



Datum van inontvangstneming : 28/08/2015

**Zaak C-413/15**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

27 juli 2015

**Verwijzende rechter:**

Supreme Court (Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

12 mei 2015

**Verzoekende partij in eerste aanleg**

Elaine Farrel

**Appellant:**

Motor Insurers Bureau of Ireland (MIBI)

**Verwerende partijen:**

De Minister for the Environment, Ierland en de Attorney General

---

**SUPREME COURT**

[Omissis]

**BESCHIKKING VAN 12 MEI 2015 TOT VERWIJZING NAAR HET HOF  
VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE KRACHTENS ARTIKEL 267  
VAN HET VERDRAG**

**[Or. 1]**

Aangezien [het Motor Insurers Bureau of Ireland (hierna: „MIBI”) op 13 mei 2008] een beroepschrift heeft neergelegd [tegen] het vonnis en de beschikking van de High Court [(Ierland) van 14 februari 2008 waarbij aan Elaine Farrel] toestemming is verleend om in rechte schadevergoeding te vorderen van [het MIBI] [omissis],

[en aangezien het MIBI] vernietiging van dat vonnis en die beschikking [vordert] en in plaats daarvan

- 1 a) een beschikking/verklaring voor recht dat [het MIBI] geen overheidsorgaan is en derhalve niet een lichaam jegens hetwelk de Derde richtlijn 90/232/EEG [omissis] rechtstreekse werking zou kunnen hebben;
- b) [Elaine Farrel] derhalve geen schadevergoeding kan vorderen van [het MIBI],
- 2) [omissis]
- 3) [omissis],

[en gezien] de feiten en de procedure als uiteengezet in de bijlage dezer,

**[Or. 2]**

Aangezien dit gerecht voorts constateert dat bij de berechting van het geschil tussen de partijen in dit beroep vragen rijzen betreffende de juiste uitlegging van enige bepalingen van het recht van de Europese Unie, te weten van richtlijn 90/232/EEG van de Raad van 14 mei 1990, richtlijn 84/5/EEG van de Raad van 30 december 1983 en richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972,

**HEEFT BESLIST** om het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen [omissis]:

„1. Moet de in het arrest Foster e.a. (zaak C-188/89[, EU:C:1990:313]) in punt 20 omschreven toets om te bepalen wanneer er van een overheidsorgaan van een lidstaat sprake is, aldus worden uitgelegd dat de elementen van die toets

- a) cumulatief of
- b) alternatief

moeten worden toegepast?

2. Wanneer de in het arrest Foster e.a. (zaak C-188/89[, EU:C:1990:313]) genoemde afzonderlijke aspecten kunnen worden beschouwd als alternatieve factoren waarmee bij de vorming van een totaaloordeel rekening dient te worden gehouden, is er dan een fundamenteel beginsel dat ten grondslag ligt aan de in dat arrest genoemde afzonderlijke factoren, dat een gerecht dient toe te passen bij de motivering van zijn oordeel of een specifiek orgaan als overheidsorgaan valt aan te merken?

3. Volstaat het dat een lidstaat, met het kennelijke oogmerk om aan zijn Europeesrechtelijke verplichtingen te voldoen, een brede verantwoordelijkheid heeft overgedragen aan een orgaan, om dat orgaan als overheidsorgaan van die lidstaat aan te merken, of is daarenboven vereist dat een dergelijk orgaan a) beschikt over bijzonder bevoegdheden of b) optreedt onder direct toezicht of directe supervisie van die lidstaat?"

en verzoekt genoemd Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing ter zake **EN GELAST** dat de verdere behandeling van de zaak wordt geschorst tot dat Hof een prejudiciële beslissing over de gestelde vragen zal hebben genomen [omissis]

**[Or. 3]**

[Omissis]

[Bijlage]

### **Uitspraak [omissis] van 12 februari 2015**

- 1 Dit is een verzoek van de Supreme Court om een prejudiciële beslissing op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Supreme Court ziet zich in de onderhavige procedure gesteld voor de vraag of [omissis] het Motor Insurers' Bureau of Ireland (hierna: „MIBI”) in de zin van het acquis communautaire moet worden aangemerkt als overheidsorgaan, met name gelet op de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Tussen partijen [omissis] staat vast dat, afhankelijk van het juiste antwoord op die vraag, hetzij het MIBI, dat het onderhavige beroep bij de Supreme Court heeft ingesteld, hetzij de Minister for the Environment, Ierland en de Attorney General, verweerders in beroep, aansprakelijk zullen zijn voor vergoeding van de schade geleden door Elaine Farrel, verzoekster in het oorspronkelijke geding voor de High Court, die echter niet heeft deelgenomen aan de beroepsprocedure. Deze vraag is gerezen in omstandigheden waarin vaststaat dat Ierland zijn verplichting om de bepalingen van een richtlijn op juiste wijze en tijdig om te zetten in nationaal recht, niet is nagekomen. Het MIBI is een geregistreerd lichaam dat is opgericht om op die richtlijn gebaseerde vorderingen te behandelen, in het bijzonder schadevorderingen in zaken als de onderhavige, waarin de bestuurder van een voertuig weliswaar aansprakelijk is, maar niet verzekerd en evenmin in staat om uit eigen middelen vergoeding te betalen aan een persoon als Elaine Farrel, die gewond is geraakt in een verkeersongeval. Alan Whitty, de bestuurder in kwestie, heeft niet deelgenomen aan de beroepsprocedure. **[Or. 4]**
- 2 Als vaststaand heeft te gelden dat de verplichting tot loyale samenwerking, thans geconsolideerd in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, meebrengt dat wanneer een richtlijn rechten aan particulieren toekent die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, en het achterwege blijven van geschikte en tijdige uitvoeringsmaatregelen schade berokkent aan particulieren, de lidstaat hiervoor aansprakelijk kan worden gehouden (zie de arresten Francovich,

C-479/93, [EU:C:1995:372,] Jurispr. blz. I-03843; Becker, 8/81, [EU:C:1982:7,] Jurispr. blz. 53; Kampelmann e.a., C-253/96 tot en met C-258/96, [EU:C:1995:372,] Jurispr. blz. I-6907, punt 37, en Meiland Azewijn, C-292/02, [EU:C:2004:499,] Jurispr. blz. I-7905, punt 57). In casu rustte op Ierland de, niet tijdig nagekomen, verplichting tot uitvoering van een richtlijn die verlangt dat alle inzittenden van motorrijtuigen worden gedekt door de verzekering van de bestuurder daarvan.

### **Achtergrond**

- 3 Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds heeft geoordeeld in zijn arrest Farrel (zaak C-356/05, [EU:C:2007:229,] Jurispr. blz. I-03067), heeft Ierland de relevante bepalingen van de 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 [omissis] (hierna: „Derde richtlijn”), wat de verplichting van artikel 1 daarvan betreft, niet op behoorlijke wijze in nationaal recht omgezet. Die verplichting hield in om te voorzien in aansprakelijkheid „voor lichamelijk letsel van de inzittenden” van een voertuig. Deze verplichting krachtens de Derde richtlijn was een uitbreiding van bestaande vereisten van 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 [omissis] (hierna: „Eerste richtlijn”). Artikel 3 van de Eerste richtlijn legde aan iedere lidstaat de verplichting op 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. Verder bepaalde artikel 1, lid 4, van de 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 [omissis] (hierna: „Tweede richtlijn”): „Elke lidstaat stelt een orgaan in of erkent een orgaan dat tot taak heeft materiële schade en lichamelijk letsel, die zijn veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig of een voertuig waarvoor niet aan de in lid 1 bedoelde verzekeringsplicht is voldaan, ten minste binnen de grenzen van de verplichte verzekering te vergoeden.” In Ierland is dat orgaan het MIBI.
- 4 De onderhavige procedure is een uitvloeisel van een ongeval op 26 januari 1996 waarbij Elaine Farrel gewond raakte als inzittende achter in de bestelwagen die werd bestuurd door Alan Whitty. Aldoor heeft vastgestaan dat dit ongeval de schuld was van Alan Whitty, die derhalve aansprakelijk was voor de vergoeding van haar schade. Hij was hiertegen echter niet verzekerd en had evenmin de financiële middelen om haar te vergoeden voor het door haar geleden letsel. Ten tijde van het ongeval bestond er in Ierland geen wettelijke verplichting voor

bestuurders om zich te verzekeren tegen letselschade van een inzittende van een rijtuig wanneer deze was gezeten op de vloer van een bestelwagen die niet was uitgerust met zitplaatsen. Dit was het geval met Elaine Farrel toen het door Alan Whitty bestuurde voertuig verongelukte. Dit maakte hem niet strafbaar, omdat de verzekeringsplicht die de Derde richtlijn voor zulke omstandigheden voorschrijft, op dat tijdstip nog niet was omgezet in het Ierse recht. **[Or. 5]**

- 5 Dit is de tweede prejudiciële verwijzing in deze zaak. In het arrest Farrel (zaak C-356/05[, EU:C:2007:229]) beantwoordde het Hof twee vragen van de High Court, het gerecht in eerste aanleg in deze zaak. De eerste vraag betrof de verzekeringsverplichting in de omstandigheden in kwestie, en de tweede vraag betrof de mogelijkheid voor particulieren in de situatie van Elaine Farrel om zich op de relevante bepalingen van de richtlijnen te beroepen indien Ierland deze niet naar behoren in nationaal recht zou hebben omgezet. Na onderhandelingen tussen de partijen is aan Elaine Farrel een passend bedrag betaald als vergoeding voor haar letselschade. De strijdvraag voor de High Court in eerste aanleg en in beroep voor de Supreme Court is, welke van beide partijen in het beroep de betaalde schadevergoeding dient te dragen: de partij die het beroep heeft ingesteld, te weten het MIBI, dan wel de feitelijke verweerders in beroep, de Minister for the Environment, Ierland en de Attorney General. Het antwoord op die vraag, die eveneens is gerezen in verschillende andere zaken, hangt ervan af of het MIBI als orgaan van de Ierse overheid moet worden aangemerkt.
- 6 Het is dienstig om stil te staan bij de identiteit van de partijen [in het oorspronkelijke geding in eerste aanleg]. De verzoekende partij is Elaine Farrel, die op het moment van het ongeval gezeten was op de vloer achter in een bestelwagen die niet was uitgerust met zitplaatsen en werd bestuurd door de eerste verweerder Alan Whitty, eigenaar en bestuurder van dat voertuig, die geen verzekering had. Hij heeft niet de financiële middelen om Elaine Farrel uit eigen zak te vergoeden. Hij verloor de macht over de bestelwagen op de openbare weg, waardoor de wagen op een muur inreed en Farrel gewond raakte. De tweede, de derde en de vierde verweerder zijn de Minister for the Environment, Ierland en de Attorney General. Deze verweerders zijn in feite de lidstaat, die wordt aangesproken om de schade van verzoekster te vergoeden omdat hij in gebreke is gebleven bij de genoemde omzetting. De vijfde verweerder is het MIBI, het orgaan waaraan uit hoofde van een overeenkomst met de Ierse staat, als hieronder nader beschreven, de bijzondere verantwoordelijkheid is gegeven om in overeenstemming met de Tweede richtlijn een vergoeding uit te keren aan de slachtoffers van verkeersongevallen waarbij de bestuurder niet verzekerd was of niet geïdentificeerd kon worden. [Omissis].
- 7 Aan dit gerecht zijn in het beroep geen nadere gegevens verstrekt over het bedrag of de regeling die partijen zijn overeengekomen met betrekking tot de uitkering van een vergoeding aan Elaine Farrel. In geschil is in feite slechts de vraag welke van de twee actieve verweerders in de zaak aansprakelijk moet worden gehouden: het MIBI, als appellant voor de Supreme Court, of de feitelijke verweerder, de

Minister for the Environment, Ierland en de Attorney General. Dit zijn de enige partijen in de procedure die nog belang hebben bij de uitkomst ervan. De beslissing over de aansprakelijkheidsvraag hangt ervan af of het MIBI, waarop volgens Ierland de aansprakelijkheid hoort te rusten nadat de Ierse staat in gebreke was gebleven om de richtlijn naar behoren om te zetten, als orgaan van de lidstaat moet worden aangemerkt. **[Or. 6]** [Omissis] Zou de Ierse staat aansprakelijk worden gehouden, dan is volgens verweerder het MIBI de partij die de schade behoort uit te keren, aangezien dit een orgaan van de Ierse staat is. Indien het inderdaad een orgaan van de Ierse staat is, dan is het MIBI [omissis] aansprakelijk en niet verweerders, die de Ierse staat als rechtspersoon vertegenwoordigen. De aansprakelijkheid voor de uitkering van schadevergoeding aan Elaine Farrel en anderen in haar situatie hangt ervan af of volgens het Europese recht het MIBI een orgaan is van Ierland als lidstaat. In eerste aanleg oordeelde de High Court [omissis] [(Ierland)] dat het MIBI een overheidsorgaan is en verklaarde deze partij derhalve aansprakelijk voor vergoeding van de schade van Elaine Farrel (*Farrel v Whitty and Others* [2008] IEHC 124). Tegen dit vonnis heeft het MIBI beroep ingesteld bij de Supreme Court. In deze verwijzing is het dienstig om een feitelijke en juridische beschrijving te geven van de oorsprong en de werking van het MIBI bij zijn optreden jegens inzittenden die slachtoffer zijn geworden van verkeersongevallen waarbij de verantwoordelijke bestuurder onverzekerd was of niet geïdentificeerd kon worden, en bij de uitkering van vergoeding aan hen.

### **Het Motor Insurers Bureau of Ireland**

- 8 Het MIBI werd oorspronkelijk in november 1954 na langdurige onderhandelingen in het leven geroepen om gevolg te geven aan een afspraak tussen het Department of Local Government en de maatschappijen die in Ierland motorrijtuigverzekeringen aanboden. De verzekeringsmaatschappijen gingen akkoord met de oprichting van een orgaan dat de uiteindelijke aansprakelijkheid zou aanvaarden wanneer een weggebruiker werd verwond door een niet verzekerde bestuurder of waarvan de identiteit, omdat hij was doorgereden, later niet kon worden vastgesteld. Het MIBI is een lichaam zonder aandelenkapitaal waarvan de aansprakelijkheid is beperkt tot een gegarandeerd bedrag. De oprichtingsakte en de statuten dateren van juni 1946, maar het MIBI nam de taken in kwestie pas in 1954 op zich. Er hebben ettelijke wijzigingen plaatsgevonden in de overeenkomst tussen Ierland en de verzekeraars betreffende de omvang van de taken en bevoegdheden van het MIBI.
- 9 De overeenkomst van 21 december 1988 is de versie die van kracht was op 26 januari 1996, toen het ongeval gebeurde. Hierin verving de Minister for Transport (minister van Verkeer) de Minister for Local Government (minister voor Decentralisatie) als vertegenwoordiger van de staat als contractspartij. Volgens clause 2 kan het MIBI in rechte worden opgeroepen door eenieder die schadevergoeding vordert [van] een onverzekerde of ongeïdentificeerde bestuurder en kan het ook worden opgeroepen als medeverweerder. Het MIBI kan als enig verweerder worden opgeroepen door een eiser die zich ten eigen behoeve

op die overeenkomst wil beroepen. Aangezien het MIBI normaliter niet verantwoordelijk is voor het besturen van motorrijtuigen, zou het niet de aangewezen verweerder zijn in zaken betreffende gevaarlijk rijgedrag op de openbare weg. Krachtens genoemde particuliere overeenkomst kan het MIBI echter optreden als verweerder [samen] met een onverzekerde bestuurder waarvan de identiteit bekend is, of als enig verweerder wanneer de identiteit van de bestuurder niet is vastgesteld. Wat belangrijker is, een verzoeker met letselschade kan van het MIBI nakoming vorderen van de overeenkomst tussen Ierland en de verzekeraars ondanks dat die verzoeker geen partij was bij de overeenkomst tussen de staat en het MIBI. [Omissis]. Alleen de staat en de verzekeraars die motorrijtuigverzekeringen aanbieden in Ierland zijn partij bij de overeenkomst. Clausule 3 van de overeenkomst legt de voorwaarden vast waaronder het MIBI aansprakelijk kan worden gehouden, zoals het vereiste van kennisgeving en het recht op informatie. Clausule 4 bevat de toezegging van het MIBI om de slachtoffers van onverzekerde of ongeïdentificeerde bestuurders te betalen. De aansprakelijkheid van het MIBI ontstaat wanneer een vonnis niet binnen 28 dagen volledig wordt nagekomen, maar enkel wanneer dit betrekking heeft op „aansprakelijkheid voor letsel aan een persoon of schade aan eigendom die moet zijn gedekt door een goedgekeurde verzekeringspolis in de zin van Section 56 van de [Road Traffic] Act [1961]”. Zoals eerder aangegeven, was Alan Whitty naar Iers recht niet verplicht om zich te verzekeren tegen zijn aansprakelijkheid voor het letsel van Elaine Farrel, omdat zij behoorde tot een categorie personen die weliswaar onder de Derde richtlijn vielen, maar wier rechten niet waren omgezet in het Ierse recht. Dit is de kern van de onderhavige verwijzing. **[Or. 7]** [Omissis].

- 10 Clausule 10 van de overeenkomst staat het MIBI toe een schikking te treffen in een procedure waarvan het overeenkomstig clause 3 in kennis is gesteld. Het MIBI kan de verzoeker die door de schuld van een ander letselschade heeft opgelopen, volledige uitkering van de gevorderde vergoeding aanbieden, inclusief de geraamde kosten tot de dag van het aanbod; indien het aanbod wordt aanvaard, is het MIBI van zijn aansprakelijkheid bevrijd. De verzoeker kan het aanbod weigeren, in welk geval de zaak voorkomt. Wanneer de rechter een hoger bedrag toewijst, wordt het verschil tussen de schade en de kosten toegevoegd aan het bedrag dat het MIBI aan de verzoeker moet betalen.
- 11 Er is geen wettelijke of andere publiekrechtelijke bepaling op grond waarvan het MIBI zou moeten optreden voor de onverzekerde of onbekende bestuurder. Alle rechten die er kunnen zijn, vinden hun grondslag in de overeenkomst tussen het MIBI en de minister. Wanneer er sprake is van een onverzekerde bestuurder zal het MIBI trachten hiermee overeenstemming te bereiken ten einde de zaak hetzij door schikking hetzij voor de rechter af te doen. Het MIBI zal de onverzekerde bestuurder benaderen en deze om een mandaat verzoeken teneinde in zijn processuele rechten en zijn recht om te schikken te treden. Wanneer dit mandaat tot stand komt, behandelt het MIBI de zaak op dezelfde wijze als een verzekeringsmaatschappij die namens een verzekerde bestuurder verweer voert tegen een claim [omissis]. Wanneer de onverzekerde bestuurder geen



overeenkomst met het MIBI wenst, dan lijkt het MIBI gewoon toch voor de onverzekerde bestuurder op te treden. [Omissis] [A]ls medeverweerder zal het MIBI ieder mogelijk verweer voeren tegen de aantijging van gevaarlijk rijden en zal het ook de omvang van de schadevergoeding betwisten waarop de verzoeker recht meent te hebben. Het MIBI zal vervolgens trachten die schade te verhalen op de onverzekerde bestuurder, ook al heeft die bestuurder geen mandaat heeft getekend. Dit optreden van het MIBI wordt geacht te zijn gebaseerd op het leerstuk van de ongerechtvaardigde verrijking. Het MIBI beschikt niet over een wettelijke bevoegdheid voor deze handelswijze; de enig kenbare grondslag is de overeenkomst tussen het MIBI en de minister. [Omissis] Wanneer de identiteit van de bestuurder niet kan worden vastgesteld, zoals wanneer de bestuurder wederrechtelijk doorrijdt na een ongeval zonder hiervan aangifte te doen, kan het MIBI de hoofdverantwoordelijke niet bewegen om zijn processuele rechten en recht om te schikken over te dragen. Het MIBI [omissis] voert de procedure niettemin voor de rechter of treft een schikking als verweerder, alsof het die bevoegdheid wel had. Voor zover Ierland deze juridisch onbestreden situatie heeft laten voortduren, berust dit niet op wetgeving maar op de algemene regeringsbevoegdheid van de staat. Het MIBI spreekt onverzekerde bestuurders dikwijls in rechte aan om verhaal te halen voor schadevergoedingen en andere proceskosten die het voor hen heeft gemaakt, en wanneer die bestuurder een mandaat heeft ondertekend is er een toereikende juridische basis. Wanneer er geen overeenkomst met een onverzekerde bestuurder is gesloten, dan kan een vordering worden gebaseerd op algemene beginselen van schadevergoedingsrecht, mits het MIBI een juridische verplichting heeft om in te grijpen en de zaak over te nemen. De enig mogelijke basis hiervoor is de overeenkomst met de minister. Degene die het verlies lijdt door de betaling van schadevergoedingen en proceskosten is echter het MIBI, en wel op grond van de overeenkomst met de minister. **[Or. 8]**

- 12 Er zijn nog twee overeenkomsten, [van] 31 maart 2004 en 29 januari 2009, gesloten tussen de minister namens de Ierse staat en de verzekeraars. Behoudens enige kleine wijzigingen zijn deze gelijklopend aan de zojuist beschreven overeenkomst. De wijzigingsovereenkomsten herstelden ten eerste de tekortkomingen op het punt van de aansprakelijkheid met betrekking tot inzittenden achterin bestelwagens die niet met zitplaatsen zijn uitgerust, en ten tweede die met betrekking tot inzittenden die in redelijkheid hadden moeten weten – dus niet werkelijk wisten – dat een voertuig gestolen was. Hiermee is het Ierse recht in overeenstemming gebracht met de richtlijnen.

### **De financiering van het MIBI en de voorwaarden voor het aanbieden van motorrijtuigenverzekeringen**

- 13 Het MIBI wordt gefinancierd op basis van afspraken tussen de verzekeringsmaatschappijen die in Ierland aansprakelijkheidsverzekeringen voor motorrijtuigen aanbieden. Die verzekeraars dragen hetzij bij aan een algemeen fonds of worden de verbonden verzekeraar („connected insurer”), die namens het MIBI de feitelijke afhandeling van de zaak op zich neemt en de schadevergoeding

en de kosten voldoet. Wat verzekeringsmaatschappijen een „verbonden verzekeraar” noemen valt te bepalen, bij voorbeeld wanneer de onverzekerde bestuurder voorheen verzekerd was maar de verzekering heeft laten verstrijken. De afspraken over de financiering zijn echter interne aangelegenheden van de verzekeringsmaatschappijen. De prijzen waartegen motorrijtuigenverzekeringen aan het publiek worden aangeboden zijn gebaseerd op de schattingen van de verzekeringsmaatschappijen van de kosten van de verzekering en van de bijdrage aan het MIBI waarvoor zij verwachten te worden aangesproken. Het publieke gezicht van het MIBI is dat van het lichaam met de uitsluitende verantwoordelijkheid voor de vergoeding van de slachtoffers van verkeersongevallen waarbij de verantwoordelijke bestuurder niet is verzekerd of niet kan worden geïdentificeerd. Het MIBI treedt in die situatie in de plaats van de bestuurder en behandelt de zaak alsof het de bestuurder was, of biedt een door het MIBI passend geachte vergoeding voor geleden schade en kosten aan bij wijze van schikking.

- 14 Om motorrijtuigenaansprakelijkheidsverzekeringen aan te mogen bieden in Ierland, moeten verzekeraars lid zijn van het MIBI. Section 56 van de Road Traffic Act 1961 (wegenverkeerswet; hierna: „Act 1961”) verplicht elke gebruiker van een motorvoertuig zich te verzekeren voor in de openbare ruimte aan derden toegebracht letsel of schade. De Act 1961 maakte het mogelijk dat de in Section 65 §1 omschreven „uitgezonderde personen” van verzekeringsdekking waren uitgesloten. Deze uitsluiting van inzittenden van bedrijfsvoertuigen die – als eerder beschreven – niet waren uitgerust met zitplaatsen achterin, van de verplichting van bestuurders in Ierland om zich te verzekeren tegen hun eigen gevaarlijke rijgedrag, deed het vraagstuk rijzen dat de aanleiding is geweest tot de onderhavige zaak. Het MIBI is een privaatrechtelijk lichaam. Het wordt niet gefinancierd door de Ierse overheid maar door verzekeraars in overeenstemming met de bepalingen van de overeenkomst. Deelname aan het MIBI is voor de aspirantaanbieders van verzekeringen echter niet vrijwillig. Section 78 van Act 1961 [omissis] schrijft voor dat verzekeraars die motorrijtuigverzekeringen aanbieden in Ierland lid moeten zijn van het MIBI. De verzekeraars zijn dus lid van het MIBI en als zodanig gebonden door de overeenkomst tussen het MIBI en Ierland. Op grond van de afspraken tussen deze verzekeraars verschaffen zij het MIBI de middelen voor zijn administratieve kosten, de uitkering van vergoedingen aan verzoekers met letselschade en de betaling van de juridische kosten waarvoor zij aansprakelijk zijn of die het MIBI heeft gemaakt. De oprichtingsakte en de statuten kan het MIBI enkel wijzigen met de toestemming van de bevoegde minister. Dat is echter geen bijzondere bevoegdheid, aangezien deze beperking krachtens Section 28 van de Companies Act 1963 geldt voor alle lichamen waarvan de aansprakelijkheid is beperkt tot een gegarandeerd bedrag.
- 15 Van tijd tot tijd is het nodig de overeenkomst tussen de minister – als vertegenwoordiger van de Ierse staat – en het MIBI te wijzigen. Dit was met name het geval ten gevolge van de eis om de uitsluiting van schadevergoeding te beperken tot inzittenden die wisten dat een auto was gestolen, terwijl de beperking

gold voor inzittenden die dit wisten of behoorden te weten, en ten gevolge van de eis dat ook passagiers gezeten op de vloer van bestelwagens die niet met zitplaatsen zijn uitgerust, recht op vergoeding hebben. Telkens wanneer een wijziging nodig is, stemt het MIBI daarin toe en blijven de verzekeraars lid van het MIBI. Bij gebreke van overeenstemming over een wijziging die nodig is om aan te sluiten bij ontwikkelingen in het nationale recht of Europese verplichtingen, blijft de eerdere overeenkomst gelden met betrekking tot de motorrijtuigverzekeraars die daarbij al partij waren. **[Or. 9]** Wanneer verzekeraars niet instemmen met een wijziging in de bepalingen van de overeenkomst tussen het MIBI en Ierland kunnen zij hun lidmaatschap van het MIBI beëindigen. In dat geval hebben zij geen recht meer op een vergunning voor het aanbieden van motorrijtuigenverzekeringen in Ierland. Minder duidelijk is, wat er zou gebeuren wanneer de aanbieders van zulke verzekeringen in Ierland die lid zijn van het MIBI collectief zouden besluiten niet in te stemmen met een wijziging van de MIBI-overeenkomst.

### **Het vonnis van de High Court**

- 16 [De High Court (Ierland)] onderzocht de vraag of het MIBI een orgaan van de Ierse overheid is en beantwoordde de vraag bevestigend. Dit betekent dat de aan verzoekster in de onderhavige zaak betaalde schadevergoeding, evenals de vergoeding in andere overeenkomstige zaken uit het relevante tijdvak, niet betaald moet worden door Ierland maar door het MIBI. De motivering [omissis] van de beslissing in de zaak is gepubliceerd op [www.courts.ie](http://www.courts.ie) als *Farrel v Whitty* [2008] IEHC 124, en moge voldoende blijken uit het volgende fragment:

„12.9 Hoewel buiten twijfel staat dat het MIBI naar de vorm [een] particulier lichaam is, waarvan de aansprakelijkheid is beperkt tot een gegarandeerd bedrag, ben ik van mening dat er in de praktijk sprake is van een aanzienlijke mate van toezicht en invloed door de staat. Het wezenlijke karakter van de verplichting die de overeenkomst van 1988 behelst, is te vinden in clause 4, § 1, volgens welke het Bureau gehoor zal geven aan vonnissen met betrekking tot de aansprakelijkheid voor lichamelijk letsel of vermogensschade die gedekt zou worden door een volgens Section 56 van [Act 1961] goedgekeurde verzekeringspolis, [wanneer] het gebruik van het voertuig feitelijk niet was gedekt door een verzekering. Vaststaat dat hieronder ook wijzigingen zijn begrepen die later, tijdens de looptijd van de overeenkomst, zijn aangebracht. Indien dit juist is, verkeert de staat in de positie dat hij de omvang van de taken van het Bureau kan uitbreiden. Dit moet hoe dan ook als een belangrijke factor van toezicht worden beschouwd.

12.10 Ik aanvaard natuurlijk dat de staat op een voorbehoud na, zeker in zijn uitvoerende hoedanigheid, niet kan dicteren hoe het MIBI individuele zaken behandelt. Op deze algemene situatie bestaat echter een belangrijke uitzondering. Clause 3, § 7, betreft de verplichting van een verzoeker om alle redelijke stappen te ondernemen tegen een persoon bij wie verhaal zou

kunnen worden gehaald, en bepaalt dat bij onenigheid over de redelijkheid van een bepaalde stap, de zaak wordt voorgelegd aan de Minister for the Environment, wiens besluit definitief is. Het is zeker een ongebruikelijk beding in een overeenkomst, dat bij onenigheid een van beide partijen uitmaakt hoe het geschil moet worden opgelost.

13.1 Mijns inziens heeft deze bepaling een aanmerkelijk andere aard dan de bepaling in de Engelse overeenkomst, waar een door de Secretary of State uit een panel van de Queen's Counsel gekozen arbiter wordt aangewezen, om een zaak te behandelen wanneer een eiser niet tevreden is met het bedrag van de aangeboden schadevergoeding.

13.2 Een verdere aanwijzing van de omvang van de werkelijke overheidscontrole is, dat wijzigingen van de oprichtingsakte en de statuten van het MIBI de toestemming behoeven van de Minister for Employment and Enterprise (minister van Werkgelegenheid en Bedrijfsleven).

13.3 Een ander aspect verdient de aandacht, als illustratie dat het MIBI niet een standaard particulier lichaam is dat op vrijwillige basis verplichtingen aangaat. Volgens Section 78 van de [Act 1961] [omissis] moet een onderneming om een goedgekeurde verzekeringspolis te kunnen aanbieden, lid zijn van het Motor Insurance Bureau of Ireland. Wellicht nog ongebruikelijker is, dat een lichaam pas in aanmerking komt voor een vrijstelling, waarmee het wordt ontheven van de wettelijke verzekeringsverplichting, wanneer het toezegt vorderingen van derden met betrekking tot motorrijtuigen te behandelen volgens overeenkomstige voorwaarden als die van de overeenkomst tussen de minister en het Motor Insurance Bureau of Ireland. **[Or. 10]**

13.4 Alle genoemde factoren leiden mij tot het oordeel dat het MIBI, zo niet naar de vorm dan wel in wezen, fungeert als een semioverheidsinstelling voor de toekenning van vergoedingen, en een belangrijk aspect van sociaal beleid uitvoert. Het kan als zodanig met de staat worden gelijkgesteld en moet worden aangemerkt als overheidsorgaan.

13.5 Bij de beoordeling of het MIBI naar Europees recht een overheidsorgaan is, heb ik mij er rekenschap van gegeven dat het Europese recht op dit gebied niet stilstaat. Dit wordt geïllustreerd door het arrest Gharehveran (zaak C-441/99, [EU:C:2001:551,] Jurispr. blz. I-07687) van het Hof van Justitie. In dat arrest was dezelfde richtlijn aan de orde als in twee van de eerste zaken op dit gebied (Francovich e.a. gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, [EU:C:1991:428,] Jurispr. blz. I-5357, en Wagner Miret, zaak C-334/92, [EU:C:1993:945,] Jurispr. blz. I-6911), maar het onderscheidt zich van de eerdere arresten door de verzoekende partij toe te staan de richtlijn voor de nationale rechter rechtstreeks tegen de Zweedse staat in te roepen.

13.6 Ik heb reeds vermeld dat het voor de beoordeling van de status van het MIBI mijns inziens niet juist zou zijn de driedelige toets van het arrest Foster strikt toe te passen. Alvorens af te sluiten, moet ik echter kort opmerken dat, zelfs wanneer ik genegen zou zijn geweest die toets strenger toe te passen, ik waarschijnlijk tot dezelfde conclusie zou zijn gekomen.

13.7 Om redenen die reeds duidelijk zijn, zou ik niet aarzelen om te concluderen dat het Bureau een dienst van openbaar belang verricht. Wat betreft het toezicht van de overheid en de bijzondere bevoegdheden, is de situatie is minder duidelijk. Ik ben niettemin van oordeel dat aspecten als het vetorecht met betrekking tot wijziging van de oprichtingsakte en de statuten, alsmede het recht van de minister om een bindende beslissing te nemen in het geval van onenigheid tussen een slachtoffer en het Bureau, aanwijzingen zijn voor een belangrijke mate van overheidstoezicht. Dit is nauwelijks verrassend in het licht van het feit dat de staat uiteindelijk de werkingssfeer van de verplichtingen van het Bureau bepaalt, aangezien deze beslist over de omvang van de verzekeringsplicht. De derde test, die van de „bijzondere bevoegdheden”, geeft duidelijk de meeste problemen, maar ook hier zou ik genegen zijn geweest het bestaan van bijzondere bevoegdheden vast te stellen, met name wat betreft de eis dat lichamen die tot het verzekeringsbedrijf willen toetreden, lid van het Bureau moeten zijn.”

### **Door het MIBI aangevoerde argumenten**

- 17 Samengevat aanvaardt het MIBI, in de behandeling van het beroep voor de Supreme Court, dat het met een bijzondere verantwoordelijkheid is belast. Dat, zo betoogt het MIBI, kan niet worden gelijkgesteld aan bijzondere bevoegdheden. Het MIBI stelt niet over zulke bevoegdheden te beschikken. Het betoogt dat iedere verantwoordelijkheid van het MIBI is ontleend aan de overeenkomst met de minister. Dit, benadrukt het, is derhalve in feite een privaatrechtelijke aangelegenheid. Het MIBI beweert voorts dat eventuele wijzigingen van de overeenkomsten beschouwd moeten worden als onderhandelingspunten in een overeenkomst tussen twee zelfstandige partijen. Verzekeringen en het treffen van voorzieningen om het hoofd te kunnen bieden aan de kosten die elk jaar uit de verzekeringspolissen voortvloeien, zijn volgens het MIBI een kwestie van voorspellingen. De vaststelling van verzekeringspremies om te waarborgen dat de kosten worden gedekt en dat een redelijk winstniveau kan worden behaald, berust volgens het MIBI op de aansprakelijkheid die voortvloeit uit de polissen die worden afgesloten. Vervolgens wordt een voorspelling gedaan over de omvang van de uitgaven voor de duur van de verzekeringspolissen. Het zou verkeerd zijn om het MIBI op te zadelen met een aansprakelijkheid die niet voortvloeit uit de polissen voor motorrijtuigenverzekeringen. Niemand in de verzekeringsindustrie, zo betoogt het MIBI, was verplicht te voorspellen dat, hoewel inzittenden in bedrijfsvoertuigen die achterin niet met zitplaatsen waren uitgerust volgens het Ierse recht door de bestuurder van dat voertuig niet verzekerd hoefden te zijn, het nalaten van Ierland om op juiste wijze uitvoering te geven aan de relevante

richtlijn het MIBI met terugwerkende kracht aansprakelijk zou maken. Voorspelbaarheid ligt volgens het MIBI aan de wortel van het verzekeringsbedrijf. Wellicht zou iemand in de relevante dienst van de Ierse overheid, het bureau van de minister, hebben kunnen voorspellen dat dit nalaten van Ierland tot aansprakelijkheid van de Ierse staat zou leiden, maar aansprakelijkheid van het MIBI is vergezocht. [Or. 11-12]

- 18 De vraag wat wel of niet als overheidsorgaan kan worden aangemerkt, doet zich door het hele Europees rechtssysteem voor. Het MIBI wijst op de toets die in punt 20 van het arrest Foster e.a. ([EU:C:1990:31]) als volgt wordt omschreven:

„[Het] volgt, dat tot de rechtssubjecten 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.”

- 19 Zie ook het arrest Farrel ([EU:C:2007:229]), punt 20, en de conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl van 5 oktober 2006 in die zaak, punten 68 tot en met 72. Het MIBI stelt dat de toets cumulatief moet worden gelezen, zodat voor aansprakelijkheid van het MIBI aan alle drie elementen voldaan moet zijn. Het MIBI betoogt dat het daaraan niet voldoet. Het stelt geen orgaan van de Ierse staat te zijn. Het staat niet onder toezicht van de overheid en heeft geen bijzondere bevoegdheden, zegt het. [Omissis] Het MIBI wijst, op een meer fundamenteel niveau, op de afwezigheid van overheidstoezicht op het MIBI en het ontbreken van bijzondere bevoegdheden die verder gaan dan die welke gelden in de betrekkingen tussen particulieren.

### **De door Ierland aangevoerde argumenten**

- 20 Samengevat betoogt Ierland in het beroep voor de Supreme Court dat het MIBI een overheidsorgaan is. De uitspraak in punt 20 van het arrest Foster e.a. ([EU:C:1995:372]) moet niet worden benaderd, aldus Ierland, alsof deze deel uitmaakt van een formele wet of ander stuk wetgeving. Ierland betoogt dat de juridische basis waarop de aansprakelijkheid berust, wettelijk of contractueel, niet ter zake doet. Ierland legt de nadruk op de bijzondere verantwoordelijkheid die het MIBI op zich heeft genomen. De juridische vorm waarin die verantwoordelijkheid is opgelegd is volgens Ierland niet van belang; het gaat om wat de exclusieve positie van het MIBI wordt genoemd, als het orgaan dat voor de Ierse gerechten kan worden aangesproken in de plaats van alle onverzekerde en ongeïdentificeerde bestuurders. Het MIBI moet niet worden beschouwd als een particulier lichaam. Ierland benadrukt dat elke verzekeraar die motorrijtuigenverzekeringen in Ierland wil aanbieden rechtens moet toetreden tot

de overeenkomst tussen het MIBI en de minister en bovendien deel moet nemen aan de afspraken tussen de verzekeraars onderling inzake de financiering van [het MIBI]. De aan het aanbieden van motorrijtuigenverzekeringen verbonden lasten berusten op de wet, merkt Ierland op, en wanneer het nodig is dat het MIBI ten behoeve van het reizende publiek meer lasten op zich neemt, omdat dat publiek anders geen vergoeding zou ontvangen voor door de schuld van derden opgelopen letsel, worden deze opgenomen in de overeenkomsten tussen het MIBI en de minister. **[Or. 12]** Deze mate van overheidscontrole voldoet volgens Ierland aan de toets beschreven in punt 40 van het arrest Farrel ([ EU:C:2007:229]). Het citaat uit punt 20 van het arrest Foster e.a. ([EU:C:1990:313]) volstaat niet, zo merkt Ierland op, voor een juridische analyse. Daar wordt de vraag of een entiteit een overheidsorgaan is, beschreven in termen van drie cumulatieve criteria volgens welke er, ongeacht de juridische vorm daarvan, sprake moet zijn van een overheidsmaatregel die de uitvoering van een dienst van openbaar belang opdraagt, onder toezicht van de overheid en met bijzondere bevoegdheden. Dat is niet hoe de toets eerder in het arrest werd beschreven, betoogt Ierland, waar de criteria alternatief zijn geformuleerd. De toets zelf suggereert volgens Ierland een onderliggende ratio die in dat arrest niet wordt opgehelderd. Volgens punt 19, merkt Ierland op, omvatten lichamen die als overheidsorgaan worden beschouwd mede territoriale overheden, constitutioneel onafhankelijke autoriteiten belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid en overheidsorganen die verantwoordelijk zijn voor de gezondheidszorg. Ierland betoogt voorts dat de toets om te bepalen wat als overheidsorgaan moet worden aangemerkt, in punt 18 van het arrest Foster e.a. ([EU:C:1990:313]) terecht, als volgt, in alternatieve termen is geformuleerd:

„Op grond van deze overwegingen heeft het Hof herhaaldelijk beslist, dat de justitiabelen op onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige bepalingen van een richtlijn een beroep konden doen tegenover organisaties of lichamen die onder gezag of toezicht van de staat stonden of die over bijzondere, verder gaande bevoegdheden beschikten dan die welke voortvloeien uit de regels die in de betrekkingen tussen particulieren gelden.”

- 21 Al kan Ierland niet weerleggen dat de staat aansprakelijk is voor het ontbreken van een wettelijke verzekeringsplicht ten behoeve van inzittenden ^zoals verzoekster in de onderhavige zaak, betoogt het een orgaan te hebben opgericht met bijzondere taken, namelijk het MIBI, dat de staat over de omvang van die taken toezicht uitoefent en dat het lichaam een bijzondere positie bezit in het geval van gerechtelijke juridische procedures.

### **Opmerking**

- 22 Indien de toets van het arrest Foster e.a. ([EU:C:1990:313]) moet worden toegepast, zijn de criteria daarvan dan cumulatief, zodat een orgaan aan al die criteria moet voldoen om als overheidsorgaan te worden aangemerkt, of volstaat het wanneer aan een of meer criteria wordt voldaan? De Supreme Court waagt

zich niet aan een standpunt hierover. Het MIBI heeft in het Ierse recht een unieke positie in de organisatie en uitkering van schadevergoeding aan de slachtoffers van onverzekerde of ongeïdentificeerde bestuurders. Het MIBI vervult die verantwoordelijkheid door middel van de bijdragen aan het MIBI van zijn leden, de verzekeraars. Al die motorrijtuigenverzekeraars zijn krachtens de wet lid van het MIBI. Een belangrijke vraag is, of de verzekeraars die ongevallen met motorrijtuigen verzekeren een cruciaal element moet worden onthouden bij het opstellen van de verzekering en de bepaling van de premies die aan de klanten in rekening worden gebracht. De stand van het recht is de basis voor iedere voorspelling van de vorderingen waaraan in het desbetreffende jaar voldaan zal moeten worden. Ten tijde van het onderhavige ongeval verlangde het Ierse recht niet dat de desbetreffende categorie van inzittenden verzekerd was. Bij verwonding van een dergelijke inzittende zou geen enkele verzekeringsmaatschappij dus aansprakelijk zijn geweest voor vergoeding van de schade. De termen van de MIBI-overeenkomst strekten zich niet uit tot deze inzittenden omdat hiervoor geen verzekeringsplicht gold; het gaat derhalve niet om zaken waarin er geen motorrijtuigenverzekering was die er wel had moeten zijn. De slachtoffers van het gevaarlijke rijgedrag van onverzekerde of ongeïdentificeerde bestuurders konden niet stellen dat volgens de MIBI-overeenkomst het MIBI die aansprakelijkheid moest overnemen, aangezien die aansprakelijkheid volgens de letter van de overeenkomst op dat moment niet bestond. Alleen wanneer het MIBI een overheidsorgaan zou zijn, zou van aansprakelijkheid sprake kunnen zijn. Indien de schuldvraag relevant is, dan berust de schuld voor het totstandbrengen van een stelsel waarin de aansprakelijkheid voor inzittenden zonder zitplaats achterin bestelwagens niet wettelijk was geregeld, bij Ierland. Desalniettemin lijken de rol en de verantwoordelijkheid van het MIBI en zijn positie in het Ierse rechtssysteem het meest pertinent in deze zaak. **[Or. 13-14]**

### **De gestelde vragen**

- 23 De Supreme Court verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie derhalve om bijstand, en legt het de volgende vragen [als uiteengezet in de verwijzingsbeschikking] voor:

[Omissis]