

Vergaderjaar 1991–1992

22 520

Aanpassing van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Stb. 1984, 269) aan de Derde richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, van 14 mei 1990 (PbEG L 129)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Strekking

Het wetsvoorstel strekt ertoe uitvoering te geven aan de derde richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen. Deze richtlijn, waarvan de tekst als bijlage bij deze memorie is gevoegd, bevat bepalingen die de omvang en het dekkinggebied van de verzekering betreffen en een bepaling die er toe strekt dat de verzekering dekking verschaft voor het gehele grondgebied der Europese Gemeenschap, alsmede een bepaling die betrekking heeft op de vraag op welke wijze vertraging bij de uitkering van schadevergoeding kan worden voorkomen indien een verzekeraar van wettelijke aansprakelijkheid en een orgaan als het Waarborgfonds Motorverkeer verschil van mening hebben over de vraag wie van hen tot uitkering van schadevergoeding gehouden is.

De richtlijn bevat tevens een bepaling die voorkomt dat een waarborgfonds alvorens tot uitkering van schadevergoeding over te gaan kan eisen dat het slachtoffer aantoont dat degene die aansprakelijk is voor het ongeval niet kan of wil betalen. Ten slotte schrijft de richtlijn voor dat er maatregelen dienen te worden getroffen die het mogelijk maken dat de verzekeraar van het motorrijtuig dat schade heeft veroorzaakt, zo snel mogelijk kan worden geïdentificeerd.

De wijzigingen in de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Wam) waartoe de richtlijn noodzaakt, zijn beperkt van aard. De inhoud van de richtlijn sluit hier en daar aan bij hetgeen thans reeds in Nederland geldend recht of praktijk is bij verzekeraars of het Waarborgfonds Motorverkeer.

De aan de richtlijn aangepaste bepalingen moeten uiterlijk 31 december 1992 zijn toegepast.

1.2. Voorgeschiedenis

De eerste Europese richtlijn betreffende de aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen van 24 april 1972 (72/166/EEG) (PbEG, L103), gewijzigd bij richtlijn van 19 december 1972 (72/430/EEG) PbEG, L291) had ten doel de controle aan de grenzen op het internationale verzekeringsbewijs (de groene kaart) af te schaffen. Daartoe werden de lid-staten verplicht de nodige maatregelen te nemen opdat de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen door een verzekering zou zijn gedekt. De verzekering zou zich moeten uitstrekken tot alle lid-staten. Op grond van een tussen de nationale bureaus van verzekeraars van de lid-staten bestaande garantie-overeenkomst werd gewaarborgd dat schade veroorzaakt door een motorrijtuig uit een lid-staat door een dergelijk bureau zou worden vergoed. Dit stelsel van de richtlijn was geïnspireerd door de Benelux-overeenkomst betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen (Verdrag van 24 mei 1966, Trb. 1966, 178). Bij Wet van 22 december 1966, Stb. 559, was de Wet aansprakelijkheidsverzekering reeds aangepast aan de Benelux-overeenkomst. De wijzigingen waartoe de eerste richtlijn aanleiding gaf konden daarom van technische aard zijn (Wet van 8 november 1972, Stb. 616).

De tweede richtlijn betreffende de aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen van 30 december 1983 (PbEG, L8/17) heeft de verschillen tussen de lid-staten in omvang en inhoud van de verlichte wettelijke aansprakelijkheidsverzekering in aanzienlijke mate verminderd onder meer door voor te schrijven dat de verplichte verzekering zowel zaakschade als personenschade moest dekken alsmede door de invoering van minimumdekkingsbedragen en bovendien door de verplichting tot instelling van een orgaan dat tot taak zou hebben slachtoffers van verkeersongevallen veroorzaakt door onverzekerde of niet-geïdentificeerde motorrijtuigen schadeloos te stellen.

De derde richtlijn beoogt enerzijds een nog verdergaande harmonisatie van de wetgevingen der lid-staten en anderzijds de positie van het slachtoffer ten opzichte van de verzekeraar van wettelijke aansprakelijkheid en het orgaan dat de verkeersschade vergoedt indien er een burgerrechtelijke aansprakelijkheid bestaat en het motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt niet verzekerd was of niet kon worden geïdentificeerd, te versterken.

1.3. Inhoud van de derde Wam-richtlijn

De richtlijn schrijft in artikel 1 voor dat de verplichte verzekering de aansprakelijkheid voor lichamelijk letsel van alle inzittenden van een voertuig, met uitzondering van de bestuurder, moet dekken.

De strekking van deze bepaling is zoveel mogelijk de leemten die er op dit terrein bestaan in de diverse lid-staten op te vullen, opdat inzittenden van een motorrijtuig, die als een bijzonder kwetsbare categorie moeten worden beschouwd, in alle lid-staten onder dekking van de verplichte verzekering vallen.

De in artikel 1 opgenomen zinsnede «Onverminderd artikel 2, lid 1, tweede alinea, van Richtlijn 84/5/EEG» beoogt het mogelijk te maken personen die geheel vrijwillig hebben plaatsgenomen in het motorrijtuig dat de schade heeft veroorzaakt, van dekking uit te sluiten wanneer de verzekeraar kan bewijzen dat zij wisten dat het motorrijtuig gestolen was. Deze bepaling is voor Nederland niet van betekenis nu destijds van deze in bovengenoemde Richtlijn geboden mogelijkheid geen gebruik is gemaakt.

Artikel 2 schrijft voor dat alle polissen in het kader van de verplichte aansprakelijkheidsverzekering tegen betaling van één enkele premie dekking dienen te verschaffen voor het gehele grondgebied der Europese Gemeenschap en dat deze premie het recht verschaft op een dekking zoals deze in de lid-staat waar het ongeval heeft plaatsgevonden door de wet is voorgeschreven, danwel de dekking die van toepassing is in de lid-staat waar het motorrijtuig gewoonlijk is gestald, indien laatstbedoelde dekking hoger is.

Tot nu toe komt het in enkele lid-staten (waaronder Nederland) voor dat een verzekering niet de geografische werkingssfeer van alle landen der Europese Gemeenschap insluit. Deze verzekeringen worden wel afgesloten voor voertuigen die het land waarschijnlijk nooit zullen verlaten; een aanvullende premie zal alsdan worden betaald indien toch een reis naar het buitenland moet worden gemaakt. Soms evenwel wordt de verzekeraar van een dergelijke buitenlandse reis niet in kennis gesteld. Het werd derhalve wenselijk geacht dat voortaan tegen betaling van één premie dekking wordt verleend voor het gehele grondgebied van de gemeenschap.

Artikel 3 legt de lid-staten de verplichting op dat het waarborgfonds de vergoeding van schade niet afhankelijk mag stellen van de voorwaarde dat de benadeelde op enigerlei wijze aantoonst dat degene die aansprakelijk is niet kan of niet wil betalen. De gedachte achter deze bepaling is dat het voor een slachtoffer van een ongeval, vooral indien het zijn woonplaats heeft in een ander land dan degene die aansprakelijk is voor het ongeval, vaak bijzonder moeilijk kan zijn om aan te tonen dat de veroorzaker van het ongeval niet wil of kan betalen; de bewijslast dient met andere woorden voor de benadeelde te worden verlicht.

Uitdrukkelijk heeft men echter bij de totstandkoming van de richtlijn hierbij de mogelijkheid opengelaten dat artikel 3 voor de lidstaten er niet aan in de weg staat dat het slachtoffer, alvorens zich tot het in artikel 1, vierde lid, van Richtlijn 84/5/EEG bedoelde orgaan te wenden, degene die aansprakelijk is voor het ongeval, schriftelijk om vergoeding van de geleden schade moet verzoeken en dat orgaan moet laten weten welk gevolg aan zijn verzoek is gegeven.

Artikel 26, vijfde lid, van de Wam bevat de bepaling dat het Waarborgfonds Motorverkeer slechts aansprakelijk is indien de benadeelde kan aantonen dat hij alle bekende als zodanig aansprakelijke personen en, voor zover de aansprakelijkheid van deze personen volgens deze wet verzekerd behoort te zijn, hun verzekeraars tot betaling heeft aangemaand en aannemelijk maakt dat vergoeding van de schade van geen van hen kan worden verwacht. De richtlijn leidt er derhalve toe dat het slotgedeelte van artikel 26, vijfde lid, komt te vervallen.

Artikel 4 van de richtlijn bepaalt dat indien er tussen een waarborgfonds en een wettelijke aansprakelijkheidsverzekeraar verschil van mening bestaat over de vraag wie van hen de schade van het slachtoffer primair moet vergoeden, de lid-staten passende maatregelen nemen om te bepalen welke partij de schade van het slachtoffer terstond dient te vergoeden.

Ter bescherming van de belangen van de benadeelde moet ofwel de verzekeraar, ofwel het waarborgfonds worden aangewezen als degene die in eerste instantie tot schadevergoeding moet overgaan in afwachting van de uiteindelijke beslissing met betrekking tot de aansprakelijkheidsvraag.

Artikel 5 geeft aan dat partijen die bij een verkeersongeval zijn betrokken onverwijld kennis moeten kunnen nemen van de identiteit van de desbetreffende verzekeraars die de wettelijke aansprakelijkheid dekken van elk bij dat ongeval betrokken motorrijtuig.

In artikel 13, eerste en tweede lid, van de Wam is al in deze mogelijkheid voorzien; de Rijksdienst voor het Wegverkeer te Veendam houdt hiertoe een voor eenieder toegankelijk register aan. Bij ongekekende motorrijtuigen biedt artikel 14 eerste lid van de Wam voldoende oplossing.

Artikel 6 bepaalt dat de lid-staten tot uiterlijk 31 december 1992 de gelegenheid hebben hun nationale bepalingen aan de richtlijn aan te passen. Ierland krijgt voor de aanpassing aan artikel 1 de tijd tot en met 31 december 1998 voor wat betreft duopassagiers op motorfietsen en tot en met 31 december 1995 voor wat betreft de overige voertuigen; Ierland dient tevens uiterlijk 31 december 1995 aan het bepaalde in artikel 2 te voldoen.

Met dit wetsvoorstel is uitvoering gegeven aan de inhoud van de richtlijn; het ontmoet derhalve, voor wat betreft de regels omtrent terughoudendheid inzake regelgeving, geen bezwaar.

1.4. De uitwerking

De uitwerking van de richtlijn vindt, voor zover nodig, enerzijds plaats door aanpassing van de Wam. Anderzijds vindt dit plaats door middel van een nadere uitwerking door het Waarborgfonds Motorverkeer en de Nederlandse Vereniging van Automobiellassuradeuren van hetgeen in de wet zal worden opgenomen met betrekking tot artikel 4 van de richtlijn, de weten het nemen van passende maatregelen om te bepalen wie (de verzekeraar of het Waarborgfonds) bij verschil van mening de schade aan het slachtoffer in eerste instantie dient te vergoeden.

Voor wat laatste betreft zal aansluiting worden gezocht bij de zogenoemde Schaderegeling Schuldloze Derde welke sedert 1971 wordt toegepast door de leden van de Nederlandse Vereniging van Automobiellassuradeuren. Deze regeling houdt in dat degene die buiten zijn schuld schade lijdt als gevolg van een verkeersongeval, waarbij behalve hijzelf ten minste twee motorrijtuigen zijn betrokken van wie redelijkerwijs aannemelijk is, dat ten minste één van hen schuld treft met betrekking tot het ontstaan van de schade, niet de dupe mag worden van een meningsverschil tussen de desbetreffende verzekeraars wie van hen aansprakelijk is. In dat geval zal de schade terstond worden vergoed hetzij voor gezamenlijke rekening, hetzij door één van hen.

Het spreekt vanzelf dat indien het waarborgfonds in eerste instantie tot schadevergoeding overgaat, artikel 26, vierde lid, van de Wam van toepassing is. In deze bepaling is neergelegd dat het waarborgfonds niet aansprakelijk is voor materiële schade die het bedrag van f 300,- niet te boven gaat. Met andere woorden, het waarborgfonds vergoedt ook in dit geval onder aftrek van (thans) f 300,-.

2. Artikelen

Artikel 3, tweede lid

Deze wijziging geeft, in verband met het derde lid van dit artikel, beter aan dat de verzekering zich primair moet uitstrekken tot het gehele gebied der Europese Gemeenschap.

Artikel 3, derde lid

Het vindt aanpassing plaats aan het bepaalde in artikel 2 van de richtlijn, te weten dat de hoogte van de dekking wordt bepaald door de wetgeving van het land waar het feit heeft plaatsgevonden, dan wel door de wetgeving van het land waar het motorrijtuig gewoonlijk is gestald, indien in laatstbedoeld land de verplichte dekking hoger is. De wijziging in de eerste volzin van artikel 3, derde lid, houdt verband met de omstandigheid dat het enige aangewezen gebied («de toegangswegen vanuit de Bondsrepubliek Duitsland naar het Land Berlijn») niet meer de actuele situatie weergeeft.

Artikel 4, eerste en tweede lid

In artikel 3, tweede lid, van de wet wordt aangegeven dat de verzekering moet omvatten de schade toegebracht aan personen, ook de personen die door het schadeveroorzakende motorrijtuig worden vervoerd (de personenschade). Artikel 4, eerste lid, kent op de personenschade enige uitzonderingen. Volgens dit artikellid behoeft de verzekering niet te dekken de aansprakelijkheid voor zodanige schade toegebracht aan de verzekeringsnemer, alsmede de bezitter, de houder en de bestuurder van het motorrijtuig dat het ongeval veroorzaakt.

Artikel 1 van de richtlijn schrijft evenwel voor dat de verzekering de aansprakelijkheid voor personenschade van de inzittende van een voertuig, met uitzondering van die van de bestuurder, dient te dekken. Een en ander brengt met zich mee dat het eerste lid van artikel 4 in die zin wordt gewijzigd dat hier alleen nog de bestuurder van dekking kan worden uitgesloten. In verband hiermede kan het tweede lid van artikel 4 vervallen.

Artikel 25

Aan dit artikel, dat handelt over de vraag wanneer het waarborgfonds tot schadevergoeding dient over te gaan, wordt een bepaling toegevoegd die voorziet in hetgeen is voorgeschreven in artikel 4 van de richtlijn, waar het gaat om de vraag wie, het waarborgfonds of de verzekeraar, in eerste instantie terstond tot schadevergoeding dient over te gaan, indien hieromtrent tussen dezen geen overeenstemming bestaat. Als vermeld zal deze bepaling door betrokkenen nader worden geconcretiseerd.

Artikel 26, tweede en derde lid

Deze aanpassingen zijn van redactionele aard.

Artikel 26, vijfde lid

Artikel 3 van de richtlijn schrijft voor dat de vergoeding van de schade door de waarborgfonds niet afhankelijk mag zijn van de voorwaarde dat het slachtoffer op enigerlei wijze aantoonst dat degene die aansprakelijk is niet kan of niet wil betalen.

In artikel 26, vijfde lid, is thans de bepaling opgenomen dat het slachtoffer aannemelijk moet maken dat vergoeding van de schade noch van de aansprakelijke persoon, noch van zijn verzekeraar kan worden verwacht. Deze bepaling dient ingevolge artikel 3 van de richtlijn te vervallen. Als gezegd staat een en ander er niet aan in de weg dat het slachtoffer, alvorens zich tot het waarborgfonds te wenden, degene die aansprakelijk is voor het ongeval om vergoeding van de geleden moet verzoeken, en vervolgens aan het waarborgfonds moet laten weten welk gevolg aan dit onderzoek is gegeven.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto