

Fiche 4: Mededeling - Op weg naar een EU-strategie voor geautomatiseerde mobiliteit

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Op weg naar geautomatiseerde mobiliteit: een EU-strategie voor de mobiliteit van de toekomst

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 283

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0283>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet van toepassing

f) Behandelingstraject Raad

Transportraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

Deze mededeling is onderdeel van het derde mobiliteitspakket. Dit pakket moet bijdragen aan de modernisering van mobiliteit, waarbij technologische vooruitgang moet bijdragen aan een competitievere en innovatie-gerichte EU-transportindustrie, meer toegankelijke mobiliteit, en een verbetering en versterking van het aantal banen in de sector.

Met deze mededeling stelt de Commissie een brede EU-aanpak inzake geconnecteerde en geautomatiseerde mobiliteit voor (hierna *connected and automated driving*), en geeft daarbij aan dat hiermee een duidelijke, toekomstgerichte en ambitieuze Europese agenda wordt voorgesteld.

De Commissie stelt een brede strategie voor die ervoor moet zorgen dat Europa wereldleider wordt op het gebied van *connected and automated driving* en mobiliteitssystemen. Veiligheid staat centraal in het actieplan. De Commissie geeft aan dat het aantal van 25.000 verkeersslachtoffers in de EU naar beneden moet en stelt dat geautomatiseerd vervoer veiliger, schoner en goedkoper is en ook toegankelijker voor ouderen en personen die beperkt

zijn in mobiliteit, zoals gehandicapten. Verdere automatisering en het verplicht stellen van enkele automatiseringsfuncties in voertuigen biedt volgens de Commissie kansen om voor menselijke fouten te compenseren en zo de verkeersveiligheid te verbeteren.

De ambitie om van Europa een wereldleider te maken op het gebied van de uitrol van *connected and automated driving* is ingezet om zo een doorbraak te bewerkstelligen in zowel de vermindering van het aantal verkeersdoden als de schadelijke vervoersemissies en de congestie. Er wordt verwacht dat de uitrol van de autonome mobiliteit een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan de verwezenlijking van deze belangrijke maatschappelijke doelstellingen. Dit alles wel op voorwaarde dat de connectiviteit en automatisering volledig is geïntegreerd in het hele vervoerssysteem en gepaard gaat met de juiste ondersteunende maatregelen. Uiteindelijk wordt er verwacht dat dit zal leiden tot het bereiken van de zogenaamde Vision Zero-doelstelling, d.w.z. geen verkeersdoden meer op de Europese wegen tegen 2050. Om deze ambitie voor Europa werkelijkheid te laten worden geeft de Commissie expliciet aan dat op dit terrein actieve samenwerking nodig is tussen de lidstaten, de regionale en lokale autoriteiten én private spelers.

De Commissie constateert ook dat geautomatiseerde voertuigen nog niet kunnen werken zonder menselijk toezicht. Er zijn nog veel technische problemen die moeten worden opgelost om ervoor te zorgen dat het voertuig zijn omgeving volledig kan waarnemen en begrijpen en de juiste handeling kan uitvoeren zoals een menselijke bestuurder dat doet. De Commissie zal in 2018 samen met de lidstaten werken aan richtsnoeren om een geharmoniseerde aanpak te waarborgen voor nationale ad-hocveiligheidsbeoordelingen van geautomatiseerde voertuigen. Dit geldt ook voor de inzet van satellietdiensten op basis van Galileo. Daarnaast zal de Commissie samen met de lidstaten en de belanghebbenden gaan werken aan een nieuwe aanpak voor de veiligheidscertificering voor geautomatiseerde voertuigen.

Om technologische ontwikkelingen te stimuleren en de fysieke en digitale infrastructuur geschikt te maken stelt de Commissie gelden beschikbaar uit Horizon 2020 en de Connecting Europe Facility (CEF). Voor 2018-2020 staan oproepen gepland tot het indienen van voorstellen om onderzoek en innovatie voor geautomatiseerd wegvervoer te ondersteunen met een totaalbudget van 103 miljoen euro. De nadruk van deze oproepen ligt op grootschalige demonstratieproefprojecten om sterk geautomatiseerde rijsystemen voor personenauto's, efficiënt vrachtvervoer en gedeelde mobiliteitsdiensten in stedelijke gebieden te testen.

