

Fiche 9: Mededeling EU strategie voor coöperatieve intelligente transportsystemen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een Europese strategie betreffende ITS, op weg naar de introductie van coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde voertuigen

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 november 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM (2016) 766

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1480675241749&uri=COM:2016:766:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Transportraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Deze mededeling is onderdeel van het zogenaamde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van de Energie Unie. De mededeling beschrijft de Europese strategie voor de invoering vanaf 2019 van coöperatieve intelligente transportsystemen (C-ITS). Deze C-ITS systemen zorgen voor directe communicatie tussen voertuigen, infrastructuur en in potentie ook mobiele apparaten. Hierdoor kan sneller informatie worden uitgewisseld ten opzichte van bestaande communicatiesystemen en sensoren. Dat draagt bij aan de maatschappelijke doelstellingen voor verkeersveiligheid, bereikbaarheid en

duurzaamheid. Een betere connectiviteit wordt zelfs gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de uitrol van zelfrijdende voertuigen.

De belangrijkste onderdelen van de Europese strategie zijn:

1. Voorkomen dat er een gefragmenteerde interne markt komt;
2. Definiëren en ondersteunen van gezamenlijke prioriteiten;
3. Gebruik van een mix van meerdere communicatietechnieken (hybride communicatie);
4. Duidelijkheid over de waarborgen voor cybersecurity en data protectie;
5. Ontwikkeling van een passend juridisch kader;
6. Internationale samenwerking.

De beoogde C-ITS diensten worden ingedeeld in twee fases. De eerste diensten die vanaf 2019 beschikbaar komen (de zogenaamde "Day 1" diensten) richten zich enerzijds op waarschuwingen voor gevaarlijke situaties (zoals stilstaande voertuigen op of langs de weg) en anderzijds het signaleren van het verkeersbeeld (zoals de snelheid van voertuigen) of het doorgeven van verkeerstekens (zoals verkeerslichten). De tweede fase van diensten (de zogenaamde "Day 1,5"-diensten) zijn complexer en behoeven nog nadere uitwerking. Hierbij kan gedacht worden aan de signalering van motoren, fietsers en wandelaars.

Voor de financiële ondersteuning van de eerste fase (Day 1) wordt verwezen naar de Connecting Europe Facility (CEF), de Europese structuurfondsen en het Europees Fonds voor Strategische Investeringen. Voor de tweede fase wordt verwezen naar financiële ondersteuning vanuit Horizon2020 en mogelijk de structuurfondsen. Met betrekking tot de ontwikkeling van wetgeving is de Commissie aan het bekijken op welke van deze terreinen ze haar bevoegdheden op grond van de ITS-Richtlijn (2010/40/EU) zal gaan gebruiken om zeker te zijn dat alle benodigde (wettelijke) veranderingen zijn doorgevoerd voor 2019.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland zet zich al jaren actief in op de ontwikkeling van C-ITS, zowel nationaal als internationaal. C-ITS diensten dragen bij aan de doorstroming, veiligheid en de leefbaarheid. Ook is connectiviteit een vereiste voor het behalen van zoveel mogelijk maatschappelijke baten bij de ontwikkeling van zelfrijdende voertuigen.

Internationaal zet Nederland zich op het gebied van C-ITS in voor een gezamenlijke gecoördineerde aanpak op EU-niveau, in lijn met de Verklaring van Amsterdam¹. Op nationaal niveau wil Nederland niet wachten met het grootschalig invoeren van slimme technologie, omdat met de huidige systemen al reële voordelen kunnen worden behaald. Een voorbeeld hiervan is het Talking Traffic project van het programma Beter Benutten.

Het correct omgaan met data is een belangrijk thema rondom C-ITS. Het beschikbaar maken en verantwoord delen van data biedt grote kansen voor publieke en private diensten. Bij het genereren en bewerken van data moet echter altijd rekening worden gehouden met het veilig stellen van privacy en cybersecurity en moet ervoor gezorgd worden dat diensten interoperabel zijn binnen Europa.

De communicatie c.q. connectiviteit in en tussen voertuigen moet op een hybride manier tot stand komen, een combinatie van een lokaal netwerk (bijvoorbeeld G5/Wifi-P²) en een globaal netwerk (bijvoorbeeld 4G of 5G). Dat betekent ook dat beide technologieën moeten worden doorontwikkeld om de prestatie en robuustheid van C-ITS diensten te verbeteren en om te bepalen voor welke toepassing welke techniek geschikt is.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Deze strategie zet een belangrijke mijlpaal voor C-ITS en daarmee een stap richting een strategie op connected, coöperatief en automatisch rijden. De strategie is evenwichtig geformuleerd en geeft duidelijkheid over hoe de Commissie een aantal belangrijke punten in wil vullen: hybride communicatie, beschikbaarheid van middelen voor C-ITS diensten, een uitgesproken ambitie voor uitrol in 2019, ontwikkeling van een passend juridisch kader en concrete aanbevelingen voor lidstaten en Commissie. Deze strategie volgt de eerder opgestelde aanbevelingen van het C-ITS Deployment Platform van de Commissie en is in lijn met de eerder dit jaar opgestelde Verklaring

¹ De Verklaring van Amsterdam (Declaration of Amsterdam) is 14 april jl. ondertekend door de Transport Ministers tijdens de Informele Transportraad in Amsterdam. Het document is beschikbaar op de site van het Nederlandse EU voorzitterschap:

<https://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/04/14/declaration-of-amsterdam>

² Wifi-P refereert naar IEEE 802.11p standaard. Dit is een aanvulling op de gewone Wifi standaard (IEEE 802.11) en is specifiek gericht op data-uitwisseling op korte afstand tussen voertuigen die op hoge snelheid bewegen.

van Amsterdam en het statement vanuit de automobielinindustrie (Car2Car consortium)³.

Een reden tot zorg is dat het optimisme in het stuk over de uitrol van C-ITS in 2019 niet spoort met de trage voortgang op enkele essentiële onderdelen, zoals data, security, privacy en interoperabiliteit bij gebruik van hybride communicatiemiddelen. Om uitrol in 2019 mogelijk te maken is meer daadkracht nodig vanuit de Commissie (incl. DG Move) en grotere betrokkenheid van (grote) lidstaten nodig. Nederland zal hiervoor aandacht vragen bij de Europese Commissie en de lidstaten, onder andere bij de geplande High Level Meeting over connected en automatisch rijden op 15 februari.

Daarnaast zijn er nog een aantal punten die nadrukkelijk aandacht behoeven:

- Volgens de mededeling zal deze strategie tevens geïntegreerd worden in de initiatieven van DG GROW (GEAR 2030) en DG CNECT (rondetafel van Oettinger)⁴. De manier waarop dit dient te gebeuren wordt niet duidelijk in de mededeling en moet nog concreet worden ingevuld in de uitwerking van de strategie.
- Het belangrijk de discussie te voeren op EU niveau over een eventuele verplichting van voertuig tot voertuig (V2V) communicatie voor nieuwe auto's, zeker nu recentelijk in de Verenigde Staten door het ministerie van Transport de richting is gekozen om deze verplichting voor V2V-communicatie voor lichte voertuigen in te gaan voeren. De strategie geeft hier geen duidelijkheid over voor de Europese markt. Een eventuele verplichting zou de uitrol van C-ITS diensten kunnen versnellen en de interoperabiliteit kunnen bevorderen.
- Niet alleen de communicatietechnologie, maar ook de inhoud en organisatie van de informatieketen verdienen aandacht en ontwikkeling. Dit wordt niet besproken in de mededeling. Sommige aspecten van de informatieketen kunnen uiteindelijk alleen maar op internationaal of Europees niveau geregeld

³ Het Car2Car consortium is een door de Europese autofabrikanten geïnitieerde non-profit organisatie die zich inzet om de veiligheid en efficiëntie van het verkeerssysteem te verhogen. Hun publieke statements zijn te vinden op hun website: <https://www.car-2-car.org/index.php?id=214>

⁴ GEAR2030 is een high level groep van DG GROW. GEAR2030 is de opvolger van CARS2020 en is gericht op de concurrentiepositie en duurzame groei van de automobielinindustrie in de EU. De Ronde tafel van Oettinger is een initiatief van Commissaris Oettinger die de industrie heeft uitgedaagd om grootschalige tests te gaan uitvoeren in de EU, gebaseerd op 5G communicatie technologie.

worden, zoals bijvoorbeeld de toegankelijkheid en beschikbaarheid van voertuiggegevens.

- In de mededeling stelt de Commissie dat C-ITS data vanuit voertuigen in principe gekwalificeerd worden als persoonsgegevens. Nederland onderschrijft dat alle data-uitwisseling moet voldoen aan de Europese privacyrichtlijnen en -verordeningen en dat de privacybescherming 'by design' wordt bewaakt. Echter, niet alle C-ITS data hoeven echter persoonsgegevens te zijn. Nederland wil dat bij uitwerking onderscheid gemaakt wordt in verschillende classificaties van data, waarbij meegenomen wordt of het persoonsgegevens betreft. Nederland steunt de lijn dat de Europese Commissie een voorstel gaat doen over de zeggenschap en het verantwoord gebruik van voertuigdata.
- In de mededeling worden lidstaten aangespoord om deel te nemen aan C-Roads. C-Roads is een Europees platform waarop kennis en ervaring worden uitgewisseld door de lidstaten. Nederland is reeds betrokken bij C-Roads.
- De strategie stelt 2019 als doel voor de uitrol van systemen. Nederland wil echter niet wachten tot 2019 met de introductie van bestaande succesvolle technieken, waarmee nu al resultaten te bereiken zijn. Een voorbeeld hiervan is het Talking Traffic project van het programma Beter Benutten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vrijwel alle belanghebbende partijen steunen naar verwachting op hoofdlijnen de formuleringen in deze strategie, gezien de eerdere brede steun voor de adviezen van het C-ITS Platform, alsmede de uitgevoerde publieke consultatie⁵. Wel is de verwachting dat er nog discussie zal zijn over de concrete invulling van de strategie, onder andere doordat lidstaten verschillen van mening over de rol die de EU hierin moet hebben.

Op Europees niveau bestaan diverse initiatieven met een eigen programma en eigen belangen en afwegingen. De opmerking in deze mededeling dat deze strategie zal worden doorgegeven aan de andere programma's van de andere DG's, is mogelijk nog niet voldoende om een gelijkwaardige wederzijdse afstemming te organiseren. Het is dan ook vanuit deze mededeling nog onvoldoende duidelijk in hoeverre er directe bijval zal zijn en hoe de strategie geïntegreerd zal worden in de andere initiatieven.

⁵ De consultatie is te vinden op: <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-c-its-deployment-study-public-consultation.pdf>

De automobielenindustrie (fabrikanten en toeleverende industrie) zal met name inzetten op doorontwikkeling van geautomatiseerd rijden, waarbij in principe elke vorm van connectiviteit, op basis van bewezen en bekende business- en verantwoordelijkheidsmodellen vanuit fabrikanten gewenst is. In die zin is het testen met hybride systemen als algemeen uitgangspunt een wenselijke ontwikkeling vanuit het perspectief van de fabrikanten. Het is daarbij wel de vraag in hoeverre fabrikanten ook een business case zien in de door de Commissie geopperde strategie. In de markt als geheel zijn er verschillende visies, voor en tegen, over het nut en de noodzaak van het korte afstand communicatienetwerk (bijvoorbeeld G5/Wifi-p) naast het globale netwerk dat toch al ontwikkeld gaat worden (5G). Deze visies kunnen echter niet los worden gezien van het belang dat de partijen hebben in hun eigen business case en strategische belangen. De hybride strategie komt nadrukkelijk voort uit de onbekendheden over kosten, kostendragers (privaat/publiek), implementatietijden en toepassingsmogelijkheden in relatie tot de eerder genoemde strategische belangen van marktpartijen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van bevoegdheid is positief. De EU heeft, met inachtneming van bijzondere aspecten van het vervoer, een gedeelde bevoegdheid op basis van artikel 91 VWEU. Er worden in deze mededeling geen nieuwe bevoegdheden geïntroduceerd. De Commissie heeft de bevoegdheid om op grond van artikel 7 van Richtlijn 2010/40/EU overeenkomstig artikel 290 VWEU gedelegeerde handelingen vast te stellen.

Deze strategie sluit aan bij de ambities en acties uit het eerder vastgestelde Europese ITS Action Plan en de ITS Richtlijn (2010/40/EU). Die laatste beoogt een Europees geharmoniseerde en interoperabele invoering van Intelligente Transport Systemen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Nederland onderschrijft de toegevoegde waarde van Europees optreden op dit beleidsterrein. Het is wenselijk dat de EU een coördinerende rol speelt door het toewerken naar een interoperabel systeem op het gebied van standaarden en wet- en regelgeving op het gebied van communicatiesystemen en technieken.

Deze mededeling leidt niet tot verplichtingen bij de lidstaten. Wel bekijkt de Commissie nog hoe ze de ITS Richtlijn 2010/40/EU gaat gebruiken om deze strategie uit te voeren. Dit sluit dus niet uit dat er in de toekomst wel verplichtingen op dit gebied zullen volgen. Ten aanzien van eventuele toekomstige verplichtingen vindt het kabinet het belangrijk om waakzaam te zijn dat de subsidiariteit gewaarborgd blijft. Het creëren van een interoperabel systeem in Europa zal bijvoorbeeld aanpassingen in de verkeerswetgeving vereisen. Het aanpassen van nationale verkeerswetgeving dient echter op nationaal niveau te geschieden. Wel zijn gezamenlijke afspraken over min of meer gelijkmatige aanpassingen wenselijk, dit komt nader aan de orde indien de Commissie concrete aanpassingen van richtlijn 2010/40/EU voorstelt. Nederland is bovendien terughoudend in de rol van de Commissie om voor te schrijven welke diensten op welk moment beschikbaar dienen te komen. Lidstaten zijn heel goed zelf in staat dit te doen.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Deze strategie zet een belangrijke mijlpaal voor C-ITS en daarmee een stap richting een strategie op connected, coöperatief en automatisch rijden. Het is belangrijk dat deze stap wordt gezet en dit kan alleen in Europees verband. De acties die van de lidstaten worden gevraagd staan in verhouding tot het te behalen doel. Voor de introductie van ITS diensten en het behalen van maatschappelijke baten, is namelijk een interoperabel systeem nodig en dienen dus zowel lidstaten en de Commissie hier actie voor te ondernemen.

d) Financiële gevolgen

Aangezien deze mededeling niet tot verplichtingen voor de lidstaten leidt, zijn er geen directe financiële gevolgen voor Nederland verbonden aan deze strategie. De kosten voor de ontwikkeling van C-ITS toepassingen worden bovendien grotendeels door marktpartijen gedragen.

De strategie heeft wel financiële gevolgen voor de EU. Zoals eerder benoemd, zal ter ondersteuning van de invoering van de eerste fase financiering beschikbaar komen vanuit de Connecting Europe Facility (CEF), de structuurfondsen en het EFSI. Voor de tweede fase zal financiering beschikbaar komen vanuit Horizon 2020 en mogelijk de structuurfondsen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Bovendien is Nederland van mening dat bij het beschikbaar stellen van EU-middelen voor het beschikbaar maken van de C-ITS diensten, er rekening mee moet worden gehouden dat dit in verhouding staat tot de verwachte maatschappelijke baten.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

In deze mededeling wordt geen nieuwe wet- of regelgeving geïntroduceerd. Er worden dus geen gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten voorzien naar aanleiding van deze mededeling.

Om ITS services geharmoniseerd beschikbaar te krijgen in 2019, is regelgeving voorzien in de vorm van een gedelegeerde verordening op basis van de ITS Richtlijn (2010/40/EU).