

Vergaderjaar 2017–2018

34 838

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 18 januari 2018

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
Inleiding	1
Algemeen	2
Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	3
<i>Probleem</i>	3
<i>Risicoanalyse vooraf en monitoring</i>	5
Verhouding tot nationale regelgeving	5
Gevolgen	5
Uitvoering	5
<i>Uitvoerings- en handhavingstoets</i>	5
Financiële gevolgen	5
Consultatie	6
<i>Risico's en veiligheid</i>	6
<i>Civielrechtelijke aansprakelijkheid bij ongevallen</i>	6
Overig	6

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijvoertuigen. Deze leden hebben hierover nog één vraag.

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de CDA fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben evenwel nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en leggen de regering nog enkele vragen voor.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij erkennen het belang van experimenteerruimte voor zelfrijdende auto's. Zij hebben nog wel enkele vragen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie zien dat de voorbereiding zorgvuldig is gebeurd en in lijn is met de wensen die de VVD in haar verkiezingsprogramma heeft opgenomen en dat daarin experimenteerruimte en innovatie belangrijke oplossingen bieden voor toekomstbestendige en duurzame mobiliteit. Deze leden vragen wanneer een eerste evaluatie te verwachten is en of de voorgestelde wijziging voldoende ruimte biedt voor de toekomst.

De leden van de PVV-fractie delen het enthousiasme van de regering over zelfrijdende auto's en aanverwante technologische ontwikkelingen. Het duurt echter nog tientallen jaren voordat ons voltallige wagenpark hierdoor is vervangen. Daarom kan en mag dit geen excuus zijn om de broodnodige investeringen in asfalt op de lange baan te schuiven. Is de regering dat met deze leden eens?

De leden van de CDA-fractie vragen of ook deels geautomatiseerde voertuigen onder deze experimentenregeling kunnen vallen. Het is te verwachten dat auto's op sommige trajecten volledig zelf rijden en de bestuurder de rijtaak op een zeker moment weer over moet nemen. Hoe gaat deze regeling met dergelijke situaties om, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie zien verder dat er steeds meer systemen zijn om de automobilist te ondersteunen in de rijtaak. De automatisering in voertuigen neemt drastisch toe waardoor het verkeerssysteem zich in een transitie richting zelfrijdende auto's bevindt. Er ontstaan daardoor nieuwe risico's, die thans moeilijk in te schatten zijn. Kan de regering schetsen hoe omgegaan wordt met de risico's in de transitieperiode, zo vragen deze leden. In het verlengde daarvan vragen zij of ook een beeld gegeven kan worden van de consequenties van deze ontwikkelingen voor de verkeersveiligheid; zowel de kansen als de risico's.

De leden van de D66-fractie delen de opvatting van de regering dat zelfrijdend vervoer een significante bijdrage kan leveren aan de doelstellingen op het gebied van zowel veiligheid als bereikbaarheid en duurzaamheid. Zij wijzen voorts op het verrijkende effect dat onderzoek naar en investeringen in deze systemen hebben voor kennisinstellingen, het bedrijfsleven en de regionale economische groei. Deze leden zijn van mening dat het mogelijk maken van zelfrijdend vervoer grote maatschappelijke voordelen met zich meebrengt voor mensen met een beperking. Zij zijn benieuwd naar de integratie van deze systemen in flexibele mobiliteitsconcepten (Mobility-as-a-Service), wat aansluit bij de ambities van het regeerakkoord.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat experimenten met geautomatiseerde motorrijtuigen toegelaten zijn op grond van het Verdrag van Wenen¹ en het Verdrag van Genève², zij het dat er een bestuurder moet zijn die 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 in de memorie van toelichting). Deze leden van zijn van mening dat een gecoördineerde aanpak op EU-niveau noodzakelijk is om fragmentatie in regelgeving te voorkomen. Kan de regering aangeven in hoeverre deze wetswijziging aansluit dan wel vooruitloopt op Europese regelgeving? Welke inspanning is de regering voornemens te plegen om het Verdrag van Wenen te laten aanpassen om volledig zelfrijdende voertuigen mogelijk te maken?

De leden van de D66-fractie vinden tevens dat de regering de ambitie moet uitspreken om koploper van Europa te worden en blijven op het gebied van zelfrijdende auto's. Kan de regering inzichtelijk maken op welke manier in andere Europese lidstaten wordt geëxperimenteerd met geautomatiseerde motorrijtuigen?

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Probleem

De leden van de PVV-fractie vinden dat de regels met betrekking tot zelfrijdende auto's aardig complex zijn en de nodige vragen oproepen. Allereerst de aansprakelijkheidskwestie. Waarom kiest de regering ervoor om de aansprakelijkheid volledig bij de bestuurder te leggen en niet bij de fabrikant? Waarom wordt het begrip bestuurder niet aangepast naar degene die of datgene wat het voertuig bestuurt, in plaats van dat er te allen tijde naar de eigenaar van de auto wordt verwezen? Zodoende is ook daadwerkelijk diegene die de besturing van het voertuig uitvoert verantwoordelijk voor de acties van het voertuig. Het is tamelijk absurd om van de bestuurder, die in een zelfrijdende auto in feite een passagier is, te verwachten dat deze ingrijpt op momenten dat het systeem dit nalaat. Er wordt dan eigenlijk een grotere alertheid gevraagd dan als iemand zelf zou rijden en dat lijkt deze leden buitenproportioneel. Bovendien doet dat ook volledig afbreuk aan één van de belangrijkste voordelen van een zelfrijdende auto, namelijk dat mensen nooit meer met drank op hoeven te rijden aangezien de auto zelfstandig als BOB kan dienen. Dat is natuurlijk niet alleen een voordeel voor de eigenaar van de zelfrijdende auto, maar ook een enorme verbetering voor de verkeersveiligheid. Als dat voordeel wordt weggenomen en je als eigenaar ook altijd verantwoordelijk bent voor de daden van je zelfrijdende voertuig ook al vallen die volledig buiten jouw schuld en invloed, bijvoorbeeld bij een technische storing, waarom zouden mensen dan überhaupt nog een zelfrijdende auto kopen? Het enige voordeel dat dan nog resteert, is dat het benzineverbruik wat lager zal zijn, maar daar weegt de ongetwijfeld veel hogere aanschafprijs natuurlijk nooit tegen op. De leden van de PVV-fractie beseffen dat het hier nog slechts gaat om experimenten en dat dergelijke vragen wellicht wat voorbarig zijn, maar deze leden willen de regering toch alvast uitdagen om hier over na te denken. De regering loopt met wetswijzigingen immers altijd achter de technologische ontwikkelingen aan en als men nu nog geen antwoord heeft op deze vragen, dan heeft het eigenlijk helemaal geen zin om aan deze experimenten met zelfrijdende auto's te beginnen.

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).

De leden van de CDA-fractie hechten groot belang aan een tijdig compleet beeld ten aanzien van aansprakelijkheid. Zij zijn verheugd dat de regering hiermee rekening heeft gehouden in het wetsvoorstel door op te nemen dat duidelijk moet zijn wie de bestuurder is van een voertuig en dat voor die bestuurder een rijbewijsplicht geldt. Graag vernemen deze leden of die bestuurder op afstand altijd kan ingrijpen en wie er aansprakelijk is in geval van schade en/of ongelukken, indien de bestuurder op afstand in bepaalde situaties niet kan ingrijpen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of nu al een beeld gegeven kan worden van de aansprakelijkheid in toekomstige situaties waarbij voertuigen op basis van algoritmes bij wijze van spreken «zelf keuzes maken». Het is immers denkbaar dat keuzes (om bijvoorbeeld een ongeluk te voorkomen) geen door mensen gemaakt keuzes meer zijn, maar gemaakt worden op basis van geautomatiseerde systemen en algoritmes. Wie (of wat) is dan aansprakelijk, zo vragen deze leden. Daarbij komt volgens deze leden ook de vraag op of informatie over wie (of wat) welke keuze gemaakt heeft altijd beschikbaar is. De aansprakelijkheid moet immers herleidbaar zijn. Dat vergt wellicht het voorschrijven van een voor de overheid toegankelijke recorder met rijgegevens («black box»). De leden van de CDA-fractie delen het standpunt van de Raad van State dat een verplichting wenselijk is om de desbetreffende voertuigen zodanig uit te rusten dat voor de omgeving duidelijk is dat het om een voertuig met een bestuurder op afstand gaat. Zeker in deze experimenteerfase lijkt een dergelijk voorschrift verstandig voor de verkeersveiligheid. Deze leden zien niet in waarom het goed denkbaar zou kunnen zijn dat het karakter van een experiment juist verlangt dat het motorrijtuig niet herkenbaar is als zelfrijdend motorrijtuig. Graag zien zij een nadere motivering.

De leden van de D66-fractie erkennen de technische en commerciële noodzaak van experimenten met zelfrijdende auto's op de weg om te zien welke invloed deze geautomatiseerde motorrijtuigen hebben op de omgeving én medeweggebruikers. Deze leden zijn verheugd met de mogelijkheid die hiertoe wordt geboden middels de wijziging van het Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer (Boev) en via een ontheffing van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Zij wensen hierbij te onderstrepen dat het uitvoeren van deze experimenten niet mag leiden tot een verhoogd veiligheidsrisico voor verkeersdeelnemers en dat experimenten alleen mogen worden uitgevoerd als deze niet in strijd zijn met artikelen 5 en 6 van de Wegenverkeerswet 1994. De leden van de D66-fractie vinden het daarom opmerkelijk dat het advies van de Raad van State inzake een verplichting om het voertuig te allen tijde zodanig uit te rusten dat het voor de omgeving duidelijk is dat het gaat om een voertuig met een bestuurder op afstand, niet expliciet is opgenomen in het wetsvoorstel. Kan de regering aangeven wat de redenen zijn om dit niet op te nemen? Op basis van welke onderzoeken wordt overwogen om deze verplichting wel of niet verplicht te stellen bij de vergunningverlening?

Ook de leden van de SGP-fractie hebben gelezen dat de Raad van State adviseert om het wetsvoorstel zo in te richten dat gewaarborgd is dat bij gebruik van de experimenteerterruimte de omgeving gealerteerd wordt dat het om voertuigen met een bestuurder op afstand gaat, maar dat de regering ruimte wil houden voor experimenten waarbij juist gekeken wordt naar de reactie van andere weggebruikers op zelfrijdende voertuigen. Deze leden horen graag een nadere duiding. Kiest de regering voor de lijn dat in alle gevallen in principe herkenning als zelfrijdend voertuig vereist wordt, tenzij wordt aangetoond dat het voor onderzoek naar gedragseffecten noodzakelijk is om zonder herkenningstekens te rijden?

De leden van de SGP-fractie lezen dat bij de risicoanalyse voor het afgeven van een vergunning «waar nodig» diverse experts worden betrokken, zoals wegbeheerders of de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Waarom kiest de regering er uit het oogpunt van zorgvuldigheid niet voor om standaard de SWOV en betrokken wegbeheerders in te schakelen?

Als de leden van de SGP-fractie het goed hebben begrepen, is in het kader van het Boev sprake van standaard overleg over ontheffingsaanvragen voor experimenten (artikel 7). Is ten aanzien van experimenten onder voorliggende wetgeving ook sprake van een dergelijke overlegstructuur?

Verhouding tot nationale regelgeving

De leden van de D66-fractie hechten in het kader van onder meer de verkeersveiligheid veel belang aan een optimale vergunningverlening. Deze leden merken op dat de beslistermijn voor een vergunning onderhevig is aan artikel 4:13, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb); artikel 149b, tweede lid, Wegenverkeerswet 1994 en artikel 10:31, eerste lid, Awb. Zij wensen daarbij op te merken dat er steeds op een zorgvuldige manier gestreefd moet worden naar het verlenen van een vergunning voor toestemming binnen de kortste termijn, en slechts bij uitzonderlijke omstandigheden moet worden verdaagd. Kan de regering aangeven hoe zij hierop gaat toezien?

Gevolgen

De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat twee aanbevelingen van de Raad van State niet zijn opgevolgd. Zo adviseert de Raad van State in de toelichting nader in te gaan op de te verwachten aantallen aanvragen en de periode waarin experimenten mogelijk zullen zijn. De regering schrijft evenwel dat een indicatie van de aantallen en soorten experimenten niet te geven is. Deze leden zien graag dat toch tegemoet gekomen wordt aan de wens van de Raad van State. Als er immers veelvuldig gebruik van gemaakt gaat worden, vergt dat een andere aanpak dan wanneer het gebruik zeer beperkt is.

Ook zien deze leden graag een heldere motivering waarom de periode waarin experimenten mogelijk zijn in afwijking van het advies van de Raad van State niet wordt begrensd.

Uitvoering

Uitvoerings- en handhavingstoets

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het kader van dit wetsvoorstel de Inspectie Leefomgeving en Transport het niet nodig vindt om een uitvoerings- en handhavingstoets uit te voeren. Deze leden delen die opvatting niet en zijn benieuwd naar de visie van de regering.

Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie vragen of de zelfrijdende auto op enigerlei wijze vanuit de regering gesubsidieerd wordt. Zo ja, om welke bedragen gaat dit dan?

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de inschatting dat deze wetswijziging niet zal leiden tot een algemene kostenverhoging voor het uitvoeren van experimenten door het bedrijfsleven. Welke financiële maatregelen is de regering van plan te treffen om onderzoek naar en

experimenten met zelfrijdende auto's mogelijk te maken? Kunnen eventuele investeringen plaatsvinden vanuit bestaande budgetten? Kunnen middelen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) hiervoor worden aangewend? De leden zijn daarnaast benieuwd welke Europese financieringsmogelijkheden er zijn en in hoeverre hiervan gebruik is gemaakt. Kan de regering dit inzichtelijk maken?

Consultatie

De leden van de D66-fractie nemen kennis van het feit dat er overwegend positieve reacties zijn binnengekomen op de openbare internetconsultatie. Zij constateren hierbij voldoende draagvlak om spoedig voortgang te maken met deze wetswijziging.

Risico's en veiligheid

De leden van de CDA-fractie houden zorgen ten aanzien van de veiligheid van medeweggebruikers en de onbetrouwbaarheid van de techniek. Het is de vraag of het voldoende is om voor te schrijven dat bij de vergunningverlening gekeken moet worden naar veiligheidsaspecten. Deze leden vragen daar bij de evaluaties van de experimenten expliciet op in te gaan.

De leden van de D66-fractie merken op dat er ten aanzien van de risico's en veiligheid door onder meer ANWB wordt gewezen op het belang van een goede informatievoorziening en communicatie naar medeweggebruikers om draagvlak voor experimenten te vergroten. Naar de mening van deze leden wordt vervolgens onvoldoende aangegeven hoe dit wordt geborgd. Kan de regering aangeven hoe bij de vergunningverlening voor experimenten zorg wordt gedragen voor een goede informatievoorziening en communicatie naar alle verkeersdeelnemers?

Civielrechtelijke aansprakelijkheid bij ongevallen

De leden van de PVV-fractie zijn nogal verbijsterd dat de regering een uitspraak van de Hoge Raad uit 1942 erbij haalt als het gaat om de aansprakelijkheid bij een gebrek aan de auto. De constatering dat deze jurisprudentie nog altijd actueel is delen deze leden niet, aangezien sindsdien zowel het verkeer als de voertuigen dermate veranderd zijn dat de situatie van toen niet te vergelijken is met de huidige/toekomstige situatie. Een herziening van deze uitspraak lijkt deze leden dan ook op zijn plaats. Al is het alleen maar omdat zelfrijdende voertuigen straks bijvoorbeeld ook gehackt kunnen worden. Dan kun je toch niet meer staande houden dat dit geen overmacht is? Verder vragen deze leden hoe het zit met de aansprakelijkheid bij andere zelfrijdende/-sturende voertuigen, zoals onbemande metro's of (de automatische piloot bij) vliegtuigen.

Ook vragen de leden van de PVV-fractie naar welke verzekeringsaspecten gekeken wordt. Welke belemmeringen zien verzekeraars? Je zou verwachten dat zelfrijdende auto's indien ze goed functioneren veel voorspelbaarder en veiliger gedrag vertonen dan menselijke bestuurders en dat biedt toch juist ook voordelen voor verzekeraars? De leden horen graag van de regering hoe zij hier tegenaan kijkt.

Overig

De leden van de SGP-fractie hebben nog enkele vragen met betrekking tot de toekomstige rol van zelfrijdende auto's.

Welke lessen heeft de regering getrokken uit de analyse van het Rathenau Instituut in het rapport «Tem de robotauto: de zelfsturende auto voor

publieke doelen»? Het Rathenau Instituut heeft daarin onder meer gewezen op de kwetsbaarheid van zelfrijdende auto's voor hacking en voor gebruik door terroristen. Wordt in het kader van de experimenten met het oog op de toekomst ook gekeken naar de genoemde kwetsbaarheid en de mogelijkheden om dergelijke risico's te beperken? Als zelfrijdende auto's met autonome besturing aan het verkeer deelnemen, kunnen zich allerlei ethische dilemma's voordoen in reactie op het gedrag van andere weggebruikers en (andere) onverwachtse omstandigheden. De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat de Duitse Minister van Verkeer op aangeven van een adviescommissie, bestaande uit juristen, informatici, theologen en technici, ethische richtlijnen heeft opgesteld voor zelfrijdende auto's. Hoe waardeert de regering dergelijke richtlijnen? De leden van de SGP-fractie vinden het van belang dat er tijdig maatschappelijk debat komt over de toekomst voor zelfrijdende auto's. Deelt de regering deze mening? Hoe zou dit in de ogen van de regering opgepakt moeten worden?

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

De griffier van de commissie,
Tijdink