CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 26 april 2018 [1]

Zaak C-80/17

Fundo de Garantia Automóvel
tegen
Alina Antónia Destapado Pão Mole Juliana
Cristiana Micaela Caetano Juliana

[verzoek van de Supremo Tribunal de Justiça (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Portugal) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Motorrijtuigenverzekering – Verzekeringsplicht – Werkingssfeer – Begrip ‚deelneming aan het verkeer van voertuigen'"

I. Inleiding

1. Wegens medische problemen was Alina Juliana gestopt met het besturen van haar auto en heeft ze deze in haar tuin gestald. Zij had geen verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid. Zonder haar toestemming heeft haar zoon de autosleutels genomen en het voertuig de tuin uit gereden. Op de openbare weg is hij de controle over het voertuig verloren. Hij en twee inzittenden van het voertuig zijn als gevolg van dat ongeval overleden.

2. Het bevoegde nationale schadevergoedingsorgaan, het Fundo de Garantia Automóvel (hierna: „fonds"), heeft de schadevergoeding betaald. Het fonds heeft vervolgens getracht dat geld terug te vorderen van Alina Juliana, eigenaar van het voertuig. Als verweer voert Alina Juliana aan dat zij niet verplicht was het voertuig te verzekeren, omdat zij weliswaar eigenaar van het voertuig was, maar het uit het verkeer had genomen en niet de bedoeling had het te besturen. Het fonds voert aan dat er wel degelijk een verzekeringsplicht bestond, omdat het voertuig geschikt was voor deelneming aan het verkeer.

3. In het kader van dit geschil en in het licht van de richtlijnen betreffende motorrijtuigenverzekeringen 72/166/EEG [2] en 84/5/EEG [3] (hierna: „Eerste richtlijn" en „Tweede richtlijn") vraagt de Supremo Tribunal de Justiça (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Portugal) in de eerste plaats of de eigenaar van een voertuig in dergelijke omstandigheden verplicht is het voertuig te verzekeren. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter of het fonds tegenover de eigenaar subrogatie kan inroepen, ook al is deze niet aansprakelijk is voor het ongeval.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Richtlijn van de Raad van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PB 1972, L 103, blz. 1).

3 Tweede richtlijn van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (PB 1984, L 8, blz. 17).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 72/166

4. De artikelen 1 en 3 van de Eerste richtlijn bepalen:

„Artikel 1

In de zin van deze richtlijn moet worden verstaan onder:

1. voertuigen: alle rij- of voertuigen die bestemd zijn om zich anders dan langs spoorstaven over de grond te bewegen en die door een mechanische kracht kunnen worden gedreven, alsmede al dan niet aan de rij- of voertuigen gekoppelde aanhangwagens en opleggers;

[…]

4. grondgebied waar het voertuig gewoonlijk is gestald:

– het grondgebied van de staat waarvan het voertuig een kentekenplaat draagt, ongeacht of het een permanente of een tijdelijke kentekenplaat betreft, of

– indien voor een bepaald soort voertuigen geen registratie bestaat, maar dit voertuig een verzekeringsplaat of een met een kentekenplaat overeenkomend kenteken draagt, het grondgebied van de staat waar deze plaat of dit kenteken zijn afgegeven, of

– indien voor bepaalde typen voertuigen geen registratie, verzekeringsplaat of onderscheidingsteken bestaat, het grondgebied van de staat waar de houder zijn woonplaats heeft, of

– in gevallen waarin voertuigen die geen kentekenplaat dragen of een kentekenplaat dragen die niet overeenkomt of niet langer overeenkomt met het voertuig, bij een ongeval betrokken zijn geweest, het grondgebied van de staat waar het ongeval heeft plaatsgevonden, met het oog op de afwikkeling van de vordering overeenkomstig artikel 2, lid 2, eerste streepje, van de onderhavige richtlijn of artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn;

[…]

Artikel 3

1. Iedere lidstaat treft, onverminderd de toepassing van artikel 4, 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 deze maatregelen vastgesteld.

2. Iedere lidstaat treft de nodige maatregelen opdat door de verzekeringsovereenkomst eveneens worden gedekt:

– de schade die is veroorzaakt op het grondgebied van de andere lidstaten, overeenkomstig de in deze staten geldende wettelijke regelingen,

– de schade waarvan onderdanen van de lidstaten het slachtoffer kunnen zijn op het traject dat een rechtstreekse verbinding vormt tussen twee gebieden waar het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van toepassing is, wanneer er geen nationaal bureau van verzekeraars bestaat voor dat traject. In dat geval wordt de schade gedekt overeenkomstig de nationale wetgeving inzake de verplichte verzekering die geldt in de lidstaat op het grondgebied waarvan het voertuig gewoonlijk is gestald."

2. Richtlijn 84/5

5. De artikelen 1 en 2, van de Tweede richtlijn bepalen:

„Artikel 1

1. De verzekering bedoeld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG dekt zowel materiële schade als lichamelijk letsel.

[…]

4. 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.

De eerste alinea doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om aan de vergoeding door dit orgaan al dan niet een subsidiair karakter te geven, noch aan het recht van de lidstaten om het verhaal te regelen tussen dit orgaan en degene of degenen die aansprakelijk is of zijn voor het ongeval en andere verzekeraars of socialezekerheidsorganen die gehouden zijn het slachtoffer ter zake van hetzelfde ongeval te vergoeden. De lidstaten mogen het orgaan evenwel niet toestaan aan de uitkering van de schadevergoeding de voorwaarde te verbinden dat het slachtoffer op enigerlei wijze aantoont dat de aansprakelijke persoon niet kan of niet wil betalen.

[…]

Artikel 2

1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen, opdat alle wettelijke bepalingen of contractuele clausules in een verzekeringspolis, afgegeven overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG, op grond waarvan van de verzekering is uitgesloten het gebruik of het besturen van voertuigen:

– door personen die daartoe niet uitdrukkelijk of stilzwijgend gemachtigd zijn, of

– door personen die geen rijbewijs hebben om het betrokken voertuig te besturen, of

– door personen die de wettelijke technische vereisten inzake de toestand en veiligheid van het betrokken voertuig niet in acht hebben genomen,

voor de toepassing van artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG geacht worden niet te gelden inzake aanspraken van derden die slachtoffer zijn van een ongeval.

De in het eerste streepje bedoelde bepaling of clausule kan echter worden tegengeworpen aan personen die geheel vrijwillig hebben plaatsgenomen in het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt, wanneer de verzekeraar kan bewijzen dat zij wisten dat het voertuig gestolen was.

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

2. In het geval van voertuigen die door diefstal of geweldpleging zijn verkregen, kunnen de lidstaten bepalen dat het in artikel 1, lid 4, bedoelde orgaan in plaats van de verzekeraar zal optreden onder de in lid 1 van het onderhavige artikel gestelde voorwaarden; wanneer het voertuig gewoonlijk in een andere lidstaat is gestald, heeft genoemd orgaan geen mogelijkheid van verhaal tegen enig orgaan in die lidstaat.

De lidstaten die voor voertuigen die door diefstal of geweldpleging zijn verkregen, voorzien in tussenkomst van het in artikel 1, lid 4, bedoelde orgaan, kunnen voor materiële schade een franchise vaststellen van ten hoogste 250 Ecu, die tegenover het slachtoffer geldend kan worden gemaakt."

B. Nationaal recht

1. Decreto-Lei 522

6. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing gold in Portugal op de datum van het ongeval Decreto-Lei No 522/85 – Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil Automóvel (wetsdecreet 522/85 inzake de verplichte motorrijtuigenverzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid; hierna: „Decreto-Lei No 522/85") van 31 december 1985. Decreto-Lei No 522/85 bepaalt:

Artikel 1, lid 1: „Eenieder die wettelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de vergoeding van materiële en immateriële schade als gevolg van letselschade of materiële schade die aan een derde wordt toegebracht door een motorvoertuig […], moet, opdat zijn voertuigen aan het verkeer mogen deelnemen, gedekt zijn door een verzekering tegen die aansprakelijkheid."

Artikel 2: „De verzekeringsplicht rust op de eigenaar van het voertuig, behalve in geval van […]."

7. Artikel 8, leden 1 en 2, van Decreto-Lei No 522/85 bepaalt dat „[d]e overeenkomst de wettelijke aansprakelijkheid van de verzekeringnemer van de in artikel 2 genoemde verzekeringsplichtige en van de rechtmatige houder of bestuurder van het voertuig dekt" en ook „schadeloosstelling waarborgt die verschuldigd is door de pleger van diefstal, roof, opzettelijk wederrechtelijk gebruik en opzettelijk veroorzaakte ongevallen […]".

8. Volgens artikel 21 dient het fonds „overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk de schadeloosstellingen uit te keren die verschuldigd zijn voor ongevallen veroorzaakt door in Portugal geregistreerde voertuigen die verplicht verzekerd zijn […]".

9. Artikel 25, leden 1 en 3, ten slotte, bepaalt dat „het Fundo de Garantia Automóvel na schadeloosstelling in de rechten van de gelaedeerde treedt, waarbij het voorts recht heeft op wettelijke rente en vergoeding van de kosten in verband met afwikkeling en inning" en dat „de personen die verzekeringsplichtig zijn, maar geen verzekering hebben, zoals bepaald in lid 1 kunnen worden aangesproken door het Fundo de Garantia Automóvel, dat desgevallend de door hem betaalde bedragen kan verhalen op andere personen die aansprakelijk zijn voor het ongeval".

2. Código Civil

10. Artikel 503, lid 1, van het Portugese Código Civil (burgerlijk wetboek) luidt als volgt:

„Hij die de feitelijke controle over een motorrijtuig heeft en dit motorrijtuig voor zijn eigen behoeften gebruikt, ook indien met tussenkomst van een gemachtigde, is aansprakelijk voor de schade die door dit voertuig wordt veroorzaakt, ook al neemt het niet aan het verkeer deel."

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

11. Wegens medische problemen is Alina Juliana gestopt met het besturen van haar auto en heeft ze deze in haar tuin gestald. Zij had geen verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid afgesloten.

12. Op 18 of 19 november 2006 heeft haar zoon zonder haar toestemming en buiten haar medeweten de autosleutels uit een lade in haar kamer genomen, waarna hij het voertuig de tuin uit heeft gereden.

13. Op 19 november 2006 verloor haar zoon de controle over de auto toen hij op de openbare weg reed. Hij en twee inzittenden zijn ten gevolge van het ongeval overleden.

14. Het fonds heeft aan de families van de overleden passagiers een schadevergoeding in verband met het ongeval betaald. In zijn hoedanigheid van schuldeiser met recht van subrogatie heeft het fonds vervolgens in rechte veroordeling van Alina Juliana als eigenaar van de auto (hierna: „eerste verweerster") en van Cristiana Juliana, de dochter en erfgenaam van de overleden bestuurder (hierna: „tweede verweerster") tot betaling van de door hem uitgekeerde schadevergoeding, vermeerderd met rente, gevorderd.

15. De rechter in eerste aanleg heeft de vordering van het fonds gedeeltelijk gegrond verklaard met de overweging dat het ontbreken van enige bedoeling van de eigenaar van het voertuig om met het voertuig aan het verkeer deel te nemen en het feit dat zij niet aansprakelijk was voor het ongeval, niet wegnam dat zij een verzekering moest hebben. Deze rechter heeft overwogen dat de verzekeringsovereenkomst tot doel heeft schadeloosstelling van de gelaedeerden te waarborgen, ook in geval van diefstal van het voertuig.

16. De eerste verweerster, Alina Juliana, heeft hoger beroep ingesteld bij de Tribunal da Relação (rechter in tweede aanleg, Portugal). Die rechter was van oordeel dat zij niet verplicht was de auto te verzekeren en niet aansprakelijk was voor het ongeval. Derhalve heeft die rechter de uitspraak in eerste aanleg vernietigd en in het bij hem aanhangige hogere beroep geoordeeld dat zij niet aansprakelijk was.

17. Daarop heeft het fonds een beroep tot herziening ingesteld bij de Supremo Tribunal de Justiça, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en de volgende vragen aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd:

„1) Moet artikel 3 van [de Eerste richtlijn] (die gold op de datum van het ongeval) aldus worden uitgelegd dat de verplichting om een motorrijtuigenverzekering af te sluiten ook geldt ingeval het voertuig, op eigen beslissing van de eigenaar, aan het verkeer is onttrokken en in een particuliere tuin buiten de openbare weg is gestald?

Of,

rust in die omstandigheden, onafhankelijk van de aansprakelijkheid die op het fonds jegens de derde gelaedeerde rust, inzonderheid bij wederrechtelijk gebruik van het voertuig, op de eigenaar van het voertuig niet de verplichting om het voertuig te verzekeren?

2) Moet artikel 1, lid 4, van [de Tweede richtlijn] (die gold op de datum van het ongeval) aldus worden uitgelegd dat het fonds – dat bij gebreke van een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid de derde die schade heeft geleden als gevolg van een verkeersongeval dat is veroorzaakt door een voertuig dat zonder medeweten en zonder toestemming van de eigenaar is weggehaald van het privéterrein waar het was gestald, schadeloos heeft gesteld – tegenover de eigenaar van het voertuig subrogatie kan inroepen, los van de vraag van diens aansprakelijkheid voor het ongeval?

Of,

moet voor de subrogatie van het fonds tegenover de eigenaar van het voertuig worden vastgesteld of deze eigenaar wettelijk aansprakelijk is, meer in het bijzonder op grond dat hij toen het ongeluk plaatsvond daadwerkelijk de controle over het voertuig had?"

18. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Duitse regering, door Ierland, door de Italiaanse, de Letse, de Portugese de Spaanse regering, door de regering van het Verenigd Koninkrijk en door de Europese Commissie. Met uitzondering van de Italiaanse regering, zijn deze belanghebbenden tevens ter terechtzitting van 30 januari 2018 gehoord in hun pleidooien.

IV. Beoordeling

A. Opmerkingen vooraf

1. Aansprakelijkheid voor het ongeval en verzekeringsplicht

19. Bij de beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter is het nuttig te herinneren aan het verschil tussen: i) aansprakelijkheid voor het ongeval; en ii) de verzekeringsplicht.

20. De Portugese regering heeft ter terechtzitting bevestigd dat Cristiana Juliana, de tweede verweerster, voor het gerecht wordt opgeroepen in haar hoedanigheid van erfgenaam van de overleden bestuurder, die rechtstreeks bij het ongeval betrokken was. De aansprakelijkheid van de tweede verweerster hangt dus af van de vraag of haar vader aansprakelijk is voor het ongeval [mogelijkheid i)].

21. Alina Juliana, de eerste verweerster, wordt daarentegen in haar hoedanigheid van eigenaar van het voertuig voor het gerecht opgeroepen, omdat zij haar verplichting om het voertuig te verzekeren niet zou zijn nagekomen [mogelijkheid ii)]. Naar ik heb begrepen kan Alina Juliana, indien zij geen verzekeringsplicht had, dus niet aansprakelijk worden gesteld en wordt de zaak tegen haar beëindigd.

22. Om die reden moet grondig worden ingegaan op de eerste vraag van de verwijzende rechter over de reikwijdte van de verzekeringsplicht, in het bijzonder met betrekking tot Alina Juliana. Daarvoor zullen eerst de draagwijdte van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn en het begin- en eindpunt van de verzekeringsplicht (B) moeten worden onderzocht.

23. Indien Alina Juliana inderdaad verzekeringsplichtig was, rijst de tweede vraag of zij volgens het Unierecht aansprakelijk *kan* worden gesteld, aangezien zij in feite niet bij het ongeval betrokken was. Dit punt wordt in het kader van de tweede vraag van de verwijzende rechter besproken (C).

2. Op wie rust de verzekeringsplicht?

24. Duidelijkheidshalve wordt opgemerkt dat in deze conclusie alleen wordt ingegaan op de vraag of er een verplichting *bestaat* om de auto te verzekeren wanneer deze in de tuin is geparkeerd, maar niet op de vraag *aan wie* die verplichting wordt opgelegd. Wanneer ik, zoals bijvoorbeeld in de voorgaande punten, verwijs naar de mogelijke verplichting van Alina Juliana om haar voertuig te verzekeren, komt dat omdat de verwijzende rechter in het verzoek om een prejudiciële beslissing stelt dat, *als* het verplicht zou zijn om de geparkeerde auto te verzekeren, deze verplichting volgens het nationale recht op haar als eigenaar zou rusten, hetgeen mogelijk zou leiden tot haar buitencontractuele aansprakelijkheid.

25. De Eerste richtlijn bepaalt immers niet aan wie de verzekeringsplicht door de lidstaten moet worden opgelegd. Dat is een nationaalrechtelijke aangelegenheid. Deze uitlegging wordt door geen van de partijen in deze zaak betwist.

26. Het klopt dat het Hof in het arrest Csonka heeft verwezen naar de verzekeringsplicht van „iedere eigenaar of houder van een voertuig”.[4] Volgens mij had het Hof echter niet de bedoeling om met het gebruik van deze nogal open formulering te bevestigen dat de Eerste richtlijn deze verplichting oplegde aan een specifieke persoon. Dat blijkt naar mijn mening duidelijk uit de context van de verwijzing in die zaak, die helemaal niet gericht was op de identiteit van de persoon aan wie de verplichting wordt opgelegd.

27. Artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn beoogt niet te waarborgen dat een *specifieke persoon* aansprakelijk is, maar dat alle aan het verkeer deelnemende voertuigen verzekerd zijn, zodat een slachtoffer van een ongeval zich zonder problemen tot een (solvente[5]) entiteit kan wenden om schadevergoeding te verkrijgen[6].

B. Eerste vraag

28. Met zijn eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn ook de verplichting oplegt om een motorrijtuigenverzekering voor een voertuig af te sluiten, wanneer de eigenaar het voertuig uit het verkeer heeft genomen en het niet bestuurt of niet de bedoeling heeft het te besturen. De verwijzende rechter vraagt ook of het feit dat het fonds aansprakelijk is voor de schadeloosstelling van slachtoffers, relevant is voor de verplichtingen van de eigenaar in dat opzicht.

29. Naar mijn mening bestaat er in gevallen als deze een verzekeringsplicht.

30. Bij de bespreking van de eerste vraag van de verwijzende rechter wil ik om te beginnen enkele opmerkingen maken over het verband tussen de verzekeringsplicht overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn en de tussenkomst van het schadevergoedingsorgaan overeenkomstig artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn (1). Daarna zal ik de voornaamste rechtspraak met betrekking tot het kernbegrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen” aanhalen (2). Vervolgens zal ik mij buigen

4 Arrest van 11 juli 2013, Csonka e.a. (C-409/11, EU:C:2013:512, punten 28 en 31).

5 Vooral in gevallen van ernstig lichamelijk letsel of overlijden is de kans aanzienlijk kleiner dat de voor een ongeval aansprakelijke persoon het slachtoffer volledig schadeloos kan stellen. Hoewel er zich gevallen kunnen voordoen waarin de verzekeringsmaatschappij insolvent is, zoals in het arrest van 11 juli 2013 in de zaak Csonka e.a. (C-409/11, EU:C:2013:512), zijn deze gevallen in beginsel zeldzaam.

6 Dezelfde logica ligt ten grondslag aan artikel 4 van de Eerste richtlijn en artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn. De Tweede richtlijn voorziet in de oprichting van een schadevergoedingsorgaan voor het geval het voertuig dat het ongeval heeft veroorzaakt niet verzekerd is. Krachtens de Eerste richtlijn kunnen de lidstaten afwijken van de verzekeringsplicht, maar moeten zij daarbij wel de instantie of het orgaan aanwijzen die, of dat, vervolgens de slachtoffers schadeloos moet stellen voor ongevallen die zijn veroorzaakt door voertuigen waarvoor een dergelijke afwijking geldt.

over de vraag of het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht ex ante of ex post moeten worden gedefinieerd (3), en zal ik nader ingaan op het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" (4), en op het begin- en eindpunt van de verzekeringsplicht (5). Tot slot zal ik bespreken hoe deze vaststellingen van toepassing zijn op de onderhavige zaak (6).

1. Verband tussen de verzekeringsplicht en het schadevergoedingsorgaan

31. Artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn legt de lidstaten de algemene verplichting op ervoor te zorgen dat voertuigen verzekerd zijn. Artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn bepaalt dat het schadevergoedingsorgaan optreedt wanneer niet aan de verzekeringsplicht is voldaan.

32. Dienaangaande heb ik de volgende opmerkingen.

33. Ten eerste kan het schadevergoedingsorgaan als bedoeld in de Tweede richtlijn niet worden beschouwd als een soort „regeling ter waarborging van de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, maar alleen in duidelijk omschreven specifieke gevallen kan gelden". Het treedt op als een „allerlaatste middel", voor het geval de schade is veroorzaakt door een niet-verzekerd voertuig vanwege een „tekortkoming ten aanzien van de [verzekeringsregeling] die de lidstaat moest instellen".[7]

34. Ten tweede hoeft het schadevergoedingsorgaan, indien een situatie niet onder de in artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn omschreven verzekeringsplicht valt, niet te zorgen voor een vangnet als bedoeld in artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn. Met andere woorden, de potentiële reikwijdte van de tussenkomst van het schadevergoedingsorgaan valt samen met de verzekeringsplicht.[8] De lidstaten kunnen bij de omzetting van de Tweede richtlijn in beginsel bijkomende bepalingen toevoegen en bepalen dat het schadevergoedingsorgaan ook in andere situaties optreedt. Dit is echter geen dwingend vereiste van het Unierecht.

35. Uit de bovenstaande punten volgt dat de Eerste en de Tweede richtlijn onderscheid maken tussen, enerzijds, de grote meerderheid van de situaties waarin een „particulier" door het afsluiten van een verzekering de kosten moet dragen van het risico dat verbonden is aan de „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en, anderzijds, marginale/residuele situaties waarin die kosten van het risico door de samenleving in haar geheel worden gedragen[9], dat wil zeggen door de tussenkomst van het schadevergoedingsorgaan. Voor zover er echter *helemaal geen verzekeringsplicht bestaat*, is het eenvoudige gevolg dat het risico uiteindelijk door het slachtoffer van het ongeval wordt gedragen, met name in situaties waarin het bedrag van de schadevergoeding aanzienlijk is vanwege de ernst van de gevolgen van het ongeval of in situaties waarin het slachtoffer geen passende schadevergoeding kan krijgen wegens de insolventie van de persoon die aansprakelijk is voor het ongeval.

7 Arrest van 11 juli 2013, Csonka e.a. (C-409/11, EU:C:2013:512, punten 30-32). Het is duidelijk dat het schadevergoedingsorgaan in zekere zin de schadevergoeding in specifieke duidelijk omschreven omstandigheden „waarborgt". Op nationaal niveau kunnen schadevergoedingsorganen inderdaad „garantiefonds" heten, zoals bijvoorbeeld het geval is in Portugal – „Fundo de Garantia Automóvel". Als het Hof vaststelt dat het schadevergoedingsorgaan geen „regeling ter waarborging" is, betekent dit volgens mij in wezen dat het orgaan er niet is om algemeen op te treden en aldus in feite de verzekeringsplicht te *vervangen*.

8 Bovendien is het schadevergoedingsorgaan verplicht op te treden in andere specifiek omschreven situaties. Zo bepaalt artikel 1, lid 4, dat het ook moet optreden wanneer het voertuig niet geïdentificeerd is.

9 Afhankelijk van het precieze financieringssysteem van het schadevergoedingsorgaan, kan deze groep groter of kleiner zijn (bijvoorbeeld wanneer het orgaan wordt gefinancierd uit de algemene belastingen tegenover de verzekeringspremies van particulieren).

36. In de praktijk is het resultaat van het bovenstaande dat de twee bepalingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en in samenhang met elkaar moeten worden gelezen: hoe beperkter de reikwijdte van de in artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn neergelegde verzekeringsplicht wordt uitgelegd, des te kleiner wordt het vangnet voor het slachtoffer waarvoor het schadevergoedingsorgaan krachtens artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn zorgt. [10]

37. In de volgende punten zal ik dieper ingaan op de reikwijdte van de verzekeringsplicht, te beginnen met een overzicht van de bestaande rechtspraak met betrekking tot het kernbegrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen".

2. „Deelneming aan het verkeer van voertuigen": arresten Vnuk, Andrade en Torreiro

38. De arresten Vnuk [11], Andrade [12] en Torreiro [13] zijn de voornaamste zaken die relevant zijn voor het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen". Ik zal ze hieronder achtereenvolgens bespreken en een samenvatting van de definitie van dat begrip geven die uit die arresten naar voren komt.

a) Arrest Vnuk

39. In het arrest Vnuk [14] heeft het Hof onderzocht of de manoeuvre die een tractor op de binnenplaats van een boerderij heeft uitgevoerd om een aanhangwagen een schuur binnen te rijden, onder het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn valt.

40. Gezien de aanzienlijke verschillen tussen de taalversies van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen", heeft het Hof zich gebogen over de algemene opzet en de doelstelling van de Unieregeling inzake de verplichte verzekering. Daarbij heeft het naar de „tweevoudige doelstellingen" verwezen, namelijk de bescherming van de slachtoffers van ongevallen en het vrije verkeer van personen. [15] Het Hof heeft een nadere toelichting verstrekt van de bescherming van de slachtoffers, een doelstelling die „voortdurend [wordt] nagestreefd en versterkt". [16] In het licht van die doelstelling heeft het Hof met name benadrukt dat „niet [kan] worden aangenomen dat de Uniewetgever de benadeelden van een ongeval dat door het gebruik van een voertuig is veroorzaakt, heeft willen uitsluiten van de door deze richtlijnen geboden bescherming, wanneer dat gebruik *overeenstemt met de gebruikelijke functie van dat voertuig*". [17]

41. Het Hof heeft dus geoordeeld dat de betrokken manoeuvre wel degelijk onder het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" viel.

10 Zie in die zin arrest van 11 juli 2013, Csonka e.a. (C-409/11, EU:C:2013:512). In dat geval was de verzekeraar insolvent. Het nationale garantiefonds was echter niet verplicht om op te treden omdat de verzekeringsplicht daadwerkelijk was nageleefd.

11 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146).

12 Arrest van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908).

13 Arrest van 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007).

14 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146).

15 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 49).

16 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 52, alsmede de punten 50 en 53-55).

17 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 56). Cursivering van mij.

b) Arrest Andrade

42. In de zaak Andrade [18] was een stilstaande tractor waarvan de motor draaide ter aandrijving van een pomp voor het sproeien van een bestrijdingsmiddel op wijnstokken in een wijngaard als gevolg van een grondverschuiving van de terrassen gestort en over de kop geslagen. Een landbouwarbeider kwam bij het ongeval om. De nationale rechter vroeg of een dergelijke situatie onder het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn viel.

43. Het Hof heeft in de eerste plaats zijn vaststellingen in het arrest Vnuk [19] herhaald. Vervolgens heeft het Hof erop gewezen dat de tractor een tweevoudige functie had, namelijk om „gewoonlijk als vervoermiddel" en „in bepaalde omstandigheden […] als machine" te worden gebruikt. Voor dergelijke gevallen heeft het Hof geoordeeld dat moet „worden bepaald of een dergelijk voertuig *op het moment waarop het bij een ongeval betrokken raakte* voornamelijk als vervoermiddel werd gebruikt, in welk geval dat gebruik onder het begrip ‚deelneming aan het verkeer' […] kan vallen, of als machine, in welk geval het betreffende gebruik niet onder datzelfde begrip valt". [20]

44. Aangezien in die specifieke zaak de tractor op het tijdstip van het ongeval voornamelijk als machine werd gebruikt, vielen de omstandigheden van de zaak buiten het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen".

c) Arrest Torreiro

45. De heer Núñez Torreiro nam deel aan nachtelijke militaire manoeuvres toen het militaire terreinvoertuig (op wielen) van het type „Aníbal" waarin hij als passagier reisde, omsloeg. Dit voertuig bewoog zich voort, *niet op de openbare weg* en zelfs niet in een gebied bestemd voor voertuigen op wielen, maar op een oefenterrein voor militaire manoeuvres bestemd voor voertuigen met rupsbanden. [21]

46. Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke situatie onder het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" viel. Het Hof heeft in wezen de constateringen in de arresten Vnuk [22] en Andrade [23] herhaald, alvorens vast te stellen dat het feit dat het voertuig werd gebruikt voor een militaire oefening op een terrein dat niet geschikt was voor het gebruik van voertuigen op wielen, geen invloed kon hebben op die conclusie.

d) Voorlopige samenvatting

47. Uit de bovengenoemde arresten blijkt dat de algemene werkdefinitie van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" op het eerste gezicht vrij ruim is en ook gebruiksvormen omvat die overeenstemmen met het normale gebruik (als vervoermiddel) (arrest Vnuk), ongeacht de specifieke plaats waar het voertuig wordt gebruikt (arrest Torreiro), maar met uitsluiting van gevallen waarin het voornaamste gebruik op het tijdstip van het ongeval niet overeenstemt met het gebruik als vervoermiddel (arrest Andrade).

48. In het volgende deel zal ik ingaan op het verband tussen de „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht en het tijdstip waarop elk van deze elementen kan en moet worden geïdentificeerd.

18 Arrest van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908).

19 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146).

20 Arrest van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punt 40). Cursivering van mij.

21 Arrest van 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007).

22 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146).

23 Arrest van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908).

3. „Deelneming aan het verkeer van voertuigen" en verzekeringsplicht: ex ante of ex post?

49. Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166 ziet de verzekeringsplicht op „de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van voertuigen".

50. In de definitie van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" in de arresten Vnuk, Andrade en Torreiro draaide het om de activiteit of het gebruik van het voertuig „ten tijde van het ongeval": achteruitrijden met een aanhangwagen, fungeren als machine, rijden op (on)geschikt terrein. [24]

51. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat, wanneer een ongeval zich reeds heeft voorgedaan, het bestaan van een verzekeringsplicht moet worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van het ongeval. Met andere woorden, er wordt na de gebeurtenis (ex post facto) beoordeeld of er sprake was van een verzekeringsplicht.

52. In casu zou dit dus betekenen dat, aangezien het ongeval zich heeft voorgedaan terwijl met de auto op de openbare weg werd gereden (wat dus een normaal gebruik van het voertuig lijkt te zijn), er *op dat moment* zeker een verplichting bestond om het voertuig te verzekeren. Hiermee wordt echter niet geantwoord op de vraag of er een verzekeringsplicht bestond toen het voertuig in de tuin van Alina Juliana geparkeerd stond. Dat is de kern van de eerste vraag van de verwijzende rechter en, naar ik heb begrepen, de sleutel tot de vraag of zij in deze zaak aansprakelijk kan worden gesteld.

53. Voorts ben ik het er weliswaar mee eens dat er in deze zaak ten tijde van het ongeval ontegenzeggelijk een verzekeringsplicht bestond, maar ben ik van mening dat de arresten Vnuk, Andrade en Torreiro niet aldus moeten worden opgevat dat zij algemeen inhouden dat de verzekeringsplicht ex post facto moet worden beoordeeld.

54. Het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de reikwijdte van de verzekeringsplicht moeten vooraf kunnen worden gedefinieerd. De meest voor de hand liggende reden daarvoor is rechtszekerheid. Het kan niet zo zijn dat voertuigen soms wel en dan weer niet onderworpen zijn aan de algemene verzekeringsplicht, al naargelang van de activiteit waarvoor of de wijze waarop zij toevallig worden gebruikt op een bepaald moment. Het bestaan van de verzekeringsplicht kan niet eenvoudigweg afhangen van een redenering achteraf op basis van de omstandigheden van het ongeval.

55. In de arresten Vnuk, Andrade en Torreiro heeft het Hof rekening gehouden met de activiteiten die met de voertuigen op een bepaald moment werden verricht, omdat dit voor de nationale rechter noodzakelijk was om de *aansprakelijkheid* vast te stellen. Er moet op worden gewezen dat in al deze zaken de bij de ongevallen betrokken voertuigen verzekerd waren. [25] Het feit dat er sprake was van een algemene verzekeringsplicht, stond dus niet ter discussie. De relevante vraag die de nationale rechters in die zaken moesten beantwoorden, was veeleer of de ongevallen *binnen de reikwijdte van de verzekeringsovereenkomst* vielen, met als gevolg dat de verzekeringsmaatschappijen moesten betalen, aangezien alle partijen hun aansprakelijkheid betwistten op grond van het feit dat bij de ongevallen zelf geen sprake was van „deelneming aan het verkeer van voertuigen" in de specifieke omstandigheden van de ongevallen.

56. In de onderhavige zaak gaat het daarentegen over een heel andere vraag, die op een hoger niveau van abstractie en algemeenheid wordt gesteld: vloeit de verzekeringsplicht in deze zaak *in de regel* voort uit de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van het voertuig?

24 Arrest van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punt 40). Zie ook arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 59), en 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punt 32).

25 Arresten van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 19); 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punt 12), en 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punt 11).

57. Bijvoorbeeld: het dagelijkse woon-werkverkeer met een auto valt duidelijk onder het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen". Hier bestaat een verplichting om een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid aan te gaan. Eindigt deze verplichting technisch gezien wanneer de auto 's avonds in een (privé)garage wordt geparkeerd en de motor wordt uitgeschakeld en begint deze de volgende ochtend opnieuw wanneer de sleutel in het contact wordt gestoken en met de auto weer op de openbare weg wordt gereden?

58. Volgens mij is dit duidelijk niet het geval. De activiteit waarvoor of de wijze waarop een voertuig precies wordt gebruikt, varieert van tijdstip tot tijdstip. Dit kan niet het geval zijn voor de algemene verzekeringsplicht, die een *duidelijk begin en einde in de tijd vereist* alsmede een zekere logische continuïteit en voorspelbaarheid.

59. Het is denkbaar dat tussen deze tijdstippen een voertuig op een wijze wordt gebruikt die niet overeenstemt met „deelneming aan het verkeer" in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn. Dat is inderdaad wat in de zaak Andrade is gebeurd. Meer *algemeen* beschouwd, werd de tractor in dat geval waarschijnlijk gebruikt op een wijze die onder het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" viel en verzekerd was. Op het *specifieke* tijdstip van het ongeval werd het voertuig echter als machine gebruikt, wat geen „deelneming aan het verkeer van voertuigen" vormde. Toch was de verzekeringsplicht theoretisch gezien niet opgeschort tijdens die minuten of uren dat de tractor als machine werd gebruikt.

60. Hieruit volgt dat het begrip *„deelneming aan het verkeer van voertuigen"* weliswaar van essentieel belang is voor de afbakening van de reikwijdte van de *verzekeringsplicht*, maar dat deze twee begrippen niet volledig identiek zijn. Met dit onderscheid in het achterhoofd zal ik in de volgende punten nader ingaan op het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en het begin- en eindpunt van de verzekeringsplicht.

4. Definitie van „deelneming aan het verkeer van voertuigen"

61. Aangezien het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" het begrip „voertuig" omvat, waarvoor in de Eerste richtlijn een afzonderlijke definitie is gegeven, zal ik eerst naar dat begrip kijken (a), en vervolgens het begrip „deelneming aan het verkeer" (van voertuigen) in de verschillende contexten bespreken (b).

a) Voertuig

62. De definitie van het begrip „voertuig" overeenkomstig artikel 1, lid 1, van de Eerste richtlijn is beperkt tot rij- of voertuigen „die bestemd zijn om zich […] te bewegen".

63. Naar mijn mening is het duidelijk dat „bestemd" in dat verband niet kan verwijzen naar de subjectieve, individuele bedoeling van de eigenaar of iemand anders die de controle over het voertuig heeft. Evenmin wordt verwezen naar wat er op een bepaald moment met het voertuig wordt gedaan.

64. De bewoording „bestemd […] om zich te bewegen" in de definitie van „voertuig" moet logischerwijs verwijzen naar de *objectieve doelstelling* van het voertuig. Dit wordt ondersteund door andere taalversies van de richtlijn, die een tamelijk neutrale woordenschat gebruiken.[26] Bovendien ben ik het eens met de Commissie dat er een onaanvaardbare rechtsonzekerheid zou ontstaan als de definitie van

26 Bijvoorbeeld in het Duits: „bestimmt"; Engels: „intended"; Frans: „destiné à"; Italiaans: „destinato a"; Portugees: „destinado a"; Spaans: „destinado a", of Tsjechisch: „určený k".

„voertuig" afhankelijk zou worden gemaakt van de subjectieve bedoeling van de eigenaar op een bepaald moment. Tot slot wordt deze uitlegging ook bevestigd door het arrest van het Hof in de zaak Vnuk, waarin het heeft geoordeeld dat de definitie van „voertuig" los staat van het gebruik dat ervan wordt gemaakt of „kan" worden gemaakt.[27]

65. Het feit dat de eigenaar het voertuig op een bepaald moment niet gebruikt om zich ermee voort te bewegen (en ook niet die bedoeling heeft), sluit derhalve, anders dan met name door Ierland in zijn schriftelijke opmerkingen is betoogd, niet uit dat het een „voertuig" in de zin van de Eerste richtlijn is, waarvoor een verzekeringsplicht kan gelden. Integendeel, het begrip „voertuig" moet objectief en „stabiel" (in de zin van voortdurend over een redelijke periode) zijn.

b) Deelneming aan het verkeer

66. Het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn vormt een autonoom begrip van het Unierecht dat moet worden uitgelegd in het licht van de context van die bepaling en van de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan het deel uitmaakt.[28]

67. Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt[29], wordt „deelneming aan het verkeer van voertuigen" op nogal verschillende manieren vertaald in de verschillende officiële taalversies. Hieruit blijkt duidelijk dat het begrip moet worden uitgelegd in het licht van de „tweevoudige doelstelling bestaande in de bescherming van de slachtoffers van een door een motorrijtuig veroorzaakt ongeval en de vrijmaking van het verkeer van personen en goederen".[30] In dat verband heeft het Hof er bovendien op gewezen dat de bescherming van slachtoffers van een door voertuigen veroorzaakt ongeval steeds sterker is geworden in de jaren na de vaststelling van de Eerste richtlijn.[31]

68. De bovenstaande overwegingen hebben het Hof ertoe gebracht in zijn rechtspraak een ruime uitlegging te geven aan het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen", dat „mede ziet op elk gebruik van een voertuig dat overeenstemt met de gebruikelijke functie ervan"[32].

69. In dat verband zou ik de volgende opmerkingen willen maken over de territoriale en materiële werkingssfeer van die definitie.

i) Territoriale werkingssfeer van „deelneming aan het verkeer van voertuigen"

70. Het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" is niet beperkt tot het gebruik op een bepaalde plaats of op een bepaald terrein of grondgebied. Het blijft „niet beperkt […] tot situaties in het wegverkeer, dat wil zeggen deelneming aan het verkeer op de openbare weg".[33] In hun schriftelijke opmerkingen hebben Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk gepleit voor een benadering van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht, die onderscheid maakt tussen gebruik op de openbare weg en elders.

27 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 38).

28 Arresten van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punten 41 en 42); 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punt 31), en 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punt 24).

29 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punten 43-45).

30 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 49).

31 Arrest van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 52).

32 Arresten van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 59); 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punt 34), en 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punt 28).

33 Arrest van 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punt 28).

71. Hoewel er in zekere mate een contextuele grondslag voor dat onderscheid naar voren is gebracht, is die naar mijn mening nogal mager.[34] Er zijn daarentegen genoeg aanknopingspunten in de tekst voor een brede uitlegging van de territoriale werkingssfeer van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht. In dit verband wordt „grondgebied waar het voertuig gewoonlijk is gestald" in artikel 1 van de Eerste richtlijn algemeen gedefinieerd als „het grondgebied van de staat waar het voertuig is geregistreerd". De Eerste richtlijn verwijst in het algemeen naar „het grondgebied van een [andere] lidstaat" en naar „motorrijtuig dat zich op het grondgebied van de Gemeenschap in het verkeer bevindt". Er wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen (i) openbaar en privéterrein of (ii) tussen gebieden die wel en niet zijn aangeduid als ruimte waar motorrijtuigen zich mogen voortbewegen, ondanks het feit dat de territoriale toepasselijkheid vrij uitgebreid wordt behandeld in de richtlijn(en).

72. Bovendien zouden als gevolg van een dergelijk onderscheid mogelijk veel situaties met motorrijtuigen die duidelijk tot ongevallen kunnen leiden, worden uitgesloten van de verzekeringsplicht uit hoofde van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn. Dat zou een van de hoofddoelstellingen van de Eerste richtlijn, namelijk de bescherming van de slachtoffers van een door een motorrijtuig veroorzaakt ongeval, ernstig kunnen ondermijnen.[35] In het licht van de grondbezitstructuren en het eigendomsrecht in bepaalde lidstaten, is het dus heel goed mogelijk dat individuen op grote schaal voertuigen laten deelnemen aan het verkeer op privéterreinen. De kans dat deze voertuigen *nooit* buiten privéterrein op de openbare weg worden bestuurd en de *totale afwezigheid* van derden die dat terrein betreden, zodat er gewoonweg geen risico op ongevallen bestaat, lijkt echter een vrij onwaarschijnlijk en onrealistisch scenario. Volgens mij rechtvaardigt een dergelijk scenario niet dat, zonder enige solide tekstuele grondslag, wordt getracht om het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" aldus op te vatten dat het beperkingen behelst, en druist dat in tegen de opzet en de doelstelling van het betrokken wetgevingsinstrument.

73. Met name daarom zie ik geen reden om de duidelijke conclusies van het Hof in de hierboven aangehaalde rechtspraak te herzien en het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" te beperken tot het gebruik op specifieke plaatsen.

34 Ierland haalt in dat verband artikel 12, lid 3, en artikel 23, lid 5, van de richtlijn waarbij de richtlijn betreffende motorrijtuigenverzekeringen zijn gecodificeerd, te weten richtlijn 2009/103/EG, aan waarin respectievelijk de risico's voor „niet-gemotoriseerde weggebruikers" en „verkeersongevallen" worden vermeld [richtlijn 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)]. Met betrekking tot artikel 12, lid 3, merk ik op dat het opschrift van artikel 12 „Bijzondere slachtoffercategorieën" luidt. Artikel 12, lid 1, heeft betrekking op verzekeringen tegen letsel van inzittenden, maar bevat geen enkele verwijzing naar „wegen". Indien in artikel 12, lid 3, een dergelijke beduidende beperking werd beoogd, zou dit logischerwijs ook in artikel 12, lid 1, voorkomen. Artikel 23, lid 5, heeft betrekking op de logistiek van terugvorderingen (informatiecentra) en mag derhalve niet aldus worden opgevat dat het significante beperkingen in de werkingssfeer van de verzekeringsplicht zelf instelt. De Eerste en de Tweede richtlijn bevatten evenmin bepalingen die gelijkwaardig zijn aan artikel 12, lid 3, en artikel 23, lid 5, van richtlijn 2009/103.

35 Zie punt 67 van deze conclusie. Voor zover Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk zich beroepen op de doelstellingen inzake vrij verkeer van de Eerste en de Tweede richtlijn, merk ik op dat het Hof, bijvoorbeeld in het arrest Vnuk, duidelijk verwijst naar de „tweevoudige doelstelling" van de richtlijnen en zelfs meer de nadruk legt op de doelstelling van een betere bescherming van de slachtoffers (arrest van 4 september 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punten 49 e.v.).

ii) Materiële werkingssfeer van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen”

74. Zoals opgemerkt ziet het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen” mede „op elk gebruik van een voertuig dat overeenstemt met de gebruikelijke functie ervan”.[36] Naar mijn mening bestaat de „gebruikelijke functie” van een voertuig erin om te worden gebruikt om „zich (voort) te bewegen”, met andere woorden om zich van punt A naar punt B te verplaatsen[37] voor ongeacht welk doel. Dit volgt reeds vrij duidelijk uit de definitie van „voertuigen” in artikel 1, lid 1, van de Eerste richtlijn.

75. In dat verband is het juist dat het Hof, met name in het arrest Andrade, heeft vastgesteld dat het de gebruikelijke functie van een voertuig is om te worden gebruikt als middel voor „vervoer”. Ik ben echter niet van mening dat het Hof met het gebruik van die term bedoelde te verwijzen naar een specifieke „vervoersfunctie” die verschilt van en logischerwijs beperkter is dan die van „beweging”.[38] Volgens mij wilde het Hof eerder het gebruik als machine onderscheiden van de gebruikelijke functie van een voertuig. Naar mijn mening en in het licht van artikel 1, lid 1, van de Eerste richtlijn, is het nauwkeuriger om de „gebruikelijke functie” van een voertuig te omschrijven als: te gebruiken voor „(voort)beweging”.

76. Maar als een voertuig zich niet voortbeweegt, betekent dat *niet* dat alles wat het doet in het algemeen *buiten* het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen” valt. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt veeleer dat elk gebruik van een voertuig dat „overeenstemt” met zijn gebruikelijke functie, onder het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen” valt. Hieronder vallen in beginsel situaties waarin het voertuig enige tijd stilstaat, ongeacht of de eigenaar al dan niet de bedoeling heeft zich er op een later tijdstip mee voort te bewegen.

77. Voortbouwend op het voorbeeld in punt 57 is het zo dat, wanneer een auto ’s nachts wordt geparkeerd en de eigenaar niet de bedoeling heeft deze vóór de ochtend te gebruiken, deze stationaire toestand volledig overeenstemt met het normale gebruik ervan. Men kan zich voorstellen dat de eigenaar de volgende ochtend impulsief een taxi naar de luchthaven neemt in plaats van met auto te rijden, en een week op skivakantie gaat. Tijdens haar vakantie breekt ze helaas haar been en komt het een maand in het gips te zitten. In die tijd besluit ze haar auto te verkopen, en gebruikt ze hem eigenlijk nooit meer.

78. Nadat de eigenaar van het werk naar huis was gereden in de nacht voordat zij op vakantie vertrok, heeft zij dus feitelijk nooit meer met de auto gereden. Is de *„deelneming aan het verkeer van het voertuig*” of de *verzekeringsplicht* op enig moment opgehouden te bestaan en zo ja, wanneer? Toen ze de motor voor de laatste keer afzette? Toen ze op vakantie vertrok? Toen ze haar been brak en feitelijk niet in staat was te rijden? Toen ze besloot haar auto te verkopen? Of op enig ander moment?

36 Arresten van 4 september 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 59); 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, punt 34), en 20 december 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, punt 28).

37 Zo wordt het bekende Holtzman-effect uitgesloten, dat het in Frank Herberts roman *Duin* (eerste editie in Chilton Books, Philadelphia, 1965) mogelijk maakte om de ruimte en tijd te buigen en dus om „zich voort te bewegen zonder zich te verplaatsen”. Men kan er echter gerust van uitgaan dat, zelfs indien het Holtzman-effect ooit daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht, het zou worden gebruikt voor andere typen „voertuigen” dan die welke „bestemd zijn om zich anders dan langs spoorstaven over de grond te bewegen en die door een mechanische kracht kunnen worden gedreven, alsmede al dan niet aan de rij- of voertuigen gekoppelde aanhangwagens en opleggers” in de zin van artikel 1, lid 1, van de Eerste richtlijn.

38 Men zou kunnen stellen dat telkens wanneer een voertuig zich verplaatst, het zich voortbeweegt. Maar het doel van die beweging is niet altijd het vervoer van goederen of personen. Zie voor een soortgelijke discussie bijvoorbeeld arrest van 28 juli 2016, Robert Fuchs (C-80/15, EU:C:2016:615, punten 28-36), betreffende de kwestie of de verrichting van diensten inzake instructievluchten neerkomt op het vervoer van personen, of arrest van 5 juli 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, punten 81-88), in de context van ferryvluchten waarbij een vliegtuig tussen twee luchthavens wordt overgevlogen zonder passagiers, vracht of post te vervoeren. In beide gevallen was er wel sprake van beweging, maar duidelijk niet van vervoer (tenzij natuurlijk wordt volgehouden dat het loutere feit dat een voertuig van punt A naar punt B wordt verplaatst, per definitie neerkomt op het *vervoer van dat voertuig*).

79. Ongeacht al die (onfortuinlijke) gebeurtenissen, gold naar mijn mening nog steeds een verplichting om de auto te verzekeren. Ex post facto is het waar dat een voertuig op een bepaald moment kan worden gebruikt op specifieke manieren waarvan kan worden vastgesteld dat zij buiten het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" vallen, en aldus mogelijk de aansprakelijkheid voor daarmee verband houdende ongevallen wegnemen. Dit wordt bevestigd in het arrest Andrade. [39]

80. De vaststelling dat er dergelijke specifieke situaties van „niet-gebruik" na de gebeurtenis (ex post facto) zijn, neemt echter niet weg dat er een ruimere en algemene verzekeringsplicht (ex ante) bestaat. Ik ben van mening dat zelfs het omgekeerde het geval is: als een voertuig bestemd is om zich over de grond te bewegen en dat ook kan doen, ontstaat er normaliter een algemene verplichting om dat voertuig te verzekeren op grond van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn. Maar dit betekent niet dat zolang de verzekeringsplicht geldt, er geen *specifieke gevallen* zullen zijn waarin er vanwege de precieze aard van het gebruik op het moment van het ongeval *geen aansprakelijkheid* uit hoofde van de verzekeringsovereenkomst voor het voertuig zal zijn.

81. In elk geval moet ex ante kunnen worden bepaald of er inderdaad sprake is van een context van „deelneming aan het verkeer van voertuigen" die aanleiding geeft tot een verzekeringsplicht *die een duidelijk en objectief identificeerbaar begin- en eindpunt heeft en tussen die punten continu geldt*. Noch het loutere feit dat een voertuig in de praktijk stilstaat, noch de bedoelingen van de eigenaar of houder om het voertuig niet meer te besturen (met name indien er geen formaliteiten zijn vervuld om deze bedoelingen aan de overheid mee te delen en het voertuig officieel uit het verkeer te nemen) kunnen worden aangewend om het bestaan van een dergelijke context te bepalen en deze begin- en eindpunten duidelijk en objectief te identificeren.

82. Kortom, ik ben van mening dat het uitgangspunt voor de vaststelling van een context van „deelneming aan het verkeer van voertuigen" om te bepalen of er sprake is van een verzekeringsplicht, moet zijn dat het voertuig *bestemd is om zich over de grond te bewegen en dat ook kan*. Zo dadelijk zal ik terugkomen op de vraag hoe de begin- en eindpunten van de verzekeringsplicht in de praktijk precies kunnen worden vastgesteld, maar eerst ga ik in op enkele bezwaren die naar voren zijn gebracht met betrekking tot een naar verluidt te ruime uitlegging van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht.

iii) Bezwaren tegen een ruime uitlegging van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht

83. Ten eerste betoogt Ierland in het bijzonder dat een ruime uitlegging van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht tot onbedoelde en onaanvaardbare resultaten zou leiden. Het zou met name ten onrechte een verzekeringsplicht opleggen aan „grote aantallen mensen" van wie de voertuigen „niet deelnemen aan het verkeer" (om zich op de openbare weg voort te bewegen), hetgeen geen enkele doelstelling van de Eerste richtlijn nastreeft.

84. Ik ben het daar niet mee eens.

85. De suggesties van Ierland met betrekking tot het mogelijke onderscheid tussen het besturen van een voertuig op een privéterrein en op de openbare weg zijn hierboven reeds behandeld. [40] Voor wat betreft andere mogelijke gevallen waarin een onnodig ruime uitlegging van de verzekeringsplicht grote aantallen mensen zou treffen en tot onbedoelde en onaanvaardbare resultaten zou leiden, zijn de argumenten van Ierland niet diepgaand onderzocht.

39 Arrest van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908).

40 Punten 70-73 van deze conclusie.

86. Zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, bestaat een van de tweevoudige doelstellingen van de richtlijnen hoe dan ook in de bescherming van slachtoffers. Het opleggen van een ruim vereiste tot verplichte verzekering draagt daartoe bij. Het alternatief is, althans in geval van insolventie van de voor het ongeval aansprakelijke persoon, dat slachtoffers van door niet-verzekerde voertuigen veroorzaakte ongevallen mogelijk helemaal geen vergoeding ontvangen. In de Eerste richtlijn of elders zie ik geen grond ter ondersteuning van de gedachte dat de wetgever de kosten van risico's standaard op die manier wilde spreiden. Integendeel, artikel 4 van de Eerste richtlijn bevat expliciete afwijkingsmogelijkheden op grond waarvan de kosten van risico's in specifieke, door de lidstaten bepaalde gevallen kunnen worden overgeheveld naar schadevergoedingsorganen. [41]

87. Hierbij merk ik op dat de engere uitlegging van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht, waar met name Ierland en de regering van het Verenigd Koninkrijk voor hebben gepleit, ten minste tot op zekere hoogte gebaseerd lijkt te zijn op de gedachte dat de specifieke feitelijke omstandigheden van sommige situaties gepaard gaan met een aanzienlijk verminderde kans op ongevallen. Daarom wordt de gevolgtrekking gemaakt dat er in dergelijke situaties geen behoefte is aan een verplichte verzekering. Ierland verwijst bijvoorbeeld naar voertuigen die tijdelijk in een opslagplaats op een privéterrein worden gestald of die door een detailhandelaar worden tentoongesteld.

88. Ik ben het ermee eens dat het voertuig in dergelijke gevallen niet hetzelfde risico oplevert als een voertuig dat dagelijks op de snelweg rijdt. De mogelijkheid dat de auto wordt bestuurd, bijvoorbeeld om deze op het voorplein van de dealer te verplaatsen), betekent dat het risico, zij het in verminderde mate, nog steeds bestaat. Ik zie niet in hoe door middel van een rechterlijke uitlegging zou kunnen worden vastgesteld dat de richtlijnen betreffende motorrijtuigenverzekeringen via het begrip „deelneming aan het verkeer" in een of andere risicodrempel [42] voorzien en dus zou kunnen worden geconcludeerd dat er geen verzekeringsplicht bestaat. Naar mijn mening kan een dergelijk onderscheid duidelijk beter en passender worden gemaakt door de sector voor motorrijtuigenverzekeringen of, indien en voor zover nodig, door publiekrechtelijke regulering van de sector voor motorrijtuigenverzekeringen. Naar ik heb begrepen is de verzekeringsplicht in sommige lidstaten bijvoorbeeld zeer ruim, maar in gevallen waarin een voertuig in de praktijk niet wordt bestuurd, zijn de verzekeringspremies dientengevolge zeer laag. Verzekeringsmaatschappijen kunnen ook verschillende premies in rekening brengen op basis van het aantal afgelegde kilometers of andere middelen gebruiken om een redelijke differentiatie van de premies mogelijk te maken, waarbij de omvang en de mate van „deelneming aan het verkeer" wordt gekoppeld aan het soort betrokken potentiële risico.

89. Kortom, op systeemniveau is het feit dat een voertuig doorgaans gedurende (langere) perioden stilstaat en, bijgevolg, het risico minimaal is, wellicht een goede reden voor verschillende premies, maar niet om de verzekeringsplicht volledig af te schaffen. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is dit vooral het geval omdat het feit dat er geen verzekeringsplicht bestond, in beginsel inhoudt dat er ook geen vangnet voor schadevergoeding is. [43]

90. Ten tweede betoogt Ierland dat een onnodig ruime uitlegging van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" en de verzekeringsplicht, het begrip „deelneming aan het verkeer" volledig zou uithollen en de verzekeringsplicht louter afhankelijk zou maken van de eigendom.

91. Deze bezorgdheid vind ik ongegrond.

41 Zie ook punt 35 van deze conclusie.

42 Bijvoorbeeld: een voertuig dat zeer zelden of slechts voor beperkte afstanden wordt bestuurd.

43 Zie punten 34-36 van deze conclusie.

92. Zoals blijkt uit het arrest Andrade [44] kent het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" wel degelijk grenzen. Bovendien kan de verzekeringsplicht weliswaar niet afhankelijk zijn van voorbijgaande of subjectieve omstandigheden, maar dat wil niet zeggen dat zij louter afhankelijk is van de eigendom. De plicht heeft ook grenzen in de tijd, namelijk een begin en een einde. Ik richt mij thans op de vaststelling van deze grenzen.

5. Begin- en eindpunt van de verzekeringsplicht

i) Geregistreerde en niet-geregistreerde voertuigen

93. Wat hett „begin- en eindpunt" betreft, is de *registratie* van een voertuig in een lidstaat naar mijn mening een belangrijke objectieve factor waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling of er een algemene context van „deelneming aan het verkeer van een voertuig" bestaat die aanleiding geeft tot een verzekeringsplicht in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn.

94. In dit verband kunnen twee scenario's worden onderscheiden.

95. Eerste scenario: het voertuig is en blijft geregistreerd in de lidstaat. Zolang het voertuig geregistreerd is en er geen officiële maatregelen zijn genomen om die registratie op te schorten of te beëindigen, moet ervan worden uitgegaan dat er sprake is van een algemene context van „deelneming aan het verkeer van het voertuig" in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn, die aanleiding geeft tot een verzekeringsplicht. De registratie van een voertuig is in overeenstemming met (en in de meeste gevallen noodzakelijk voor) het normale gebruik ervan om zich ermee voort te bewegen.

96. Dit betekent *niet* automatisch dat na de registratie alles wat in de praktijk met het voertuig wordt gedaan, een „deelneming aan het verkeer" vormt met het oog op de bepaling van de *aansprakelijkheid* in verband met een specifieke gebeurtenis of de werkingssfeer van een verzekeringsovereenkomst. De rechtspraak bevestigt weliswaar dat het begrip „deelneming aan het verkeer" zeer ruim is, maar dat er wel degelijk grenzen aan zijn. [45]

97. Tweede scenario: het voertuig is niet geregistreerd in een lidstaat, omdat het nog niet is geregistreerd, omdat het niet meer is geregistreerd of omdat de registratie is opgeschort.

98. Het feit dat het voertuig onder dit tweede scenario valt, betekent niet noodzakelijk dat het voertuig automatisch niet langer onderworpen is aan de verzekeringsplicht uit hoofde van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn. Het ontbreken van een registratie is inderdaad niet noodzakelijkerwijs *onverenigbaar* met het normale gebruik van een voertuig om zich voort te bewegen. Anders gezegd, voertuigen kunnen geschikt zijn voor en daadwerkelijk worden gebruikt om zich over de grond te bewegen zonder geregistreerd te zijn. Dat kan legaal gebeuren, volgens de voorwaarden waarin het nationale recht voorziet, of illegaal, wanneer ze geregistreerd moeten zijn op grond van de toepasselijke nationale regels, maar dat niet zijn. In al deze situaties kunnen dergelijke voertuigen bij ongevallen betrokken raken.

99. Niets in de Eerste richtlijn wijst erop dat de wetgever de bedoeling had dat het risico in dergelijke situaties in beginsel zou moeten worden gedragen door het schadevergoedingsorgaan of, nog minder, door de slachtoffers. Meer in het algemeen wijst niets in de Eerste richtlijn erop dat het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" beperkt zou zijn tot de deelneming aan het verkeer van *geregistreerde* voertuigen. De algemene opzet van de Eerste richtlijn, met name artikel 1, lid 4, eerste

44 Arrest van 28 november 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908).

45 Zoals blijkt uit het arrest Andrade en zoals hierboven in de punten 74-82 van deze conclusie nader is besproken.

en tweede streepje, en artikel 3, lid 1, houdt eerder de verplichting in om ervoor te zorgen dat de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van voertuigen op het grondgebied van een lidstaat ook door een verzekering wordt gedekt wanneer zij niet geregistreerd zijn.

100. In sommige gevallen kan er echter sprake zijn van een (tijdelijke) uitschrijving of opschorting van de registratie, hetgeen in werkelijkheid vereist dat het voertuig niet wordt gebruikt voor voortbeweging over de grond, zelfs niet voor korte afstanden (bijvoorbeeld door een dergelijke deelneming aan het verkeer van het voertuig strafbaar te stellen). Naar ik heb begrepen bestaat er in sommige lidstaten een soortgelijk systeem, bijvoorbeeld voor voertuigen waarmee tijdens de wintermaanden alleen bij goed weer wordt gereden. Volgens mij is in dergelijke omstandigheden de „deelneming aan het verkeer van het voertuig" duidelijk en objectief uitgesloten, voor zover het een einde maakt aan de ex ante vastgestelde verzekeringsplicht.[46]

101. Nu moet nog worden beantwoord of en onder welke andere voorwaarden een voertuig dat *niet geregistreerd* is (of waarvan de registratie is opgeschort) mogelijk buiten de verzekeringsplicht valt.

ii) Niet-geregistreerde voertuigen die buiten de verzekeringsplicht vallen

102. Naar ik heb begrepen was het bij het ongeval betrokken voertuig in het hoofdgeding geregistreerd. Ter terechtzitting heeft de Portugese regering bevestigd dat het voertuig in kwestie kentekenplaten had en nog steeds aan verkeersbelasting was onderworpen. Ik zal daarom niet in detail ingaan op dit punt.

103. De vraag wanneer de verzekeringsplicht in het algemeen begint en eindigt, is niettemin uitvoerig besproken ter terechtzitting. Er werden grofweg drie soorten situaties genoemd: a) nieuwe voertuigen die nog niet zijn geregistreerd, maar waar duidelijk mee kan worden gereden (bijvoorbeeld voertuigen die uit fabrieken worden vervoerd of die op het voorplein van een dealer gestald zijn); b) andere voertuigen die niet meer geregistreerd zijn of waarvan de registratie is opgeschort en waarmee wel kan worden gereden, maar de facto niet mee wordt gereden (bijvoorbeeld voertuigen in een museum)[47]; c) voertuigen die niet geregistreerd zijn en die op de een of andere manier „ongeschikt voor gebruik" zijn gemaakt, bijvoorbeeld door het verwijderen van onderdelen (wielen, accu's enz.).

104. Wat a) en b) betreft, zijn er naar mijn mening meerdere goede redenen waarom het Hof met het oog op de behandeling van dergelijke zaken het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen", zoals bedoeld in de Eerste richtlijn, niet aldus dient op te vatten dat het uitgebreide (en mogelijk vrij complexe) beperkingen inhoudt, bijvoorbeeld op basis van het feit dat er niet vaak met een voertuig wordt gereden of dat het onwaarschijnlijk is dat ermee wordt gereden.

105. Ten eerste is voor dergelijke beperkingen eenvoudigweg geen duidelijke tekstuele grondslag te vinden in de richtlijn. Zij zouden daadwerkelijk door het Hof moeten worden uitgedacht. Zij zouden niet stroken met eerdere rechtspraak waarin een ruime definitie van het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" is gegeven.[48]

46 Ik benadruk dat dit niet betekent dat het voertuig helemaal *niet kan* worden gebruikt. Het is natuurlijk mogelijk dat het voertuig wordt gestolen en/of dat er illegaal mee wordt gereden. In dergelijke omstandigheden zou het voertuig echter *in strijd met* een (bij wijze van uitzondering) ex post vastgestelde verzekeringsplicht worden bestuurd, waardoor het vangnet van het schadevergoedingsfonds voor slachtoffers behouden blijft.

47 Afgezien van het soort situaties zoals bedoeld in punt 100.

48 Zie punt 47 van deze conclusie.

106. Ten tweede kunnen dergelijke voertuigen, voor zover zij worden bestuurd (bijvoorbeeld op het voorplein van een dealer), ongevallen veroorzaken. Zonder verzekeringsplicht zou het slachtoffer het risico lopen geen „vangnet" in de vorm van schadevergoeding te hebben.[49] Bovendien zou een dergelijke benadering in situatie b) de verzekeringsplicht opnieuw afhankelijk maken van specifieke feitelijke omstandigheden en van de bedoelingen van individuele personen, hetgeen ten koste zou gaan van de rechtszekerheid.[50]

107. Ten derde, en dit is misschien het belangrijkste, is er een duidelijke rechtsgrondslag in de Eerste richtlijn – artikel 4 – voor afwijkingen van de verzekeringsplicht ten aanzien van *bepaalde personen* en/of *bepaalde voertuigen* (of bepaalde voertuigen met speciale kentekenplaten).[51] Indien van deze afwijkingen gebruik wordt gemaakt, is in dezelfde bepaling ook uitdrukkelijk voorgeschreven dat de lidstaten moeten zorgen voor een vangnet voor potentiële slachtoffers door maatregelen te nemen ter verzekering van de schadeloosstelling van de schade veroorzaakt door dergelijke uitdrukkelijk uitgesloten typen voertuigen.

108. In dergelijke omstandigheden lijkt het nauwelijks gerechtvaardigd om aan het begrip „deelneming aan het verkeer van voertuigen" een complexe (en zelfs gecompliceerde) juridische uitlegging te geven, en zodoende slachtoffers mogelijk bloot te stellen aan het risico dat zij geen (volledige) vergoeding krijgen, teneinde rekening te houden met bijzondere omstandigheden die heel goed zouden kunnen worden aangepakt met behulp van de afwijkingen in artikel 4. Om een metafoor te gebruiken: als een van de genoemde doelen erin bestaat te zorgen voor een vangnet, dan is het voor mij vanuit regelgevend oogpunt zinvol om een sterk en fijnmazig net uit te werpen en vervolgens zo nodig de verkeerde vissen terug te zetten (vrij te stellen), in plaats van een net vol gaten uit te werpen en zich vervolgens af te vragen hoe sommige vissen door het net zijn geglipt.

109. Wat c) betreft, zijn er in de praktijk oneindig veel manieren om een voertuig „ongeschikt voor gebruik" te maken, gaande van het verwijderen van de sleutels, tot het verwijderen van de accu, de wielen enz. Op een bepaald punt kan zelfs worden gesteld dat het „voertuig" niet langer bestaat, laat staan dat er dan nog sprake kan zijn het van „deelneming aan het verkeer van een voertuig". Zo betekent bijvoorbeeld de verwijdering van de motor dat het voertuig technisch gezien niet meer „gemotoriseerd" is in de zin van artikel 1, lid 1, van de Eerste richtlijn.

110. Naar mijn mening is de vraag of een voertuig al dan niet voldoende ongeschikt voor gebruik is gemaakt om te concluderen dat het geen „voertuig" is in de zin van de Eerste richtlijn of dat er geen „deelneming aan het verkeer" meer mee mogelijk is, echter bovenal een kwestie van bewijs. Hoewel een abstracte beschouwing van deze kwestie ongetwijfeld mogelijk is, denk ik niet dat het nodig is om in de onderhavige zaak nader in te gaan op deze kwestie. Er bestaat tenslotte geen twijfel over het feit dat de auto duidelijk bestuurbaar was en ook daadwerkelijk werd bestuurd.

6. Toepassing op het onderhavige geval

111. Op basis van de door de verwijzende rechter uiteengezette feiten is het volgens mij duidelijk dat het parkeren van een volledig functionerende auto in een tuin, die – zoals de Portugese regering ter terechtzitting heeft bevestigd – ten tijde van de feiten in het hoofdgeding nog onderworpen was aan verkeersbelasting, voorzien was van kentekenplaten en waarvoor geen formaliteiten waren vervuld om deze officieel uit het verkeer te nemen, niet kan betekenen dat de verzekeringsplicht is opgeheven. Dit geldt ongeacht de subjectieve bedoeling van de eigenaar, voor zover deze bedoeling op geen enkele wijze officieel aan de overheid is meegedeeld.

49 Zie punt 35 van deze conclusie.

50 Zie punt 62 van deze conclusie.

51 Deze afwijkingen verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. Toen deze conclusie werd genomen, was een lijst beschikbaar op de website van de Commissie op: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/insurance-and-pensions/motor-insurance_en.

112. Zoals hierboven opgemerkt in de punten 94 tot en met 100, is het feit dat er geen administratieve formaliteiten zijn vervuld om de auto uit het verkeer te nemen volgens mij reeds doorslaggevend om te bevestigen dat er sprake is van een algemene context van „deelneming aan het verkeer van een voertuig". De precieze locatie van het voertuig, de fysieke toestand waarin het verkeert, het feit dat de eigenaar (om medische redenen) er niet mee rijdt en de subjectieve bedoelingen van de eigenaar met betrekking tot het voertuig kunnen deze slotsom niet wijzigen.

113. Dit is het *algemene* antwoord op de eerste vraag van de verwijzende rechter. Dit betekent echter niet dat dit algemene antwoord ook in het *individuele* geval van Alina Juliana moet worden toegepast. Twee punten dienen hierbij te worden benadrukt.

114. Ten eerste legt de Eerste richtlijn de Portugese Republiek de verplichting op ervoor te zorgen dat voertuigen verzekerd zijn. Of de lidstaat deze verplichting is nagekomen en, zo ja, *aan wie* de verzekeringsplicht is opgelegd, zijn vragen voor het nationale recht en moeten door de verwijzende rechter worden beantwoord.

115. Ten tweede wil ik, zelfs als op grond van het nationale recht op een bepaald moment aan de eigenaar de verplichting wordt opgelegd om haar auto te verzekeren, twee aspecten in herinnering brengen die van belang kunnen zijn voor de verwijzende rechter. Allereerst kunnen de lidstaten volgens vaste rechtspraak van het Hof, zelfs in gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn rechtstreekse werking kunnen hebben (met inbegrip van de uitvloeisels daarvan [52]), op deze bepalingen niet rechtstreeks een beroep doen tegenover particulieren (geen „omgekeerde verticale" rechtstreekse werking). [53] Daarnaast kan een lidstaat zich niet beroepen op de bepalingen van een niet naar behoren omgezette richtlijn teneinde een conforme uitlegging van het nationale recht te geven die tot gevolg heeft dat aan een particulier verplichtingen worden opgelegd. [54]

116. Deze beginselen van het Unierecht zijn van bijzonder belang in situaties waarin nationale wetten die de toepasselijke richtlijn betreffende motorrijtuigenverzekeringen moesten omzetten, als onduidelijk of tegenstrijdig kunnen worden aangemerkt. Daartoe behoren ook tegenstrijdige nationale rechterlijke uitspraken over de desbetreffende rechtsvragen. Dienaangaande is het aan de nationale rechter om de feiten van het individuele geval te beoordelen en daaraan passende consequenties te verbinden.

7. Conclusie betreffende de eerste vraag

117. Gelet op het bovenstaande geef ik in overweging om de eerste vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

Artikel 3 van de Eerste richtlijn (die gold op de datum van het ongeval) moet aldus worden uitgelegd dat de verplichting om een motorrijtuigenverzekering af te sluiten ook geldt ingeval het voertuig, op eigen beslissing van de eigenaar, aan het verkeer is onttrokken en in een particuliere tuin buiten de openbare weg is gestald, maar geen administratieve formaliteiten zijn vervuld om het voertuig officieel uit te schrijven. Het staat aan de lidstaten om volgens het nationale recht te bepalen wie verplicht is om het voertuig in die omstandigheden te verzekeren.

52 Arresten van 12 juli 1990, Foster e.a./British Gas (C-188/89, EU:C:1990:313, punt 18), en 10 oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punten 33-35).

53 Arrest van 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (C-80/86, EU:C:1987:431).

54 Arresten van 26 september 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punt 42), en 5 juli 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punt 45).

C. Tweede vraag

118. Met zijn tweede vraag wenst de nationale rechter te vernemen of artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het fonds tegenover de eigenaar van het voertuig subrogatie kan inroepen, ook al was deze niet aansprakelijk voor het ongeval. De verwijzende rechter vraagt ook of voor de subrogatie tegenover de eigenaar moet worden vastgesteld of deze eigenaar wettelijk aansprakelijk is (en specifiek of het relevant is dat de eigenaar geen controle had over het voertuig).

119. Artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn geeft de lidstaten het *recht* te voorzien in subrogatie tegenover „degene die aansprakelijk is voor het ongeval". In die bepaling is evenwel ook vastgesteld dat indien de lidstaten gebruikmaken van dat recht, zij het schadevergoedingsorgaan niet mogen toestaan aan de uitkering van de schadevergoeding de voorwaarde te verbinden dat het slachtoffer op enigerlei wijze aantoont dat de aansprakelijke persoon niet kan of niet wil betalen.

120. De mogelijkheid van subrogatie (en de voorwaarden daarvoor) moet derhalve in het nationale recht worden geregeld. Dit houdt onder meer in dat de begrippen „aansprakelijk voor het ongeval" of „aansprakelijk" in het nationale burgerlijk recht moeten worden gedefinieerd.[55] Geen enkele partij die opmerkingen heeft ingediend, heeft deze uitlegging betwist.

121. Voor zover de verwijzende rechter vraagt of artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn aldus *moet* worden uitgelegd dat subrogatie kan worden ingeroepen, is het antwoord nee. Artikel 1, lid 4, biedt de lidstaten alleen de *mogelijkheid* dit te doen.

122. Wat de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van subrogatie betreft, is er naar mijn mening enige dubbelzinnigheid in de verwijzingsbeslissing over de vraag op welke grondslag „aansprakelijkheid" wordt besproken: aansprakelijkheid *voor het ongeval zelf* of aansprakelijkheid *voor het niet-verzekeren van het voertuig* (indien daartoe een verplichting bestond).

123. Voor zover de vraag betrekking heeft op de *aansprakelijkheid voor het ongeval*, moeten de voorwaarden voor een dergelijke aansprakelijkheid worden vastgesteld in het nationale recht. Volgens mij belet niets in het Unierecht dat een voorwaarde wordt opgelegd op grond waarvan de aansprakelijk gestelde persoon ten tijde van het ongeval de controle over het voertuig moest hebben.

124. De verwijzende rechter vraagt echter of er een recht van subrogatie tegenover de eigenaar bestaat „los van de vraag van diens aansprakelijkheid voor het ongeval", wat ik opvat als „los van de vraag of de eigenaar voldoet aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid voor het ongeval". Artikel 1, lid 4, voorziet niet in een dergelijke mogelijkheid. Deze bepaling voorziet enkel in subrogatie tegenover een persoon die aansprakelijk *is* voor het ongeval.

125. Voor zover de verwijzende rechter vraagt of artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn aldus *moet* worden uitgelegd dat het fonds subrogatie kan inroepen tegenover een persoon die aansprakelijk is *voor het niet-verzekeren van een voertuig*, is het antwoord nee. Ook in dit geval verwijst artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn geenszins naar een dergelijke mogelijkheid, zodat een dergelijke regel niet uit deze bepaling kan worden afgeleid. Dit betekent echter niet dat de lidstaten ervan worden weerhouden te voorzien in een recht van subrogatie in andere omstandigheden, waaronder tegenover de persoon die niet heeft voldaan aan de verzekeringsplicht uit hoofde van het nationale recht tot omzetting van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn. Maar dat is eveneens een nationaalrechtelijke aangelegenheid.

55 Arrest van 23 oktober 2012, Marques Almeida (C-300/10, EU:C:2012:656, punt 29).

126. Gelet op het bovenstaande geef ik in overweging om de tweede vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

Artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten een recht kunnen verlenen aan een schadevergoedingsorgaan, zoals het Fundo de Garantia Automóvel – dat bij gebreke van een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid de derde die schade heeft geleden als gevolg van een verkeersongeval dat is veroorzaakt door een voertuig dat zonder medeweten en zonder toestemming van de eigenaar is weggehaald van het privéterrein waar het was gestald, schadeloos heeft gesteld –, om subrogatie in te roepen tegenover degene of degenen die aansprakelijk is of zijn voor het ongeval. De aansprakelijkheidsvoorwaarden voor deze persoon of personen moeten in het nationale recht worden geregeld. In deze voorwaarden kan onder meer worden geëist dat de betrokkene(n) op het desbetreffende tijdstip daadwerkelijk de controle over het voertuig had(den).

Deze bepaling verplicht noch belet de lidstaten te voorzien in een recht van subrogatie in andere omstandigheden, waaronder tegenover de persoon die niet heeft voldaan aan de verzekeringsplicht uit hoofde van het nationale recht tot omzetting van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn.

V. Conclusie

127. Ik geef het Hof in overweging de door de Supremo Tribunal de Justiça gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Eerste vraag

Artikel 3 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 (die gold op de datum van het ongeval), moet aldus worden uitgelegd dat de verplichting om een motorrijtuigenverzekering af te sluiten ook geldt ingeval het voertuig, op eigen beslissing van de eigenaar, aan het verkeer is onttrokken en in een particuliere tuin buiten de openbare weg is gestald, maar geen administratieve formaliteiten zijn vervuld om het voertuig officieel uit te schrijven. Het staat aan de lidstaten om volgens het nationale recht te bepalen wie verplicht is om het voertuig in die omstandigheden te verzekeren.

Tweede vraag

Artikel 1, lid 4, van 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, moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten een recht kunnen verlenen aan een schadevergoedingsorgaan, zoals het Fundo de Garantia Automóvel – dat bij gebreke van een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid de derde die schade heeft geleden als gevolg van een verkeersongeval dat is veroorzaakt door een voertuig dat zonder medeweten en zonder toestemming van de eigenaar is weggehaald van het privéterrein waar het was gestald, schadeloos heeft gesteld –, om subrogatie in te roepen tegenover degene of degenen die aansprakelijk is of zijn voor het ongeval. De aansprakelijkheidsvoorwaarden voor deze persoon of personen moeten in het nationale recht worden geregeld. In deze voorwaarden kan onder meer worden geëist dat de betrokkene(n) op het desbetreffende tijdstip daadwerkelijk de controle over het voertuig had(den).

Deze bepaling verplicht noch belet de lidstaten te voorzien in een recht van subrogatie in andere omstandigheden, waaronder tegenover de persoon die niet heeft voldaan aan de verzekeringsplicht uit hoofde van het nationale recht tot omzetting van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn."