

De Implementatiewet zesde richtlijn motorrijtuigenverzekering: de gevolgen voor de Nederlandse WAM

*Mr. M.W. Knigge & mr. K. Redeker-Gieteling**

Op 24 november 2021 is een nieuwe richtlijn op het terrein van de verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen vastgesteld (hierna: de zesde richtlijn).¹ Zoals de naam al doet vermoeden, is dit de zesde (inhoudelijke) richtlijn op het gebied van de motorrijtuigenverzekering.² Voor 23 december jl. moesten de lidstaten van de Europese Unie bepalingen vaststellen en bekend maken die nodig zijn om aan de zesde richtlijn te voldoen.³ In deze bijdrage zullen we, na een korte schets van de totstandkomingsgeschiedenis (zie 1), aan de hand van de implementatiewetgeving ingaan op de inhoud van de zesde richtlijn (zie 2). Hierbij worden ook de artikelen besproken die nog niet of later in werking zijn getreden, alsmede de redenen daarvoor. Vervolgens wordt afgesloten met een conclusie (zie 3).

1 Totstandkoming van de zesde richtlijn

De zesde richtlijn is op 24 november 2021 vastgesteld, na een lang proces van onderhandelingen in Brussel. Het voorstel van de Europese Commissie voor de zesde richtlijn is in mei 2018 gepubliceerd. In totaal is er dus ruim drie jaar in de Europese Raad en het Europees Parlement onderhandeld over het voorstel. De Nederlandse inzet tijdens deze onderhandelingen is te vinden in het fiche opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (ook wel het ‘BNC-fiche’ genoemd).⁴ Het standpunt van het Europees Parlement is te vinden in het rapport

* Mr. M.W. (Marte) Knigge is wetgevingsjurist bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Mr. K. (Kirsten) Redeker-Gieteling is raadviseur bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze bijdrage is door beiden op persoonlijke titel geschreven. Dit artikel is eerder gepubliceerd in VR 2024/110.

1 Richtlijn (EU) 2021/2118 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 tot wijziging van Richtlijn 2009/103/EG betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid. Dit artikel is eerder gepubliceerd in VR 2024/110.

2 Als men tenminste Richtlijn 2009/103/EG betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid niet meetelt, want deze richtlijn was slechts een codificatie van de eerdere richtlijnen.

3 Zie artikel 2 van de zesde richtlijn.

4 Het Nederlandse standpunt opgenomen in het BNC-fiche wordt besproken in een eerdere bijdrage in dit tijdschrift, zie mr. K. Redeker-Gieteling, ‘Het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de WAM-richtlijn’, *Verkeersrecht* 2019/93.

van rapporteur Dita Charanzová.⁵ Kort samengevat was het Europees Parlement van mening dat e-bikes, segways en elektrische steps niet onder de richtlijn moeten vallen, omdat ze weinig schade aan personen en zaken kunnen aanrichten. Dat geldt ook voor voertuigen die exclusief worden gebruikt voor de motorsport, zolang er een andere verzekering is die de aansprakelijkheid dekt. Verder was het Europees Parlement van mening dat consumenten gratis toegang moeten hebben tot ten minste één onafhankelijk prijsvergelijkingsinstrument. Over al deze wensen is, nadat er in de Europese Raad een akkoord was bereikt, onderhandeld tussen de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Uiteindelijk is hierbij tot een compromis gekomen, namelijk de zesde richtlijn, waarbij alle partijen wat water bij de wijn moesten doen. Dit blijkt wel uit de verklaring die de Europese Commissie bij de zesde richtlijn heeft gedaan. Deze luidt: ‘De Commissie blijft zich inzetten voor een hoge graad van bescherming van slachtoffers in het kader van de richtlijn motorrijtuigenverzekering. Ons doel is ervoor te zorgen dat slachtoffers, ook in grensoverschrijdende situaties, zo snel mogelijk schadeloos worden gesteld en niet worden onderworpen aan onevenredige procedurele vereisten die hun toegang tot schadeloosstelling zouden kunnen belemmeren. De doeltreffendheid van de compensatie hangt grotendeels af van de vraag of zij tijdig wordt toegekend. In dit verband nemen wij kennis van de bezorgdheid die het Europees Parlement herhaaldelijk heeft geuit met betrekking tot de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van verjaringstermijnen, dat wil zeggen de termijn waarbinnen een benadeelde partij een vordering kan instellen. De Commissie zal deze kwestie zorgvuldig bestuderen en zal nagaan welke oplossingen mogelijk zijn om de bescherming van slachtoffers verder te versterken indien uit de gegevens blijkt dat actie op het niveau van de Unie gerechtvaardigd is’. Uit deze woorden kan worden afgeleid dat zowel het Europees Parlement als de Europese Commissie graag de verjaringstermijnen in de lidstaten hadden geharmoniseerd. Maar zoals valt af te leiden uit de verklaring, is dit geen onderdeel geworden van de zesde richtlijn. Wat de zesde richtlijn dan wel regelt, wordt hierna toegelicht.

2 De Nederlandse implementatiewetgeving

De zesde richtlijn is voor Nederland geïmplementeerd in de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna: WAM) en de Wet op het financieel toezicht door middel van de Implementatiewet zesde richtlijn motorrijtuigenverzekering⁶ (hierna: Implementatiewet) en het Besluit implementatie zesde richtlijn motorrijtui-

⁵ Zie dossier 2018/0168(COD) van het Europees Parlement.

⁶ Voluit: Wet van 25 augustus 2023 tot wijziging van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de Wet op het financieel toezicht in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2118 tot wijziging van Richtlijn 2009/103/EG betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PbEU 2021, L 430) (Implementatiewet zesde richtlijn motorrijtuigenverzekering) (Stb. 2023, 321).

genverzekering⁷ (hierna: Implementatiebesluit). Het grootste deel van de bepalingen van deze regelgeving is op 23 december 2023 in werking getreden.⁸ De bepalingen die zien op de bescherming van benadeelden in geval van insolventie van de verzekeraar zijn echter later, namelijk op 10 juli 2024 in werking getreden. Ten slotte zullen de bepalingen die zien op de verklaring betreffende het schadeverleiden, op 24 juli 2025 in werking treden. Hierna worden eerst deze twee onderwerpen nader toegelicht en ingegaan op de reden voor de latere inwerkingtreding van deze bepalingen (zie onder a en b). Daarna wordt ingegaan op de overige onderwerpen die de zesde richtlijn regelt: de reikwijdte van de verzekeringsplicht (zie onder c), de verzekerde sommen (zie onder d), aanhangwagens (zie onder e) en voertuigen die worden verzonden vanuit een lidstaat naar een andere lidstaat (zie onder f). De richtlijn biedt daarnaast ook nog twee opties voor lidstaten, waar door Nederland geen gebruik van is gemaakt.

De eerste optie die niet is geïmplementeerd in Nederland, is de mogelijkheid die de zesde richtlijn biedt om buitenlandse voertuigen te controleren op de verzekering als deze controles deel uitmaken van een algemeen controlesysteem waarbij ook gewoonlijk in Nederland gestalde voertuigen worden gecontroleerd en waarbij het voertuig niet hoeft te worden gestopt (zoals automatische nummerplaatherkenning (ANPR)).⁹ Voor controle op gewoonlijk in Nederland gestalde voertuigen wordt op dit moment geen gebruik gemaakt van een dergelijk systeem, waardoor een controle op buitenlandse voertuigen pas mogelijk is als zo'n systeem is ontwikkeld. Hier moet dan wel noodzaak voor zijn. Op dit moment zijn er echter geen signalen dat zich in Nederland problemen voordoen met onverzekerde motorrijtuigen uit andere lidstaten. Bovendien is er uitwisseling van verzekeringsgegevens tussen de lidstaten van de Europese Unie nodig als buitenlandse voertuigen moeten worden gecontroleerd. Nu dit er (nog) niet is, is van deze optie geen gebruik gemaakt.

De tweede optie betreft de certificering van prijsvergelijkingsinstrumenten. De zesde richtlijn regelt dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om prijsvergelijkingsinstrumenten te certificeren.¹⁰ In Nederland bestaan verschillende websites waarmee

7 Voluit: Besluit van 4 december 2023, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, tot intrekking van het Besluit vrijstelling voor fietsen met trapondersteuning van aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en tot wijziging van enige andere besluiten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2021/2118 tot wijziging van Richtlijn 2009/103/EG betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PbEU 2021, L 430) (Besluit implementatie zesde richtlijn motorrijtuigenverzekering) (Stb, 2023, 453).

8 Zie het Besluit van 12 december 2023 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen A tot en met F, H, P, onder 1, en Q tot met V, van de Implementatiewet zesde richtlijn motorrijtuigenverzekering en van de artikelen 1 tot en met 7 van het Besluit implementatie zesde richtlijn Motorrijtuigenverzekering (Stb. 2023, 473).

9 Zie artikel 1, onderdeel 3 van de zesde richtlijn, waarbij artikel 4 van richtlijn 2009/103/EG wordt gewijzigd.

10 Zie artikel 1, onderdeel 16 van de zesde richtlijn, waarmee een nieuw artikel 16bis wordt toegevoegd aan richtlijn 2009/103/EG.

motorrijtuigenaansprakelijkheidsverzekeringen kunnen worden vergeleken. Er is voor gekozen om deze optie niet te implementeren, ook omdat er niet is gebleken dat er behoefte is aan certificatie van dergelijke prijsvergelijkingsinstrumenten.

a. *Insolventie van de verzekeraar*

Ter bescherming van benadeelden van een ongeval met een motorrijtuig bevat de zesde richtlijn een regeling voor het geval een verzekeraar insolvent raakt. Om te voorkomen dat benadeelden van ongevallen blijven zitten met hun schade als de verzekeraar van het motorrijtuig insolvent is, worden lidstaten verplicht om te zorgen voor een schadevergoedingsorgaan dat de vergoeding van de schade in dat geval overneemt.¹¹ In Nederland had het Waarborgfonds Motorverkeer al de taak om de schade van benadeelden te vergoeden in geval van onvermogen van de verzekeraar.¹² Het Waarborgfonds Motorverkeer is daarom erkend als het Nederlandse schadevergoedingsorgaan in de zin van de zesde richtlijn. Daarbij is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de zesde richtlijn bood om onderscheid te maken tussen de situatie dat het ongeval in Nederland heeft plaatsgevonden en dat het ongeval buiten Nederland heeft plaatsgevonden: het Waarborgfonds Motorverkeer is steeds het bevoegde schadevergoedingsorgaan.

Hoewel Nederland dus al voor de implementatie van de zesde richtlijn een voorziening kende voor insolventie van een verzekeraar, brengt de zesde richtlijn met name in grensoverschrijdende situaties verbeteringen voor benadeelden mee. Benadeelden met woonplaats in Nederland kunnen hierdoor in geval van insolventie van de verzekeraar steeds bij het Nederlandse Waarborgfonds Motorverkeer terecht, ook als het ongeval buiten Nederland heeft plaatsgevonden of als sprake is van een insolvente verzekeraar afkomstig uit een andere lidstaat. In gevallen waarin er sprake is van een buitenlandse verzekeraar, maar deze vanwege insolventie niet uitkeert, hadden benadeelden hiervoor niet altijd een mogelijkheid vergoeding van hun schade te krijgen of kon het zijn dat zij zich hiervoor moesten wenden tot een schadevergoedingsinstantie in een andere lidstaat.¹³

Door middel van de Implementatiewet zijn de voorwaarden voor de vergoeding van schade en de procedure tot vaststelling van de vergoeding in overeenstemming gebracht met de bepalingen van de zesde richtlijn. Hiertoe is de regeling overgeheveld uit de artikelen 25 en 26 WAM naar de nieuw ingevoegde artikelen 26a-26d WAM. Op grond van deze nieuwe artikelen gaat de procedure als volgt. Als een

11 Zie artikel 1, onderdelen 8 en 18 van de zesde richtlijn, waarbij de artikelen 10bis en 25bis in richtlijn 2009/103/EG worden ingevoegd.

12 Dit volgde uit artikel 25 lid 1 onderdeel d WAM, zoals dit voor 10 juli 2024 gold.

13 Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 36339, nr. 3 (MvT), p. 21. Zie ook F.J. Blees, *De weg naar schadevergoeding in het internationale gemotoriseerde verkeer* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2010, par. 6.3.4, waar hij toelicht dat het stelsel van bescherming voor bezoekers, zoals dit is opgenomen in hoofdstuk 7 van richtlijn 2009/103/EG, in geval van insolventie van de verzekeraar niet steeds een toereikende bescherming biedt.

benadeelde een vordering bij het Waarborgfonds Motorverkeer heeft ingediend, dient het Waarborgfonds Motorverkeer de benadeelde binnen drie maanden een met redenen omkleed voorstel tot schadevergoeding te doen of een met redenen omkleed antwoord te geven waarom het (vooralsnog) niet overgaat tot schadevergoeding (zie art. 26b lid 3 WAM). In het eerste geval dient het Waarborgfonds Motorverkeer vervolgens onverwijld, en in ieder geval binnen drie maanden nadat de benadeelde het voorstel heeft aanvaard, tot uitkering over te gaan (art. 26b lid 4 WAM). Heeft de insolvente verzekeraar zijn zetel in een andere lidstaat dan Nederland, dan kan het Waarborgfonds Motorverkeer volledige terugbetaling van het uitgekeerde bedrag vorderen van het schadevergoedingsorgaan in deze andere lidstaat (art. 26c lid 2 WAM). Hoewel dus in eerste instantie de benadeelde steeds in de lidstaat van zijn woonplaats terecht kan, is het uiteindelijk het schadevergoedingsorgaan in de lidstaat van herkomst van de verzekeraar die de kosten als gevolg van de insolventie draagt. Dit is in overeenstemming met het feit dat ook het toezicht op de verzekeraar in deze lidstaat plaatsvindt en deze lidstaat dus de meeste mogelijkheden heeft om insolventie van de verzekeraar te voorkomen.

De zesde richtlijn bevat geen gedetailleerde regeling ten aanzien van de wijze waarop de schadevergoedingsorganen hun taken en verplichtingen moeten uitvoeren en hoe de terugbetaling door het schadevergoedingsorgaan in de lidstaat van herkomst van de verzekeraar in zijn werk moet gaan. In plaats daarvan voorziet de richtlijn erin dat de verschillende schadevergoedingsorganen hierover onderling overeenkomsten sluiten.¹⁴ Omdat deze overeenkomsten er op 23 december 2023 nog niet waren, konden de bepalingen rond de voorziening bij insolventie op dat moment nog niet tegelijk met de rest van de implementatiewetgeving in werking treden. Uiteindelijk zijn de overeenkomsten op 10 juni 2024 tot stand gekomen en op 10 juli 2024 in werking getreden.¹⁵ Per 10 juli 2024 zijn daarom ook de bepalingen in de Implementatiewet en het Implementatiebesluit rond de voorziening bij insolventie van een verzekeraar in werking getreden.

De implementatie van de zesde richtlijn heeft ook wijzigingen meegebracht in de financieringsstructuur van het Waarborgfonds Motorverkeer. Op grond van de zesde richtlijn mogen lidstaten namelijk alleen financiële bijdragen opleggen aan verzekeraars die zijn erkend door de lidstaat die de bijdragen oplegt ter financiering van de voorziening bij insolventie.¹⁶ Voorkomen wordt hiermee dat een verzekeraar die zijn zetel heeft in een lidstaat, maar die in meerdere lidstaten actief is, te maken

14 Zie lid 13 van de nieuw in richtlijn 2009/103/EG ingevoegde artikelen 10bis en 25bis.

15 Dit is in het Publicatieblad van de Europese Unie bekend gemaakt. Zie Bekendmaking van de sluiting van de overeenkomsten als bedoeld in artikel 10 bis, lid 13 en artikel 25bis lid 13, van Richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid, C/2024/4500. De overeenkomsten zijn te vinden op de website van de Council of Bureaux (COB), www.cobx.org, onder Documents – Agreements.

16 Zie lid 2 van de nieuwe artikelen 10bis en 25bis van richtlijn 2009/103/EG.