

Opvolging aanbevelingen: *Aanvaring in het Schuitengat*

Publicatiedatum rapport: 6 december 2023

1 Over het rapport

Op vrijdagochtend 21 oktober 2022 vond in het Schuitengat op de Waddenzee tussen Harlingen en Terschelling om 7.13 uur lokale tijd een aanvaring plaats tussen de snelboot Tiger en de watertaxi Stormloper. Daarbij kwamen drie passagiers om het leven, een vierde passagier is nog steeds vermist.

De Onderzoeksraad concludeerde veiligheidstekorten op het terrein van vaarsnelheid en handhaving, vaargedrag en communicatie en wet- en regelgeving. Zowel de rederij als het watertaxibedrijf overschreden de snelheidslimiet structureel. Handhaving op snelheid van schepen door Rijkswaterstaat is in de praktijk een lastige opgave. De Onderzoeksraad stelde dat er voldoende informatie beschikbaar is om vaarsnelheden vast te stellen, maar dat de huidige wetgeving niet de ruimte biedt om hiervan gebruik te maken in het handhavingsproces. Ook was de communicatie vanuit beide schepen onduidelijk en gedroegen ze zich niet conform de geldende vaarregels. Hun reactie op een afwijkende situatie was daardoor niet adequaat en resulteerde in een aanvaring. De Onderzoeksraad concludeerde daarnaast dat er destijds geen specifieke wettelijke definitie was van het begrip watertaxi. Het gebrek aan duidelijke wet- en regelgeving vormt een risico voor de veiligheid.

In het rapport deed de Onderzoeksraad vijf aanbevelingen gericht op het wegnemen van veiligheidstekorten.

Rederij Doeksen heeft op 27 mei 2024 gereageerd op de aanbevelingen en watertaxi de Bazuin op 6 juni 2024. De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 21 juni 2024 gereageerd op de aanbevelingen gericht aan Rijkswaterstaat en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport. De volledige reactie van deze partijen is te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van aanbevelingen, gevolgd door een korte samenvatting van de ontvangen reactie per aanbeveling en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

2 Algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen

De gebeurtenissen van 21 oktober 2022 hebben duidelijk gemaakt dat veiligheidsrisico's kunnen optreden bij personenvervoer over de Waddenzee. Eilandbewoners en overige passagiers zijn afhankelijk van het vervoer tussen de eilanden en het vaste land en moeten erop kunnen vertrouwen dat dit veilig gebeurt. Zoals destijds in het rapport gesteld hebben de overheid en de ondernemers hierin een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het ongeluk heeft destijds diepe indruk gemaakt op alle betrokken partijen en alle partijen zien er de noodzaak van in dat geleerd moet worden van dit voorval.

Uit de reacties van alle partijen kan opgemaakt worden dat aan de aanbevelingen wordt gewerkt of dat ze al opgevolgd zijn. De Onderzoeksraad ziet dat partijen gezamenlijk aan de slag zijn om het varen op de Waddenzee veiliger te maken. Er is een overlegstructuur opgezet met brede vertegenwoordiging van betrokken partijen, met als doel concrete en toetsbare afspraken te maken om het varen over de Waddenzee veiliger te maken. Hiertoe zijn ook verschillende werkgroepen ingericht. De Onderzoeksraad vertrouwt erop dat de inzet van de betrokken partijen ook voor de toekomst stand houdt.

Ten aanzien van aanspreekbaarheid, handhaving en het gebruik van beschikbare data met betrekking tot vaarsnelheden en vaargedrag ziet de Onderzoeksraad dat de huidige belemmeringen in het vizier zijn, maar dat het oplossen van deze belemmeringen nog aandacht behoeft. De Onderzoeksraad heeft er vertrouwen in dat er haalbare aanpassingen en/ of alternatieven zijn om tot goede oplossingen te komen om beter te kunnen handhaven op snelheid en vaargedrag. De Onderzoeksraad volgt de uitkomst van deze inspanningen.

3 Opvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1 en 2

Aan Rijkswaterstaat, Rederij Doeksen, Watertaxi de Bazuin, Inspectie voor Leefomgeving en Transport

1. Organiseer een gezamenlijk, regelmatig 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;
 - 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.

Samenvatting reacties minister van Infrastructuur en Waterstaat (die reageert op de aanbeveling voor Rijkswaterstaat en ILT), Rederij Doeksen en Watertaxi de Bazuin

Deze samenvatting is een weergave van alle reacties tezamen. Voor de reactie van elke afzonderlijke partij kunt u terecht in de bijlage bij deze notitie.

De Onderzoeksraad leest in de reacties terug dat een overlegstructuur is gestart met alle partijen die betrokken zijn bij personenvervoer op de Waddenzee (o.a. vervoersondernemers, KNRM, Port of Harlingen, en overheidspartijen, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Veiligheidsregio Fryslân en de Waddengemeenten). In maart 2024 vond het eerste overleg plaats, waarbij afspraken zijn gemaakt over de samenstelling en doel van het overleg. Op 28 mei 2024 was het tweede overleg. Het doel van het overleg is om te komen tot concrete en toetsbare (werk)afspraken.

Deelnemende partijen aan de overlegstructuur hebben besloten vier werkgroepen in te richten, langs de lijnen van de door de Onderzoeksraad genoemde thema's. Drie van de werkgroepen gaan over (1) wet- en regelgeving, (2) vaargedrag en communicatie en (3) handhaving en aanspreekbaarheid. Zowel Rederij Doeksen als Watertaxi de Bazuin geven aan deel te nemen aan twee werkgroepen.

De regie voor de vierde werkgroep Oefenen en trainen zoals benoemd in aanbeveling 2 wordt ondergebracht bij het reeds bestaande Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW)-verband van de Veiligheidsregio Fryslân. De CRW is een netwerk van hulpverleningsorganisaties aangevuld met veerdiensten die samen verantwoordelijk zijn voor incidenten- en rampenbestrijding op de Waddenzee waar vanuit al multidisciplinaire trainingen en oefeningen worden georganiseerd.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is opgevolgd. Conform de aanbeveling is een overlegstructuur opgezet met als doel concrete en toetsbare afspraken te maken om het varen over de Waddenzee veiliger te maken. Bij het overleg is een brede vertegenwoordiging van partijen aanwezig. De thema's die de Onderzoeksraad noemde in de aanbeveling worden allen meegenomen in het nieuw opgezette overleg, bijbehorende werkgroepen en voor wat betreft oefenen en trainen is aansluiting gezocht bij het reeds bestaande Coördinatie Regeling Waddenzee (CRW)-verband.

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.

Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister van Infrastructuur en Waterstaat reageert op deze aanbeveling en geeft aan overleg te voeren met Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om de mogelijkheden en voorwaarden voor het gebruik van AIS-gegevens voor de handhaving in kaart te brengen. De minister geeft aan dat de verschillende belangen en gezichtspunten van interne en externe stakeholders hierbij worden afgewogen.

In de werkgroep Handhaving en Aanspreekbaarheid (van het bij aanbeveling 1 benoemde overleg) worden de volgende elementen in elk geval besproken met de handhavingspartijen:

- Onder de huidige juridische regelgeving kan AIS niet gebruikt worden voor het constateren of waarnemen van overtredingen. Enerzijds is aanpassing van de regelgeving nodig om barrières weg te nemen op het gebied van privacy en verplichting om AIS in het schip te hebben. Anderzijds is niet zeker of AIS en radargegevens technisch voldoen voor een juridisch houdbare handhaving. Dit omdat de snelheid van het vaartuig ten opzichte van de bodem en niet ten opzichte van het water wordt weergegeven. Dit is wel een juridische vereiste.
- Snelheidshandhaving op vaarwegen is ingewikkeld vanwege de stroomsnelheid van het water dat per locatie en tijdstip kan verschillen. Er is geen geïjkt snelheidsmetingmiddel. Daarnaast moet op dit moment een schipper staande worden gehouden bij een snelheidsovertreding om te weten wie de overtreder is. Alternatieve mogelijkheden worden onderzocht.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. De mogelijkheid en voorwaarden om AIS- en radargegevens te gebruiken voor handhaving worden inzichtelijk gemaakt binnen de werkgroep Handhaving en Aanspreekbaarheid. Ook voor andere belemmeringen, zoals het staande moeten houden van een snelheidsovertreder, wordt bekeken of er alternatieve mogelijkheden zijn.

De Onderzoeksraad constateert dat de werkgroep veel van de huidige belemmeringen in het vizier heeft en gaat er desondanks vanuit dat er haalbare aanpassingen en/ of alternatieven zijn om tot daadwerkelijke oplossingen te komen om beter te kunnen handhaven op snelheid en vaargedrag. De Onderzoeksraad volgt de uitkomst van deze inspanningen. De Onderzoeksraad geeft daarnaast nog graag mee dat naast handhaven op individueel gedrag ook in bredere zin naar snelheid en vaargedrag van organisaties of specifieke vaarroutes gekeken kan worden.

Aanbeveling 4

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.

Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister van Infrastructuur en Waterstaat geeft in zijn reactie aan dat naar aanleiding van deze aanbeveling een traject is gestart, bestaande uit vier stappen:

1. Een analyse van het huidige juridische kader voor kleine schepen, met in het bijzonder watertaxi's. Naar aanleiding hiervan wordt er een specifieke definitie opgenomen in de Binnenvaartregeling. Daarbij worden de toepasselijke voorschriften zo aangepast, dat duidelijk is dat ze van toepassing zijn op de nieuw gedefinieerde categorie 'watertaxi'. De wijziging van de definitie in de Binnenvaartregeling is opgestart. De verwachting is dat deze begin 2025 in werking treedt.
2. Een onderzoek naar de aard en omvang van de groep schepen die bedrijfsmatig vervoer uitvoeren met maximaal twaalf passagiers; Het betreft een groot aantal schepen met onderling diversiteit. 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.
3. Op basis van de tweede stap wordt nader in kaart gebracht voor welke categorieën schepen het wenselijk is om aanvullende eisen te stellen om de veiligheid te verhogen.
4. Het uitvoeren van een impact assessment om de impact van deze aanvullende eisen te bepalen.

Conclusie over opvolging

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft stappen gezet om de aanbeveling te gaan opvolgen. Het uitvoeren van een impact assessment is hierin een belangrijk te nemen stap.

Aanbeveling 5

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

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

Reactie minister van Infrastructuur en Waterstaat

De minister geeft aan deze aanbeveling over te nemen. Het ministerie overlegt met Rijkswaterstaat en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport over de handhavingsmogelijkheden en de daarbij horende gevolgen voor regelgeving. Dit met name met betrekking tot aanbeveling 3 van de Onderzoeksraad over AIS- en radargegevens (zie boven).

Conclusie over opvolging

De minister heeft de aanbeveling nog niet opgevolgd, maar heeft wel de intentie om dat te doen. De Onderzoeksraad constateert dat de werkgroep de huidige belemmeringen ten aanzien van de handhavingstaak in het vizier heeft. Voor een deel van deze belemmeringen zal de oplossing liggen in het aanpassen van relevante wet- en regelgeving. De Onderzoeksraad volgt de uitkomst van de inspanningen.