



Advies Raad van state inzake het ontwerp van een voorstel van wet experimenteerwet zelfrijdende auto

Nader Rapport

17 november 2017

IenM/BSK-2017/

Hoordirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 maart 2017, nr. 2017000374, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 juni 2017, nr. W14.17.0062/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. De 'bestuurder'

De Afdeling is expliciet verzocht of het begrip 'bestuurder van een motorrijtuig' in de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVV 1994) moet worden aangepast om tot uitdrukking te brengen dat een bestuurder zich ook buiten het motorrijtuig kan bevinden. De Afdeling merkt hierover op dat de (nu reeds geldende) begripsomschrijving van 'bestuurder' niet uitsluit dat de bestuurder zich ook buiten de auto kan bevinden, zolang de bestuurder het motorrijtuig steeds onder controle heeft en onmiddellijk kan ingrijpen. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden experimenten mogelijk gemaakt met motorrijtuigen waarvan de bestuurder zich niet in het motorrijtuig bevindt. Bij experimenten is er altijd een bestuurder die het motorrijtuig permanent monitort en die op elk moment kan ingrijpen als dat nodig is.

Overeenkomstig de opmerkingen van de Afdeling is er geen aanleiding om de wet of de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

2. Omvang experimenten en vormgeving

a. impact, experimenteerperiode en criteria voor beoordeling van de aanvraag

Een exacte indicatie van de aantallen en soorten experimenten die verwacht worden is op dit moment niet te geven. De verwachting is dat in het eerste jaar enkele vergunningen zullen worden aangevraagd. In volgende jaren kan dat aantal mogelijk oplopen tot enkele tientallen.

De omvang van de experimenten laat zich niet op voorhand inschatten. De regering wil grootschalige experimenten faciliteren. Het kan gaan om enkele tot mogelijk honderden motorrijtuigen. Voordat een vergunning wordt verleend, wordt een zorgvuldig proces doorlopen waarin onder meer een analyse wordt gemaakt van de impact op het verkeer en de veiligheid. Bij de beoordeling van de aanvraag om een vergunning wordt bezien of een systeem in staat is om te kunnen functioneren in gemengd verkeer.

In beginsel zal een experiment op elk moment in het jaar kunnen plaatsvinden, maar de veiligheidsmaatregelen voor het experiment zullen bijvoorbeeld wel afgestemd worden op de weers- en verkeersomstandigheden.

In het wetsvoorstel wordt in afwijking van het advies van de Afdeling geen einddatum voor het afgeven van vergunningen opgenomen. Daarbij is van belang dat deze wet geen experimenteerregeling is als waarop aanwijzing voor de regelgeving 10b ziet. Het kenmerk van degelijke regelingen is dat daarin een tijdelijke afwijking van wettelijke normen wordt toegestaan om kennis en ervaring op te doen met betrekking tot die afwijking, en waarin de regeling zelf als het ware het experiment vormt. Het wetsvoorstel voor het kunnen uitvoeren van experimenten met een bestuurder buiten het motorrijtuig, zal nadat het tot wet is verheven naar verwachting vele jaren van belang blijven als structurele voorziening om nieuwe systemen te kunnen beproeven voordat ze algemeen worden

toegelaten op de weg. Er zijn immers de komende jaren nog veel ontwikkelingen op het gebied van geautomatiseerd rijden waarvoor experimenten gewenst kunnen zijn. In lijn met het advies van de Afdeling in artikel I, onderdeel C, zijn weigeringsgronden opgenomen (artikel 149aa, vijfde lid, WVV 1994). Een vergunning kan in ieder geval worden geweigerd als het voorgenomen experiment niet veilig kan worden uitgevoerd (onderdeel a), als het experiment niet of niet voldoende bijdraagt aan innovatie op het gebied van verkeersveiligheid, duurzaamheid of doorstroming van het verkeer (onderdeel b) en als het afwijken van andere wetgeving op zo'n manier plaatsvindt dat dat niet meer strookt met het doel van de oorspronkelijke bepaling (onderdeel c). Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel (de voorgestelde artikelen 149aa en 149ab) en paragraaf 2.4, hoofdstuk 5, hoofdstuk 6 en het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel C, zijn aangepast.

b. maximale duur concreet experiment

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel een maximale duur van de experimenten opgenomen. Een vergunning kan op grond van artikel 149ab, eerste lid, voor een periode van ten hoogste drie jaar worden verleend. Die periode wordt voldoende geacht om een experiment uit te kunnen voeren.

Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel en het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting zijn hierop aangepast.

c. herkenbaarheid als zelfrijdend motorrijtuig

Dit advies van de Afdeling wordt niet opgevolgd. Op grond van het voorgestelde 149ab, tweede lid, wordt een aantal voorschriften in ieder geval aan de vergunning verbonden (artikel I, onderdeel C). Dit is echter geen limitatieve lijst. Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 150, eerste lid, (artikel I, onderdeel E) kunnen er ook andere voorschriften, zoals bijvoorbeeld voor herkenbaarheid, aan de vergunning worden verbonden. Op dit moment wordt door diverse fabrikanten en onderzoeksinstanties onderzocht in hoeverre andere weggebruikers reageren op een motorrijtuig waarin niemand achter het stuur zit. Het is daarom goed denkbaar dat het karakter van het experiment juist verlangt dat het motorrijtuig niet herkenbaar is als zelfrijdend motorrijtuig. Daarom is ervan afgezien te waarborgen dat altijd een voorschrift als door de Afdeling bedoeld aan de vergunning wordt verbonden.

Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel C, is hierop aangepast.

d. aantal motorrijtuigen per bestuurder

Het aantal motorrijtuigen dat een bestuurder kan bedienen is niet in strikte eisen vooraf vastgelegd. Uitgegaan wordt van één motorrijtuig per bestuurder om de maximale controle van een motorrijtuig te kunnen bewerkstelligen. Als er experimenten worden aangevraagd om meerdere motorrijtuigen te kunnen besturen door een bestuurder (bijvoorbeeld in geval van een operator op afstand, zoals bij het op afstand gestuurde volautomatische vervoer naar Rivium in Rotterdam het geval is), dan zal dat experiment zo moeten worden ingericht dat het op een veilige wijze kan worden uitgevoerd. Dit kan dan gepaard gaan met aanvullende eisen aan de infrastructuur, snelheid of technische voorzieningen, zoals bijvoorbeeld obstakeldetectie met eigen terugvalopties die ook functioneren zonder menselijke interventie.

Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel C, is hierop aangepast.

3. Risico's

Voordat er wordt getest met motorrijtuigen met geautomatiseerde systemen zal er een uitgebreide testprocedure moeten worden doorlopen, waarbij ook getest wordt hoe bij eventuele uitval van deze systemen voorkomen kan worden dat een onveilige situatie kan ontstaan. Dat de testprocedure moet worden doorlopen is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting beschreven.

De Afdeling merkt ten aanzien van aansprakelijkheid op dat aangenomen kan worden dat het aansprakelijkheidsrecht bij een ongeval met een geautomatiseerd motorrijtuig doorgaans dezelfde uitkomsten zal geven als bij een ongeval met een reguliere auto, hetgeen ook mijn verwachting is. De Afdeling acht het evenwel niet uitgesloten dat zich ongevallen kunnen voordoen die specifiek met de experimentele context samenhangende vragen over aansprakelijkheid oproepen, bijvoorbeeld of sprake is van overmacht. Met de Afdeling onderstreep ik dat een ongeluk met een experimenteel motorrijtuig er niet toe mag leiden dat een slachtoffer daardoor in een nadeliger positie komt dan het geval zou zijn geweest als er alleen reguliere motorrijtuigen bij het ongeval betrokken zijn.

Bij een ongeval is de eigenaar (of houder) van het motorrijtuig dat het ongeluk heeft veroorzaakt in beginsel aansprakelijk, tenzij er een beroep kan worden gedaan op overmacht. Voor zover het om overmacht gaat heeft de Hoge Raad reeds lange tijd geleden geoordeeld dat een gebrek aan de auto geen beroep op overmacht rechtvaardigt, ook al is de bestuurder geen verwijt te maken (HR



16 april 1942, *NJ* 1942, 394). Deze jurisprudentie is nog altijd actueel. De huidige wettelijke aansprakelijkheids- en bewijsrechtelijke bepalingen laten de rechter de ruimte om rekening te houden met de specifieke kenmerken van een geautomatiseerd motorrijtuig. Op dit moment wordt op nationaal en internationaal niveau bekeken hoe het aansprakelijkheidsrecht en de verzekeraarbaarheid geregeld zouden moeten worden op het moment dat motorrijtuigen op de markt komen waarbij het systeem de verantwoordelijkheid voor de besturing daadwerkelijk van de bestuurder overneemt. Bij experimenten als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel blijft er nog steeds een bestuurder die monitort en op elk gewenst moment kan ingrijpen. Het huidige stelsel voor aansprakelijkheid zal bij deze experimenten dus niet anders zijn. Die bestuurder zal in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad in beginsel aansprakelijk zijn voor gebreken van het motorrijtuig als een ongeluk daaraan te wijten is. Om te voorkomen dat een slachtoffer in een nadeliger positie komt als gevolg van een aanrijding met een geautomatiseerd motorrijtuig, zal degene die het experiment uitvoert moeten kunnen aantonen dat hij op dit punt adequaat verzekerd is (zie hiervoor het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij artikel I, onderdeel C). Op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna: WAM) moet de bezitter en kentekenhouder van een motorrijtuig een aansprakelijkheidsverzekering afsluiten, waarmee een adequate verzekering gegarandeerd is. Dat geldt evenzeer voor een (deels) geautomatiseerd motorrijtuig. De schadeafhandeling wordt vergemakkelijkt doordat het slachtoffer de WAM-verzekeraar zelf kan aanspreken (art. 6 WAM). Hoofdstuk 9, onder 'Civielrechtelijke rechtelijke aansprakelijkheid bij ongevallen', van de memorie van toelichting is hierop aangepast.

4. Bevoegdheden en bestuursorganen

In overeenstemming met het advies van de Afdeling is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister van IenW) aangewezen als bevoegd gezag voor de vergunning in plaats van de RDW. Dit heeft een aantal consequenties voor het wetsvoorstel.

In het voorgestelde artikel 149aa, tweede lid, WvW 1994 wordt artikel 149a, tweede lid, WvW 1994 niet van toepassing verklaard. De RDW is op grond van dat artikel als enige instantie bevoegd om ontheffing van motorrijtuigeisen te verlenen. Voor een experiment met een motorrijtuig met een bestuurder die zich niet achter het stuur bevindt kan de Minister van IenW in de vergunning ook ontheffing van motorrijtuigeisen geven. Met het buiten toepassing verklaren van artikel 149a, tweede lid, WvW 1994 wordt voorkomen dat er twee afzonderlijke besluiten nodig zijn voor een experiment met een bestuurder die zich niet achter het stuur bevindt. Dat zou extra lasten met zich brengen en maakt het proces nodeloos complex. De RDW is wel de partij die vanwege zijn expertise de vergunningaanvraag in behandeling zal nemen en de vergunning zal voorbereiden, maar de uiteindelijke verlening van de vergunning vindt dus plaats door de Minister van IenW.

Doordat de Minister van IenW bevoegd gezag voor de vergunning wordt, is het voorgestelde artikel 149aa, derde lid, (artikel I, onderdeel C) aangepast waardoor een vergunning waarbij wordt afgeweken van andere wetgeving, alleen kan worden verleend in overeenstemming met de Minister die het aangaat. In de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel werd nog gesproken over het verlenen van toestemming door de Minister die het aangaat.

Verder zijn er in verband met de wijziging van het bevoegd gezag nog enkele andere technische wijzigingen doorgevoerd, waaronder het aanpassen van artikel I, onderdeel D, het schrappen van onderdeel E, en is onderdeel F geletterd E.

Artikel I, onderdelen C en D, van het wetsvoorstel zijn aangepast. Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel is geschrapt en daarmee is onderdeel F geletterd E. Hoofdstuk 1, hoofdstuk 2, paragrafen 2.3 en 2.4, hoofdstuk 4, hoofdstuk 7 en de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting zijn overeenkomstig aangepast.

5. Redactionele opmerkingen

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel het verbinden van voorwaarden aan de vergunning vervangen door het verbinden van voorschriften en beperkingen aan de vergunning. De memorie van toelichting is overeenkomstig aangepast.

Eveneens wordt een wijziging van artikel 151 in het wetsvoorstel voorgesteld om tot uitdrukking te brengen dat de kosten van behandeling van de aanvraag om een vergunning ten laste van de aanvrager kunnen worden gebracht.

