

ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

7 april 2016 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Rechtsbijstandverzekering – Richtlijn 87/344/EEG – Artikel 4, lid 1 – Vrije keuze van advocaat door de verzekeringnemer – Gerechtelijke of administratieve procedure – Begrip – Door een bestuursorgaan aan een werkgever verleende vergunning om een arbeidsovereenkomst op te zeggen”

In zaak C-460/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Hoge Raad der Nederlanden bij beslissing van 3 oktober 2014, ingekomen bij het Hof op 6 oktober 2014, in de procedure

Johannes Evert Antonius Massar

tegen

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

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:

- J. E. A. Massar, vertegenwoordigd door L. M. Zuydgeest en E. van Engelen, advocaten,
- DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV, vertegenwoordigd door J. W. H. van Wijk en B. J. Drijber, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. de Ree en M. Bulterman als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer 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,

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 Dat verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen J. E. A. Massar en DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (hierna: „DAS”), over de weigering van deze laatste, de kosten te vergoeden van de rechtsbijstand door de advocaat die de verzekeringnemer heeft gekozen in het kader van een procedure die tot opzegging van de arbeidsovereenkomst van deze laatste leidt.

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 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

- 6 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 vragen

- 7 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat Massar een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten waarvan de uitvoering aan DAS is opgedragen.
- 8 Op 14 januari 2014 heeft de werkgever van Massar op de voet van artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: „UWV”), een zelfstandig bestuursorgaan van de centrale overheid, verzocht om toestemming tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst met Massar wegens bedrijfseconomische redenen.
- 9 Massar heeft DAS op 17 januari 2014 verzocht om kostendekking voor rechtsbijstand in die procedure door een externe advocaat.
- 10 DAS heeft hem meegedeeld dat de procedure voor het UWV geen gerechtelijke of administratieve procedure in de zin van de Wet op het financieel toezicht was, dat de verzekerde daardoor niet het recht had een advocaat te kiezen en dat zij de aan de vertegenwoordiging door een advocaat verbonden kosten niet zou vergoeden.
- 11 Massar heeft zich gewend tot de voorzieningenrechter van de Rechtbank Amsterdam met het verzoek dat DAS zou worden veroordeeld tot overdracht van de zaak in de hem betreffende procedure voor het UWV aan een door hem aan te wijzen advocaat en tot vergoeding van diens honorarium en de proceskosten.
- 12 Bij tussenvonnis heeft die voorzieningenrechter aan de Hoge Raad der Nederlanden de vraag voorgelegd of de procedure voor het UWV een „administratieve procedure” is in de zin van artikel 4, lid 1, van richtlijn 87/344, waarop artikel 4:67 van de Wet op het financieel toezicht is gebaseerd.
- 13 De Hoge Raad der Nederlanden brengt in herinnering dat volgens de Nederlandse wettelijke bepalingen betreffende de bescherming van de werknemer tegen ontslag, de werkgever de arbeidsovereenkomst met de werknemer hoofdzakelijk op twee manieren kan beëindigen, te weten door ontbinding van de overeenkomst tussen partijen door de rechter te vragen dan wel door opzegging van die overeenkomst nadat het UWV een ontslagvergunning heeft verleend. In dit laatste geval gelden voor de vergunningprocedure de bepalingen van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen, die een belangrijke rol spelen niet alleen als waarborg tegen onredelijk ontslag, maar ook als overheidsinstrument om zwakke groepen op de arbeidsmarkt tegen sociaal ongerechtvaardigd ontslag te beschermen en om oneigenlijke instroom in de sociale zekerheid tegen te gaan.
- 14 De Hoge Raad der Nederlanden preciseert dat tegen de beslissing van het UWV tot toewijzing dan wel afwijzing van het verzoek om afgifte van een ontslagvergunning geen bezwaar kan worden gemaakt en evenmin beroep kan worden ingesteld bij een ander bestuursorgaan van de overheid of bij een bestuursrechtelijke of civielrechtelijke rechterlijke instantie. Indien het UWV een ontslagvergunning verleent, kan de werkgever de arbeidsovereenkomst rechtsgeldig opzeggen met inachtneming van een opzegtermijn. De werknemer kan hooguit voor de burgerlijke rechter een vordering tot schadevergoeding op grond van kennelijk onredelijk ontslag indienen.
- 15 De Hoge Raad der Nederlanden is voorshands van oordeel dat de procedure bij het UWV moet worden aangemerkt als een administratieve procedure als bedoeld in artikel 4, lid 1, van richtlijn 87/344. Voor de tegenovergestelde opvatting pleiten volgens die rechterlijke instantie argumenten in verband met onder meer de totstandkomingsgeschiedenis van die richtlijn en de gevolgen die een ruime uitlegging van het begrip administratieve procedure kan hebben voor de stelsels van rechtsbijstandverzekering.
- 16 In die omstandigheden heeft de Hoge Raad der Nederlanden besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:
- „1) 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 procedure bij het UWV, waarin de werkgever verzoekt om een ontslagvergunning teneinde te komen tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst met de (voor rechtsbijstand verzekerde) werknemer?

- 2) Indien het antwoord op vraag 1 afhangt van de kenmerken van de specifieke procedure, zo nodig in samenhang met de feiten en omstandigheden van het geval, aan de hand van welke kenmerken, feiten en omstandigheden dient de nationale rechter dan te bepalen of die procedure dient te worden aangemerkt als een administratieve procedure als bedoeld in artikel 4, lid 1, aanhef en onder a, van de richtlijn?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 17 Met zijn twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, 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 een procedure die ertoe leidt dat een bestuursorgaan de werkgever vergunning verleent de voor rechtsbijstand verzekerde werknemer te ontslaan.
- 18 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht, in de eerste plaats, 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.
- 19 Daarmee volgt reeds uit de bewoordingen van voormelde bepaling dat het begrip „administratieve procedure” moet worden gelezen in tegenstelling met het begrip „gerechtelijke procedure”.
- 20 Een uitlegging van het begrip „administratieve procedure” in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 zoals verweester in het hoofdgeding die bepleit, waarbij dat begrip enkel gerechtelijke procedures in bestuursaangelegenheden zou omvatten, dat wil zeggen procedures voor een gerecht in eigenlijke zin, zou dus de door de wetgever van de Europese Unie met zoveel woorden gebruikte uitdrukking „administratieve procedure” haar betekenis ontnemen.
- 21 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.
- 22 In de tweede plaats moet volgens vaste rechtspraak voor de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (zie in die zin arresten St. Nikolaus Brenneri 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).
- 23 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).
- 24 In het onderhavige geval blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat voor de ontslagen werknemer geen beroep openstaat tegen het besluit van het UWV waarbij de werkgever vergunning krijgt voor ontslag om bedrijfseconomische redenen. Weliswaar kan de werknemer nadien voor de burgerlijke rechter een schadevordering op grond van kennelijk onredelijk ontslag indienen, maar de daarop te geven beslissing kan geen wijziging brengen in het besluit van het UWV.
- 25 In die omstandigheden kan niet worden betwist dat de rechten van de werknemer door het besluit van het UWV worden geraakt en dat zijn belangen als verzekerde bescherming behoeven in het kader van de procedure voor dat orgaan.

- 26 Een uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 87/344 waarbij de voor rechtsbijstand verzekerde werknemer vrij zijn advocaat of andere vertegenwoordiger kan kiezen in het kader van de administratieve procedure die ertoe leidt dat een bestuursorgaan de werkgever vergunning verleent om de werknemer te ontslaan, is te meer geboden daar het Hof in het arrest Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717) het recht van vrije keuze van de advocaat of de vertegenwoordiger heeft erkend in het geval van een werknemer die zich in dezelfde situatie bevond maar wiens arbeidsovereenkomst was beëindigd bij rechterlijke beslissing.
- 27 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).
- 28 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vragen 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 een procedure die ertoe leidt dat een bestuursorgaan de werkgever vergunning verleent, de voor rechtsbijstand verzekerde werknemer te ontslaan.

Kosten

- 29 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 een procedure die ertoe leidt dat een bestuursorgaan de werkgever vergunning verleent, de voor rechtsbijstand verzekerde werknemer te ontslaan.

ondertekeningen

* Procestaal: Nederlands.