

Vergaderjaar 2018–2019

29 398

Maatregelen verkeersveiligheid

Nr. 674

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2019

Het wordt steeds drukker op onze wegen. Met steeds meer verschillende typen voertuigen met verschillende vorm, massa en snelheid. Innovatieve voertuigen, waaronder bijzondere bromfietsen, kunnen eraan bijdragen dat mensen op een prettige, vlotte manier kunnen reizen. Soms passen nieuwe innovaties binnen de bestaande regels. Maar we zien steeds vaker dat die regels niet meer voldoen. Ook constateer ik dat de afgelopen jaren de focus in de regelgeving lag op ruimte bieden aan innovatie. Daarbij was minder oog voor de veiligheid. Het dramatische ongeval met de Stint in Oss op 20 september 2018 maakte eens te meer duidelijk hoe belangrijk die veiligheid is.

Op 5 december 2018 heb ik uw Kamer dan ook geïnformeerd dat ik het toelatingskader voor Bijzondere bromfietsen tussentijds zou aanpassen¹. Het doel hiervan is een helder kader met aangescherpte eisen waarbij de veiligheid van deze bijzondere bromfietsen en de veiligheid voor gebruikers, passagiers en andere weggebruikers voorop staat. Maar ook een kader dat innovatie zo min mogelijk in de weg staat. Dit is geen zwart-wit vraagstuk. Het vraagt om keuzes tussen belangen die niet altijd makkelijk met elkaar te verenigen zijn. Daarom vind ik het belangrijk uw Kamer mee te nemen in de uitgangspunten bij de keuzes die ik heb gemaakt bij de tussentijdse aanpassing van het toelatingskader.

Bij deze brief treft u een schematisch overzicht van wat ik voornemens ben aan te passen in het huidige toelatingskader (Bijlage 1)². Dit betreffen tussentijdse aanpassingen die ik zo snel mogelijk wil invoeren. Deze voorgenomen aanpassingen zullen worden geformaliseerd in een wijziging van de Beleidsregel aanwijzing bijzondere bromfietsen³ (hierna «de Beleidsregel»). Ik ben nu bezig om deze aanpassingen juridisch uit te

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 637

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035848/2015-01-01>.

werken. Wanneer deze uitwerking klaar is, zal ik uw Kamer de vastgestelde beleidsregel doen toekomen. Met het toesturen van dit schema wil ik uw Kamer alvast de gelegenheid bieden de door mij gemaakte keuzes te bespreken zodat er een Beleidsregel kan komen die snel in werking kan treden. De RDW zal een uitvoeringstoets uitvoeren op basis van deze voorgenomen aanpassingen en voorbereidingen treffen voor de implementatie van het nieuwe beleidskader. Op deze manier geef ik invulling aan de door uw Kamer aangenomen motie waarin de regering wordt verzocht om zo snel mogelijk toekomstperspectief te bieden zodat de Stint veilig de openbare weg op kan waarbij deze tenminste voldoet aan de door TNO voorgestelde technische aanpassingen en de eisen van het nieuwe toelatingskader.⁴

Dit zogenaamde tussentijdse toelatingskader wil ik zo snel mogelijk – na behandeling in de Tweede Kamer – in werking laten treden, op z'n vroegst op 1 april 2019.

Voor de volledigheid wijs ik er op dat ik ook werk aan een definitief toelatingskader dat pas later in werking treedt. Hierin zitten aanpassingen in wet- en regelgeving die meer tijd kosten en niet door middel van aanpassing van de beleidsregel kunnen worden gerealiseerd.

1. Tussentijds toelatingskader

a. Uitgangspunten

Zoals ik uw Kamer eerder heb geschreven, betekent een aanpassing van dit kader dat voortdurend een afweging moet worden gemaakt tussen verschillende belangen, bijvoorbeeld het verkeersveiligheidsniveau en het belang van mobiliteit, duurzaamheid en innovatie. Het herijken van het toelatingskader is geen zwart-wit vraagstuk. Het vraagt keuzes tussen belangen die niet altijd (makkelijk) met elkaar te verenigen zijn. Bij de aanpassing van het toelatingskader heb ik de volgende uitgangspunten gehanteerd, zoals uw Kamer die eerder ook heeft geuit:

- Verhoging van het veiligheidsniveau. Zowel bij ontwerp als bij het gebruik van bijzondere bromfietsen staat dit voorop.
- Innovatie moet de ruimte blijven krijgen. Dit sluit aan bij de expliciete wens van uw Kamer om vernieuwende voertuigen te kunnen blijven toelaten, innovatie niet te belemmeren en het sluit daarnaast aan bij het karakter van de categorie bijzondere bromfietsen;⁵
- Waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande Europese regelgeving, zoals de Europese verordening betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers;⁶
- Een heldere afbakening van de verantwoordelijkheid van de overheid en marktpartijen.

Bij deze tussentijdse aanpassing van het toelatingskader heb ik de voorlopige adviezen van de Dienst Wegverkeer (RDW) en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) en de bevindingen van TNO⁷ betrokken. Daarnaast heb ik ook de door uw Kamer aangenomen moties⁸ betrokken. De RDW heeft mij op 21 februari jl. een nadere verduidelijking gestuurd van hun voorlopige advies van

⁴ Kamerstuk 29 398, nr. 657.

⁵ Kamerstuk 29 398, nr. 627.

⁶ Verordening (EU) nr. 168/2003 van het Europees parlement en de Raad van 15 januari 2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers (PbEU 2013, L 60).

⁷ Kamerstuk 29 398, nr. 643.

⁸ Kamerstuk 29398, nrs. 619 en 628.

30 november 2018. Deze brief treft u hierbij als bijlage⁹. Ik heb deze aanvullingen van de RDW ook betrokken bij deze herziening.

b. Wijzigingen toelatingskader

De aanpassingen die ik voorstel betreffen voornamelijk de technische eisen (1), de procedure (2), toezicht en handhaving (3) en het informeren van de gebruikers (4). Met de voorgestelde keuzes meen ik een goede balans tussen (verkeers)veiligheid en innovatie te hebben aangebracht.

1. Technische eisen

Bij het aanscherpen van de technische eisen heb ik gebruik gemaakt van de bevindingen van TNO en de adviezen van de RDW. Het betreft bijvoorbeeld het eisen van de aanwezigheid van een extra remsysteem, maar ook de eis dat een voertuig niet versnelt als de bestuurder van het voertuig valt en dat het voertuig op een duidelijke wijze te bedienen is. Een volledig overzicht van de aanvullende of gewijzigde technische eisen treft u in Bijlage 1¹⁰. Zoals uw Kamer heeft gevraagd, wordt voortaan ook onderscheid gemaakt tussen de eisen die worden gesteld aan individueel vervoer, goederen- en personenvervoer.¹¹ Zo wordt onderscheid gemaakt in toegestane breedte en massa (zowel van het voertuig zelf als van het voertuig met inzittenden of goederen). Indien een bijzondere bromfiets bedoeld is voor het vervoer van personen gelden aanvullende voorwaarden die de veiligheid van personen verbeteren. Zo dienen zitplaatsen voldoende steun te bieden en moeten zitplaatsen voorzien zijn van gordels.

In de toekomst ben ik voornemens om een rijbewijs te eisen voor het gebruik van een bijzondere bromfiets die ingericht is voor personenvervoer. Specifiek voor de huidige Stint, waarmee 10 personen (exclusief bestuurder) vervoerd kunnen worden, zou ik dan een rijbewijs D moeten eisen. Een rijbewijs D is nodig voor het besturen van voertuigen, zoals een bus, waarmee meer dan 8 personen vervoerd kunnen worden. In deze context vind ik dat een disproportionele eis. Daarom ben ik voornemens om voor de bestuurder een rijbewijs B te eisen. Een dergelijk rijbewijs is nodig voor voertuigen waarmee ten hoogste 8 personen (exclusief bestuurder) kunnen worden vervoerd. In overeenstemming daarmee mogen met een bijzondere bromfiets die bedoeld is voor het vervoer van personen ook maximaal 8 passagiers worden vervoerd. Het opleggen van een rijbewijs vereist een wetswijziging waardoor ik deze pas in het definitieve kader kan formaliseren. Anticiperend op mijn voornemen neem ik in het voorliggende tussentijdse kader al het besluit om het aantal plaatsen voor passagiers te maximaliseren op 8 personen.

Tegelijk heb ik gekeken naar hoe ik deze (aangescherpte) verplichtende eisen kan verenigen met de wens van uw Kamer om innovatie niet te belemmeren. Ik vind het belangrijk dat er gekeken wordt of een bijzondere bromfiets technisch betrouwbaar is. Waar de fabrikant door de innovatieve aspecten van het voertuig niet kan voldoen aan de gestelde technische eisen, krijgt de fabrikant daarom de mogelijkheid om bij de aanvraag te vermelden waarom niet aan deze eisen is voldaan. Door middel van een risicoanalyse en het beschrijven van mitigerende maatregelen kan hij aantonen dat zijn alternatief ten minste een even

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹¹ Kamerstuk 29 398, nr. 619.

hoog veiligheidsniveau waarborgt. Dit is een gebruikelijke praktijk in de internationale voertuigtoelating.¹²

2. Procedure

De procedure voor de toelating van een bijzondere bromfiets wordt op een aantal punten verduidelijkt. Op advies van de RDW wordt in de beleidsregel verduidelijkt dat de Machinerichtlijn¹³ van toepassing is op bijzondere bromfietsen. Dit betekent dat de fabrikant (of diens gemachtigde) dient aan tonen dat aan de eisen van de Machinerichtlijn is voldaan. Zo moet hij aantonen dat een machine veilig is en veilig gebruikt kan worden. Dat doet hij door bij de aanvraag een EG-verklaring van overeenstemming¹⁴ te overleggen en het voertuig te voorzien van een CE-markering.¹⁵ In lijn met de aanbeveling van de RDW zal de fabrikant voortaan ook een verklaring bij de aanvraag dienen te voegen waarin de duurzaamheid van de systemen, voertuigdelen en uitrustingsstukken die essentieel zijn voor de functionele veiligheid wordt bevestigd. Zo'n eis is vergelijkbaar met de eisen die gelden voor de EU-typegoedkeuring voor twee- en driewielers.

Daarnaast staat in de beleidsregel omschreven welke wijzigingen aan een bijzondere bromfiets door de aanvrager of diens rechtsopvolger moeten worden gemeld. Daarmee geef ik uitvoering aan een door uw Kamer aangenomen motie¹⁶ op dit punt en sluit ik aan bij een aanbeveling van de SWOV die hierop ziet.

Voorts moet de aanvrager duidelijk maken wat zijn rechtspositie is. De aanwijzing is weliswaar gericht op het voertuig, maar is geadresseerd aan degene die het voertuig wil produceren of verkopen in Nederland ten behoeve van toelating tot het verkeer op de weg. Er is dus een (officieel) aanspreekpunt nodig. Dat kan de fabrikant zelf zijn (indien hij in Nederland produceert). Wanneer er geen sprake is van een fabrikant die het voertuig in Nederland produceert, moet de relatie tussen de aanvrager en de fabrikant duidelijk en gedocumenteerd zijn. Daarmee draagt de aanvrager de verantwoordelijkheid om te garanderen dat de fabrikant de voertuigen conform de aanwijzing bouwt.

Onder de huidige toelatingsprocedure mag de fabrikant onbeperkt voertuigen blijven produceren zolang ze conform de aanwijzing zijn en voldoen aan de technische eisen die ten tijde van de toelating tot de openbare weg van toepassing waren. Ook al zijn de technische eisen in de tussentijd gewijzigd. Met de RDW ben ik van mening dat het wenselijk is dit aan te passen. Bij een aanscherping van de technische eisen zullen voertuigen op termijn moeten worden geproduceerd volgens de nieuwe eisen. Dit geldt niet voor voertuigen die voor de aanscherping van de eisen al zijn geproduceerd en/of verkocht. Die mogen gewoon blijven rijden, zolang wordt voldaan aan de permanente eisen die zijn opgenomen in de Regeling voertuigen. Voor de consument/gebruiker wijzigt er dus niets. Wel voor de aanvrager of diens rechtsopvolger omdat hij moet zorgen dat zijn productieproces op termijn (bijvoorbeeld 2 jaar) zodanig is aangepast dat de voertuigen die dan worden geproduceerd, voldoen aan de aangescherpte eisen. Hierbij wordt een vergelijkbare systematiek gevolgd als bij type-goedgekeurde auto's. Typegoedkeu-

¹² Kamerstuk 29 398, nr. 653

¹³ Richtlijn 2006/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende machines en tot wijziging van Richtlijn 95/16/EG (herschikking) (PbEU 2006, L 157).

¹⁴ Bijlage II, deel 1, onder A, van Richtlijn 2006/42/EG.

¹⁵ Bijlage III, van Richtlijn 2006/42/EG.

¹⁶ Kamerstuk 29 398, nr. 658.

ringen komen daar te vervallen als de regelgeving wordt gewijzigd en er zwaardere eisen aan (de toelating van) voertuigen worden gesteld en de typegoedkeuring niet dienovereenkomstig kan worden bijgewerkt. Nieuwe auto's moeten volgens de nieuwe normen worden geproduceerd, maar consumenten mogen wel in de oudere modellen blijven rondrijden.

In het verlengde hiervan worden in de beleidsregel de gronden verduidelijkt die kunnen leiden tot herziening van de aanwijzing.

Tot slot heb ik besloten het aantal bijzondere bromfietsen dat jaarlijks kan worden geproduceerd, niet te limiteren. Hiermee wijk ik af van het advies van de RDW. Ik ben van mening dat niet de geproduceerde aantallen leidend moeten zijn, maar dat het toelatingskader de randvoorwaarden moet scheppen om te zorgen dat in beginsel met elke bijzondere bromfiets veilig aan het verkeer kan worden deelgenomen, ongeacht het aantal dat wordt geproduceerd.¹⁷

3. Toezicht en handhaving

Zoals eerder uitgebreid met uw Kamer besproken, is er op dit moment geen sprake van toezicht op deze categorie van bijzondere bromfietsen. Hoewel aanpassingen aan bijzondere bromfietsen nu al horen te worden gemeld, wordt hier verder niet actief op gecontroleerd. Daarom had ik geen zicht op het aantal en het type bijzondere bromfietsen. Uw Kamer heeft dan ook met moties Schonis en Van der Graaf¹⁸, Laçin¹⁹, Stoffer c.s.²⁰ en Dijkstra c.s.²¹ – kort samengevat – aangedrongen op het organiseren van dit toezicht.

Net als uw Kamer vind ik het belangrijk dat deze zorgpunten snel worden opgelost. Die oplossing heb ik gevonden in een controle waarbij de RDW de conformiteit van productie zal controleren bij hen die een aanwijzing aanvragen onder het tussentijdse toelatingskader. Conformiteit van productie betekent dat een aanvrager al zijn bijzondere bromfietsen conform het (getoetste) aangewezen voertuig moet produceren. Een aanvrager moet hiervoor in ieder geval een kwaliteitssysteem hanteren. De RDW controleert een aanvrager jaarlijks op basis van documentatie of fysiek op de productielocatie, maar dat kan ook vaker indien dit op basis van het risicoprofiel nodig is. Ook is de aanvrager verplicht gegevens bij te houden van de geproduceerde voertuigen. De RDW bepaalt het risicoprofiel en houdt daarbij rekening met bijvoorbeeld productafwijkingen, klachten bekend bij de RDW, het aantal geproduceerde voertuigen en (niet) door de aanvrager gemelde wijzigingen aan het voertuig. De RDW krijgt bovendien de bevoegdheid om aanvullende controles (steekproeven) uit te voeren, waaraan de aanvrager verplicht is mee te werken. Daarmee zorg ik ervoor dat aanvragers voertuigen produceren die identiek zijn aan het aangewezen voertuig zodat er zicht is op wat er op de openbare weg rijdt. De kosten die samenhangen met dit toezicht zijn voor rekening van de aanvrager. Daarnaast heeft de RDW de bevoegdheid om een aanvrager te verplichten om een voertuig terug te roepen (recall) indien het voertuig onveilig is. Dan moet wel duidelijk zijn wat het gebrek is en hoe dit kan worden verholpen.

¹⁷ Kamerstuk 29 398, nr. 653.

¹⁸ Kamerstuk 29 398, nr. 628.

¹⁹ Kamerstuk 29 398, nr. 655.

²⁰ Kamerstuk 29 398, nr. 658.

²¹ Kamerstuk 29 398, nr. 627.

Hiermee wordt het ontbreken van toezicht ondervangen. Op de lange termijn wil ik nog verder gaan, zeker met het oog op een mogelijke toename van deze bijzondere bromfietsen. Ik denk dan aan de taak van markttoezichthouder, zoals voor EU-type-goedgekeurde voertuigen. Dit vereist een aanpassing van wet- en regelgeving en laat daarmee nog circa 2 jaar op zich wachten. Ik zie ook de mogelijkheid of een vorm van markttoezicht sneller geregeld kan worden op basis van de machinerichtlijn. Daarom heb ik gevraagd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nationale Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie SZW en de RDW om hier inzicht in te bieden. Mocht daar uitkomen dat markttoezicht via de machinerichtlijn eerder mogelijk is, dan neem ik dit nog mee.

4. Gebruiker informeren

Met de SWOV ben ik van mening dat het belangrijk is dat weggebruikers weten welke voertuigen zijn toegelaten tot de openbare weg. Hier ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor marktpartijen en de overheid. Zo vind ik het belangrijk dat de fabrikant, importeur of distributeur van bijzondere bromfietsen consumenten informeren over de voorwaarden voor het gebruik van een bijzondere bromfiets, bijvoorbeeld dat bijzondere bromfietsen verzekeringsplichtig zijn. Overigens zijn er nog meer licht gemotoriseerde elektrische voertuigen waarbij het voor de consument of verkoper onduidelijk is welke regels er gelden voor welke voertuigen. Daarover ga ik met de Autoriteit Consument en Markt in gesprek. Daarnaast zie ik of naast publicatie in de Staatscourant, de informatie over de toegelaten bijzondere bromfietsen (en de voorwaarden waaronder ze zijn toegelaten) online op één plek beschikbaar kan worden gesteld zodat voor consumenten, gemeenten en handhavers ook meteen duidelijk is welke voertuigen al dan niet toegelaten zijn tot de openbare weg.

c. Betekenis van het tussentijds toelatingskader voor bestaande aanwijzingen

Voor de fabrikanten van de 16 bijzondere bromfietsen die op dit moment al zijn toegelaten tot de openbare weg wijzigt er voorlopig niets. Zij kunnen de bijzondere bromfietsen blijven produceren conform de aanwijzing en de technische eisen die ten tijde van aanwijzing van toepassing waren. Dit nieuwe tussentijdse beleidskader geldt dus alleen voor de nieuwe aanvragen.

Wanneer er een definitief toelatingskader komt, ben ik voornemens om dit ook van toepassing te laten zijn voor de productie van bijzondere bromfietsen die al een aanwijzing hebben gekregen of die krijgen onder het tussentijds toelatingskader. Voor deze laatstgenoemde groepen betekent dit dat ik een overgangsregime zal gebruiken waarin de producent de ruimte krijgt om aan de technische eisen van het definitieve toelatingskader te voldoen. Voor de volledigheid wijs ik er op dat er voor consumenten/gebruikers niets wijzigt. Een door hen gekocht of gebruikt voertuig, kunnen zij blijven gebruiken. Uiteraard geldt dit niet wanneer de aanwijzing helemaal ingetrokken wordt of het voertuig niet voldoet aan de permanente eisen.

2. Definitief toelatingskader

Met deze tussentijdse aanpassing is een eerste stap gezet in de herijking van het toelatingskader. Ik ben nog in afwachting van de uitkomsten van het ongevalsonderzoek van het ongeluk met de Stint in Oss en van de uitkomsten van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Verder verwacht ik in maart de definitieve adviezen van de RDW en de

SWOV. De uitkomsten van deze onderzoeken en adviezen worden meegenomen bij de definitieve herijking van het toelatingskader voor bijzondere bromfietsen.

Daarnaast kost de beoordeling van de uitvoerbaarheid of de wenselijkheid van sommige aanbevelingen uit de voorlopige adviezen van SWOV en RDW meer tijd. Zoals ik uw Kamer eerder heb gemeld, zijn aspecten waar ik in ieder geval nog naar kijk of een praktijkproef deel moet uitmaken van de procedure, of experimenten of pilots zoals de SWOV adviseert wenselijk zijn en of een helmplicht moet worden opgelegd aan gebruikers. De SWOV adviseert dat de bijzondere bromfiets alleen op fietspaden of 30 km/u wegen zou moeten rijden, gescheiden van ongelijkwaardige voertuigen als auto's. Nu de infrastructuur of snelheidslimieten daarop niet zijn ingericht (of op korte termijn zijn in te richten) zou dit het beoogde gebruik van deze voertuigen behoorlijk kunnen beperken. Ik zie nog hoe hiermee om te gaan bij de definitieve herziening van het kader, maar specifiek voor nu en met betrekking tot de Stint ben ik voornemens om afspraken te maken met de kinderopvangbranche over het gebruik van veilige routes. In het verlengde daarvan zal ik ook afspraken maken over een rijvaardigheidstraining in relatie tot het gebruik van de Stint. Hiermee ondervang ik dit zorgpunt van de SWOV.

Ook kost de uitwerking van bepaalde voorstellen meer tijd omdat hiervoor een aanpassing van wet- en regelgeving nodig is. Dit geldt bijvoorbeeld voor een kentekenplicht voor bijzondere bromfietsen. Dit neem ik mee in de definitieve herijking van het kader. Ik zie dan ook nog of een wettelijke verplichte rijvaardigheidstoets wenselijk is vanuit het oogpunt van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga