



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

7 april 2016^{*i}

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsbijstandverzekering – Richtlijn 87/344/EEG – Artikel 4, lid 1 – Vrije keuze van advocaat door de verzekeringnemer – Gerechtelijke of administratieve procedure – Begrip – Bezwaar tegen een weigering van toegang tot zorg”

In zaak C-5/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Gerechtshof Amsterdam Nederland bij beslissing van 23 december 2014, ingekomen bij het Hof op 12 januari 2015, in de procedure

AK

tegen

Achmea Schadeverzekeringen NV,

Stichting Achmea Rechtsbijstand,

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen (rapporteur), kamerpresident, A. Borg Barthet en E. Levits, rechters,
advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Achmea Schadeverzekeringen NV en Stichting Achmea Rechtsbijstand, vertegenwoordigd door F. E. Vermeulen, P. R. van der Vorst en A. I. M. van Mierlo, advocaten,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Wilman en K.-P. Wojcik als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Nederlands.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 87/344/EEG van de Raad van 22 juni 1987 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandverzekering (PB L 185, blz. 77).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen AK en Achmea Schadeverzekeringen NV alsook Stichting Achmea Rechtsbijstand (hierna, samen: „vennootschappen Achmea”) betreffende de weigering, de kosten van een advocaat te vergoeden in het kader van een bezwaarprocedure voor een bestuursorgaan ter zake van een aanvraag voor toegang tot bijzondere medische zorg.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 De elfde overweging van richtlijn 87/344 luidt:
„Overwegende dat het belang van de voor rechtsbijstand verzekerde inhoudt dat deze zelf zijn advocaat moet kunnen kiezen of elke andere persoon met de kwalificaties die door het nationale recht worden toegestaan in het kader van gerechtelijke of administratieve procedures en telkens wanneer er zich een belangenconflict voordoet”.
- 4 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bevat de volgende bepaling:
„Deze richtlijn is van toepassing op de verzekering voor rechtsbijstand. Deze verzekering bestaat erin dat tegen betaling van een premie de verbintenis wordt aangegaan om de kosten van gerechtelijke procedures te dragen en andere diensten te verlenen die voortvloeien uit de door de verzekering geboden dekking, met name met het oog op:
 - het verhaal van door de verzekerde geleden schade, door middel van een minnelijke schikking of van een civielrechtelijke of strafrechtelijke procedure;
 - de verdediging of vertegenwoordiging van de verzekerde in een civielrechtelijke, strafrechtelijke, administratieve of andere procedure of in geval van een tegen hem gerichte vordering.”
- 5 Artikel 3, lid 2, van dezelfde richtlijn bepaalt het volgende:
„Elke lidstaat doet het nodige om ervoor te zorgen dat de op zijn grondgebied gevestigde ondernemingen, overeenkomstig de door de lidstaat gemaakte keuze, of naar eigen keuze indien de lidstaat zulks toestaat, ten minste een van de volgende alternatieve oplossingen aannemen:
 - a) de onderneming draagt er zorg voor dat geen enkel lid van het personeel dat zich bezighoudt met de rechtsbijstandschaderegeling of met het geven van juridische adviezen met betrekking tot deze regeling, terzelfder tijd een soortgelijke werkzaamheid uitoefent:
[...]
 - b) de onderneming vertrouwt de schaderegeling van de branche rechtsbijstand toe aan een juridisch zelfstandige onderneming. [...]

- c) de onderneming neemt in de overeenkomst de bepaling op dat de verzekerde, zodra hij uit hoofde van de polis het recht heeft het optreden van de verzekeraar te eisen, de behartiging van zijn belangen mag toevertrouwen aan een advocaat van zijn keuze of, voor zover het nationale recht zulks toestaat, een ander gekwalificeerd persoon.”
- 6 Artikel 4, lid 1, van die richtlijn luidt:
- „In elke overeenkomst inzake rechtsbijstandverzekering moet uitdrukkelijk worden bepaald dat:
- a) indien een advocaat of andere persoon die volgens het nationaal recht gekwalificeerd is, wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, de verzekerde vrij is om deze advocaat of andere persoon te kiezen;
- b) de verzekerde vrij is om een advocaat of, indien hij daar de voorkeur aan geeft en voor zover het nationale recht zulks toestaat, een andere gekwalificeerde persoon te kiezen om zijn belangen te behartigen wanneer zich een belangenconflict voordoet.”

Nederlands recht

- 7 Artikel 4:67, lid 1, van de Wet op het financieel toezicht luidt als volgt:
- „Een rechtsbijstandverzekeraar draagt er zorg voor dat in de overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking uitdrukkelijk wordt bepaald dat het de verzekerde vrij staat een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige te kiezen indien:
- a. een advocaat of andere rechtens bevoegde deskundige wordt verzocht de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen; of
- b. zich een belangenconflict voordoet.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 8 Uit het verwijzingsarrest volgt dat AK een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten bij Achmea Schadeverzekeringen NV, die de behandeling van schadegevallen met betrekking tot die verzekering heeft overgedragen aan Stichting Achmea Rechtsbijstand.
- 9 AK lijdt aan verschillende psychische en fysieke aandoeningen en heeft in november 2013 bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (hierna: „CIZ”) een indicatie voor zorg uit hoofde van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) aangevraagd.
- 10 Bij besluit van 12 december 2013 heeft het CIZ afwijzend op de aanvraag van AK van een zorgindicatie beslist. AK wenste tegen die weigering bezwaar te maken bij het CIZ en heeft zich tot de vennootschappen Achmea gewend met het verzoek dat deze de kosten van een in AWBZ-indicatiezaken gespecialiseerde advocaat van zijn keuze zouden dragen.
- 11 De vennootschappen Achmea hebben dat verzoek van AK afgewezen, waarop deze laatste die afwijzing in rechte heeft aangevochten.

- 12 De zaak is voor het Gerechtshof Amsterdam gebracht ter verkrijging van een beslissing over de vraag of de bezwaarprocedure ter zake van de weigering van het CIZ om een zorgindicatie af te geven gekwalificeerd dient te worden als een gerechtelijke of administratieve procedure in de zin van artikel 4:67, lid 1, van de Wet op het financieel toezicht, waarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 4, lid 1, van richtlijn 87/344, en of AK bijgevolg vrij een advocaat kan kiezen waarvoor de kosten door de vennootschappen Achmea moeten worden gedragen.
- 13 In dit verband preciseert de verwijzende rechterlijke instantie dat bij het CIZ bezwaar kan worden gemaakt tegen een besluit van dat orgaan om een aanvraag van een zorgindicatie af te wijzen en dat tegen een besluit op bezwaar beroep openstaat bij de rechtbank en vervolgens hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.
- 14 In die omstandigheden heeft het Gerechtshof Amsterdam de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient het begrip ‚administratieve procedure’ in artikel 4, lid 1, aanhef en onder a, van [richtlijn 87/344] aldus te worden uitgelegd dat daaronder is begrepen de fase van bezwaar bij het CIZ, waarin degene die op een verzoek om een indicatiestelling een afwijzend besluit van het CIZ heeft gekregen een bezwaarschrift indient bij het CIZ met het verzoek het besluit te herzien?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 15 Met haar vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 aldus moet worden uitgelegd dat het in die bepaling bedoelde begrip „administratieve procedure” mede omvat de fase van bezwaar bij een bestuursorgaan waarin dat orgaan een voor beroep in rechte vatbaar besluit geeft.
- 16 Dienaangaande moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 in elke overeenkomst inzake rechtsbijstandverzekering uitdrukkelijk moet worden bepaald dat indien een vertegenwoordiger wordt gevraagd de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen, de verzekerde vrij is om deze vertegenwoordiger te kiezen.
- 17 Daarmee volgt reeds uit de bewoordingen van voormelde bepaling dat het begrip „administratieve procedure” moet worden gelezen in tegenstelling met het begrip „gerechtelijke procedure”.
- 18 Een uitlegging van het begrip „administratieve procedure” in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 zoals verweersters in het hoofdgeding die bepleiten, waarbij dat begrip enkel gerechtelijke procedures in bestuursaangelegenheden zou omvatten, dat wil zeggen procedures voor een gerecht in eigenlijke zin, die ertoe strekken de rechtmatigheid van het bestreden besluit te doen toetsen en die de rechtspositie van de belanghebbende definitief bepalen, zou dus de door de wetgever van de Europese Unie met zoveel woorden gebruikte uitdrukking „administratieve procedure” haar betekenis ontnemen.
- 19 Voor het overige moet worden geconstateerd dat hoewel de differentiatie tussen de voorbereidende fase en de besluitfase van een gerechtelijke of administratieve procedure wellicht voorwerp van discussie is geweest bij de totstandkoming van richtlijn 87/344, de bewoordingen van artikel 4, lid 1, van deze laatste in dat opzicht geen onderscheid maken, zodat de uitlegging van het begrip „administratieve procedure” niet in die zin kan worden beperkt.

- 20 In de tweede plaats moet volgens vaste rechtspraak voor de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (zie in die zin arresten *St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik*, 337/82, EU:C:1984:69, punt 10; *VEMW e.a.*, C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41, en *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punt 38).
- 21 In dit verband zij in herinnering gebracht dat richtlijn 87/344, in het bijzonder artikel 4 van deze laatste, betreffende de vrije keuze van de advocaat of de vertegenwoordiger, tot doel heeft de belangen van de verzekerde ruime bescherming te bieden. De algemene strekking en de verbindendheid van het recht om zijn advocaat of vertegenwoordiger te kiezen, staan in de weg aan een restrictieve uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a), van die richtlijn (zie in die zin arresten *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punten 45 en 47, en *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, punt 24).
- 22 In het onderhavige geval volgt uit de gegevens in het dossier dat aan het Hof is overgelegd dat de rechten van de verzekerde zowel worden geraakt door het oorspronkelijke besluit van het CIZ als door het besluit op bezwaar, daar het feitenonderzoek plaatsvindt in die administratieve procedure en dit de grondslag vormt voor de besluitvorming in het kader van de eropvolgende administratieve gerechtelijke procedure.
- 23 In die omstandigheden kan niet worden betwist dat de verzekerde behoefte heeft aan rechtsbescherming in een procedure die onmisbaar is om beroep te kunnen instellen bij de bestuursrechter.
- 24 Aan een dergelijke uitlegging kan niet worden getornd door het argument van verweersters in het hoofdgeding dat een ruime uitlegging van het recht van vrije keuze van een advocaat of een vertegenwoordiger ertoe zou leiden dat iedere rechtsbijstandverzekering een op het beginsel van kostendekking in de zin van artikel 3, lid 2, onder c), van richtlijn 87/344 gebaseerde verzekering wordt. Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat de werkingssfeer van de in artikel 3, lid 2, onder a) en b), van richtlijn 87/344 bedoelde maatregelen ongewijzigd blijft, ook indien uit artikel 4, lid 1, onder a), van deze richtlijn een autonoom recht van de rechtsbijstandverzekerde op vrije keuze van zijn vertegenwoordiger wordt afgeleid (zie in die zin arrest *Eschig*, C-199/08, EU:C:2009:538, punt 49).
- 25 Bovendien zij aangaande de eventuele financiële gevolgen voor de stelsels van rechtsbijstandverzekering in herinnering gebracht dat, gesteld al dat dergelijke financiële gevolgen zich kunnen voordoen, zij niet tot een restrictieve uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 kunnen leiden. Richtlijn 87/344 beoogt immers geen volledige harmonisatie van de regels die van toepassing zijn op overeenkomsten inzake rechtsbijstandverzekering en de lidstaten blijven bij de huidige stand van het Unierecht vrij om de op deze overeenkomsten toepasselijke regeling vast te stellen, voor zover de in die richtlijn neergelegde beginselen niet van hun wezenlijke inhoud worden beroofd (zie in die zin arrest *Stark*, C-293/10, EU:C:2011:355, punt 31). Zo sluit de omstandigheid dat de verzekerde zijn recht op vrije keuze van zijn vertegenwoordiger uitoefent niet uit dat in bepaalde gevallen beperkingen kunnen worden gesteld aan de kosten die door de verzekeraars worden vergoed (zie arrest *Sneller*, C-442/12, EU:C:2013:717, punt 26).
- 26 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 aldus moet worden uitgelegd dat het in die bepaling bedoelde begrip „administratieve procedure” mede omvat de fase van bezwaar bij een bestuursorgaan waarin dat orgaan een voor beroep in rechte vatbaar besluit geeft.

Kosten

- ²⁷ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344/EEG van de Raad van 22 juni 1987 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandverzekering, moet aldus worden uitgelegd dat het in die bepaling bedoelde begrip „administratieve procedure” mede omvat de fase van bezwaar bij een bestuursorgaan waarin dat orgaan een voor beroep in rechte vatbaar besluit geeft.

ondertekeningen

i — De naam in het inleidende deel en in de punten 2 en 8-12 is ten gevolge van een verzoek om anonimisering vervangen door letters.