Beleidskompas wijziging wet- en regelgeving testen voor typegoedkeuring

1. Wat is het probleem?

Nederland heeft altijd een vooraanstaande rol gehad in de ontwikkeling van geautomatiseerd vervoer, mede vanwege de kansen voor het Nederlandse mobiliteitssysteem. In 2016 heeft Nederland – als voorzitter van de Europese Raad – met de *Declaration of Amsterdam*[1] het initiatief genomen om EU-regelgeving rond geautomatiseerde voertuigen te harmoniseren. Ook was Nederland de eerste EU-lidstaat dat nationale regelgeving had om experimenten uit te voeren op de weg met geautomatiseerde voertuigen zonder menselijke bestuurder aan boord.

Fabrikanten hebben een typegoedkeuring nodig om seriematig geproduceerde voertuigen of voertuigonderdelen te registreren en op de Nederlandse of Europese markt te brengen. Bij een Europese typegoedkeuring moet de fabrikant aantonen dat het betreffende voertuigtype of -onderdeel voldoet aan de technische eisen uit de Europese of Nederlandse voertuigregelgeving.

In recente internationale en Europese voertuigregelgeving is voorgeschreven dat er voor bepaalde voertuigen of onderdelen testen op de openbare weg moeten plaatsvinden als onderdeel van het typegoedkeuringsproces. Deze verplichte validatietesten in de praktijk, hierna aangeduid als praktijktesten, gelden voor geautomatiseerde systemen[2]. Op termijn zullen dergelijke praktijktesten waarschijnlijk ook voor andere onderdelen of aspecten verplicht gesteld gaan worden. Nederland voldoet momenteel niet aan deze verplichting uit de verordening.

Op dit moment staat de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: Wvw 1994) alleen voertuigen en systemen op de openbare weg toe die beschikken over een (type)goedkeuring. Het is verboden om niet-goedgekeurde voertuigen op de openbare weg te gebruiken of te laten staan. Per definitie is een voertuig of systeem nog niet volledig goedgekeurd als de voorgeschreven praktijktest plaatsvindt. Hiermee is in het nationale recht nog geen rekening gehouden en ontbreekt er een juridische grondslag.

In verband met de verkeersveiligheid zijn in de Wvw 1994 en de daarop gebaseerde regelingen eisen gesteld waaraan voertuigen moeten voldoen en eveneens eisen ten aanzien van het gebruik van voertuigen op de weg. Daarom is er een aanpassing van de huidige wegenverkeerswet nodig om het testen van voertuigen op de openbare weg in Nederland (alvorens deze zijn typegoedgekeurd) mogelijk te maken.

2. Wat is het beoogde doel?

Nederland is verplicht om het nationale recht in overeenstemming te brengen met internationaal en Europees recht op het gebied van voertuigregelgeving. Dat betekent dat in Nederland het toestaan van praktijktesten met niet-goedgekeurde voertuigen of systemen op de openbare weg mogelijk gemaakt moet worden ten behoeve van de (type)goedkeuring. Daarom moet er een nationale juridische grondslag worden gecreëerd om niet-goedgekeurde voertuigen of systemen op de openbare weg toe te laten en daarmee de mogelijkheid te creëren om deze testen uit te kunnen voeren in lijn met het EU-recht. Het betreft in ieder geval de verplichte praktijktesten voor Automated Lane Keeping Systems (ALKS) en Automated Driving Systems (ADS). De juridische grondslag moet ook passend zijn voor andere en toekomstige verplichte praktijktesten. Daarvoor zijn uitvoeringsmaatregelen in nationale wet- en regelgeving noodzakelijk.

Zonder deze uitvoeringsmaatregelen heeft de RDW niet de mogelijkheid om deze vereiste praktijktesten in Nederland uit te voeren. Evenmin kunnen typegoedkeuringsaanvragen voor ADS worden afgerond die via goedkeuringsautoriteiten in andere lidstaten lopen en die vragen om testen op de weg in Nederland. Aangezien de inrichting van en situatie op de openbare weg per

[1] *Declaration of Amsterdam on cooperation in the field of connected and automated driving* (Verklaring voor de gezamenlijke onderneming van zelfrijdende voertuigen, op 14 april 2016 door de EU-lidstaten aangenomen onder Nederlands voorzitterschap), bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 21 501-33, nr. 592

[2] In het bijzonder: Automated Lane Keeping System (ALKS), vastgelegd in UNECE-reglement R157 en Automated Driving Systems (ADS), vastgelegd in uitvoeringsverordening (EU) 2022/1426. Waar in dit document wordt gesproken over ADS-systemen, vallen daar ook ALKS-systemen onder.

land kan verschillen, is het wenselijk dat in ieder land praktijktesten plaatsvinden om vast te stellen dat een ADS-voertuig overal veilig kan rijden.

Tot slot is de beleidsambitie dat Nederland (RDW) in Europa de rol als toonaangevende (Europese) goedkeuringsautoriteit kan blijven vervullen en dat de industrie voertuiginnovaties blijft ontwikkelen die geschikt zijn voor gebruik in Nederland.

3. Wie zijn er bij betrokken?

De opgave is groot en vergt veel inzet van het ministerie van IenW en alle betrokken partijen. Om een nauwe samenwerking te bevorderen, is er een nationale ADS-taskforce opgezet met deelname van het ministerie van IenW, het ministerie van JenV, RDW, CBR en RWS.
De taskforce pakt de opgave integraal op, om ervoor te zorgen dat deze zo effectief en efficiënt mogelijk verloopt.

De direct belanghebbenden bij de benodigde juridische grondslag zijn:
- Voertuig- en systeemfabrikanten (aanvragers van een Europese typegoedkeuring);
- De RDW en de aangewezen goedkeuringsautoriteiten in de andere EU-lidstaten (verantwoordelijk voor het goedkeuren en beoordelen van voertuigen en systemen/onderdelen/componenten (uitrustingsstukken) van een voertuig);
- Technische Diensten;
- Het Ministerie van IenW (verantwoordelijk voor de toetsingskaders voor toelating van voertuigen tot het Nederlandse verkeerssysteem);
- De Europese Commissie (verantwoordelijk voor het toetsingskaders voor toelating van voertuigen tot de Europese interne markt).

Om tot de benodigde juridische grondslag te komen, zijn de volgende partijen in het proces nodig:
- Ministerie van IenW (Wegen & Verkeer/Voertuigen en Digitale Infrastructuur, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken);
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) voor verkeershandhaving, civiel recht en stafrecht;
- RDW (verantwoordelijk voor de (type)goedkeuring en registratie van voertuigen);
- Wegbeheerders (verantwoordelijk voor het wegbeheer en de circulatie van verkeer over de weg);
- Voertuig- en systeemfabrikanten.

In de praktijk krijgen daarnaast ook andere partijen met deze juridische grondslag te maken:
- De Europese typegoedkeuringsautoriteiten;
- De door hen aangewezen Technische Diensten (betrokken bij de uitvoering van testen);
- CBR (vanwege hun adviserende rol ten aanzien van het rijgedrag van geautomatiseerde voertuigen en systemen);
- Medeoverheden (o.a. als wegbeheerder);
- Politie (verkeershandhaving);
- Andere toezichthoudende en handhavende instanties, waaronder de ILT (toezicht op goederentransport, vervoerders etc.);
- Verzekeraars;
- Brancheverenigingen (in het bijzonder ANWB, RAI, ACEA, AVERE, CLEPA, OICA[3]).

Over de invulling van de uitzonderingsgrond en achterliggende procedure zal intensieve afstemming plaatsvinden met RDW, CBR, de wegbeheerders (RWS in het bijzonder), politie en JenV.

[3] ACEA: Europese koepelorganisatie van autofabrikanten, AVERE: Europese koepelorganisatie van elektrische producten, CLEPA: Europese koepelorganisatie van toeleveranciers voor onderdelen, OICA: Mondiale koepelorganisatie van autofabrikanten.

4. Hoe kan het doel worden gerealiseerd?

- Het nationale recht moet in overeenstemming worden gebracht met het internationale en Europese recht. Op het gebied van (de typegoedkeuring van) geautomatiseerde voertuigen en systemen zijn uitvoeringsmaatregelen in nationale wet- en regelgeving noodzakelijk.
- In artikel 32 van de Wvw 1994 is een verbod opgenomen om niet-goedgekeurde voertuigen op de weg te gebruiken of te laten staan, behoudens enkele uitzonderingen. Voor het testen op de openbare weg in het kader van (type)goedkeuring geldt (nog) geen uitzondering omdat dit een recente voorwaarde in het (type)goedkeuringsproces betreft.
- De Europese kaderverordening (EU) 2018/858 staat niet toe dat binnen de typegoedkeuringsprocedure andere procedures (bijvoorbeeld een tijdelijke, individuele goedkeuring) worden ingezet om een voertuig of systeem tot de weg toe te laten voor dergelijke testen.
- Binnen de huidige wet- en regelgeving bestaat momenteel geen grond voor een vergunning of ontheffing om dit mogelijk te maken:
    - Goedkeuring op grond van artikel 39 van de Europese Kaderverordening of artikel 3.7.1 van de Regeling voertuigen is eveneens geen optie, omdat deze zien op situaties waarin het voertuig nieuwe technologieën of concepten bevat die onverenigbaar zijn met één of meer van de bestaande goedkeuringseisen.
    - De grondslag op basis waarvan in Nederland praktijkproeven met geautomatiseerde voertuigen zonder dat een bestuurder aanwezig is in het voertuig kunnen plaatsvinden (Experimenteerwet) is evenmin bruikbaar, omdat deze bedoeld is voor leerdoeleinden en dus niet voor het verkrijgen van een (type)goedkeuring om deze voertuigen op de markt te brengen.
- Voorstel is om een uitzonderingsgrond in de Wvw 1994 op te nemen om niet-goedgekeurde voertuigen of systemen op de weg te laten staan of te gebruiken voor het uitvoeren van praktijktesten als onderdeel van het (type)goedkeuringsproces en voor zover verplicht gesteld in de daarop van toepassing zijnde internationale en/of Europese regelgeving.
- Dit kan bijvoorbeeld met een bepaling dat artikel 32 van de Wvw 1994 in bepaalde gevallen niet van toepassing is. Deze gevallen zouden in onderliggende regelgeving nader gespecificeerd kunnen worden.
- In het wetsvoorstel zal expliciet aandacht worden besteed aan de vraag wie tijdens het testen te beschouwen is als de (juridisch) bestuurder van het voertuig en welke gevolgen dit heeft, bijvoorbeeld in geval van een ongeluk.
- De doorlooptijd van een dergelijke wetswijziging is naar verwachting minimaal 2 jaar.

5. Wat zijn de gevolgen?

Financiële gevolgen
Er zijn in beginsel geen financiële gevolgen voor burgers of bedrijven.

Gevolgen voor de veiligheid
Het uitvoeren van praktijktesten met voertuigen of systemen die nog niet zijn goedgekeurd kan negatieve gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid. De negatieve gevolgen zijn echter zeer beperkt, want:

- Goedkeuringsautoriteiten en fabrikanten gaan pas over tot testen op de weg nadat het betreffende voertuig of systeem alle andere vormen van testen heeft doorstaan (zoals simulaties en testen op de testbaan en er binnen de processen een uitgebreide risicoanalyse heeft plaats gevonden) en er dus voldoende en overtuigend is aangetoond dat aan de gestelde eisen is voldaan. De praktijktest voor de (type)goedkeuring vormt daarmee de laatste stap in het beoordelingsproces en is slechts bedoeld om vast te stellen dat het voertuig of systeem in alledaagse situaties en omstandigheden aan de vereisten voldoet, ook als de omstandigheden niet vooraf volledig geënsceneerd zijn.
- De testen worden uitgevoerd door een (ervaren) beoordelaar van de RDW, de aangewezen Technische Dienst, safety driver of fabrikant. Deze is getraind om tijdig en adequaat in te grijpen mocht er tijdens de test toch iets mis gaan.

- Het testen op de weg gebeurt altijd volgens strikte procedures, waarin maatregelen zijn getroffen om eventuele restrisico's te verminderen. Ook voor testen op de openbare weg in het kader van typegoedkeuring zal een dergelijke procedure worden ontwikkeld. RDW is zeer ervaren in het inrichten van testprocedures (in samenwerking met wegbeheerders en politie) en zal zoveel mogelijk gebruik maken van bewezen procedures.

Gevolgen voor de samenleving
Vanuit de samenleving wordt geen weerstand verwacht. Andere verkeersdeelnemers zullen weinig tot niets merken van de praktijktesten die in het kader van typegoedkeuring plaatsvinden. Tijdens de uitwerking van de wetswijziging zal de directie participatie en communicatie ook worden geraadpleegd.

Hieronder volgt een eerste interne inschatting van de gevolgen voor de belangrijkste actoren rondom testen op de weg voor typegoedkeuring. In het vervolgtraject zullen de desbetreffende partijen worden betrokken om de gevolgen volledig in kaart te brengen.

Gevolgen voor RDW en andere Europese goedkeuringsautoriteiten
Na aanpassing van wet- en regelgeving bestaat er een geclausuleerde uitzondering op het verbod op het gebruik op de openbare weg in Nederland door een niet-goedgekeurd voertuig of systeem, zodat de verplichte testen in het kader van typegoedkeuring kunnen plaatsvinden. RDW hoeft voor de verplichte testen op de weg dan niet uit te wijken naar een lidstaat waar dit juridisch wel is toegestaan. Ook typegoedkeuringsaanvragen die via de goedkeuringsautoriteit van een andere lidstaat lopen en waarvoor testen in Nederland gewenst is, kunnen dan doorgang vinden.

RDW zal voor de betreffende praktijktesten toestemming moeten verlenen zodat het betreffende voertuig kan worden geregistreerd alvorens deze de weg op gaat. In geval van praktijktesten met geautomatiseerde voertuigen of systemen zullen er afspraken worden gemaakt over de testprocedure, in samenspraak met CBR, wegbeheerders, politie en eventuele andere toezichthoudende en handhavende instanties.

Gevolgen voor aanvragers van typegoedkeuringen
Fabrikanten kunnen in Nederland terecht voor het gehele proces van typegoedkeuring. De verplichte praktijktesten mogen pas plaatsvinden nadat is vastgesteld dat de uitzonderingsgrond hiervoor van toepassing is. Hierbij zullen voorwaarden worden gesteld aan de fabrikant, bijvoorbeeld over verplichte verzekering, verantwoordelijkheden en sancties bij onjuist gebruik. De precieze invulling hiervan zullen I&W en RDW in samenspraak met de ketenpartners verder bepalen.

Gevolgen voor wegbeheerders
In het geval van praktijktesten met geautomatiseerde voertuigen en systemen zal input van de wegbeheerder(s) nodig zijn om te bepalen waar de testen het beste kunnen plaatsvinden. Daarnaast hebben de wegbeheerders een rol bij het maken van afspraken over de testprocedure en de uitvoering ervan. Denk daarbij aan het plaatsen van kruizen en lokale snelheidsbeperkingen boven de weg en de aanwezigheid van weginspecteurs op de trajecten waar wordt getest.

Gevolgen voor handhaving/toezichthouders
In het geval van praktijktesten met geautomatiseerde voertuigen en systemen is het, o.a. volgens Europese regelgeving, niet nodig dat de politie wordt geïnformeerd over de voorwaarden en de testprocedure die met de fabrikant is afgesproken. De naleving en voorwaarden dienen dan ook zodanig te worden opgesteld dat hierop geen toezicht van de nationale politie nodig is.

Gevolgen voor verzekeraars
Verzekeraars zullen aanvragen krijgen van fabrikanten om hun niet-goedgekeurde geautomatiseerde voertuigen en systemen te verzekeren voor schade en ongevallen tijdens het testen op de weg. Verzekeraars hebben hier al ervaring mee opgedaan tijdens eerdere praktijkproeven.
In het wetsvoorstel zal expliciet aandacht worden besteed aan de vraag wie tijdens het testen te beschouwen is als de (juridisch) bestuurder van het voertuig en welke gevolgen dit heeft, bijvoorbeeld bij een ongeluk.

6. Wat is de voorkeursoptie?

Zoals vermeld onder punt 4 is voor het creëren van een juridische grondslag om niet-goedgekeurde voertuigen op de weg toe te staan voor de praktijktesten in het kader van de typegoedkeuring, een wijziging van de Wvw 1994 nodig. De minimale doorlooptijd hiervan bedraagt twee jaar. Daarnaast is mogelijk een wijziging van onderliggende regelgeving nodig. Hieronder volgt een globaal overzicht van de te nemen stappen.

Periode	**Wat**
Q4 **2024**	
	Akkoord van minister Start wetgevingstraject – opstellen wetgeving en memorie van toelichting (incl. relevante uitvoeringstoetsen)
2025	
Q1	Wetgevingstoets HBJZ Internetconsultatie, overige consultaties en adviezen Uitvoeringstoetsen (RDW, CBR, politie, ILT en RWS) Advies ATR
Q2	Input (internet)consultaties verwerken *Onder voorbehoud* - Wetgevingstoets JenV Aanbieden bij ambtelijk voorportaal en ministerraad Uitkomst ministerraad
Q3 & Q4	Advisering RvS + opstellen nader rapport Behandeling wetsvoorstel in Tweede Kamer
2026	
Q1	Behandeling wetsvoorstel in Tweede Kamer
Q2	Behandeling wetsvoorstel in Eerste Kamer
Q3 & Q4	Processtappen vaststelling wettelijke regelingen: ondertekening door Koning, contraseign minister, tekenen MJenV, publicatie
2027	
Q1/Q2	Inwerkingtreding aangepaste Wvw testen voor andere doeleinden *(NB: Inwerkingtreding mogelijk op 1 januari of 1 juli)*