



Advies

Aanpassing scheepvaartregeling aan geautomatiseerd varen

Brussel, 22 maart 2019

Adviesvraag: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot aanpassing van de scheepvaartregeling aan de mogelijkheden van geautomatiseerd varen

Adviesvrager: Ben Weyts - Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Ontvangst adviesvraag: 25 februari 2019

Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring raad: 22 maart 2019

Contactpersoon: Ann Wuyts - awuyts@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Krachtlijnen	4
Situering	5
1 Situering van de adviesvraag	5
2 Samenvatting van de adviesvraag	5
Advies	6
1 Een wettelijk kader voor innovatieve binnenvaart	6
2 Maak er een proefproject van	6
3 Ontbrekende elementen invullen	7
4 Neutrale Commissie van Deskundigen	9
5 Personeelsvereisten vastleggen en bepreken op de geëigende fora	9
6 Afstemming met andere beleidsniveaus	9

Krachtlijnen

De MORA ondersteunt de ambitie van de Vlaamse regering om innovatie in de binnenvaart mogelijk te maken. Onbemand en geautomatiseerd varen zijn daarbij actuele en relevante projecten. Met het voor advies voorliggende ontwerp van besluit wil de Vlaamse regering een juridisch kader vormen om onbemand en geautomatiseerd varen toe te laten. De MORA acht het besluit echter onvoldoende uitgewerkt. Het laat daarvoor nog te veel elementen open.

Ontbrekende elementen zijn onder meer een onderscheid tussen onbemand en geautomatiseerd varen, verduidelijking van de schipperstaken, de vereisten waaraan de personen die het schip besturen moeten voldoen en de werking van de Commissie van Deskundigen. Ook vindt de MORA het nodig dat de Vlaamse regering dit bespreekt op de fora voor sociaal overleg en deze regelgeving overlegt met andere overheden.

De Mobiliteitsraad is bovendien geen voorstander van een onmiddellijke, algemene verruiming van de wetgeving. Hoewel het lijkt alsof de Vlaamse regering enkel proefprojecten wil mogelijk maken, voorziet het besluit een veralgemening. Om innovaties te introduceren pleit de MORA al langer om te beginnen met een tijdelijk regelluw kader te voorzien en hierbinnen proefprojecten organiseren. Op die manier kan een proefproject de ontbrekende kennis aanleveren om zo gepaste regelgeving op maat van onbemand/geautomatiseerd varen te maken.

Situering

1 Situering van de adviesvraag

Tijdens haar vergadering van 22 februari 2019 keurde de Vlaamse regering het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot aanpassing van de scheepvaartregelgeving aan de mogelijkheden van geautomatiseerd varen goed.

De Vlaamse regering krijgt een toenemende vraag voor het uitvoeren van pilootprojecten omtrent geautomatiseerd en onbemand varen op het Vlaamse waterwegennet en in de havengebieden. Binnen de geldende scheepvaartregeling kan dit niet.

Met dit ontwerp van besluit wil de Vlaamse regering de nodige aanpassingen doorvoeren aan de algemene scheepvaartregelgeving om in de toekomst geautomatiseerd en desgevallend onbemand varen mogelijk te maken. Deze aanpassing gaan over een veralgemeende toepassing en niet enkel over het toelaten van proefprojecten.

2 Samenvatting van de adviesvraag

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering voegt in bestaande reglementen elementen toe die geautomatiseerd of onbemand varen moeten toelaten. Het ontwerp van besluit bevat 10 artikelen.

Omdat elke waterweg een apart reglement heeft, wijzigt dit ontwerp van besluit deze reglementen één voor één. Voor elke waterweg voegt het besluit dezelfde tekst in. Deze stelt 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.

Het Algemeen Politiereglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren stelt dat de schipper bij het varen steeds aan boord moet zijn. Met artikel 5 van dit ontwerp van besluit staat toe dat een schipper zich niet aan boord bevindt.

Het Koninklijk Besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk bevat de mogelijkheid om een Commissie van Deskundigen op te richten die bij uitzondering tijdelijke afwijkingen kan toestaan op de voorgeschreven minimumbemanning. Het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering geeft de lokale waterwegbeheerder of het lokale havenbedrijf eveneens de mogelijkheid om te bepalen op welke vakken of delen van de waterweg en onder welke voorwaarden het varen zonder bemanning of met vanop afstand bestuurd vaartuigen ze in een bepaald vak toelaten.

Artikel 9 voegt de definitie van “alleenvarende duwbak” toe aan het besluit van de Vlaamse regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen.

Advies

De MORA ondersteunt de Vlaamse regering bij het mogelijk maken van innovatie in de binnenvaart. De Raad acht het voor advies voorliggende ontwerp van besluit echter niet solide genoeg om hiervoor een gedegen juridisch kader op te bouwen omdat er nog te veel elementen ontbreken. De Raad wil dat de Vlaamse regering eerst werk maakt van een regeling die proefprojecten mogelijk maakt.

1 Een wettelijk kader voor innovatieve binnenvaart

Geautomatiseerd varen is een innovatieve ontwikkeling bij de binnenvaart die kansen tot ontwikkeling moet krijgen. De MORA ondersteunt daarom het plan om wijzigingen aan de regelgeving te voorzien om deze ontwikkelingen te faciliteren.

De MORA merkt op dat hoewel de nota aan de Vlaamse regering spreekt over het mogelijk maken van proefprojecten en de *rechtsregels die een innovatie in de weg staan tijdelijk uit te schakelen*, het gaat over een veralgemeende invoering. In het ontwerp van besluit komt dit tijdelijke aspect nergens aan bod.

Ook ontbreken flankerende beperkingen aan geautomatiseerd of onbemand varen. Om nieuwe technologie te introduceren is de MORA voorstander van een stapsgewijze aanpak waarbij het uitvoeren van proefprojecten onder gecontroleerde omstandigheden bij hoort. Deze zijn onder meer het opleggen van beperkingen omtrent afmetingen van het vaartuig, type schepen, type vervoerde goederen, personen of goederen, laadvermogen van het vaartuig, de binnenvaartwegen of kanalen waarvoor deze regels gelden,... Uitbreiden van het proefproject kan op basis voortschrijdend inzicht en evaluaties van het project.

De Mobiliteitsraad is geen voorstander van een onmiddellijke, algemene verruiming van de wetgeving. Bovendien laat het voor advies voorliggende ontwerp van besluit nog te veel elementen open om het als gedegen wetgeving te beschouwen.

2 Maak er een proefproject van

Om innovaties te introduceren pleit de MORA al langer om te beginnen met een tijdelijk regelluw kader te voorzien en hierbinnen proefprojecten organiseren. Op die manier kan een proefproject de ontbrekende kennis aanleveren om zo gepaste regelgeving op maat van onbemand/geautomatiseerd varen te maken.

Voor de MORA moet een proefproject voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Het gaat dan minstens om:

- Het voorzien van een transparant stappenplan over de besluitvorming en de modaliteiten van het proefproject
- Duidelijke doelstellingen over wat men wil onderzoeken in het proefproject
- Afbakening van het proefproject
- In een stappenplan aangeven hoe het maatschappelijk draagvlak vorm zal gegeven worden
- Duidelijkheid over wie beslist, de beslissingswijzen, hoe en wie zal evalueren en opvolgen
- Een onafhankelijke validering van het proefproject

- Een monitoring en rapportering van de reële effecten (sociaal-economisch, ecologisch,...)
- Een duidelijke afbakening van het proefproject
- Betrokkenheid van de stakeholders en het maatschappelijk middenveld
- Opvolging van het project door een multidisciplinaire klankbordgroep met onafhankelijke experts
- Systeem uitwerken van handhaving en controle om te garanderen dat aan de veiligheidsvereisten en technische vereisten is voldaan
- Voorzien van opleidingen van de personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn
- Duidelijke communicatie en sensibilisering

De MORA verwijst hierbij naar zijn adviezen¹ over het proefproject over lange zware vrachtwagens (LZV's) waarin hij deze criteria ook hanteert.

3 Ontbrekende elementen invullen

De Mobiliteitsraad mist in het ontwerp van besluit een aantal elementen. De MORA verwacht dat de Vlaamse regering deze toevoegt aan het ontwerp van besluit en/of verder uitwerkt in een proefproject.

Onderscheid tussen onbemand en geautomatiseerd varen

De Raad verbaast zich er over dat nergens een definitie van geautomatiseerd varen of onbemand varen is opgenomen. Beide vragen volgens de MORA een andere aanpak. Bij geautomatiseerd varen kan er zich nog een bemanning aan boord bevinden, bij onbemand varen is dit niet het geval.

Ook is nergens aangegeven voor welk type schepen deze regelgeving geldt (duwbakken, werkboten, redebotten, veren, waterbus,...). Het onderscheid tussen goederen- en personenvervoer ontbreekt eveneens.

Verduidelijk “in de mate van het mogelijke”

Het ontwerp van besluit voegt in alle reglementen de algemene zin toe dat de wetgeving enkel “in de mate van het mogelijke” moet gevolgd worden. De MORA vindt deze omschrijving te vaag. De Raad begrijpt dat er een aantal technische vereisten die rechtstreeks gelinkt zijn aan het welzijn van bemanning (zoals kookruimtes e.d.) niet zinvol zijn op onbemande vaartuigen. De MORA vindt echter dat aan alle andere (technische) vereisten nog steeds voldaan moet worden.

De MORA verwacht een duidelijk overzicht van de eisen waaraan moet voldaan worden en welke niet. De Commissie van Deskundigen kan een bepalende rol spelen bij het vastleggen van deze eisen.

Verduidelijk wie de schipperstaken moet uitvoeren

Het ontwerp van besluit herleidt geautomatiseerd of onbemand varen tot het niet aan boord bevinden van een schipper en bemanning en schuift hun verantwoordelijkheden door naar de personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn.

¹ 2009, MORA, Advies over het opzetten van een beperkt proefproject met langere en zwaardere vrachtwagens (LZV's), Brussel, 30 maart 2009, 14 p.

Dat de schipper zich niet aan boord moet bevinden, betekent dat er wettelijk gezien nog altijd iemand de schipper is. De MORA vraagt om te verduidelijken wie de wetgeving als schipper beschouwt.

De taken van een schipper reiken verder dan de verantwoordelijkheid dragen. De taken die een schipper normaal gezien uitvoert, moeten eenduidig toegewezen worden aan degene(n) die de verschillende taken van een schipper overneemt. De MORA verwacht dat dit terug te vinden in de regelgeving en niet dat het volledig opengelaten is, zoals nu het geval is. Het gaat onder meer over wie zal communiceren, wie zal helpen bij het schutten van geautomatiseerde of onbemande vaartuigen,... Ook aan aspecten zoals verzekering moet gedacht worden.

Vereisten waaraan de personen die instaan voor het functioneren van het schip moeten voldoen

Een schipper en zijn bemanning moeten in het bezit zijn van de juiste kwalificaties, opleiding, certificaten,... In het ontwerp van besluit komen nergens de vereisten aan bod waaraan de personen die instaan voor het functioneren van een onbemand en geautomatiseerd vaartuig moeten voldoen en over welke certificaten zij moeten beschikken. Het gaat dan onder meer over certificaten voor walbedieners, skills voor communicatie met andere schepen, BIPT certificaat, vakbekwaamheid, rusttijd,...

De MORA verwacht dat deze vereisten worden besproken en vastgelegd in de daartoe aangewezen overlegfora.

Garandeer de veiligheid

De MORA vraagt om veiligheid zo maximaal mogelijk na te streven. Hieronder verstaat de MORA onder meer verkeersveiligheid, de interactie met andere waterweggebruikers waaronder de pleziervaart en veiligheid in geval van (technologische) problemen.

De MORA mist volgende aspecten in het voorliggende ontwerp van besluit: oplossingen voor interventie bij technische problemen, calamiteiten zoals brand aan boord, hacking, voldoen aan de internationale hulpverplichting voor slachtoffers in het water,...

Het waterwegennet

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering wijzigt voor een aantal waterwegen het reglement. Het is voor de MORA niet duidelijk of onbemand of geautomatiseerd varen nu mogelijk is op alle waterwegen in Vlaanderen.

De MORA vraagt één duidelijke regelgeving voor Vlaanderen en geen, in wetgeving opgenomen, verschillen tussen de waterwegen. Waterwegbeheerders kunnen uiteraard wel lokaal beperkingen toestaan.

Maak onbemand en geautomatiseerd varen bekend

De aanwezigheid van onbemande en geautomatiseerde vaartuigen op het waterwegennet vraagt ook kennis van de andere gebruikers van de waterweg om hiermee om te gaan. De MORA verwacht dat de regelgeving de noodzakelijke communicatie naar de waterwegbeheerders, de havens en de andere gebruikers van de waterweg, en specifiek de pleziervaart, duidelijk regelt.

Ook de vaartuigen duidelijk herkenbaar maken door bijvoorbeeld aangepaste seinen, hoort hier voor de MORA bij.

4 Neutrale Commissie van Deskundigen

Om af te wijken van de minimumbemanning van vaartuigen is een goedkeuring nodig van een Commissie van Deskundigen. Dat is opgenomen in de nota aan de Vlaamse Regering.

De Commissie van Deskundigen uit het Koninklijk Besluit van 7 maart 2007, waar de Vlaamse regering naar verwijst, is nooit opgericht. Het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen, legt de taken van deze Commissie vast en legt de bevoegdheid om de leden te benoemen bij de Vlaamse minister bevoegd voor het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer. Over de samenstelling en de competenties van de leden van deze Commissie is geen verdere informatie beschikbaar. De MORA vraagt hierover duidelijkheid.

De MORA pleit om een neutrale commissie te laten oordelen over de toelaatbaarheid van afwijkingen op minimumbemanning. Dat kan de Commissie van Deskundigen zijn, maar niet enkel de waterwegbeheerder of het havenbedrijf zoals nu in het besluit is voorzien. De MORA vindt het niet opportuun om deze beslissing enkel aan hen over te laten. Hun betrokkenheid en advies zijn wel nodig. Ook kunnen zij lokaal aangeven welke stukken vaarweg wel of niet geschikt zijn voor onbemand of geautomatiseerd varen.

5 Personeelsvereisten vastleggen en bepreken op de geëigende fora

Het invoeren van onbemand of geautomatiseerd varen heeft impact op de tewerkstelling, personeelsinzet, opleiding, training,.. De MORA vindt daarom dat dit ontwerp van besluit moet besproken worden op de daarvoor geschikte fora voor sociaal overleg. Ook de vereisten waaraan de personen die instaan voor het functioneren van een onbemand en geautomatiseerd vaartuig moeten voldoen, horen thuis op dit overleg.

6 Afstemming met andere beleidsniveaus

Met het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering brengt ze wijzigingen aan aan Europese regelgeving en Koninklijke Besluiten. De MORA vraagt zich af of hierrond overleg gepleegd is met de andere overheden.

De beslissing van de Vlaamse regering draagt de Vlaamse minister bevoegd voor mobiliteit en openbare werken op om overleg te plegen met de federale overheid en het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het Europese beleidsniveau is hierbij niet opgenomen.

Met bepaalde verplichtingen die nu internationaal verankerd zijn (bijstand bij calamiteiten, drenkelingen, MOB,...) houdt het besluit geen rekening. De MORA stelt zich ook de vraag hoe dit ontwerp van besluit zich verhoudt tot het RSP, CESNI (QP en ESTRIN), CEVNI (UNECE politie), ROSR (technische vereisten), de EC (bemanningsvereisten van 2016) en de noodzakelijke derogatie van de Centrale Commissie van de Rijnvaart die nodig is over afwijkingen aan veiligheidseisen. De Raad vraagt om dit uit te klaren en hierover terug te koppelen naar het maatschappelijk middenveld.