No.W14.17.0062/IV 's-Gravenhage, 23 juni 2017

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

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.

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

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.[[1]](#footnote-1)

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’.[[2]](#footnote-2) 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.[[3]](#footnote-3) [[4]](#footnote-4) 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 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. 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, experimenteerperiode en criteria voor beoordeling van de aanvraag*

Uit de toelichting volgt dat de regering grootschalige experimenten wil faciliteren.[[5]](#footnote-5) 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.[[6]](#footnote-6) 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 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.[[7]](#footnote-7) 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 experimentenin het wetsvoorstel op te nemen.[[8]](#footnote-8)

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.[[9]](#footnote-9) 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.

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

1. 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.[[10]](#footnote-10) 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.[[11]](#footnote-11) Hieruit volgt echter nog niet dat zich in een gegeven 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.

1. 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.[[12]](#footnote-12) 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.[[13]](#footnote-13)

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.

1. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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,

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.
1. Bijvoorbeeld artikel 8 van het op 8 november 1968 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het wegverkeer. [↑](#footnote-ref-1)
2. Met ‘doen besturen’ wordt gedoeld op de rijinstructeur die rijles geeft in een lesauto met dubbele bediening, niet op besturen op afstand. [↑](#footnote-ref-2)
3. In geval van ‘platooning’ bijvoorbeeld, waarbij de voertuigen die het eerste voertuig volgen geen bestuurder hebben, is dus aanpassing noodzakelijk. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2013/14, 31 305, nr. 210. [↑](#footnote-ref-4)
5. Toelichting, paragraaf 2.1. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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. [↑](#footnote-ref-6)
7. 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. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie ook Aanwijzing 10b, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-8)
9. Toelichting, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Toelichting, paragraaf 2.2. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting, paragraaf 2.4., artikelsgewijze toelichting op artikel 149ab. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel I, onder C, artikel 149aa, eerste resp. derde lid. [↑](#footnote-ref-12)
13. De RDW kan een door de Minister ingetrokken vergunning (eventueel enigszins gewijzigd) opnieuw verlenen waarna die opnieuw ingetrokken zou kunnen worden. [↑](#footnote-ref-13)