

Wijziging van artikel 1 en nieuw artikel 34bis van het Verdrag inzake het wegverkeer, 1968; Genève, 14 januari 2021 (Trb. 2021, 56)

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Op 8 november 1968 is in Wenen het Verdrag inzake het wegverkeer, met bijlagen, tot stand gekomen (Trb. 1974, 35) (hierna: het verdrag). Het verdrag is op 8 november 2008 voor het Europese deel van Nederland in werking getreden (Trb. 2008, 76). Het verdrag en de bijlagen zijn gewijzigd op 3 maart 1992 (Trb. 1997, 25), 28 september 2004 (Trb. 2005, 256), 23 september 2014 (Trb. 2016, 33) en 19 maart 2015 (Trb. 2016, 150). Het verdrag is aangevuld door de op 1 mei 1977 in Genève tot stand gekomen Europese Overeenkomst tot aanvulling van het Verdrag inzake het wegverkeer die op 8 november 1968 in Wenen voor ondertekening werd opengesteld (Trb. 1974, 37) (hierna: de overeenkomst). De overeenkomst is op 8 november 2008 voor het Europese deel van Nederland in werking getreden (Trb. 2008, 78). De overeenkomst en de bijlage zijn gewijzigd op 28 februari 1992 (Trb. 1997, 27), 27 juli 1999 (Trb. 2005, 258) en 28 september 2004 (Trb. 2005, 258).

Het verdrag heeft ten doel het internationale wegverkeer te vergemakkelijken en de verkeersveiligheid te verhogen door het aannemen van eenvormige verkeersregels. Het verdrag bevat afspraken over onder andere de verkeersregels, de wederzijdse toelating door partijen van voertuigen uit andere verdragsstaten en het (inter)nationaal rijbewijs.

Daarnaast is het verdrag belangrijk voor het stellen van kaders voor de snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van voertuigautomatisering. Het verdrag geeft het kader voor de wetgever om verdere invulling te kunnen geven aan de ontwikkeling van voertuigen met geautomatiseerde rijsystemen (*Automated Driving Systems*) (hierna: ADS). Tot nu toe moet elk voertuig een bestuurder hebben en die bestuurder moet te allen tijde de controle over het voertuig hebben. Voertuigen met ADS kunnen de rijtaak geheel of gedeeltelijk uitvoeren. Dit soort voertuigen rijden nog niet op de Nederlandse wegen, maar zijn wel in ontwikkeling. In UNECE-verband is wetgeving daarvoor al goedgekeurd (automatische filechauffeur, VN-Reglement nr. 157).^{1 2} Voertuigen met automatisering bieden bij juist gebruik kansen om verkeersveiligheid, doorstroming en verduurzaming te bevorderen. De ontwikkeling brengt ook nieuwe aandachtsgebieden met zich mee. Het verdrag en de wijziging zorgen voor een kader dat past bij deze ontwikkeling en de bijbehorende kansen en aandachtsgebieden. Dit wordt vervolgens meegenomen en uitgewerkt in Europese en nationale wet- en regelgeving.

2. De wijziging

De wijziging van 14 januari 2021 van het verdrag is voorbereid door de bevoegde UN-ECE Working Party 1 (hierna: WP.1), ook wel het 'Global Forum for Road Traffic Safety'. WP.1 is in 1950 opgericht als ad hoc werkgroep voor het voorkomen van verkeersongevallen.³ In 1988 is WP.1 als intergouvernementeel orgaan opgericht. UNECE is een regionale organisatie van de Verenigde Naties en heeft als doel om duurzame economische groei te bevorderen in haar lidstaten. WP.1 richt zich op verbetering van de verkeersveiligheid in internationaal verkeer. Daarbij worden drie aspecten in hun onderlinge samenhang steeds meegenomen: het voertuig, het gedrag van de verkeersdeelnemers en de verkeersomgeving. Het verdrag is een voorbeeld van een juridisch instrument van UNECE die daar invulling aan geeft. Alle verdragsluitende partijen hebben hierin

¹ Het op 24 juni 2020 aangenomen *Reglement 157* Eenvormige voorschriften betreffende de goedkeuring van voertuigen met betrekking tot het geautomatiseerde systeem voor rijstrookassistentie dat op 22 januari 2021 voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Unie in werking is getreden (Trb. 2021, 55 en PbEU 2021, L 82, p. 75-137). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:42021X0389>

² Zie Kamerstuk II 2020-2021, 30952, nr. 381, via link <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30952-381>

³ Zie tekst Resolutie No 22 van 11 maart 1950, via link <https://unece.org/establishment-wp1>

zitting. Zij kunnen beslissen over voorgestelde wijzigingen om het verdrag actueel te houden. In WP.1 nemen daarnaast vertegenwoordigers van autofabrikanten, toeleveranciers en belangengroeperingen deel, maar deze hebben geen formeel stemrecht.

De regeringen van België, Frankrijk, Luxemburg, Portugal, de Russische Federatie, Zweden en Zwitserland hebben tijdens de 81^e zitting van WP.1 gehouden in Genève van 21 tot en met 25 september 2020 in overeenstemming met artikel 49, eerste lid, van het verdrag een wijziging van artikel 1 en een nieuw artikel 34bis voorgesteld.⁴ De WP.1 ziet het potentieel van voertuigen met automatisering voor het verbeteren van de verkeersveiligheid. De wijziging is voorgesteld om ervoor te zorgen dat voertuigen met automatisering verantwoordelijk worden ontwikkeld en gebruikt.

De Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties heeft deze wijziging op 14 januari 2021 ter kennis gebracht van alle verdragsluitende partijen. De wijziging zal ingevolge artikel 49, tweede lid, van het verdrag in werking treden op 14 juli 2022, tenzij meer dan een derde van de verdragsluitende partijen voor 14 januari 2022 de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties hebben medegedeeld dat zij de wijziging verwerpen of dat zij wensen dat een conferentie wordt bijeengeroepen ter bestudering van de wijziging. De wijziging zal niet gelden voor de verdragsluitende partijen die de wijziging hebben verworpen of een conferentie wensten.

De voorgestelde wijziging wordt ter parlementaire goedkeuring voorgelegd.

3. Artikelsgewijze toelichting

Met deze wijziging wordt het verdrag op drie punten gewijzigd: het voegt twee nieuwe begripsomschrijvingen toe aan artikel 1 en een nieuw artikel 34bis. Deze wijziging is bedoeld voor meer rechtszekerheid in het licht van de ontwikkeling van voertuigen met automatisering.

Ten eerste wordt aan artikel 1, onderdeel ab, een begripsomschrijving van geautomatiseerd rijstelsysteem (ADS) toegevoegd. Een ADS is bedoeld om de rijtaak (voor een bepaald deel van de rit) over te nemen van de bestuurder. In deze nieuwe begripsomschrijving is een ADS een voertuigstelsysteem dat zowel hard- als software gebruikt voor het dynamisch besturen van een voertuig. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de wijziging daarmee uitdrukkelijk niet ziet op ADAS (*Advanced Driver Assistance Systems*, oftewel rijhulpsystemen), aangezien dit soort systemen de bestuurder bij de rijtaak ondersteunen.

Ten tweede wordt aan artikel 1, onderdeel ac, een begripsomschrijving van dynamisch besturen (ADS) toegevoegd. Dynamische besturing is het in *real time* uitvoeren van alle operationele en tactische functies die nodig zijn om het voertuig te verplaatsen. Dit omvat het besturen van de laterale en longitudinale (voorwaartse en zijwaartse) bewegingen van het voertuig, het monitoren van de weg, het reageren op gebeurtenissen in het wegverkeer en het plannen en signaleren van manoeuvres. In voertuigen zonder ADS worden deze taken uitgevoerd door de menselijke bestuurder. In het geval van voertuigen met ADS neemt het voertuig die dynamische rijtaak over van de bestuurder. In dat geval heeft dan ook het ADS de controle over het voertuig en niet langer de menselijke bestuurder.

Ten derde wordt in het verdrag een nieuw artikel 34bis over geautomatiseerd rijden opgenomen. Om de verkeersveiligheid te borgen, stelt dit artikel dat ieder bewegend voertuig of combinatie van voertuigen een bestuurder dient te hebben wanneer het voertuig gebruik maakt van een geautomatiseerd rijstelsysteem (ADS). Op grond van artikel 34bis wordt een bestuurder geacht in het voertuig aanwezig te zijn, wanneer de dynamische rijtaak met een ADS wordt uitgevoerd. Dit is een additioneel vrijwaren, in tegenstelling tot rijhulpsystemen (ADAS) waarbij de bestuurder verantwoordelijk is en blijft voor de dynamische rijtaak. Bij ADS neemt het voertuig de dynamische rijtaak over, wat consequenties kan hebben voor de verantwoordelijkheid van de bestuurder in juridische zin.

De toepassing van artikel 34bis is beperkt tot het grondgebied van de verdragsluitende partij waar de relevante nationale van toepassing zijnde technische reglementen en regelgeving inzake de werking en het gebruik van toepassing zijn. Dit houdt in dat een voertuig dat gebruik maakt van ADS nog steeds moet voldoen aan alle nationale en internationale eisen die gelden voor het voertuigontwerp en de werking van het voertuig. In het bijzonder geldt met betrekking tot de voertuigwerking dat ADS moet voldoen aan de nationaal van toepassing zijnde eisen die per

⁴ [ECE-TRANS-WP.1-173-Add1e.pdf \(unece.org\)](https://www.unece.org/transport/working-papers/wp1/wp1-173-add1e.pdf)

verdragsluitende partij kunnen verschillen. Het is dan ook mogelijk dat sommige landen strengere eisen stellen dan andere. Daarnaast is het mogelijk dat individuele partijen ADS op hun grondgebied kunnen tegenhouden, voor zover deze systemen niet Europees geharmoniseerd zijn, bijvoorbeeld via typegoedkeuring.

De uitwerking van de voertuigspecifieke regelgeving vindt plaats in de bevoegde Working Party 29 (hierna: WP.29), ook wel het Wereldforum voor harmonisatie van de regelgeving voor voertuigen (*Global Forum for Vehicle Regulations*) genoemd. WP.29 valt tevens onder UNECE. De voertuigspecifieke regelgeving wordt vastgelegd in de zogenaamde VN-Reglementen die zijn gevoegd bij de op 20 maart 1958 te Genève tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van geharmoniseerde technische reglementen van de Verenigde Naties voor voertuigen op wielen en voor uitrustingsstukken en onderdelen die daarop kunnen worden gemonteerd en/of gebruikt, en betreffende de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van goedkeuringen die krachtens die reglementen van de Verenigde Naties zijn verleend (Trb. 1959, 83 en, laatstelijk, Trb. 2021, 55). Hierin wordt geharmoniseerde voertuigreglementering voorgesteld die (via de Europese Commissie) van toepassing kunnen worden. Deze VN-reglementen regelen de wederzijdse erkenning van typegoedkeuringen. Volgens de verklaring die de Europese Unie heeft afgelegd bij toetreding tot de op 25 juni 1998 in Genève tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van mondiale technische reglementen voor wielvoertuigen, uitrustingsstukken en onderdelen die kunnen worden aangebracht en/of gebruikt op wielvoertuigen (Trb. 2001, 78) zijn de bij die laatst genoemde overeenkomst gevoegde VN-Reglementen gaan behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

4. Eenieder verbindende bepalingen

De wijziging van 14 januari 2021 van het verdrag betreft verplichtingen tussen verdragsluitende partijen en bevat naar het oordeel van de regering geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen.

5. Koninkrijkspositie

Wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden zal de wijziging van 14 januari 2021 van het verdrag, evenals het verdrag en de overeenkomst, voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister van Buitenlandse Zaken,