

Vergaderjaar 2014–2015

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 212

Ontvangen ter Griffie op 23 januari 2015.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur is aan de Kamer overgelegd tot en met 20 februari 2015.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan niet eerder worden gedaan dan op 21 februari 2015.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2015

Op 16 juni 2014 heb ik aangekondigd (Kamerstuk 31 305, nr. 210) dat ik in Nederland een stimulerend klimaat voor de verdere ontwikkeling van de zelfrijdende auto wil scheppen, onder meer door grootschalige testen met zelfrijdende auto's op de openbare weg mogelijk te maken. Tegen deze achtergrond bied ik u hierbij de regelgeving aan die dit juridisch mogelijk maakt. Ook informeer ik u over de activiteiten die ik onderneem om internationaal voorop te lopen in deze innovatieve ontwikkeling.

Nederland geeft ruimte aan innovatieve mobiliteitsoplossingen

De zelfrijdende auto is een geweldige innovatie, waarvan ik verwacht dat die veel gaat betekenen voor onze mobiliteit. De auto zal stapsgewijs steeds slimmer worden en zal in de toekomst in steeds meer situaties, steeds meer van onze rijtaak overnemen. Deze ontwikkeling loopt samen op met de ontwikkeling dat auto's steeds meer onderling en met installaties langs de weg communiceren. Ik wil graag dat Nederland als testland voor zelfrijdende auto's en voor Intelligente transportsystemen (ITS) een voedingsbodem is voor al dit soort innovatieve ontwikkelingen en deze ontwikkelingen faciliteren zonder alles vooraf dicht te regelen. Dit sluit aan bij het lange termijn perspectief dat ik samen met bedrijfsleven en overheden heb gecreëerd in de vorm van de Routekaart Beter Geïnformeerd op Weg (Kamerstuk 31 305, nr. 207).

Ik speel daarmee in op innovatieve ontwikkelingen die op korte en lange termijn helpen bij het verbeteren van de doorstroming van het verkeer, het verbeteren van verkeersveiligheid en het zuiniger rijden. In de verre toekomst hebben zelfrijdende auto's mogelijk een nog grotere maatschappelijke impact. Denk aan het anders besteden van reistijd, meer- en betere mobiliteit voor ouderen of mensen met een beperking, ander ruimtegebruik in de stad omdat auto's zichzelf kunnen parkeren en veranderingen in het mobiliteitssysteem.

Juridisch mogelijk maken van zelfrijdende voertuigen op de openbare weg

Het Besluit ontheffingverlening exceptionele transporten biedt nu beperkt ruimte voor kleinschalige testen en demonstraties. Met voorliggend voorstel om dit Besluit aan te passen maak ik grootschalige testen met zelfrijdende auto's op de openbare weg mogelijk. Kern is dat de Dienst Wegverkeer (RDW) de bevoegdheid krijgt om voertuigen met innovatieve, geautomatiseerde elementen op de openbare weg toe te staan. De RDW kan nadere voorwaarden stellen aan de ontheffingsaanvraag, afhankelijk van het soort functionaliteit dat beproefd wordt.

Door in de praktijk ervaring op te doen met deze nieuwe systemen kunnen de systemen aan de omgeving worden aangepast en kunnen ook de mede-weggebruikers wennen aan dit nieuwe fenomeen. Bovendien kunnen we op deze manier als overheid meegroeien met de technologische ontwikkelingen. Denk aan eventueel aanpassen regelgeving (ook internationaal), (digitale) infrastructuur en rijvaardigheidseisen.

Maatwerk bij het beoordelen van testaanvragen

Bij zelfrijdende voertuigen gaat het om nieuwe technologie waarvoor op dit moment nog geen beoordelingscriteria of uitvoeringswetgeving voorhanden is. Het is daarom lastig om nu al standaard voorwaarden en eisen te stellen. Ook zijn de testaanvragen verschillend van aard. Denk bijvoorbeeld aan meerdere vrachtwagens die virtueel «treintje» rijden, maar ook aan personenauto's met geautomatiseerde functies op de snelweg of zelfrijdende voertuigen op lage snelheid in de stad/regio. De exacte ontwikkelingen laten zich moeilijk voorspellen. Afhankelijk van het soort functionaliteit dat wordt beproefd geldt dat de keuring en voorwaarden bij de ontheffing hierop worden afgestemd in overleg met de wegbeheerders. Hiermee wordt maatwerk geleverd, waarbij de veiligheid afdoende wordt geborgd. Te denken valt aan tijdstip op de dag, locatie, type weg, getrainde bestuurders, interactie met andere verkeersdeelnemers, weersomstandigheden, eventueel fysieke begeleiding, maar ook aan een aanvullende verzekeringsplicht. Daarnaast richt het CROW een werkgroep in met wegbeheerders en verkeersveiligheidsexperts van onder andere de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) om deze nieuwe vorm van mobiliteit te helpen beoordelen.

De RDW heeft een loket geopend waar partijen die geïnteresseerd zijn in het testen op de openbare weg een ontheffingsaanvraag kunnen indienen en vragen kunnen stellen. Het beoordelingsproces is in eerste instantie maatwerk waarbij de RDW een aantal vaste processtappen doorloopt. Het proces start met een beoordeling van de functionele omschrijving en de risicoanalyse van de aanvrager. Als gebleken is dat het systeem op papier voldoet, worden op een afgesloten testfaciliteit dezelfde functionaliteiten getest die de aanvrager op de openbare weg wil beproeven. Onderdeel hiervan is een «stresstest» waarbij op het afgesloten terrein de robuustheid van het systeem zowel technisch als functioneel wordt getest. Op de openbare weg worden dus technieken beproefd die op afgesloten terrein zijn getest en robuust zijn gebleken. Dit wordt expliciet getoetst door de RDW. Daarnaast besluit de RDW in overleg met wegbeheerder(s) over de meest geschikte testlocaties en worden waar nodig waarborgen getroffen voor een veilige deelname aan het verkeer.

Faciliteren van vijf concrete testaanvragen

Sinds ik mijn ambities heb gepresenteerd zijn vele initiatieven tot mij gekomen. Dit heeft tot nu toe al geleid tot vijf concrete testaanvragen:

- TLN organiseert samen met Scania in februari 2015 een platooning demo van zelfrijdende vrachtauto's.
- TNO bereidt samen met onder andere DAF, het Havenbedrijf Rotterdam en Transport en Logistiek Nederland (TLN) een test voor met meerdere autonome vrachtwagens die virtueel «treintje» rijden eerste helft 2015.
- De provincie Gelderland en de Wageningen UR verkennen de mogelijkheden van zelfrijdende voertuigen in het gebied Foodvalley voor eind 2015.
- Het Rail cluster van het Transport Instituut van de TU Delft is van een plan een technische test uit te voeren in 2015 met zelfrijdende auto's op een fietspad in het Mekelpark als onderdeel van een project waarin zelfrijdende auto's worden gebruikt als natransport voor treinreizigers.
- The Dutch Automated Vehicle Initiative (DAVI), die de demonstratie heeft georganiseerd waarmee ik eind 2013 heb meegereden op de A10, wil in 2016 een nieuwe demonstratie laten zien.

Uiteraard verleent de RDW een ontheffing voor het uitvoeren van de test pas als de aanvragers het beoordelingsproces met goed gevolg hebben doorlopen. De ervaring met concrete testaanvragen wordt gebruikt om de procedure te verdiepen en te verrijken. Ook worden ervaringen internationaal uitgewisseld.

Internationaal samenwerken voor volgende stap

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk ervaring op te doen met zelfrijdende voertuigen. Dit is een opmaat naar het internationaal (juridisch) mogelijk maken van marktintroductie van deze voertuigen. Hierbij moet een lappendeken aan regelgeving en standaarden worden voorkomen. Nederland wil hieraan meewerken samen met de internationale industrie, wegbeheerders en overheden.

Nederland stelt zich actief op in internationale verbanden zoals de United Nations Economic Commission for Europe waar de wijziging van het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer wordt besproken. Deze is nodig is om de marktintroductie van zelfrijdende auto's op termijn mogelijk te maken. In dit verkeersverdrag staat nu dat de bestuurder volledige controle moet hebben over het voertuig. Het Verdrag biedt overigens wel ruimte voor het testen van innovatieve toepassingen zoals de zelfrijdende auto.

Aansprakelijkheid is een ander belangrijk juridisch thema dat (mede) in internationaal verband moet worden gezien. De mogelijke aansprakelijkheidsimplicaties van de zelfrijdende auto zullen in sterke mate afhangen van factoren zoals:

- de mate van automatisering (kan de bestuurder de controle overnemen?);
- de verwachtingen die de autofabrikant wekt van het systeem;
- of sprake is van communicatie met andere voertuigen en/of infrastructuur.

Aangezien de techniek nog volop in ontwikkeling is, is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de noodzaak tot het aanpassen van het aansprakelijkheidsrecht. In de testfase volstaat het huidige aansprakelijkheidsrecht. Standaard in de procedure zal zijn dat de ontheffingaanvrager al voor de verlening van de ontheffing aan de RDW moet aantonen adequaat verzekerd te zijn voor eventuele schade.

Om een goede rol te kunnen spelen in het internationale speelveld is mijn ministerie nadrukkelijk op zoek naar de input van autofabrikanten, toeleveranciers en nieuwe spelers. Dit doe ik om inzicht te krijgen in wat

zij nodig hebben aan kennisontwikkeling en eventueel aan regelgeving en standaarden om deze ontwikkeling verder te brengen. Bijvoorbeeld in de zogenaamde «Amsterdam- groep» waarin onder leiding van Nederland samen wordt gewerkt met o.a. fabrikanten, Europese wegbeheerders en grote steden in Europa. Daarnaast door betrokkenheid bij een werkgroep van het World Economic Forum bij het opstellen van een roadmap Self-driving vehicles en door Nederlandse deelname aan het Coöperatieve ITS platform van de Europese Commissie.

Op kennisgebied tot de top van de wereld behoren

Voor het ondersteunen van de praktijktesten en onze internationale inzet moeten tal van vragen beantwoord worden. Zo laat ik op dit moment onderzoek doen naar de beperkingen van het Verdrag van Wenen, aansprakelijkheid, de impact op de verzekeringssector, verkeersveiligheid, cybersecurity en een verkenning van de impact op het bestuurdersgedrag. Er volgen nog onderzoeken naar de impact op de (digitale) infrastructuur en privacy. Om de onderzoeken concreet en bruikbaar te maken worden de resultaten steeds gekoppeld aan de ervaring met de testen.

Naast deze onderzoeken gaat het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid via een aantal lange termijn scenario's de maatschappelijke impact van de zelfrijdende auto in kaart brengen. Deze scenario's kunnen zicht geven op de kansen en consequenties. Met name naar de maatschappelijke effecten op langere termijn is wereldwijd weinig onderzoek gedaan. Met de inzet van het KiM wil Nederland ook op dit kennisgebied bij de top van de wereld horen.

Ook onderzoek ik of we een community of early adopters kunnen inrichten voor inzicht in ervaring van gebruikers. Uit onderzoek¹ blijkt dat één op de vijf Nederlanders verwacht dat er in 2030 zelfrijdende auto's in het straatbeeld te zien zijn. Ook blijkt dat Nederlanders sterk verschillen in hun bereidheid het stuur uit handen te geven. Zo zou 50% het jammer vinden als ze zelf niet meer de auto hoeven te besturen. Wat vooral opvalt, ook uit onze eigen analyses, is dat er nog veel vragen en onduidelijkheden zijn bij gebruikers. Een community of early adopters kan ons helpen die vragen beter in kaart te brengen en mensen mee te nemen in deze ontwikkeling. We denken hierbij ook aan early adopters in het bedrijfsleven die het eerste van dit soort toepassingen kunnen profiteren.

Al dit soort vragen spelen wereldwijd. Om kennis te delen worden de onderzoeksresultaten internationaal beschikbaar gesteld. Zo beogen we ook op het gebied van kennisontwikkeling een koploperspositie te vervullen. Connecting Mobility, dat uitvoering van de Routekaart Beter Geïnformeerd Op Weg faciliteert, coördineert de nationale kennisagenda voor het ondersteunen van de praktijktesten, implementaties van automatisch en connected rijden. Met bedrijven wordt ook gesproken over de wijze waarop de EC ook kennisontwikkeling op dit terrein kan stimuleren, bijvoorbeeld via Horizon 2020.

Nederland als koploper voor innovatieve mobiliteit

Vanwege ons fijnmazige wegennet van hoogwaardige kwaliteit en de aanwezigheid van veel technologische kennis is Nederland de ideale proeftuin voor zelfrijdende voertuigen. Ditzelfde geldt voor het uittesten van nieuwe technieken waarbij auto's met elkaar en de wegwijk communiceren. Ik wil deze kennis en expertise internationaal verzilveren. Een

¹ Bureau Connected Strategische Veranderingsprocessen, november 2014.

mooi nieuw exportproduct. Nederland huisvest goede faciliteiten zoals het RDW testcentrum, het automotive cluster in Helmond (met innovatieve verkeerscentrale) en de ITS corridor die nu samen met Duitsland en Oostenrijk wordt ontwikkeld. Deze corridor wordt geschikt gemaakt voor het beproeven van coöperatieve intelligente systemen en automatisch rijden. Ook wordt in Nederland goed samengewerkt tussen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Zo werken we samen in het programma Beter Benutten aan het verbeteren van dynamische reisinformatie en rijtaak-ondersteuning aan weggebruikers via hun smartphone. Daarnaast onderzoekt Noord-Holland met een autofabrikant de opties voor communicatie tussen de auto en verkeersinstallaties.

Ik promoot persoonlijk internationaal Nederland als testland voor innovatieve mobiliteit. Zo ga ik in februari op werkbezoek bij BMW en spreek ik in maart met CEO's van de Europese autofabrikanten in de board van de ACEA over mijn ambities om Nederland het testland te laten zijn voor innovatieve mobiliteit. Ik ga ze bevragen welke kennis en of kaders zij ten behoeve van zelfrijdende auto's op Europees niveau wenselijk achten. Deze inbreng wil ik als handvat gebruiken om het initiatief te nemen op Europees niveau. Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie begin 2016 biedt goede mogelijkheden dit bij andere EU-lidstaten onder de aandacht te brengen.

Ik trek ook samen op met bedrijfsleven, maatschappelijke partners en kennisinstellingen om deze propositie voor Nederland gezamenlijk verder uit te werken en uit te dragen. Denk aan partijen zoals AutomotiveNL, DITCM, ANWB, TLN, en de 3TU's, gefaciliteerd door Connexx.

Tot slot

De voorlegging van het ontwerpbesluit² geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure in artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994 en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd en vervolgens zal worden vastgesteld. Op grond van het genoemde wetsartikel geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Een afzonderlijke aanbiedingsbrief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl