

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Binnenvaartpolitiereglement in verband met het faciliteren van vergaande geautomatiseerde vaart

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;
Gelet op artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de Scheepvaartverkeerswet;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);
Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

In het bij het Vaststellingsbesluit Binnenvaartpolitiereglement behorend Binnenvaartpolitiereglement worden in hoofdstuk 1 na artikel 1.24 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 1.25

(niet overgenomen)

Artikel 1.26 Ontheffingen van dit reglement in het kader van vergaand geautomatiseerd varen

1. De bevoegde autoriteit kan voor een schip waarmee vergaand geautomatiseerd wordt gevaren, ontheffing verlenen van één of meer van de artikelen 1.02, 1.03, 1.07, 1.09, 1.10, 1.11, 1.20, 3.13, 3.25, 4.05, 4.06, 4.07, 6.19, 6.32 of 6.33.
2. De bevoegde autoriteit kan aan een ontheffing als bedoeld in het eerste lid voorschriften en beperkingen verbinden.
3. Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld over de ontheffingsmogelijkheid, bedoeld in het eerste lid.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Met dit wijzigingsbesluit is een ontheffingsmogelijkheid in het Binnenvaartpolitiereglement opgenomen, om meer toepassingen met vergaand geautomatiseerd varen ("smart shipping") mogelijk te maken. Voorheen was het niet mogelijk om af te wijken van artikelen van het BPR met als doel gebruik te maken van smart shipping-technologie. Omdat er met de huidige stand van de technologie echter ook zonder fysieke aanwezigheid van een schipper en/of overige bemanning met een schip gevaren en genavigeerd kan worden, is hier vanuit de overheid en markt wel grote vraag naar. Een ontheffingsmogelijkheid in het Binnenvaartpolitiereglement is noodzakelijk voor het faciliteren van deze en toekomstige ontwikkelingen, waarbij tegelijkertijd de nautisch beheerders een mogelijkheid blijven houden om voorschriften en beperkingen te stellen aan dergelijke initiatieven.

2. Vergaand geautomatiseerd varen

Ontheffingsmogelijkheid

De transport- en logistieke sector is volop aan het innoveren. Verbetering van sensoren, connectiviteit en data-aggregatie zorgen voor ontwikkelingen die tot voor kort niet mogelijk waren. Ook in de scheepvaart leiden deze trends tot toenemende automatisering en digitalisering. Hierdoor kan de scheepvaart meer kosteneffectief en veiliger opereren. Bovendien kan deze ontwikkeling ook een bijdrage leveren aan de oplossing voor de kleine en vergrijzende populatie van varende personeel. De afgelopen jaren is er veel ervaring opgedaan met experimenten op dit gebied. Smart shipping is echter een proces waarin innovaties elkaar snel opvolgen. Hierdoor is het moeilijk in te schatten waar de ontwikkeling over enkele jaren staat. Ondertussen bepleit de maritieme sector een mogelijkheid om innovaties waar deze partijen jarenlang aan hebben gewerkt, in de praktijk te kunnen toepassen.

Vanwege onzekerheid over de mogelijkheden die smart shipping in de toekomst allemaal te bieden hebben, ligt het faciliteren van de ontwikkelingen door het verlenen van een ontheffing het meest voor de hand. Met onderhavige wijziging is een dergelijke ontheffingsmogelijkheid in het Binnenvaartpolitiereglement opgenomen. De bevoegde autoriteit kan aanvragen 'case by case' beoordelen op noodzakelijkheid en veiligheid, waarna een ontheffing kan worden afgegeven. Ook kan de bevoegde autoriteit extra eisen stellen.

Een ontheffing kan door de bevoegde autoriteit worden verleend voor de artikelen opgesomd in artikel 1.26 BPR. Dat heeft geen betekenis voor de technische vereisten voor schepen die gelden op grond van de Binnenvaartregeling. Wanneer een schip certificaatplichtig is en van technische bepalingen moet worden afgeweken, moet voor dit schip een aangepast certificaat worden aangevraagd. Dit is een staande praktijk die niet afwijkt van bijvoorbeeld het varen met alternatieve brandstoffen.

Toelichting van artikelen die onder de ontheffingsmogelijkheid vallen

- Artikel 1.02: Dit artikel bepaalt dat de schipper tijdens de vaart aan boord moet zijn. Varende drones kunnen echter omwille van hun omvang geen schipper aan boord hebben. Ook wanneer sprake is van op afstand bestuurd vaartuigen is het wenselijk om ontheffing te kunnen verlenen en hier tegelijkertijd voorwaarden aan te stellen.

- Artikel 1.03: Ook personen die wel betrokken zijn bij het varen van het schip, maar niet aan boord aanwezig zijn, moeten aanwijzingen opvolgen van de schipper.
- Artikel 1.07: Het tweede lid gaat deels over het vrije uitzicht. Om interpretatieverschillen te voorkomen is ervoor gekozen dit artikel onder de ontheffingsmogelijkheid te brengen, zodat het vrije uitzicht niet alleen vanuit de stuurhut door de schipper, maar ook bijvoorbeeld met camera's gegarandeerd kan worden.
- Artikel 1.09: Het is belangrijk om voorwaarden te kunnen stellen aan de manier waarop een aanvrager invulling geeft aan het vereiste dat een schip niet mag varen indien degene die stuurt, niet in staat is om alle in de stuurhut binnenkomende of van daar uitgaande inlichtingen en aanwijzingen te vernemen en te geven. Dit vergt extra technologie op een op afstand bestuurd schip. Ook is er op varende drones geen sprake van een "stuurhut", maar is het wel belangrijk dat de schipper op de hoogte is van aanwijzingen en inlichtingen.
- Artikel 1.10: De scheepsbescheiden kunnen niet altijd aan boord zijn. In voorschriften kunnen alternatieve eisen worden gesteld aan het inzichtelijk maken van de scheepsbescheiden.
- Artikel 1.11: Voor een bijgewerkt exemplaar van het geldige Binnenvaartpolitiereglement geldt hetzelfde als voor de hierboven bedoelde scheepsbescheiden.
- Artikel 1.20: Wanneer de schipper niet aanwezig is aan boord van het schip, kan hij het aan boord komen van bevoegde autoriteiten niet vergemakkelijken.
- Artikel 3.13: Kleine onbemande schepen (zoals varende drones) kunnen hoogstwaarschijnlijk niet aan alle vereisten in dit artikel voldoen. Een aanvrager moet aantonen of op een andere manier aan de vereisten van dit artikel voldaan kan worden.
- Artikel 3.25: Zie hiervoor hetgeen bij artikel 3.13 staat.
- Artikel 4.05: Deze vereisten aan de uitrusting van het schip zijn niet toepasbaar op een schip waarvan de besturing plaatsvindt vanuit een andere plaats dan de stuurhut.
- Artikel 4.06: Deze vereisten aan de uitrusting van het schip zijn niet toepasbaar op een schip waarvan de besturing plaatsvindt vanuit een andere plaats dan de stuurhut.
- Artikel 4.07: Deze vereisten aan de uitrusting van het schip zijn niet toepasbaar op een schip waarvan de besturing plaatsvindt vanuit een andere plaats dan de stuurhut.
- Artikel 6.19: Een aanvrager moet aantonen hoe het schip een sein hoort en hoe hierna actie wordt ondernomen.
- Artikel 6.32: Een schip uitgerust met radar en bestuurd door een houder van het radarpatent en het vereiste vaarbevoegdheidsbewijs die zich niet in de stuurhut kan bevinden, zal van dit artikel ontheven moeten worden.
- Artikel 6.33: Dit artikel betreft alleen schippers die zich aan boord van een schip bevinden en vraagt om een uitkijk die zich "binnen de gezichts- of gehoorsafstand van de schipper bevindt". Aan dit artikel kan niet voldaan worden wanneer de schipper niet aan boord is.

Internationale ontwikkelingen

Deze wijziging van het Binnenvaartpolitiereglement sluit aan bij internationale ontwikkelingen op dit gebied. Binnen de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) is besloten om het Rijnvaartpolitiereglement (RPR) te wijzigen.¹ Met ingang van 1

¹ Aangenomen besluiten door de CCR tijdens najaarszitting d.d. 8 december 2022, <https://www.ccr-zkr.org/files/documents/resolutions/ccr2022-IIInl.pdf>.

december 2023 is een artikel 1.26 opgenomen in het RPR. Op basis van dit artikel is het mogelijk om voor de Aktewateren² een ontheffing te vragen. Een ontheffing van het reglement kan worden gevraagd voor schepen waarop taken van de bemanning worden geautomatiseerd of die op afstand worden bestuurd. Dit volgt ook een internationale trend. In de visie van de CCR op vergaand geautomatiseerd varen, onderstrepen de lidstaten het belang van het mogelijk maken van "proefnemingen" om beter geïnformeerd beleid te kunnen maken en innovatie te ondersteunen.³ Het niet opnemen van eenzelfde bepaling in het Binnenvaartpolitiereglement zou tot gevolg hebben dat schepen wel op de (veelal drukker) Aktewateren mogen varen, maar niet op de nationale vaarwegen, terwijl zij gebruik maken van dezelfde innovatieve systemen. Gelet op de wijziging van het Rijnvaartpolitiereglement, waarbij artikel 1.26 de mogelijkheid biedt om een ontheffing aan te vragen, is ervoor gekomen om in het Binnenvaartpolitiereglement dezelfde nummering te hanteren. Aangezien artikel 1.25 BPR nog niet bestond, is de gebruikelijke passage opgenomen waarmee wordt aangegeven dat het gelijk genummerde artikel uit het RPR niet is overgenomen in het BPR. Op die manier kan het BPR-artikel met de ontheffingsmogelijkheid dezelfde nummering (1.26) hebben als het RPR artikel dat ook een ontheffingsmogelijkheid bevat.

Bevoegde autoriteit

Nederland heeft een lappendeken van vaarwegen. Voor elke vaarweg geldt dat een bepaalde autoriteit het 'bevoegd gezag' is. Artikel 2 van de Scheepvaartverkeerswet bepaalt het bevoegd gezag voor de verschillende vaarwegen:

- de Minister is het bevoegd gezag voor scheepvaartwegen in het beheer van het Rijk ("rijksvaarwegen");
- Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag voor scheepvaartwegen in het beheer van de provincie;
- het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag voor scheepvaartwegen in het beheer van de betreffende gemeente;
- andere openbare lichamen die hiertoe zijn aangewezen (zoals bijvoorbeeld de havenmeester Rotterdam).

In het Binnenvaartpolitiereglement wordt verwezen naar de bevoegde autoriteit. Voor de vaarwegen in het beheer van het Rijk wordt met de Beschikking aanwijzing bevoegde autoriteiten Binnenvaartpolitiereglement aangeduid welk bestuursorgaan voor welk artikel de bevoegde autoriteit is. Voor het nieuwe artikel 1.26 is de beschikking aangepast en is verduidelijkt bij welk bestuursorgaan een ontheffingsaanvraag moet worden ingediend.

3. Uitvoering en handhaving

Rijkswaterstaat (RWS) is als nautisch beheerder van de vaarwegen belast met de handhaving van de in het BPR geregelde zaken. RWS heeft een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd bij deze wijziging en was reeds actief betrokken bij de wijziging van het RPR. Gelet op de resultaten van deze toets is artikel 1.26 aangepast. RWS heeft aangegeven dat het noodzakelijk is om een kader vast te stellen waarbinnen elke bevoegde autoriteit kan besluiten tot het verlenen van een ontheffing. Dit kader bevordert de uniformiteit in de beoordeling van ontheffingsaanvragen. Daarom is in het artikel de grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling voorschriften en beperkingen op te leggen waarbinnen bevoegde autoriteiten ontheffingen kunnen verlenen. Er is gekozen voor een ministeriële regeling zodat op korte termijn kan worden gereageerd op ontwikkelingen op het gebied van vergaand geautomatiseerd varen.

² De wateren waarop het RPR van toepassing is: de Rijn, de Waal en de Lek.

³ <https://www.ccr-zkr.org/12050000-nl.html#02>

Door het bij ministeriële regeling nadere regels stellen ter inkadering van de ontheffingsmogelijk, wordt het voor bevoegde autoriteiten duidelijk binnen welke voorwaarden een ontheffing voor vergaand geautomatiseerd varen kan worden verleend. Naast de voorwaarden in de ministeriële regeling kunnen voorschriften en beperkingen worden gesteld door de bevoegde autoriteit.

4. Administratieve lasten

Op 21 juni 2023 heeft het Adviescollege Toetsing en Regeldruk (ATR) advies uitgebracht. Dit advies heeft betrekking op een versie van het ontwerpbesluit waarin ook nog andere wijzigingen van het BPR waren opgenomen. Het advies van het ATR met betrekking tot de wijzigingen die niet in onderhavig besluit zijn opgenomen, komen hier niet aan bod.

Het ATR ziet geen aanleiding voor een advies ten aanzien van nut en noodzaak. Het ATR merkt op dat het gelijkschakelen van de bepalingen in nationale reglementen met internationale reglementen ervoor zorgt dat dezelfde regels gelden op de Rijn als op andere binnenwateren in Nederland. Het niet doorvoeren van deze aanpassingen zou betekenen dat schepen met bepaalde innovatieve systemen wel op de Aktewateren (Rijn) mogen varen, maar niet op de andere nationale vaarwegen.

Met betrekking tot de aanvraagprocedure heeft het ATR één adviespunt. In veel gevallen zijn meerdere bevoegde gezagen betrokken bij de aanvraag tot een ontheffing. Ter vermindering van de regeldruk adviseert het ATR om ervoor te zorgen dat bij één centraal loket de ontheffingsaanvraag kan worden ingediend door de scheepseigenaar. Dit advies wordt overgenomen in de ministeriële regeling.

Het ATR vraagt hoeveel experimenten hebben plaatsgevonden en hoeveel ontheffingsaanvragen (bij benadering) worden verwacht. Sinds de invoering van de mogelijkheid om te experimenteren met smart shipping op BPR-wateren en de territoriale zee in 2017, zijn er bij het Loket Smart Shipping 85 aanvragen binnengekomen. Dit zijn ook aanvragen voor verlengingen of aanvragen die door de Kustwacht in behandeling zijn genomen. Naast een stijgende trend (vijf aanvragen in 2019, 31 aanvragen in 2023) kenmerken aanvragen zich ook door een langer tijdsbestek (maximaal een jaar).

Zodra de ontheffingsmogelijkheid van kracht is, wordt verwacht dat er aanvragen worden ingediend voor varende drones, kleiner dan 20 meter, waarvan de eigenaren operationele inzet beogen. Deze aanvragen kunnen in de regel niet toegestaan worden onder de beleidsregel "Experimenten Vergaand Geautomatiseerd Varen" (op grond van artikel 1.23 BPR) omdat er op een varende drone geen schipper past. Uit deze groep worden 10-20 aanvragen verwacht in de eerste twee jaar, omdat ontwikkelaars van deze drones al enige tijd wachten op een ontheffingsmogelijkheid. Na deze initiële periode kan verdere groei verwacht worden, ook als de CCR besluit om meer geautomatiseerde toepassingen op grotere schepen in behandeling te nemen. De verwachting is dat er na vijf jaar ongeveer dertig tot vijftig aanvragen per jaar zullen zijn, in gelijke trend met de groei van de markt voor vergaand geautomatiseerde toepassingen. Tegelijkertijd zal met intrede van specifieke regelgeving voor bepaalde smart shipping toepassingen (bijvoorbeeld varende drones) het aantal aanvragen voor ontheffing afnemen. Als een varende drone immers voldoet aan specifiek voor dat type schip opgestelde regelgeving is geen ontheffing meer nodig. Voorbereidingen voor dergelijke regelgeving worden nu al getroffen.

Daarnaast heeft het ATR aangegeven dat het niet duidelijk is wat de regeldruklasten zijn van een ontheffingsaanvraag en hoe deze zich verhouden tot de lasten van een

ontheffingsaanvraag. Naar aanleiding van dit advies zijn de regeldrukeffecten hieronder weergegeven.

Geen nieuwe verplichtingen

Artikel 1.26 BPR bevat een ontheffingsmogelijkheid. Er komen dus geen nieuwe verplichtingen uit dit artikel voort die algemeen geldend zijn. Wanneer een burger, bedrijf, professional of een ander een aanvraag indient, zijn hier in principe geen kosten aan verbonden. Wel kunnen er door de bevoegde autoriteit voorschriften en beperkingen worden opgelegd in het kader van de te verlenen ontheffing. Er wordt rekening gehouden met de proportionaliteit van deze voorschriften en beperkingen. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld aanpassingen aan het schip vereisen waardoor extra kosten optreden voor de aanvrager. Deze voorschriften zullen echter worden opgelegd met het oogmerk van handhaving van de nautische veiligheid. Als de aanvrager hieraan niet wil of kan voldoen, zal er geen ontheffing worden verleend, en zal de aanvrager dus ook geen (onvoorziene) kosten maken. Deze punten zijn echter zeer specifiek per geval en kunnen derhalve niet gebruikt worden om een becijferde analyse te geven van de kosten per geval. Daarom wordt voor deze analyse aangehouden dat het aanvragen van een ontheffing gratis is, en dat de wijziging zelf geen nieuwe verplichtingen stelt die algemeen geldend zijn. Zoals gebruikelijk bij ontheffingsaanvragen gelden de termijnen uit de Awb.

Noodzakelijkheid, doeltreffendheid, doelmatigheid

De regeldruk staat in verhouding tot de noodzakelijkheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. De noodzakelijkheid is beschreven in deze toelichting. Zonder de aanpassing stopt de voortgang van de maritieme innovatie in Nederland en zou Nederland internationaal achterop raken, terwijl de maritieme maakindustrie, waarvan een groot deel produceert voor de binnenvaart, juist van groot belang is voor de Nederlandse economie. In het RPR is reeds een ontheffingsmogelijkheid opgenomen die doeltreffend is in het mogelijk maken van de toepassing van vergaand geautomatiseerd varen. Eenzelfde mogelijkheid wordt nu beschikbaar voor aanvragers die gebruik van willen maken van smart shipping toepassingen op BPR-wateren, zij het onder strikte voorwaarden die de nautische veiligheid waarborgen. Het is de bedoeling dat met de door ontheffingen opgedane ervaring beleid gemaakt kan worden, specifiek voor bijvoorbeeld kleine varende drones.

5. Adviezen en consultatie

a. Internetconsultatie

Een ontwerp van de wijziging van het BPR is van 24 april 2023 tot en met 9 juni 2023 ter consultatie aangeboden via www.internetconsultatie.nl. Er zijn zeven reacties ingediend, die allen openbaar zijn. De reacties hebben betrekking op alle verschillende onderdelen van het geconsulteerde besluit. Naar aanleiding van de consultatiefase, met inbegrip van het resultaat van de uitvoerbaarheidstoets is een aantal wijzigingen doorgevoerd. Zo is het aantal artikelen waarvoor ontheffing kan worden verleend beperkt en zijn andere adviezen (kentekens van schepen met een ontheffing, werkwijze in vergelijking tot bijzonder transport en een "toestemmingssjabloon") overgenomen.

b. IPO/VNG

Een ontwerp van de wijziging van het BPR is ter kennis gebracht bij het IPO en de VNG. IPO noch VNG hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren.

c. Voorhang

Het concept van dit besluit is op grond van artikel 52, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. PM) en is voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal van PM tot PM. Uitkomsten daarvan: PM.

6. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Er wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten en publicatiemomenten.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers