

31409 Zee- en binnenvaart

Nr. 458 Brief van de minister van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2024

Op 6 december 2023 en op 17 januari 2024 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna Onderzoeksraad) de onderzoeksrapporten 'Aanvaring in het Schuitengat' en 'Aanvaring van een watertaxi met een havenrondvaartboot' gepubliceerd. Deze rapporten zijn op de dagen van publicatie met de Kamer gedeeld.¹ Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen de aanbevelingen van de Onderzoeksraad wordt met deze brief op beide rapporten gereageerd.

Bij de aanvaring in het Schuitengat op de Waddenzee tussen de snelboot Tiger en de watertaxi Stormloper kwamen drie passagiers om het leven. Ook raakten hierbij passagiers gewond en wordt één passagier momenteel nog steeds vermist. Bij de aanvaring in Rotterdam op de Nieuwe Maas tussen de havenrondvaartboot Marco Polo en de watertaxi MSTX 21 kwam de watertaxi ondersteboven in het water te liggen. Hierbij kwamen de zes inzittenden vast te zitten in het omgeslagen vaartuig. Eén persoon raakte hierbij gewond, maar alle inzittenden konden uiteindelijk gered worden met behulp van andere schepen.

Het tragische ongeval in het Schuitengat heeft diepe sporen nagelaten bij de nabestaanden, de ooggetuigen en de hulpverleners. Het is extra pijnlijk voor de nabestaanden dat een van de opvarenden nog altijd wordt vermist. In Rotterdam kwamen geen mensen om het leven, maar het ongeval had desalniettemin een grote impact op alle betrokkenen. Ik wil mijn dankbaarheid uitspreken voor de inzet van alle hulpverleners die betrokken waren bij de twee ongevallen en mijn medeleven uitspreken naar de nabestaanden en nauw betrokkenen.

¹ Bijlage op Reactie op het OVV-rapport over de aanvaring in het Schuitengat: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 409, nr.431. en Bijlage op Reactie op het OVV-rapport inzake de aanvaring op de Nieuwe Maas: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 31 409, nr. 433.

De ongevallen benadrukken het belang van veiligheid op de vaarwegen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) onderschrijft daarom ook de conclusies en aanbevelingen van de Onderzoeksraad. De rapporten geven weer dat de belangrijkste oorzaak menselijk falen is geweest, waaronder een slechte onderlinge communicatie. IenW ziet daarnaast ruimte om te reflecteren op het juridisch kader, ter verbetering van nautische veiligheid.

De Onderzoeksraad heeft aan meerdere partijen, waaronder de watertaxi bedrijven, Havenbedrijf Rotterdam en IenW aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de incidenten. Voor IenW gaat het om een vijftal aanbevelingen.

IenW heeft acties opgestart om het veiligheidsniveau te onderzoeken en te verbeteren. Op basis van de aanbevelingen wordt toegewerkt naar verduidelijking van de regelgeving voor watertaxi's en waar noodzakelijk en mogelijk naar regulering van bedrijfsmatig vervoer van 12 of minder personen. Hieronder worden per aanbeveling de genomen acties toegelicht.

Aanbeveling 1 en 2

Aan: Rijkswaterstaat, Rederij Doeksen, Watertaxi de Bazuin, ILT

1. Organiseer een gezamenlijk, regulier overleg om concrete en toetsbare afspraken te maken om het varen over de Waddenzee veiliger te maken waarbij tenminste aandacht is voor:

- vaargedrag,
- wet- en regelgeving,
- (marifoon)communicatie, en
- aanspreekbaarheid.

2. Gebruik en versterk daarbij de reeds bestaande gemeenschapszin. Betrek hierbij zo nodig andere vaarweggebruikers. Benut elkaars deskundigheid en ontwikkel gezamenlijke activiteiten, zoals het oefenen van scenario's, simulatortraining, en trainingsdagen op het Wad.

Genomen actie:

Met de partijen die betrokken zijn bij personenvervoer op de Waddenzee is een overlegstructuur gestart conform de

aanbevelingen uit het rapport. In maart 2024 vond het eerste overleg plaats, waarbij afspraken zijn gemaakt over de samenstelling en doel van het overleg. Zowel de vervoersondernemers als overheidspartijen zijn vertegenwoordigd. Primair heeft de overlegstructuur betrekking op de veiligheid van het watertaxivervoer op de Waddenzee. Het overleg is ingericht in drie werkgroepen langs de lijnen van drie door de Onderzoeksraad genoemde thema's:

- wet- en regelgeving;
- vaargedrag en communicatie;
- handhaving en aanspreekbaarheid.

In dit overleg worden ook onderwerpen besproken waarvoor in recente Tweede Kamermoties aandacht is gevraagd, zoals de werkwijze in uitzonderingsgevallen (calamiteiten) en het aanwijzen van een watertaxi als veerpont.²

Het doel van het overleg is om te komen tot breed gedragen adviezen voor IenW en tot concrete (werk-)afspraken. De Kamer wordt voor het eerstvolgende Commissiedebat Maritiem over de afspraken uit dit overleg geïnformeerd. De resultaten leveren mogelijk ook input voor het realiseren van wet- en regelgeving voor het bedrijfsmatige vervoer van maximaal twaalf passagiers op het water. Dit beperkt zich uiteraard niet tot de Waddenzee. Zie hiervoor ook de reactie op aanbeveling 4.

Het in aanbeveling 2 door de Onderzoeksraad genoemde thema 'Oefenen en trainen' wordt besproken in het reeds bestaande verband Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW).

Aanbeveling 3

Aan: Rijkswaterstaat

3. Maak inzichtelijk aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat dat het kunnen benutten van data, zoals AIS- en radargegevens, nodig is om beter te kunnen handhaven op snelheid en vaargedrag.

Genomen actie:

Effectieve handhaving is complex, zoals ook in het Onderzoeksraad-rapport is beschreven. Verantwoordelijkheid voor

² Motie de Hoop: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 684, nr. 240.
Motie Pierik: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 684, nr. 266.

veilig gebruik van de vaarweg ligt bij de schipper en exploitant van het vaartuig. Dat neemt echter niet weg dat lenW verantwoordelijkheid neemt om eventuele beperkingen voor effectieve handhaving terug te dringen of op te lossen. De uitkomsten van de acties voortvloeiend uit de aanbevelingen 1, 2, 4 en 5 uit het rapport 'Aanvaring in het Schuitengat' en aanbeveling 4 uit het rapport 'Aanvaring van een watertaxi met een rondvaartboot' gaan hieraan bijdragen.

Over het gebruik van AIS-gegevens voor handhaving vindt momenteel overleg plaats tussen lenW, Rijkswaterstaat en ILT. Dit overleg is erop gericht om de mogelijkheden en voorwaarden voor het gebruik van deze gegevens voor de handhaving in kaart te brengen. De verschillende belangen en gezichtspunten van interne en externe stakeholders worden hierbij zorgvuldig afgewogen. Bij de volgende voortgangsbrief over nautische veiligheid wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het overleg. Hieronder worden een aantal afwegingen alvast nader toegelicht.

In de genoemde werkgroep 'Handhaving en aanspreekbaarheid' worden twee belangrijke elementen besproken met de handhavingspartijen: a) het benutten van AIS- en radargegevens en b) de beperkingen bij het handhaven op vaarsnelheden. Hieronder worden beide onderdelen verder toegelicht.

A) Benutten van AIS- en radargegevens

Op grond van het Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart (Bmgs)³ mogen AIS-gegevens op dit moment niet structureel worden gebruikt voor handhavingsdoeleinden, behoudens enkele specifieke uitzonderingsgevallen. Dit heeft te maken met privacy en is ook zo afgesproken met de binnenvaartsector. Aanpassing kan alleen door middel van wijziging van de regelgeving. Dit betekent dat AIS momenteel niet mag worden gebruikt voor het constateren of waarnemen van overtredingen. Het is dus niet toegestaan om via een scherm schepen te volgen om te zien of er overtredingen worden gemaakt. Als op andere wijze een overtreding wordt geconstateerd, mogen AIS-gegevens achteraf wel worden gebruikt als ondersteunend bewijsmateriaal of, indien de politie deze gegevens heeft ontvangen, na vordering door de officier van justitie bij Rijkswaterstaat.

³ Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart:
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0031560/2022-06-01/>

Het is ook nog onzeker in hoeverre AIS- en radargegevens technisch voldoen voor een juridisch houdbare handhaving. AIS- en radargegevens geven namelijk de snelheid van het vaartuig weer ten opzichte van de bodem en niet ten opzichte van het water, hetgeen wel een juridisch vereiste is. Ook is er op dit moment voor snelle motorboten (waaronder watertaxi's) geen verplichting om een AIS-apparaat aan boord te hebben. Schepen die uit eigen keuze een AIS-apparaat aan boord hebben, zijn daarnaast niet verplicht om het AIS-apparaat aan te zetten. Pas als een schip wettelijk verplicht is om een AIS-apparaat aan boord te hebben, is het ook verplicht om deze altijd aan te hebben staan.

B) Beperkingen bij handhaving op vaarsnelheden

Er zijn in algemene zin ook enkele beperkingen die de snelheidshandhaving op de vaarweg ingewikkeld maken.

Geen geijkt snelheidsmetingsmiddel op het water

Voor het meten van de snelheid van voertuigen op de weg zijn er geijkte snelheidsmetingsmiddelen, zoals een snelheidscamera en een lasergun. Voor het meten van de snelheid op het water ontbreekt een dergelijk middel. Het meten van de snelheid van een schip ten opzichte van het water is lastig, omdat het water zelf een bepaalde stroomsnelheid heeft en dit ook per locatie nog kan verschillen. Om toch een inschatting te kunnen maken van de snelheid van vaartuigen is binnen de handhavingspraktijk de waarneming door de verbalisant belangrijk. Zeker op grote wateren, waar schepen verschillende vaarrichtingen aanhouden, is dit complex.

Vaststellen overtreder maximum vaarsnelheid

Een vereiste bij de handhaving is dat de schipper van een snelle motorboot in geval van een snelheidsovertreding staande moet worden gehouden. Een alternatief zou kunnen zijn dat achteraf, na het waarnemen van een snelheidsovertreding, inzage kan worden gevorderd in het scheepsjournaal waaruit blijkt wie op een bepaald moment schipper was. Hier wordt onderzoek naar gedaan, in combinatie met de mogelijkheid voor bestuursrechtelijk handhaven, namelijk door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Deze last kan worden opgelegd aan de eigenaar van het schip, via de constructie van het zogenoemde 'functioneel daderschap', en ondervangt daarmee het juridische uitgangspunt van 'heterdaad' of het meteen staande moeten houden.

C) Tot slot

Bij handhaving op de vaarwegen is Rijkswaterstaat niet de enige verantwoordelijke: het is een samenwerking tussen politie, ILT, Rijkswaterstaat en op de Nieuwe Maas ook het Havenbedrijf Rotterdam. De primaire taak van Rijkswaterstaat is daarbij scheepvaartverkeersmanagement op het hoofdvaarwegennet met als opdracht: zorgen voor veilige en vlotte doorstroming van het scheepvaartverkeer. Rijkswaterstaat is in de eerste plaats gastheer op het water en heeft ondersteunend daaraan enkele wettelijk vastgelegde handhavingstaken. RWS voert deze taken onder meer uit op basis van het Binnenvaart Politiereglement, onderdeel daarvan is handhaving op snelheidsovertredingen.

Aanbeveling 4 'Schuitengat' en Aanbeveling 5 'Nieuwe Maas'

Aan: De minister van Infrastructuur en Waterstaat

4. Zorg voor eenduidige wet- en regelgeving voor het bedrijfsmatige vervoer van maximaal twaalf passagiers op het water.

Genomen actie:

IenW is naar aanleiding van deze aanbeveling een traject gestart, dat bestaat uit een viertal stappen:

Ten eerste heeft er een analyse plaatsgevonden van het huidige juridisch kader voor kleine schepen, specifiek watertaxi's. De watertaxi is niet ongereguleerd, maar valt onder het bestaande kader in de Binnenvaartwet, -besluit en -regeling en de bepalingen van het Binnenvaartpolitiereglement. Dit betekent dat de watertaxi zich aan technische, bemannings- en vaarbevoegdheidseisen moet houden, alsmede de geldende regels voor radar, marifonie, reddingsmiddelen en de vaarregels.

Binnen deze regelgeving bestaat er echter onduidelijkheid, omdat de watertaxi als categorie niet specifiek gedefinieerd is. IenW erkent daarom ook de noodzaak van de aanbeveling van de Onderzoeksraad. Om te zorgen dat duidelijker wordt welke voorschriften uit de regelgeving van toepassing zijn op watertaxi's, zal de Binnenvaartregeling worden aangepast. Daarbij worden de toepasselijke voorschriften zo aangepast, dat duidelijk is dat ze van toepassing zijn op de categorie 'watertaxi'. De wijziging van de Binnenvaartregeling is opgestart. De verwachting is dat deze begin 2025 in werking treedt.

Als tweede stap voor eenduidige wet- en regelgeving is IenW een onderzoek gestart naar de aard en omvang van de groep schepen die bedrijfsmatig vervoer uitvoeren met maximaal twaalf

passagiers. Dit gaat namelijk om een zeer groot aantal schepen met onderlinge diversiteit. Een aanpassing of toevoeging aan de wet- en regelgeving vereist nauwkeurigheid en onderscheid tussen de verschillende groepen. Hiervoor is een marktonderzoek noodzakelijk. Het onderzoek wordt momenteel uitgevoerd en de verwachting is dat eind 2024 de eerste resultaten opgeleverd kunnen worden. Bij het onderzoek wordt de sector nauw betrokken. De Kamer zal eind 2024 geïnformeerd worden over de eerste uitkomsten van het onderzoek.

Als derde stap wordt op basis van de uitkomsten van het marktonderzoek in kaart gebracht voor welke categorieën schepen het wenselijk is om aanvullende eisen te stellen, om de veiligheid te verhogen.

Daarna wordt als vierde stap een impact assessment uitgevoerd om in kaart te brengen wat de impact van deze aanvullende eisen zou zijn.

IenW betreft de sector zoveel mogelijk bij de uitvoering van deze aanbeveling, om gezamenlijk in te kunnen zetten op veilig bedrijfsmatig vervoer.

Naast het wettelijk kader en handhaving ligt er een grote verantwoordelijkheid voor veilig vaargedrag bij de vervoerders en aanbieders van bedrijfsmatig vervoer over water. Ook hierover blijft IenW in gesprek met de sector. Passagiers moeten ervan uit kunnen gaan dat zij veilig van A naar B worden vervoerd; dat de bemanning voldoende gekwalificeerd is en dat er wordt gevaren met veilig materieel.

Aanbeveling 5

Aan: De minister van Infrastructuur en Waterstaat

5. Pas de relevante wet- en regelgeving aan zodat Rijkswaterstaat zijn handhavingstaak beter kan uitvoeren.

IenW overlegt momenteel met RWS en de ILT over de handhavingsmogelijkheden en de daarbij horende gevolgen voor regelgeving, met name met betrekking tot aanbeveling 3 van de Onderzoeksraad over AIS- en radargegevens (zie boven). De Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van deze afweging. IenW blijft ook in gesprek met de handhavende partijen over het beschikbare takenpakket en de veiligheid op het water, maar merkt hier wel bij op dat het onmogelijk is om op ieder moment overal handhavende capaciteit aanwezig te hebben, net zoals dat dit op de weg ook niet kan.

Navolgend op het rapport over het incident op de Nieuwe Maas is er tussen IenW en de Divisie Havenmeester van het Havenbedrijf Rotterdam een periodiek overleg opgestart, waarbij wordt gesproken over bevoegdheden, verantwoordelijkheden en juridische mogelijkheden voor onder andere snelheidsbeperking en handhaving.

Tot slot, de incidenten met de watertaxi's in het Schuitengat en op de Nieuwe Maas benadrukken dat nautische veiligheid geen gegeven is en blijvend aandacht vraagt. Hoewel er op nationaal en internationaal vlak een ruim kader is van wet- en regelgeving voor vaarwegen, vaartuigen en bemanning, kunnen incidenten niet altijd voorkomen worden. Naast wet- en regelgeving en handhaving is het gedragsaspect ook een onderdeel waar blijvend aandacht voor nodig is en waar de verantwoordelijkheid voor veilig gebruik van vaartuig en vaarweg in eerste instantie bij de schipper en exploitant van het vaartuig ligt.

Regelgeving voor vaartuigen en bemanning dient in essentie bij te dragen aan de nautische veiligheid. Een aantal actuele ontwikkelingen heeft betrekking op de fysieke veiligheid van de vaarweg, zoals de scheiding van beroeps- en pleziervaart, actievere handhaving en stewards bij sluisen. Ook worden er door IenW onderzoeken uitgevoerd naar de veiligheid van snelvarende (recreatieve) scheepvaart, de positie van het klein vaarbewijs in het

huidige verkeersbeeld en eenzijdige incidenten met vaarweg-
infrastructuur.

Vanaf 2025 zal er aanvullend onderzoek gedaan worden naar het effect van nieuwe vormen van recreatievaart op de nautische veiligheid. Deze acties en onderzoeken dragen bij aan de nautische veiligheid in den brede. Periodiek wordt de Kamer geïnformeerd met voortgangsbrieven over ongevallen op de binnenwateren en over nautische veiligheid. Via deze weg zal de Kamer over de voortgang van de genomen acties op deze aanbevelingen worden geïnformeerd.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers