

Vergaderjaar 2002–2003

28 636

Wijziging van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 ter implementatie van de vierde richtlijn motorrijtuigenverzekering

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 juli 2002 en het nader rapport d.d. 7 oktober 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 maart 2002, no. 02.001218, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 ter implementatie van de vierde richtlijn motorrijtuigenverzekering.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2000/26/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 mei 2000 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en houdende wijziging van de richtlijnen 72/239/EEG en 88/357/EEG van de Raad (PbEG L 181). De te implementeren richtlijn heeft tot doel de positie te verbeteren van personen die slachtoffer zijn geworden van een verkeersongeval met een motorrijtuig in een andere lidstaat van de Europese Unie (EU) dan die van hun woonplaats. De richtlijn is eveneens van toepassing op ongevallen buiten de EU, voorzover het een land betreft dat onder het internationale verzekeringsbewijs valt (de zogenaamde groene kaart). Het wetsvoorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 maart 2002, nr. 02.001218, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij, en in afschrift aan de Minister van Financiën, te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 juli 2002, nr. W03.02.0105/l, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Financiën, aan.

1. In het voorgestelde artikel 27b is bepaald dat de Ministers van Justitie en van Financiën een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid aanwijzen als Informatiecentrum als bedoeld in artikel 5 van de richtlijn. Artikel 27b, dat betrekking heeft op het Informatiecentrum, is nagenoeg gelijklopend aan artikel 23 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Wam), waarin het Waarborgfonds Motorverkeer is aangewezen voor de vergoeding van schade aan benadeelden in bepaalde gevallen. De Raad wijst er echter op

dat niet is opgenomen het in het tweede lid van artikel 23 genoemde vereiste, inhoudende dat bij de aan te wijzen rechtspersoon de voorwaarden aanwezig zijn voor een zodanige besluitvorming binnen die rechtspersoon dat een onafhankelijke vervulling van haar taak is gewaarborgd. Hetzelfde kan worden opgemerkt met betrekking tot artikel 27j. De Raad adviseert beide artikelen in vorenbedoelde zin aan te vullen.

1. De Raad merkt op dat in de artikelen 27b (aanwijzing van het Informatiecentrum) en 27j (aanwijzing van het Schadevergoedingsorgaan), die nagenoeg gelijklopend zijn aan artikel 23 van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (Wam) (aanwijzing van het Waarborgfonds Motorverkeer), het in het tweede lid van artikel 23 genoemde vereiste ontbreekt, inhoudende dat bij de aan te wijzen rechtspersoon de voorwaarden aanwezig zijn voor een zodanige besluitvorming dat een onafhankelijke vervulling van haar taak is gewaarborgd.

De Raad adviseert de artikelen 27b en 27j met genoemd vereiste aan te vullen. In de artikelen 27b, tweede lid, en 27j, tweede lid, is aanvankelijk volstaan met overneming van het onder a van artikel 23, tweede lid, van de Wam bepaalde, te weten het naar behoren vervullen van de opgedragen taak. Het onder b. van laatstgenoemd artikel genoemde vereiste (onafhankelijkheid bij de vervulling van haar taak) werd niet overgenomen, omdat het ondergetekende dusdanig vanzelfsprekend voorkwam, dat overneming hiervan overbodig leek. De heroverweging naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft ertoe geleid dat beide artikelen in vorenbedoelde zin zijn aangevuld.

2. Het wetsvoorstel voorziet in de aanwijzing van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid als informatiecentrum (artikel 27b), respectievelijk in de aanwijzing van een dergelijke rechtspersoon als schadevergoedingsorgaan (artikel 27j). De toelichting zwijgt over de vraag of hier sprake is van aanwijzing van organen van een privaatrechtelijk rechtspersoon, die met openbaar gezag worden bekleed, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder b, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de status van beide organen.

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in het algemeen deel van de toelichting in paragraaf 1.5 aangegeven dat in het licht van de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen het Informatiecentrum en het Schadevergoedingsorgaan zelfstandige bestuursorganen zijn.

3. Volgens artikel 10, eerste lid, van de richtlijn moet deze vóór 30 juli 2002 worden geïmplementeerd en moeten de lidstaten de bepalingen vóór 20 januari 2003 toepassen. In het derde lid is bepaald dat de lidstaten vóór 20 januari 2002 overgaan tot de oprichting of erkenning van het in artikel 6, eerste lid, bedoelde schadevergoedingsorgaan. Indien de schadevergoedingsorganen niet vóór 20 juli 2002 een overeenkomst volgens artikel 6, derde lid, hebben gesloten, stelt de Commissie de nodige maatregelen voor om ervoor te zorgen dat het bepaalde in de artikelen 6 en 7 vóór 20 januari 2003 van kracht wordt. In de memorie van toelichting (toelichting bij artikel 10 van de richtlijn) wordt opgemerkt dat het bepaalde in het derde lid niet bedoeld is de lidstaten te verplichten om het schadevergoedingsorgaan ook daadwerkelijk vóór 20 januari 2002 wettelijk te regelen. Het is volgens de toelichting veeleer de bedoeling de lidstaten te verplichten tijdig een besluit te nemen over de vraag welke instantie als zodanig gaat optreden en die instantie daarvan dan ook tijdig in kennis te stellen, opdat voldoende tijd en gelegenheid bestaat om de genoemde overeenkomst voor te bereiden en daadwerkelijk tot stand te brengen. Opgemerkt wordt dat de beide betrokken bewindslieden voornemens zijn het Waarborgfonds als zodanig aan te wijzen.

Naar de mening van de Raad is deze toelichting niet in overeenstemming met hetgeen in artikel 10, derde lid van de richtlijn is bepaald. In dat artikel wordt ervan uitgegaan dat de lidstaten reeds vóór 20 januari 2002 hun schadevergoedingsorgaan hadden opgericht of erkend. Een voornemen om het Waarborgfonds aan te wijzen is nog geen erkenning als schadevergoedingsorgaan. Voor de aanwijzing dient immers een wettelijke grondslag aanwezig te zijn.

De Raad adviseert de toelichting op dit onderdeel aan te passen en nader in te gaan op de gevolgen van de termijnoverschrijding.

3. Het standpunt van de Raad dat het voornemen tot aanwijzing van het Schadevergoedingsorgaan, waar in de toelichting over wordt gesproken, nog geen formele erkenning inhoudt, en dat voor aanwijzing van het Schadevergoedingsorgaan een wettelijke grondslag aanwezig dient te zijn, wordt door ondergetekende volledig onderschreven. Die wettelijke grondslag is echter neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel en officiële aanwijzing van het Schadevergoedingsorgaan kan derhalve pas plaatsvinden op het moment dat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven. De in de toelichting gekozen bewoordingen beogen dit aan te geven. Gezien de taak van het Schadevergoedingsorgaan als vangnet voor die gevallen waarin de verzekeraar of diens schaderegelaar, ondanks de preventieve werking van dreiging met sancties, niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, was het voor alle bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken organisaties vanaf het begin duidelijk dat het Waarborgfonds het meest gereede orgaan is om als zodanig te worden aangewezen. Hoewel een wettelijke grondslag ontbrak, diende echter wel tijdig met de voorbereidingen voor de vervulling van de nieuwe taak te worden begonnen. Het betrof hier met name de onderhandelingen met de schadevergoedingsorganen in andere lidstaten (die evenmin reeds officieel waren aangewezen) ingevolge artikel 10, derde lid, van de richtlijn teneinde te komen tot een overeenkomst betreffende hun taken en verplichtingen en de wijze van terugbetaling. Het Waarborgfonds heeft die taak, ondanks het ontbreken van de wettelijke grondslag, desalniettemin op zich genomen. Op diens verzoek is wel, na aanvaarding door de ministerraad op 22 februari jl. van het onderhavige wetsvoorstel, door mijn ambtsvoorganger op 12 maart jl. een brief gestuurd. Daarin is het Waarborgfonds, onder verwijzing naar het voornemen van de regering het Waarborgfonds met de taak van Schadevergoedingsorgaan te belasten, verzocht die maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn ter voorbereiding op de nieuwe situatie en die ertoe leiden dat de taak van schadevergoedingsorgaan adequaat wordt uitgeoefend. Inmiddels is de bedoelde overeenkomst tussen de schadevergoedingsorganen van alle lidstaten in juni jl. tot stand gekomen. Dientengevolge is gegarandeerd dat het systeem van schadevergoedingsorganen zoals aangegeven in de richtlijn vanaf de implementatiedatum operationeel is. Zodra dit wetsvoorstel wet zal zijn geworden zal een officieel besluit tot aanwijzing van het Waarborgfonds als Schadevergoedingsorgaan worden uitgevaardigd.

4. Volgens artikel III treedt de wet in werking op 20 januari 2003. Artikel 10, eerste lid, van de richtlijn verlangt echter inwerkingtreding vóór 20 januari 2003. Artikel III dient te worden aangepast. Het wetsvoorstel voorziet niet in overgangsrecht, zodat de wet onmiddellijke werking heeft en ook van toepassing is op oude nog niet afgewikkelde schadezaken. De vraag kan worden gesteld of de richtlijn daartoe dwingt en of het niet gewenst is, mede gelet op de aan overtrekking van deze wet verbonden sancties, oude zaken buiten de toepassing van de wet te laten. De Raad adviseert dit punt nog eens te bezien en in ieder geval daaraan aandacht te besteden in de toelichting.

4. De Raad is van mening dat het artikel betreffende de inwerkingtreding aangepast dient te worden en stelt in dat kader voorts de vraag of het niet gewenst is oude, nog niet afgewikkelde schadegevallen buiten toepassing van de wet te laten. In artikel III werd bepaald dat de wet in werking treedt op 20 januari 2003. De Raad stelt echter in zijn advies dat de richtlijn inwerkingtreding verlangt vóór 20 januari 2003. De strekking van de betreffende bepaling in de richtlijn (artikel 10, derde lid) is te benadrukken dat de richtlijn uiterlijk op 20 januari 2003 in de lidstaten dient te worden toegepast. Alle betrokkenen, te weten het Informatiecentrum, het Schadevergoedingsorgaan, de verzekeraars en de schade-regelaars dienen uiterlijk op die datum in staat te zijn hun nieuwe taak op adequate wijze te vervullen.

Teneinde aan de opmerking van de Raad tegemoet te komen is artikel III aangepast in die zin dat inwerkingtreding zal geschieden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Naar aanleiding van het ontbreken van een bepaling van overgangsrecht in het wetsvoorstel stelt de Raad de vraag of de richtlijn ertoe dwingt dat de wet ook van toepassing is op oude nog niet afgewikkelde schadezaken. Deze vraag dient ontkennend te worden beantwoord. EG-besluiten moeten in beginsel worden toegepast vanaf de datum dat de implementatietermijn afloopt, behoudens in gevallen waarbij aanleiding is hiervan af te wijken. De in de onderhavige richtlijn geregelde materie leent zich niet voor toepassing op oude schadezaken. Immers de eerdergenoemde betrokkenen moeten zich voorbereiden op een nieuwe taak, die zij geacht worden vanaf een bepaald tijdstip adequaat te kunnen vervullen. Van hen kan niet worden verlangd dat zij ook in gevallen die zich voor de implementatiedatum hebben afgespeeld, hun diensten aanbieden. Daar komt nog bij dat aan overtreding sancties verbonden zijn en dat het niet mogelijk is deze sancties ook al op te leggen indien het schadezaken betreft die zich hebben voorgedaan vóór de datum van implementatie.

Het bovenstaande leidt ertoe dat in artikel III is bepaald dat het onderhavige wetsvoorstel van toepassing zal zijn op die ongevallen die zich vanaf 20 januari 2003 hebben voorgedaan. Voor het geval deze wet onverhoopt na genoemde datum in werking treedt, is daaraan toegevoegd dat de bepalingen betreffende de sancties niet van toepassing zijn op ongevallen die zich voor inwerkingtreding van deze wet hebben voorgedaan.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Met de tweede en vierde redactionele kanttekening van de Raad is rekening gehouden.

Met betrekking tot de derde kanttekening aangaande de schrijfwijze van het woord «lid-staat» in artikel II zij opgemerkt dat dezelfde schrijfwijze wordt gehanteerd die ook elders in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 wordt gebezigd.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om te verduidelijken dat de Minister van Justitie en de Minister van Financiën gezamenlijk ook een aanwijzing kunnen intrekken indien de voorwaarden voor een onafhankelijke taakvervulling nog wel aanwezig zijn, maar in de praktijk zou blijken dat de taakvervulling desondanks niet onafhankelijk is. Hiertoe wordt in artikel I, onder B (onder verlettering van het huidige B tot C), een aanvulling van artikel 23, derde lid, van de Wam voorgesteld.

Tenslotte zijn naar aanleiding van opmerkingen van de Algemene Rekenkamer twee nieuwe artikelen ingevoegd (artikelen 27e en 27n). Dientengevolge heeft in artikel I een nagenoeg integrale vernumming van de artikelen plaatsgevonden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 juli 2002, no. W03.02.0105/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 27b «dat» vervangen door: die.
- Artikel 27f wekt de indruk dat een verzoek om informatie (pas) binnen zeven jaar dient te worden afgedaan. Duidelijker is het te bepalen dat een benadeelde uiterlijk zeven jaar na het feit waaruit de schade is ontstaan een verzoek om informatie kan indienen bij het Informatiecentrum.
- In artikel II, onderdelen A, B en C «lidstaat» steeds vervangen door: lid-staat.
- De memorie van toelichting voorzien van een bijlage met de tekst van de vierde Wam-richtlijn, zoals in de toelichting is aangekondigd.