

Vergaderjaar 2017–2018

34 838

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 juni 2017 en het nader rapport d.d. 17 november 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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

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»

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.²

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».³ 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.^{4 5} 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

² Bijvoorbeeld artikel 8 van het op 8 november 1968 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het wegverkeer.

³ Met «doen besturen» wordt bedoeld op de rijinstructeur die rijles geeft in een lesauto met dubbele bediening, niet op besturen op afstand.

⁴ In geval van «platooning» bijvoorbeeld, waarbij de voertuigen die het eerste voertuig volgen geen bestuurder hebben, is dus aanpassing noodzakelijk.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 31 305, nr. 210.

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 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.

1. De «bestuurder»

De Afdeling is expliciet verzocht of het begrip «bestuurder van een motorrijtuig» in de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WVW 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

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, experimenteelperiode en criteria voor beoordeling van de aanvraag

Uit de toelichting volgt dat de regering grootschalige experimenten wil faciliteren.⁶ 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.⁷ 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

⁶ Toelichting, paragraaf 2.1.

⁷ 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.

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.⁸ 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 vervalt 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.⁹

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.¹⁰ 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.

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.

⁸ 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.

⁹ Zie ook Aanwijzing 10b, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 2.2.

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

2. Omvang experimenten en vormgeving

a. impact, experimenteertijd 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 experimenteertijd 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 zélf 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

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.¹¹ 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.¹² Hieruit volgt echter nog niet dat zich in een gegeven

¹¹ Toelichting, paragraaf 2.2.

¹² Toelichting, paragraaf 2.4., artikelsgewijze toelichting op artikel 149ab.

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.

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 verzekerbaarheid 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 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.¹³ 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 deze constructie het risico in zich van tegenstrijdige besluiten.¹⁴

Meer in zijn algemeenheid komt de verdeling van bevoegdheden de Afdeling onnodig fijnzinnig 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.

¹³ Artikel I, onder C, artikel 149aa, eerste resp. derde lid.

¹⁴ De RDW kan een door de Minister ingetrokken vergunning (eventueel enigszins gewijzigd) opnieuw verlenen waarna die opnieuw ingetrokken zou kunnen worden.

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, WVV 1994 wordt artikel 149a, tweede lid, WVV 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, WVV 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. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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.

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,
S.F.M. Wortmann*

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,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

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.