

Toelichting IenM op de reacties van de internetconsultatie Regelgeving zelfrijdende auto's

d.d. 30 januari 2015

Internetconsultatie van 20 oktober tot en met 17 november 2014

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de conceptversie van de Wijziging besluit ontheffingverlening exceptionele transporten (ontwikkeling zelfrijdende auto) in de periode van 20 oktober tot en met 17 november 2014 opengesteld voor een openbare internetconsultatie. Het doel van de consultatie is om de regelgeving kwalitatief te verbeteren door partijen die een voertuig met automatische functies willen testen op de openbare weg te informeren en de gelegenheid te bieden een reactie te geven op het ontwerpbesluit. Doel van de wijziging is het mogelijk maken van grootschalige testen met zelfrijdende auto's op de openbare weg. Hiermee wordt het mogelijk ervaring op te doen met zelfrijdende voertuigen in het verkeer.

Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties op de openbare internetconsultatie.

I. Reacties

De consultatie heeft 19 reacties opgeleverd, waarvan 14 openbare inzendingen betroffen. De reacties zijn afkomstig van ondernemers in de sector (onder meer Dutch Automated Vehicle Initiative (DAVI), New Issetts, Lloyds Register), belangenorganisaties (ANWB, RAI-Vereniging, SWOV), autofabrikant Mercedes-Benz Nederland B.V., Provincie Gelderland, Aon en vier particulieren.

Ruime steun voor mogelijk maken van testen van zelfrijdende voertuigen

Veertien Participanten spraken zich in positief uit over de wijziging van het besluit ontheffingverlening. In de opmerkingen kwam bijvoorbeeld naar voren dat Nederland op deze manier laat zien dat er ruimte is voor experimenten, innovatie en samenwerking in de triple helix, en dat het positief is dat de Minister haar ambitie zeer snel omzet in concrete daden. Het feit dat de minister aangeeft dit te willen doen zonder het opleggen van standaarden en/of standaard normen, kan het innovatie klimaat bevorderen wordt ondersteund door de participanten. Ook vanuit milieuperspectief is er positief gereageerd op de ambities van de minister.

De RDW is een aangewezen partij om deze bevoegdheid deskundig in te vullen

De rol van de RDW wordt door twee participanten positief benoemd. Evenals de faciliterende houding van de RDW richting de wegbeheerders om daadwerkelijk tot een ontheffing te kunnen komen. RAI Vereniging ondersteunt het voorstel om de RDW aan te wijzen als instantie voor het verlenen van ontheffingen met betrekking tot zelfrijdende auto's, en geeft aan dit logisch te vinden gezien de rol die de RDW al heeft. Zij wijst erop dat de aanwijzing van de RDW vooral een administratieve stap is en dat het vervolgens met name gaat om de praktische uitwerking van de ontheffingsverlening.

Ontheffingsproces

Vijf Participanten plaatsen opmerkingen over het proces van ontheffingverlening. Een meerderheid hiervan zou graag meer duidelijkheid hebben over de concrete invulling van het proces.

Een particulier vindt het niet gemakkelijk de regeling te beoordelen zonder inzicht te hebben in de onderliggende instructies voor de RDW. Hij wijst erop dat de regeling een bevoegdheid schept, maar dat de invulling niet duidelijk is en zou graag de criteria vernemen die de RDW gaat hanteren bij de beoordeling van aanvragen.

De ANWB heeft begrip voor de roep om een gepast en snel traject van ontheffingen voor proeven, maar vindt dat de testopzet en de voorwaarden voor de ontheffing, op verantwoorde wijze in beleidslijnen moeten zijn vast gelegd. Nu deze beleidslijnen nog niet bekend zijn, is het moeilijk om een oordeel te hebben over de systematiek van snelle ontheffing. Zij geven hierbij het advies om op actieve wijze openheid naar het publiek te geven over de proeven op de openbare weg. Aandachtspunten hierbij zijn: de organisatie van proeven, de invulling van regels, en omgang met het publiek.

Lloyd's Register wijst erop dat testen door de RDW nooit meer dan een steekproef vormen en zelden de veiligheid van een systeem kunnen aantonen voor alle denkbare situaties. Een goede basis van de veiligheid van een systeem komt volgens hen dan ook eerder van een beheerste totstandkoming van de ontwikkeling, onder andere door een degelijke kwaliteitsborging in de ontwikkelprocessen. Op basis van een grondige risicoanalyse. Lloyd's register wijst op het belang van het aantonen van non-regressie in het bestaande voertuig. Lloyds vindt het een goede zaak dat de minister kiest voor een procedure waarbij het oorspronkelijke goedgekeurde voertuig buiten beschouwing mag blijven, waardoor de procedure eenvoudiger wordt. De indiener van de aanvraag dient daarbij echter dan wel aan te tonen dat door zijn ontwikkeling debestaande systemen niet significant gewijzigd zijn en dat daarom geen volledige herkeuring noodzakelijk is.

Lloyds Register wijst er tevens op dat de ontwikkeling gepaard dient te gaan met een gedegen onderbouwing op het gebied van kwaliteit en veiligheid, aangezien de risico's voor de omgeving bij het rijden met zware combinaties catastrofaal kunnen zijn.

RAI Vereniging benadrukt dat het proces vooral om de praktische uitwerking van de ontheffingsverlening zou moeten gaan; procedures, documenten en informatie, technische eisen, testmethodes, en beproevingen en dergelijke.

Een onderzoeksinstituut merkt op dat om gebruik te kunnen maken van de testmogelijkheid het belangrijk is dat er meer helderheid in het proces tot ontheffing verschaft wordt. Hoe ziet het verloop eruit, wat is de timing en wat zijn de te verwachten kosten vanaf het moment van eerste aanvraag tot aan de daadwerkelijke verlening. De technische stappen om te komen tot een ontheffing (schriftelijke beoordeling, fysieke controle en test op afgesloten terrein door RDW) worden door dit instituut als logische stappen gezien waarmee effectief de veiligheid beoordeeld kan worden.

Een particulier heeft kritiek op het feit dat naar zijn mening in de regeling en in de toelichting aanwijzingen ontbreken voor enig risicobesef en acht enige uitwerking op dit punt nodig. De enige zin waar het risico ter sprake lijkt te komen is dat de vergunning op maat kan worden gesneden. Hij wijst er op dat de aansprakelijkheid van de overheid in zo'n geval alleen goed is in te dammen met een serieus afwegingskader voor vergunning verlening, wat nu nog ontbreekt.

Een ander onderzoeksinstituut reageert positief op het feit dat de ontheffing kan worden verleend op basis van maatwerk binnen de genoemde toetsingscriteria en dat de aanvrager zelf kan aantonen dat veiligheid tijdens het testen van automatisch rijden functies op de openbare weg gewaarborgd wordt. Voorgesteld wordt de ontheffing te kunnen verlenen op basis van een toegepast veiligheidsplatform voor gebruik onder gedefinieerde (test) condities en situaties, alsmede geen specifieke testen te eisen vanuit de RDW richting de aanvrager, maar aanvrager zelf testen laten bedenken en uitvoeren om de veiligheid aan te tonen. Tot slot doet consultant de suggestie niet enkel het perspectief van het voertuig te beschouwen, maar ook dat van de bestuurder en de directe omgeving waarin het voertuig zich tijdens de test op de openbare weg bevindt.

Reactie:

Zelfrijdende voertuigen betreft nieuwe technologie waar op dit moment nog geen beoordelingscriteria of uitvoeringswetgeving voorhanden zijn. Het is daarom niet mogelijk om

standaard voorwaarden en eisen te stellen. Ook zijn de testaanvragen verschillend van aard, denk bijvoorbeeld meerdere autonome vrachtwagens die virtueel "treintje" rijden, aan personenauto's op de snelweg of op lage snelheid in de stad. De exacte ontwikkelingen laten zich moeilijk voorspellen.

Het beoordelingsproces is in eerste instantie maatwerk waarbij de RDW een aantal vaste processtappen zal doorlopen, de wegbeheerders zal betrekken en waar nodig deskundigen betreft om de verkeersveiligheid te beoordelen en te borgen.

Het proces start met een gedegen analyse van de functionele omschrijving en de risicoanalyse die de aanvrager heeft ingediend. Hierbij gaat de RDW minimaal uit van de aanwezigheid van een verzekering, zoals dat bij alle voertuigen het geval is, en een Elektro-Magnetische Compatibiliteit-verklaring (EMC). Het testplan wordt geanalyseerd en datzelfde geldt voor de testervaringen van de aanvrager tot dan toe.

Als gebleken is dat het systeem op papier voldoet, zal op een afgesloten testfaciliteit dezelfde functionaliteiten getest worden die de aanvrager op de openbare weg wil beproeven. Onderdeel hiervan is de stresstest waarbij binnen op het afgesloten terrein de robuustheid van het systeem zowel technisch als functioneel wordt getest.

Als de aanvraag ook goed door deze fase komt, kan de ontheffing voor de openbare weg worden verleend. Naast het beoordelen van het voertuig, speelt hierbij ook het beoordelen van de omgeving waar getest gaat worden een belangrijke rol. In overleg, met in ieder geval de wegbeheerder, wordt beoordeeld waar en onder welke omstandigheden de test zo veilig mogelijk kan worden uitgevoerd.

De AMvB biedt de RDW mogelijkheid om nadere voorwaarden en beperkingen te stellen aan de ontheffingsaanvraag, afhankelijk van het soort functionaliteit dat beproefd wordt. Uiteraard bedoeld om de veiligheid te borgen. Deze voorwaarden worden afgestemd met de betreffende wegbeheerder(s). Te denken valt aan tijdstip op de dag, locatie, type weg, interactie met andere verkeersdeelnemers, weersomstandigheden, eventueel fysieke begeleiding, maar ook aan een aanvullende verzekeringsplicht.

De ervaring met concrete testaanvragen wordt gebruikt om de procedure te concretiseren, te verdiepen en te verrijken. Learning by doing is de enige manier om dit proces te perfectioneren, waarmee Nederland zich internationaal onderscheidt.

Betrekken branche

RAI Vereniging pleit ervoor om bij de ontwikkeling en nadere invulling van de zelfrijdende auto ook direct betrokken brancheverenigingen en organisaties (en zo mogelijk ook fabrikanten van voertuigen en technieken) te betrekken, in de vorm van een klankbordgroep of begeleidingscommissie.

Ook Mercedes Benz is van mening dat de input van autofabrikanten essentieel is, temeer het een internationaal gedragen ontwikkeling betreft. Zowel voor wat betreft de infrastructuur in het algemeen alsook het voertuig zelf. Nederland kan niet zonder de steun van de internationale industrie, wegbeheerders en overheden.

Reactie:

IenM deelt de gedachte dat een goede verbinding tussen overheid, markt en kennisinstellingen cruciaal is. Daarom gaat IenM graag in gesprek met deze partijen om te bespreken hoe we de betrokkenheid kunnen vormgeven.

Verder wil IenM een community of early adopters in het leven roepen en bekijkt momenteel op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven. IenM denkt dat community of early adopters kan helpen (kennis)vragen beter in kaart te brengen en mensen/bedrijven/organisaties mee te nemen in de ontwikkeling.

Internationaal

Drie Participanten vragen aandacht voor de internationale dimensie.

RAI vereniging wijst erop dat het onderwerp 'automated driving' een zeer actueel onderwerp is in EU en ECE, en bij internationale organisaties zoals op ons terrein ACEA, OICA, en CLEPA. In andere werelddelen en andere Europese landen vinden ook reeds testen plaats. Aspecten zoals in ontwikkeling zijnde internationale regelgeving, standpunten van de industrie, ervaringen van andere landen, de eisen in andere landen, reeds elders toegelaten voertuigen en technieken e.d. zouden zeker en nadrukkelijk een rol moeten spelen bij het tot stand komen van het raamwerk.

Mercedes Benz wijst op de ontwikkeling en uitlevering van rijassistentiesystemen die binnen de kaders van de Europese wetgeving autonoom rijden nu al mogelijk maken. Ook wijzen zijer op dat Nederland tijdens haar voorzitterschap van de EU in 2016 juist de taak op zich zou moeten nemen in Europees verband te streven naar een uniforme regelgeving die het beproeven van dit soort geautomatiseerde rijsystemen t.b.v. de ontwikkeling op een verantwoorde manier mogelijk maakt.

Lloyd's Register is van mening dat voor Europese en wereldwijde toepassing het in het belang is van de betrokken zakelijke partijen als ook van Nederland om ontwikkelingen zoveel mogelijk plaats te laten vinden op basis van internationaal erkende normen en standaarden. Dit maakt het eenvoudiger om in een later proces de ontwikkelde systemen toe te passen in markten buiten Nederland.

Reactie:

De AMvB maakt testen van zelfrijdende voertuigen op de openbare weg mogelijk, maar dit is slechts een opmaat naar het juridisch mogelijk maken van marktintroductie van deze voertuigen. Hierbij moet een internationale lappendeken aan regelgeving en standaarden worden voorkomen.

Nederland stelt zich daarom actief op in internationale verbanden zoals de UNECE waar het de wijziging van het Verdrag van Wenen wordt besproken. Daarnaast is IenM nadrukkelijk op zoek naar de input van autofabrikanten voor wat zij nodig hebben aan regelgeving en standaarden om deze ontwikkeling verder te brengen. Bijvoorbeeld door betrokkenheid bij het opstellen van een roadmap Selfdriving vehicles die door een werkgroep van het World Economic Forum en via een gesprek van de minister met de board van de ACEA.

Deze inbreng wil de minister gebruiken als handvat om het initiatief te nemen op Europees niveau, door samenwerking met andere landen en door dit onderwerp te agenderen tijdens het EU voorzitterschap van de Europese Unie begin 2016.

Verskillende technische ontwikkelingen

Mercedes Benz is van mening dat de ontwikkeling van geautomatiseerde rijsystemen los gezien moet worden van infrastructurele ITS systemen. Het samenvoegen van beide onderwerpen in één voorschrift vormt het risico dat beide onderwerpen onlosmakelijk met elkaar verbonden worden. Infrastructurele ITS systemen zouden geautomatiseerd rijden in de toekomst kunnen ondersteunen, maar het is geen voorwaarde.

Twee Participanten (New Isetts en een particulier) vinden dat de zelfrijdende auto niet bijdraagt aan een betere benutting van bestaande infrastructuur. New Isetts ziet dat Nederland graag voorloper wil zijn op het gebied van de zelfrijdende auto, maar vindt dat het zich daarbij erg afhankelijk opstelt van waar automerken en (Tier 1) bedrijven (zoals Google en Continental) mee aankomen. De focus van de industrie is op on-board systems en car-connectivity. Er ligt volgens New Isetts een uitgelezen kans om fysiek /ruimtelijk te werken aan de zelfrijdende auto door het ruimtebeslag van de auto mee te nemen, hierdoor ontstaat een betere benutting van bestaande infrastructuur.

Een particulier vindt dat, veel meer dan nu, geld en energie gestoken moet worden in innovatie in verkeersvormen die een beperkt ruimtebeslag vergen. Zelfrijdende auto's leveren hieraan geen bijdrage. Meer ruimte voor de fiets en écht innovatief regionaal OV (en dan niet de vooral cosmetische R-NET-oplossing) zou een veel hogere prioriteit moeten hebben.

Reactie:

De ontwikkeling van zelfrijdende auto's loopt nauw op met de ontwikkeling van coöperatieve en connectieve voertuigen waarmee de infrastructuur efficiënter kan worden gebruikt. Zowel op het gebied van techniek als op het gebied van regelgeving is dit een internationale ontwikkeling. De ambitie is daarom om als testland voor zelfrijdende auto's en coöperatieve ontwikkelingen een goede voedingsbodem te zijn voor innovatieve ontwikkelingen en de ontwikkelingen hiermee te versnellen zonder alles vooraf dicht te regelen.

Overig

DAVI geeft aan dat de prioritaire thema's bij de ontwikkeling van de zelfrijdende auto zouden moeten zijn: technologie, gedrag, vermindering van congestie en relatie met verkeersmanagement en bijdragen aan beleidsdoelen van mobiliteit en veiligheid. Belangrijk hierbij is dat resultaten (liefst ook data) van de testen in voldoende brede kringen beschikbaar komen, met respectering van commerciële belangen.

Reactie:

IenM neemt deze suggesties mee in de kennisontwikkeling rondom zelfrijdende auto's.

Een particulier wijst erop dat er vaak kostenoverschrijdingen zijn bij dit soort projecten omdat we graag voor een dubbeltje op de eerste rang zitten in eerste instantie. Hij geeft o.m. het advies een realistische risicomangement analyse te maken, niet voor de goedkoopste oplossing te gaan en besluitvorming voor meerdere jaren vast te leggen.

Reactie:

IenM faciliteert door het aanpassen en bevorderen van innovatie bevorderende regelgeving, onderzoek en communicatie. Het financieren van projecten of technieken, en het daarbij behorende risico op kostenoverschrijding is daarmee op dit moment niet aan de orde.

Mercedes-Benz Nederland betreurt de relatief korte reactietermijn van circa één maand. De termijn is te kort voor een dergelijke consultatie waarbij diverse disciplines bij de fabrikant hun reactie zouden moeten geven.

Reactie:

IenM heeft de geldende termijnen maar gaat graag in gesprek over eventuele aanvullende punten.

II. Vervolg

Na verwerking van de opmerkingen in deze internetconsultatie moet de Ministerraad instemmen met de adviesaanvraag aan de Raad van State en de publicatie van de uitkomsten van de internetconsultatie. Zodra de Ministerraad de publicatie van de uitkomsten van de internetconsultatie heeft goedgekeurd worden de uitkomsten gecommuniceerd en wordt het conceptbesluit voor advisering naar de Raad van State gestuurd. Na advisering door de Raad van State wordt een nader rapport opgesteld waarna het besluit kan worden bekrachtigd en gepubliceerd.