

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Wijziging van het Binnenvaartpolitiereglement en het Scheepvaartreglement territoriale zee in verband met vergaand geautomatiseerd varen, het stimuleren van de toepassing van schepen met duurzamere brandstoffen en emissieloze aandrijving door schepen en de correctie van enkele onvolkomenheden en verouderde verwijzingen

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

Inleiding

Met deze wijziging van het Binnenvaartpolitiereglement zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd die bijdragen aan veilig en duurzaam vervoer over water. Het voorstel bevat naast een ontheffingsmogelijkheid voor toepassingen met vergaand geautomatiseerd varen (smart shipping) een aantal overige wijzigingen ten aanzien van verduurzaming. Daarnaast bevat het voorstel wijzigingen om verouderde verwijzingen aan te passen en onvolkomenheden en onduidelijkheden te corrigeren. Dit IAK beslaat het voornaamste onderwerp waarover consultatie zal worden gehouden: de ontheffingsmogelijkheid voor vergaand geautomatiseerd varen.

Automatisering is een belangrijk middel om de scheepvaart veiliger, duurzamer en concurrerder te maken. Ontwikkelingen hiervoor worden al sinds 2017 door het IenW-programma Smart Shipping ondersteund, onder andere middels het toestaan van experimenten met nieuwe smart shipping technieken op Nederlandse rijkswaarwegen op grond van de Beleidsregel experimenten geautomatiseerd varen¹. De DG RWS is bevoegd toestemming voor deze experimenten te geven en daaraan voorwaarden verbinden. Echter, alleen experimenten die aan alle geldende regelgeving voldoen (zoals het vereiste van een schipper en een voltallige bemanning aan boord) kunnen worden toegestaan op grond van de beleidsregel.

Met de huidige technologie en als resultaat van de eerste experimenten is het mogelijk om zonder fysieke aanwezigheid van een schipper en/of bemanning een schip te laten varen. De technologie is bijgevolg gevorderd tot een punt waarbij een ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid in het BPR noodzakelijk is voor het faciliteren van verdere ontwikkelingen.

Deze nota licht toe op welke manier het faciliteren van verdere ontwikkelingen het beste vormgegeven kan worden, waarbij een balans moet worden gevonden tussen de snel opvolgende ontwikkelingen, het waarborgen van de nautische veiligheid, en het door de overheid kunnen stellen van voorwaarden. Het creëren van een ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid is een

¹ wetten.nl - [Regeling - Beleidsregel experimenten vergaand geautomatiseerd varen rijkswaarwegen - BWBR0041357 \(overheid.nl\)](http://Regeling%20-%20Beleidsregel%20experimenten%20vergaand%20geautomatiseerd%20varen%20rijksvaarwegen%20-%20BWBR0041357%20(overheid.nl))

essentiële stap om in de toekomst toepassingen met smart shipping geleidelijk en op een veilige wijze te introduceren. Op deze manier kan smart shipping bijdragen aan een moderne, veerkrachtige en toekomstbestendige binnenvaart.

1. Wat is de aanleiding?

De binnenvaartregelgeving voorziet momenteel niet in een algemene of bijzondere ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid voor vaarregels, de bemanningssamenstelling en de beroepskwalificaties voor bemanningsleden. Het creëren van een dergelijke mogelijkheid is één van de aanbevelingen van het door de Erasmus Universiteit uitgevoerde juridische onderzoek naar smart shipping. Ook is het opvolgen van deze aanbeveling toegezegd aan de Tweede Kamer. Bovendien bepleit de maritieme sector zelf een mogelijkheid om innovaties waar door deze partijen jarenlang aan is gewerkt, in de praktijk te kunnen toepassen. De voorgestelde oplossing geeft de overheid de mogelijkheid om deze experimenten 'case by case' te beoordelen op noodzakelijkheid en veiligheid. Ook kunnen er extra eisen gesteld worden.

2. Wie zijn betrokken?

Nationaal:

- Rijksoverheid
 - DGLM-MZ/HBJZ van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat: Beleidsverantwoordelijk voor regelgeving op het gebied van bemanningsvereisten en technische eisen aan schepen en vaarregels.
 - Rijkswaterstaat: Beheerder van de rijksvaarwegen en verantwoordelijk voor de handhaving op de vaarregels. Verantwoordelijk voor de behandeling van de aanvragen die nu volgens de beleidsregel toegestaan kunnen worden.
 - Inspectie Leefomgeving en Transport: Certificerende partij en handhaver op bemanningsvereisten en technische vereisten.
 - Politie (Landelijke Eenheid): Handhaaft o.a. op naleving vaarregels.
 - Directeur Kustwacht: Aangewezen bevoegde autoriteit op de territoriale zee (behoudens de aanloopgebieden).
- Brancheverenigingen in de binnenvaart: Koninklijke Binnenvaart Nederland (KBN), Algemene Schippers Vereeniging (ASV), Vereniging van Waterbouwers, Nederlandse Vereniging Binnenhavens. Deze partijen worden actief uitgenodigd om te participeren in beleidsvorming inzake het onderwerp smart shipping. Nederlands Forum Smart Shipping (SMASH!). SMASH! is een samenwerkingsverband tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen dat tot doel heeft de bevordering van de introductie van toepassingen met smart shipping in Nederland en het buitenland. SMASH! heeft meerdere keren gewezen op de noodzakelijkheid van een ontheffingsmogelijkheid voor hun leden.

Internationaal:

- Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) en het Europees Comité voor de opstelling van standaarden in de binnenvaart (CESNI). De CCR en CESNI zijn de

regelgevende organen voor wat betreft de zgn. Aktewateren. In Nederland zijn dat de Rijn, de Waal en de Lek. Zij worden betrokken omdat de binnenvaartsector een sterk internationaal karakter heeft. Bovendien werkt de CCR aan het mogelijk maken van experimenten met smart shipping op de Aktewateren. Andere nautische beheerders: bijvoorbeeld de havenmeesters van het Havenbedrijf Amsterdam en Havenbedrijf Rotterdam. Vaarwegbeheerders gaan op dit moment verschillend om met aanvragen voor het doen van experimenten met smart shipping. Nauwe samenwerking moet ertoe leiden dat aanvragen op een uniforme manier beoordeeld worden.

- Europese Unie: enkele EU Richtlijnen zijn relevant voor de binnenvaart².

3. Wat is het probleem?

De scheepvaart staat voor grote uitdagingen: het bevorderen van een modal shift van weg naar water, vergrijzing van het personeelsbestand, krapte op de arbeidsmarkt en een digitaliseringsopgave. De twee beleidsregels bieden de mogelijkheid voor het experimenteren met vergaand geautomatiseerd varen, maar bieden geen mogelijkheden om af te wijken van regelgeving, zoals voor het varen met een gereduceerde bemanning of besturing vanaf de wal. Dit soort experimenten zijn echter wel noodzakelijk voordat over gegaan kan worden op marktintroductie van bepaalde ontwikkelingen of innovaties. Bovendien zijn sommige technieken op dit moment in het stadium dat ze operationeel kunnen worden toegepast.

Omdat automatisering beoogt de arbeidsintensiviteit te verlagen en de behoefte aan arbeid te verminderen, is de mogelijkheid om te kunnen varen met minder personeel een belangrijke ontwikkeling. Bovendien zijn er sommige toepassingen zoals varende drones die meet- en inspectietaken kunnen verrichten, waar het hebben van een schipper aan boord onmogelijk is.

Verschillende instrumenten en oplossingen zijn overwogen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het juridisch onderzoek, de toezegging richting de Tweede Kamer en de vraag vanuit de sector. Zo ook opties die geen wetswijziging vereisen, zoals een gedoogkader of een afspraak om niet te handhaven als een schip test met smart shipping-toepassingen. Deze opties zijn echter tijdelijk van aard, boeten in aan rechtszekerheid voor degenen die van deze mogelijkheid gebruik maken en het karakter van oogluikend toestaan druist in tegen de inspanningen om het gebruik en de ontwikkeling van smart shipping te promoten.

De oplossing die aan alle partijen het meeste duidelijkheid biedt en bovendien tegemoet komt aan de ambitie van de Nederlandse overheid op het gebied van smart shipping, is een ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid. Zo kunnen aanvragers, met de noodzakelijke voorwaarden om de veiligheid te waarborgen, testen met hun nieuwe technieken.

4. Wat is het doel?

De binnenvaart heeft te maken met overcapaciteit en tegelijkertijd een arbeidstekort. Smart shipping biedt mogelijkheden om veiliger, schoner en concurrerender te varen. Automatisering aan

² Bijvoorbeeld Richtlijn (EU) 2016/1629 ("Technische Richtlijn"), Richtlijn (EU) 2017/2397 ("Beroepskwalificaties") en Richtlijn 2005/44/EG ("RIS-Richtlijn").

boord en op de wal leidt ertoe dat processen gestroomlijnd worden waardoor het aantrekkelijker wordt voor verladers om de binnenvaart te kiezen voor het vervoer van goederen. Het doel van het beleid omtrent smart shipping is om geleidelijk nieuwe (smart shipping-) technieken te kunnen introduceren voor het varen op binnenwateren en de territoriale zee, zonder dat dit extra risico voor de veiligheid of hinder voor de andere gebruikers van de vaarweg oplevert.

Met een ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid kunnen fabrikanten en gebruikers ontheven dan wel vrijgesteld worden van specifieke vereisten uit het binnenvaartpolitiereglement en de daaronder hangende regelingen die bijvoorbeeld het varen met gereduceerde bemanning onmogelijk maken.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De binnenvaartsector wordt momenteel gekenmerkt door meerdere transities. Er worden doelen gesteld aan het terugdringen van emissies van uitlaatgassen, de sector heeft te maken met een groeiend vergrijzingsprobleem en het aandeel van de binnenvaart krimpt ten opzichte van andere, vaak meer vervuilende modaliteiten.

Alle betrokken partijen zijn het erover eens dat inzet van innovatieve toepassingen het scheepvaartverkeer veiliger, duurzamer en concurrerender kunnen maken. Om van die voordelen te kunnen profiteren, is het noodzakelijk dat bepaalde ontwikkelingen toegepast kunnen worden die nu niet zijn toegestaan, maar wel zonder risico voor veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer kunnen worden ingezet. De overheid is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving die dit mogelijk moet maken. Door middel van de ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheid geven we aan bedrijven de ruimte om ervaringen op te doen zodat zij in de toekomst voor zowel fabrikanten als scheepsexploitanten een solide business case kunnen neerzetten.

6. Wat is het beste instrument?

Bij het faciliteren van de introductie van smart shipping-toepassingen kunnen de volgende opties worden overwogen:

1. Ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid in regelgeving;
2. Permanente wetgeving voor smart shipping toepassingen;
3. Gedoogbeleid.

Smart shipping is een proces waarin innovaties elkaar snel opvolgen. Hierdoor is het op dit moment niet te zeggen waar de ontwikkeling over enkele jaren staat. De mogelijkheid voor het afgeven van een ontheffing ligt dan ook het meest voor de hand. Het is het doel om dit kader in samenspraak met de sector zo transparant mogelijk vorm te geven.

Een keuze voor permanente wetgeving ligt op dit moment niet voor de hand. Innovatieve concepten volgen elkaar in rap tempo op waardoor er een risico bestaat dat wetgeving snel achterhaald zal zijn. Bovendien vraagt de aard van de ontwikkelingen om een case-by-case

afweging en toelatingskader. Het is wel zo dat wanneer voldoende ervaring opgedaan is met een bepaalde toepassing, permanente wetgeving en het herzien van technische eisen aan schepen voor de hand ligt.

Een gedoogbeleid is een optie, maar is onwenselijk om verschillende redenen. Het opzetten van een gedoogbeleid brengt onduidelijkheid met zich mee en het levert geen constructieve bijdrage aan verdere beleidsvorming in het kader van smart shipping.

Gezien de genoemde, fundamentele bezwaren bij optie 2 (de onzekere toekomst waarin het risico bestaat dat permanente wetgeving vanaf inwerkingtreding al achterhaald is) en optie 3 (een gedoogbeleid levert onzekerheid op voor de aanvrager en doet geen recht aan de inzet van het ministerie op smart shipping), verdient optie 1 de nadrukkelijke voorkeur. Hoewel het opstellen van een dergelijke ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid uitdagingen met zich meebrengt, kunnen deze gemitigeerd worden door een duidelijke scope, een proces met vastgestelde criteria en de mogelijkheid voor aanvragers om beroep of bezwaar aan te tekenen.

7. Wat zijn de gevolgen?

Voor burgers en bedrijven:

Exploitanten van binnenvaartschepen en andere innovatieve bedrijven die opereren in BPR-wateren en op de territoriale zee kunnen bij één centraal punt terecht voor het verkrijgen van een ontheffing van bepaalde eisen onder voorwaarden, in de regelgeving, om toepassingen met smart shipping te testen alvorens wordt overgegaan tot marktintroductie.

Voor de overheid:

Het bevoegd gezag zal ontheffing kunnen afgeven en toezien op de naleving van de voorwaarden. Op rijksvaarwegen is Rijkswaterstaat het bevoegd gezag.

Bij (grensoverschrijdende) aanvragen op de Aktewateren waarvoor ontheffing nodig is, zal Rijkswaterstaat, na aanbeveling van de CCR, de ontheffing afgeven.

Voor het milieu:

Smart shipping draagt bij aan een veiligere en duurzamere maritieme sector. Het toestaan van experimenten met smart shipping zullen altijd afgewogen moeten worden tegen de risico's voor de overige vaart, bemanningsleden en de leefomgeving.