Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. BIONDI
van 25 september 2025[1]

Zaak C-490/24

Stichting Koskea, als bewindvoerder van ED
tegen
Nationale Nederlanden Schadeverzekering Maatschappij N.V., handelend onder de naam Reaal Schadeverzekering N.V.

(verzoek van de Hoge Raad der Nederlanden om een prejudiciële beslissing)

„Prejudiciële verwijzing – Verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven – Richtlijn 2009/103/EG – Artikel 12, lid 1 – Schade veroorzaakt door een voertuig – Verzekeringsdekking – Uitsluiting van de door de bestuurder geleden schade overeenkomstig richtlijn 2009/103 – Betrokkenheid van de inzittende bij het ontstaan van de door het voertuig veroorzaakte schade – Gevolgen voor de hoedanigheid van bestuurder – Definitie – Autonoom begrip van het Unierecht – Doelstelling om derden die slachtoffer zijn te beschermen – Rechtszekerheid – Scheidslijn tussen wettelijke aansprakelijkheid en verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid”

1. Door voortdurende technologische ontwikkelingen tracht de mens zich te verlossen van zware of gevaarlijke taken. Zelfrijdende auto’s, die tot voor kort enkel in sciencefictionromans voorkwamen, zijn werkelijkheid aan het worden. Dergelijke auto’s rijden nu al rond in de straten van San Francisco en Peking, en binnenkort ook in Londen[2]. Naar verwachting zal het aantal verkeersongevallen drastisch afnemen als gevolg van het lagere risico op menselijke fouten.

2. Zolang deze afname zich niet heeft voorgedaan, blijft het Unierecht echter een belangrijk instrument om slachtoffers van verkeersongevallen te beschermen, met name via de richtlijnen betreffende de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Zie „Self-driving vehicles set to be on roads by 2026 as Automated Vehicles Act becomes law”, beschikbaar op https://www.gov.uk/government/news/self-driving-vehicles-set-to-be-on-roads-by-2026-as-automated-vehicles-act-becomes-law (voor het laatst geraadpleegd op 18 juni 2025).

aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven [3] (hierna samen: „richtlijnen inzake de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering"). Het Hof is reeds meermaals verzocht om zich uit te spreken over de uitlegging van deze richtlijnen, met name over de definitie van de begrippen „inzittende" [4] of „deelneming aan het verkeer van voertuigen" [5], en wordt met de onderhavige prejudiciële verwijzing voor het eerst verzocht om het begrip „bestuurder" af te bakenen, een kwestie die al vele nationale rechterlijke instanties bezighoudt.

I. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

3. In 2016 bestuurde ED, eiser in het hoofdgeding, een personenbusje van een voetbalvereniging waarin een voormalige trainer van deze vereniging en enkele teamgenoten meereden. ED reed het busje van het terrein van een andere voetbalvereniging naar een derde vereniging om daar een feest te bezoeken. Terwijl het busje van ED ongeveer 70 km/uur reed, trok de trainer, die rechts achterin zat, plotsklaps de handrem aan. Als gevolg daarvan is het busje in een dwarsslip terechtgekomen, waarbij het in botsing is gekomen met verschillende pilaren. De bestuurder en de teamgenoot die naast hem zat, zijn bij het ongeval uit het voertuig geslingerd. De teamgenoot is aan zijn verwondingen overleden. ED raakte zwaargewond en houdt tot op heden ernstig restletsel over aan het ongeval.

4. De voetbalvereniging die eigenaar was van het busje had het busje tegen het risico van wettelijke aansprakelijkheid verzekerd bij Reaal Schadeverzekering NV. De vereniging had tevens bij Nationale Nederlanden Schadeverzekering Maatschappij N.V. (hierna: „Nationale Nederlanden) [6] een schadeverzekering voor inzittenden afgesloten.

5. Voor zijn eigen schade als gevolg van dit ongeval heeft ED via de Stichting Koskea – die thans als zijn bewindvoerder optreedt en zijn belangen behartigt – de aansprakelijkheidsdekking van Nationale Nederlanden ingeroepen. In januari 2020 heeft de advocaat van Nationale Nederlanden aan ED meegedeeld dat er geen dekking was uit hoofde van de schadeverzekering

[3] Richtlijn 72/166/EEG 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 1972, L 103, blz. 1; hierna: „Eerste richtlijn"); Tweede richtlijn 84/5/EEG 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 1984, L 8, blz. 17; hierna: „Tweede richtlijn"); 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 1990, L 129, blz. 33; hierna: „Derde richtlijn"); 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 (PB 2000, L 181, blz. 65; hierna: „Vierde richtlijn"); 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 betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (PB 2005, L 149, blz. 14), en ten slotte richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PB 2009, L 263, blz. 11), waarbij de eerdere richtlijnen zijn gecodificeerd (zie overweging 1 van richtlijn 2009/103), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2021/2118 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2021 (PB 2021, L 430, blz. 1). Aangezien de feiten van het geding dateren van 2016, zal ik in het vervolg van deze analyse in wezen verwijzen naar richtlijn 2009/103 in de oorspronkelijke versie ervan. Bij richtlijn 2009/103 zijn de voorafgaande richtlijnen gecodificeerd, zodat de rechtspraak betreffende deze richtlijnen kan worden toegepast op de uitlegging van de overeenkomstige bepalingen van richtlijn 2009/103 [zie arrest van 10 juni 2021, Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:475, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

[4] Zie bijvoorbeeld arrest van 1 december 2011, Churchill Insurance Company Limited en Evans (C-442/10, EU:C:2011:799, punt 30).

[5] Zie bijvoorbeeld arresten van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146); 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007), en 20 juni 2019, Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517).

[6] Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat Reaal Schadeverzekering NV inmiddels is opgegaan in Nationale Nederlanden.

voor inzittenden, omdat uit het proces-verbaal van de politie over de toedracht van het ongeval bleek dat ED alcohol had gebruikt voordat hij achter het stuur van het busje had plaatsgenomen en dat hij zijn veiligheidsgordel niet droeg. De advocaat heeft er voorts op gewezen dat er evenmin dekking bestond uit hoofde van de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid, aangezien artikel 4, lid 1, van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (hierna: „WAM") het volgende bepaalt: „De verzekering behoeft niet te dekken de aansprakelijkheid voor schade toegebracht aan de bestuurder van het motorrijtuig dat het ongeval veroorzaakt."

6. Deze nationale bepaling strekt tot omzetting in het Nederlandse recht van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103, volgens welke „de in artikel 3 bedoelde 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". [7]

7. Stichting Koskea heeft namens ED tegen Nationale Nederlanden een vordering ingesteld tot verkrijging van schadeloosstelling voor de door ED geleden schade op grond van de verzekering tegen het risico van wettelijke aansprakelijkheid. Daarbij heeft zij in wezen aangevoerd dat ED na het ingrijpen van de trainer in de besturing van het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt, niet meer als bestuurder kon worden beschouwd.

8. De rechtbank Noord-Nederland (Nederland) heeft deze vordering toegewezen en in wezen geoordeeld dat eiser in het hoofdgeding vanaf het moment van het aantrekken van de handrem door de trainer feitelijk niet langer in staat was om het voertuig te besturen en bijgevolg niet meer kon worden beschouwd als de „bestuurder" ervan in de zin van artikel 4, lid 1, WAM.

9. Nationale Nederlanden heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Nederland), dat het vonnis heeft vernietigd en heeft geoordeeld dat ED zijn hoedanigheid van bestuurder niet had verloren door het ingrijpen van de trainer en dat ED de persoon was die aanvankelijk achter het stuur had plaatsgenomen, het voertuig in beweging had gezet en de snelheid en rijrichting had bepaald. Hij hanteerde de bedieningsorganen van dat voertuig en dat werd niet anders doordat de voormalige trainer plotseling aan de handrem trok en daarmee een bestuurshandeling uitvoerde.

10. Daarop heeft Stichting Koskea cassatieberoep ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden, de verwijzende rechter. Deze rechter twijfelt of ED ten tijde van het ongeval nog bestuurder was en of hij niet zou moeten worden beschouwd als inzittende die slachtoffer is, en als zodanig door de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering wordt gedekt. Volgens de verwijzende rechter is aan de orde of artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 aldus moet worden uitgelegd dat de verplichte motorrijtuigenverzekering aansprakelijkheid moet dekken voor de schade van de aanvankelijke bestuurder van het betrokken voertuig in een geval waarin een inzittende heeft ingegrepen in de besturing van dit voertuig en zich door dat ingrijpen een ongeval heeft voorgedaan.

11. Hoewel artikel 4, lid 1, WAM is bedoeld om uitvoering te geven aan de uitzondering van artikel 1 van de Derde richtlijn, thans artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103, wordt in geen van deze bepalingen gedefinieerd wat een „bestuurder" is. Aangezien in artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 een onderscheid wordt gemaakt tussen de bestuurder en andere inzittenden,

[7] Artikel 3, eerste en tweede alinea, van richtlijn 2009/103 luidt als volgt: „Iedere lidstaat treft, onverminderd de toepassing van artikel 5, 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 de in de eerste alinea bedoelde maatregelen vastgesteld."

dient het begrip „bestuurder” te worden gedefinieerd, op wie het algemene beginsel van bescherming door de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid niet van toepassing is.

12. In deze omstandigheden heeft de Hoge Raad der Nederlanden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof, bij beslissing die is ingekomen ter griffie op 12 juli 2024, verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient art. 12 lid 1 gecodificeerde richtlijn 2009/103 zo te worden uitgelegd dat de verplichte verzekering aansprakelijkheid moet dekken voor de schade van de (aanvankelijke) bestuurder in een geval waarin een inzittende ingrijpt in de besturing van het motorrijtuig en zich door dat ingrijpen een ongeval voordoet?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, vloeien uit het Unierecht dan bepaalde eisen voort die de nationale rechter in acht moet nemen bij de vaststelling of een bestuurder als bedoeld in art. 12 lid 1 gecodificeerde richtlijn 2009/103 de hoedanigheid van bestuurder in de omstandigheden van het geval heeft verloren en in aanmerking komt voor de inzittendenbescherming volgens de algemene regel?”

13. Schriftelijke opmerkingen zijn bij het Hof ingediend door Nationale Nederlanden, de Nederlandse regering en de Europese Commissie, die tevens ter terechtzitting van 12 juni 2025 voor het Hof in hun pleidooien zijn gehoord.

II. Analyse

14. Vooraf zij eraan herinnerd dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat „[d]e verplichting om bij wege van een wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering de door motorrijtuigen aan derden veroorzaakte schade te dekken, moet worden onderscheiden van de omvang van die schadeloosstelling uit hoofde van de wettelijke aansprakelijkheid van de verzekerde. Terwijl de verplichte dekking is vastgesteld en gewaarborgd door de regeling van de Unie, wordt de omvang van de schadeloosstelling immers hoofdzakelijk door het nationale recht bepaald”.[8] Daaruit volgt dat de Eerste, de Tweede en de Derde richtlijn er niet toe strekken de wettelijkeaansprakelijkheidsregelingen van de lidstaten te harmoniseren en dat de lidstaten bij de huidige stand van het Unierecht bevoegd blijven om te bepalen welke regeling inzake wettelijke aansprakelijkheid geldt voor ongevallen ten gevolge van de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen.[9]

15. Bovendien heeft het Hof reeds vastgesteld dat de wetgever van de Unie bijvoorbeeld niet had willen verduidelijken welke soort wettelijke aansprakelijkheid inzake de deelneming aan het verkeer van motorvoertuigen – schuldaansprakelijkheid of risicoaansprakelijkheid – de verplichte verzekering moet dekken.[10] Bijgevolg is het de wettelijke aansprakelijkheid zoals van toepassing volgens de voorschriften van het recht van elke lidstaat die krachtens het Unierecht door een verzekering moet worden gedekt, en wel zodanig dat het nuttig effect van de richtlijnen op dit gebied behouden blijft.[11] Omwille van dit nuttig effect heeft het Hof dus geoordeeld dat

[8] Arrest van 10 juni 2021, Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:475, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[9] Zie onder meer arresten van 17 maart 2011, Carvalho Ferreira Santos (C-484/09, EU:C:2011:158, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest Carvalho Ferreira Santos”), en 23 januari 2014, Petillo (C-371/12, EU:C:2014:26, punt 29).

[10] Arrest Carvalho Ferreira Santos (punt 33).

[11] Zie arrest Carvalho Ferreira Santos (punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

deze richtlijnen in de weg staan aan een nationale bepaling die het recht van het slachtoffer op schadeloosstelling automatisch uitsluit of onevenredig beperkt op grond dat het slachtoffer aan het ontstaan van de schade heeft bijgedragen. [12]

16. Aldus heeft de rechtspraak van het Hof de scheidslijn tussen harmonisatie van de wettelijkeaansprakelijkheidsregelingen en harmonisatie van de verzekering tegen deze aansprakelijkheid nog dunner gemaakt. Deze dunne scheidslijn moet voor ogen worden gehouden alvorens de aan het Hof voorgelegde vragen te analyseren.

A. Definitie van het begrip „bestuurder”

17. Bij wijze van uitzondering zal ik mijn analyse beginnen met de tweede prejudiciële vraag. Gelet op het antwoord dat ik in overweging zal geven voor de eerste vraag van de verwijzende rechter is het mijns inziens evenwel niet noodzakelijk dat het Hof antwoord geeft op deze tweede vraag, waarin het wordt verzocht het begrip „bestuurder” in de zin van de richtlijnen inzake de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering te definiëren. De volgende antwoordelementen geef ik derhalve slechts subsidiair.

18. Artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 bevat geen definitie van „bestuurder”. Artikel 1 van deze richtlijn, dat nochtans gewijd is aan definities, is evenmin verhelderend. Geen van de andere richtlijnen inzake de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering verschaft in dit opzicht enige verduidelijking. [13]

19. Aangezien het echter gaat om een begrip dat voorkomt in een bepaling van een richtlijn die niet naar het nationale recht verwijst, moet het begrip „bestuurder” in beginsel – gezien de vereisten van eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel – autonoom en eenvormig worden uitgelegd, rekening houdend met de context van deze bepaling en het doel van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. [14]

20. Wat de context betreft, blijkt uit een onderzoek van richtlijn 2009/103 dat de bestuurder alleen in negatieve zin wordt gedefinieerd: hij is geen inzittende [15], hij is geen voetganger of niet-gemotoriseerde weggebruiker [16] en, a fortiori, geen fietser [17].

21. De bestuurder bevindt zich echter noodzakelijkerwijs in het voertuig. In artikel 1, punt 1, van richtlijn 2009/103 worden voertuigen gedefinieerd als, onder andere, rij- of voertuigen „die door een mechanische kracht kunnen worden gedreven”. Hieruit kan dus worden afgeleid dat de bestuurder in wezen de persoon in het voertuig is die de mechanische kracht van het voertuig in werking stelt.

[12] Zie arrest Carvalho Ferreira Santos (punten 36-38).

[13] In de Eerste richtlijn komt het begrip „bestuurder” helemaal niet voor. Het begrip wordt voor het eerst genoemd in de Tweede richtlijn (zie overweging 9 en artikel 3 van de Tweede richtlijn). In de Derde richtlijn bevat enkel artikel 1 een verwijzing naar de bestuurder. De Vierde richtlijn verwijst naar de bestuurder in de overwegingen 23 en 24 en in artikel 5, lid 4. Tot slot wordt de bestuurder genoemd in overweging 15 en in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2005/14.

[14] Zie in die zin arrest van 3 september 2014, Deckmyn en Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punten 14 en 15). Zie over het vereiste van een eenvormige uitlegging van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen” met name arresten van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punt 31), en 20 juni 2019, Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[15] Zie artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103.

[16] Zie artikel 12, lid 3, van richtlijn 2009/103.

[17] Zie artikel 12, lid 3, van richtlijn 2009/103. Zie tevens arrest van 12 oktober 2023, KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767), voor zover daarin elektrische fietsen worden uitgesloten van het begrip „voertuig” in de zin van die richtlijn.

22. Wat het nagestreefde doel betreft, heeft het Hof er onlangs nog op gewezen dat de bij richtlijn 2009/103 gecodificeerde richtlijnen „de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van verplichte verzekering geleidelijk [hebben] verduidelijkt. Zij beoogden enerzijds het vrije verkeer te waarborgen, zowel van gewoonlijk op het grondgebied van de [...] Unie gestalde motorrijtuigen als van de inzittenden, en anderzijds wilden ze verzekeren dat de slachtoffers van door deze motorrijtuigen veroorzaakte ongevallen een vergelijkbare behandeling kregen, ongeacht de plaats in de Unie waar het ongeval zich heeft voorgedaan. [...] [U]it de overwegingen 2 en 20 van richtlijn 2009/103 [blijkt] dat deze richtlijn in wezen dezelfde doelstellingen nastreeft als voormelde richtlijnen [...]. Uit de ontwikkeling van de Unieregeling inzake de verplichte verzekering blijkt dat de Uniewetgever voortdurend de doelstelling van bescherming van de slachtoffers van door deze voertuigen veroorzaakte ongevallen heeft nagestreefd en versterkt”. [18]

23. Hoewel uit deze doelstelling volgt dat het begrip „slachtoffers” [19] ruim moet worden gedefinieerd, kan op deze doelstelling naar mijn mening, vanwege de expliciete uitsluiting in artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103, geen definitie van het begrip „bestuurder” worden gebaseerd die een potentiële dimensie van slachtoffer omvat.

24. De definitie van „bestuurder” in de zin van deze bepaling moet zich dus ergens tussen, enerzijds, de eerbiediging van de vrijheid van de lidstaten om naar eigen keuze het model van wettelijke aansprakelijkheid vast te stellen [20] en, anderzijds, het behoud van het nuttig effect van deze richtlijn situeren.

25. Om deze definitie nader af te bakenen kan het internationaal recht een nuttig hulpmiddel zijn bij de uitlegging.

26. In artikel 1, onder v), van het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer van 8 november 1968 [21], waarbij alle lidstaten partij zijn, wordt het begrip „bestuurder” bijvoorbeeld gedefinieerd als „degene die een motorvoertuig of enig ander voertuig bestuurt (met inbegrip van een fiets)”. Artikel 8 is specifiek gewijd aan bestuurders en bepaalt dat „[e]lk rijdend voertuig of elk rijdend samenstel van voertuigen [...] een bestuurder [dient] te hebben”, dat „[e]lke bestuurder dient te beschikken over de noodzakelijke lichamelijke en geestelijke vermogens en zowel lichamelijk als geestelijk in staat [dient] te zijn om te sturen”, dat „[e]lke bestuurder van een gemotoriseerd voertuig [...] de nodige kennis en bedrevenheid [dient] te bezitten om het voertuig te kunnen besturen” en dat „[e]lke bestuurder [...] te allen tijde in staat [dient] te zijn om zijn voertuig in zijn macht te hebben”. [22] Interessant genoeg is de bestuurder er, nog steeds overeenkomstig artikel 8, als enige verantwoordelijk voor dat hij te allen tijde in staat is om het voertuig in zijn macht te hebben.

[18] Arrest van 30 april 2025, Nastolo (C-370/24, EU:C:2025:300, punten 37-39 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De doelstelling van bescherming van de slachtoffers, die door richtlijn 2009/103 wordt nagestreefd, is door richtlijn 2021/2118 bevestigd (zie overweging 39 van deze richtlijn).

[19] In richtlijn 2021/2118 wordt de voorkeur gegeven aan het begrip „benadeelden” (zie overweging 2 van die richtlijn. Zie ook het opschrift van artikel 12 in de gewijzigde versie van richtlijn 2009/103).

[20] Dat komt naar voren uit artikel 12, lid 3, laatste alinea, van richtlijn 2009/103. Ook ben ik niet ongevoelig voor het door de Commissie ter terechtzitting voor het Hof aangevoerde argument dat te enge criteria voor de definiëring afbreuk dreigen te doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om de wettelijke aansprakelijkheid zelf te regelen.

[21] *United Nations Treaty Series*, deel 1042, blz. 17.

[22] Zie artikel 8, leden 1, 3, 4 en 5, van het Verdrag van Wenen inzake het wegverkeer van 8 november 1968.

27. Uit al deze elementen kan dus worden afgeleid dat de bestuurder de persoon is die achter het stuur van het voertuig heeft plaatsgenomen en dus toegang heeft tot de essentiële bedieningsorganen van het voertuig waarmee hij de beweging, rijrichting en snelheid ervan kan bepalen.

28. Tot slot voeg ik hieraan toe dat de persoon die achter het stuur heeft plaatsgenomen, om de redenen die ik later in deze conclusie zal toelichten, alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden de hoedanigheid van bestuurder kan worden ontnomen. [23] Hoe dan ook moet het aan de nationale rechterlijke instanties worden overgelaten om op basis van de specifieke feitelijke context van elk van de situaties die aan hen worden voorgelegd te beoordelen wie ten tijde van het ongeval de bestuurder was. Bij deze beoordeling moeten zij ervoor zorgen dat het nuttig effect van richtlijn 2009/103 behouden blijft. [24]

B. Vergoeding van de door de bestuurder geleden schade

29. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of uit artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 volgt dat de in artikel 3 van deze richtlijn bedoelde verplichte verzekering de aansprakelijkheid moet dekken voor de door de bestuurder geleden schade in een geval waarin een inzittende ingrijpt in de besturing van het motorrijtuig en zich door dat ingrijpen een ongeval voordoet.

30. Mijns inziens moet deze vraag ontkennend worden beantwoord.

31. Ter herinnering: artikel 3, eerste alinea, van richtlijn 2009/103 verplicht iedere lidstaat 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.

32. Hoewel de gedekte schade en de voorwaarden van die verzekering worden bepaald in het kader van deze „nodige maatregelen” [25], verduidelijkt richtlijn 2009/103 dat de verzekering materiële schade en lichamelijk letsel moet dekken [26]. Voorts verduidelijkt deze richtlijn nog dat de in artikel 3 bedoelde 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”. [27] Daarentegen moet schade geleden door de familieleden van de bestuurder in beginsel worden gedekt. [28] Tot slot volgt uit artikel 12, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2009/103 dat deze bepaling „geen afbreuk [doet] aan de wettelijke aansprakelijkheid, noch aan het bedrag van de schade”.

[23] Zo is het enkele ingrijpen van een andere persoon dan de bestuurder in de besturing niet voldoende om de bestuurder de hoedanigheid van bestuurder in de zin van richtlijn 2009/103 te doen verliezen. Zoals de Nederlandse regering heeft benadrukt, is het van vitaal belang dat de rechtszekerheid voor slachtoffers wordt gehandhaafd. Indien een bestuurder deze hoedanigheid gemakkelijk kan verliezen, betekent dat omgekeerd immers ook dat een inzittende de hoedanigheid van slachtoffer verliest. Dat zou dus een systeem tot stand brengen waarin verzekeringsmaatschappijen er belang bij hebben om stelselmatig het gedrag van inzittenden in het voertuig ter discussie te stellen, wat de doeltreffendheid van hun schadeloosstelling en dus uiteindelijk hun bescherming zou ondermijnen.

[24] Zie punt 15 supra.

[25] Zie artikel 3, tweede alinea, van richtlijn 2009/103.

[26] Zie artikel 3, vierde alinea, van richtlijn 2009/103.

[27] Artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103. Cursivering van mij.

[28] Zie voor lichamelijk letsel artikel 12, lid 2, van richtlijn 2009/103.

33. Uit een letterlijke uitlegging van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 volgt derhalve dat de Uniewetgever de duidelijke en uitdrukkelijke bedoeling had om *niet te voorzien in* de dekking, via de verplichte verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid, van door de bestuurder geleden schade, ongeacht de oorzaak ervan. De uitsluiting van de bestuurder geldt namelijk voor alle schade, zonder onderscheid, en niet alleen voor schade waarvoor de bestuurder verantwoordelijk is.

34. Uit de formulering van dit artikel volgt voorts dat een voertuig slechts door één enkele bestuurder kan worden bestuurd. [29]

35. De debatten voor het Hof hebben het niet echt mogelijk gemaakt om te achterhalen wat de precieze reden was voor de uitsluiting van schade van de bestuurder van de dekking, die zijn oorsprong vindt in de Derde richtlijn [30], maar redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de regeling betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van voertuigen aanleiding kan geven zoals die op het niveau van de Unie is ingevoerd, berust op een fundamentele tweedeling – een summa divisio – tussen enerzijds de bestuurder, die wordt geacht te hebben besloten het voertuig aan het verkeer te laten deelnemen [31] en dus het risico te hebben genomen, en het voertuig in zijn macht te hebben, en anderzijds de slachtoffers, die de „zwakste partij zijn bij een ongeval" [32], of het nu gaat om voetgangers, inzittenden en tegelijkertijd verzekeringsnemers, eigenaren van het voertuig of familieleden van de bestuurder, de verzekeringsnemer of de eigenaar van het voertuig, ongeacht of zij bewust in het voertuig zijn gestapt en of hun kan worden verweten te hebben bijgedragen aan het ontstaan van de schade [33]. De zwakke positie van inzittenden die slachtoffer zijn van een ongeval zou voortkomen uit hun onvermogen om het ongeval te beïnvloeden. [34] De personen die door de verschillende richtlijnen worden beschermd, zijn dus de slachtoffers van het ongeval, in ruime zin, die worden gedefinieerd door hen te onderscheiden van de bestuurder, die van die hoedanigheid wordt uitgesloten.

36. Zowel vanuit letterlijk als systematisch oogpunt is er alle reden om aan te nemen dat artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 aldus moet worden uitgelegd dat ingrijpen van een inzittende waardoor zich een ongeval voordoet, niet tot gevolg kan hebben dat de bestuurder de hoedanigheid van bestuurder verliest.

37. Een voorstel tot uitlegging van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 die de uitsluiting van vergoeding van de door de bestuurder geleden schade ondersteunt, zelfs in geval van ingrijpen van een inzittende, lijkt mij vanuit teleologisch oogpunt om twee wezenlijke redenen in overeenstemming met het door deze richtlijn nagestreefde doel.

[29] Dit in tegenstelling tot het meervoud dat voor de inzittenden wordt gebruikt.

[30] Zie artikel 1 van de Derde richtlijn. Zie ook arrest van 14 september 2000, Mendes Ferreira en Delgado Correia Ferreira (C-348/98, EU:C:2000:442, punt 26).

[31] Ik neem hier de bewoordingen over die ter terechtzitting door Nationale Nederlanden zijn gebruikt.

[32] Zie overweging 22 van richtlijn 2009/103. Het Hof heeft geoordeeld dat „[d]oor te bepalen dat de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van voertuigen aanleiding kan geven, de aansprakelijkheid dekt voor lichamelijk letsel van alle inzittenden, met uitzondering van de bestuurder, [...] artikel 1 van de Derde richtlijn [...] uitsluitend een onderscheid [maakt] tussen deze bestuurder en de andere inzittenden" (arrest van 30 juni 2005, Candolin e.a., C-537/03, EU:C:2005:417, punt 32).

[33] Zie voor de dekking van letsel van familieleden van de verzekeringsnemer, van de bestuurder of van enig ander persoon die bij een ongeval wettelijk aansprakelijk wordt gesteld artikel 12, lid 2, van richtlijn 2009/103; zie voor de dekking van letsel en materiële schade van voetgangers, fietsers en andere niet-gemotoriseerde weggebruikers artikel 12, lid 3, eerste alinea, van die richtlijn.

[34] Zie met betrekking tot de hoedanigheid van inzittenden van derden die slachtoffer zijn arrest van 19 september 2024, Matmut (C-236/23, EU:C:2024:761, punt 34). Hieruit volgt dat een persoon die verzekerd is om het voertuig te besturen, maar als inzittende meereed op het tijdstip van het ongeval, moet worden beschouwd als inzittende die slachtoffer is in de zin van richtlijn 2009/103 – zie arrest van 19 september 2024, Matmut (C-236/23, EU:C:2024:761, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38. Ten eerste heeft de wetgeving zich ontegenzeggelijk in de richting van een betere bescherming van slachtoffers ontwikkeld [35], maar deze ontwikkelingen zijn tegelijkertijd heel duidelijk gekenmerkt door de – sinds de vaststelling van de Derde richtlijn aanhoudende – uitsluiting van schade van de bestuurder van de werkingssfeer van de verplichte verzekering. De richtlijnen inzake de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering berusten op het beginsel dat alleen schade die aan derden die slachtoffer zijn, is toegebracht door een voertuig dat door een bestuurder wordt bestuurd, door een verplichte verzekering moet worden gedekt. [36] De harmonisatie die door deze richtlijnen is bereikt, heeft geen betrekking op de bestuurder, wiens situatie nog steeds door het nationale recht wordt geregeld.

39. Ten tweede moet de uitsluiting waarin artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 voorziet, strikt in acht worden genomen, juist om de doelstelling te waarborgen die de wetgever met zijn optredens op dit gebied steeds heeft nagestreefd.

40. Hoewel het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de doelstelling om slachtoffers te beschermen zich ertegen verzet dat een nationale regeling het begrip „inzittende" onnodig inperkt [37], lijkt het mij nu te risicovol om voor het begrip „bestuurder" – in de zin van het Unierecht – een opvatting te kiezen die veranderlijk en gesubjectiveerd is en bovenal de slachtoffers zelf indirect in gevaar kan brengen door het mogelijk te maken dat hun de hoedanigheid van inzittende wordt ontnomen. De doelstelling om slachtoffers te beschermen kan alleen worden gewaarborgd indien de regels voorspelbaar blijven en dat kan alleen worden gegarandeerd wanneer de begrippen duidelijk en onveranderlijk zijn. Opgemerkt zij dat de dekking van de schade van de inzittenden in richtlijn 2009/103 er niet van afhankelijk wordt gesteld dat zij niet betrokken zijn bij het ontstaan van de schade. [38]

41. Derhalve moet de kwestie van de dekking door de verplichte verzekering worden losgekoppeld van de kwestie van de aansprakelijkheid voor schade, omdat het Unierecht er niet in is geslaagd de aansprakelijkheid voor schade te harmoniseren. [39] In het belang van de rechtszekerheid en een goede verdeling van de bevoegdheden moet daarom eenvoudigweg, enigszins dualistisch, worden vastgesteld dat richtlijn 2009/103 enerzijds de lidstaten verplicht

[35] Zie punt 22 supra.

[36] Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de lezing van het arrest Carvalho Ferreira Santos. Aan het Hof is toen gevraagd of de richtlijnen inzake de wettelijkeaansprakelijkheidsverzekering in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling die bij een ongeval tussen twee voertuigen waaraan geen van de bestuurders schuld heeft, voorziet in een beperking van de wettelijke aansprakelijkheid van de verzekerde (de bestuurder) op grond van het *geldende nationale stelsel van wettelijke aansprakelijkheid*. De Portugese wettelijke regeling had namelijk tot doel „de wettelijke aansprakelijkheid voor de bij een aanrijding tussen twee motorrijtuigen veroorzaakte schade te verdelen, wanneer geen van de bestuurders schuld heeft" (zie punt 41 van het arrest Carvalho Ferreira Santos) en deze verdeling had noodzakelijkerwijs gevolgen voor de ontvangen schadevergoeding. In de situatie die aan de orde was in het arrest Carvalho Ferreira Santos, was elke bestuurder dus aansprakelijk voor de schade die de ander had geleden (waardoor die ander een derde werd die slachtoffer is) en tegelijk zelf een derde die slachtoffer is. De uitdrukking „het recht van het slachtoffer, in casu de bestuurder" in punt 43 van dat arrest moet in die zin worden begrepen, en deze dubbele hoedanigheid wordt door het Hof uitdrukkelijk benadrukt in punt 45 van dat arrest. In het Portugese rechtsstelsel was ervoor gekozen om deze schijnbare ongerijmdheid op te lossen door te bepalen dat de wettelijke aansprakelijkheid evenredig wordt verdeeld naar verhouding van de mate waarin elk van de voertuigen – om niet te zeggen bestuurder – aan het ontstaan van de schade heeft bijgedragen (zie punt 43 van dat arrest). Het arrest Carvalho Ferreira Santos moet daarom worden gelezen in het licht van de feiten en de toepasselijke nationale bepalingen die destijds aan de orde waren in het hoofdgeding.

[37] Zie arrest van 19 september 2024, Matmut (C-236/23, EU:C:2024:761, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[38] Behalve in het bijzondere geval bedoeld in artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2009/103.

[39] De diversiteit aan modellen die de lidstaten hebben ontworpen, moet behouden blijven. Daar de lidstaten het niet eens zijn geworden over de vaststelling van een gemeenschappelijk stelsel, blijft richtlijn 2009/103 de alom bekende evenwichtsoefening. Sommige lidstaten hebben bijvoorbeeld gekozen voor een model waarbij schade die door het voertuig wordt veroorzaakt, wordt verzekerd via de bestuurder ervan, die de verzekeringnemer is. In dat geval is de bestuurder verzekerd voor schade die aan derden wordt toegebracht door het voertuig dat hij bestuurt. In dergelijke stelsels is goed te zien hoe moeilijk het zou zijn om te accepteren dat de hoedanigheid van bestuurder bij het geringste ingrijpen van een inzittende van het voertuig aan die inzittende kan worden overgedragen. Van de verzekering van de bestuurder kan niet worden verwacht dat zij de schade dekt die de inzittende die heeft ingegrepen in de besturing, heeft veroorzaakt aan de bestuurder, en deze inzittende is waarschijnlijk zelf niet verzekerd in zijn hoedanigheid van bestuurder.

om te bepalen dat de verplichte verzekering de schade moet dekken van inzittenden die slachtoffer zijn en anderzijds niet bepaalt dat die verzekering de schade van de bestuurder moet dekken.

42. De omstandigheden van het ongeval dat aanleiding heeft gegeven tot het geschil in het hoofdgeding zijn tragisch en uiteraard moet voor alle slachtoffers zorg worden gedragen. Toch kan de wens om een soort gerechtigheid in tegenspoed te herstellen geen rechtvaardiging zijn om rechtsnormen en -concepten zo te verdraaien dat zij hun gangbare betekenis verliezen.

43. Volgens richtlijn 2009/103 kan ED niet zowel bestuurder als inzittende zijn van het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt. De trainer die de handrem heeft aangetrokken, kan niet als bestuurder worden beschouwd. Het enkele feit dat de inzittende in de besturing heeft ingegrepen, leidt er niet toe dat hij de hoedanigheid van slachtoffer verliest, omdat dit ingrijpen niet voldoende is om de persoon achter het stuur de hoedanigheid van bestuurder te doen verliezen.

44. In hoeverre het ingrijpen van de inzittende heeft bijgedragen aan het ontstaan van de schade – en hij daarvoor aansprakelijk is – is een vraag die geen betrekking heeft op de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid zoals geregeld in richtlijn 2009/103, maar eerder op de wettelijke aansprakelijkheid zelf[40], die door het nationale recht wordt beheerst[41]. Om de hierboven uiteengezette redenen geef ik in overweging om artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103 aldus uit te leggen dat die bepaling niet vereist dat de verplichte verzekering de schade dekt die door het voertuig aan de bestuurder ervan is toegebracht, zelfs niet indien een inzittende heeft ingegrepen in de besturing van het voertuig.

45. Een uitspraak in die zin houdt niet in dat bestuurders over geen enkele voorziening beschikken, maar vormt een bevestiging tegenover de lidstaten dat het hun verantwoordelijkheid is om een verzekeringsstelsel tot stand te brengen dat de schade van bestuurders dekt.[42]

III. Conclusie

46. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Hoge Raad der Nederlanden te beantwoorden als volgt:

„Artikel 12, lid 1, van richtlijn 2009/103/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid

moet aldus worden uitgelegd dat

de schade die de bestuurder van een voertuig bij een verkeersongeval lijdt, niet wordt gedekt door de verplichte verzekering waarin deze richtlijn voorziet, zelfs niet indien een inzittende heeft ingegrepen in de besturing van het voertuig waardoor het ongeval zich heeft voorgedaan."

[40] Zoals mijns inziens reeds voortvloeit uit punt 24 van het arrest van 30 juni 2005, Candolin e.a. (C-537/03, EU:C:2005:417).

[41] Zie arrest van 10 juni 2021, Van Ameyde España (C-923/19, EU:C:2021:475, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[42] Een dergelijk stelsel zal waarschijnlijk uitsluitingsbepalingen bevatten, zoals het geval is bij de schadeverzekering voor inzittenden die is afgesloten om de schade van ED te dekken. Het lijkt er dan ook op dat de enige optie voor ED is om eventueel de trainer aansprakelijk te stellen (zie punt 11 van de schriftelijke opmerkingen van de Nederlandse regering).