

## **NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING**

**Betreft: Besluit van de Vlaamse Regering tot aanpassing van de  
scheepvaartregelgeving aan de mogelijkheden van  
geautomatiseerd varen  
2<sup>e</sup> principiële goedkeuring**

### **1. INHOUDELIJK**

#### **1.1 ALGEMEEN**

Er wordt verwezen naar de toelichting in VR 2019 2202 DOC.0234.1BIS

#### **1.2 ADVIES MORA**

Het advies van MORA van 22 maart suggereert om het tijdelijke karakter van de toegestane afwijkingen in het besluit te expliciteren. Om aan deze vraag tegemoet te komen, wordt in artikel 8, tweede lid, van het bijgaande ontwerpbesluit uitdrukkelijk toegevoegd dat de verleende toelatingen een geldingsduur hebben van één jaar. Vanzelfsprekend kunnen de toelatingen wel worden hernieuwd, wat eveneens in het ontwerpbesluit wordt opgenomen.

Het ontwerpbesluit verleent geenszins een veralgemeende toelating tot onbemand varen zonder flankerende maatregelen en beperkingen. Met uitzondering van schepen die ook onder de geldende bemanningsvoorschriften niet verplicht zijn een bemanning te hebben, zoals kleine varende tuigen, zal men alleen kunnen varen zonder bemanning of met schepen die vanop afstand worden bestuurd indien men zowel beschikt over de toestemming van de Commissie van Deskundigen, die bevoegd is inzake scheepsbouw en scheepsuitrusting, als over een toelating van de ter plaatse bevoegde waterwegbeheerder of havenbedrijf. Ook schepen die niet verplicht zijn een bemanning te hebben, worden door het ontwerpbesluit voortaan onderworpen aan de verplichting om over een toelating van de ter plaatse bevoegde waterwegbeheerder of het ter plaatse bevoegde havenbedrijf te beschikken vooraleer zij zonder bemanning op de vaarwegen worden ingezet.

De Vlaamse Waterweg nv heeft een procedure uitgewerkt waarin elke aanvraag wordt geëvalueerd. In de toelating zal duidelijk worden vastgelegd hoe lang de aanvrager in het raam van het ingediende project vaarten mag uitvoeren. Het tijdelijke aspect is dus hoe dan ook een onontbeerlijk onderdeel van de begeleidingsprocedure. Dat tijdelijke aspect wordt nu ook in het ontwerpbesluit verankerd door middel van een maximale geldingsduur van de toelating.

De artikelen 1 tot 7 van het ontwerpbesluit hoeven niet te worden aangepast. Het gaat om wijzigingen aan de geldende politie- en scheepvaartreglementen die de toepassing van deze reglementen mogelijk maken op schepen die onbemand varen of vanop afstand worden bestuurd. Die bepalingen verlenen op zichzelf niet de toelating om zonder bemanning aan boord te varen; zij scheppen slechts een noodzakelijk minimaal reglementair kader voor schepen die over een toelating zouden beschikken. Dat deze bepalingen zelf een onbepaalde geldingsduur hebben, doet niet af aan het feit dat de hiervoor besproken toelatingen om te varen zonder bemanning of met schepen die vanop afstand worden bestuurd steeds een tijdelijk karakter hebben.

De voorgestelde aanpassing aan de regelgeving is wel met opzet ruim geformuleerd. Vandaag weet men immers niet hoe onbemande en geautomatiseerde vaartuigen zich zullen gedragen op de binnenwaterwegen. Een strak juridisch kader dat nu al alle voorwaarden vastlegt is daarom een foute en zelfs gevaarlijke keuze: door gebrek aan informatie kunnen foute voorwaarden opgelegd worden en kan de veiligheid op de vaarwegen in gevaar gebracht worden. Bovendien zou een strakke wetgeving de innovatie niet ondersteunen, maar juist beperkend werken.

De MORA pleit voor het gebruik van een regelluw kader, waarbinnen proefprojecten zouden worden georganiseerd.

Zoals mag blijken uit wat hierboven werd uiteengezet, is het instellen van een regelluw kader eigenlijk precies wat de ontworpen regelgeving doet.

Vooreerst dient te worden gewezen op het feit dat het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering moet worden samengelezen met de hierboven geciteerde bepaling uit het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM – De Lijn, dat het mogelijk maakt om tijdelijke afwijkingen van de geldende voorschriften toe te staan voor zover dat noodzakelijk is voor experimenten of pilootprojecten.

Voorts maken de in het onderhavige ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering opgenomen minimale wijzigingen van de geldende politie- en scheepvaartreglementen, die gelden voor schepen die beschikken over een dubbele toelating (van de Commissie van Deskundigen en de waterwegbeheerder) om onbemand te varen of vanop afstand te worden bestuurd, het mogelijk om bij de toepassing van de bedoelde reglementen de nodige soepelheid aan de dag te leggen.

Voor zover de aanbeveling van de MORA zou doelen op het gebruik van de regeling over “experimentregelgeving en regelluwe zones” in het recente Bestuursdecreet van 7 december 2018, kunnen we antwoorden dat dit wel degelijk werd overwogen. De toepassing van deze bepalingen werd voor het onderhavige geval echter niet als wenselijk beoordeeld, onder meer om de hierna weergegeven redenen:

- De bedoelde bepalingen van het Bestuursdecreet hebben betrekking op verordenende afwijkingen, toegestaan door de Vlaamse Regering, van wetten (in formele zin) of decreten. Op basis van een uitgevoerde screening, die specifiek was gericht op onbemand varen, lijkt daaraan niet onmiddellijk nood te zijn. Een aantal wijzigingen op reglementair niveau werden wel nodig geacht. Die wijzigingen worden beoogd in het onderhavige ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. De vereiste rechtsgronden zijn hiervoor echter reeds voorhanden, zodat de Vlaamse Regering geen nood heeft aan de generieke rechtsgrond geformuleerd in artikel III.119 van het Bestuursdecreet.

- Bovendien kunnen afwijkende regelingen die worden gebaseerd op de bepalingen m.b.t. experimentregelgeving en regelluwe zones pas uitwerking hebben nadat ze door het Vlaams Parlement bij decreet werden bekrachtigd, wat weinig flexibiliteit biedt.
- Ten slotte komt de scheepvaartreglementering, waarover het hier gaat, minstens voor een deel niet in aanmerking voor een beroep op de bepalingen m.b.t. experimentregelgeving en regelluwe zones, en dit op grond van artikel III.121, § 2, van het Bestuursdecreet.

De MORA somt enkele randvoorwaarden op waaraan een proefproject in haar visie moet voldoen.

Deze randvoorwaarden zijn terug te vinden in de procedure die De Vlaamse Waterweg nv volgt om elke testaanvraag grondig te evalueren en al dan niet toelating te verlenen.

De MORA 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
  - Er bestaan definities van beide concepten die werden opgemaakt in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart<sup>1</sup> (CCR). Die organisatie heeft trouwens de bedoeling om de definities te herzien in 2020. De Vlaamse overheid gebruikt de definities van de CCR in de procedure om testaanvragen te evalueren en al dan niet toelating te verlenen.
  - In het raam van het onderhavige ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering is er *in concreto* geen nood aan een definitie van deze concepten.
  - Wanneer in de toekomst meer concrete specifieke gedragsregels voor onbemand en geautomatiseerd varen in de regelgeving zouden worden voorgeschreven (op basis van de ervaring opgedaan door testvaarten), zullen allicht wel dergelijke definities worden opgenomen. De logische keuze zou zijn om op dat ogenblik de binnen de CCR ontwikkelde definities te gebruiken.
- Verduidelijk “in de mate van het mogelijke”
  - Deze zinsnede wordt opgenomen in de geldende politie- en scheepvaartreglementen voor de diverse waterwegen, die de vaarregels en gedragsregels op de waterwegen bepalen. Zij is welbewust ruim geformuleerd. Afhankelijk van de technische mogelijkheden die worden uitgetest, zullen de onderscheiden voorschriften immers op een andere manier kunnen worden ingevuld. Zoals hoger aangegeven, kiest het ontwerp van besluit ervoor om geen strak omljnd juridisch kader op te leggen dat de mogelijkheden tot innovatie zou beperken.
  - In tegenstelling tot wat de MORA lijkt aan te nemen, bevatten de politie- en scheepvaartreglementen waarin deze zinsnede wordt opgenomen niet de technische voorschriften op het vlak van scheepsbouw en -inrichting.
  - Ook de scheepsbouwkundige eisen die zullen worden opgelegd aan schepen die onbemand of geautomatiseerd varen kunnen echter niet a priori strikt worden vastgelegd, andermaal op het gevaar af de innovatie te beknotten. In principe gelden de technische voorschriften ten volle, behalve wanneer op basis van de hierboven geciteerde bepaling in het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM – De Lijn afwijkingen worden toegestaan. De eisen

---

<sup>1</sup> <https://ccr-zkr.org/files/documents/cpresse/cp20181219nl.pdf>

waaraan in dat geval niet moet worden voldaan, worden vastgesteld in de loop van de gevolgde procedure om testaanvragen te evalueren. De Commissie van Deskundigen en de waterwegbeheerder bepalen in welke mate de tester moet voldoen aan de desbetreffende regelgeving.

- Verduidelijken wie de schipperstaken moet uitvoeren
  - Op de vraag van de MORA naar wie de wetgeving als schipper beschouwt, kan worden geantwoord dat de schipper in de zin van het Algemeen Politierglement voor de Scheepvaart op de Binnenwateren de persoon is onder wiens gezag het schip is geplaatst (art. 1.02, lid 1). Deze persoon hoeft ingevolge het onderhavige ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering niet aan boord van het schip te zijn indien dat overeenkomstig de geldende bemanningsvoorschriften toegelaten is (bijv. omdat zowel de Commissie van Deskundigen als de waterwegbeheerder daarin hebben toegestemd).
  - Andermaal dient te worden opgemerkt dat de precieze taakverdeling niet a priori strikt in regelgeving kan worden vastgelegd, op het gevaar af de innovatie te beknotten. De verantwoordelijkheid om gepaste oplossingen uit te werken, die zijn aangepast aan de technische systemen die worden uitgetest, berust echter op basis van het onderhavige ontwerp van besluit bij de personen die voor het functioneren van het schip verantwoordelijk zijn en bij de eigenaar. Vanzelfsprekend geldt dit evenzeer voor een passende verzekeringsdekking.
  - De MORA verwijst naar concrete vraagstukken zoals wie zal communiceren of wie zal schutten. Deze vragen moet een aanvrager beantwoorden in de loop van de gevolgde procedure om testaanvragen te evalueren. Een test zal niet kunnen plaatsvinden als niet wordt aangetoond hoe alle noodzakelijke taken kunnen worden uitgevoerd.
- Vereisten waaraan de personen die instaan voor het functioneren van het schip moeten voldoen:
  - De huidige bekwaamheidsvereisten blijven voorlopig onveranderd gelden. Daarnaast moet een testaanvrager, wil hij een toelating van De Vlaamse Waterweg nv verkrijgen, ook kunnen aantonen dat zijn bemanning kan werken met de specifieke software die voor het onbemand of geautomatiseerd varen wordt gebruikt.
  - Voor het officieel vastleggen van afwijkende bekwaamheidsvereisten in de regelgeving is het nog te vroeg. Testen moeten meer informatie aanleveren over welke nieuwe vereisten er nodig zijn. De resultaten van testen zullen in een volgende stap worden besproken met relevante overlegfora. Vervolgens wordt, naar verwachting op internationaal niveau, een en ander vastgelegd.
- Garandeer de veiligheid:
  - Ook de Vlaamse overheid wil veiligheid maximaal nastreven. In de procedure om testaanvragen te evalueren is veel aandacht besteed aan veiligheid. Als een tester het hoge veiligheidsniveau van de huidige scheepvaart niet kan behalen, kan niet getest worden.
  - De aspecten die de MORA oplijst worden allemaal behandeld in de procedure om testaanvragen te evalueren (o.a. aan de hand van een risico-analyse, FMEA, GAP analyse van de wetgeving)
- Het waterwegennet:
  - Er kan getest worden op alle waterwegen onder bevoegdheid van De Vlaamse Waterweg nv. Er zijn gesprekken met andere waterwegbeheerders om op dezelfde manier te gaan werken.

- Dat op een aantal specifieke waterwegen afzonderlijke politie- en scheepvaartreglementen van toepassing zijn is een kwestie die de materie van het onbemand en geautomatiseerd varen overstijgt. De Vlaamse overheid streeft weliswaar naar een harmonisatie van de reglementen, maar daarbij spelen tal van factoren een rol.
- Maak onbemand en geautomatiseerd varen bekend
  - Dit is ook een aspect dat in de procedure om testaanvragen te evalueren wordt geregeld.

De MORA vraagt duidelijkheid over de Commissie van Deskundigen, waarvan de goedkeuring nodig is om af te wijken van de minimumbemanning van vaartuigen. Er wordt gesteld dat de Commissie van Deskundigen, bedoeld in artikel 28 van het koninklijk besluit van 9 maart 2007, nooit zou zijn opgericht en dat over haar samenstelling en de competenties van haar leden geen verdere informatie beschikbaar zou zijn.

De Commissie van Deskundigen bedoeld in artikel 28 van het koninklijk besluit van 9 maart 2007 houdende de bemanningsvoorschriften op de scheepvaartwegen van het Koninkrijk, is de Commissie van Deskundigen, vermeld in artikel 2.01 van het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn (ROSR) die eveneens de inspectie-instantie is, vermeld in artikel 2.01 van bijlage 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen (zie immers de definitie in art. 1, 3<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 9 maart 2007). Het gaat om een instelling die reeds werd opgericht bij koninklijk besluit van 16 december 1927.

De samenstelling en de competenties van de leden van de Commissie van Deskundigen worden geregeld in het voormelde artikel 2.01 van het Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn (ROSR) en artikel 2.01 van bijlage 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de technische voorschriften voor binnenschepen. De huidige leden werden benoemd bij ministerieel besluit van 24 februari 2017.

Ingevolge artikel 39 van het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM – De Lijn, dat gestemd werd op 3 april 2019 en afgekondigd werd op 26 april 2019, ressorteert de Commissie van Deskundigen onder De Vlaamse Waterweg nv. De Vlaamse Regering kan voorschriften vaststellen met het oog op de autonome en functioneel onafhankelijke besluitvorming van de Commissie van Deskundigen.

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.

De enige constante is verandering. De komst van geautomatiseerde en onbemande schepen zal inderdaad een impact hebben op verschillende zaken, maar niet altijd negatief. De binnenvaartsector kampt met een tekort aan werknemers. Dit kan voor een deel opgevangen worden door automatisering. Automatisering betekent echter niet dat er geen menselijke tussenkomst meer nodig is. Een mogelijke evolutie is dat zij niet meer aanwezig zijn op het schip maar aan wal in een zogenaamd Shore Control Center. Automatisering zal een nieuwe “skill-set” vragen van de werknemers. Door het veranderde profiel is er de mogelijkheid tot aantrekken van hoger geschoolde werknemers. Dit biedt kansen om nieuwe profielen aan te trekken, mensen die nu niet naar de

binnenvaart gaan omwille van een te weinig technologisch profiel, maar in de toekomst zich wel kunnen aangetrokken voelen tot dit beroep. Op deze manier kan het tekort aan werknemers in de sector ook opgevangen worden.

Training en opleiding wordt belangrijk. De Vlaamse Overheid is betrokken bij internationaal overleg hierrond en wil de bezorgdheden van de sector hierin meenemen.

De MORA vraagt zich af of er overleg is gepleegd met andere overheden, zowel nationaal als internationaal.

De Vlaamse overheid is in gesprek met de andere gewestelijke overheden en de federale overheid. Op internationaal niveau wordt smart shipping en de uitzonderingen op de wetgeving ook besproken binnen de UNECE, CESNI en de CCR.

Tot slot moet nogmaals benadrukt worden dat verschillende Vlaamse bedrijven actief zijn in Smart Shipping. Zij bezitten relevante know how en willen investeren. Vlaanderen is pionier in Europa als het gaat over onbemand en geautomatiseerd varen in de binnenvaart. Het doel van de Vlaamse Overheid is om via innovatie Vlaanderen te laten groeien. Door als pionier in te zetten op een thema, nemen we het risico om met kinderziektes geconfronteerd te worden, maar zo krijgen we ook de kans om oplossingen te vinden die goed zijn voor Vlaanderen.

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

Er wordt verwezen naar de toelichting in VR 2019 2202 DOC.0234.1BIS

## **3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

Er wordt verwezen naar de toelichting in VR 2019 2202 DOC.0234.1BIS

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

Er wordt verwezen naar de toelichting in VR 2019 2202 DOC.0234.1BIS

## **5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING**

Er wordt verwezen naar de toelichting in VR 2019 2202 DOC.0234.1BIS

## 6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar 2e principiële goedkeuring te verlenen aan het bijgevoegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;

2° 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.

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;
- het schrijven van SERV
- het advies van MORA