

Beleidskompas wijziging wet- en regelgeving testen voor andere doeleinden

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 die nationale regelgeving had om experimenten uit te voeren op de weg met geautomatiseerde voertuigen zonder menselijke bestuurder aan boord.

Sinds de zomer van 2022 is er Europese regelgeving van kracht waarmee fabrikanten typegoedkeuringen² kunnen aanvragen voor geautomatiseerde voertuigen.³ Met de inwerkingtreding van Europese regelgeving is de beweging in gang gezet naar de marktintroductie van geautomatiseerd vervoer. Hierdoor willen fabrikanten en overheden⁴ geautomatiseerde systemen in voertuigen voorafgaand aan het verkrijgen van typegoedkeuring testen op de openbare weg. Deze testen – ook wel praktijkproeven genoemd – zijn van belang om ervaring op te doen en specifieke data te verzamelen voor de inpassing van deze systemen in het Nederlandse verkeer. Dit wordt de *pre-homologatie* fase genoemd. Het gaat om technologieën (bijv. software in voertuigen) waarvoor al, in VN/ECE-, EU of nationale regelgeving, een typegoedkeuringskader bestaat. Deze *pre-homologatie* fase is door Nederland als een nieuwe en nog niet eerder als zodanig bestaande fase binnen het typegoedkeuringsproces geïdentificeerd. De *pre-homologatie* fase onderscheidt zich van de vroege ontwikkelfase waarin de technologie nog in ontwikkeling is en het leren en verbeteren van die technologie centraal staat. Dit beleidskompas gaat dan ook niet over het faciliteren van praktijkproeven in de vroege ontwikkelfase en ook niet in de goedkeuringsfase.

Op dit moment is het in Nederland beperkt mogelijk om testen te doen in de *pre-homologatie* fase. Hieronder wordt toegelicht waarom het huidige juridische kader voor de wensen van fabrikanten en overheden te beperkt is.

- Het toestaan van een praktijkproef op de openbare weg op basis van de Experimenteerwet (artikel 149aa e.v. Wegenverkeerswet 1994) is ontoereikend voor de geïdentificeerde testbehoeften (zie hieronder). De Experimenteerwet is bedoeld voor de gevallen dat een bestuurder zich niet in het voertuig bevindt. Dat is een te beperkte opzet voor de beoogde testdoelen. Bovendien is de mogelijkheid om dergelijke experimenten uit te voeren beperkt tot die gevallen waarvoor een goedkeuring op grond van nieuwe technologieën of nieuwe concepten is vereist. Als een typegoedkeuringskader voor een technologie (al) is vastgesteld, kan er niet meer gesproken worden over een nieuwe technologie of concept. Hierdoor biedt de Experimenteerwet voor de huidige testbehoeften in de *pre-homologatie* fase geen ruimte.
- Ook zijn artikel 39 van de kaderverordening 2018/858 en een voorlopige nationale individuele goedkeuring op grond van artikel 3.7.1 van de Regeling voertuigen voor de huidige testbehoeften ontoereikend, omdat die mogelijkheden ook nieuwe technologieën of nieuwe concepten vereisen en daarvan is geen sprake in de *pre-homologatie* fase.
- Ook artikel 2a Besluit ontheffingverlening exceptioneel vervoer (hierna: Boev) biedt geen mogelijkheid voor testen in de *pre-homologatie* fase. Artikel 2a Boev biedt immers geen grondslag om voertuigen zonder typegoedkeuring op de openbare weg toe te laten, terwijl dit een noodzakelijk element is bij de praktijkproeven om tot relevante inzichten te komen.

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 Een typegoedkeuring is een afsprakenkader waarmee beoordeeld wordt of voertuigen veilig op de markt gebracht kunnen worden. Met een typegoedkeuring kunnen deze voertuigen in de hele EU worden verkocht en mag een bestuurder het voertuig gebruiken op de Europese wegen.

³ Verordening (EU) 2019/2144 en Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1426.

⁴ Het kan hier gaan om uitvoeringsorganisaties zoals het CBR, maar ook gemeenten en provincies.

- Op basis van de kaderverordening 2018/858 kan een fabrikant een aanvraag indienen voor een nationale individuele goedkeuring voor een zogeheten prototype (artikel 2, lid 4, onder b, hierna: prototyperegeling) voor een specifiek testprogramma.⁵ Deze mogelijkheid is ontoereikend voor alle praktijkproeven in de *pre-homologatie* fase. Bij de testprogramma's binnen de prototyperegeling staan technische voorschriften voor typegoedkeuring en het in handel brengen van voertuigen, systemen, onderdelen en technische eenheden centraal. Bovendien is de fabrikant de enige partij die de aanvraag kan doen. Dit betekent dat andere praktijkproeven met maatschappelijke leerbehoeften van bijvoorbeeld overheden, bedrijven en kennisinstellingen niet gefaciliteerd kunnen worden met deze mogelijkheid. De prototyperegeling biedt daarnaast geen mogelijkheid om af te wijken van de Nederlandse verkeersregels (zoals vastgelegd in de Wegenverkeerswet 1994 en onderliggende regelgeving). Bij sommige praktijkproeven kan dit noodzakelijk zijn.

Naast de juridische kaders voor praktijkproeven en prototypes bestaan er ook de kaders voor het plaatsen van voorwerpen op de openbare weg. Deze kaders zijn onder andere te vinden in de Algemene Plaatselijke Verordeningen van gemeenten. Daarnaast kunnen provinciale regels voor het plaatsen van voorwerpen op de weg ook van toepassing zijn. Er is onderzocht of deze kaders geschikt kunnen zijn voor praktijkproeven met geautomatiseerd vervoer. Deze kaders zijn echter niet geschreven en ingericht voor regulering van voertuigen of verkeer. De kaders voor het plaatsen van voorwerpen zijn weggebonden kaders en gericht op de bescherming van infrastructuur tegen fysieke inbreuken en daardoor zijn deze kaders ongeschikt.

Hierdoor bestaat het risico dat maatschappelijke partijen onvoldoende ervaring kunnen opdoen in deze fase van de ontwikkeling met nieuwe geautomatiseerde voertuigen. Praktijkproeven bieden namelijk de gelegenheid om al voor marktintroductie inpassingsvraagstukken te behandelen. Daarnaast geldt dat organisaties (zowel publiek als privaat) hun eigen beleid en bedrijfsvoering moeten aanpassen rondom toelating, gebruik, toezicht en handhaving van geautomatiseerd vervoer. Het tempo waarin die aanpassingen doorgevoerd kunnen worden verschilt per onderwerp en organisatie. Als pas gestart kan worden met inpassingsvraagstukken vanaf het moment dat voertuigen typegoedgekeurd zijn, bestaat het risico dat organisaties nog niet voorbereid zijn of verrast worden. Dit heeft onveilige situaties als mogelijk gevolg of brengt het risico met zich mee dat maatschappelijke bijdragen pas later verzilverd worden. Bovendien bestaat het risico dat de inpassing is geënt en ingericht op verkeerssituaties die in het buitenland gangbaar en ingeregeld zijn en niet of minder rekening houden met specifiek Nederlandse situaties.

2. Wat is het beoogde doel?

Nederland zet in op een '*verantwoorde introductie en slimme inpassing*' van geautomatiseerd vervoer in het mobiliteitssysteem en gaat daarbij uit van een positieve maatschappelijke bijdrage van geautomatiseerd vervoer.⁶ Het is daarom van belang dat fabrikanten en overheden in Nederland in staat worden gesteld om kennis te ontwikkelen en ervaring op te doen met geautomatiseerd vervoer.

Op basis van de gesprekken met uitvoeringsorganisaties (RDW, CBR en RWS), gemeenten, provincies en decentrale overheden worden er voor testen voor andere doeleinden beleidsmatig twee testbehoeften onderscheiden.

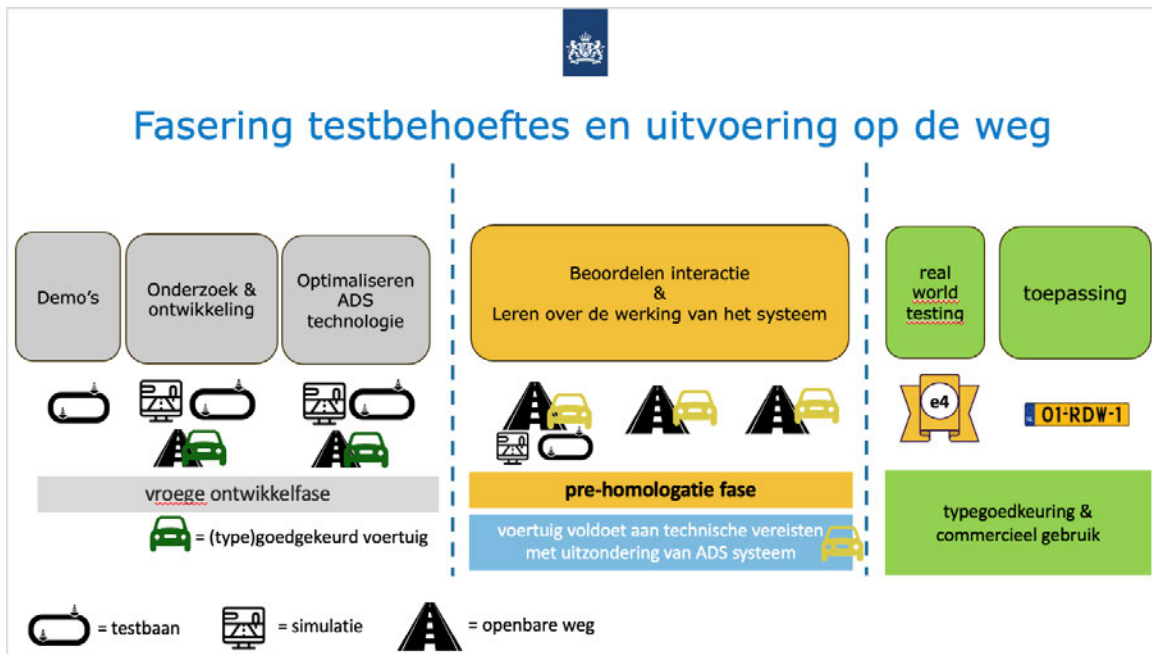
1. **Beoordelen van interacties** tussen de mens, het voertuigstelsel en de weg in het openbaar verkeer. Bij deze testbehoefte gaat het om onderzoek naar de benodigde competenties van de menselijke bestuurder in relatie tot het automatisch voertuigstelsel en de wisselwerking met de weg en het overige verkeer. Voor het CBR en RWS is dit met name een belangrijke testbehoefte.
2. **Leren** over de werking van het stelsel in typisch Nederlandse verkeerssituaties en omstandigheden. Deze testbehoefte bestaat uit het leren van het rijgedrag in het dagelijks

⁵ Het afgeven van een nationale individuele goedkeuring op grond van artikel 2, lid 4 onder b jo. artikel 45 van verordening 2018/858 is een bevoegdheid van de RDW. De RDW is voornemens om voor de uitvoering van deze bevoegdheid beleidsregels op te stellen.

⁶ Kamerstukken II 23/24, 31 305, nr. 445.

verkeer in Nederland of de exploitatie van (openbaar) vervoerdiensten in de praktijk en hoe moet worden omgegaan met de omgeving. Voor wegbeheerders is het belangrijk om onderzoek te doen naar de randvoorwaarden waaraan een bepaald gebied moet voldoen, zodat het geschikt is voor geautomatiseerd vervoer. Voor zowel de typegoedkeuringsautoriteit als technische diensten is dit relevant voor de doorontwikkeling en het actueel houden van (test)scenario's ten behoeve van uitvoering van tests en afgifte van typegoedkeuring.

De fasering van de testbehoefes, de testdoelen en de uitvoering op de weg kan als volgt schematisch worden weergegeven. Hierbij geldt dat dit beleidskompas gaat over de pre-homologatie fase.



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 wetswijziging zijn:

- Voertuig- en systeemfabrikanten (aanvragers van praktijkproeven);
- Kennisinstanties (aanvragers van praktijkproeven voor maatschappelijke doeleinden);
- RDW (eventueel als beoordelaar van aanvragen van praktijkproeven);
- CBR (mogelijke aanvrager van praktijkproeven voor maatschappelijke doeleinden);
- RWS (mogelijke aanvrager van praktijkproeven voor maatschappelijke doeleinden);
- Lokale wegbeheerders zoals gemeenten en provincies (aanvrager van praktijkproef);
- Het Ministerie van IenW (systeemverantwoordelijk voor de toetsingskaders voor praktijkproeven op de openbare weg);
- De Europese Commissie (verantwoordelijk voor de toetsingskaders voor geharmoniseerde toelating van voertuigen tot de Europese interne markt).

Om tot de benodigde wetswijziging te komen, zijn de volgende partijen in het proces nodig:

- Ministerie van IenW (directie Wegen & Verkeersveiligheid/afdeling Voertuigen en Digitale Infrastructuur, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken);
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) voor verkeershandhaving, civiel recht en strafrecht;
- RDW (betrokken als eventueel beoordelaar van de aanvragen voor praktijkproeven);

- CBR (adviesrol bij de beoordeling van rijgedrag geautomatiseerd voertuig bij typegoedkeuring voor de RDW);
- Wegbeheerders (verantwoordelijk voor het wegbeheer en de circulatie van verkeer over het hoofdwegenet).

In de praktijk krijgen daarnaast ook andere partijen met de wetswijziging te maken:

- De typegoedkeuringsautoriteiten van andere lidstaten;
- Een algemene technische dienst (betrokken bij de uitvoering van testen);
- Medeoverheden (o.a. als wegbeheerder);
- Politie (verkeershandhaving) en Openbaar Ministerie (protocollen voor strafbaarstelling);
- Andere toezichthoudende en handhavende instanties, waaronder de ILT (toezicht op goederentransport, vervoerders etc.);
- Verzekeraars;
- Brancheverenigingen (in het bijzonder ANWB, RAI, ACEA, AVERE, CLEPA, OICA⁷).

4. Hoe kan het doel worden gerealiseerd?

Zonder overheidsoptreden kunnen de praktijkproeven met de maatschappelijke leerbehoefte in de *pre-homologatie* fase binnen de huidige wet- en regelgeving niet tot stand komen. In de kern komt het faciliteren van een praktijkproef binnen de scope van dit beleidskompas neer op het verlenen van toestemming voor het afwijken van bepaalde wet- en regelgeving uit onder andere de Wegenverkeerswet 1994 en onderliggende regelgeving.

Om die reden is het voorstel om de wet te wijzigen. Daarbij ligt het voor de hand aan te sluiten bij eerder ontworpen procedures voor praktijkproeven.⁸ De toelating van praktijkproeven in de *pre-homologatie* fase zal dus berusten op concrete individuele beslissingen door het bevoegd gezag, die steeds beperkt zal zijn tot een bepaald aantal voertuigen, een bepaalde duur en plek.

Voor de invulling van de wetswijziging kan vooropgesteld worden dat het hier *niet* gaat om het afgeven van een typegoedkeuring die vereist is voor het aanbieden van voertuigen op de markt. Het gaat ook niet om de algemene introductie van geautomatiseerde voertuigen voor gebruik door eenieder, als normaal maatschappelijk onderdeel van het verkeer op de openbare weg (daarvoor is andere wetgeving in voorbereiding die in een afzonderlijk beleidskompas wordt beschreven).

Beleidsmatige uitgangspunten:

De precieze invulling van de wetswijziging wordt in het verdere traject uitgewerkt. Daarbij zijn de volgende beleidsmatige uitgangspunten van belang:

- De hierboven beschreven testbehoefte staan centraal. Dit betekent onder andere dat verschillende type partijen een aanvraag voor een praktijkproef moeten kunnen indienen.
- Het is noodzakelijk dat afwijkingen van bestaande wetgeving mogelijk gemaakt worden, met name van artikel 32 van de Wegenverkeerswet 1994 (verbod voor het gebruiken van niet-goedgekeurde voertuigen, systemen of onderdelen). In het verlengde hiervan moet het mogelijk zijn om praktijkproeven uit te voeren met voertuigen, systemen en onderdelen waarvoor al een typegoedkeuringskader bestaat. Het is daarnaast denkbaar dat voor bepaalde praktijkproeven afwijking noodzakelijk is van de verkeersregels. Ook moet afwijking mogelijk zijn van regels voor praktijkproeven waarbij er geen menselijke bestuurder in het voertuig zit.
- De praktijkproeven moeten altijd uitgevoerd worden met een *safety driver*, eventueel op afstand. Voor de *safety driver* zullen er eisen opgesteld worden.
- Voor zover het gaat om een ontheffing van voertuigeisen is de RDW vanwege de expertise het bevoegde gezag. Verder wordt onderzocht of er samenwerking met andere bevoegde gezagen noodzakelijk is voor de beoordeling van praktijkproeven.
- Het is noodzakelijk dat er een heldere afbakening bestaat tussen deze wetswijziging en het kader voor praktijkproeven op grond van de prototyperegeling (waarvoor een nationale individuele goedkeuring voor wordt afgegeven).

⁷ ACEA: Europese koepelorganisatie van autofabrikanten, AVERE: Europese koepelorganisatie van elektrische producten, CLEPA: Europese koepelorganisatie van toeleveranciers voor onderdelen, OICA: Mondiale koepelorganisatie van autofabrikanten.

⁸ Zoals het BOEV en de Experimenteerwet.

Parallel aan dit beleidskompas wordt er gewerkt aan het mogelijk maken van andere testen op de openbare weg. Het gaat dan om testen in het kader van de beoordeling van aanvragen voor typegoedkeuring. Hiervoor is ook een wetswijziging nodig van de Wegenverkeerswet 1994.⁹ Ten behoeve van deze wetswijziging is ook een beleidskompas opgesteld. Het streven is om beide beleidscompassen uit te werken in een gezamenlijk wijzigingsvoorstel dat gaat over testen op de openbare weg.

5. Wat zijn de gevolgen?

Financiële gevolgen

Er zijn in beginsel geen financiële gevolgen voor burgers. Partijen die willen testen zullen voor het verkrijgen van toestemming daarvoor de kosten moeten dragen die de RDW en een eventueel ander bevoegd gezag daarvoor heft. Ook kan het zo zijn dat er eventuele aanvullende kosten zijn om aan de voorwaarden van een ontheffing en/of vergunning te voldoen.

Gevolgen voor de veiligheid

Het faciliteren van praktijkproeven met voertuigen of systemen die nog niet zijn goedgekeurd kan negatieve gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid. De negatieve gevolgen worden verwacht minimaal te zijn om de volgende redenen:

- Praktijkproeven worden pas toegestaan op de openbare weg nadat het betreffende voertuig of systeem alle andere vormen van testen heeft doorstaan (zoals simulaties en testen op de testbaan) en er dus naar het oordeel van de voertuigautoriteit voldoende en overtuigend is aangetoond dat aan de gestelde eisen is voldaan.
- Het testen op de weg wordt gemonitord en gebeurt altijd volgens strikte procedures, waarin maatregelen zijn getroffen om eventuele restrisico's te verkleinen. RDW als bevoegd gezag is zeer ervaren in het inrichten van testprocedures (in samenwerking met wegbeheerders en politie) en zal zoveel mogelijk gebruik maken van bewezen procedures, waaronder de aanwezigheid van een *safety driver*. Dit eventueel in samenwerking met andere bevoegde gezagen.

Hieronder volgt een eerste interne inschatting van de gevolgen voor de belangrijkste actoren. In het vervolgtraject zullen de betreffende partijen worden betrokken om de gevolgen preciezer en vollediger in kaart te brengen.

Gevolgen voor de RDW

Mocht de RDW worden aangesteld als het bevoegd gezag, dan zal het de aanvragen voor praktijkproeven binnen de *pre-homologatie* fase moeten beoordelen. De RDW heeft ervaring met het beoordelen van praktijkproeven.

Gevolgen voor het CBR

Het CBR heeft de expertise ten aanzien van de competenties van de mens. In het kader van het testen wordt er nog onderzocht wat de rol van het CBR is, in samenwerking met de RDW, als bevoegd gezag. Wel heeft het CBR een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de RDW voor het afgeven van de eerste typegoedkeuring van de *Automated Lane Keeping System* (een vorm van een inschakelbaar geautomatiseerd voertuigstelsel).

Gevolgen voor aanvragers van praktijkproeven

Alle partijen die een aanvraag kunnen indienen voor een praktijkproef moeten worden geïnformeerd over bij wie de aanvraag moet worden ingediend en het verloop van de procedure. De praktijkproeven kunnen in beginsel alleen in Nederland worden uitgevoerd. Voor grensoverschrijdende testen zullen afspraken met omliggende landen moeten worden gemaakt. Op EU-niveau wordt nagedacht over de invulling van reeds lopende grensoverschrijdende praktijkproeven, maar daarover zijn nog geen concrete voorstellen gedaan.

⁹ Het gaat in het andere beleidskompas om een wetswijziging om de testen voor typegoedkeuring mogelijk te maken. Dit is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de Europese regels voor typegoedkeuring.

Gevolgen voor wegbeheerders

Voor praktijkproeven met geautomatiseerde voertuigen en systemen is input van de wegbeheerder(s) noodzakelijk om te bepalen waar de praktijkproeven het beste kunnen plaatsvinden. Daarnaast hebben de wegbeheerders een ondersteunende rol bij het maken van afspraken over de procedure van de praktijkproef en de uitvoering ervan om deze zo veilig mogelijk te laten verlopen.

Gevolgen voor handhaving/toezichthouders

De gevolgen voor handhaving en/of toezichthouders moet nog verder worden uitgezocht en hangt af van de gestelde voorwaarden en verplichtingen. In het geval van praktijktesten met geautomatiseerde voertuigen en systemen is het wellicht nodig dat de politie toeziet op naleving van de voorwaarden en de testprocedure die met de fabrikant is afgesproken.

De ILT kan mogelijk een rol spelen bij geautomatiseerd transport van goederen of besloten busvervoer. Dat zal eerst verder moeten worden uitgezocht. Tot op heden heeft de ILT hier geen rol gehad.

Gevolgen voor verzekeraars

Fabrikanten zullen bij verzekeraars aankloppen 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.

6. Wat is de voorkeursoptie?

Voor het creëren van een juridische grondslag om praktijkproeven in de *pre-homologatie* fase te faciliteren voor geautomatiseerd vervoer is, zoals beschreven onder punt 4, een wetswijziging nodig en naar verwachting een wijziging van lagere regelgeving. De minimale doorlooptijd hiervan bedraagt, afhankelijk van de voortgang in de besluitvormingsprocedure van de regering en de Staten-Generaal, naar verwachting in ieder geval twee jaar.

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 <i>Onder voorbehoud</i> - 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)