De Commissie zet zich in om te komen tot een geharmoniseerde aanpak voor geautomatiseerde voertuigen die verbonden zijn met internet, met elkaar en met de omgeving. Daarnaast wil de Commissie een verdieping inzetten inzake de omgang met data, ethiek en aansprakelijkheidskwesties en gaat de Commissie verdere initiatieven lanceren op het gebied van privacy en cybersecurity.

In de mededeling wordt ook vermeld dat de Commissie naar verwachting eind 2018 een ethische code voor artificiële intelligentie (AI) uit zal brengen. Deze niet-bindende code zal gedragsregels voor bijvoorbeeld ontwerpers, producenten en gebruikers van AI bevatten. Ook zal zij het kader voor veiligheid en aansprakelijkheid tegen het licht houden en een rapport publiceren over de gevolgen van nieuwe technologieën daarvoor. Tegen medio 2019 zal de Commissie richtsnoeren uitbrengen voor de interpretatie van de richtlijn productaansprakelijkheid om te zorgen voor rechtszekerheid voor consumenten en producenten in het geval van producten met gebreken. Dit kan ook betrekking hebben op zelfrijdende voertuigen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft een jarenlange hoge ambitie en veel kennis en ervaring op de ontwikkeling van *connected en automated driving*. Het gaat hierbij om zelfrijdende voertuigen en functies zoals die nu op de markt beschikbaar zijn en die nog niet beschikbaar zijn maar op korte en langere termijn wordt verwacht. De inzet van het Nederlandse beleid is om de breed geconstateerde en in gang gezette transities naar nieuwe mobiliteit te erkennen, te verkennen en mede vorm te geven om zodoende goed voorbereid zijn op de toekomst. Internationaal bekende voorbeelden hiervan zijn bijv. de initiatieven op het gebied van experimenteerwetgeving, testmogelijkheden en truck platooning¹. De transitie is al ingezet en heeft ook impact op verkeersmanagement, de infrastructuur en de wegbeheerders. De transitietijd moet ten volle worden benut om de kansen voor een goede maatschappelijke bijdrage te kunnen invullen, terwijl ook gedegen aandacht en aanpak wordt gezet op de zorgen en risico's die met deze ontwikkeling gepaard gaan, onder andere met betrekking tot de te beschermen belangen in de samenleving. We willen op deze wijze de transitie vormgeven naar een nieuw, slim en duurzaam mobiliteitssysteem voor de toekomst.

In het regeerakkoord van 2017 geeft het Nederlandse kabinet aan:

- Te streven naar een slim en duurzaam vervoerssysteem waarvan de delen naadloos op elkaar aansluiten.
- Het streven is dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn. Uitfasering van de fiscale stimulering van emissieloze auto's wordt in lijn gebracht met deze ambitie.
- Bij ontwerp, aanleg en onderhoud van infrastructuur al rekening te houden met zelfrijdende voertuigen en benodigde systemen in of langs de weg.
- Overheidsinformatie over verkeer wordt zoveel mogelijk via open data beschikbaar gesteld voor voertuigen, apps en reisplanners.
- Om ieders privacy te waarborgen legt Nederland spelregels vast over zeggenschap over en het gebruik van reisdata.

¹ Hierbij zijn vrachtauto's elektronisch aan elkaar gekoppeld waarbij de voorste truck de snelheid en route bepaalt. De andere trucks volgen automatisch zonder dat daar de hulp van de chauffeur voor nodig is.

- Samen met de Mobiliteitsalliantie² voert dit kabinet pilots uit om ervaringen op te doen met alternatieve vormen van vervoer en betaling, zonder dat dit leidt tot een systeem van rekeningrijden.
- We passen zo nodig wet- en regelgeving aan zodat openbaar vervoer- en taxibedrijven flexibel en vraaggericht vervoer ('mobility as a service') kunnen aanbieden. Provincies en vervoerregio's die met nieuwe vormen van doelgroepenvervoer, openbaar vervoer en deelsystemen willen experimenteren, krijgen daarvoor de ruimte.
- Het aantal verkeersdoden en -gewonden neemt de laatste jaren toe, onder meer onder kwetsbare verkeersdeelnemers zoals fietsers en voetgangers. Het aantal slachtoffers moet omlaag. Samen met (branche)organisaties, provincies, gemeenten en handhavende instanties zet het kabinet in op de realisatie van het manifest 'Verkeersveiligheid: een nationale prioriteit'.

In het kort wordt de Nederlandse aanpak voor de doorontwikkeling naar slimme mobiliteit internationaal beschreven met het acroniem ACCESS: Automated, Connected, Cooperative, Electric and Shared for Society. In Nederland wordt derhalve ingezet op een omvattende strategie met betrekking tot de innovatie op geautomatiseerde mobiliteit in het verlengde van het regeerakkoord en eerder uitgesproken ambities. Kennis en ervaring wordt gedeeld en internationaal aangewend om ervoor te zorgen dat we grensoverschrijdend verkeer met verbonden en geautomatiseerde voertuigen op een interoperabele en veilige manier kunnen ontwikkelen. Ook wordt expliciet gekeken naar welke vruchten er al op korte termijn te plukken zijn en welke lastige onderwerpen nog moeten worden besproken en beslecht. Het creëren van de juiste randvoorwaarden inzake het beschermen van data, privacy en cybersecurity zijn hier belangrijke voorbeelden van.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De door de Commissie voorgestelde strategie is qua ambitie en brede aanpak in lijn met hoe Nederland de ontwikkeling voor zich ziet. Dit wordt positief gewaardeerd. De opzet van de strategie bouwt voort op de afspraken uit de Verklaring van Amsterdam³ over *connected and automated driving*. In deze Verklaring, die in 2016 onder Nederlands voorzitterschap met alle EU-transportministers tot stand is gekomen, is een aantal concrete actielijnen specifiek afgesproken. Eén daarvan was dat een gezamenlijke en afgestemde EU-strategie zou worden ontwikkeld voor Connected and Automated Driving. Nederland beschouwt deze mededeling en de daaraan gekoppelde initiatieven in dit mobiliteitspakket als een opmaat naar de invulling van deze strategie.

De uitwerking van de Verklaring geschiedt in de periodiek gehouden informele High Level Meetings door en in de EU-lidstaten met de Commissie en de voertuigindustrie. Een andere cruciale publiek-private samenwerking is de mede door Nederland opgezette internationale

² Een brede coalitie van partijen uit de Nederlandse autowereld, de tweewielerbranche, het wegtransport en het openbaar vervoer.

Data-taskforce voor uitwisseling van veiligheidsgerelateerde voertuigdata. De ervaringen vanuit deze fora zijn zowel op politiek als op uitvoeringsniveau relevant voor de doorontwikkeling. Met name over het gebruik en de uitwisseling van data, de mate waarin deze (geanonimiseerde) data openbaar moet zijn of opgeslagen in of buiten het voertuig is veel kennis en ervaring aanwezig, die gebruikt moet worden in de uitwerking van de strategie van de EU op dit terrein. Zo zal voertuigdata bredere toepassing vergen dan uitsluitend tijdens of na een ongeval. Voor de robuustheid en bescherming van bestuurder of inzittenden zal ook tijdens de rit informatie over het gedrag van het voertuig op verantwoorde wijze aanwezig of vastgelegd moeten kunnen worden.

De EU zet zich met deze strategie in om wereldleider te zijn of te worden ten opzichte van de VS en Azië. Nederland kan met een stevige koers op dit onderwerp instemmen. Het is in Nederlands belang als ook andere EU-lidstaten zich op dit onderwerp doorontwikkelen. Dit zorgt voor een grotere markt, hetgeen een prijsdrukkend effect kan hebben op nieuwe en veiligere mobiliteit, kan leiden tot een goed functionerend internationaal mobiliteitssysteem en de mogelijkheid om met verbonden en geautomatiseerde voertuigen personen en goederen grensoverschrijdend te vervoeren. Wel moet de Commissie de concrete implicaties op (internationale en Europese) regelgeving en haar procesmatige aanpak nog nader uitwerken.

De voorstellen worden nu op hoofdlijnen geschetst en zijn veelomvattend. De reactie is daarom nu ook op hoofdlijnen. De exacte invulling van de strategie en de onderdelen vergt veel. Gezien de breedte en impact van dit voorstel zou de Commissie kunnen overwegen om een publiek-private joint undertaking op dit terrein in te richten.

Nederland vindt dat veiligheid de eerste prioriteit is en moet blijven van het voertuigbeleid⁴. Bestuurders van voertuigen en nieuwe voertuigsystemen zullen in de toekomst meer met elkaar interacteren. Nederland is daarom blij met de aandacht van de Commissie voor de wenselijk geachte uitwerking en verbetering van de mens-machine interactie (human-machine interface HMI), voor zowel binnen als buiten het voertuig. De relatie die wordt gelegd naar het strategische document van de High Level Group GEAR2030⁵ is gepast, ook voor het delen van kennis over grensoverschrijdend testen en het belang van data binnen en buiten het voertuig. Dit onderwerp vergt zeer nadrukkelijk nog nadere uitwerking in internationaal verband. De inzet van de Commissie hoe om te gaan met data moet ook in verband worden gezien met het beschermen van de belangen van de aftermarket en voertuigherstellers. Wat de ontwikkeling van de connectiviteit betreft verwijst Nederland naar haar reactie op de consultatie van januari 2018. De ontwikkeling van automatisering en connectiviteit is beide zeer nodig. De Commissie stelt terecht dat voertuig en connectiviteit niet los van elkaar kunnen ontwikkelen. Voor

³ Kst 21501-33 nr. 592.

⁴ Zie ook de separate BNC-fiches m.b.t. COM (2018)293 en COM (2018)286.

⁵ https://ec.europa.eu/growth/content/commission-launches-gear-2030-boost-competitiveness-and-growth-automotive-sector-0_en

Nederland is van het grootste belang dat geen gedelegeerde handelingen worden uitgewerkt die een techniek verplicht stellen ten koste van de mogelijkheden van een andere (toekomstige) techniek. Bij het mogelijk maken van multibrand truckplatooning zal zorgvuldig moeten worden afgewogen welke regelgeving momenteel noodzakelijk is.

De ontwikkeling naar 5G vindt Nederland van groot belang, omdat 5G onder meer voorziet in veel snellere verbindingen en grotere betrouwbaarheid. Connectiviteit krijgt vorm in een samenspel tussen telecombedrijven, ICT- en internetbedrijven en eindgebruikers. De Commissie kan dit faciliteren. Nederland wil dat 5G-toepassingen nationaal en internationaal beschikbaar komen, ook voor de ontwikkeling naar geautomatiseerde voertuigen die met elkaar moeten kunnen communiceren, bijvoorbeeld in drukke gebieden.

De relatie tussen geautomatiseerde voertuigen en kwetsbare verkeersdeelnemers is een voor Nederland zeer relevant onderwerp.

Nederland ziet graag dat de Commissie in relevante programma's en voorstellen (onder meer HorizonEurope) voldoende aandacht geeft aan de interactie tussen (slimme) voertuigen en andere verkeersdeelnemers.

Voertuigen zullen in de toekomst voor een steeds groter deel uit software bestaan. Nederland zet zich ervoor in dat de typegoedkeuring van deze nieuwe generatie voertuigen daar rekening mee kan houden, zodat bij tussentijdse aanpassingen (updates) een nieuwe beoordeling kan worden gedaan. Dit stelt nieuwe eisen aan het proces, terwijl een gelijk speelveld moet worden gegarandeerd. In Nederland wordt hier al door de RDW, het CBR en het Ministerie van IenW aan gewerkt, waarbij kennis van systemen en gedrag van bestuurders worden gecombineerd voor de nieuwe generatie voertuigen. Dat is zeker noodzakelijk voor de informatiebeveiliging of cyber security. De richtlijnen die daarvoor recent in VN-ECE verband zijn opgesteld⁶ moeten worden uitgevoerd en aangevuld. In lijn met de cybersecurityverordening zouden systemen en software daarvoor gecertificeerd moeten worden. Het is de inzet van Nederland dat ook bij de Europese doorontwikkeling van de typegoedkeuring gebruik wordt gemaakt van deze inzichten en ontwikkeling.

Ten aanzien van verkeersveiligheid wil Nederland de Commissie wijzen op de steeds relevantere internationale ontwikkelingen in het VN-ECE Global Forum for Road Traffic Safety. Dit is de groep die op dit moment een voorstel voor een Resolutie voor hoog- en volledig geautomatiseerde voertuigen voorbereid. In deze resolutie wordt onder andere aangegeven hoe de verkeersverdragen van Genève en Wenen moeten worden gelezen in het kader van geautomatiseerde voertuigen. Deze resolutie schept de door het kabinet gewenste mondiale kaders voor de doorontwikkeling. De uitkomsten van dit Global Forum moeten daarom worden betrokken bij de Europese uitwerking van voertuigeisen. Nederland roept de Commissie op om op iteratieve wijze met de lidstaten en de industrie samen te komen tot voertuigeisen voor de

⁶ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp29/wp29resolutions/ECE-TRANS-WP29-1140e.pdf>

nieuwe generatie automatisch rijdende voertuigen. Dit op een wijze die verder gaat dan techniek alleen; een invulling die recht doet aan veilig gebruik van die voertuigen door gebruikers en verkeersdeelnemers in en om het voertuig, waarbij opgedane kennis en ervaring van nieuwe systemen op een veilige manier op de markt kunnen worden gebracht en waarbij gebruikers kunnen en mogen vertrouwen op verkeersveilig gebruik.

De nieuwe mobiliteit zal ook effect kunnen hebben op de arbeidsmarkt. Nederland vindt het belangrijk om werknemers en burgers op deze verandering voor te bereiden en steunt daarom de aangekondigde trajecten en analyses van de Commissie op dit terrein van onderwijs en werkgelegenheid.

Ten aanzien van AI heeft het kabinet eerder al het onderzoek verwelkomt van de Commissie ter beantwoording van de vraag of de EU- en nationale aansprakelijkheidswetgeving geschikt zijn om toe te passen op nieuwe technologieën zoals Internet of Things-apparaten en AI. De Commissie kondigde eerder al aan een expertgroep op te richten over aansprakelijkheid en nieuwe technologieën. Nederland neemt hieraan deel.

Tot slot vindt het kabinet het belangrijk om tot een bredere internationale aanpak te komen om AI-vraagstukken te beantwoorden. Digitale toepassingen en ook de ontwikkeling van verbonden en geautomatiseerde voertuigen zijn bij uitstek grensoverschrijdend. Het is daarom belangrijk om mondiaal afspraken te maken over de ethische uitgangspunten bij de ontwikkeling van AI-toepassingen, ook voor zelfrijdende voertuigen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Andere lidstaten zullen in het verlengde van de Verklaring van Amsterdam in beginsel een positieve grondhouding hebben voor het samenwerken op het gebied van geautomatiseerde mobiliteit. Wel zal er nog discussie zijn over de verdere uitwerking en invulling van de strategie. Met name de lidstaten met een grote voertuig- en verbrandingsmotor-maakindustrie kunnen terughoudend zijn met de transitie naar *automated* en/of elektrisch rijden. Dit om de gevestigde industriële belangen en bijbehorende arbeidsomvang te beschermen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De grondhouding met betrekking tot de bevoegdheid van de mededeling is positief. Deze mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen, te weten vervoer, milieu, interne markt en energie. Ten aanzien van deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Zie respectievelijk artikel 4, lid 2, onder g, artikel 4, lid 2, onder e, artikel 4, lid 2, onder a, en artikel 4, lid 2, onder i van het VWEU.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling. Voor de ontwikkeling naar een interoperabel nieuw mobiliteitssysteem moeten

minimaal op Europees en soms zelf op mondiaal niveau afspraken gemaakt worden. Een gezamenlijke Europese strategie is daarom gepast.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van deze mededeling. Deze strategie zet een belangrijke mijlpaal neer voor de doorontwikkeling naar *connected en automated driving*. Het is belangrijk dat deze stap wordt gezet en dit kan alleen in Europees verband. Voor de introductie van nieuwe voertuigen die op een veilige manier onderdeel moeten uitmaken van een geheel nieuw mobiliteitssysteem zijn nieuwe marktordeningsvraagstukken en goedkeuringseisen noodzakelijk. Het is proportioneel dat de Commissie hiervoor in deze strategie een aanzet doet, waarbij zij zal samenwerken met de lidstaten en de voertuigindustrie. Bij het beoordelen van de proportionaliteit van toekomstige wetgevingsvoorstellen en gedelegeerde handelingen zal Nederland specifiek kritisch letten op het aspect techniekneutraliteit en het juiste moment om regelgeving te introduceren.

d) Financiële gevolgen

Deze mededeling heeft geen financiële gevolgen met een directe werking. Wel worden door de Commissie gelden aangekondigd en beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling en voor innovatie en onderzoek. Ook de voertuigindustrie en certificeringsorganisaties zullen in de toekomst effect kunnen ondervinden van wijzigingen in de wijze waarop voertuigen worden beoordeeld.

Activiteiten tot 2020 die worden voorgesteld zullen binnen de bestaande financiële EU-kaders worden uitgevoerd en gefinancierd uit programma's zoals Horizon2020. In geval van budgettaire gevolgen voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting. Voor de activiteiten na 2020 zal men binnen het nog uit te onderhandelen Meerjarig Financiële Kader 2021-2027 dienen te blijven en voor zover nodig maakt het kabinet een voorbehoud op de voorgestelde activiteiten. Indien er sprake zou zijn van kosten voor Nederland, dan zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Geen gevolgen voor regeldruk (inclusief administratieve lasten). De ideeën rondom certificering bevinden zich in de innovatiefase.