CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
C. STIX-HACKL
van 5 oktober 2006 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige prejudiciële zaak dient het Hof zich te buigen over de vraag of met betrekking tot de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, een persoon als „inzittende" in de zin van artikel 1 van richtlijn 90/232/EEG van de Raad [2] kan worden aangemerkt, wanneer hij slachtoffer wordt van een verkeersongeval na te hebben plaatsgenomen in een voertuig dat noch voor het vervoer van personen was bestemd, noch met de hiervoor bestemde zitplaatsen was uitgerust. Met een tweede vraag wenst de verwijzende rechter verder van het Hof te vernemen of justitiabelen zich voor de nationale rechter rechtstreeks op de door artikel 1 van de Derde richtlijn aan hen toegekende rechten kunnen beroepen.

II — Juridisch kader

A — *Gemeenschapsrecht*

2. Volgens artikel 1 van richtlijn 72/166/EEG van de Raad [3], moet onder „voertuigen" worden verstaan „alle rij- of voertuigen die bestemd zijn om zich anders dan langs spoorstaven over de grond te bewegen en die door een mechanische kracht kunnen worden gedreven, alsmede al dan niet aan de rij- of voertuigen gekoppelde aanhangwagens en opleggers".

3. Artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn bepaalt het volgende:

„Iedere lidstaat treft [...] de nodige maatregelen opdat de wettelijke aansprakelijkheid

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Derde richtlijn 90/232/EEG van de Raad van 14 mei 1990 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 (PB L 129, blz. 33, hierna: „Derde richtlijn").

3 — Richtlijn van de Raad van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten 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 L 103, blz. 1, hierna: „Eerste richtlijn").

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."

4. Artikel 2, lid 1, van de Tweede richtlijn (84/5/EEG) van de Raad [4] luidt:

„1. Iedere lidstaat 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.

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.

4 — Tweede richtlijn van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (PB L 8, blz. 17, hierna: „Tweede richtlijn")

De lidstaten hebben de mogelijkheid om voor ongevallen op hun grondgebied het bepaalde in de eerste alinea niet toe te passen indien en voor zover het slachtoffer schadevergoeding kan krijgen van een orgaan van de sociale zekerheid."

[...] dat ervoor dient te worden gezorgd dat slachtoffers van ongevallen met motorrijtuigen een vergelijkbare behandeling krijgen, ongeacht de plaats in de Gemeenschap waar het ongeval zich heeft voorgedaan;

5. In de tweede, de derde, de vierde en de vijfde overweging van de considerans van de Derde richtlijn heet het:

[...] dat er met name in sommige lidstaten leemten zijn in de dekking van de inzittenden van een motorrijtuig door de verplichte verzekering; dat ter bescherming van deze bijzonder kwetsbare categorie potentiële slachtoffers, die leemten moeten worden aangevuld;

„dat in artikel 3 van richtlijn 72/166/EEG aan iedere lidstaat de verplichting wordt opgelegd de nodige maatregelen te treffen 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; dat de dekking van de schade en de voorwaarden van deze verzekering in het kader van deze maatregelen dienden te worden vastgesteld;

[...]"

6. Artikel 1 van de Derde richtlijn luidt als volgt:

[...] dat bij richtlijn 84/5/EEG, gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal, de verschillen tussen de lidstaten in omvang en inhoud van de verplichte wettelijke aansprakelijkheidsverzekering in aanzienlijke mate zijn verminderd; dat er evenwel nog steeds aanzienlijke verschillen in de omvang van de door de verzekering verstrekte dekking bestaan;

„Onverminderd artikel 2, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 84/5/EEG, dekt de in artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG bedoelde verzekering de wettelijke aansprakelijkheid voor lichamelijk letsel van de inzittenden van een voertuig, met uitzondering van de bestuurder, ten gevolge van de deelneming van dat voertuig aan het verkeer.

In deze richtlijn wordt onder ‚voertuig' verstaan een voertuig in de zin van artikel 1 van richtlijn 72/166/EEG."

volledig kan vergoeden voor de schade die is geleden of de kosten die zijn opgekomen naar aanleiding van lichamelijke letsels of materiële schade als gevolg van het onachtzame gebruik van het voertuig door de gebruiker op dat ogenblik, [...]."

B — *Nationaal recht*

7. Section 56 van de Road Traffic Act 1961 (wegenverkeerswet, hierna: „Act 1961") voorziet in een verzekeringsplicht voor het gebruik van een voertuig en bepaalt als volgt:

„(1) Het is verboden een motorrijtuig op een openbare plaats te gebruiken zonder dat op het tijdstip van het gebruik ervan een voertuigverzekeraar [...] of een van de verzekeringsplicht vrijgestelde persoon aansprakelijk is voor letsels als gevolg van het onachtzame gebruik van het voertuig door de gebruiker ervan, dan wel

(a) een goedgekeurde verzekeringspolis van kracht is, waarbij de gebruiker of een derde die aansprakelijk is voor letsels als gevolg van het onachtzame gebruik van het voertuig door de gebruiker op dat ogenblik onbeperkt verzekerd is, zodat de gebruiker of zijn vertegenwoordiger dan wel deze derde of zijn vertegenwoordiger eenieder (behalve de niet-gedekte personen)

8. In section 65 (1) (a) van de Act 1961, ingevoegd bij Regulation 7 van de European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (hierna: „Regulations 1992"), wordt het begrip „niet-gedekte personen" gedefinieerd als volgt:

„(a) eenieder die vergoeding vordert van de letselschade die hij heeft opgelopen terwijl hij zich in of op een ander motorrijtuig bevond [...] waarop het desbetreffende document betrekking heeft, dan een motorrijtuig [...] of voertuigen die een combinatie van voertuigen vormen behorende tot een bij ministerieel besluit voor de toepassing van dit lid omschreven klasse, op voorwaarde dat dit besluit de verzekeringsplicht inzake de wettelijke aansprakelijkheid niet uitbreidt tot inzittenden van:

(i) een gedeelte van een ander motorrijtuig dan een voor het bezoldigd

vervoer van meer dan acht inzittenden bestemd voertuig, tenzij dat gedeelte van het voertuig is ontworpen voor en uitgerust met zitplaatsen, [...]."

(b) gemotoriseerde rijwielen ontworpen en uitgerust met zitplaatsen voor passagiers.

(2) Lid (1) (a) van dit artikel treedt in werking op 31 december 1995.

9. Krachtens de hem bij section 5 en section 65 (1) (a) van de Act 1961 verleende bevoegdheid heeft de Minister de Regulations 1992 vastgesteld. Krachtens artikel 4 van deze Regulations is een nieuw artikel 6 ingevoegd in de Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations 1962 (hierna: „Regulations 1962"), dat luidt als volgt:

(3) Lid (1) (b) van dit artikel treedt in werking op 31 december 1998."

„(1) Section 65 (1) (a) van de Act geldt voor de hierna volgende voertuigen:

(a) voertuigen, behalve gemotoriseerde rijwielen, ontworpen en uitgerust met zitplaatsen voor passagiers;

10. De verwijzende rechter preciseert dat wanneer section 56 en section 65 (1) (a) van de Act 1961 in hun onderlinge samenhang worden gelezen, het duidelijk is dat de gebruiker van een voertuig een goedgekeurde verzekeringspolis moet hebben ondertekend, zodat zijn wettelijke aansprakelijkheid is gedekt voor lichamelijk letsel van de inzittenden in zijn voertuig, de niet-gedekte personen uitgezonderd. Niet-gedekte personen zijn de personen die vergoeding vorderen voor lichamelijk letsel dat zij hebben opgelopen terwijl zij in een ander voertuig dan een door de minister in de regulations omschreven voertuig zaten. Bijgevolg bestaat er met betrekking tot de voertuigen die door de minister zijn omschreven in de regulations, een verzekeringsplicht voor lichamelijk letsel dat inzittenden van die voertuigen oplopen. Bij de

vaststelling welke voertuigen of welke categorie voertuigen onder deze verzekeringsplicht vallen, is de minister evenwel niet bevoegd om de verzekeringsplicht uit te breiden tot het lichamelijk letsel van particulieren die in een gedeelte van dat voertuig of van die categorie voertuigen werden vervoerd dat niet is ontworpen en uitgerust met zitplaatsen.

III — Feiten en verloop van het hoofdgeding, prejudiciële vragen

11. E. Farrell is op 26 januari 1996 het slachtoffer geworden van een verkeersongeval, waarbij zij als passagier in het betrokken voertuig zat. De eigenaar en bestuurder, A. Whitty, verloor de controle over het voertuig, waardoor het tegen een muur is gebotst. Het voertuig was een bestelwagen die niet was ontworpen en uitgerust voor het vervoer van personen achterin. Er waren dus geen zitplaatsen in het achtergedeelte van het voertuig. Op het moment van het ongeval zat Farrell op de bodem achterin de bestelwagen, waar geen zitplaatsen waren.

12. Na het ongeval is gebleken dat Whitty niet verzekerd was. Om die reden heeft Farrell het Motor Insurers Bureau of Ireland [hierna: „MIBI" (Motorwaarborgfonds van Ierland)] verzocht om een vergoeding krachtens een overeenkomst van 21 december 1988 (hierna: „overeenkomst") met de Minister for the Environment. Met deze overeenkomst verbond het MIBI zich ertoe, slachtoffers van verkeersongevallen schadeloos te stellen wanneer de bestuurder heeft nagelaten, de krachtens de Act 1961 verplichte verzekering aan te gaan.

13. Het MIBI heeft evenwel geweigerd Farrell schadeloos te stellen, op grond dat zij in het gedeelte van een voertuig zat dat noch voor het vervoer van passagiers was bedoeld, noch met daartoe bestemde zitplaatsen was uitgerust. Bijgevolg bestond er op grond van de relevante bepalingen van de Act 1961 geen verzekeringsplicht voor het lichamelijk letsel van verzoekster. Bijgevolg was de overeenkomst niet van toepassing en was het MIBI niet verplicht Farrells schade te vergoeden of te voldoen aan een rechterlijke uitspraak die Farrell ten nadele van Whitty zou verkrijgen.

14. Daarop heeft Farrell in september 1997 tegen alle verweerders in het hoofdgeding een rechtszaak aangespannen. In juli 2001 verkreeg zij een vonnis tegen Whitty. De begroting van de schade werd uitgesteld tot de uitspraak ten gronde.

15. Verzoekster vorderde een declaratoire uitspraak dat de ten tijde van het ongeval

vigerende nationale wettelijke regeling geen juiste implementatie was van de relevante bepalingen van de Eerste richtlijn, zoals gewijzigd bij de Derde richtlijn en, met name niet van artikel 1 ervan. De betrokken autoriteiten en het MIBI hebben voor de nationale rechter betwist dat de ten tijde van het ongeval vigerende maatregelen van nationaal recht, geen juiste uitvoering van artikel 1 van de Derde richtlijn vormden. De betrokken autoriteiten hebben verder betoogd dat, voor zover de nationale rechtsvoorschriften niet voorzagen in een verplichte verzekering ter dekking van de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot inzittenden van een noch voor het vervoer van passagiers bedoeld, noch met hiertoe bestemde zitplaatsen uitgerust gedeelte van een motorvoertuig, niet zijnde een groot voertuig voor openbaar vervoer, de regeling een adequate en geoorloofde uitvoering van de relevante bepalingen van de richtlijnen vormde. Overeenkomstig de relevante bepalingen van het gemeenschapsrecht zou het namelijk zijn toegestaan om de verzekeringsplicht inzake de wettelijke aansprakelijkheid niet uit te breiden tot de inzittenden van dat gedeelte van een motorrijtuig.

16. Onder deze omstandigheden heeft de High Court of Ireland het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1. Was Ierland per 31 december 1995, de datum waarop het de Derde richtlijn moest uitvoeren met betrekking tot passagiers van andere voertuigen dan gemotoriseerde rijwielen, overeenkomstig artikel 1 van de Derde richtlijn gehouden, de verzekering wettelijke aansprakelijkheid verplicht te maken voor lichamelijk letsel van personen die in een gedeelte van een motorrijtuig worden vervoerd dat niet is ontworpen en uitgerust met zitplaatsen?

2. Voor het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, heeft artikel 1 van de Derde richtlijn rechtstreekse werking?"

IV — Juridische beoordeling

A — *Voorafgaande opmerkingen*

17. De onderhavige zaak heeft betrekking op het communautaire kader inzake de ver-

plichte motorrijtuigenverzekering. Dit kader vloeit voort uit een reeks van richtlijnen die de vereenvoudiging van het verkeer van motorvoertuigen tussen de lidstaten beogen.

18. Zo heeft, wat motorvoertuigen betreft, de Eerste richtlijn de verplichting ingevoerd om een verzekering af te sluiten tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, ten einde lichamelijk letsel te dekken. De verzekeringsovereenkomst diende mede de vergoeding van de op het grondgebied van de andere lidstaten veroorzaakte schade overeenkomstig de nationale wetgeving van die staten te waarborgen.

19. De Tweede richtlijn beoogt de verschillen te verkleinen tussen de lidstaten met betrekking tot de hoogte en de inhoud van de verplichte wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering door onder andere inzake de dekking minimumbedragen vast te stellen. Bovendien moet de verplichte verzekering zowel lichamelijk letsel als materiële schade dekken. Voorts schrijft de Tweede richtlijn voor dat contractuele clausules op grond waarvan het gebruik of het besturen van voertuigen door personen die daartoe niet gemachtigd zijn, of door personen die geen rijbewijs hebben, of door personen die de wettelijke technische vereisten inzake de toestand en veiligheid van het betrokken voertuig niet in acht hebben genomen van de verzekering is uitgesloten, aan benadeelde derden niet kunnen worden tegengeworpen. [5] Ten slotte bepaalt de Tweede richtlijn dat elke lidstaat een waarborgfonds moet instellen dat materiële schade en lichamelijk letsel, veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of een niet-verzekerd voertuig, moet vergoeden. [6]

20. De Derde richtlijn streeft eveneens naar verkleining van de verschillen tussen de lidstaten, met name door de aanvulling van de leemten in de dekking van de inzittenden door de verplichte verzekering. [7] De Derde richtlijn bevat bovendien voorschriften met betrekking tot de geografische omvang van de dekking en de toegang tot het waarborgfonds.

21. De Vierde richtlijn [8], die niet van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding, ziet kort gezegd op de regeling van schade ten gevolge van verkeersongevallen die zich buiten het land van herkomst van de benadeelde hebben voorgedaan. Teneinde het voor de benadeelde te vergemakkelijken om zijn rechten geldend te maken, kan deze krachtens de richtlijn in de lidstaat van zijn woonplaats een verzoek tot schadevergoeding indienen bij een aldaar door de verzeke-

5 — Artikel 2, lid 1, van de Tweede richtlijn.

6 — Artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn.

7 — Zie in het bijzonder de vijfde overweging van de considerans van de Derde richtlijn: „Overwegende dat er met name in sommige lidstaten leemten zijn in de dekking van de inzittenden van een motorrijtuig door de verplichte verzekering; dat ter bescherming van deze bijzonder kwetsbare categorie potentiële slachtoffers, die leemten moeten worden aangevuld".

8 — Richtlijn 2000/26/EG van het Europees Parlement en de Raad 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 73/239/EEG en 88/357/EEG van de Raad (Vierde richtlijn motorrijtuigenverzekering) (PB L 181, blz. 65, hierna: „Vierde richtlijn").

ringsonderneming van de aansprakelijke partij aangewezen schaderegelaar.

22. Tot slot voorziet richtlijn 2005/14/EG [9] in een aanpassing en verbetering van het communautaire stelsel van de verzekering van motorrijtuigen door met name het bij de Vierde richtlijn ingevoerde recht om rechtstreeks een vordering in te stellen voor alle slachtoffers te laten gelden.

23. Het is van belang erop te wijzen dat het communautaire kader van het begin af aan is opgenomen in de oudere context van de groene kaart die op 1 januari 1953 onder het toezicht van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties werd ingevoerd en door de in 1949 opgerichte en in Londen gevestigde Conseil des Bureaux werd beheerd. Met dit stelsel moet in de eerste plaats worden voorkomen dat een derde die slachtoffer is van een verkeersongeval wordt benadeeld door het feit dat de door hem geleden materiële schade of letselschade is veroorzaakt door een bestuurder die niet in het land van deze derde, maar in het buitenland woonachtig is, en, in de tweede plaats, dat bestuurders van motorvoertuigen aan de grens van ieder land waar zij naar toe willen, een verzekeringsovereenkomst moeten afsluiten.

24. Het stelsel van de groene kaart is gebaseerd op nationale bureaus van verzekeraars [10] die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de afhandeling van de schade ten gevolge van door buitenlandse bestuurders van motorvoertuigen veroorzaakte verkeersongevallen en garant staan voor de motorvoertuigverzekeringsbewijzen („groene kaart") die de aangesloten verzekeringsmaatschappijen aan hun verzekeringsnemers afgegeven.

25. Samenvattend moet worden vastgesteld dat het gemeenschapsrecht voorziet in de invoering van een verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven. Benadeelde derden kunnen rechtstreeks een vordering instellen jegens de wettelijke-aansprakelijkheidsverzekeraar, dan wel, bij ontstentenis hiervan, jegens het ter plaatse bevoegde waarborgfonds voor motorvoertuigen. Het gemeenschapsrecht voorziet evenwel niet in een aanpassing van de regels inzake wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot verkeersongevallen. Bijgevolg rijst de vraag of en in welke mate de wettelijke-aansprakelijk-

9 — Richtlijn 2005/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 houdende wijziging van de Richtlijnen 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG EN 90/232/EEG van de Raad en Richtlijn 2000/26/EG van het Europees parlement en de Raad betreft en de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven. (PB L 149, blz. 14).

10 — Zie de definitie in artikel 1 van de Eerste richtlijn: „de overeenkomstig aanbeveling nr. 5 van 25 januari 1949 van de subcommissie voor het wegvervoer van het Comité voor Binnenlands Vervoer van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties opgerichte beroepsorganisatie, waarbij verzekeringsondernemingen zijn aangesloten die in een Staat zijn toegelaten tot de uitoefening van de verzekeringsbranche ‚wettelijke aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen'".

heidsverzekeraar of het waarborgfonds zich ten opzichte van benadeelde derden kan beroepen op niet alleen de ontbrekende wettelijke aansprakelijkheid van de verzekeringnemer, maar ook op het gedrag van de benadeelde derde of op de in de verzekeringsovereenkomst opgenomen uitsluitingen. [11]

B — *De eerste prejudiciële vraag*

1. Samenvatting van de argumenten van partijen

26. *Farrell* en de *Commissie* zijn kort gezegd van mening dat artikel 1 van de Derde richtlijn vereist dat de verplichte verzekering in alle lidstaten de schade dekt die wordt geleden door personen die zich in een gedeelte van een voertuig bevinden dat noch voor het vervoer van passagiers is ontworpen, noch daartoe met bestemde zitplaatsen is uitgerust, terwijl de *Ierse regering* en het *MIBI* de tegenovergestelde mening zijn toegedaan.

27. *Farrell* herinnert eraan, onder verwijzing naar de zaak Withers [12], dat de Eerste en de Tweede richtlijn de lidstaten niet verplichtten tot invoering van een verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid voor lichamelijk letsel van inzittenden in dat gedeelte van een voertuig, dat niet is bestemd voor het vervoer van personen, noch daartoe is uitgerust. Bovendien zijn de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de verplichte verzekering door artikel 1 van de Derde richtlijn in zoverre gewijzigd, dat de lidstaten gehouden zijn om te waarborgen dat de verzekering zich tot alle inzittenden uitstrekt. De Derde richtlijn laat de lidstaten wat dit punt betreft dus geen beoordelingsmarge.

28. Farrell wijst erop dat het in artikel 1 van de Derde richtlijn gebezigde begrip „inzittende" niet is gedefinieerd. Uit de beschikking in de zaak Withers [13] volgt dat het bij inzittenden gaat om individuen die al dan niet zittend in een voertuig worden vervoerd. Zou het in de Derde richtlijn gebruikte begrip „inzittende" in die zin worden uitgelegd dat enkel zittende personen hieronder vallen, dan had het Hof in de aangehaalde beschikking niet het bijvoeglijk naamwoord „zittend" hoeven te gebruiken. Voorts betoogt Farrell dat het Hof de inzittenden ook vermeldt in de passage over het gedeelte van een voertuig, dat niet is uitgerust met zitplaatsen. Het ligt voor de hand dat wanneer het Hof een onderscheid had willen maken tussen inzittenden en andere in een voertuig vervoerde personen, het de begrippen „persoon" of „individu" in plaats van „inzittende" had kunnen gebruiken.

11 — Zie dienaangaande de voornoemde regeling in artikel 2, lid 1 van de Tweede richtlijn alsmede, met betrekking tot het waarborgfonds, artikel 1, lid 4, derde alinea van de Tweede richtlijn.

12 — Beschikking van het Hof (Eerste kamer) van 14 oktober 2002, Withers (C-158/01, Jurispr. blz. I-8301).

13 — Aangehaald in voetnoot 12, punt 21.

29. Volgens Farrell moet artikel 1 van de Derde richtlijn derhalve in die zin worden uitgelegd dat het de lidstaten de invoering oplegt van een verplichte verzekering die de wettelijke aansprakelijkheid dekt voor schade van personen die zich in een gedeelte van een voertuig bevinden dat noch voor het vervoer van passagiers is ontworpen, noch daartoe met zitplaatsen is uitgerust. Deze conclusie wordt niet op losse schroeven gezet door de passage uit de notulen van de Raad met betrekking tot de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt inzake de Derde richtlijn volgens welke „[d]e Raad en de Commissie verklaren dat de bepalingen van artikel 1 de wettelijke voorschriften van de lidstaten met betrekking tot de schadevergoeding aan de inzittende die voor het ongeval aansprakelijk wordt gesteld, aan de overtallige inzittende of aan de inzittende die wordt vervoerd in een voertuig dat niet is ontworpen voor het vervoeren van andere personen dan de bestuurder, onverlet laten." Farrell is van mening dat nu in de richtlijn niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar de in de notulen van de Raad opgenomen verklaring, volgens de rechtspraak [14] geen beroep op deze notulen kan worden gedaan voor de uitlegging van de richtlijn.

30. De *Ierse regering* is van mening de Derde richtlijn correct te hebben omgezet, aangezien deze de lidstaten niet voorschrijft te voorzien in een verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid voor lichamelijk letsel van personen die zich in een gedeelte van een voertuig bevinden dat noch voor het vervoer van passagiers is ontworpen, noch daartoe met zitplaatsen is uitgerust.

31. Aangezien het begrip „inzittende" niet in de Derde richtlijn is gedefinieerd, staat het volgens de Ierse regering aan de lidstaten om te bepalen welke personen die in een voertuig worden vervoerd als „inzittenden" in de zin van die richtlijn moeten worden aangemerkt. Zij is van mening dat het begrip „inzittende" noodzakelijkerwijs een voertuig vooronderstelt dat is uitgerust met zitplaatsen en een stoel voor de inzittende. Deze zienswijze strookt met hetgeen de Raad voor ogen stond bij de vaststelling van de betrokken richtlijn. Voorts heeft de Raad verklaard dat de Derde richtlijn niet eraan in de weg staat dat de lidstaten voorzien in uitsluitingen van de dekking, zoals die in de Regulations 1992. [15]

32. De Ierse regering is van mening dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen het begrip „inzittende" in de zin van artikel 1

14 — Arresten van 30 januari 1985, Commissie/Denemarken (143/83, Jurispr. blz. 427, punten 12 en 13), en 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, Jurispr. 1991, blz. I-745, punten 17 en 18).

15 — Dienaangaande verwijst de Ierse regering naar een brief van 4 mei 1990 die afkomstig is van de directeur van het directoraat-generaal Financiële instellingen en vennootschapsrecht van de Europese Commissie, waarin onder andere wordt vermeld dat het volkomen duidelijk is dat bij gebreke van een definitie in de richtlijn van het begrip „inzittende", de lidstaten kennelijk beschikken over een zekere mate van vrijheid bij het aanwijzen van die gevallen, waarin een persoon die op gevaarlijke en niet door de autofabrikant voorziene wijze in of op een voertuig rijdt, niet meer als „inzittende" kan worden aangemerkt.

van de Derde richtlijn en het in een algemenere betekenis gebruikte begrip „inzittende" ter aanduiding van iemand, niet-zijnde de bestuurder, die zich in of op een voertuig bevindt. Aangezien de lidstaten, zoals uit de zaak Mendes Ferreira [16] blijkt, over een beoordelingsmarge beschikken, staat het bij gebreke van een definitie van het begrip „inzittende" in de Derde richtlijn aan hen om te bepalen in welke gevallen een persoon die op een gevaarlijke of op een niet door de autofabrikant voorziene wijze in of op een voertuig rijdt, niet meer als „inzittende" in de zin van artikel 1 van deze richtlijn wordt aangemerkt.

33. Bovendien voldoet, volgens de Ierse regering, deze benadering volledig aan de veiligheidseisen. Volgens haar is een voertuig er onder andere voor bedoeld om behalve de bestuurder ook andere personen veilig te vervoeren. Dienaangaande verwijst de Ierse regering enerzijds naar de voortdurende inspanning om de veiligheid van voertuigen te verbeteren en anderzijds naar de vereisten van zowel het nationale als het communautaire recht met betrekking tot het aanbrengen en gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen. [17] De keuze van Ierland om geen verplichte verzekering voor te schrijven ten behoeve van inzittenden die in een gedeelte van een voertuig worden vervoerd dat niet voor het vervoer van passagiers is ontworpen (bijvoorbeeld de schep van een graafmachine) is dus volledig in overeenstemming met het nationale beleid inzake de verkeersveiligheid.

34. Het zou met een dergelijke benadering onverenigbaar zijn om het vervoer toe te staan van inzittenden in gedeelten van voertuigen die niet voor het vervoer van passagiers zijn ontworpen, en niet met de hiervoor geëigende bevestigingssystemen zijn uitgerust. Ook vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt is het tegenstrijdig om richtlijnen met betrekking tot de constructie, de uitrusting en het gebruik van voertuigen vast te stellen, teneinde de veiligheid ervan te standaardiseren en de aanwezigheid van veiligheidsgordels voor alle inzittenden voor te schrijven, en, tegelijkertijd erop te staan dat personen die in welk gedeelte van een voertuig dan ook worden vervoerd, inclusief de boven- of onderkant ervan, schadeloos worden gesteld door een verzekering, terwijl deze personen zich zelf in een gevaarlijke situatie hebben gebracht.

35. De *Commissie* betoogt dat de discussie in wezen gaat om de omvang van het uit artikel 1 van de Derde richtlijn voortvloeiende voorschrift om een verplichte verzekering in te voeren ter dekking van het lichamelijk letsel van de inzittenden. Zij preciseert dat de situatie van inzittenden vóór de vaststelling van deze richtlijn op

16 — Arrest van 14 september 2000, Mendes Ferreira en Delgado Correia Ferreira (C-348/98, Jurispr. blz. I-6711).

17 — De Ierse regering noemt als voorbeeld richtlijn 76/115/EEG van de Raad van 18 december 1975 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende bevestigingspunten voor veiligheidsgordels van motorvoertuigen (PB L 24, blz. 6); richtlijn 77/541/EEG van de Raad van 28 juni 1977 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake veiligheidsgordels en bevestigingssystemen in motorvoertuigen (PB L 220, blz. 95), gewijzigd bij richtlijn 90/628/EEG van de Commissie van 30 oktober 1990 tot aanpassing aan de stand van de techniek van richtlijn 77/541/EEG (PB L 341, blz. 1), en richtlijn 91/671/EEG van de Raad van 16 december 1991 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende het verplichte gebruik van veiligheidsgordels in voertuigen van minder dan 3,5 ton (PB L 373, blz. 26).

communautair niveau niet uitdrukkelijk was geregeld. De Commissie betoogt evenwel dat met het genoemde artikel de door artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn voorgeschreven verplichte verzekeringsdekking van lichamelijk letsel uitdrukkelijk is uitgebreid tot „alle inzittenden van een voertuig, met uitzondering van de bestuurder", hetgeen overigens ook zou blijken uit punt 34 van het arrest Mendes en Delgado Correia Ferreira. [18] [19]

36. Volgens de Commissie beoogt artikel 1 van de Derde richtlijn de invoering van een uniforme aanpak van de dekking van inzittenden, waarmee noodzakelijkerwijs het bestaan van een communautair begrip „inzittende" samengaat. Nu dit begrip in de Derde richtlijn niet uitdrukkelijk is gedefinieerd, betekent „inzittende" eenvoudigweg „passagier in of op een publiek of particulier vervoersmiddel; elke zich daar bevindende persoon (‚occupant of such a conveyance'), die noch de bestuurder, noch de piloot of een lid van de bemanning is". [20]

37. De Commissie herinnert eraan dat de Derde richtlijn tot doel heeft een hoog niveau van bescherming van de consument in de sector motorrijtuigenverzekeringen te garanderen en dat een ruime uitlegging van het begrip „inzittende" dit doel het best verwezenlijkt door elke persoon die in een voertuig wordt vervoerd te beschermen. Zij voegt hieraan toe dat het begrip „voertuig" in artikel 1, lid 1, van de Eerste richtlijn in zeer algemene bewoordingen is gedefinieerd. De Commissie constateert dat de regeling een speciale uitsluiting bevat met betrekking tot personen die geheel vrijwillig hebben plaatsgenomen in een voertuig waarvan zij wisten dat het gestolen was. Zij zegt evenwel niets over de situatie van een persoon die zich op een door de fabrikant niet voorziene aard en wijze in het voertuig bevindt, ofschoon natuurlijk kan worden aangenomen dat dit uit het oogpunt van de openbare orde dezelfde problemen opwerpt.

38. Met betrekking tot de in de notulen van de Raad opgenomen verklaring bij de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, betoogt de Commissie dat op een zo algemeen verwoorde verklaring die in geen voorschrift van afgeleid recht wordt vermeld, geen beroep kan worden gedaan bij de uitlegging ervan. [21] Met name kan een verklaring die in tegenspraak is met de bewoordingen of de systematiek van een richtlijn niet leiden tot een wijziging van de kring van personen die onder de dekking van de verplichte verzekering moet vallen. [22]

39. Bovendien zou volgens de Commissie de verklaring niet uitdrukkelijk zijn opgesteld

18 — Aangehaald in voetnoot 16.

19 — „Er zij evenwel aan herinnerd, dat artikel 1 van de Derde richtlijn de dekking van de door artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn, zoals verduidelijkt en aangevuld bij de Tweede richtlijn, voorgeschreven verplichte verzekering weliswaar heeft uitgebreid tot het lichamelijke letsel van de inzittenden van een voertuig, met uitzondering van de bestuurder, doch dat het blijkens [...] het onderhavige arrest niet regelt, welk type wettelijke aansprakelijkheid door de verplichte motorrijtuigenverzekering moet worden gedekt."

20 — Definitie door de Commissie ontleend aan *New Shorter Oxford Dictionary*, 1993.

21 — Arrest Antonissen, aangehaald in voetnoot 14, en arrest van 10 januari 2006, Skov en Bilka (C-402/03, Jurispr. blz. I-199).

22 — Zie naar analogie arrest Skov en Bilka aangehaald in voetnoot 21, punt 43.

ter verduidelijking van het begrip „inzittende" als zodanig, en dus ook niet ter verduidelijking van de omvang van de verzekeringsplicht. De genoemde verklaring heeft betrekking op bepaalde situaties, waarin de schadeloosstelling zou kunnen worden beperkt op grond van overwegingen die verband houden met de verantwoordelijkheid van het slachtoffer.

40. Wat deze beperking betreft, herinnert de Commissie aan de zaak Candolin [23], waarin het Hof zich diende te buigen over een Finse wettelijke bepaling die een vermindering toeliet van de vergoeding van de door een inzittende geleden schade op grond van diens eigen verantwoordelijkheid in geval van een dronken bestuurder. Zij benadrukt dat het Hof in die zaak de opvatting heeft afgewezen dat het gemeenschapsrecht geen enkele beperking stelt aan de beoordeling, naar nationaal aansprakelijkheidsrecht, van de mate waarin de inzittende zelf heeft bijgedragen aan de door hem geleden schade en dat slechts in zeer uitzonderlijke situaties de omvang van de schadeloosstelling kan worden beperkt op basis van een individuele beoordeling (en niet op basis van algemene en abstracte criteria). [24] De Commissie wijst in dat verband op de wijziging van de Derde richtlijn ná het hoofdgeding, door richtlijn 2005/14/EG [25] die een nieuwe alinea toevoegt aan artikel 1 van de Derde richtlijn. [26]

41. Bovendien kan, volgens de Commissie, de situatie van een persoon die gewoon aanvaardt of ervoor kiest om te worden vervoerd in een niet met zitplaatsen uitgerust gedeelte van een voertuig, niet worden gelijkgesteld met zeer uitzonderlijke en ernstige omstandigheden die een uitzondering op de verplichte verzekering rechtvaardigen. Een dergelijke uitzondering is in de Derde richtlijn opgenomen voor personen die geheel vrijwillig hebben plaatsgenomen in een voertuig waarvan zij wisten dat het gestolen was, alsook in de Tweede richtlijn met betrekking tot de verplichting tot schadeloosstelling in geval van personen die geheel vrijwillig hebben plaatsgenomen in het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt, indien komt vast te staan dat zij wisten dat het voertuig niet verzekerd was.

42. De Commissie is daarom van mening dat het begrip „inzittende" in de zin van artikel 1 van de Derde richtlijn een zeer ruime betekenis heeft, waaronder alle in een voertuig vervoerde personen vallen.

2. Beoordeling

a) Bewoordingen en normatieve context van artikel 1 van de Derde richtlijn

23 — Arrest van 30 juni 2005, Candolin (C-537/03, Jurispr. blz. I-5745).

24 — Arrest Candolin, aangehaald in voetnoot 23, punten 29 en 30.

25 — Aangehaald in voetnoot 9.

26 — „De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat alle wettelijke bepalingen of contractuele clausules in een verzekeringspolis op grond waarvan een inzittende wordt uitgesloten van een dergelijke dekking omdat hij wist of had moeten weten dat de bestuurder ten tijde van het ongeval onder invloed van alcohol of van enige andere bedwelmende stof verkeerde, geacht worden niet te gelden inzake vorderingen van deze inzittende."

43. In artikel 1 van de Eerste richtlijn is weliswaar het begrip „voertuig" gedefinieerd, maar niet het begrip „inzittende". Verder is in artikel 1 van de Derde richtlijn sprake van „de inzittenden van een voertuig, met uitzondering van de bestuurder", waarmee wordt gezegd dat de bestuurder niet de hoedanigheid van een inzittende heeft. [27]

44. De Ierse regering betwist niet dat het begrip inzittende, in de ruime zin van het woord, elke persoon omvat die zich „in of op" een voertuig bevindt.

45. Hiermee rijst de vraag, of van de kring van inzittenden in de ruime zin van het woord die personen moeten worden uitgesloten die zich in een voertuig bevinden, wanneer dit niet voor hun vervoer is bestemd en/of daartoe is uitgerust.

46. De Ierse regering pleit, hierin gesteund door het MIBI, voor een engere betekenis van het begrip inzittende, waarmee benadeelde derden die hebben plaatsgenomen in een voertuig dat noch voor het vervoer van personen, noch daartoe was uitgerust, worden uitgesloten van de dekking door de verplichte verzekering. De Ierse regering rechtvaardigt deze zienswijze op grond van een streven naar samenhang met de regelgeving ter zake van de verkeersveiligheid, aangezien het uitbreiden van de waarborg van de verplichte verzekering tot dergelijke personen erop neer zou komen dat opzettelijk gevaarlijk gedrag voor rekening van de verzekering komt.

47. Hoewel de bezorgdheid van de Ierse regering om samenhang aandacht verdient, leidt de hiermee bepleite uitlegging van artikel 1 van de Derde richtlijn niettemin tot de invoering van een onderscheid tussen benadeelde derden dat niet uit de bewoordingen van de richtlijn volgt. De Commissie wijst er terecht op dat het relevante gemeenschapsrecht uitdrukkelijk voorziet in een uitzondering op de verplichte verzekering met betrekking tot inzittenden die geheel vrijwillig hebben plaatsgenomen in een voertuig waarvan zij wisten dat het gestolen was [28], alsmede in een uitzondering op de verplichting tot schadeloosstelling met betrekking tot personen die geheel vrijwillig plaats hebben genomen in het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt, wanneer komt vast te staan dat zij wisten dat het voertuig niet verzekerd was. [29] Invoering van impliciete beperkingen van de aan inzittenden verleende verzekeringsdekking lijkt derhalve niet opportuun.

27 — Zie met betrekking tot de vraag wie eigenlijk als de bestuurder moet worden aangemerkt het uiterst leerzame onderzoek van het Centre de droit de la consommation van de universiteit van Leuven, gewijd aan de situatie naar Belgisch recht: „La notion de conducteur sous l'empire de la loi van 21 novembre 1989", *Forum de l'assurance*, 2006.

28 — Artikel 2, lid 1, tweede alinea van de Tweede richtlijn.

29 — Artikel 1, lid 4, derde alinea van de Tweede richtlijn.

48. Met betrekking tot het, overeenkomstig het standpunt van de Ierse regering, ontbreken van verzekeringsdekking van personen die zich vrijwillig blootstellen aan een gevaar, waarvan zij zich bewust hadden moeten zijn, moet worden verwezen naar de zaak Candolin [30], waarin het ging om een Fins voorschrift op grond waarvan het recht van een inzittende op schadeloosstelling mocht worden beperkt — ervan uitgaande dat hij had bijgedragen aan het intreden van de schade —, in geval van dronkenschap van de bestuurder van het voertuig. Na te hebben benadrukt dat de eerste drie richtlijnen met betrekking tot motorrijtuigenverzekering niet tot harmonisatie van de wettelijke-aansprakelijkheidsbepalingen in geval van verkeersongevallen hadden geleid, heeft het Hof verklaard dat dergelijke bepalingen geen afbreuk mogen doen aan het nuttig effect van die richtlijnen. Het Hof heeft geoordeeld dat hiervan sprake is, indien het recht van het slachtoffer op schadevergoeding zou worden beperkt op grond van algemene en abstracte criteria en niet op basis van een individuele beoordeling van zijn gedrag. Ofschoon de litigieuze nationale bepalingen geen betrekking hebben op het wettelijke-aansprakelijkheidsrecht, zou deze gedachtegang in de onderhavige zaak kunnen betekenen dat de dekking door de verzekering van bepaalde categorieën vervoerde personen niet kan worden beperkt of uitgesloten op basis van overwegingen die verband houden met het abstracte gevaar van hun gedrag.

49. Ten slotte moet worden vastgesteld dat ook richtlijn 2005/14, hoewel niet van toepassing in de onderhavige zaak, een restrictieve benadering heeft gekozen met betrekking tot de beperkingen van de dekking door de verzekering van de inzittenden. Artikel 1 van de Derde richtlijn, in de door richtlijn 2005/14 [31] gewijzigde versie, bepaalt immers als volgt: „[d]e lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat alle wettelijke bepalingen of contractuele clausules in een verzekeringspolis op grond waarvan een inzittende wordt uitgesloten van een dergelijke dekking omdat hij wist of had moeten weten dat de bestuurder ten tijde van het ongeval onder invloed van alcohol of van enige andere bedwelmende stof verkeerde, geacht worden niet te gelden inzake vorderingen van deze inzittende." Deze bepaling vindt haar rechtvaardiging in het feit dat „[d]e inzittenden [...] gewoonlijk niet in staat [zijn] het bedwelmingsniveau van de bestuurder naar behoren te beoordelen". [32]

b) Doel van artikel 1 van de Derde richtlijn

50. De vraag rijst of het doel van artikel 1 van de Derde richtlijn de hiervoor weergegeven, op de bewoordingen en de normatieve context van dit artikel gebaseerde bezwaren bevestigt.

51. Wat de dekking van de inzittenden door de verplichte motorrijtuigenverzekering

30 — Arrest aangehaald in voetnoot 23.

31 — Aangehaald in voetnoot 9.

32 — Vijfde overweging van de considerans van richtlijn 2005/14.

betreft, heeft de Derde richtlijn de stand van het gemeenschapsrecht aanmerkelijk gewijzigd. In de zaak Withers, waarin het om soortgelijke feiten als in het hoofdgeding ging, was het Hof met betrekking tot de Eerste en de Tweede richtlijn van oordeel dat „zij zich niet verzetten tegen handhaving van een nationale wettelijke regeling volgens welke de verplichte verzekering van de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, slechts dekking moet bieden tegen lichamelijk letsel van inzittenden van een voertuig, niet zijnde een groot voertuig voor openbaar vervoer, wanneer het voertuiggedeelte waarin zij worden vervoerd, is ontworpen voor en ingericht met zitplaatsen voor de inzittenden", aangezien de lidstaten bevoegd waren gebleven om de omvang van de dekking van passagiers te bepalen. [33]

52. Deze rechtspraak lijkt voor de onderhavige zaak niet doorslaggevend, aangezien de Derde richtlijn tot doel heeft leemten „in sommige lidstaten [aan te vullen] in de dekking van de inzittenden van een motorrijtuig door de verplichte verzekering" [34] door de dekking van de door artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn, voorgeschreven verplichte verzekering uit te breiden tot „de inzittenden van een voertuig, met uitzondering van de bestuurder". [35]

53. Ik wil er hier op wijzen dat deze uitbreiding de bescherming beoogde van een „bijzonder kwetsbare categorie potentiële slachtoffers". [36] Zoals de Commissie terecht opmerkt, geldt deze kwetsbaarheid voor alle vervoerde personen. De overwegingen van de Commissie met betrekking tot de noodzaak van een hoog niveau van bescherming van de consument, zoals in de dertiende overweging van de considerans tot uitdrukking is gebracht, vermogen evenwel nauwelijks te overtuigen, aangezien het vereiste van bescherming van de consument niet voorbij mag gaan aan het gedrag van de vervoerde persoon wanneer deze zich bewust aan een gevaar blootstelt.

54. Aangezien de Derde richtlijn aanpassing beoogt van de inhoud en de omvang van de verplichte wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen, moet ervan worden uitgegaan dat het in artikel 1 van de Derde richtlijn bedoelde begrip „inzittende" op communautair niveau op dezelfde wijze moet worden uitgelegd. Het ontbreken van een dergelijke uniforme uitlegging zou immers tot gevolg hebben dat de leemten die de Derde richtlijn wil opvullen, juist kunnen blijven voortbestaan.

55. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de door de Ierse regering voorgestelde uitlegging de deur kan openzetten voor nieuwe verschillen tussen de lidstaten. Wan-

33 — Zie punt 18 van de beschikking, aangehaald in voetnoot 12.

34 — Vijfde overweging van de considerans van de Derde richtlijn.

35 — Zie met betrekking tot dit punt arrest Mendes Ferreira, aangehaald in voetnoot 16, punt 34.

36 — Vijfde overweging van de considerans van de Derde richtlijn.

neer immers het begrip inzittende wordt beperkt tot inzittenden die gebruik maken van voor hun vervoer bestemde zitplaatsen, kunnen verschillen ten nadele van dergelijke inzittenden ontstaan. [37]

56. In die samenhang lijkt het bezwaarlijk om het begrip inzittende in de zin van artikel 1 van de Derde richtlijn te laten afhangen van het gedrag van het slachtoffer van een verkeersongeval. In werkelijkheid moet het gevaar dat uitgaat van het gedrag van het slachtoffer van een verkeersongeluk, los van de vraag of hij al dan niet in een verzekeringsplichtig voertuig zat, in aanmerking worden genomen in het kader van het wettelijke-aansprakelijkheidsrecht en niet in het kader van de rechtstreeks vordering van het slachtoffer jegens de verzekeraar van de wettelijke aansprakelijkheid of, bij gebreke hiervan, jegens het in artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn bedoelde orgaan. Het staat de verzekeraar of het genoemde orgaan vrij op te komen tegen de persoon, waarvan het gedrag heeft bijgedragen aan het ontstaan van de schade.

57. Ten slotte lijkt de verwijzing door de Ierse regering naar de gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie bij de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt, opgenomen in de notulen van de Raad en overgenomen in voornoemde brief van 4 mei 1990, nauwelijks relevant. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan op een in de notulen van de Raad opgenomen algemene verklaring die niet wordt vermeld in een bepaling van afgeleid recht, geen beroep worden gedaan bij de uitlegging ervan [38]; hoe dan ook ziet de betrokken verklaring enkel op een beperking van de „schadevergoeding aan de inzittende", indien deze aan het ontstaan van zijn schade heeft bijgedragen. Deze verklaring lijkt derhalve betrekking te hebben op de wettelijke-aansprakelijkheidsbepalingen en kan niet de reikwijdte beperken van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen waarmee een uniforme omvang van de dekking door de verzekering wordt gewaarborgd, en zulks met uitsluiting van elke aan het gedrag van de inzittende verbonden beperking, voor zover niet uitdrukkelijk in een uitzondering is voorzien.

c) Conclusie

58. Artikel 1 van richtlijn 90/232/EEG van de Raad moet in die zin worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de handhaving door een lidstaat van een nationaal rechtsvoorschrift dat voorziet in een uitsluiting van de verplichte wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering van lichamelijk letsel van particulieren die worden vervoerd in een gedeelte van een voertuig dat noch voor het vervoer

37 — Zie bijvoorbeeld wat Frankrijk betreft, artikel A211-3 van de Code des assurances (verzekeringswet): „van voldoende veilig vervoer is sprake a) in geval van auto's, ... indien de inzittenden binnen het voertuig worden vervoerd; b) In geval van vrachtwagens, indien de vervoerde personen binnen de cabine, op een van leuningen voorzien vlak, of in een afgesloten opbouw hebben plaatsgenomen en het aantal personen exclusief de bestuurder niet meer dan acht bedraagt; ... *Voor de toepassing van voorafgaande bepalingen tellen kinderen onder de tien jaar slechts voor de helft mee ...*" (cursivering van mij).

38 — Zie de in voetnoot 21 aangehaalde arresten.

van personen is ontworpen, noch met de zitplaatsen is uitgerust.

C — *De tweede prejudiciële vraag*

59. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 1 van de Derde richtlijn rechten toekent aan particulieren waarop deze een beroep kunnen doen voor de nationale rechterlijke instanties.

1. Samenvatting van de argumenten van partijen

60. *Farrell* en de *Commissie* betogen dat artikel 1 van de Derde richtlijn rechten toekent waarop particulieren rechtstreeks een beroep kunnen doen voor de nationale rechterlijke instanties. De *Ierse regering* en het *MIBI* zijn daarentegen van mening dat deze vraag zich niet eens voordoet, aangezien deze richtlijn correct is omgezet.

61. *Farrell* benadrukt dat een richtlijn rechtstreekse werking kan hebben, indien de aan de lidstaten opgelegde verplichtingen voldoende helder en nauwkeurig zijn. Zij is van mening dat het feit dat het Hof dit met betrekking tot de Derde richtlijn het geval acht, voortvloeit uit de bewoordingen van de reeds aangehaalde beschikking in de zaak Withers. Uit de omstandigheid dat het Hof in punt 20 van die beschikking [39] niet heeft geoordeeld dat de Derde richtlijn niet de voor rechtstreekse werking vereiste kenmerken vertoont, blijkt volgens haar dat enkel het tijdstip van het ongeval aan een beroep op de Derde richtlijn in de weg heeft gestaan. Volgens Farrell moet de tweede prejudiciële vraag derhalve in die zin worden beantwoord dat „artikel 1 van de Derde richtlijn in voldoende heldere en nauwkeurige bewoordingen rechten verleent en daarom rechtstreekse werking kan hebben".

62. De *Ierse regering* is van mening, hierin gesteund door het *MIBI*, dat een beroep op de rechtstreekse werking van deze richtlijn niet noodzakelijk is, omdat zij de Derde richtlijn juist heeft omgezet. Zonder afbreuk te doen aan dit standpunt, wijst zij er evenwel op dat een dergelijke rechtstreekse werking geenszins uit de reeds aangehaalde beschikking in de zaak Withers kan voortvloeien. Het MIBI betwist een overheidsorgaan te zijn in de zin van de in het arrest Foster [40] geformuleerde criteria; dienaangaande verwijst het MIBI naar zijn privaatrechtelijke rechtsvorm en het feit dat het zijn bevoegdheden op het gebied van de verplichte motorrijtuigenverzekering uitoefent krachtens een met de staat in vrije onderhandelingen gesloten overeenkomst.

39 — „Het aan het hoofdgeding ten grondslag liggende ongeval heeft zich evenwel voorgedaan [...] vóór het verstrijken van de omzettingstermijn die in de Derde richtlijn voor Ierland was bepaald [...]. Deze richtlijn kon door particulieren dus niet worden ingeroepen voor de nationale rechter."

40 — Arrest van 12 juli 1990, Foster (C-188/89, Jurispr. blz. I-3313, punt 18).

63. De *Commissie* herinnert er op haar beurt aan dat particulieren zich tegenover de staat rechtstreeks op bepalingen van een richtlijn kunnen beroepen, voor zover deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Bijgevolg rijst vooraf de vraag of het MIBI in de zin van de in het arrest Foster [41] geformuleerde criteria een overheidsorgaan is. Hiertoe zou het MIBI gelijk moeten kunnen worden gesteld met organisaties of lichamen die onder gezag of toezicht van de staat staan of die over bijzondere, verder gaande bevoegdheden beschikken dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden. De Commissie is van mening dat het MIBI, gelet op zijn bijzondere publieke taak, moet worden beschouwd als een overheidsorgaan. Verder verwijst zij naar een arrest van de Circuit Court (Ierland) die tot een zelfde conclusie zou zijn gekomen. [42]

64. Volgens de Commissie moet vervolgens enkel nog worden nagegaan of de bewoordingen van artikel 1 van de Derde richtlijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn om tegen het MIBI te worden ingeroepen. Zij constateert dat dit artikel voorschrijft dat de verplichte verzekering de wettelijke aansprakelijkheid dekt voor lichamelijk letsel van alle inzittenden van een voertuig behalve de bestuurder, met als uitdrukkelijke uitzondering personen die worden vervoerd in een voertuig waarvan zij wisten dat het gestolen was. Aan de hand van dit artikel kunnen derhalve zowel de begunstigden als de aard van de door de verplichte verzekering gedekte wettelijke aansprakelijkheid worden bepaald. Artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn laat de lidstaten weliswaar een zekere beoordelingsmarge met betrekking tot de inrichting van hun stelsel van verplichte verzekering, maar deze marge is zuiver organisatorisch en heeft geen betrekking op de omvang van de fundamentele verzekeringsplicht. De Commissie geeft het Hof derhalve in overweging om te verklaren dat particulieren zich tegenover de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks op artikel 1 van de Derde richtlijn kunnen beroepen.

41 — Arrest aangehaald in voetnoot 40.

42 — Arrest van 29 oktober 1999, Dublin Bus tegen MIBI.

2. Beoordeling

65. Gelet op de feiten van het hoofdgeding lijkt de verwijzende rechter te willen vernemen of verzoekster zich kan beroepen op artikel 1 van de Derde richtlijn, teneinde de nationale bepalingen buiten toepassing te laten, volgens welke personen die worden vervoerd in een voertuig dat noch voor het vervoer van personen is ontworpen, noch met zitplaatsen is uitgerust, van de waarborg van een verplichte verzekering — en dus van een uitkering van het MIBI — worden uitgesloten.

66. Volgens de rechtspraak [43] kunnen enkel onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige bepalingen door een particulier tegen de staat worden ingeroepen.

67. Artikel 1 van de Derde richtlijn bepaalt dat de verplichte verzekering „de aansprakelijkheid [dekt] voor lichamelijk letsel van de inzittenden van een voertuig, met uitzondering van de bestuurder, ten gevolge van de deelneming van dat voertuig aan het verkeer", met uitzondering van inzittenden die worden vervoerd in een voertuig waarvan zijn weten dat het gestolen is. Aangezien op grond van het betrokken artikel kan worden bepaald wie de begunstigden zijn en wat de aard is van de wettelijke aansprakelijkheid die door de verplichte verzekering moet worden gedekt, blijkt het aan de betrokken particulieren een onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig recht toe te kennen. Deze slotsom wordt niet op losse schroeven gezet door de omstandigheid dat artikel 1 van de Derde richtlijn verwijst naar artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn, dat voorschrijft dat iedere lidstaat „de nodige maatregelen [treft] 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 opeenvolgende richtlijnen hebben de lidstaten weliswaar een bepaalde beoordelingsruimte gelaten bij de toepassing van hun voorschriften op het gebied van de verplichte motorrijtuigenverzekering, maar dat laat onverlet dat deze richtlijnen de inhoud en de omvang hiervan hebben gepreciseerd. De juridische positie van de inzittenden, waarvan de definitie uitsluitend uit het gemeenschapsrecht volgt, kan aan de hand van de drie opeenvolgende richtlijnen worden bepaald.

68. Daarmee resteert een probleem van bijzondere aard dat in de onderhavige zaak voortvloeit uit het feit dat het verongelukte voertuig niet was verzekerd en het slachtoffer, Farrell, schadevergoeding heeft gevorderd bij het MIBI als het erkende orgaan in de zin van artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn.

69. Aangezien het gaat om een privaatrechtelijk lichaam, waarvan de leden de in Ierland op de markt voor motorrijtuigverzekeringen vertegenwoordigde verzekeringsmaatschappijen zijn en dat krachtens een privaatrechtelijke overeenkomst met de staat verbonden is [44] teneinde de taken van het in artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn bedoelde orgaan uit te oefenen, moet worden nagegaan of het MIBI kan worden beschouwd als een overheidsorgaan in de zin van de in het arrest Foster [45] geformuleerde criteria. Volgens het Hof kunnen „justitiabelen op onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige bepalingen van een richtlijn een beroep [...] doen tegenover organisaties of lichamen die onder gezag of toezicht van de staat [staan] of die over bijzondere, verder gaande bevoegdheden [beschikken] dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden". Hieruit volgt, aldus het Hof, dat „tot de rechtssub-

43 — Zie bijvoorbeeld het arrest van 19 januari 1983, Becker (8/81, Jurispr. blz. 53).

44 — Overeenkomst van 21 december 1988 tussen het MIBI en de Minister for the Environment.

45 — Aangehaald in voetnoot 40, punt 18.

jecten tegenover welke een beroep kan worden gedaan op bepalingen van een richtlijn die rechtstreekse werking kunnen hebben, in elk geval, ongeacht zijn juridische vorm, een lichaam behoort dat krachtens een overheidsmaatregel is belast met de uitvoering van een dienst van openbaar belang, onder toezicht van de overheid, en dat hiertoe over bijzondere, verder gaande bevoegdheden beschikt dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden". [46]

70. Deze vraag komt een bijzonder belang toe, voor zover het gemeenschapsrechtelijk kader van de motorrijtuigenverzekering deel uitmaakt van een ouder stelsel [47], waarin veel plaats aan de verzekeraars werd gelaten voor de invoering van nationale bureaus en nationale waarborgfondsen voor motorrijtuigen, zodat de tenuitvoerlegging van het communautaire kader in de lidstaten grotendeels via privaatrechtelijke structuren plaatsvindt.

71. Gelet op de schaarse inlichtingen die de verwijzende rechter met betrekking tot het MIBI heeft verstrekt, is het lastig om reeds nu te beweren dat dit lichaam aan het gezag of het toezicht van de staat is onderworpen en staat het niet vast dat het MIBI beschikt over bijzondere, verder gaande bevoegdheden dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden. Daarentegen staat het buiten kijf dat het MIBI de taken uitoefent van een erkend orgaan in de zin van artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn, dat is belast met de schadeloosstelling van slachtoffers van verkeersongevallen die zijn veroorzaakt door onbekende of niet-verzekerde voertuigen. Deze taak heeft een publiek karakter, aangezien de Tweede richtlijn deze zelf voorschrijft, waarbij het toezicht door de staat door middel van erkenning van de betrokken organisatie — in casu door middel van een overeenkomst — wordt uitgeoefend. [48]

72. Samenvattend ben ik van mening dat het MIBI als erkend orgaan in de zin van artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn, dat de taak heeft gekregen die door de Tweede richtlijn aan bedoelde organen is toegewezen, gelijk kan worden gesteld aan de staat, zodat particulieren zich tegenover de nationale rechterlijke instanties rechtstreeks op artikel 1 van de Derde richtlijn kunnen beroepen.

46 — Ibidem, punt 20.

47 — Zie hierboven punten 23 e.v.

48 — Zie, met betrekking tot de gelijkstelling van een privaatrechtelijk lichaam in de vorm van een beroepsvereniging, met de staat, *Wernicke, S.*, Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden, 2002, blz. 186 e.v. Volgens de auteur is hiervan sprake indien een particulier zodanig met de uitoefening van een ingevolge het gemeenschapsrecht aan de staat opgedragen publieke taak wordt belast dat naar nationaal recht uitsluitend de betrokken particulier voor de uitoefening van die taak bevoegd is (op. cit., blz. 190). De auteur aanvaardt gelijkstelling evenwel enkel voor zover deze noodzakelijk is ten behoeve van de vervulling van de publieke taak. Deze oplossing verdient steun, want zij waarborgt dat in alle lidstaten een beroep kan worden gedaan op heldere en onvoorwaardelijke voorschriften van afgeleid recht, los van de aard van de entiteit die door de staat wordt ingezet ten behoeve van de uitoefening van een publieke taak uit hoofde van het gemeenschapsrecht.

V — Conclusie

73. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

1) Artikel 1 van richtlijn 90/232/EEG van de Raad moet in die zin worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de handhaving door een lidstaat van een nationaal rechtsvoorschrift dat voorziet in een uitsluiting van de verplichte wettelijke-aansprakelijkheidsverzekering van lichamelijk letsel van particulieren die worden vervoerd in een gedeelte van een voertuig dat noch voor het vervoer van personen is ontworpen, noch met zitplaatsen is uitgerust.

2) Artikel 1 van richtlijn 90/232/EEG van de Raad kan door particulieren rechtstreeks tegenover de nationale rechterlijke instanties worden ingeroepen.