In het wetsvoorstel is hiervoor onderdeel F aan Artikel I toegevoegd en is het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting aangepast.

6. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere wijzigingen door te voeren.

In artikel 149aa, zevende lid, (artikel I, onderdeel C) is de mogelijkheid om bij ministeriële regeling



regels te stellen over de indiening en de behandeling van de aanvraag uitgebreid met bij welk bestuursorgaan de aanvraag wordt ingediend, de wijze waarop de aanvraag geschiedt en de bij de aanvraag te verstrekken gegevens en bescheiden. Daarmee is het voorgestelde artikel 150, derde lid, (artikel I, onderdeel E) komen te vervallen.

Artikel I, onderdelen C en E, van het wetsvoorstel is aangepast en het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is overeenkomstig aangepast.

In artikel 149ab, tweede lid, onder h, (artikel I, onderdeel C) is verduidelijkt dat in ieder geval het voorschrift wie de bestuurder is en waar de bestuurder zich bevindt aan de vergunning wordt verbonden ten behoeve van de handhaving en opsporing. Ook kan het voor de handhaving en opsporing van belang zijn om voorschriften te stellen ten aanzien van het ter beschikking stellen van bepaalde data van het motorrijtuig in geval van incidenten of ongevallen. Voor zover data wordt verzameld, dient dat uiteraard plaats te vinden binnen de kaders van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) en de Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119).

Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel is aangepast en par. 2.4 van het algemeen deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting zijn overeenkomstig aangepast.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



Advies Raad van State

No. W14.17.0062/IV

's-Gravenhage, 23 juni 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2017, no. 2017000374, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in voertuigen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot het mogelijk maken van experimenten met de 'zelfrijdende auto' waarbij de bestuurder zich op afstand buiten het voertuig bevindt.

De Afdeling advisering van de Raad van State is verzocht expliciet aandacht te besteden aan de vraag of het uit een oogpunt van toepasselijkheid van tot de bestuurder gerichte voorschriften nodig is om in de begripsomschrijving van 'bestuurder van een motorrijtuig' tot uitdrukking te brengen dat deze zich ook buiten het voertuig kan bevinden. De Afdeling acht dat niet nodig, zolang er maar sprake is van een persoon die het voertuig onder controle heeft en onmiddellijk kan ingrijpen. Voordat geheel geautomatiseerde voertuigen op de openbare weg toegelaten kunnen worden, dienen de Wegenverkeerswet en internationale verdragen op het gebied van het verkeer te worden aangepast.

Daarnaast gaat de Afdeling in op de omvang en de juridische vormgeving van de experimenten en op de bevoegdheid tot verlening en intrekking van de vergunning.

De Afdeling adviseert het voorstel naar de Kamer te zenden, maar acht op onderdelen aanpassing wenselijk.

1. De 'bestuurder'

Ten tijde van de totstandkoming van de relevante verdragen en de Wegenverkeerswet c.a. was besturing van een motorrijtuig alleen mogelijk door een persoon, die in het voertuig zat. Het is dan ook logisch dat die regelingen ervan uit gaan dat er een bestuurder is die het voertuig voortdurend in zijn macht moet hebben, maar ook dat niet expliciet is bepaald dat die bestuurder zich ook in het voertuig moet bevinden.¹

Het wetsvoorstel strekt ertoe experimenten mogelijk te maken om vergaand geautomatiseerde voertuigen in het verkeer te testen met een vorm van besturing op afstand door een persoon die dan wordt aangemerkt als de bestuurder. Ervan uitgaande dat deze persoon het voertuig steeds onder controle heeft en onmiddellijk kan ingrijpen wanneer dat nodig is, valt deze situatie strikt genomen wel onder (het eerste gedeelte van) de definitie van de 'bestuurder van een motorrijtuig' van de Wegenverkeerswet: 'degene die het motorrijtuig bestuurt of degene die, overeenkomstig de bij algemene maatregel van bestuur gestelde voorwaarden, wordt geacht het motorrijtuig onder zijn onmiddellijk toezicht te doen besturen'.² De redenering in de memorie van toelichting dat de begripsomschrijving van 'bestuurder' niet uitsluit dat de bestuurder zich buiten de auto bevindt, komt de Afdeling dan ook juist voor. Doorslaggevend is dat het gaat om 'degene die bestuurt' – een persoon – die, ook als die zich op afstand van het voertuig bevindt, dat voertuig steeds onder controle heeft en onmiddellijk kan ingrijpen.

Voorzien wordt echter, en dat is ook de ambitie van de regering, dat in de toekomst voertuigen in het verkeer toegelaten zullen worden waarbij de besturing geheel autonoom plaatsvindt door een systeem waarbij de bestuurder in de vorm van een persoon geen rol meer heeft bij het voortbewegen van het individuele motorrijtuig.³ Dan is er geen 'bestuurder' in de zin van de huidige definitie in de Wegenverkeerswet en zal de wet hierop wel aangepast moeten worden. De menselijke bestuurder kan niet zonder meer door een systeem worden vervangen, omdat deze onder het huidige recht immers een centrale verantwoordelijkheid heeft voor de veilige besturing van het motorrijtuig; is die er niet meer, dan zullen vragen omtrent die verantwoordelijkheid beantwoord moeten worden.

Vooralsnog behoeft de definitie van het begrip 'bestuurder' dus nog geen wijziging, maar zodra er

¹ Bijvoorbeeld artikel 8 van het op 8 november 1968 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het wegverkeer.

² Met 'doen besturen' wordt bedoeld op de rijinstructeur die rijles geeft in een lesauto met dubbele bediening, niet op besturen op afstand.

³ In geval van 'platooning' bijvoorbeeld, waarbij de voertuigen die het eerste voertuig volgen geen bestuurder hebben, is dus aanpassing noodzakelijk.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 31 305, nr. 210.

motorrijtuigen in het verkeer worden gebracht die geheel automatisch rijden, is dat wel het geval. Ook internationale verdragen op het gebied van het verkeer behoeven dan aanpassing.

2. Omvang experimenten en vormgeving

In hoofdzaak wordt voorgesteld om concrete experimenten toe te staan waarbij zelfrijdende voertuigen zonder bestuurder aan boord in het verkeer worden getest. Het gaat daarbij primair om het scheppen van ruimte in de wetgeving voor technische experimenten. Gelet op de complexiteit van toepassing van systemen in het verkeer, tussen voertuigen met 'gewone bestuurders' en de met deze ontwikkelingen gemoeide belangen is aannemelijk dat op tamelijk grote schaal zal moeten worden geëxperimenteerd. Het wetsvoorstel is daarbij zo opgezet dat pas bij de vergunningverlening inzichtelijk wordt van welke wettelijke bepalingen ontheffing wordt verleend. Nu aan de experimenten ook risico's kleven en deze in elk geval een belasting vormen voor het normale verkeer is het echter van groot belang dat niet meer of anders wordt geëxperimenteerd dan uit oogpunt van kennisverwerving noodzakelijk is. De Afdeling maakt de volgende opmerkingen.

a. impact, experimenteerperiode en criteria voor beoordeling van de aanvraag

Uit de toelichting volgt dat de regering grootschalige experimenten wil faciliteren.⁵ De toelichting bevat echter geen indicatie van de aantallen en soorten experimenten die verwacht worden, het aantal voertuigen dat daarbij naar verwachting betrokken zal kunnen zijn, de (gemiddelde) duur van de experimenten zelf of de periode waarin experimenten mogelijk zullen zijn.⁶ De impact van de experimenten op het verkeer is daardoor niet te beoordelen, maar potentieel groot. In de tijd is de mogelijkheid voor experimenten ook niet begrensd nu niet is voorzien in een moment waarop geen aanvragen meer kunnen worden ingediend. Daar komt bij dat het wetsvoorstel wel waarborgen bevat voor een deugdelijke vergunning en de daaraan te verbinden voorschriften, maar geen concrete criteria voor beoordeling van de aanvraag of de mogelijkheid deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.⁷ Het komt de Afdeling wenselijk voor op wetsniveau duidelijke criteria vast te stellen waaraan een aanvraag moet voldoen opdat ook aanvragen die naar verwachting onvoldoende nieuwe of nuttige kennis opleveren of anderszins onwenselijk zijn, afgewezen kunnen worden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de te verwachten aantallen aanvragen, de omvang van de experimenten, de periode waarin experimenten mogelijk zullen zijn en de impact daarvan op het normale verkeer.

De Afdeling adviseert daarnaast het wetsvoorstel aan te vullen met een datum waarop de mogelijkheid om nieuwe vergunningen af te geven vervalst en criteria op te nemen waaraan een aanvraag moet voldoen.

b. maximale duur concreet experiment

Voorgesteld wordt in de vergunning te bepalen gedurende welke periode het experiment wordt uitgevoerd. Dit opent echter de mogelijkheid voor langdurige experimenten die mogelijk worden voortgezet om een andere reden dan het (nog) verwerven van nieuwe kennis.

De Afdeling adviseert in lijn met staand wetgevingsbeleid een maximale duur van de experimenten in het wetsvoorstel op te nemen.⁸

c. herkenbaarheid als zelfrijdend voertuig

De toelichting noemt als voorbeeld van een aan de vergunning te verbinden voorschrift de verplichting om de omgeving te alerteren dat het om een voertuig met een bestuurder op afstand gaat.⁹ Een dergelijk voorschrift is essentieel voor de verkeersveiligheid. Daarom geeft de Afdeling in overweging het wetsvoorstel zo in te richten dat gewaarborgd is dat verplichtingen van deze strekking aan de vergunning zullen zijn verbonden.

⁵ Toelichting, paragraaf 2.1.

⁶ Behalve dat in paragraaf 5 'Gevolgen' nog wordt gesteld dat het aantal experimenten en het aantal betrokken motorrijtuigen niet dusdanig zal zijn dat er milieugevolgen van betekenis optreden.

⁷ De grondslag voor vaststelling van een algemene maatregel van bestuur in het bestaande artikel 149a, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 geldt immers niet voor afgifte van deze vergunning.

⁸ Zie ook Aanwijzing 10b, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹ Toelichting, paragraaf 2.2.

d. aantal voertuigen per bestuurder

De bestaande begripsomschrijving van bestuurder kent nog een impliciete en voorheen vanzelfsprekende vooronderstelling namelijk dat de bestuurder één voertuig bestuurt. Bij besturing op afstand vanuit een 'control room' ontstaat technisch gezien de mogelijkheid dat één bestuurder meerdere voertuigen tegelijk bestuurt. Uit het oogpunt van verkeersveiligheid is van groot belang of meerdere experimentele voertuigen door één bestuurder bestuurd mogen worden en zo ja hoeveel voertuigen. Het gaat er immers om dat de bestuurder ook op afstand het voertuig steeds onder controle heeft en onmiddellijk in kan grijpen. De toelichting gaat niet in op de vraag of met betrekking tot het aantal voertuigen voorschriften aan de vergunning zullen worden verbonden en zo ja wat de strekking van die voorschriften zal zijn.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Risico's

De toelichting zet uiteen dat alle plichten en verantwoordelijkheden van de bestuurder, waaronder nadrukkelijk ook die van civielrechtelijke en strafrechtelijke aard, onverkort gelden als de bestuurder zich buiten het voertuig bevindt.¹⁰ De Afdeling onderschrijft de wenselijkheid hiervan, maar merkt op dat experimenten juist gericht zullen zijn op het zoveel mogelijk automatiseren van de taken van de bestuurder die zich op afstand bevindt. Systemen kunnen falen zodat aannemelijk is dat zich ongevallen kunnen gaan voordoen die zich mogelijk niet hadden voorgedaan met een bestuurder achter het stuur. Dit geldt des te sterker in een experimentele context, omdat systemen dan nog niet uitontwikkeld zijn en tot op zekere hoogte fouten zullen maken. De toelichting zet uiteen dat de bestuurder op afstand altijd kan ingrijpen als dat nodig is, dat de robuustheid van systemen uitvoerig getest wordt en dat met bepaalde veiligheidsmaatregelen het belang van verkeersveiligheid voldoende kan worden beschermd.¹¹ Hieruit volgt echter nog niet dat zich in een gegeven situatie geen ongevallen kunnen voordoen die zich niet hadden voorgedaan als de bestuurder achter het stuur had gezeten. Aannemelijk is, dat de bestuurder op afstand niet altijd exact hetzelfde zicht op de verkeerssituatie heeft als iemand die zelf achter het stuur zit en ook niet beschikt over exact dezelfde mogelijkheden tot ingrijpen. Als ter voorkoming van een ongeval razendsnel een keuze moet worden gemaakt en het in feite het systeem is dat die keuze maakt, kunnen zich ook ethische dilemma's voordoen; bestuurders in het voertuig maken mogelijk andere keuzes dan de combinatie van systeem en een bestuurder op afstand.

Aangenomen kan worden dat het reguliere aansprakelijkheidsrecht bij een ongeval met een zelfrijdende auto doorgaans dezelfde uitkomsten zal geven als bij een auto met bestuurder aan boord. De Afdeling acht, gelet op het bovenstaande, echter niet uitgesloten dat zich ongevallen kunnen voordoen die specifiek met de experimentele context samenhangende vragen over aansprakelijkheid oproepen, bijvoorbeeld of er sprake is van overmacht bij een aanrijding. In de experimentele fase gaat het in zo'n situatie niet aan de tegenpartij in een nadeliger positie te brengen dan hij zou zijn geweest als het ongeval had plaatsgevonden met een normale auto. Schade als gevolg van deze risico's horen voor rekening te komen van degene die het experiment uitvoert.

De Afdeling adviseert de toelichting gelet op bovenstaande aan te vullen en zo nodig in het wetsvoorstel vast te leggen dat in de vergunning wordt bepaald hoe wordt omgegaan met de met een experiment samenhangende extra risico's.

4. Bevoegdheden en bestuursorganen

In lijn met de bestaande wetgeving merkt het wetsvoorstel de Dienst wegverkeer (RDW) voor de vergunningverlening aan als het bevoegde bestuursorgaan, echter met een aantal belangrijke en ongebruikelijke beperkingen. Aannemelijk is dat voor deze experimenten afwijking van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften vrijwel altijd nodig zal zijn. In al die gevallen is niet alleen overleg met de minister voorgeschreven, maar heeft de RDW ook toestemming voor verlening nodig van de minister die het aangaat, doorgaans waarschijnlijk in elk geval de Minister van I&M. Opvallend is daarnaast dat niet alleen de RDW, maar ook de Minister van I&M bevoegd is om het experiment te beëindigen. Daarbij geldt dat de RDW bevoegd is tot intrekking bij niet naleving van de voorwaarden of te late start van het experiment terwijl de minister bevoegd is als de verkeersveiligheid in het geding is.¹² De Afdeling merkt op dat zich hier de vraag voordoet welk bestuursorgaan bevoegd is indien niet naleving van de voorwaarden tevens de verkeersveiligheid in gevaar brengt. Ook bergt

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.2.

¹¹ Toelichting, paragraaf 2.4., artikelsgewijze toelichting op artikel 149ab.

¹² Artikel I, onder C, artikel 149aa, eerste resp. derde lid.



deze constructie het risico in zich van tegenstrijdige besluiten.¹³

Meer in zijn algemeenheid komt de verdeling van bevoegdheden de Afdeling onnodig finzinnig voor. Kennelijk volgt uit de aard van het experiment dat beoordeling en toelating niet op dezelfde wijze als gebruikelijk aan de RDW kan worden overgelaten, maar dat het wenselijk is intensieve bemoeienis door de minister te waarborgen. Gelet op het ingrijpende karakter van deze experimenten is dat ook begrijpelijk. De Afdeling is echter van oordeel dat het dan ook voor de hand ligt bevoegdheid en verantwoordelijkheid eenduidig en volledig bij de minister neer te leggen. Zo nodig kan daarbij voorzien worden in wettelijke waarborgen voor het meewegen van de belangen en het betrekken van de deskundigheid van de RDW, bijvoorbeeld in de vorm van een overlegverplichting. De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot vergunningverlening aan de Minister van I&M te geven en daarbij zo nodig te voorzien in waarborgen voor voldoende betrokkenheid van de RDW.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

¹³ De RDW kan een door de Minister ingetrokken vergunning (eventueel enigszins gewijzigd) opnieuw verlenen waarna die opnieuw ingetrokken zou kunnen worden.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W14.17.0062/IV**

- In de artikelen 149aa en 149ab de aan de beschikking te verbinden verplichtingen niet aanduiden als ‘voorwaarden’ maar als ‘voorschriften’, zo nodig in combinatie met ‘beperkingen’ (aanwijzingen 127 en 128 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In lijn met de bestaande bepalingen ten aanzien van de ontheffing in artikel 151 tot uitdrukking brengen dat kosten van behandeling van de aanvraag om een vergunning ten laste van de aanvrager worden gebracht.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat regels gesteld worden voor experimenten op de weg met motorrijtuigen waarvan de bestuurder zich buiten het motorrijtuig bevindt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I (WIJZIGING WEGENVERKEERSWET 1994)

A

Het opschrift van Hoofdstuk VII komt te luiden:

HOOFDSTUK VII. VRIJSTELLING, ONTHEFFING EN VERGUNNING

B

In artikel 149a, eerste lid, wordt 'artikel 149b' vervangen door: de artikelen 149aa, 149b en 149ba.

C

Na artikel 149a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 149aa

1. Voor het uitvoeren van een experiment op de weg met motorrijtuigen die niet voldoen aan de krachtens artikel 71 gestelde regels en waarvan de bestuurder zich niet in het motorrijtuig bevindt, is een vergunning vereist van de Dienst Wegverkeer na overleg met Onze Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie.
2. Bij de vergunning, bedoeld in het eerste lid, kan voor zover noodzakelijk voor het uitvoeren van een experiment ontheffing worden verleend van een of meer bepalingen van:
 - a. deze wet, met uitzondering van de artikelen 5 en 6,
 - b. overige wetten voor zover het bepalingen betreft die betrekking hebben op door de bestuurder of kentekenhouder van het motorrijtuig uit te voeren taken,
 - c. de op de wetten, bedoeld in de onderdelen a en b, berustende regelingen.
3. Een vergunning waarbij een ontheffing als bedoeld in het tweede lid wordt verleend behoeft de toestemming van Onze Minister of Ministers die het aangaat of aangaan.
4. De toestemming, bedoeld in het derde lid, kan slechts worden onthouden indien de ontheffing, ook onder de voorwaarden die daaraan worden verbonden, niet verenigbaar is met het doel van het wettelijke voorschrift waarvan beoogd wordt ontheffing te verlenen.
5. De vergunning wordt aan de toezichthouders, bedoeld in artikel 159, onder a, de betrokken wegbeheerders en de Inspectie Leefomgeving en Transport gezonden.
6. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de termijn waarbinnen op de aanvraag moet worden beslist en over de toezending, bedoeld in het vijfde lid.

Artikel 149ab

1. Bij de vergunning voor een experiment als bedoeld in artikel 149aa, eerste lid, wordt in ieder geval bepaald:
 - a. een beschrijving van het experiment,
 - b. op welke wegen of weggedeelten het experiment wordt uitgevoerd,
 - c. gedurende welke periode het experiment wordt uitgevoerd,

- d. bij welke weersomstandigheden en op welke tijdstippen van de dag het experiment mag worden uitgevoerd,
 - e. van welke regels, bedoeld in artikel 149aa, tweede lid, ontheffing is verleend en, voor zover relevant, onder welke voorwaarden die ontheffing geldt,
 - f. welke veiligheidsmaatregelen voor de uitvoering van het experiment worden getroffen met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 2, eerste lid,
 - g. hoe de Dienst Wegverkeer in de gelegenheid wordt gesteld om het experiment te monitoren en te evalueren,
 - h. wie de bestuurder van het motorrijtuig is en waar hij zich bevindt.
2. De Dienst Wegverkeer kan de vergunning intrekken indien de vergunninghouder de aan de vergunning verbonden voorwaarden niet naleeft en indien de vergunninghouder niet binnen twee jaar na verlening van de vergunning met het experiment is begonnen. Onze Minister kan de vergunning in trekken als naar zijn oordeel de verkeersveiligheid als gevolg of mede als gevolg van het experiment in gevaar komt.
 3. De Dienst Wegverkeer evalueert het experiment en stelt daarvan een verslag op. Het verslag wordt aan Onze Minister gezonden.

D

Artikel 149b wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt na 'bedoeld in artikel 149a, tweede lid' ingevoegd: , of de vergunningverlening, bedoeld in artikel 149aa, tweede lid.
2. In het tweede lid wordt na 'bedoelde ontheffing' ingevoegd: of de in artikel 149aa, eerste lid, bedoelde vergunning .
3. In het vierde lid wordt na 'ontheffing' ingevoegd: of vergunning.
4. In het vijfde lid wordt na 'ontheffingen' ingevoegd: of vergunningen.
5. Het zesde lid vervalt.
6. Het zevende lid wordt genummerd tot zesde lid.

E

Na artikel 149b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 149ba

Voor de mogelijkheid van beroep ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht worden als één besluit aangemerkt:

- a. de ontheffing, bedoeld in artikel 149a, tweede lid, of de weigering daarvan door de Dienst Wegverkeer en de toestemming, bedoeld in artikel 149b, tweede lid, of de weigering daarvan door de wegbeheerder;
- b. de vergunning, bedoeld in artikel 149aa, eerste lid, of de weigering daarvan door de Dienst Wegverkeer en de toestemming, bedoeld in artikel 149b, tweede lid, of de weigering daarvan door de wegbeheerder en, voor zover van toepassing, de toestemming, bedoeld in artikel 149a, vierde lid, of de weigering daarvan door Onze Minister of Ministers die het aangaat of aangaan.

F

Artikel 150 wordt gewijzigd als volgt

1. In het eerste en tweede lid wordt 'vrijstelling en een ontheffing' telkens vervangen door: vergunning, een vrijstelling en een ontheffing.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 3. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de door de aanvrager bij de aanvraag om een vergunning, vrijstelling of ontheffing te verstrekken gegevens en bescheiden.



G

In artikel 177, eerste lid, onder a, wordt na '134, vierde lid, ' ingevoegd: 149aa, eerste lid,.

ARTIKEL II (EVALUATIEBEPALING)

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL III (INWERKINGTREDING)

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

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Door de nieuwe technologische ontwikkelingen worden steeds meer geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen verwerkt. Deze systemen kunnen de bestuurder ondersteunen bij het rijden. Ook wordt in snel tempo gewerkt aan systemen die specifieke, of zelfs alle rijtaken geheel of gedeeltelijk dan wel tijdelijk of permanent overnemen. De hoogwaardig geautomatiseerde motorrijtuigen worden ook wel omschreven als zelfrijdende auto's. Zelfrijdend vervoer wordt gezien als een grote kans om een significante bijdrage te leveren aan de doelstellingen op het gebied van zowel veiligheid als bereikbaarheid en duurzaamheid.

De verwachting is dat in de toekomst het aandeel van geautomatiseerde systemen in de besturing van motorrijtuigen alleen maar groter zal worden. Geautomatiseerde systemen zullen steeds meer taken van de bestuurder overnemen. Deze ontwikkeling zal moeten worden bekeken in relatie tot de veiligheid van de inzittenden van het motorrijtuig maar ook in relatie tot de overige verkeersdeelnemers. Om hier inzicht in te krijgen zijn experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen noodzakelijk. Voor een deel zijn deze experimenten al mogelijk op grond van artikel 149a, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 in samenhang met artikel 2a van het Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer (hierna: Boev). Dit systeem van ontheffingverlening is echter onvoldoende toegesneden op de situatie van experimenten met motorrijtuigen waarin zich geen bestuurder bevindt. Om zo'n experiment op een veilige wijze uit te kunnen voeren zijn verregaande aanpassingen aan het motorrijtuig nodig en dienen aanvullende voorwaarden te worden gesteld die deels los staan van de regel(s) waarvan ontheffing wordt verleend.

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat voor experimenten voor het testen van geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen waarin zich geen bestuurder bevindt, een vergunning kan worden verleend. Aan zo'n vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden om het experiment op een verantwoorde wijze uit te voeren. Als dat voor het experiment noodzakelijk is, kan bij deze vergunning ook van bepaalde bestaande wetten en daarop gebaseerde regelgeving worden afgeweken. Het wetsvoorstel voorziet daarmee in een uitbreiding van de reikwijdte van de huidige (ontheffings)bevoegdheid van de RDW. De reikwijdte van het afwijken van bestaande regelgeving moet zo beperkt mogelijk worden ingevuld en mag niet verder gaan dan nodig is voor het doel van het experiment. Dit houdt in dat alleen de minimaal noodzakelijke afwijkingen kunnen worden voorgesteld met een strikte doelbinding aan de uitvoering van het experiment. De RDW stuurt na afloop van het experiment een verslag van de evaluatie aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Zo ontstaat er zicht op de vraag in hoeverre de uitkomsten van het experiment aanleiding geven om over te gaan tot het aanpassen van regelgeving om het gebruik van deze systemen permanent toe te kunnen staan en onder welke voorwaarden dat gebruik is toegestaan.

Dit wetsvoorstel past ook in de wens van het kabinet om toekomstbestendige regelgeving te maken (Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10). Door de experimenteerruimte voor de zelfrijdende auto te verbreden kan beter worden bepaald voor welke ontwikkelingen nieuwe regelgeving nodig is.

2. Hoofddijnen van het wetsvoorstel

2.1 Aanleiding

Vanuit de doelstelling dat zelfrijdende auto's kunnen bijdragen aan veiligheid, bereikbaarheid en duurzaamheid wil de regering (grootschalige) experimenten faciliteren met motorrijtuigen waarbij systemen de rijtaak tijdelijk of permanent overnemen van de mens. Omdat deze systemen nog volop in ontwikkeling zijn en het nog onbekend is hoe de zelfrijdende auto er in de toekomst uit zal zien, zullen deze systemen eerst door middel van experimenten onder voorwaarden op de weg worden toegelaten. Fabrikanten kunnen dan onderzoeken hoe hun systemen werken op de weg, ook in relatie tot andere weggebruikers. Dit zal natuurlijk pas plaats vinden nadat voldoende geëxperimenteerd is in een geconditioneerde omgeving. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan daarnaast aan de hand van resultaten van de experimenten bezien of er aanleiding is om regelgeving aan te passen om deze systemen permanent toe te laten.

2.2 Probleem

Experimenten met zelfrijdende auto's op de weg zijn nodig om te zien welke invloed deze motorrijtuigen hebben op het gedrag van mens en machine (human machine interface (HMI)) in en in de nabijheid van deze motorrijtuigen. Ook zijn experimenten met zelfrijdende auto's nodig om te kunnen waarnemen welke invloed deze motorrijtuigen op de omgeving hebben. De automobiellindustrie heeft

vanuit een commercieel belang testen nodig om de effecten van deze systemen goed in beeld te kunnen brengen. De systemen moeten ook robuust zijn om specifieke Nederlandse verkeerssituaties aan te kunnen en hierin te kunnen leren (bijvoorbeeld het gebruik van spitsstroken). Voor de overheid is kennisontwikkeling op dit gebied van belang om te bepalen of aanpassing van infrastructuur of wijzigingen in de regelgeving voor het toestaan van het gebruik van deze systemen gewenst is. Ook is van belang dat OM en Politie hiermee ervaring opdoen in het kader van de handhaving.

Op 1 juli 2015 is het Boev in werking getreden. Het Boev geeft de mogelijkheid om experimenten op de weg uit te voeren met motorrijtuigen die geautomatiseerde systemen bevatten. Op grond van het Boev kan ontheffing worden verleend van technische eisen voor het testen van geautomatiseerde functies. Daarbij kan ook ontheffing worden verleend van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990). Deze systematiek is bruikbaar voor experimenten waarin de bestuurder zich in het motorrijtuig bevindt en op de conventionele wijze de besturing kan overnemen. Een experiment met een motorrijtuig waarin zich geen bestuurder bevindt, roept echter wezenlijk andere praktische vragen op, die voor een belangrijk deel losstaan van technische eisen waarvan door middel van het Boev ontheffing kan worden verleend. Het zal vaker nodig zijn om aanvullende voorwaarden te stellen om het doel van de bestaande regels ook te kunnen realiseren bij toepassing van de nieuwe technologieën. Daarnaast kunnen ook aanvullende voorwaarden nodig zijn, bijvoorbeeld om de omgeving te alerteren dat het om een motorrijtuig met een bestuurder op afstand gaat. Daarom wordt met bijgaand voorstel een speciale voorziening geïntroduceerd voor experimenten met dit type motorrijtuig, te weten een vergunningplicht voor dergelijke experimenten met daaraan gekoppeld de mogelijkheid om ook van andere voorschriften dan enkel technische eisen ontheffing te verlenen. Op grond van het Verdrag van Wenen¹ (hierna: Verdrag van Wenen) en het Verdrag van Genève nopens het wegverkeer² (hierna: Verdrag van Genève) zijn experimenten met hoogwaardig geautomatiseerde motorrijtuigen toegelaten, zij het dat er een bestuurder moet zijn die bij zo'n motorrijtuig te allen tijde in staat is om het motorrijtuig in zijn macht te hebben (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C, over artikel 149ab)).

Het is van belang om hier te constateren dat noch genoemde verdragen, noch de Wegenverkeerswet 1994 eisen dat de bestuurder zich in het motorrijtuig bevindt. Het begrip 'bestuurder' is gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, onderdeel n van de Wegenverkeerswet 1994. Die definitie zegt niets over waar de bestuurder zich bevindt of moet bevinden. Tot nog toe is er steeds impliciet van uitgegaan dat de bestuurder zich in het motorrijtuig bevindt, eenvoudigweg omdat op het moment van totstandkoming van de wetgeving besturing alleen fysiek vanuit het motorrijtuig mogelijk was. De huidige ontwikkelingen naar geautomatiseerde systemen en zelfrijdende auto's leidt ertoe dat motorrijtuigen steeds meer door systemen al dan niet van buiten het voertuig en op afstand bestuurd kunnen worden. Dit wetsvoorstel ziet expliciet op de situatie dat de bestuurder zich niet in het voertuig bevindt om het voertuig te besturen. Deze omstandigheid doet echter niet af aan zijn hoedanigheid van bestuurder van dat motorrijtuig. Dat betekent dat alle plichten en verantwoordelijkheden die in wetgeving bij de bestuurder worden gelegd ook rusten op de bestuurder die zich niet in het motorrijtuig bevindt. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid.

De nieuwe mogelijkheden die als gevolg van nieuwe technologieën voor de bestuurder ontstaan ten opzichte van een bestuurder van een conventioneel motorrijtuig, vragen om een nadere toelichting over de uitleg en toepassing van die regels, omdat deze ontwikkeling veelal niet voorzien was ten tijde van de totstandkoming daarvan.

Hierbij vallen vier categorieën gevallen te onderscheiden:

- Gevallen waarin de regel zich zonder problemen leent voor toepassing op de bestuurder op afstand, zoals het verbod op gevaarzettend verkeersgedrag, het verbod op rijden onder invloed, de eis van het bezit van een geldig rijbewijs. Ook bepalingen die medewerking van een bestuurder vereisen om gehoor te geven aan een stopteken (zie bijvoorbeeld artikel 5:19, eerste lid, Awb of artikel 51 van de Vreemdelingenwet 2000) zijn onverkort toepasbaar en toepasbaar te achten bij een bestuurder op afstand. Dat betekent bijvoorbeeld dat als het geautomatiseerde systeem niet zelf reeds reageert op zo'n stopteken, een ingrijpen van de bestuurder vereist is op straffe van overtreding van artikel 184 Wetboek van strafrecht.
- Gevallen waarin de regel per definitie geen toepassing kan vinden bij een bestuurder op afstand. Hierbij valt te wijzen op het in artikel 7 WVV 1994 neergelegde verbod voor diegene die bij een verkeersongeval is betrokken om de plaats van het ongeval te verlaten. Als een bestuurder op afstand niet aanwezig is op de plaats van het ongeval, kan hij niet aan deze bepaling voldoen.
- Gevallen waarin een regel weliswaar van toepassing kan zijn op de bestuurder op afstand doch waarbij feitelijk niet het doel wordt bereikt met het oog waarop die regel is gesteld. Voorbeeld hiervan is de eis dat opsporingsambtenaren bevoegd zijn van de bestuurder van een vervoermid-

¹ Het op 8 november 1968 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het wegverkeer (Trb. 1974, 35).

² Het op 19 september 1949 te Genève tot stand gekomen Verdrag nopens het wegverkeer (Trb. 1951, 81).

del inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden (artikel 23, derde lid, van de Wet op de economische delicten). Een bestuurder op afstand kan aan deze regel voldoen door het bewijs bij zich te hebben en dit desgevraagd ter inzage aan te bieden. Het zal echter duidelijk zijn dat daarmee niet het doel wordt bereikt dat deze bepaling beoogt te bereiken, namelijk: dat bij een ongeval direct ter plaatse duidelijkheid kan worden gegeven over de verzekering die voor het motorrijtuig geldt. Ook voor andere bepalingen op grond waarvan inzage in bepaalde bescheiden kan worden gevorderd speelt dit.³

- d. Gevallen waarbij de wettelijke bepaling weliswaar toepasselijk geacht kan worden maar onverenigbaar is met het uitvoeren van het experiment. Gedacht kan worden aan hoofdstuk V van de Wet personenvervoer 2000 over taxivervoer en artikel 2.11 van de Wet vervoer goederen met betrekking tot de verplichting dat een chauffeur in dienst moet zijn van de vervoerder.

Enkel voor de laatste categorie zal – naast de mogelijkheid om van voertuigeisen en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 af te kunnen wijken, zoals dat ook kan op grond van artikel 149a, tweede lid, WVV 1994 – een ontheffing nodig kunnen zijn voor het uitvoeren van experimenten met een bestuurder buiten het motorrijtuig. Voor de andere categorieën geldt dat de geraakte wettelijke bepalingen op zichzelf geen beletsel lijken te vormen voor uitvoering van het experiment en dus dat daarvoor geen ontheffing vereist is. Wel kan het daarbij noodzakelijk zijn om aanvullende voorwaarden te stellen om te garanderen dat aan die bepalingen kan worden voldaan (bijvoorbeeld door voorzieningen te eisen waardoor gegarandeerd is dat de bestuurder op afstand een stopteken zal kunnen waar nemen) of om te voorkomen dat schade wordt berokkend aan het belang met het oog waarop die bepalingen gesteld zijn (bijvoorbeeld door een verplichting om op het motorrijtuig informatie aan te brengen die een betrokkene bij een ongeval in staat stelt de noodzakelijke informatie over zijn wederpartij te verkrijgen).

2.3 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Op grond van de huidige regelgeving kan voor experimenten ontheffing verleend worden door de RDW op grond van artikel 149a, tweede lid, WVV 1994 in samenhang met artikel 2a Boev. Deze ontheffing heeft echter met name betrekking op motorrijtuigeisen en blijkt voor het toestaan van het rijden met een bestuurder buiten het motorrijtuig te beperkt te zijn. In overeenstemming met de kaders van de Verdragen van Genève en Wenen en de ambitie van Nederland om voorop te lopen bij de ontwikkeling van de zelfrijdende auto (Kamerstukken II 2014/15, 31 305, nr. 212) wordt daarom een vergunningstelsel geïntroduceerd voor experimenten met een bestuurder buiten het motorrijtuig. De huidige ontheffingsmogelijkheid van artikel 149a, tweede lid, WVV 1994 blijft daarbij bestaan voor experimenten met een bestuurder in het motorrijtuig.

Om bij een vergunning ontheffing te kunnen verlenen van wettelijke eisen is de toestemming nodig van de minister die het aangaat. Voor het toelaten van experimenten met een bestuurder buiten het motorrijtuig moet bijvoorbeeld worden afgeweken van de Wegenverkeerswet 1994 en daarvoor is de Minister van Infrastructuur en Milieu de minister die het aangaat. Bij de ontheffing kan ook van andere wetten (dan de WVV 1994) worden afgeweken met toestemming van de betreffende minister die het aangaat.

Een vergunning kan alleen worden verleend voor het uitvoeren van het experiment. Experimenten moeten veilig worden uitgevoerd. Er zal daarom bijvoorbeeld geen ontheffing kunnen worden verleend van artikel 5 of 6 WVV 1994 waarin kort samengevat staat dat er geen gevaarlijke situaties mogen of kunnen ontstaan. Het ligt in de rede dat voor experimenten ook geen lichtere eisen zullen worden gesteld aan de bestuurder zelf: de bestuurder dient een rijbewijs te hebben en hij mag bijvoorbeeld niet dronken zijn, dus ook van de daarop betrekking hebbende bepalingen zal geen ontheffing worden verleend. Er kan wel ontheffing worden verleend voor zover het om taken gaat die de bestuurder of kentekenhouder moet verrichten en die in het experiment niet meer uitgevoerd zouden kunnen worden, doordat de bestuurder zich niet in het motorrijtuig bevindt. Als het gaat om het overleggen van wettelijke bescheiden of het door de bestuurder meewerken aan onderzoek, hoeft daar geen ontheffing voor te worden verleend omdat de bestuurder daar ook op afstand aan kan meewerken. Wel zullen dan voorwaarden aan de vergunning verbonden kunnen worden om te garanderen dat aan het doel van deze bepalingen wordt voldaan. Dit kan discretionaire bevoegdheden van de toezichthouder betreffen. In overleg met de toezichthouders⁴ zal worden bekeken hoe hiermee voor experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen zal worden omgegaan. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

³ Bijvoorbeeld artikel 5:19, derde lid, van de Awb en artikel 1:27 van de Algemene douanewet.

⁴ Op grond van artikel 149aa, vijfde lid, zijn dit toezichthouders als bedoeld in artikel 159, onder a, WVV 1994. In die bepaling wordt onder andere verwezen naar de in de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering bedoelde personen: onder meer officieren van justitie, ambtenaren van politie en buitengewoon opsporingsambtenaren.

2.4 Risicoanalyse vooraf en monitoring

Voor het afgeven van een vergunning vindt een risicoanalyse plaats op onder andere de motorrijtuig-, infrastructuur- en gedragsaspecten van het experiment, waarbij diverse experts (de Nederlandse wegbeheerders, alsmede de SWOV voor de gedrags- en verkeersveiligheidsaspecten) in afstemming met de aanvrager de randvoorwaarden formuleert waaronder het experiment kan plaatsvinden. Ook de politie wordt betrokken bij de voorbereiding van de vergunningverlening. De RDW beslist uiteindelijk over de vergunning na overleg met de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie. De aanvrager moet bij wijze van pre-assessment een Failure Mode Effect Analysis (FMEA) overleggen, waarin naar de robuustheid van het systeem wordt gekeken. Die zal worden beoordeeld, zo nodig eerst op een afgesloten terrein. De monitoring en evaluatie van experimenten vindt formeel plaats door de RDW wat niet wegneemt dat dit in de praktijk zal plaatsvinden in afstemming met het expertteam en door de aanvrager gezamenlijk waarbij ook de effecten van de experimenten op de omgeving in de gaten worden gehouden. Expliciet wordt bij de vergunning bepaald dat als die wordt ingetrokken er geen gebruik meer mag worden gemaakt van de vergunning. Het experiment wordt direct gestopt als de verkeersveiligheid als gevolg of mede als gevolg van het experiment in gevaar komt. In dat geval moet degene die het experiment uitvoert maatregelen treffen of het experiment aanpassen om het experiment weer veilig te kunnen voortzetten. Eventuele instructies voor de wijze van uitvoering van het experiment zullen, indien nodig, ten behoeve van de verkeersveiligheid terzijde moeten worden gesteld. Mocht het experiment zonder aanpassing toch worden gecontinueerd, dan heeft de RDW de mogelijkheid om de vergunning te wijzigen of in te trekken. Ook de Minister kan als hij dat naar zijn oordeel nodig acht de vergunning intrekken als de verkeersveiligheid in gevaar komt. Het intrekken van de vergunning moet worden gezien als een ultimatum remedium. Als op een andere wijze het experiment kan worden voortgezet waarbij de Minister voldoende zekerheid heeft verkregen dat de verkeersveiligheid niet meer in het geding is, zal van intrekking kunnen worden afgezien.

De mogelijkheid voor de Minister van Infrastructuur en Milieu om de vergunning in te trekken als de verkeersveiligheid in gevaar komt, komt naast de intrekkingsbevoegdheid van de RDW te staan. De intrekkingsbevoegdheid vloeit voort uit de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister voor de verkeersveiligheid, die met zich brengt dat de Minister ook de mogelijkheid moet hebben het experiment te kunnen beëindigen op het moment dat de verkeersveiligheid in gevaar komt. Uiteraard kunnen ook resultaten van eerdere experimenten bij de evaluatie van een experiment betrokken worden. *Learning by doing* is het uitgangspunt voor het ontwikkelen van de zelfrijdende auto en de eventuele aanpassing van regelgeving.

Veilige uitvoering van experimenten

Veiligheid is een belangrijk punt bij het uitvoeren van experimenten op de weg. In de nota van toelichting bij het Besluit van 15 juni 2015 tot wijziging van het Boev (Stb. 2015, 248) is aangegeven dat een testprocedure moet worden doorlopen voordat de ontheffing voor experimenten kan worden verleend. Het gaat hier immers om nieuwe technologie. Het beoordelingsproces is in eerste instantie maatwerk, waarbij de RDW een aantal vaste processtappen zal doorlopen en waar nodig deskundigen betreft om de verkeersveiligheid te beoordelen en te borgen, in ieder geval de wegbeheerder. Ook zal het motorrijtuig op een afgesloten testfaciliteit worden getest en zal worden gekeken naar de omgeving waar getest zal worden. Deze procedure blijft ook voor het experimenteren met een bestuurder buiten het motorrijtuig bestaan. Als het motorrijtuig door de testprocedure komt, kan de ontheffing of – in het geval van een experiment met een bestuurder buiten het motorrijtuig – de vergunning wat dat betreft worden verleend.

Er zal bij het verlenen van een ontheffing of vergunning ook expliciet worden gekeken naar de eventuele gevaren voor inzittenden en andere weggebruikers. Zij moeten niet plotseling geconfronteerd worden met experimenten, of schrikken van de uitvoering van experimenten. De risico's voor de andere weggebruikers worden door het bevoegd gezag (de Dienst Wegverkeer) in overleg met de experts en toezichthouders ingeschat en de veiligheidsmaatregelen dienen daarop afgestemd te zijn. Daarnaast moet het voor de weggebruiker duidelijk zijn dat op bepaalde plekken of tijdstippen experimenten kunnen worden uitgevoerd. Bij de vergunning wordt onder andere aangegeven welke veiligheidsmaatregelen getroffen dienen te zijn als het experiment wordt uitgevoerd.

Voorts moet er bij de experimenten altijd een bestuurder zijn die permanent monitort, ongeacht of die zich in of buiten het motorrijtuig bevindt. De bestuurder kan daarbij altijd ingrijpen als dat nodig is. Door het volgen van de testprocedure, het treffen van de juiste veiligheidsmaatregelen en het monitoren door de bestuurder kan het experiment veilig worden uitgevoerd zonder dat er strijd is met de artikelen 5 en 6 WVV 1994.

2.5 Wat is het doel?

Het doel van de wetswijziging is het door middel van een vergunning onder voorwaarden kunnen toestaan van experimenten op de weg met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen waarbij de

bestuurder zich buiten het motorrijtuig bevindt, terwijl het systeem het gedrag van het motorrijtuig bepaalt. De bestuurder kan daarbij altijd ingrijpen als dat nodig is. Hierdoor kunnen geautomatiseerde functies in het verkeer worden getest zonder dat een bestuurder als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994 zich altijd in het motorrijtuig moet bevinden.

2.6 Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Om experimenten met een bestuurder buiten het motorrijtuig toe te kunnen staan, is het gewenst dat daarvoor een vergunningplicht wordt geïntroduceerd. Daarvoor is een wetwijziging vereist. Voorop staat dat experimenten op de weg veilig moeten kunnen worden uitgevoerd. Via de vergunning kunnen daarvoor specifieke voorschriften aan de vergunning worden verbonden. De experimenten kunnen in beginsel overal in Nederland worden uitgevoerd. Om de veiligheid te kunnen waarborgen is het van belang dat daarvoor eenduidige regels gelden.

3. Verhouding tot hoger recht

Het Verdrag van Wenen en het Verdrag van Genève bevatten regels over het wegenverkeersrecht. Het Verdrag van Wenen is de opvolger van het Verdrag van Genève. Op grond van artikel 30 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51) is echter ook nog steeds het Verdrag van Genève van kracht ten aanzien van landen die wel partij zijn bij het Verdrag van Genève, maar niet bij het Verdrag van Wenen. Het betreft hier verdragen die betrekking hebben op eenzelfde onderwerp. Als een van de landen partij is bij beide verdragen en het andere land bij slechts een van deze verdragen is het verdrag van toepassing waarbij beide landen partij zijn. Ook relevant is de Overeenkomst 1958⁵ op grond waarvan reglementen voor motorrijtuigeisen zijn vastgesteld. Experimenten zullen altijd moeten passen binnen de kaders van dit verdrag en de overeenkomst. De reglementen werken via Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motormotorrijtuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke motorrijtuigen zijn bestemd (PbEU 2007, L 263) (hierna: Richtlijn 2007/46/EG) door in het Nederlandse recht. Recentelijk is in het VN/ECE-overleg over verkeersveiligheid (WP1) over het Verdrag van Wenen en het Verdrag van Genève bepaald dat de hier bedoelde experimenten niet in strijd zijn met dat Verdrag zolang er te allen tijde een persoon is die als bestuurder aangemerkt kan worden, maar die zich dus wel buiten het motorrijtuig kan bevinden. Momenteel worden de Verdragen van Wenen en Genève internationaal nader bestudeerd voor het uitvoeren van experimenten waarbij een motorrijtuig helemaal zonder bestuurder kan rijden.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

Voor het verlenen van de vergunning wordt aangesloten bij de procedure van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De beslistermijn voor het verlenen van een vergunning voor experimenten voor het testen van geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen zal echter langer zijn dan de acht wekentermijn van artikel 4:13, tweede lid, Awb vanwege de tijd die nodig is om onder andere te beoordelen of het motorrijtuig zelf veilig is, hoe het motorrijtuig zich gedraagt op de weg en of het beoogde wegvak waar het experiment zal worden uitgevoerd daarvoor geschikt is. Ook de toelating en de kentekening van het motorrijtuig zijn van invloed op de doorlooptijd.

Verder zal rekening moeten worden gehouden met de benodigde toestemming van de minister die het aangaat als er bij de vergunning van bepaalde wetten ontheffing worden verleend. De termijn voor de verlening van de toestemming is in beginsel dertien weken en kan met dertien weken worden verdaagd (art. 10:31, eerste en tweede lid, Awb). De beslistermijn op de aanvraag kan bij ministeriële regeling worden bepaald.

Op de voorbereiding van de vergunning is de reguliere procedure van toepassing. Dat wil zeggen dat belanghebbenden tegen een verleende of geweigerde vergunning bezwaar kunnen maken en eventueel daarna beroep en hoger beroep kunnen instellen. Voor beroep wordt de vergunning of de weigering daarvan door de RDW, de toestemming onderscheidenlijk de weigering daarvan door de wegbeheerder op grond van artikel 149b, zesde lid, WVV 1994 en de toestemming van de minister die het aangaat als één besluit worden aangemerkt. Daarmee wordt beoogd dubbele procedures in beroep te voorkomen.

Voorts heeft de Minister van Economische Zaken mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat het kabinet wil werken aan het structureel verbeteren van regelgeving (Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10) en experimenteerbepalingen als mogelijk instrument ziet om in te spelen op

⁵ De op 20 maart 1958 te Genève tot stand gekomen Overeenkomst betreffende het aannemen van eenvormige technische eisen voor wielvoertuigen, uitrustingsstukken en onderdelen die kunnen worden aangebracht en/of gebruikt op wielvoertuigen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van goedkeuringen verleend op basis van deze eisen (Trb. 1996, 151).



nieuwe ontwikkelingen. De bredere toepassing van onder andere experimenteerbepalingen kan volgens het kabinet positieve gevolgen hebben op regelgeving. Deze ontwikkeling is eerder in gang gezet met bijvoorbeeld artikel 23.3 van de Omgevingswet. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt deze ontwikkeling voortgezet.

In dit kader wordt het voor experimenten met geautomatiseerde systemen wenselijk geacht dat van de Wegenverkeerswet 1994 en van andere wetten kan ontheffing worden verleend als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van een experiment met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen. Voor zover het discretionaire bevoegdheden betreft, zal in overleg met de toezichthouder bekeken worden hoe met deze bepalingen bij een experiment wordt omgegaan in plaats van dat van deze bepalingen wordt afgeweken. Daartoe kunnen voorwaarden aan de vergunning worden verbonden.

Na elk experiment maakt de RDW een verslag van de evaluatie van het experiment. Dat verslag wordt aan de Minister van Infrastructuur en Milieu gezonden. Deze draagt zorg voor verspreiding aan de bij de vergunningverlening, monitoring en handhaving betrokken experts en toezichthouders. De evaluatie kan aanleiding zijn voor het aanpassen van regelgeving.

5. Gevolgen

Gelet op de voorwaarden ter borging van de verkeersveiligheid waaronder een vergunning kan worden verleend, zullen er in beginsel geen nadelige gevolgen voor burgers en milieu zijn. Hoewel (grootschalige) experimenten mogelijk worden gemaakt, zal het aantal experimenten en het aantal betrokken motorrijtuigen niet dusdanig zijn, dat er milieugevolgen van betekenis kunnen optreden. Het wordt mogelijk om (grootschalige) experimenten met motorrijtuigen uit te voeren, waarbij systemen (tijdelijk) de rijtaak overnemen en er met en zonder bestuurder in het motorrijtuig kan worden getest. Deze experimenten zullen door bedrijven worden uitgevoerd. De resultaten dragen bij aan de verdere ontwikkeling van de zelfrijdende auto.

6. Uitvoering

Bij de vergunningverlening zal ook om advies van de SWOV en het CROW gevraagd kunnen worden, zoals nu ook al het geval is bij de ontheffingverlening op grond van het Boev. Om te voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens zullen de experimenten waarbij privacy een rol speelt, alleen worden uitgevoerd met toestemming van de betrokkene.

Bedrijfseffectentoets

Het doel van het wetsvoorstel is om ontwikkelingen op het gebied van geautomatiseerd rijden mogelijk te maken en is als zodanig positief voor het bedrijfsleven. Overbodige administratieve lasten en andere regeldruk wordt voorkomen door beschrijving en continue verbetering van werkprocessen. Er wordt met deze experimenteerwet geen toename verwacht van de lasten voor het bedrijfsleven. Er wordt weliswaar een nieuw vergunningstelsel voorgesteld, maar in de bestaande situatie moet voor experimenten ook al een ontheffing op grond van het Boev te worden aangevraagd. Bedrijven die van deze ontheffingsmogelijkheid gebruik willen of zullen maken, zijn als aanvrager gehouden aan aanleververeisten. Zij zijn ook degenen die de van de ontheffing gebruik kunnen maken.

Milieueffectentoets

Er worden geen significante milieueffecten verwacht als gevolg van het wetsvoorstel.

Administratieve lasten en regeldruk voor burgers

Het wetsvoorstel levert voor burgers geen administratieve lasten of regeldruk op aangezien het om bedrijfsmatige partijen gaat die geautomatiseerde en hooggeautomatiseerde motorrijtuigen willen doorontwikkelen.

Uitvoerings- en handhavingstoets

De Inspectie Leefomgeving en Transport – ILT heeft behoudens enkele inhoudelijke vragen aangegeven geen uitvoerings- en handhavingstoets op dit wetsvoorstel uit te voeren. De conclusie uit de afstemming is dat ILT een afschrift zal ontvangen van af te geven ontheffingen.

Advies Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft advies over een eerder concept van het wetsvoorstel uitgebracht. Het OM onderschrijft de verwachting dat in de toekomst het aandeel van geautomatiseerde systemen in de besturing van voertuigen zal toenemen en begrijpt de noodzaak om in dat kader op de weg te kunnen experimenteren. Het OM heeft bij het wetsvoorstel nog wel een aantal vragen.

Het OM geeft aan dat een duidelijke paragraaf over de civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid ontbreekt. Voor de zelfrijdende auto zijn met name de civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid relevant. Omdat er bij experimenten altijd een menselijke bestuurder is, die net als bij conventionele motorrijtuigen, te allen tijde in staat is om het voertuig in zijn macht te hebben, wijzigt er niets in de regels voor civielrechtelijke aansprakelijkheid en strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dit geldt dus ook voor artikel 6 WVV 1994, dat – kort samengevat – zegt dat een verkeersdeelnemer zich niet zodanig mag gedragen dat daardoor een aanzijn schuld te wijten verkeersongeval plaatsvindt met zwaar lichamelijk letsel of de dood tot gevolg. De bestuurder, ook als die zich buiten het motorrijtuig bevindt, is een verkeersdeelnemer. In hoofdstuk 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht.

Ook is voor het OM onduidelijk wie als bestuurder kan worden aangemerkt. In het wetsvoorstel is daarom in het voorgestelde artikel 149ab, eerste lid, onder h, WVV 1994 ten behoeve van de handhaving toegevoegd dat bij de vergunning voor een experiment moet worden bepaald wie de bestuurder van het motorrijtuig is en waar hij zich bevindt. In de artikelsgewijze toelichting bij dit onderdeel is opgenomen dat dit kan worden ondersteund door bijvoorbeeld bij de vergunning voor te schrijven dat daarvoor een logboek moet worden bijgehouden. De verplichtingen voor de bestuurder zelf blijven van kracht, zoals dat nu ook het geval is bij conventionele voertuigen.

Het OM vraagt zich ook af of er bijvoorbeeld een rijbewijsplicht geldt voor een bestuurder op afstand. Door nieuwe technieken is het mogelijk geworden dat een bestuurder van een motorrijtuig zich ook op andere plaatsen dan louter achter het stuur kan bevinden. De eisen die hierover aan de bestuurder zelf worden gesteld blijven onverkort van kracht, zoals ook is toegelicht in par. 2.2 en 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Dat betekent onder andere dat de bestuurder een rijbewijs moet hebben en dat hij niet dronken mag zijn.

Het OM geeft aan dat ten behoeve van de strafrechtelijke aansprakelijkheid het begrip ‘bestuurder’ van artikel 1, eerste lid, onder n, WVV 1994 moet worden aangepast omdat onder het begrip ‘bestuurder’ altijd iemand achter het stuur is verstaan. Anders dan het OM aangeeft, is het niet nodig om het begrip bestuurder van een motorrijtuig aan te passen. De bestuurder buiten het voertuig past ook onder de huidige definitie van artikel 1, eerste lid, onder n, WVV 1994 want hij is degene die het motorrijtuig bestuurt of doet besturen. Conventionele motorrijtuigen zijn nooit geschikt geweest voor besturing van buiten het motorrijtuig. Nieuwe technieken maken het echter mogelijk dat de besturing van een motorrijtuig ook van buiten het motorrijtuig kan plaatsvinden.

Voorts vraagt het OM of de WAM-plicht ook geldt voor voertuigen die aan het experiment deelnemen. Dit is inderdaad het geval. De artikelsgewijze toelichting bij het nieuwe artikel 149ab WVV 1994 is hierop aangepast.

Het OM heeft ook enkele vragen over de ontheffing. De vergunning voor een experiment met een zelfrijdende auto kan aan een persoon of bedrijf worden verleend. Bij de vergunning dient echter aangegeven te worden wie de bestuurder is en waar die zich bevindt (zie het voorgestelde artikel 149ab, eerste lid, onder h, WVV 1994). Het uitvoeren van een experiment zonder vergunning is strafbaar op grond van artikel 149aa, eerste lid, in samenhang met artikel 177, eerste lid, WVV 1994. Ook is het niet naleven van de voorschriften van de vergunning strafbaar op grond van artikel 150, tweede lid, in samenhang met artikel 177, eerste lid, WVV 1994. Beide overtredingen kunnen worden gestraft met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie (€ 4.100,-). Dit is in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel G, nader toegelicht.

Advies Politie

De Politie geeft aan niet afwijzend te staan tegen experimenten met zelfrijdende auto's op de weg. De Politie heeft een paar opmerkingen.

De Politie hecht eraan dat voorafgaand aan experimenten op de weg, voldoende geëxperimenteerd is in een geconditioneerde omgeving. Dit is een onderdeel van de bestaande testprocedure van de RDW. De vergunning voor een experiment op de weg kan pas worden verleend nadat hiervoor deze uitgebreide testprocedure is doorlopen. Zie paragraaf 2.4 voor een nadere toelichting op de testprocedure.

Ook stelt de Politie dat de (verkeers)veiligheid tijdens het experimenteren zoveel als mogelijk gegarandeerd moet zijn. Veiligheid staat voorop. Daarom is in het wetsvoorstel ook opgenomen dat bij de vergunning moet worden aangegeven welke veiligheidsmaatregelen moeten worden getroffen voor de uitvoering van het experiment met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, WVV 1994 (het voorgestelde artikel 149ab, eerste lid, onder f, WVV 1994). Hieronder vallen het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van weggebruikers en passagiers, het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan en het zoveel mogelijk



waarborgen van de vrijheid van het verkeer. Zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 149ab, eerste lid, WVV 1994.

Verder geeft de Politie aan dat de aansprakelijkheid bij een verkeersongeval en andere situaties moet zijn afgedekt. Dat is inderdaad het geval. Verwezen wordt naar de reactie op het advies van het OM in dit hoofdstuk en hoofdstuk 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Tenslotte geeft de Politie aan dat er te allen tijde een menselijke bestuurder dient te zijn, die kan reageren op signalen of situaties waar het voertuig mee te maken kan krijgen op de weg en daarmee invloed kan uitoefenen op het rijgedrag van het voertuig. Dit is voor experimenten inderdaad het geval. Onder andere in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting wordt dit benoemd.

7. Toezicht en handhaving

De uitvoering van de vergunningverlening geschiedt door de RDW na overleg met de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Veiligheid en Justitie (waaronder de politie), waarbij toestemming van de wegbeheerder vereist is en, voor zover van wettelijke voorschriften wordt afgeweken, ook toestemming van de minister die het aangaat vereist is. Ook zullen adviezen van verkeersveiligheidsexperts worden meegenomen. De toezichthouders en wegbeheerders krijgen de vergunning toegezonden vanwege de uitvoering van hun taak, waaronder ILT en de politie.

8. Financiële gevolgen

Deze wetswijziging leidt niet tot algemene verhoging van de kosten voor het uitvoeren van experimenten door het bedrijfsleven.

9. Consultatie

De concept-versie van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen is van 7 juni 2016 tot en met 1 september 2016 opengesteld voor openbare internetconsultatie. Op deze consultatie zijn twaalf reacties binnengekomen, waarvan vijf openbaar. De reacties zijn afkomstig van vijf bedrijven (waaronder Spring Innovation management), de ANWB, een wetenschappelijk instituut, een universiteit en vijf particulieren. De reacties zijn overwegend positief.

Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat de aanvankelijke gekozen uitbreiding van de bestaande ontheffingmogelijkheid voor een experiment met een bestuurder buiten het voertuig is omgezet in een vergunningplicht voor een dergelijk experiment. Door voor een vergunning te kiezen is het mogelijk om specifiekere eisen en waarborgen te kunnen stellen voor experimenten met een bestuurder buiten het voertuig. Waar insprekers vragen of opmerkingen hebben over de ontheffing, worden die beantwoord vanuit het perspectief van de vergunning voor experimenten met zelfrijdende auto's.

Definities

Een tweetal participanten brengen de definitie van 'bestuurder' ter sprake. Spring Innovation Management wijst erop dat bij een 'bestuurder' niet altijd gedacht hoeft te worden aan een mens. Een particulier geeft een beschouwing van wat hij zich voorstelt bij de definitie van 'bestuurder'. Hij gaat ervan uit dat dit in ieder geval iemand zou moeten zijn die snelheid en/of richting geeft, en indien nodig kan ingrijpen. Dezelfde particulier vraagt zich af wat wordt bedoeld met 'bepalingen inzake toezicht, handhaving en voorzieningen van strafrechtelijke aard' (de vraag is of de WAHV hieronder valt), en 'voorzieningen van strafrechtelijke aard' (deze zouden verduidelijkt moeten worden). De wetstekst is aangepast, waardoor deze bedoelde zinsnede is komen te vervallen.

Met dit wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat de bestuurder een mens is. Op dit moment wordt in internationaal verband bestudeerd of bijvoorbeeld ook de fabrikant van het systeem als bestuurder kan worden gezien als het systeem de rijtaken van de menselijke bestuurder overneemt. Dat betreft evenwel een toekomstige situatie die buiten de reikwijdte van dit voorstel valt.

Randvoorwaarden voor succes

Een particulier merkt op dat regelgeving niet altijd belemmerend hoeft te werken, aangezien er verschillende interpretaties van regelgeving mogelijk zijn. Twee bedrijven geven in het verlengde hiervan aan dat bij verzoeken tot verlening van ontheffing, ook bij aspecten van veiligheid, op open en niet-conservatieve wijze naar de geest van de wet zou moeten worden gekeken. Twee bedrijven wijzen op het belang van een efficiënte en snelle afwikkeling van administratieve en

juridische procedures in verband met het experiment, met name ontheffingsaanvragen en bezwaar- en beroepsprocedures.

Het wetsvoorstel is met name bedoeld voor het mogelijk maken van experimenten met een bestuurder buiten het motorrijtuig. Uiteraard moet bij de vergunningverlening ook naar de belangen van andere weggebruikers worden gekeken. De waarborgen hiervoor zijn in het wetsvoorstel opgenomen. De in de inspraakreactie genoemde safety case heeft betrekking op de testprocedure en valt daarmee buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Dit punt zal worden betrokken bij de ontwikkeling van de testprocedure.

Voor de afhandeling van bezwaar en beroep geldt het regime van de Awb. Gedurende zes weken kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beslist het bestuursorgaan in beginsel binnen zes weken. Vervolgens kan gedurende een termijn van zes weken beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Voor de bestuursrechter geldt geen termijn waarbinnen uitspraak moet zijn gedaan. Daarna kan gedurende zes weken hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook daarvoor geldt geen termijn waarbinnen uitspraak moet worden gedaan. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting of de wettekst.

Een kennisinstituut wijst op het belang van de ontwikkeling van een goede ontwerp- en testmethodologie. Een particulier benadrukt dat wetenschappelijk onderzoek gekoppeld zou moeten zijn aan het experiment. Gezien de interactie tussen vrachtverkeer en automobilisten adviseert deze de branchevereniging erbij te betrekken.

De hier genoemde safety case heeft betrekking op de testprocedure. De testprocedure wordt door de RDW uitgevoerd, maar is niet wettelijk verankerd. Dit heeft ermee te maken dat het in eerste instantie maatwerk is. Dit punt zal worden betrokken bij de ontwikkeling van de testprocedure en heeft niet geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting of de wettekst.

Risico's en veiligheid

ANWB benadrukt dat een kleine meerderheid van zijn leden voor het uitvoeren van het experiment is. Er wordt een positieve invloed verwacht op de veiligheid, doorstroming, milieu en rijgedrag. Wel zijn er zorgen over veiligheid van medeweggebruikers en de onbetrouwbaarheid van de techniek. Een kennisinstituut merkt op dat technische ontwikkelingen momenteel het uitvoeren van experimenten in een realistische omgeving noodzakelijk maken, om zo een wettelijk kader te kunnen creëren. Een particulier daarentegen meent dat de zelfrijdende auto eigenlijk pas kan rijden wanneer de verkeersveiligheid gegarandeerd is, en dus dan al geen experiment meer is.

Een aantal ANWB-leden alsmede een particulier geven aan over onvoldoende kennis en informatie te beschikken om te oordelen over experimenten op de weg.

Vier participanten gaan in op de randvoorwaarden die voor het slagen van het experiment van belang zijn. ANWB benadrukt het belang van een goede informatievoorziening en communicatie naar medeweggebruikers om het draagvlak voor het experiment te vergroten.

Het merendeel van de participanten benoemt het belang van het uitsluiten van risico's en het nastreven van veiligheid. De ANWB erkent het belang van praktijktesten, zeker omdat onder een groot deel van hun leden zorgen zijn over de veiligheid (m.n. overgangsfase), de techniek, het gebrek aan (mogelijkheid tot) interactie en het gebrek aan rijervaring die jonge bestuurders opdoen. Ook mogen andere weggebruikers niet tot schrikken gebracht worden.

Een particulier vraagt zich af of het, naast de RDW en de minister, wenselijk is dat de politie direct kan ingrijpen. Ook zouden volgens hem weersomstandigheden moeten meetellen voor het uitvoeren van het experiment.

Voor de vergunningverlening wordt naar een aantal veiligheidsaspecten gekeken, waardoor het uitvoeren van testen veilig kan worden uitgevoerd:

- er moet een testprocedure worden doorlopen waarbij gekeken wordt naar de veiligheid van het motorrijtuig;
- er wordt gekeken naar de gevaren voor andere weggebruikers en de benodigde veiligheidsmaatregelen dienen te worden getroffen;
- in de ontheffing voor het experiment moet worden opgenomen op welke tijden en onder welke weersomstandigheden het experiment kan worden uitgevoerd; en
- er dient bij een experiment altijd een bestuurder te zijn die het experiment monitort en te allen tijde kan ingrijpen als dat nodig is;
- bij de vergunning moet ten behoeve van de handhaving worden aangegeven wie de bestuurder is en waar hij zich bevindt.

De politie kan haar toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van motorrijtuigen onverkort toepassen bij de voertuigen waarop dit voorstel ziet.

De memorie van toelichting en de wettekst zijn hierop aangepast.

Spring Innovation Management adviseert aan te geven in hoeverre de minister bevoegd is een

onthefing in te trekken in geval van een veiligheidsrisico. Gezien de snelle handeling, zal dit intensieve betrokkenheid van het ministerie vereisen.

Dit is een terecht punt. In het voorstel is opgenomen dat de Minister van Infrastructuur en Milieu naast de RDW ook de bevoegdheid heeft om de vergunning in te trekken (artikel 149ab, tweede lid). In de toelichting bij deze bepaling is vermeld dat de minister zijn oordeel kan vormen aan de hand van informatie die hij van de wegbeheerder, de RDW of op andere manieren verkrijgt (bijvoorbeeld door actuele berichtgeving of via sociale media). Omdat de memorie van toelichting al in dit punt voorziet, heeft dit punt niet geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting of de wettekst.

Vergunningverlening

Vier participanten hebben opmerkingen of vragen over de wijze van ontheffingverlening.

Een particulier vindt de mogelijkheid tot ontheffing te ruim, omdat deze het onwenselijk vindt dat de wet ontheffing van gedragsregels en kwaliteitseisen voor de bestuurder mogelijk maakt. Een andere particulier stelt voor een clause toe te voegen die het gebruik van de ontheffing beëindigt als 'de veiligheid als gevolg of mede als gevolg van het experiment in gevaar komt'.

De vergunning voor een experiment kan alleen betrekking hebben op bepalingen waardoor het experiment niet uitgevoerd zou kunnen worden. Er zal dus niet worden afgeweken van bepalingen die zien op gedrag en kwaliteitseisen. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

Een kennisinstituut merkt op dat de door hun genoemde safety case zeer tijd- en kostenintensief is. Deze participant is van mening dat aan de veiligheid geen afbreuk wordt gedaan als de safety case alleen wordt toegepast op de worst-case scenario's.

De hier genoemde safety case heeft betrekking op de testprocedure en die wordt niet beschreven in het wetsvoorstel omdat die procedure voor deze nieuwe technologieën in eerste instantie maatwerk is.

Dit punt zal worden betrokken bij de ontwikkeling van de testprocedure, maar heeft daarom niet geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting of de wettekst.

Civielrechtelijke aansprakelijkheid bij ongevallen

Drie participanten vragen aandacht te schenken aan de aansprakelijkheid bij ongevallen. Vanzelfsprekend is de bescherming van het slachtoffer leidend bij de vraag of het aansprakelijkheidsrecht aanpassing behoeft. Naar het zich nu laat aanzien, biedt het bestaande aansprakelijkheidsrecht een slachtoffer van een ongeval met een (deels)geautomatiseerd motorrijtuig op gelijke wijze bescherming als een slachtoffer van een ongeval met een reguliere auto. De deelname van het (deels) geautomatiseerde motorrijtuig aan het verkeer levert geen wezenlijk nieuwe vragen op, gelet op het feit dat ook een reguliere auto is voorzien van veel ingewikkelde technologie. De huidige wettelijke aansprakelijkheids- en bewijsrechtelijke bepalingen laten de rechter de ruimte om rekening te houden met de specifieke kenmerken van een (deels) geautomatiseerd motorrijtuig.

Ontwikkelperspectief

Naarmate bij motorrijtuigen die op de reguliere markt beschikbaar komen meer taken geautomatiseerd zijn, rijst vaker de vraag wie aansprakelijk is bij ongevallen. Dat kunnen naast de bestuurder ook anderen zijn, zoals de producent van de auto of van het besturingssysteem. Het onderhavige wetsvoorstel loopt op deze situatie niet vooruit omdat de ontwikkelingen voor ons liggen en de uitkomst daarvan nog ongewis is. In internationaal verband vinden al discussies plaats over in hoeverre voor die toekomstige situatie het aansprakelijkheidsrecht moet worden aangepast of dat met het huidige aansprakelijkheidsrecht kan worden volstaan. Daarbij wordt ook gekeken naar de verzekeringsaspecten.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid bij ongevallen

Aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid verandert met dit wetsvoorstel niets. Dit geldt zowel voor de aansprakelijkheid die betrekking heeft op een bestuurder als voor de aansprakelijkheid die betrekking heeft op het falen van het systeem. Ook bij conventionele voertuigen kan sprake zijn van technisch falen. Het motorrijtuig kan voor een experiment automatische functies bevatten waarbij een menselijke bestuurder niet nodig zou zijn, maar omdat het een experiment is, is het verplicht toch altijd een bestuurder te hebben die te allen tijde in staat is het motorrijtuig in zijn macht te hebben. Er moet tijdens het experiment worden bijgehouden wie de bestuurder is. De bestuurder is daarmee een weggebruiker en neemt dus deel aan het verkeer. Bijvoorbeeld de artikelen 5 en 6 WVV 1994 die kort samengevat gaan over veilig rijden blijven dan ook van toepassing op de bestuurder als hij deze artikelen overtreedt.



10. Inwerkingtreding/overgangsrecht

Het wetsvoorstel heeft directe werking. Er is niet voorzien in overgangsrecht. De ontheffingen die tot nu toe zijn verleend op grond van artikel 149a, tweede lid, WVV 1994 worden niet geraakt door dit wetsvoorstel. De invoering van de vergunning, bedoeld in het voorgestelde artikel 149aa WVV 1994, laat de reeds verleende en toekomstige ontheffingen op grond van artikel 149a ongemoeid.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

De Wegenverkeerswet kent vrijstellingen en ontheffingen. Met het wetsvoorstel wordt een vergunningstelsel geïntroduceerd. Het opschrift van hoofdstuk VII wordt daarom aangepast.

Onderdeel B

Artikel 149a, eerste lid, WVV 1994 geeft aan wie als wegbeheerder moet worden aangemerkt voor de ontheffing. Voor de ontheffing en vrijstelling op grond van de WVV 1994 was dit al geregeld en met de voorgestelde wijziging komt dit ook te gelden voor de vergunning voor experimenten op grond van het nieuwe artikel 149aa WVV 1994.

Onderdeel C

Op grond van artikel 149a, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 kan door de Dienst Wegverkeer ontheffing worden verleend. Onder andere kan ontheffing worden verleend voor experimenten als bedoeld in artikel 2a van het Boev. Deze ontheffingsbevoegdheid geldt voor experimenten met een bestuurder in het voertuig. Voor experimenten met een bestuurder buiten het motorrijtuig wordt een vergunningplicht geïntroduceerd (zie daarvoor verder het algemeen deel van de toelichting) die wordt uitgewerkt in de voorgestelde artikelen 149aa en 149ab.

Artikel 149aa

Het eerste lid bepaald dat de RDW een vergunning voor experimenten op de weg met een bestuurder buiten het voertuig kan verlenen. Het gaat om experimenten met voertuigen die niet voldoen aan de krachtens artikel 71 van de WVV 1994 gestelde eisen. Dat zijn de zogenaamde voertuigeisen die zijn opgenomen in de Regeling voertuigen. Voor toegelaten voertuigen zijn geen experimenten meer nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan parkeren met een afstandsbediening (remote control parking (RCP)).

Voordat de vergunning wordt verleend dient eerst overleg met de Ministers van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie te hebben plaatsgevonden, onder andere voor de borging van de veiligheid op de weg en de handhaving. Het is immers ook voor het OM en de Politie belangrijk om nauw betrokken te zijn bij de ontwikkelingen op het gebied van geautomatiseerd rijden, zodat ook de handhaving zich in dit kader kan ontwikkelen.

Op grond van het voorgestelde tweede lid kan bij de vergunning ontheffing worden verleend van de Wegenverkeerswet 1994, overige wetten voor zover het door de bestuurder of kentekenhouder uit te voeren taken betreft en de op deze wetten berustende bepalingen. Een afwijking van wettelijke bepalingen is alleen toegestaan voor zover dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van het experiment. Voor zover het Wegenverkeerswet 1994 betreft, kan niet worden afgeweken van de artikelen 5 en 6 van die wet om strijd met internationaal recht te voorkomen. Een van de doelstellingen van de Verdragen van Genève en Wenen is immers het verbeteren van de verkeersveiligheid. Deze artikelen bepalen in lijn met de genoemde verdragen dat iemand – kort samengevat – niet onveilig mag rijden.

Wat betreft de bepalingen waarvan het nodig zou kunnen zijn om bij de vergunning ontheffing te verlenen kan worden afgeweken, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- Wet personenvervoer 2000: Hoofdstuk V van de Wet personenvervoer 2000 geeft regels over taxivervoer. In het geval er experimenten met taxivervoer zouden plaatsvinden, is het mogelijk nodig om ontheffing van de bepalingen van dit hoofdstuk te moeten verlenen. Voor de duidelijkheid wordt hierbij opgemerkt dat het om experimenten gaat en niet om regulier taxivervoer.
- Wet wegvervoer goederen: op grond van artikel 2.11 dienen bestuurders van vrachtauto's voor beroepsvervoer bij de vervoerder in dienst te zijn. Voor experimenten is het echter voor te stellen dat het bijvoorbeeld voor een vervoerder wenselijk is om gebruik te maken van bestuurders die niet bij hem in dienstbetrekking zijn, zodat de reguliere transporten met de in dienst zijnde bestuurders niet verstoord worden.

Er zijn bepalingen die een rol kunnen spelen bij de uitvoering van experimenten die specifiek betrekking hebben op toezicht en handhaving. Voor de Wegenverkeerswet 1994 kan bijvoorbeeld gedacht worden aan artikel 160 (stilhouden van het motorrijtuig en de bestuurder moet ter plekke onder andere inzage geven in zijn rijbewijs) en artikel 164 (overgifte van het rijbewijs bij opmaken proces-verbaal). Maar ook andere wetten kennen vergelijkbare bepalingen, zoals bijvoorbeeld artikel 5:19 van de Awb. Dit betreffen echter discretionaire bevoegdheden en in overleg met de toezichthouder zal worden bekeken hoe met dergelijke bevoegdheden zal worden omgegaan als het gaat om een experiment met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen. Hiervoor is geen ontheffing van de betreffende bepalingen nodig. Wel kunnen hiervoor in de vergunning aanvullende voorwaarden worden opgenomen.

Op grond van het voorgestelde derde lid is de toestemming van de minister die het aangaat vereist als bij de vergunning ontheffing nodig is van wettelijke bepalingen of daarop berustende regelingen. De toestemming dient te worden verleend voordat de vergunning door de RDW wordt verleend.

In het vierde lid wordt bepaald dat de toestemming slechts kan worden onthouden als de ontheffing ook onder de voorwaarden die daaraan verbonden worden niet verenigbaar is met het doel van de betreffende wettelijke bepaling waarvan ontheffing nodig is. Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met het voorgesteld artikel 149ab, onder e, dat voorschrijft dat bij de vergunning moet worden bepaald van welk wettelijk voorschrift mag worden afgeweken en onder welke voorwaarden. Met 'onder welke voorwaarden' wordt bedoeld dat bij de vergunning wordt aangegeven aan welke eisen voldaan moet worden in de plaats van het oorspronkelijke wettelijke voorschrift.

Op de toestemming zijn op grond van artikel 10:32 Awb de bepalingen van afdeling 10.2.1 Awb over de goedkeuring van overeenkomstige toepassing.

Voor zover het belangen als bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, WVV 1994 betreft (onder andere het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van weggebruikers en passagiers), is in artikel 149b, derde lid, WVV 1994 bepaald dat de wegbeheerder de toestemming voor de ontheffing kan weigeren als dat gerechtvaardigd is met het oog op die belangen.

Op grond van het vijfde lid wordt de vergunning aan de toezichthouders (waaronder de Politie), de betrokken wegbeheerders en de Inspectie Leefomgeving en Transport gezonden.

Het zesde lid geeft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen over de beslistermijn nadat de aanvraag is gedaan en over de toezending van de vergunning aan de toezichthouders en wegbeheerders.

Artikel 149ab

In het nieuwe artikel 149ab WVV 1994 zijn specifieke bepalingen voor een vergunning voor een experiment met een bestuurder buiten het voertuig opgenomen.

In het eerste lid van artikel 149ab WVV 1994 is opgenomen wat bij de ontheffing in ieder geval bepaald moet worden. In de ontheffing worden opgenomen het doel van het experiment (onderdeel a), op welke wegen of welke weggedeelten het experiment zal plaatsvinden (onderdeel b), gedurende welke periode het experiment zal worden uitgevoerd (onderdeel c) en bij welke weersomstandigheden en op welke tijdstippen van de dag het experiment mag worden uitgevoerd (onderdeel d). Bij de vergunning kan worden afgeweken van de in artikel 149aa, tweede lid, genoemde regels (onderdeel e). Deze afwijkingen zijn uiteraard alleen toegestaan als die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het experiment en door de te stellen voorwaarden toelaatbaar worden geacht. Ook mogen de afwijkingen niet in strijd zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen zoals het Verdrag van Genève, het Verdrag van Wenen of Richtlijn 2007/46/EG. Zo dient op grond van het Verdrag van Wenen een motorrijtuig nu nog een bestuurder te hebben en hij dient te allen tijde alle andere activiteiten dan rijden tot een minimum te beperken. Zowel het Verdrag van Genève als het Verdrag van Wenen zeggen overigens niets over de plaats waar de bestuurder zich dient te bevinden. Dat kan binnen of buiten het motorrijtuig zijn, zolang er maar een bestuurder is te allen tijde in staat is het voertuig in zijn macht te hebben. Zie hiervoor de punten 16 en 18 van het verslag van de 72ste bijeenkomst van de UNECE-Working Party on Road Safety (ECE/TRANS/WP.1/153 – Report of the 72nd session (29 March – 1 April 2016)). Momenteel worden de Verdragen van Genève en Wenen internationaal nader bestudeerd voor het uitvoeren van experimenten zonder bestuurder.

Voorts zal bij de vergunning aangegeven moeten worden welke veiligheidsmaatregelen getroffen worden (onderdeel f) voor de uitvoering van het experiment met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, WVV 1994. Die belangen zijn het verzekeren van de veiligheid op de weg, het beschermen van weggebruikers en passagiers, het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan en het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer. Door bepaalde veiligheidsmaatregelen te treffen kunnen deze belangen in voldoende mate worden beschermd.

Tijdens het experiment zal de RDW monitoren en na afloop zal de RDW het experiment evalueren met

het oog op het doel van het experiment. Hoe de RDW in de gelegenheid gesteld wordt te monitoren en evalueren, zal ook bij de ontheffing moeten worden bepaald (onderdeel g). Dit zal in ieder geval in overleg met de bij de vergunningverlening betrokken experts en vergunninghouders gebeuren. Ten behoeve van de handhaving dient ook bij de vergunning aangegeven te worden wie de bestuurder is en waar die zich bevindt. Als er wisselende bestuurders zijn, kan dit worden ondersteund door bijvoorbeeld voor te schrijven dat daarvoor een logboek moet worden bijgehouden. Naast het eerste lid kunnen op grond van het te wijzigen artikel 150, eerste lid, WVV 1994 (artikel I, onderdeel F) ook voorschriften en beperkingen aan de vergunning worden verbonden. In de nota van toelichting bij het Boev (Stb. 2015, 248, p. 4) is al vermeld dat standaard in de procedure is dat de ontheffingaanvrager al voor de verlening van de ontheffing aan de RDW moet aantonen adequaat verzekerd te zijn voor eventuele schade. Dit is ook van toepassing op de vergunning. De verzekeringsplicht op grond van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM) blijft bestaan.

Zoals uit artikel 149aa, tweede lid, onder a, blijkt, blijven bij een experiment onder andere de artikelen 5 en 6 WVV 1994 van toepassing. De strekking van deze artikelen is dat niemand zich zodanig mag gedragen dat er op de weg gevaar of hinder ontstaat of kan ontstaan en dat niemand een aan hem te verwijten ernstig ongeluk mag veroorzaken. Als hiervan toch sprake is, ligt in de eerste plaats een verantwoordelijkheid bij degene die het experiment uitvoert, om het experiment te stoppen. Verder kan de RDW de vergunning intrekken en kunnen de politie en de daartoe aangewezen ambtenaren op grond van hoofdstuk IX WVV 1994 handhaven door het motorrijtuig stil te houden (artikel 160, eerste lid, WVV 1994). Onafhankelijk van de RDW kan ook de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 149ab, tweede lid, WVV 1994 de ontheffing intrekken als naar zijn oordeel de verkeersveiligheid vanwege het experiment in gevaar komt. Deze bevoegdheid van de Minister moet worden gezien als een ultimatum remedium. In beginsel heeft het in voorkomend geval de voorkeur om na overleg met alle partijen, waaronder ook de politie, gezamenlijk met RDW te bezien of een ontheffing moet worden ingetrokken, waarna de RDW als ontheffingverlener actie kan ondernemen. Het kan echter voorkomen (bijvoorbeeld aan de hand van zeer actuele informatie over een gevaarlijke situatie) dat verkeersveiligheidssituatie dusdanig in het geding is dat de Minister zelfstandig en onmiddellijk de ontheffing wil intrekken en dat ook publiekelijk kan melden. De Minister kan zijn oordeel vormen aan de hand van informatie die hij van de politie, wegbeheerder, de RDW of op andere manieren verkrijgt (bijvoorbeeld actuele berichtgeving of via sociale media). De vergunning kan door de RDW ook worden ingetrokken als niet binnen twee jaar met de uitvoering van het experiment is begonnen.

Op grond van het derde lid maakt de RDW een verslag van de evaluatie van het experiment en zendt dat verslag aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Deze draagt zorg voor verspreiding aan de bij de vergunningverlening, monitoring en handhaving betrokken experts en toezichthouders. De evaluatie kan voor de Minister aanleiding zijn tot het aanpassen van regelgeving om het gebruik van geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen permanent toe te kunnen staan en onder welke voorwaarden dat gebruik is toegestaan.

Onderdeel D

Artikel 149b ziet op de betrokkenheid van de wegbeheerder bij de vrijstelling of ontheffing. Aan artikel 149b is waar nodig de vergunning toegevoegd, zodat de betrokkenheid ook geldt voor de vergunning op grond van artikel 149aa. Het zesde lid van artikel 149b is verplaatst naar het voorgestelde artikel 149ba. Zie voor dat laatstgenoemde artikel de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E.

Onderdeel E

Om dubbele procedures te voorkomen is in het nieuwe artikel 149ba WVV 1994 opgenomen dat de beslissing over de ontheffing op grond van het Boev en de toestemming van de wegbeheerder als één besluit moeten worden gezien in een beroepsprocedure bij de rechter. Met deze bepaling wordt voorkomen dat separaat tegen de toestemming dan wel de ontheffing moet worden opgekomen als een appellant het niet eens is met het genomen besluit. Deze bepaling staat al in artikel 149b, zesde lid, maar is met de introductie van de vergunning omwille van de duidelijkheid verplaatst naar het nieuwe artikel 149bb. In artikel 149bb is ook opgenomen dat de vergunning voor een experiment, de toestemming van de beheerder en de toestemming door de minister die het aangaat eveneens als één besluit moeten worden gezien in een beroepsprocedure bij de rechter. Daarmee worden dubbele procedures voorkomen.

Onderdeel F

Aan artikel 150, eerste en tweede lid, is de vergunning toegevoegd waardoor de vergunning onder beperkingen kan worden verleend en aan de vergunning voorschriften kunnen worden verbonden. Ook is het verboden om te handelen in strijd met de aan een vergunning verbonden voorschriften.



Op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 150 WVV 1994 kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over de indieningsvereisten voor een aanvraag om een vergunning, ontheffing of vrijstelling.

Onderdeel G

In artikel 177, eerste lid, WVV 1994 zijn bepalingen opgenomen waarvan overtreding gestraft wordt met een hechtenis van ten hoogste twee maanden of een geldboete van de tweede categorie (€ 4.100,-). Hieronder valt onder andere het overtreden van de voorschriften die aan een vergunning, vrijstelling of ontheffing verbonden zijn (artikel 150, tweede lid (nieuw)). Vergelijkbaar hiermee is het niet hebben van een benodigde vergunning voor een experiment met een bestuurder buiten het motorrijtuig. Het handelen in strijd met de vergunning is in feite niets anders dan handelen in afwijking van of zonder ontheffing. Naast deze strafbaarstelling heeft de politie uiteraard ook de reeds bestaande handhavingsmogelijkheden, bijvoorbeeld als zich bijvoorbeeld gevaarlijke situaties voordoen (artikel 5 WVV 1994). Vanwege deze redenen wordt ervan uitgegaan dat de strafbaarstelling van artikel 177, eerste lid, WVV 1994 voldoende effectief zal zijn.

Artikel II

De Minister van Infrastructuur en Milieu zendt binnen vijf jaar een verslag van de evaluatie aan de Staten-Generaal. Daarbij zal aan de hand van de uitgevoerde experimenten onder andere worden gekeken naar de doelmatige en effectieve werking van het instrument van de vergunning en de daarbij gestelde waarborgen voor het uitvoeren van experimenten.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,