

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2616

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 10 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: mededeling Een nieuwe Europese agenda voor cultuur (Kamerstuk 22 112, nr. 2609)

Fiche: Mededeling EU-samenwerkingskader jeugd (periode 2019–2027) (Kamerstuk 22 112, nr. 2610)

Fiche: Aanbeveling automatische wederzijdse erkenning van diploma's (Kamerstuk 22 112, nr. 2611)

Fiche: Aanbeveling betreffende stelsels voor onderwijs en opvang van hoge kwaliteit voor jonge kinderen (Kamerstuk 22 112, nr. 2612)

Fiche: Aanbeveling inzake een alomvattende benadering van het onderwijzen en leren van talen (Kamerstuk 22 112, nr. 2613)

Fiche: Verordening Promotie mkb-groeimarkt (Kamerstuk 22 112, nr. 2614)

Fiche: Aanbeveling veiligheidsnormen kleine passagiersschepen (Kamerstuk 22 112, nr. 2615)

Fiche: Wijziging Richtlijn 2009/103 inzake aansprakelijkheidsverzekering voor Motorrijtuigen

Fiche: Richtlijn plastic wegwerpproducten & vistuig (Kamerstuk 22 112, nr. 2617)

Fiche: Mededeling en aanbeveling over betere samenwerking bij de bestrijding van door vaccinatie te voorkomen ziektes (Kamerstuk 22 112, nr. 2618)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Wijziging Richtlijn 2009/103 inzake aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 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
- b) *Datum ontvangst commissiedocument:*
24 mei 2018
- c) *Nr. commissiedocument:*
COM (2018) 336
- d) *EUR-Lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1527576618638&uri=COM:2018:336:FIN>
- e) *Impact Assessment Commissie:*
SWD (2018) 247; SEC (2018) 248
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad van Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis:*
art. 114, eerste lid, VWEU (interne markt)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Gewone wetgevingsprocedure/ gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement:*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel omvat een wijziging van Richtlijn 2009/103/EG inzake de aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen. Naar aanleiding van een evaluatie die de Commissie heeft uitgevoerd, worden enkele wijzigingen in de richtlijn voorgesteld.¹ Die evaluatie heeft geleid tot een voorstel met als doel het beter waarborgen van een hoog beschermingsniveau voor slachtoffers van verkeersongelukken en het vergemakkelijken van het vrije verkeer van personen in voertuigen in de EU. Het voorstel bestaat uit de volgende vijf onderdelen:

1. De reikwijdte van Richtlijn 2009/103/EG wordt aangepast in overeenstemming met recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU).² Concreet betekent dit dat er een definitie van «deelneming aan het verkeer van een voertuig» wordt toegevoegd. De richtlijn heeft hierdoor betrekking op schade als gevolg van ongevallen met motorrijtuigen die is ontstaan tijdens deelneming aan het verkeer, waarbij deelneming aan het verkeer wordt uitgelegd als het gebruik van een voertuig, normaal gezien bestemd als vervoermiddel, dat overeenstemt met de gebruikelijke functie van dat voertuig. Daarbij zal

¹ REFIT review of Directive 2009/103/EC relating to motor insurance third party liability (Ares(2017)3714481).

² HvJEU, *Vnuk*, zaak C-162/13, arrest van 4 september 2014, ECLI:EU:C:2014:2146; HvJEU, *Rodrigues de Andrade*, zaak C-514/16, arrest van 28 november 2017, ECLI:EU:C:2017:908; HvJEU, *Núñez Torreiro*, zaak C-334/16, arrest van 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:1007.

- niet relevant zijn of het motorrijtuig zich bevindt op openbaar terrein of privéterrein en of het stilstaat of in beweging is.
2. Lidstaten krijgen meer mogelijkheden om systematisch te controleren of buitenlandse voertuigen verzekerd zijn. Waar in de huidige richtlijn voor lidstaten verboden is om controles uit te voeren naar de aanwezigheid van aansprakelijkheidsverzekeringen bij motorrijtuigen uit het buitenland, tenzij het gaat om niet-systematische controles die niet-discriminatoir worden toegepast en die niet uitsluitend betrekking hebben op de aansprakelijkheidsverzekering, wordt voorgesteld om dergelijke controles ook toe te staan indien zij onderdeel is van een algemeen controlesysteem waarbij het motorrijtuig niet hoeft te worden gestopt. In Nederland gaat het in ieder geval om de automatische kentekenplaatherkenning (ANPR).
 3. De huidige minimumbedragen die door motorrijtuigenaansprakelijkheidsverzekeringen worden vergoed in geval van persoonlijk letsel of materiële schade worden wettelijk vastgelegd. Hierdoor komen kleine verschillen tussen lidstaten te vervallen die zijn ontstaan als gevolg van het gebruik van verschillende referentiedata bij de periodieke herberekening van de minimumbedragen. De bedragen worden elke vijf jaar herzien door middel van gedelegeerde handelingen. Lidstaten behouden de mogelijkheid om nationaal hogere bedragen vast te stellen.
 4. Lidstaten wordt verplicht om schadevergoedingsorganen in te stellen of aan te wijzen die schade vergoeden in gevallen waarin de verzekeraar insolvent is. In geval dat een verzekeraar insolvent wordt en in een andere lidstaat dan de woonplaats van het slachtoffer gevestigd is, kan het slachtoffer bij het schadevergoedingsorgaan in de eigen lidstaat de schade verhalen zodat hij niet zelf de kosten van de schade moet dragen. Het schadevergoedingsorgaan kan vervolgens weer regres nemen op het schadevergoedingsorgaan van de lidstaat van vestiging van de insolvente verzekeraar.
 5. Om de grensoverschrijdende erkenning van claimgeschiedenis (hetgeen relevant kan zijn voor de bepaling van de no-claimkorting, oftewel de korting op de premie indien de verzekeringnemer in het verleden weinig of geen schade heeft gehad) te faciliteren, stelt de Europese Commissie voor om de inhoud en de vorm van de verklaringen betreffende de schadevorderingen op Europees niveau te harmoniseren door een modelformulier vast te stellen. Daarnaast wordt gewaarborgd dat, als verzekeraars de claimgeschiedenis gebruiken bij het bepalen van de premie, geen differentiatie mag plaatsvinden op basis van nationaliteit of de vorige woonplaats van de verzekeringnemer. Verzekeraars worden daarnaast verplicht om hun beleid ten aanzien van het gebruik van verklaringen omtrent de claimgeschiedenis te publiceren, met als doel dat de burger hierover duidelijkheid heeft bij de afname van een verzekering.

c) Impact assessment Commissie

De Commissie beoordeelt in het impact assessment de hierboven genoemde onderdelen van het voorstel. Dit gebeurt door de gekozen opties naast alternatieven te plaatsen. Hierbij wordt telkens tot de conclusie gekomen dat de optie waarvoor in het voorstel gekozen is de voorkeur verdient.

De Commissie gaat verder expliciet in op de bij de consultatie naar voren gebrachte wens om elektrische fietsen van het toepassingsbereik van Richtlijn 2009/103/EG uit te sluiten. De Commissie is van mening dat lidstaten dit zelf moeten doen op basis van hun eigen ontheffingsbevoegdheid. Het schadevergoedingsorgaan blijft dan op grond van de richtlijn verplicht om verkeersslachtoffers van een ongeval met een

elektrische fiets te compenseren, zodat de bescherming van de verkeersslachtoffers niet wordt aangetast. Deze verplichting zou niet aan de orde zijn als elektrische fietsen van de werking van de richtlijn zouden worden uitgesloten.

De richtlijn wordt niet geacht een significante invloed te hebben op het milieu, het verkeersvolume of het midden- en kleinbedrijf. De Commissie verwacht dat de voorgestelde maatregel helpt om onverzekerd rijden beter te kunnen tegengaan en dat de vergroting van de bescherming van verkeersslachtoffers uiteindelijk een drukkend effect kan hebben op de premie.

De uitkomst van het impact assessment wordt ondersteund door een positieve opinie van de Regulatory Scrutiny Board die in het impact assessment wordt genoemd.³

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het openbaar verkeer zijn in beginsel individuele gebruikers van motorvoertuigen verantwoordelijk voor de schade die zij veroorzaken. Verkeersslachtoffers of andere benadeelden van een ongeval met een motorrijtuig die op gerechtvaardigde gronden recht hebben op schadevergoeding, moeten deze in eerste instantie bij de aansprakelijke partij (of zijn verzekeraar) kunnen verhalen en, indien dat niet mogelijk is, bij een schadevergoedingsorgaan. Aan het schadevergoedingsorgaan dragen onder andere alle motorrijtuigverzekeraars bij. Nederland hecht aan, en heeft, een competitieve verzekeringsmarkt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Gelet op de voorgaande beschrijving van het beleid kan Nederland onderdelen 2, 3 en 4 van het voorstel op hoofdlijnen steunen. Daarentegen is Nederland kritisch over onderdeel 1 en over de toename van de administratieve lasten voor verzekeraars door onderdeel 5.

1. Het toevoegen van de definitie van «deelneming aan het verkeer van een voertuig» is bedoeld om de jurisprudentie van het HvJEU te codificeren. Deze jurisprudentie heeft echter tot veel onduidelijkheid geleid, bijvoorbeeld over de vraag of motorsport of elektrische grasmaaiers ook onder de reikwijdte van de huidige richtlijn vallen en over de plicht om een verzekering te hebben voor een motorrijtuig op privéterrein. Ook is niet duidelijk in hoeverre technologische ontwikkelingen op het terrein van vervoer onder de reikwijdte van de richtlijn zullen vallen. Deze onduidelijkheden worden met deze definitie niet weggenomen. Nederland is dan ook kritisch over dit onderdeel van het voorstel.
2. Bij onverzekerd rijden wordt de vergoeding van schade door een verkeersongeval onnodig neergelegd bij het schadevergoedingsorgaan. Een ruimere mogelijkheid om onverzekerd rijden te kunnen tegengaan is positief, ook als het gaat om buitenlandse motorrijtuigen.
3. Nederlandse verkeersslachtoffers lopen op basis van de huidige richtlijn het risico dat zij aanspraak hebben op een lagere schadevergoeding als het ongeval plaatsvindt in bepaalde andere lidstaten met lagere aansprakelijkheidsbedragen en dat recht van toepassing is. Ten behoeve van de positie van die verkeersslachtoffers en het gelijke speelveld is het van belang dat in alle lidstaten dezelfde minimale

³ Het impact assessment en de opinie van de Regulatory Scrutiny Board zijn beschikbaar via https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-336_en.

schadevergoedingsbedragen gelden. Het harmoniseren van de minimumbedragen, dat geen gevolgen heeft voor de hoogte van de huidige aansprakelijkheidsbedragen in Nederland, is dan ook positief. Naar de wijze van vaststelling van de bedragen bij een herziening (die elke vijf jaar plaatsvindt) zal kritisch worden gekeken, teneinde te waarborgen dat verzekeraars tijdig kunnen inspelen op de nieuwe bedragen.

4. Het Nederlandse schadevergoedingsorgaan heeft nu al tot taak de schade van het slachtoffer te vergoeden als de motorrijtuigverzekeraar insolvent is. Het is positief dat deze verplichting nu door de Commissie in het voorstel is opgenomen, zodat het voor alle schadevergoedingsorganen in de Europese Unie gaat gelden. Dit creëert een gelijk speelveld in de Europese Unie. Het is ook positief om, zoals de Commissie voorstelt, uiteindelijk het schadevergoedingsorgaan van de lidstaat van herkomst van de insolvente verzekeraar voor de schade te laten betalen. In die lidstaat wordt prudentieel toezicht uitgeoefend en daar dient dus ook het risico te liggen als een verzekeraar insolvent raakt. Verder zal goed worden gekeken of de in de richtlijn voorgestelde taken overeenkomen met de huidige werkwijze van het Nederlandse schadevergoedingsorgaan (het Waarborgfonds Motorverkeer).
5. Het voorstel leidt tot extra lasten voor Nederlandse verzekeraars, omdat zij gebruik moeten gaan maken van een nieuw Europees modelformulier in plaats van hun huidige formulier en hun (ict-)systemen daarop moeten aanpassen. Daarnaast moeten verzekeraars hun beleid op het gebied van het gebruik van verklaringen bij de premieberekening bekendmaken. Dit is een extra last, waarvan op dit moment niet duidelijk is of het toegevoegde waarde heeft. Op grond van het huidige recht mag een verzekeraar ook al niet discrimineren en geen onderscheid maken op grond van nationaliteit. Daarom is Nederland kritisch op dit onderdeel.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Verwachting is dat veel landen de Nederlandse positie zullen steunen. Een aantal kleine landen met een relatief grote verzekeringsmarkt zullen zich ten aanzien van onderdeel 4 wellicht verzetten tegen het gevolg dat hun nationale schadevergoedingsorgaan mogelijk schades in andere lidstaten moet vergoeden als een van hun verzekeraars insolvent is geworden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 114, eerste lid, VWEU (interne markt). Het gaat hier om een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (zie art. 4, tweede lid, onder a, VWEU). Dit is voor dit voorstel een adequate grondslag, omdat motorrijtuigenaansprakelijkheidsverzekeringen nauw verband houden met het grensoverschrijdend verkeer binnen de Europese interne markt.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van Nederland ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Richtlijn 2009/103/EG gaat over een onderwerp dat Europees moet worden geregeld, namelijk het faciliteren van vrij verkeer van motorvoertuigen tussen de lidstaten en de ontwikkeling van een Europese verzekeringsmarkt. Vanwege de nauwe verwantschap met deze onderwerpen is actie op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Positieve grondhouding met kanttekeningen. Nederland is kritisch over de proportionaliteit van de onderdelen 1 en 5 van het voorstel. De codificatie van de jurisprudentie van het HvJEU (onderdeel 1) levert mogelijk weer nieuwe interpretatie- en afbakeningsproblemen, bijvoorbeeld ten aanzien van de in het voorstel opgenomen definitie van «deelneming aan het verkeer». Daarom is het wellicht niet geschikt om het doel, namelijk duidelijkheid over de (uitleg van de) toepasselijke regels, te halen. Onderdeel 5 zorgt voor een vergroting van de uitvoeringslasten voor verzekeraars, terwijl daar een mogelijk beperkte meerwaarde uit voortvloeit.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het impact assessment zijn er geen consequenties voor de EU-begroting. Voor zover deze er wel zullen blijken te zijn, is Nederland 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.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Er zal geen verandering zijn van de huidige praktijk voor de rijksoverheid of decentrale overheid. De richtlijn zal leiden tot een wijziging van nationale wetgeving. Dit heeft personele consequenties. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Onderdeel 5 van het voorstel brengt mogelijk een stijging van administratieve lasten en nalevingskosten voor verzekeraars met zich mee.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er zal geen verandering zijn van de huidige praktijk voor de rijksoverheid of decentrale overheid.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel zal worden geïmplementeerd door middel van een wijziging van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen. Naar verwachting is voor implementatie van de onderdelen 4 en 5 van het voorstel ook een wijziging van de Wet op het financieel toezicht nodig.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel tot wijziging van de richtlijn kent twee bevoegdheden aan de Commissie toe tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen en één bevoegdheid tot het vaststellen van een uitvoeringshandeling.

1. De Commissie stelt op grond van artikel 9, tweede lid, in een gedelegeerde handeling elke vijf jaar de minimum aansprakelijkheidsbedragen voor motorrijtuigverzekeringen vast in het licht van het Europese indexcijfer van de consumentenprijzen. Een dergelijk onderwerp leent zich voor een gedelegeerde handeling, zolang de huidige procedure hier niet door wordt verzaamd en duidelijk is wanneer de nieuwe bedragen in werking treden. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt hier juridisch gezien voor de hand omdat het een bevoegdheid betreft tot wijziging van de richtlijn. De gedelegeerde bevoegdheid wordt toegekend voor onbepaalde tijd, hetgeen met het oog op het doel van de delegatie, begrijpelijk is.
2. De Commissie stelt op grond van artikel 10bis, zevende lid, een gedelegeerde handeling op waarin procedures worden opgenomen ten aanzien van de vergoeding van de schade van het slachtoffer in geval van een insolvente verzekeraar en de wijze waarop een schadevergoedingsorgaan regres kan halen op het schadevergoedingsorgaan van de andere lidstaat waar de insolvente verzekeraar is gevestigd (onderdeel 4 van het voorstel). Het is belangrijk dat dit in de praktijk goed werkt. Daarom ondersteunt Nederland nadere procedurele waarborgen, maar werpt wel de vraag op (juist vanwege dit belang) of een uitvoeringshandeling in dit geval niet meer in de rede ligt. Bovendien beoogt de maatregel uniforme toepassing van EU-regels in de lidstaten, hetgeen eveneens gebruik van het instrument uitvoeringshandeling rechtvaardigt.
3. De Commissie stelt op grond van artikel 16, onderdeel b, een uitvoeringshandeling vast waarin de vorm en inhoud van de verklaring betreffende de schadevorderingen (onderdeel 5 van het voorstel) nader wordt vastgesteld. Een dergelijke bevoegdheid leent zich voor een uitvoeringshandeling, omdat deze erop gericht is de uitvoering van de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden te garanderen. De Commissie stelt voor dat de uitvoeringshandelingen via de raadplegingsprocedure worden vastgesteld. Het kabinet is van mening dat de onderzoeksprocedure echter meer voor de hand ligt, omdat het hier gaat om een handeling van algemene strekking (zie art. 2, tweede lid, onderdeel a, van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn bedraagt twaalf maanden. Dit is te kort, omdat een wet in formele zin moet worden gewijzigd. Inzet van Nederland is een implementatietermijn van 36 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europese Commissie stelt voor om de richtlijn binnen 7 jaar na implementatie te evalueren. Een evaluatie- of horizonbepaling t.a.v. de voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 2009/103/EG is niet gepast. De voorgestelde wijzigingen zijn naar aanleiding van ontwikkelingen in de markt, technologie en jurisprudentie tot stand gekomen. Het ligt in de rede om na verloop van tijd te bezien of de evaluatie aanleiding geeft om de richtlijn te wijzigen. Nederland heeft een voorkeur om de richtlijn na 7 jaar te evalueren, dit scheidt meer duidelijkheid dan «binnen 7 jaar». De

verwachting is dat na 7 jaar voldoende ontwikkelingen in de markt, technologie en jurisprudentie tot stand zijn gekomen om een herziening te rechtvaardigen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Voor de toezichthouders op verzekeraars (DNB/AFM) of de Nederlandse schadevergoedingsorganen (rechtspersonen met een wettelijke taak) Waarborgfonds Motorverkeer en het Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars) zijn geen significante implicaties voor de uitvoering of handhaving te verwachten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.