

Vergaderjaar 2022–2023

36 339

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 juli 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, D66, het CDA en de SP. Ik zal de vragen, mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, beantwoorden in de volgorde waarin zij zijn gesteld. Ook dien ik, mede namens genoemde ambtsgenoten, een nota van wijziging in waarmee het wetsvoorstel op twee technische punten wordt verbeterd.

I. Algemeen deel

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar hoe de invoering van de richtlijn in andere EU-lidstaten verloopt, met name in de landen om Nederland heen. Ook vragen deze leden hoe de toekomstige uitvoering in andere lidstaten gestalte zal krijgen.

De te implementeren richtlijn (hierna: de richtlijn) brengt wijzigingen aan in de bestaande 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 (hierna: richtlijn 2009/103/EG). De richtlijn bevat met name beleidsruimte voor de lidstaten als het gaat om de motorrijtuigen die onder de verzekeringsplicht vallen. Voor de lidstaten komt er namelijk voor minder motorrijtuigen een verplichting te gelden om een verzekeringsplicht te handhaven. Het staat de lidstaten echter vrij om de verzekeringsplicht te handhaven voor alle motorrijtuigen. Ik begrijp de vraag van de leden van de CDA-fractie aldus, dat deze leden met name willen weten op welke manier andere lidstaten van plan zijn gebruik te maken van deze beleidsruimte. De implementatiewetgeving is in de ons omringende lidstaten, evenals in Nederland, nog niet klaar. Navraag wijst

uit dat in België de Commissie voor Verzekeringen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten de Belgische regering heeft geadviseerd om geen gebruik te maken van de optie van de richtlijn om bepaalde motorrijtuigen uit te zonderen van de Belgische wetgeving.¹ Dit komt derhalve overeen met de door Nederland gemaakte keuze om een ruime reikwijdte te handhaven van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna: WAM). De Luxemburgse wetgever is daarentegen wel voornemens om grotendeels van de nieuwe reikwijdte uit te gaan.²

1. De richtlijn: een schets op hoofdlijnen

1.1 De huidige richtlijn

De leden van de SP-fractie constateren dat er kritiek is geweest op de huidige richtlijn betreffende de automatische handhaving en beboeting van mensen met een verzekeringsplicht, waarbij geen ruimte was voor maatwerk en boetes al snel verdubbeld of verdrievoudigd werden. Zij vragen of de regering kan aangeven of er nog steeds sprake is van deze werkwijze en zo nee, welke elementen de afgelopen jaren hierin zijn veranderd. Ook vragen zij of de nieuwe richtlijn ervoor zal zorgen dat er van deze werkwijze wordt afgeweken.

In 2017 zijn er Kamervragen gesteld over het systeem van handhaving en beboeting van de verzekeringsplicht, waarbij burgers te maken konden krijgen met een stapeling van boetes. Zoals in het antwoord op deze Kamervragen is aangegeven, zijn er toen verschillende maatregelen in gang gezet waarmee dit probleem is aangepakt.

In hoofdlijnen vindt handhaving van de verzekeringsplicht als volgt plaats. Voor motorrijtuigen met een kenteken houdt de RDW een verzekeringsregister bij waarin gegevens over de afgesloten verzekeringen voor ieder motorrijtuig worden bijgehouden. De RDW verkrijgt deze gegevens van de verzekeraars (zie artikelen 13 en 13a WAM). In opdracht van het Openbaar Ministerie (OM) vergelijkt de RDW periodiek het kentekenregister met het verzekeringsregister. Op deze manier kan de RDW nagaan voor welke motorrijtuigen geen verzekering is afgesloten. De RDW geeft in dat geval diegene op wiens naam het motorrijtuig in het kentekenregister is ingeschreven de gelegenheid om aan te tonen dat toch aan de verzekeringsplicht is voldaan (zie artikel 34 WAM). Als blijkt dat een motorrijtuig niet verzekerd is, volgt een administratiefrechtelijke boete op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

Zoals gezegd zijn er vanaf 2017 verschillende maatregelen genomen om een stapeling van boetes te voorkomen. In de eerste plaats is ingezet op preventieve maatregelen, die moeten voorkomen dat motorrijtuigen onverzekerd zijn. Zo stuurt de RDW op verschillende momenten een waarschuwing aan kentekenhouders. Als het motorrijtuig tijdelijk niet wordt gebruikt (bijvoorbeeld een camper die in het winterseizoen in de garage staat), kan de eigenaar de tenaamstelling laten schorsen, waarmee tijdelijk de verzekeringsplicht stopt (zie artikel 2, lid 3, WAM). Om te voorkomen dat de kentekenhouder verzuimt om het motorrijtuig na afloop van de schorsingsperiode te verzekeren, stuurt de RDW zes weken voor de vervaldatum van de schorsing een herinneringsbrief aan de kentekenhouder. Ook na afloop van de schorsingsperiode stuurt de RDW nog een keer een waarschuwingsbrief. Sinds 2020 verstuurt de RDW bovendien een waarschuwingsbrief aan kentekenhouders als uit het verzekeringsre-

¹ https://www.fsma.be/sites/default/files/media/files/2022-07/advice_c_2022_5.pdf.

² *Projet de loi n° 8184* (<https://www.chd.lu/de/dossier/8184>).

gister blijkt dat hun oude verzekering is geëindigd. Daarnaast heeft de RDW inzicht gekregen in welke motorrijtuigen wegens inbeslagneming door de overheid bij Domeinen Roerende Zaken (DRZ) zijn gestald. Voor deze motorrijtuigen wordt de handhaving stilgelegd en worden dus geen boetes opgelegd.

Daarnaast vindt er minder vaak een registervergelijking plaats. In 2017 controleerde de RDW alle gekentekende motorrijtuigen nog drie keer per jaar, sinds april 2018 is dit twee keer per jaar. Een kentekenhouder kan dus maximaal twee keer per jaar een boete ontvangen.

Ten slotte zoekt de RDW actiever contact met personen die meerdere malen een boete hebben ontvangen. Als een persoon binnen twee jaar twee boetes heeft ontvangen, wordt bij een derde dreigende boete contact met deze persoon gezocht met als doel hem beter te informeren en hem te helpen om weer aan zijn verplichtingen te voldoen. In afwachting hiervan wordt de handhaving tijdelijk stilgelegd. De richtlijn zal niet zorgen voor een andere werkwijze.

1.2 Wijziging van de reikwijdte van de verzekeringsplicht

De leden van de SP-fractie lezen dat het begrip «voertuig» zal worden aangepast, waardoor meer vervoersmiddelen worden uitgesloten van het begrip en daarmee van deze wetgeving en de verzekeringsplicht. Zij vragen of de regering een opsomming kan geven welke vervoersmiddelen, naast elektrische fietsen en gemotoriseerde, nog meer worden uitgesloten door de Minister met de ruimte die er is binnen deze wetgeving.

De richtlijn wijzigt de definitie van het begrip «voertuig» die in de huidige richtlijn 2009/103/EG is opgenomen. Hierdoor vallen minder vervoermiddelen onder dit begrip. Deze wijziging heeft tot gevolg dat voor lidstaten voor minder vervoermiddelen een verplichting geldt om een verzekeringsplicht te handhaven. Een verzekeringsplicht is bijvoorbeeld niet meer vereist voor minder snelle motorrijtuigen (van max. 25 km/h of, als het motorrijtuig zwaarder is dan 25 kilo, van max. 14 km/h) en motorrijtuigen die deels door een andere dan een mechanische kracht worden aangedreven (zoals door trapkracht). Het staat de lidstaten wel vrij om de verzekeringsplicht te handhaven voor deze motorrijtuigen. De richtlijn bevat hiertoe een optie.

Nu de richtlijn hiertoe de ruimte biedt, zullen fietsen met trapondersteuning worden uitgesloten van de reikwijdte van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna: WAM) en daarmee van de verzekeringsplicht (zie voor een definitie van deze fietsen artikel 1, lid 1, onderdeel ea Wegenverkeerswet 1994 (WVW)). Ook nu geldt voor fietsen met trapondersteuning overigens geen verzekeringsplicht. Zij vallen wel onder de reikwijdte van de WAM, maar zijn op basis van artikel 17, lid 3, WAM vrijgesteld van de verzekeringsplicht.

Voor alle andere motorrijtuigen blijft vooralsnog de verzekeringsplicht van kracht. Bij deze keuze tot handhaving van een verzekeringsplicht staat de slachtofferbescherming voorop. Zo wordt voorkomen dat verkeersdeelnemers die slachtoffer worden van een ongeval met een motorrijtuig, met hun schade blijven zitten. Van belang is daarnaast dat op het terrein van (elektrische) vervoermiddelen veel innovatie plaatsvindt. Door de nieuwe definitie van «voertuig» van de richtlijn één op één over te nemen in de WAM, zou voor sommige nieuwe of zelfs nog te ontwikkelen motorrijtuigen al direct bij toelating op de weg geen verzekeringsplicht meer gelden. Dit acht ik niet wenselijk. Het is gelet op het belang van slachtof-

ferbescherming wenselijk om eerst enige ervaring met deze motorrijtuigen op te doen, voordat zij van de verzekeringsplicht worden ontheven. In de toekomst is denkbaar dat alsnog vastgesteld wordt dat het risico op schade aan derden bij een bepaald motorrijtuig gering is. Daarom creëert dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur dergelijke motorrijtuigen alsnog uit te zonderen van de reikwijdte van de WAM, als zij «nauwelijks gevaar» opleveren.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat de definitie «deelname aan het verkeer» nu ruimer zal worden toegepast en zo ja, of de regering een opsomming kan geven van de zaken die onder de nieuwe richtlijn nu wel onder de definitie van «deelname aan het verkeer» passen.

De richtlijn voegt een definitie toe van het begrip «deelname aan het verkeer van een voertuig» aan richtlijn 2009/103/EG. Hiermee codificeert de richtlijn de uitleg die het Europese Hof van Justitie heeft gegeven aan dit begrip.³ In overeenstemming met de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie, wordt het begrip in de richtlijn als volgt gedefinieerd: «het gebruik van een voertuig, dat op het ogenblik van het ongeval overeenstemt met de functie van dat voertuig als vervoermiddel, ongeacht de kenmerken van het voertuig en ongeacht het terrein waarop het motorrijtuig wordt gebruikt en of het stilstaat of in beweging is».

Ter implementatie van de richtlijn voegt dit wetsvoorstel ook aan de WAM een definitie toe van het begrip «deelname met het motorrijtuig aan het verkeer» en wordt de definitie en het gebruik van het begrip «terrein» uit de WAM geschrapt. Met deze wijzigingen blijkt duidelijker uit de tekst van de WAM dat de verzekering dekking moet bieden voor ieder gebruik van het motorrijtuig als vervoermiddel, ongeacht het terrein waarop het motorrijtuig wordt gebruikt. Deze wijzigingen hebben echter geen inhoudelijke gevolgen, omdat de huidige WAM (vanwege de verplichting tot richtlijnconforme interpretatie) al in overeenstemming met de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie moet worden uitgelegd.

De leden van de SP-fractie vragen op basis waarvan de regering veronderstelt dat er geen behoefte aan is om voertuigen die uitsluitend worden gebruikt in gebieden met beperkte toegang, uit te sluiten van de verzekeringsplicht.

De richtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen op de verzekeringsplicht voor motorrijtuigen die uitsluitend worden gebruikt in bepaalde, door iedere lidstaat zelf vast te stellen, gebieden met beperkte toegang. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan motorrijtuigen die uitsluitend worden gebruikt in voor onbevoegden ontoegankelijke delen van havens en luchthavens.⁴ In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn gesprekken gevoerd met verschillende stakeholders, waarin onder meer de vraag aan de orde is gesteld naar de wenselijkheid van een dergelijke uitzondering op de verzekeringsplicht. In deze gesprekken is niet gebleken van een behoefte hieraan. Ook in de internetconsultatie is deze behoefte niet naar voren gekomen.

Daarnaast neemt door het introduceren van een dergelijke uitzondering het risico op aanwezigheid op de weg van onverzekerde motorrijtuigen toe, bijvoorbeeld omdat een bestuurder – die niet de eigenaar van het

³ HvJ EU 4 september 2014, C-162/13, ECLI:EU:C:2014:2146 (*Vnuk*); HvJ EU 28 november 2017, C-514/16, ECLI:EU:C:2017:908 (*Rodrigues de Andrade*); HvJEU 20 december 2017, C-334/16 ECLI:EU:C:2017:1007 (*Torreiro*); HvJ EU 20 juni 2019, C-100/18, ECLI:EU:C:2019:517 (*Línea Directa Aseguradora*).

⁴ Zie overweging 7 van de considerans bij de richtlijn.

motorrijtuig is – er niet van op de hoogte is dat alleen binnen het gebied met beperkte toegang met het motorrijtuig mag worden gereden. Ook wordt de WAM hierdoor ingewikkelder toe te passen voor burgers en bedrijven en handhavingsinstanties. Burgers en bedrijven zullen in dat geval zelf moeten inschatten of het gebied waarin zij het motorrijtuig willen gebruiken, kwalificeert als «gebied met beperkte toegang» in de zin van de wet, met mogelijke sancties tot gevolg als zij de verkeerde inschatting maken.

1.3 Wijziging minimumbedragen verzekeringsdekking

De leden van de SP-fractie vragen hoe groot de verschillen zijn tussen lidstaten in de minimumbedragen waarvoor de motorrijtuigenaansprakelijkheidsverzekering in ieder geval dekking moet bieden en wat de financiële gevolgen zijn van de harmonisatie van deze bedragen. Ook vragen zij hoe groot de verandering van het minimumbedrag is voor Nederlanders en voor welk land dit zal zorgen voor de grootste verandering in de prijs.

De huidige richtlijn 2009/103/EG bevat reeds minimumbedragen waarvoor de motorrijtuigenaansprakelijkheidsverzekering in ieder geval dekking moet bieden. Deze bedragen worden iedere vijf jaar geïndexeerd. Bij invoering van richtlijn 2009/103/EG was het lidstaten toegestaan om een overgangperiode te hanteren tot uiterlijk 11 juni 2012 om zo langzaam «toe te groeien» naar de vereiste minimumbedragen. Als een lidstaat hiervan gebruik maakte, begon de eerste vijfjaarstermijn voor de indexatie pas te lopen na afloop van de overgangperiode – als de vereiste minimumbedragen waren bereikt. Doordat niet alle lidstaten gebruik hebben gemaakt van de overgangperiode en ook de duur van de overgangperiode tussen lidstaten verschilde, gelden er nog altijd verschillende referentiedata voor de indexatie van de minimumbedragen. Hierdoor bestaan er ook permanent verschillen tussen de lidstaten in de minimumbedragen die richtlijn 2009/103/EG vereist. De richtlijn trekt dit nu recht en zorgt voor uniforme minimumbedragen die voor alle lidstaten op hetzelfde moment worden geïndexeerd.

Nederland heeft indertijd geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een overgangperiode te hanteren. Wel zullen de Nederlandse minimumbedragen moeten worden aangepast, omdat in de richtlijn de reguliere vijfjaarlijkse indexatie is meegenomen. In Nederland geldt nu voor schade aan personen een verplichte minimumdekking van € 6.070.000 per gebeurtenis. Dit wordt straks € 6.450.000. Voor schade aan zaken geldt nu een verplichte minimumdekking van € 1.220.000 per gebeurtenis. Dit wordt straks € 1.300.000. Deze aanpassing heeft naar verwachting tot gevolg dat de premies voor motorrijtuigenaansprakelijkheidsverzekeringen iets zullen stijgen.

Blijkens een overzicht gepubliceerd op de website van de Council of Bureaux betreffen de laagste minimumbedragen die er op dit moment binnen de Europese Unie worden gehanteerd voor schade aan personen € 5.210.000 per gebeurtenis (Letland, Litouwen en Polen) en voor schade aan zaken € 1.050.000 per gebeurtenis (Letland, Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije).⁵ Voor deze lidstaten zal de uniformering van de minimumbedragen dus naar verwachting de grootste gevolgen hebben.

⁵ Te vinden op www.cobx.org onder «Documents» en vervolgens «Useful information».

1.4 Invoering verklaring betreffende het schadeverleden en prijsvergelijgings-instrumenten

De leden van de D66-fractie vragen of de zesde richtlijn motorrijtuigenbelasting ervoor zorgt dat verzekeraars schadevrije jaren nu wel accepteren, ongeacht het land waarin deze schadevrije jaren zijn opgebouwd. In brede zin vragen deze leden naar standaardisatie voor de administratie van schadevrije jaren.

De richtlijn en dit implementatiewetsvoorstel bevatten verschillende maatregelen om te zorgen voor een gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse verzekeringnemers door verzekeraars wanneer deze verzekeraars bij de bepaling van premies rekening houden met het schadeverleden. Richtlijn 2009/103/EG bevatte al een verplichting voor verzekeraars om aan verzekeringnemers op hun verzoek een «verklaring betreffende het schadeverleden» te verstrekken, waarmee de verzekeringnemer bij overstap naar een nieuwe verzekeraar informatie kan verstrekken over zijn schadeverleden. De richtlijn zorgt nu voor harmonisatie van deze verklaring, zodat verzekeraars verklaringen van buitenlandse verzekeraars gemakkelijker kunnen erkennen en niet hoeven te twifelen aan de authenticiteit hiervan. Daarnaast bepaalt de richtlijn dat verzekeraars geen onderscheid mogen maken tussen verzekeringnemers uitsluitend op grond van hun vorige lidstaat van woonplaats of op grond van hun nationaliteit als zij bij het berekenen van de premie of bij het toekennen van kortingen rekening houden met verklaringen betreffende het schadeverleden. Ook dienen zij eenzelfde gewicht toe te kennen aan verklaringen die in hun eigen lidstaat zijn afgegeven als aan verklaringen die in een andere lidstaat zijn afgegeven. Ten slotte worden verzekeraars verplicht om hun algemene beleid rond het gebruik van verklaringen betreffende het schadeverleden op hun website openbaar te maken. Hierdoor is het voor verzekeringnemers gemakkelijker na te gaan of en op welke wijze een bepaalde verzekeraar rekening zal houden met een verklaring betreffende het schadeverleden.

Deze richtlijn zorgt niet voor harmonisatie van de wijze waarop in verschillende lidstaten wordt omgegaan met het schadeverleden bij het vaststellen van de premies en de manier waarop het aantal schadevrije jaren wordt berekend. Schadevrije jaren zullen dus niet steeds één op één overgenomen kunnen worden naar een verzekeraar in een andere lidstaat, maar zullen in sommige gevallen moeten worden «omgezet» naar het systeem dat in die lidstaat geldt. Daarbij speelt de eerder genoemde verklaring betreffende het schadeverleden een belangrijke rol. Op basis van de informatie die deze verklaring bevat over het aantal ingediende claims, kan de verzekeraar bepalen welke premie en/of korting daarbij in zijn systeem hoort. De verzekeraar mag daarbij als gezegd geen onderscheid maken tussen verzekeringnemers uitsluitend op grond van hun hun vorige lidstaat van woonplaats of hun nationaliteit.

2. Wijze van implementatie

2.1 Wijzigingen ter implementatie van de richtlijn

a. Reikwijdte van de verzekeringsplicht

De leden van de VVD-fractie vragen welke voertuigen nu wel onder de verzekeringsplicht zullen vallen na invoering van deze implementatiewet, en welke voertuigen niet. Ook vragen deze leden welke specifieke voertuigen nu niet onder de verzekeringsplicht vallen en straks wel. Deze leden vragen of er na invoering van deze implementatiewet een verzekeringsplicht is voor een e-bike, waar je op kan trappen maar ook kan kiezen

om volledig elektrisch te fietsen. Ook vragen deze leden of er na invoering van deze implementatiewet een verzekeringsplicht is voor een fatbike. Deze leden vragen of er na invoering van deze implementatiewet een verzekeringsplicht is voor een speed pedelec, waar je op kan trappen, maar ook kan kiezen om volledig elektrisch te fietsen.

Voor de e-bike, de fatbike en de speed pedelec geldt enkel een uitzondering op de verzekeringsplicht als zij kwalificeren als «fiets met trapondersteuning» (zie voor een definitie van deze fietsen artikel 1, lid 1, onderdeel ea WVV. Als je kunt kiezen om op het voertuig te rijden zonder dat hoeft te worden getrapt, is van een «fiets met trapondersteuning» geen sprake. De aandrijfkraft wordt in dat geval namelijk niet onderbroken als de bestuurder ophoudt met trappen. Ook kwalificeert een voertuig niet als «fiets met trapondersteuning» als de fietser weliswaar steeds moet trappen, maar het nominaal continu vermogen van de elektrische hulpmotor meer is dan 0,25 kW en/of deze hulpmotor de fietser blijft ondersteunen boven een snelheid van 25 km/h. Voor opgevoerde e-bikes en fatbikes die door het opvoeren boven de genoemde grenzen uitkomen, geldt de verzekeringsplicht dus onverkort.

Voor een nadere toelichting op de reikwijdte van de verzekeringsplicht verwijs ik graag naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van SP-fractie in par. 1.2 van deze nota.

De leden van de VVD-fractie vragen of er na invoering van deze implementatiewet een verzekeringsplicht is voor de elektrische step. Ook vragen deze leden hoe er nu wordt gehandhaafd op de elektrische step en wat er gebeurt als deze nu schade veroorzaakt. Deze leden vragen hoeveel elektrische steps de afgelopen jaren zijn aangehouden en hoeveel elektrische steps in beslag zijn genomen. Ook vragen deze leden wanneer wel wordt overgegaan tot inbeslagname en in welke gevallen niet. Tot slot vragen deze leden in hoeverre in beslag genomen elektrische steps na een veiling weer op de Nederlandse weg zijn aangehouden.

Als uitgangspunt wordt ervoor gekozen om de verzekeringsplicht in stand te houden voor alle motorrijtuigen waarvoor deze momenteel geldt, waaronder de elektrische step. Alleen e-steps die zijn aangewezen als bijzondere bromfiets zijn toegelaten tot de weg. Een berijder van een e-step kan aansprakelijk worden gesteld indien deze schade aan derden veroorzaakt. Is een e-step, overeenkomstig de WAM, tegen wettelijke aansprakelijkheid verzekerd, dan zal de verzekeraar de schade vergoeden. Is de e-step in strijd met de wet niet verzekerd, dan kan het slachtoffer zich wenden tot het Waarborgfonds Motorverkeer voor vergoeding van zijn schade. Dit geldt ook als sprake is van een e-step die niet is toegelaten tot de weg.

De politie neemt bij de reguliere verkeershandhavingstaken ook de handhaving van vervoersmiddelen zoals de niet toegestane e-step mee. Handhaving vindt plaats door de politie die een gebruiker van een niet toegelaten e-step kan beboeten of – bij herhaling – de e-step in beslag kan nemen. Met betrekking tot het handhavingsbeleid van de elektrische steps is met het Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) afgesproken dat er bij de eerste overtreding een bekeuring wordt uitgeschreven en dat dit als waarschuwing wordt geregistreerd. Bij een tweede overtreding zal de e-step in beslag worden genomen. De Officier van Justitie bepaalt wat er met de inbeslaggenomen e-step moet gebeuren. Hier zijn algemene regels voor. Het Openbaar Ministerie (OM) kan vier beslissingen nemen: (1) teruggeven, (2) opslaan als bewijs, (3) verkopen of (4) vernietigen. De politie houdt geen aparte registratie bij van de handhaving op e-steps. Er zijn dus geen cijfers over het aantal aanhoudingen, aantal in beslag

genomen e-steps en dergelijke. Ter indicatie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) meldt dat er in 2019 68 boetes zijn opgelegd onder de feitcode «met een motorrijtuig of aanhangwagen rijden, terwijl met dit voertuig niet op de weg mag worden gereden», waaronder ook de niet toegestane e-steps vallen. In 2020 waren dit er 203, in 2021 1.175 en in 2022 969.

De leden van de D66-fractie vragen, gelet op alle maatschappelijke ontwikkelingen die deze leden op de weg zien, naar de afbakening van de verzekeringsplicht. Ook vragen deze leden voor wiens rekening de schade komt in geval van een ongeluk door een niet-klassiek-motorisch voertuig zoals een scootmobiel of elektrische quad met een ander voertuig dat wél verplicht is verzekerd. Ten slotte vragen deze leden of de regering kan reflecteren op de wenselijkheid van een bredere aansprakelijkheidsverzekering in het verkeer.

De huidige WAM bevat een verzekeringsplicht die in beginsel geldt voor alle motorrijtuigen. Alleen voor fietsen met trapondersteuning geldt geen verplichting tot het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering. De verzekeringsplicht op grond van de WAM geldt dus ook voor niet-klassieke motorrijtuigen zoals een scootmobiel of een elektrische quad. Met dit implementatiewetsvoorstel komt hier geen verandering in. Wel creëert dit implementatiewetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde motorrijtuigen alsnog uit te zonderen van de reikwijdte van de WAM, mocht in de toekomst blijken dat zij «nauwelijks gevaar» opleveren.

Als sprake is van een ongeval tussen een scootmobiel of elektrische quad enerzijds en een auto anderzijds, geldt voor alle betrokken voertuigen dat zij verplicht verzekerd moeten zijn. Het is bij een dergelijk ongeval aan de betrokken verzekeraars om de schade af te handelen met toepassing van het aansprakelijkheidsrecht.

De huidige verzekeringsplicht ziet als gezegd al op alle motorrijtuigen. Voor een bredere aansprakelijkheidsverzekering in het verkeer ziet de regering geen aanleiding.

2.2 Onderdelen van de richtlijn die geen implementatie behoeven

a. Uitzonderingen op de verzekeringsplicht

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt bepaald of bepaalde licht elektrische voertuigen weinig gevaar opleveren. Ook vragen deze leden of er wordt gekeken naar frequentie, schadelast en het aantal ongelukken. Deze leden vragen over welke periode dit dan wordt gemeten en of hierbij meespeelt dat het totaal aantal toegelaten voertuigen een rol speelt. Deze leden vragen welke overgangperiode minimaal wordt gehanteerd bij het laten vervallen van de verzekeringsplicht.

De vaststelling of een bepaald motorrijtuig nauwelijks gevaar oplevert, zal gebeuren door monitoring van de ontwikkeling van schades aan derden, afgezet tegen aantallen gekentekende voertuigen, gedurende een bepaald aantal jaren. Het precieze aantal jaren zal in overleg met de branche worden vastgesteld, maar zal in ieder geval vijf jaren bedragen. Reden is dat de periode lang genoeg moet zijn om daadwerkelijk vast te kunnen stellen dat het motorrijtuig nauwelijks gevaar oplevert; een incidentele daling van het aantal schades mag niet direct leiden tot afschaffing van de verzekeringsplicht. Daarnaast is deze minimale periode ook voor verzekeraars van belang, zodat zij er bij de ontwikkeling van hun producten op kunnen rekenen dat de verzekeringsplicht in ieder geval

gedurende deze periode in stand blijft. De praktische uitvoering van de monitor zal in nauw overleg met het Verbond van Verzekeraars, Politie en de RDW plaatsvinden. Een concept-besluit tot afschaffing van de verzekeringsplicht voor een bepaald motorrijtuig zal eerst in consultatie worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt als je bewust of onbewust (onbewust is bijvoorbeeld iemand die denkt te fietsen met trapondersteuning, terwijl dit geen trapondersteuning is, omdat hij ook volledig elektrisch kan fietsen) niet verzekerd bent. Ook vragen deze leden hoe hierop wordt gehandhaafd. Deze leden vragen wat er in deze twee situaties gebeurt als deze persoon schade veroorzaakt.

Voordat iemand met een voertuig de weg opgaat, wordt van hem verwacht dat hij nagaat welke eisen gelden voor deelname aan het verkeer met dat voertuig. Op de website van de Rijksoverheid is hierover per type voertuig informatie te vinden, waaronder informatie over de verzekeringsplicht ingevolge de WAM.⁶ Het niet naleven van de verzekeringsplicht is in artikel 30 WAM strafbaar gesteld en hier kunnen via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) administratiefrechtelijke boetes voor worden opgelegd. De verzekeringsplicht wordt op verschillende manieren gehandhaafd. Bestuurders van motorrijtuigen zonder kenteken zijn verplicht een bewijs van verzekering bij zich te hebben en dit op verzoek aan de politie te laten zien (zie artikelen 14 en 31 WAM). Voor motorrijtuigen met een kenteken houdt de RDW een verzekeringsregister bij waarin gegevens over de afgesloten verzekeringen voor ieder motorrijtuig worden bijgehouden. De RDW verkrijgt deze gegevens van de verzekeraars (zie artikelen 13 en 13a WAM). Door het verzekeringsregister te vergelijken met het kentekenregister kan de RDW nagaan voor welke motorrijtuigen geen verzekering is afgesloten. De RDW geeft in dat geval diegene op wiens naam het motorrijtuig in het kentekenregister is ingeschreven de gelegenheid om aan te tonen dat toch aan de verzekeringsplicht is voldaan (zie artikel 34 WAM).

Als sprake is van een ongeval dat veroorzaakt is door een motorrijtuig dat in strijd met de WAM niet verzekerd is, kunnen de slachtoffers bij het Waarborgfonds Motorverkeer terecht voor vergoeding van hun schade (artikel 25, lid 1, onderdeel b, WAM). Met deze voorziening wordt voorkomen dat de slachtoffers nadeel ondervinden van het niet naleven van de verzekeringsplicht door de veroorzaker van het ongeval. Het Waarborgfonds Motorverkeer kan de schade vervolgens verhalen op diegene die het motorrijtuig had behoren te verzekeren (artikel 27, lid 1, onderdeel b, WAM).

De leden van de D66-fractie vragen welke maatregelen de implementatiewet bevat om de solidariteit van verzekeringen te borgen en welke maatregelen de regering verder neemt om het solidaire karakter van verzekeringen, ook voor motorrijtuigen, te verzekeren.

De richtlijn en daarmee het implementatiewetsvoorstel bevat geen maatregelen gericht op solidariteit. De Minister van Financiën staat positief tegenover de huidige zelfregulering van het Verbond van Verzekeraars in de vorm van de Gedragscode Verzekeraars, op basis waarvan bijvoorbeeld een periodieke solidariteitsmonitor wordt uitgevoerd. Uit deze monitor komt naar voren hoe het met de solidariteit op de verzekeringsmarkt in Nederland is gesteld. Hieruit blijken momenteel geen signalen dat er problemen zijn met betrekking tot de solidariteit. De

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voertuigen-op-de-weg>.

Minister van Financiën ziet op dit moment dan ook geen aanleiding om maatregelen te nemen om de solidariteit in de verzekeringssector beter te waarborgen. De Minister van Financiën houdt de solidariteit in de gaten samen met de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank, zodat tijdig maatregelen getroffen kunnen worden, mocht dat nodig zijn.

b. Controle op verzekering

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Europese Commissie de optie geeft om te controleren of buitenlandse voertuigen verzekerd zijn. Deze leden vragen welke landen hiermee problemen ervaren. Ook vragen deze leden naar met welke buitenlandse voertuigen deze landen problemen ervaren. Deze leden vragen waarom Nederland geen problemen ervaart met deze buitenlandse voertuigen. Deze leden willen weten hoeveel onverzekerde buitenlandse voertuigen de afgelopen vijf jaar in Nederland zijn aangehouden en hoeveel onverzekerde buitenlandse voertuigen in beslag zijn genomen. Ook vragen deze leden wat er gebeurt met deze buitenlandse voertuigen.

Op dit moment verbiedt richtlijn 2009/103/EG systematische controle op verzekering van motorrijtuigen afkomstig uit een andere lidstaat. Alleen incidentele controle op verzekering, als onderdeel van een andere controle, is onder voorwaarden mogelijk. Achtergrond van dit verbod op systematische controle is het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie; grenscontroles zijn hiermee niet toegestaan. Nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van nummerplaatherkenning (ANPR) maken het echter mogelijk verzekeringscontroles uit te voeren zonder dat een motorrijtuig hoeft te stoppen en dus zonder het vrije verkeer te belemmeren. Als een lidstaat zijn eigen motorrijtuigen door middel van nummerplaatherkenning controleert, staat de richtlijn het daarom toe ook buitenlandse motorrijtuigen in dit controlesysteem mee te nemen. Deze optie in de richtlijn is kortom met name ingegeven door nieuwe technologische mogelijkheden, waardoor de reden voor het eerdere verbod deels is komen te vervallen.

Het is de regering niet bekend welke landen met name problemen ervaren met onverzekerde buitenlandse motorrijtuigen. Als een onverzekerde motorrijtuig uit een andere lidstaat een ongeval in Nederland veroorzaakt, dan vergoedt het Nederlandse Bureau der Motorrijtuigverzekeraars de schade van de slachtoffers. Volgens het Nederlandse Bureau komt dit jaarlijks ongeveer 500 keer voor. Op grond van de overeenkomst die het Nederlandse Bureau heeft gesloten met de nationale bureaus van andere lidstaten, kan het Nederlandse Bureau het aan de slachtoffers uitgekeerde bedrag terugvorderen van het nationale bureau van de lidstaat waar het motorrijtuig gewoonlijk is gestald.⁷ Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal aangehouden of inbeslaggenomen onverzekerde buitenlandse motorrijtuigen, nu systematische controle op verzekering bij buitenlandse motorrijtuigen op dit moment niet is toegestaan en hierop daarom geen handhaving plaatsvindt.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het zit met Oekraïense voertuigen en of deze aansluiten bij de richtlijn van de Europese Commissie.

De richtlijn is niet van toepassing op Oekraïense voertuigen. Dit betekent dat de verzekeringsplicht op grond van de Nederlandse WAM niet geldt voor motorrijtuigen die normaal gesproken in Oekraïne zijn gestald. Wel maakt Oekraïne deel uit van het zogenoemde «groene kaartsysteem». Op

⁷ Deze overeenkomst is op 30 mei 2002 gesloten te Rethymno en is gehecht aan de beschikking van de Europese Commissie van 28 juli 2003 (PbEU 2003, L 192).

grond van het «groene kaartsysteem» zullen Oekraïense motorrijtuigen een verzekering met internationale dekking (een groene kaart) moeten hebben als ze een ander groene kaartland, zoals Nederland, betreden. Uit eerdere navraag bij het Verbond van Verzekeraars blijkt dat verzekeraars die in Oekraïne groene kaarten uitgeven, dit nog steeds doen. Voor Oekraïense motorrijtuigen kan dus een verzekering worden afgesloten bij een Oekraïense verzekeraar. Mocht dit toch niet mogelijk zijn, dan biedt de Vereende een oplossing. De Vereende is een Nederlandse verzekeraar gespecialiseerd in het verzekeren van bijzondere risico's. De Vereende biedt aan vluchtelingen uit Oekraïne een zogenoemde «Korte Termijn Verzekering» aan. Die verzekering biedt voor drie maanden dekking en kan voor maximaal drie maanden worden verlengd.⁸ Blijft een Oekraïens voertuig langere tijd in Nederland, dan kan ervoor worden gekozen het voertuig in Nederland te registreren, waarna het mogelijk is een WAM-verzekering bij een Nederlandse verzekeraar af te sluiten.⁹

c. Overige onderwerpen

De leden van de VVD-fractie lezen dat in artikel I, onderdeel O, opgenomen artikel 26d van de WAM op 23 juni 2023 in werking treedt. Deze leden vragen wanneer dit artikel is goedgekeurd door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Deze leden vragen welke relatie er is tussen deze implementatiewet en motorrijtuigen met autonomie.

Dit wetsvoorstel treedt uiteraard pas in werking nadat het door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer is aangenomen en de wet in het Staatsblad is geplaatst. Dit geldt ook voor het in artikel I, onderdeel O, opgenomen artikel 26d WAM. Dit wetsvoorstel bepaalt dat als het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst, later dan 22 juni 2023 wordt uitgegeven, het bedoelde artikel de dag na deze uitgifte in werking treedt, maar terugwerkt tot 23 juni 2023.

De reden dat wordt voorgesteld om aan artikel 26d WAM terugwerkende kracht te verlenen, is de volgende. Op grond van de richtlijn dient Nederland uiterlijk 23 juni 2023 een orgaan of instantie te machtigen, die overeenkomsten met vergelijkbare organen en instanties uit andere lidstaten kan sluiten. Het gaat om overeenkomsten die zien op de voorziening bij insolventie van een verzekeraar. In deze overeenkomsten moet geregeld worden op welke wijze de schadevergoedingsorganen in de verschillende lidstaten hun taken en verplichtingen zullen uitvoeren en hoe zij daarbij met elkaar zullen samenwerken. In het voorgestelde artikel 26d WAM wordt het Waarborgfonds Motorverkeer hiertoe gemachtigd als het Nederlandse orgaan. Door het verlenen van terugwerkende kracht aan deze bepaling wordt ervoor gezorgd dat het Waarborgfonds Motorverkeer alsnog, met terugwerkende kracht, bevoegd wordt tot het onderhandelen en sluiten van deze overeenkomsten, ook als de wet pas na 22 juni 2023 in het Staatsblad staat. Hiermee wordt voorkomen dat vertraging in het Nederlandse implementatietraject een belemmering vormt voor het tot stand brengen van de overeenkomsten tussen de schadevergoedingsorganen, zoals voorzien in de richtlijn.

Motorrijtuigen die taken van de bestuurder kunnen overnemen en daarom (deels) autonoom zijn, kwalificeren als motorrijtuigen in de zin van de WAM. Net als motorrijtuigen zonder autonomie moeten zij verplicht verzekerd zijn tegen de wettelijke aansprakelijkheid in het verkeer. Dit blijft ook na inwerkingtreding van de implementatiewet het geval.

⁸ <https://www.vereende.nl/actueel/verzekeringsooplossing-voor-vluchtelingen-uit-oekra%C3%AFne>.

⁹ <https://www.rdw.nl/en/import-export-transit/have-you-fled-from-ukraine-and-took-your-vehicle>.

3. Consultatie en advies

3.1 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering er niet voor kiest de maximale ruimte te nemen om de verzekeringsplicht voor bepaalde motorrijtuigen af te schaffen. Ook vragen zij waarom er niet maximaal gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen van de verzekeringsplicht voor voertuigen die uitsluitend worden gebruikt in gebieden met beperkte toegang.

Bij de implementatie van de richtlijn is uitgangspunt geweest om het huidige niveau aan bescherming voor slachtoffers in stand te houden. Ik verwijs voor een nadere uitleg graag naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de SP-fractie in par. 1.2 van deze nota.

Er is niet voor gekozen om gebruik te maken van de optie die de richtlijn biedt om een vrijstelling te verlenen van de verzekeringsplicht voor motorrijtuigen die uitsluitend worden gebruikt in bepaalde, door iedere lidstaat zelf vast te stellen, gebieden met beperkte toegang. Zie voor een nadere toelichting het antwoord op de laatste vraag van de leden van de SP-fractie in par. 1.2 van deze nota.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De leden van de SP-fractie merken op dat het nieuw toegevoegde artikel 1a, punt a stelt dat motorrijtuigen die nauwelijks gevaar opleveren worden uitgezonderd van deze wetgeving. Zij vragen of het klopt dat hiermee motorrijtuigen die vrijwel nooit worden gebruikt en ook niet worden kunnen gebruikt middels dit artikel worden uitgesloten van de wet. Ook vragen zij welke motorrijtuigen volgens de regering precies vallen onder artikel 1a, punt a en hiermee dus kunnen worden uitgesloten van de wet.

Er is voor gekozen om de verzekeringsplicht te handhaven voor alle motorrijtuigen waarvoor deze nu geldt. Wel creëert dit wetsvoorstel de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur in de toekomst bepaalde motorrijtuigen alsnog uit te zonderen van de reikwijdte van de WAM, als aan twee voorwaarden is voldaan:

- het gaat om rij- of voertuigen die niet kwalificeren als «voertuig» in de zin van de nieuwe definitie die is opgenomen in de richtlijn;
- deze rij- of voertuigen leveren nauwelijks gevaar op.

Vooralsnog zal van deze mogelijkheid alleen gebruik worden gemaakt voor fietsen met trapondersteuning. Voor deze fietsen geldt nu dat zij vallen onder de reikwijdte van de WAM, maar dat zij op basis van artikel 17, lid 3, WAM zijn vrijgesteld van de verzekeringsplicht. Als gezegd is het denkbaar dat in de toekomst ook andere typen motorrijtuig op grond van het nieuwe artikel 1a WAM worden uitgezonderd van de reikwijdte van de WAM en daarmee van de verzekeringsplicht. Hiertoe zal monitoring plaatsvinden van het gevaar dat motorrijtuigen opleveren die niet langer onder de Europese definitie van het begrip «voertuig» vallen.

Artikel 1a WAM biedt de mogelijkheid om generiek bepaalde typen motorrijtuig uit te zonderen van de reikwijdte van de WAM. Dit artikel is dus niet bedoeld om in individuele gevallen een uitzondering te maken op de verzekeringsplicht als een motorrijtuig vrijwel nooit wordt gebruikt. Hiervoor biedt de wet andere voorzieningen. Als het motorrijtuig tijdelijk

niet wordt gebruikt, kan de eigenaar de tenaamstelling laten schorsen. Daarmee stopt gedurende de termijn van de schorsing de verzekeringsplicht (zie artikel 2, lid 3, WAM). Wordt een motorrijtuig definitief niet meer gebruikt, dan kan de RDW de tenaamstelling van een kenteken vervallen verklaren, waarmee ook de verzekeringsplicht vervalt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind