RUIZ BERNÁLDEZ

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ

van 25 januari 1996 *

A — Inleiding

1. Het verzoek van de Audiencia Provincial de Sevilla [1] om een prejudiciële beslissing werpt vragen op van uitlegging van de gemeenschapsrichtlijnen 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. Op dit gebied zijn drie richtlijnen vastgesteld, 72/166/EEG [2], 84/5/EEG [3] en 90/232/EEG [4], waarbij in het onderhavig geding vooral de uitlegging van de eerste twee richtlijnen van belang is. De Derde richtlijn, waarin de materie eveneens wordt geregeld, kan bij de uitlegging behulpzaam zijn, te meer daar zij vóór het in casu relevante tijdvak werd vastgesteld en enkel de omzettingstermijn nog niet was verstreken.

2. De verwijzende rechter verzoekt het Hof om beantwoording van vragen, die zijn gerezen bij de uitlegging van de Spaanse uitvoeringswet in het kader van een geschil over wettelijke aansprakelijkheid. In het hoofdgeding werd de veroorzaker van een verkeersongeval met materiële schade, in eerste aanleg wettelijk aansprakelijk verklaard, terwijl de betrokken verzekeringsonderneming van deze aansprakelijkheid werd ontheven. Deze beslissing was gebaseerd op artikel 3, lid 4, van Real Decreto Legislativo 1301/86 van 28 juni 1986 en artikel 12, lid 3, sub b, van Real Decreto 2641/86 van 30 december 1986, volgens welke materiële schade die door een dronken bestuurder wordt veroorzaakt, van de dekking van de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid is uitgesloten.

3. Tegen dit vonnis stelde het Openbaar ministerie beroep in, ertoe strekkende dat de verzekeringsmaatschappij én de veroorzaker van de schade zouden worden veroordeeld. De veroorzaker van de schade sloot zich bij dit beroep aan.

4. De rechterlijke instantie die thans op het beroep moet beslissen, verheelt niet, dat volgens haar — ook in eerdere procedures gehuldigde — opvatting het Spaanse recht overeenkomstig de richtlijnen moet worden uitgelegd in dier voege, dat een eventueel

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Audiencia Provincial de Sevilla, Sección Primera.

2 — Richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972 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 en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PB 1972, L 103, blz. 1).

3 — Tweede richtlijn (84/5/EEG) van de Raad van 30 december 1983 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 (PB 1984, L 8, blz. 17).

4 — Derde richtlijn (90/232/EEG) van de Raad van 14 mei 1990 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 (PB 1990, L 129, blz. 33).

tussen partijen geldende uitsluiting van de verzekering in geen geval aan het slachtoffer mag worden tegengeworpen. Derhalve lijdt het in beginsel geen twijfel, dat de verzekeraar het slachtoffer schadeloos moet stellen, onverminderd een regresvordering tegen degene die het ongeval heeft veroorzaakt.

5. De verwijzende rechter zet uitvoerig uiteen, op welke gronden hij tot zijn overtuiging gekomen is, doch wijst erop, dat een andere kamer van dezelfde rechterlijke instantie [5] zich over deze vraag reeds in andere zin heeft uitgesproken, zodat in het belang van een eenvormige toepassing van het recht moet worden aangenomen, dat twijfel bestaat over de uitlegging van het gemeenschapsrecht.

6. Het betoog van de verwijzende rechter kan in grote lijnen worden weergegeven als volgt. Overeenkomstig het doel en de beginselen van de richtlijnen moeten slachtoffers van ongevallen in elk geval schadeloos worden gesteld. De uitsluiting van de dekking wegens rijden onder invloed zou in strijd zijn met het stelsel. Juist omdat de andere verkeersdeelnemers potentieel meer gevaar lopen, moet het ontoelaatbaar worden geacht, dat door dronken bestuurders veroorzaakte schade van de dekking wordt uitgesloten. In geen geval echter mag het slachtoffer met lege handen komen te staan, zodat de rechterlijke instantie subsidiair de vraag stelt, of het in artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5 genoemd „orgaan" tot tussenkomst verplicht is.

5 — De Vierde kamer.

7. De verwijzende rechter stelt het Hof van Justitie de volgende vragen:

„1) Is het, gelet op de bewoordingen van artikel 3, lid 1, van Eerste richtlijn (72/166/EEG) van de Raad van 24 april 1972, geoorloofd, dat de in elke Lid-Staat geldende nationale regeling van het stelsel van verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, vrijelijk de wenselijk geachte uitsluitingen van de dekking vaststelt, of moeten deze eventuele uitsluitingen zich beperken tot de in de Tweede richtlijn (84/5/EEG) van de Raad van 30 december 1983 uitdrukkelijk genoemde gevallen?

2) Is het verenigbaar met genoemde normatieve handelingen, indien materiële schade die is veroorzaakt door een motorrijtuig waarvan de bestuurder onder invloed van het gebruik van alcoholhoudende drank verkeerde, van de door de verplichte verzekering verleende dekking is uitgesloten?

3) Moeten de in artikel 2, lid 1, van de Tweede richtlijn (84/5/EEG) van de Raad bedoelde gevallen worden beschouwd als een limitatieve opsomming van mogelijke wettelijke bepalingen of contractuele clausules die de door de verzekering verleende dekking uitsluiten, doch niet aan het slachtoffer kunnen worden tegengeworpen, zodat elke andere wettelijke bepaling of contractuele clausule die de door de

verzekering verleende dekking uitsluit, hem wel kan worden tegengeworpen?

4) Kan de mogelijkheid om aan gelaedeerde derden een wettelijke bepaling of contractuele clausule tegen te werpen die de door de verzekering verleende dekking uitsluit wanneer de bestuurder die de schade veroorzaakt, onder invloed van alcohol verkeert, worden geacht te stroken met het in de richtlijnen 72/166/EEG, 84/5/EEG en 90/232/EEG neergelegde stelsel, indien die bepaling of clausule geldig is in de betrekkingen tussen verzekeraar en verzekerde?

5) Ingeval op grond van de bepalingen van voornoemde richtlijnen, inzonderheid artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG van de Raad, de dekking die wordt verleend door de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, kan worden uitgesloten in gevallen van rijden onder invloed — welke uitsluiting aan het slachtoffer kan worden tegengeworpen —, kan dan worden aangenomen dat er sprake is van een geval van niet-verzekering als bedoeld in artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn (84/5/EEG) van de Raad, dat tot de tussenkomst van het in dat lid bedoelde orgaan zal leiden?"

8. In deze procedure zijn opmerkingen ingediend door appellant in het hoofdgeding, de Spaanse, de Griekse en de Britse regering alsmede de Commissie. Het Openbaar ministerie, appellant in het hoofdgeding, beperkt zich in wezen tot de opmerking, dat de voor de beslissing van het geding van belang zijnde vragen met behulp van het Spaanse recht kunnen worden opgelost, zodat een verzoek om een prejudiciële beslissing niet noodzakelijk is. De overige standpunten zal ik in het kader van de juridische beoordeling behandelen.

B — Juridische beoordeling

9. De verwijzende rechter wenst met de vragen te vernemen, of eventuele uitsluitingen van de dekking van de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, limitatief in de richtlijnen zijn geregeld, zodat andere uitsluitingen hoe dan ook ontoelaatbaar zijn. Indien de Lid-Staten toch de vrijheid mochten hebben om andere dan de in de richtlijnen genoemde uitsluitingen vast te stellen, dan moet worden uitgemaakt, of deze alleen in het kader van de contractuele betrekkingen tussen verzekerde en verzekeraar gelden, dan wel of zij ook aan gelaedeerde derden kunnen worden tegengeworpen. In zoverre gaat het derhalve om de voorwaarden en beperkingen van eventuele uitsluitingen van de verzekering. Enkel in geval ook andere dan de door de richtlijnen genoemde uitsluitingen toelaatbaar zouden zijn en deze bovendien aan het slachtoffer kunnen worden tegengeworpen, rijst de vraag, of het in artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5 genoemde waarborgfonds eventueel tot tussenkomst verplicht is.

10. De Spaanse, de Griekse en de Britse regering, die opmerkingen hebben ingediend, zijn unaniem de mening toegedaan, dat uit een globaal overzicht van de toepasselijke richtlijnen blijkt, dat de verplichting van de Lid-Staten tot invoering van een verplichte wettelijke aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen ertoe strekt, de slachtoffers een ruime bescherming te verlenen. Uitsluitingen die aan het slachtoffer kunnen worden tegengeworpen, zijn in strijd met de doelstellingen van de richtlijnen. Weliswaar hebben de Lid-Staten een ruime beoordelingsvrijheid waar het gaat om de wijze waarop zij de verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, wettelijk regelen, zodat eventuele tussen verzekerde en verzekeraar geldende uitsluitingen geoorloofd zijn, maar die mogen er niet toe leiden, dat het slachtoffer geen recht op schadeloosstelling heeft.

11. De diverse standpunten luiden als volgt:

Uitgaande van voornoemde premisse merkt de *Spaanse regering* op, dat naar Spaans recht het slachtoffer schadeloos moet worden gesteld, zonder dat in de betrekkingen tussen verzekeraar en verzekerde geldende uitsluitingsgronden aan het slachtoffer kunnen worden tegengeworpen. Derhalve strookt het Spaanse recht met het gemeenschapsrecht. De opvatting dat *enkel* de in artikel 2 van richtlijn 84/5 genoemde uitsluitingen niet tegenover gelaedeerde derden gelden, is onjuist, daar uitsluitingen tegenover het slachtoffer van het ongeval in beginsel in strijd zijn met het stelsel. Dat een dronken bestuurder die het ongeval heeft veroorzaakt van de verzekering wordt uitgesloten, is een andere zaak.

12. Reeds in de rechtssituatie ten tijde van het verzoek om een prejudiciële beslissing beschikte de verzekeraar, nadat hij het slachtoffer schadeloos had gesteld, over een regresvordering tegen de dronken bestuurder die het ongeval had veroorzaakt. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de Spaanse regering erop gewezen, dat in november 1994 een wetswijziging van kracht is geworden waardoor de reeds bestaande regresvordering duidelijkheidshalve nogmaals uitdrukkelijk wettelijke gestalte heeft gekregen.

13. De Spaanse regering neemt slechts subsidiair een standpunt in over de vraag, of het nationale waarborgfonds tot tussenkomst verplicht is. Volgens de door haar gehuldigde opvatting is dit niet van belang. Enkel wanneer het slachtoffer niet anderszins schadeloos kan worden gesteld, moet het fonds optreden.

14. De *Griekse regering* wijst op het belang van de bescherming van het slachtoffer in het kader van de richtlijn en geeft te kennen, dat deze bescherming in de loop der tijd is versterkt, niet alleen in materieel opzicht maar ook vanuit het oogpunt van procesrecht, teneinde de effectieve schadeloosstelling van het slachtoffer te vergemakkelijken. Het standpunt van de Griekse regering komt grotendeels overeen met dat van de Spaanse regering. In het systeem voorziene uitsluitingen zijn in beginsel toelaatbaar, maar mogen het slachtoffer niet benadelen. De uitsluiting wegens rijden onder invloed mag alleen in de betrekkingen tussen verzekeraar en verzekerde gelden. Ten slotte is in gevallen als het onderhavige het nationale waarborgfonds in beginsel niet tot tussenkomst verplicht. Dit zou echter anders zijn, indien een eventuele uitsluiting van de dekking ook aan het slachtoffer kon worden tegengeworpen. Ter terechtzitting heeft de gemachtigde van de

Griekse regering er nogmaals op gewezen, dat in beginsel de verzekeraar voor de schade moet opdraaien en dat deze niet op het nationale garantieorgaan moet worden afgewenteld.

15. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* herinnert eraan, dat op grond van de richtlijnen in beginsel alle motorrijtuigen in de Gemeenschap tegen de wettelijke aansprakelijkheid verzekerd moeten zijn, maar dat de Lid-Staten een ruime beoordelingsvrijheid hebben om dit wettelijk te regelen. Artikel 3 van richtlijn 72/166 stelt in zoverre minimumvoorwaarden vast. Een uitsluiting tegenover het slachtoffer van een verkeersongeval dat is veroorzaakt door een dronken bestuurder, zou in strijd zijn met deze minimumvoorwaarden. Hetzelfde dient te gelden bij uitsluitingen van de dekking wegens andere vormen van verslechtering van de fysieke toestand van degene die het ongeval heeft veroorzaakt. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt voor, de vragen 1 tot en met 3 te beantwoorden als volgt:

Uitsluitingen van het recht op schadeloosstelling in geval van een dronken bestuurder zijn in strijd met het gemeenschapsrecht. In abstracto kan dit ook zo worden geformuleerd, dat de Lid-Staten vrij zijn om omzettingsmaatregelen vast te stellen, zolang de bescherming van het slachtoffer niet wordt aangetast en de richtlijnen voor het overige worden nageleefd.

16. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt verder voor, de vragen 4 en 5 ontkennend te beantwoorden. Subsidiair betoogt zij, dat de betrekkingen tussen de veroorzaker van het ongeval en diens verzekeraar in beginsel niet door de richtlijnen wordt geraakt. Deze beogen slechts de bescherming van derden. Artikel 2 van richtlijn 84/5 bevestigt, dat uitsluitingen geen effect jegens het slachtoffer mogen sorteren.

17. De *Commissie* stelt zich op een ander standpunt dan de drie voornoemde regeringen. Weliswaar sluit zij zich aan bij de mening van de regeringen, dat de richtlijnen een hoog niveau van bescherming van de slachtoffers beogen te waarborgen, maar er kunnen twee doelstellingen in de richtlijnen worden onderscheiden. In de eerste plaats beogen zij de grenscontroles af te schaffen en in de tweede plaats dienen zij te verzekeren, dat de slachtoffers in de Gemeenschap een vergelijkbare bescherming krijgen. Deze laatste doelstelling wordt vooral met de Derde richtlijn nagestreefd. De Commissie merkt op, dat in de Tweede richtlijn een limitatieve opsomming wordt gegeven van de uitsluitingen die niet aan het slachtoffer mogen worden tegengeworpen. Wanneer er sprake is van andere uitsluitingen, moet het motorrijtuig worden geacht niet verzekerd te zijn, hetgeen leidt tot de verplichte tussenkomst van het nationale waarborgfonds. Daarbij moet echter niet worden vergeten, dat de Lid-Staten vrij zijn, de tussenkomst van het waarborgfonds als een subsidiaire verplichting te beschouwen. Gezien de beoordelingsvrijheid bij de omzetting van de richtlijnen in nationaal recht enerzijds en de onvoorwaardelijke bescherming van het slachtoffer anderzijds, dient het nationale orgaan in elk geval een schadeloosstelling te waarborgen. Ingeval rijden onder invloed van de

verzekering mag worden uitgesloten en deze uitsluiting ook aan het slachtoffer kan worden tegengeworpen, is derhalve het orgaan als bedoeld in artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn tot tussenkomst verplicht.

Opmerking vooraf

18. Het antwoord op de vragen moet ongetwijfeld worden gezocht in de normatieve samenhang van de richtlijnen 72/166, 84/5 en 90/232. De doelstellingen van de richtlijnen en de functie ervan zijn voor de uitlegging van de relevante bepalingen van doorslaggevend belang.

19. Zoals reeds uit de titel van de Eerste richtlijn van 1972 valt op te maken, heeft zij de afschaffing van de controles aan de grens op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid ten doel. Als reden voor de regeling van deze materie wordt in de eerste plaats [6] genoemd de instelling van een binnenlandse markt, waarvoor de verwezenlijking van het vrije verkeer van goederen en personen een van de belangrijkste voorwaarden is. De vijfde overweging van de considerans preciseert, dat de richtlijn onder meer ook tot „verdere liberalisatie van de regeling voor het verkeer van personen en motorrijtuigen in het reizigersverkeer tussen de Lid-Staten" wordt vastgesteld. De onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van mototrrijtuigen aanleiding kan geven, zulks in het belang van de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt, wordt ook in de derde overweging van de considerans van richtlijn 84/5 genoemd. Ter terechtzitting heeft de Commissie erop gewezen, dat het vrije verkeer van bestuurders van motorrijtuigen een autonome vrijheid krachtens het gemeenschapsrecht is.

20. Wanneer de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen erop wijst, dat de richtlijnen een tweeledig doel nastreven, te weten enerzijds de afschaffing van de grenscontroles en anderzijds het creëren van een vergelijkbare bescherming van slachtoffers in de Gemeenschap, met name door middel van de Derde richtlijn, ontstaat het gevaar, dat het noodzakelijk verband tussen beide doelstellingen uit het oog wordt verloren.

21. In de tweede overweging van de considerans van richtlijn 72/166 heet het reeds op niet mis te verstane wijze:

„Overwegende dat elke controle aan de grens op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, de bescherming van de belangen van eventuele slachtoffers van een door deze motorrijtuigen veroorzaakt ongeval ten doel heeft (...)".

22. De „verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid" waartoe de deelneming aan het verkeer van communautaire

6 — Zie de eerste overweging van de considerans van richtlijn 72/166.

motorrijtuigen aanleiding kan geven, „met een voor het gehele grondgebied van de Gemeenschap geldende dekking" [7] is bijgevolg een niet weg te denken voorwaarde voor de bescherming van eventuele slachtoffers en dus voor de afschaffing van de grenscontroles.

23. De bescherming van het slachtoffer neemt derhalve inderdaad de vooraanstaande plaats in die daaraan in de loop van deze procedure is toegekend. Hoewel de bescherming van het slachtoffer reeds volgens de Eerste richtlijn van fundamenteel belang was, werd de rechtspositie van potentiële slachtoffers door de Tweede en de Derde richtlijn nog verbeterd. De latere richtlijnen beogen in elk geval bepaalde onvolkomenheden van het stelsel, die gedeeltelijk pas in de loop der tijd aan de dag zijn getreden, te verhelpen. Ter verbetering van de positie van het slachtoffer is bij voorbeeld de in geding zijnde bepaling van richtlijn 84/5 vastgesteld, volgens welke bepaalde uitsluitingsclausules niet gelden tegenover het slachtoffer, terwijl „elke andere regeling die voor de slachtoffers voordeliger is" in artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5 uitdrukkelijk wordt toegestaan.

24. Bijgevolg vormen de richtlijnen het juridisch kader, waarbinnen personen die schade hebben geleden door een ongeacht waar in de Gemeenschap geregistreerd motorrijtuig, verzekerd zijn van schadeloosstelling. In dit verband past enerzijds de door het nationale bureau van verzekeraars van het land van ontvangst te verlenen waarborg voor de vergoeding van schade welke is veroorzaakt door voertuigen die gewoonlijk zijn gestald in een andere Lid-Staat [8], en anderzijds de instelling van een orgaan dat tot taak heeft, materiële schade en lichamelijk letsel, die zijn veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of een niet-verzekerd voertuig, te vergoeden. [9]

Het antwoord op de eerste vraag

25. De verwijzende rechter wenst te vernemen, of een Lid-Staat in beginsel vrij is, op basis van artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166 wenselijk geachte uitsluitingen van de dekking vast te stellen, dan wel of alleen de in richtlijn 84/5 genoemde uitsluitingen toelaatbaar zijn. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166 luidt als volgt:

„Iedere Lid-Staat treft (...) de nodige maatregelen opdat de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van voertuigen die gewoonlijk op zijn grondgebied zijn gestald, door een verzekering is gedekt. *De dekking van de schade alsmede de voorwaarden van deze verzekering worden in deze maatregelen vastgesteld.*" [10]

7 — Zie de achtste overweging van de considerans van richtlijn 72/166.

8 — Zie de tiende overweging van de considerans van richtlijn 84/5.

9 — Zie artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5.

10 — Cursivering van mij.

Deze formulering is duidelijk en, zoals alle partijen unaniem hebben verklaard, zeer ruim. Zij laat de Lid-Staten een grote handelingsvrijheid en neemt derhalve verschillen tussen de Lid-Staten in de omvang van de dekking noodzakelijkerwijs op de koop toe. Dit potentiële verschil blijkt ook uit de formulering van artikel 3, lid 2, eerste gedachtenstreepje, volgens hetwelk iedere Lid-Staat de nodige maatregelen treft opdat door de verzekeringsovereenkomst eveneens wordt gedekt de schade die is veroorzaakt op het grondgebied van andere Lid-Staten, *overeenkomstig de in deze staten geldende wettelijke regelingen.*

26. Op grond van enkel deze bepaling lijkt een uitsluiting van de dekking als de thans in geding zijnde geen problemen op te leveren. Evenwel rijst de vraag, of deze vrijheid wordt beperkt en, zo ja, op welke manier. Een dergelijke beperking zou bij voorbeeld in artikel 2, lid 1, van de later vastgestelde richtlijn 84/5 kunnen worden gevonden. De eerste alinea van deze bepaling luidt als volgt:

„Iedere Lid-Staat neemt de nodige maatregelen, opdat alle wettelijke bepalingen of contractuele clausules in een verzekeringspolis, afgegeven overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG, op grond waarvan van de verzekering is uitgesloten het gebruik of het besturen van voertuigen:

— door personen die daartoe niet uitdrukkelijk of stilzwijgend gemachtigd zijn,

of

— door personen die geen rijbewijs hebben om het betrokken voertuig te besturen,

of

— door personen die de wettelijke technische vereisten inzake de toestand en veiligheid van het betrokken voertuig niet in acht hebben genomen,

voor de toepassing van artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG geacht worden niet te gelden inzake aanspraken van derden die slachtoffer zijn van een ongeval."

27. Deze bepaling zou kunnen worden gezien als een limitatieve opsomming van geoorloofde uitsluitingen van de door de verzekering verleende dekking. Toch dient ook deze bepaling in haar normatieve samenhang en tegen de achtergrond van haar ontstaansgeschiedenis te worden beoordeeld. De aanvankelijk aan de Lid-Staten toegekende vrijheid bij de uitwerking van het juridisch kader van de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering, bleek in de loop der tijd nadelig voor de gemeenschappelijke markt. Daarvan getuigen de derde, de vierde en de vijfde

overweging van de considerans van richtlijn 84/5, die luiden als volgt:

„Overwegende evenwel dat er tussen de wetgevingen van de onderscheiden Lid-Staten nog aanzienlijke verschillen bestaan betreffende de omvang van deze verzekeringsplicht; dat deze verschillen rechtstreeks van invloed zijn op de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt;

Overwegende dat het met name gerechtvaardigd is de verzekeringsplicht uit te breiden tot de aansprakelijkheid in geval van materiële schade;

Overwegende dat de bedragen ten belope waarvan de verzekering verplicht is, in ieder geval de slachtoffers een toereikende schadevergoeding moet kunnen waarborgen, ongeacht de Lid-Staat waar het ongeval zich heeft voorgedaan".

28. Voornoemde inhoudelijke aanwijzingen voor de verzekeringsovereenkomsten, die hun pendant in het normatieve deel van de richtlijn vinden, moeten als minimumvoorwaarden worden beschouwd. Generaliserend kan worden vastgesteld, dat de aan de Lid-Staten in de Eerste richtlijn toegekende regelingsvrijheid door de in de Tweede en Derde richtlijn geformuleerde en aangescherpte minimumvoorwaarden gedeeltelijk is ingeperkt. De beoordelingsvrijheid die voor de Lid-Staten overblijft, wordt derhalve beperkt door minimumvoorwaarden en andere door de richtlijn geformuleerde voorwaarden en structurele beginselen.

29. In dit verband moet artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 eveneens als minimumvoorwaarde worden gezien in de zin, dat in beginsel bepaalde toelaatbaar geachte uitsluitingen van de dekking in elk geval niet aan de gelaedeerde derde kunnen worden tegengeworpen. [11] Indien men aanneemt dat de bepaling in de eerste plaats beoogt te verbieden, dat eventuele uitsluitingen van de door de verzekering verleende dekking kunnen worden tegengeworpen aan het slachtoffer — een interpretatie die overigens wordt gestaafd door de zevende overweging van de considerans van richtlijn 84/5, die luidt als volgt: „Overwegende dat het in het belang van de slachtoffers is dat de gevolgen van bepaalde uitsluitingsclausules worden beperkt tot de betrekkingen tussen de verzekeraar en de voor het ongeval aansprakelijke persoon" —, dan moeten genoemde uitsluitingen niet worden opgevat als een limitatieve opsomming van mogelijke uitsluitingen van de dekking.

30. De eerste vraag moet worden beantwoord als volgt:

De uitsluitingen van de dekking die in het kader van de ingevolge artikel 3, lid 1, van

11 — Zie voor de bewoordingen „niet kunnen worden tegengeworpen" de verklaring van de gemachtigde van de Commissie ter terechtzitting; zij wees erop, dat tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor de richtlijn ten dele de voorkeur aan deze bewoordingen werd gegeven.

richtlijn 72/166 aan de Lid-Staten toegekende beoordelingsvrijheid mogelijk zijn, worden niet door de in artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 genoemde uitsluitingen beperkt.

Het antwoord op de tweede vraag

31. De verwijzende rechter wenst te vernemen, of het verenigbaar is met de relevante bepalingen van de richtlijn, indien van de door de verzekering verleende dekking is uitgesloten het geval waarin een ongeval door een dronken bestuurder is veroorzaakt.

32. Deze vraag moet worden beoordeeld in het licht van de reeds genoemde grenzen van de beoordelingsvrijheid. Indien de regeling van de Lid-Staat binnen deze grenzen blijft, kan het Hof de inhoud ervan niet toetsen. Het staat daarentegen aan het Hof, de grenzen aan te geven, opdat de verwijzende rechter kan uitmaken of zij in acht zijn genomen.

33. Om te beginnen wil ik de aandacht vestigen op de fundamentele scheiding van de rechtsbetrekkingen tussen verzekeraar en verzekeringnemer enerzijds en tussen verzekeraar en slachtoffer anderzijds. Dit onderscheid is ook met het oog op de wettelijke regeling van de verzekeringsbetrekking van essentiële betekenis. Het is heel wel mogelijk, dat de verplichting tot schadevergoeding die de verzekeraar tegenover het slachtoffer heeft, verder gaat dan zijn verplichting tegenover de verzekeringnemer respectievelijk de schadeveroorzaker, die niet noodzakelijkerwijs identiek behoeven te zijn.

34. Bij lezing van de richtlijnen valt op, dat zij geen specifieke bepalingen bevatten over de contractuele betrekkingen tussen partijen bij een verzekeringsovereenkomst. Uit de richtlijnen valt niets op te maken over de gevolgen van eventuele schendingen van de zorgvuldigheidsplicht door de verzekeringnemer respectievelijk de schadeveroozaker. Daaruit kan de conclusie worden getrokken, dat de Lid-Staten respectievelijk de overeenkomstsluitende partijen over een zekere vrijheid beschikken bij de uitwerking van de contractuele betrekkingen tussen partijen bij de verzekeringsovereenkomst, welke vrijheid uiteraard enkel met inachtneming van de overige bepalingen van de richtlijnen mag worden uitgeoefend.

35. Het lijkt derhalve zonder meer toelaatbaar, dat aan bepaalde schendingen van de zorgvuldigheidsplicht door de verzekeringnemer of de bestuurder rechtsgevolgen worden verbonden. Ik acht het dan ook toelaatbaar, dat in geval van rijden onder invloed de dekking tegenover de bestuurder is uitgesloten of dat voor dergelijke gevallen een regresvordering wordt bedongen.

36. Het antwoord op de tweede vraag dient te luiden als volgt:

Een uitsluiting van de dekking van de verplichte verzekering tegenover de bestuurder

van een motorrijtuig die onder invloed van het gebruik van alcoholhoudende drank materiële schade heeft veroorzaakt, is verenigbaar met de betrokken bepalingen.

Het antwoord op de derde vraag

37. De verwijzende rechter wenst te vernemen, of de in artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 genoemde gevallen van mogelijke wettelijke bepalingen of contractuele clausules die de door verzekering verleende dekking uitsluiten, doch niet aan het slachtoffer kunnen worden tegengeworpen, als een limitatieve opsomming moeten worden beschouwd in dier voege, dat elke andere wettelijke of contractuele bepaling die de door de verzekering verleende dekking uitsluit, het slachtoffer wel kan worden tegengeworpen.

38. In het kader van de beantwoording van de eerste vraag heb ik reeds vastgesteld, dat de opsomming van mogelijke uitsluitingen in artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 niet moet worden gezien als een limitatieve opsomming van toelaatbare uitsluitingen. Bij dezelfde gelegenheid heb ik ook reeds uiteengezet, dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 een minimumvoorwaarde stelt in dier voege, dat de genoemde uitsluitingen van de verzekering hoe dan ook niet aan het *slachtoffer* kunnen worden tegengeworpen.

39. Deze zienswijze wettigt mijns inziens vervolgens de conclusie, dat eventuele uitsluitingen die de verzekeraar tegenover de verzekeringnemer geldend kan maken in het kader van hun contractuele betrekkingen, niet aan het slachtoffer kunnen worden tegengeworpen. Zo de objectief gerechtvaardigd geachte uitsluitingen, vermeld in artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5, er al niet toe mogen leiden, dat de verzekeraar van zijn verplichtingen wordt ontslagen, dan mogen eventuele uitsluitingen op grond van persoonlijk verwijtbaar gedrag respectievelijk regresvorderingen — zoals ik bij de bespreking van de tweede vraag heb vermeld — a fortiori niet ten gevolge hebben, dat de schade van het slachtoffer niet door de verzekeraar wordt vergoed. Deze conclusie wordt overigens geschraagd door het hiervoor reeds besproken gemeenschappelijke doel van de richtlijnen, te weten de *bescherming van het slachtoffer*.

40. De derde vraag moet derhalve worden beantwoord als volgt:

In beginsel mogelijke en toelaatbare uitsluitingen van de verzekering, die verder gaan dan de in artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 genoemde uitsluitingen, mogen niet aan het slachtoffer worden tegengeworpen.

Het antwoord op de vierde vraag

41. De verwijzende rechter wenst te vernemen, of het strookt met het in de richtlijnen 72/166, 84/5 en 90/232 neergelegde stelsel,

indien een in beginsel in de betrekkingen tussen verzekeraar en verzekeringnemer geldige contractuele clausule die de door de verzekering verleende dekking uitsluit ingeval de bestuurder die het ongeval veroorzaakt, onder invloed van alcohol verkeert, aan de gelaedeerde derde kan worden tegengeworpen.

42. De beantwoording van deze vraag volgt rechtstreeks uit de voorgaande opmerkingen. Op de vierde vraag moet derhalve het volgende worden geantwoord:

De beginselen van de richtlijnen 72/166, 84/5 en 90/232 verzetten zich ertegen, dat een in de betrekkingen tussen verzekeraar en verzekeringnemer geldige contractuele clausule die de door de verzekering verleende dekking uitsluit ingeval de bestuurder die de schade veroorzaakt, onder invloed van alcohol verkeert, aan de gelaedeerde derde kan worden tegengeworpen.

Het antwoord op de vijfde vraag

43. Met de vijfde en laatste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of, indien een uitsluiting van de verzekering die geldt ingeval degene die het ongeval veroorzaakt, dronken is, aan het slachtoffer kan worden tegengeworpen, dan kan worden gesteld dat „niet aan de verzekeringsplicht is voldaan" in de zin van artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5, welk geval tot de tussenkomst van het in dat lid bedoelde orgaan zal leiden.

44. Blijkens de formulering van deze vraag is zij gebaseerd op de veronderstelling, dat uitsluitingen wegens rijden onder invloed van de veroorzaker van het ongeval aan het slachtoffer kunnen worden tegengeworpen. Hiervoor is gebleken, dat deze veronderstelling op juridische gronden onjuist is. Gelet op bovenstaand betoog behoeft op de vijfde vraag dus niet te worden ingegaan. Indien het Hof zich niet bij dit betoog mocht aansluiten en zou oordelen, dat de uitsluiting van de verzekering wegens dronkenschap van de veroorzaker van de schade aan het slachtoffer mag worden tegengeworpen, dan zou de vijfde vraag alsnog betekenis krijgen. Derhalve zal ik er subsidiair op ingaan.

45. Om te beginnen moet ik er nogmaals op wijzen, dat het uitgangspunt van de vraag hoogst onwaarschijnlijk is. Uitsluitingen tegenover het slachtoffer zijn volgens het bij

de richtlijn ingevoerde stelsel alleen denkbaar in geval van aantoonbaar verwijtbaar gedrag van het slachtoffer. Dit blijkt bij voorbeeld uit artikel 2, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 84/5, dat luidt als volgt:

„De in het eerste streepje bedoelde bepaling of clausule kan echter worden tegengeworpen aan personen die geheel vrijwillig hebben plaatsgenomen in het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt, wanneer de verzekeraar kan bewijzen dat zij wisten dat het voertuig gestolen was."

46. Afgezien van deze uiterst zeldzame gevallen waarin sprake is van een verwijtbaar gedrag van het slachtoffer, moet ervan worden uitgegaan, dat het slachtoffer een volledige schadeloosstelling moet worden gewaarborgd. Dit beginsel kan als leidende gedachte van de richtlijnen worden beschouwd. In zoverre moet het nationale waarborgfonds worden gezien als opvang voor slachtoffers van ongevallen, die anders onbeschermd zouden blijven. De reden voor de verplichte oprichting van dit orgaan schuilt in het verlangen, het slachtoffer te beschermen.

47. Hoe de verplichting tot schadeloosstelling concreet moet worden verdeeld, is althans gedeeltelijk aan de beoordelingsvrijheid van de Lid-Staten overgelaten. Uit de richtlijnen kan echter reeds worden opgemaakt, dat in de regel de verzekeraar van het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt, de daardoor veroorzaakte schade moet dekken. Alleen in gevallen waarin het voertuig niet verzekerd is respectievelijk niet kan worden geïdentificeerd, dus wanneer niet kan worden vastgesteld welke verzekeringsmaatschappij kan worden aangesproken, moet het in artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5 genoemde orgaan optreden. [12] Bovendien kunnen de Lid-Staten voor andere gevallen bepalen, dat het „orgaan" tot tussenkomst verplicht is, bij voorbeeld wanneer het voertuig door diefstal of geweldpleging is verkregen. [13] In zoverre staat het aan de Lid-Staten om uit te maken, of de particuliere verzekeraars dan wel de fiscus voor de schade moeten opkomen.

48. Uit de documenten inzake de voorbereidende werkzaamheden voor de vaststelling van richtlijn 84/5 [14] valt op te maken, dat de Commissie oorspronkelijk heeft gepleit voor een aanmerkelijk ruimere verplichting tot

12 — Zie de zesde overweging van de considerans van richtlijn 84/5.

13 — Zie artikel 2, lid 2, van richtlijn 84/5.

14 — Voorstel voor een tweede richtlijn van de Raad 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 (PB 1980, C 214, blz. 9); advies van het Economisch en Sociaal Comité met betrekking tot het voorstel (PB 1981, C 138, blz. 15); door het Europees Parlement gewijzigde tekst van de richtlijn (PB 1981, C 287, blz. 44); wijziging van het voorstel voor een tweede richtlijn (PB 1982, C 78, blz. 17).

tussenkomst van het „orgaan". Het oorspronkelijke voorstel voor artikel 2 van de richtlijn luidde als volgt:

„Voor de toepassing van artikel 1, lid 3, van deze richtlijn en van artikel 3, lid 2, van richtlijn 72/166/EEG wordt het voertuig, wanneer de verzekeraar krachtens de wet of een door de wet toegestane contractuele bepaling uitkering weigert, gelijkgesteld met een niet-verzekerd voertuig." [15]

49. In alle gevallen waarin de door de verzekering verleende dekking krachtens de wet of contractueel was uitgesloten, moest het voertuig als niet-verzekerd worden beschouwd. Na de door het Economisch en Sociaal Comité gemaakte opmerkingen en een wijzigingsvoorstel van het Europees Parlement diende de Commissie een gewijzigd voorstel in, waarvan artikel 2, lid 1, ruimschoots overeenstemde met het uiteindelijk vastgestelde artikel 2, lid 1, eerste alinea, maar waarvan lid 2 nog steeds luidde als volgt:

„Wanneer de verzekeraar krachtens de wet of een *andere* door de wet toegestane contractuele bepaling uitkering weigert, wordt het voertuig gelijkgesteld met een niet-verzekerd voertuig." [16]

50. Zoals uit de uiteindelijk vastgestelde richtlijn 84/5 blijkt, vond de voorgestelde oplossing in de Raad geen bijval. In plaats daarvan werd het thans geldende artikel 1, lid 4, eerste alinea, ingevoerd, dat luidt als volgt:

„Elke Lid-Staat stelt een orgaan in of erkent een orgaan dat tot taak heeft materiële schade en lichamelijk letsel, die zijn veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig of een voertuig waarvoor niet aan de in lid 1 bedoelde verzekeringsplicht is voldaan, tenminste binnen de grenzen van de verplichte verzekering te vergoeden. Dit *doet geen afbreuk* aan het *recht van de Lid-Staten* aan de tussenkomst van dit orgaan al dan niet een *subsidiair karakter* te geven, noch aan het recht van de Lid-Staten om *het verhaal* te regelen tussen dit orgaan en degene of degenen die aansprakelijk is of zijn voor het ongeval en andere verzekeraars of sociale zekerheidsorganen die gehouden zijn het slachtoffer ter zake van hetzelfde ongeval te vergoeden." [17]

51. De definitief vastgestelde tekst alsmede de ontstaansgeschiedenis van het artikel laten zien, dat het „orgaan" geenszins is bedoeld als algemeen toevluchtsoord waartoe men zich kan wenden om schadeloos te worden gesteld, wanneer zich een of andere uitsluitingsgrond voordoet. In deze bepaling is evenmin zonder meer sprake van „niet-verzekering", in tegenstelling tot de in de prejudiciële vraag gebruikte bewoordingen. Alles wijst er dus op, dat in het door de richtlijnen geschetste kader het slachtoffer

15 — Artikel 2 van het voorstel voor een tweede richtlijn, ibidem.

16 — Zie wijziging van het voorstel voor een tweede richtlijn, ibidem.

17 — Cursivering van mij.

van een ongeval door de verzekeraar schadeloos moet worden gesteld. *Enkel* voor het geval dat het slachtoffer, om welke reden dan ook, geen recht op schadevergoeding jegens de verzekeraar zou hebben, moet het „orgaan" tussenkomen in het belang van een hoog niveau van bescherming van het slachtoffer. Voor het overige zijn de Lid-Staten vrij een ruimere bevoegdheid van het „orgaan" wettelijk vast te leggen, zolang maar een volledige bescherming van het slachtoffer wordt gewaarborgd. [18]

52. De vijfde vraag moet derhalve worden beantwoord als volgt:

Indien een uitsluiting van de door de verzekering verleende dekking wegens dronkenschap van de veroorzaker van de schade het slachtoffer rechtmatig kan worden tegengeworpen, is het in artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5 genoemde orgaan gehouden het slachtoffer schadeloos te stellen.

C — Conclusie

53. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De uitsluitingen van de dekking die in het kader van de ingevolge artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166 aan de Lid-Staten toegekende beoordelingsvrijheid mogelijk zijn, worden niet door de in artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 genoemde uitsluitingen beperkt.

2) Een uitsluiting van de dekking van de verplichte verzekering tegenover de bestuurder van een motorrijtuig die onder invloed van het gebruik van alcoholhoudende drank materiële schade heeft veroorzaakt, is verenigbaar met de betrokken bepalingen.

3) In beginsel mogelijke en toelaatbare uitsluitingen van de verzekering, die verder gaan dan de in artikel 2, lid 1, van richtlijn 84/5 genoemde uitsluitingen, mogen niet aan het slachtoffer worden tegengeworpen.

4) De beginselen van de richtlijnen 72/166, 84/5 en 90/232 verzetten zich ertegen, dat een in de betrekkingen tussen verzekeraar en verzekeringnemer geldige

18 — Zie artikel 1, lid 4, zesde alinea, van richtlijn 84/5.

contractuele clausule die de door de verzekering verleende dekking uitsluit ingeval de bestuurder die de schade veroorzaakt, onder invloed van alcohol verkeert, aan de gelaedeerde derde kan worden tegengeworpen.

5) Indien een uitsluiting van de door de verzekering verleende dekking wegens dronkenschap van de veroorzaker van de schade het slachtoffer rechtmatig kan worden tegengeworpen, is het in artikel 1, lid 4, van richtlijn 84/5 genoemde orgaan gehouden het slachtoffer schadeloos te stellen."