de toepassing van het Scheepvaartreglement voor de Beneden-Zeeschelde, het Politiereglement van de Beneden-Zeeschelde, het Scheepvaartreglement voor het Kanaal Gent-Terneuzen, het Scheepvaartreglement voor het Kanaal Brussel-Schelde en sommige bepalingen van de bijzondere reglementen vastgesteld bij het koninklijk besluit van 7 september 1950. Daarom wordt ook in deze reglementen verduidelijkt dat ingeval schepen onbemand varen of vanop afstand worden bestuurd, de naleving van de tot de schipper en de bemanning gerichte voorschriften slechts wordt opgelegd in de mate van het mogelijke, maar dan wel door alle personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn en dat de eigenaar daarvoor medeverantwoordelijk is.

1.2 ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING:

Artikel 1 tot en met 7 vertrekken van de vaststelling dat onder de geldende politie- en scheepvaartreglementen voor de diverse waterwegen twijfel kan bestaan over welke persoon ten aanzien van schepen die onbemand varen of vanop afstand worden bestuurd als de “schipper” of, in een enkel geval, de “kapitein” kan worden beschouwd. In sommige gevallen zal niemand als dusdanig te beschouwen zijn, en zouden tot de schipper of kapitein gerichte voorschriften buiten toepassing blijven.

Bovendien zijn sommige gebods- of verbodsbepalingen gericht tot de schipper of de bemanning, maar veronderstellen zij dat de schipper of de bemanning aan boord van het schip bepaalde handelingen kan stellen. Dergelijke voorschriften zijn niet geheel passend wanneer zich geen schipper of bemanning aan boord van het schip bevindt.

De ontworpen bepalingen verduidelijken dan ook dat ingeval schepen onbemand varen of vanop afstand worden bestuurd, de naleving van de tot de schipper, kapitein en/of de bemanning gerichte voorschriften slechts wordt opgelegd in de mate van het mogelijke, maar dan wel door alle personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn en dat de eigenaar daarvoor medeverantwoordelijk is.

Specifiek in het Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren (“APSB”) wordt door het ontwerpen artikel 5 ook een uitzondering ingevoerd op het daarin voorkomende voorschrift dat de schipper bij het varen steeds aan boord dient te zijn.

Door artikel 8 wordt het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk aangepast. Dat besluit biedt reeds de mogelijkheid aan de Commissie van Deskundigen om bij uitzondering tijdelijke afwijkingen toe te staan op de voorgeschreven minimumbemanning. De Commissie van Deskundigen beoordeelt de toelaatbaarheid van afwijkingen op de voorschriften omtrent de minimumbemanning in functie van de mogelijkheid om veilig te varen. Het lijkt evenwel, naast het toezicht van de Commissie van Deskundigen, eveneens wenselijk dat de lokale waterwegbeheerder of het lokale havenbedrijf op basis van de plaatselijke gesteldheden en met het oog op de integriteit van het openbaar domein kan bepalen op welke vakken of delen van de waterweg en onder welke voorwaarden het varen zonder bemanning of met vanop afstand bestuurde vaartuigen in een bepaald geval wordt toegelaten. Een regeling in die zin wordt door de ontwerpen bepalingen aan het koninklijk besluit van 9 maart 2007 toegevoegd.

Artikel 9 verbetert een legistische onvolkomenheid in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen. Daarin komt immers een waardevolle afwijkingsmogelijkheid voor ten opzichte van de technische voorschriften voor binnenschepen. De betrokken regeling betreft de technische voorschriften voor “alleenvarende duwbakken”. Het gaat om een belangrijke vorm van geautomatiseerd varen, die in aanmerking komt voor proefprojecten op het Vlaamse waterwegennet. Een definitie van alleenvarende duwbakken ontbrak echter nog in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018. Dat wordt door de ontworpen bepaling rechtgezet.

Artikel 10 betreft een slotbepaling en behoeft geen commentaar.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap. Dat het voorstel geen weerslag heeft op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt bevestigd door het advies van de Inspectie van Financiën van 15 februari 2019 (dat als bijlage bij deze nota is gevoegd).

Het akkoord van de minister, bevoegd voor de begroting, moet dus niet worden ingewonnen.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

- "a. personeel: het voorstel heeft geen weerslag op gebied van personeelsinzet"
- "b. werkingsuitgaven: het voorstel heeft geen weerslag op de lopende uitgaven"
- "c. investeringen en schuld: het voorstel heeft geen investeringen als gevolg"
- "d. ontvangsten: het voorstel resulteert niet in bijkomende ontvangsten"
- "e. conclusie: het voorstel heeft geen weerslag op de werking van de lokale besturen"

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

Het enige bijkomende werkproces betreft het verlenen van toelatingen om op bepaalde vakken of delen van de waterweg of van het havengebied te varen zonder bemanning of met vanop afstand bestuurde vaartuigen. Dit werkproces – dat normaliter zeer gering in omvang zal zijn – zou geheel worden uitgevoerd door het extern verzelfstandigde agentschap De Vlaamse Waterweg nv en/of de havenbedrijven.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt hoofdzakelijk rechtsonzekerheid te vermijden door uitdrukkelijk te bepalen op welke manier de bepalingen van de reeds geldende scheepvaartregelgeving zullen worden toegepast wanneer in het raam van pilootprojecten wordt gebruikgemaakt van de hedendaagse, en steeds evoluerende, technische mogelijkheden inzake geautomatiseerd varen. Daarnaast wordt een legistische vergetelheid in een recent besluit van de Vlaamse Regering rechtgezet.

Het gaat dus niet om geheel nieuwe inhoudelijke voorschriften die de activiteiten van rechtsonderhorigen reguleren. In die zin heeft een Reguleringsimpactanalyse weinig toegevoegde waarde en wordt in het licht van de proportionaliteitsregel voor dit besluit dan ook een uitzondering gevraagd voor de opmaak ervan. JoKER is eveneens niet van toepassing. Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2019/67 van 12 februari 2019.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te verlenen aan het bijgevoegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;

2° de Vlaamse minister, bevoegd voor Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn:

- 2.1. te gelasten over het ontwerp van besluit het advies in te winnen van de SERV en de Mobiliteitsraad Vlaanderen;
- 2.2. te gelasten over voornoemd ontwerp, overleg te plegen met de federale overheid en het Waalse en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest overeenkomstig artikel 6, §3bis, 6° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- 2.3. te machtigen te beoordelen of voornoemde adviezen en voornoemd overleg aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principiële goedgekeurde tekst;
- 2.4. te gelasten over voornoemd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemde adviezen en voornoemd overleg geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principiële goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken,
Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn,

Ben Weyts

Bijlagen:

- het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot aanpassing van de scheepvaartregelgeving aan de mogelijkheden van geautomatiseerd varen (bijlage 1);
- het advies Inspectie Financiën (bijlage 2).