Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. juli 2013 *

»Kørsel med motorkøretøjer — ansvarsforsikring — direktiv 72/166/EØF — artikel 3, stk. 1 — direktiv 84/5/EØF — artikel 1, stk. 4, første afsnit — forsikringsgiverens insolvens — manglende intervention fra erstatningsorganet«

I sag C-409/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Bíróság (Ungarn) ved afgørelse af 12. juli 2011, indgået til Domstolen den 1. august 2011, i sagen:

Gábor Csonka,

Tibor Isztli,

Dávid Juhász,

János Kiss,

Csaba Szontágh

mod

Magyar Állam,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne E. Levits, J.-J. Kasel, M. Safjan og M. Berger (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. september 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den ungarske regering ved M.Z. Fehér, K. Veres og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved B. Simon, K.-P. Wojcik og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

* Processprog: ungarsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. oktober 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse (EFT 1972 II, s. 345), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/14/EF af 11. maj 2005 (EUT L 149, s. 14, herefter »første direktiv«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Gábor Csonka, Tibor Isztli, Dávid Juhász, János Kiss og Csaba Szontágh på den ene side og Magyar Állam (den ungarske stat) på den anden side vedrørende det ansvar, som sidstnævnte ifølge sagsøgerne pådrager sig som følge af en ukorrekt gennemførelse af nævnte direktiv i den ungarske retsorden.

Retsforskrifter

EU-retten

3 De EU-retlige bestemmelser på området for ansvarsforsikring for motorkøretøjer blev kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/103/EF af 16. september 2009 om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse (EUT L 263, s. 11). Dette direktiv var imidlertid ikke i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, som dermed er omfattet af de direktiver, der var i kraft inden denne kodificering, bl.a. første direktiv og Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EFT 1984 L 8, s. 17), som ændret ved direktiv 2005/14 (herefter »andet direktiv«).

Første direktiv

4 Det fremgår af anden og tredje betragtning til første direktiv, at direktivet blev vedtaget under hensyn til den omstændighed, at den grænsekontrol med ansvarsforsikringen for motorkøretøjer, der havde til formål at varetage de personers interesser, der måtte blive ofre for en ulykke forårsaget af disse køretøjer, var en følge af forskellen i de enkelte landes regler på dette område, og at »disse forskelle [var] egnede til at hindre den frie trafik af motorkøretøjer og personer inden for Fællesskabets område«, hvorved de havde »umiddelbar betydning for oprettelsen og funktionen af det fælles marked«. I femte betragtning til samme direktiv fremhæves nødvendigheden af, »at der […] træffes foranstaltninger for yderligere at lempe reglerne om person- og motorkøretøjstrafik i samfærdslen mellem medlemsstaterne«.

5 Herom fastsatte første direktivs artikel 3, stk. 1, følgende:

»Hver medlemsstat træffer med forbehold af artikel 4 alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring. Der træffes inden for rammerne af disse foranstaltninger bestemmelse om, hvilke skader der dækkes samt om forsikringens nærmere vilkår.«

6 Samme direktivs artikel 4 indrømmede medlemsstaterne muligheden for at gøre undtagelse fra direktivets artikel 3 for så vidt angår køretøjer tilhørende bestemte personer samt bestemte arter af køretøjer eller køretøjer forsynet med særligt kendemærke.

Andet direktiv

7 Det fremgik af sjette betragtning til andet direktiv, at »det er nødvendigt at indføre bestemmelse om, at et organ skal garantere, at skadelidte opnår erstatning, dersom det køretøj, som har forårsaget uheldet, er uforsikret eller ukendt; uden at ændre de i medlemsstaterne gældende bestemmelser med hensyn til, om dette organs intervention skal tillægges subsidiær karakter eller ej, samt reglerne om indtræden i skadelidtes rettigheder er det vigtigt, at skadelidte i et sådant uheld kan rette direkte henvendelse til dette organ som første kontaktled«, og at »medlemsstaterne [imidlertid bør] have mulighed for i begrænset omfang at udelukke intervention fra organet, og i tilfælde af tingsskader forvoldt af et ukendt køretøj bør de under hensyn til den bestående risiko for svig kunne bestemme, at erstatningen for sådanne skader kan begrænses eller udelukkes«. Det var i ottende betragtning til samme direktiv tilføjet, at »for at lette den finansielle byrde, som nævnte organ skal bære, kan medlemsstaterne fastsætte en vis selvrisiko i forbindelse med organets intervention med henblik på erstatning for tingsskader forvoldt af et køretøj, der ikke er forsikret, eller som er stjålet eller tilegnet ved magtanvendelse«.

8 Andet direktivs artikel 1, stk. 1 og 4, fastsatte:

»1. Den forsikring, der er omhandlet i [første direktivs] artikel 3, stk. 1 […], skal dække tingsskade såvel som personskade.

[...]

4. Hver medlemsstat opretter eller godkender et organ, der mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser skal erstatte tingsskade og personskade, der forvoldes af et ukendt køretøj eller et køretøj, for hvilket den i stk. 1 omhandlede lovpligtige forsikring ikke er tegnet.

Første afsnit berører ikke medlemsstaternes ret til at tillægge eller undlade at tillægge dette organs intervention en subsidiær karakter samt til at fastlægge regler for regresretten mellem dette organ, den eller de personer, som er ansvarlige for uheldet, og andre forsikringsselskaber eller organer inden for social sikring, der skal yde skadelidte erstatning for samme skade. Medlemsstaterne må imidlertid ikke tillade, at organet gør udbetalingen af erstatning betinget af, at skadelidte på en eller anden måde godtgør, at skadevolderen er ude af stand til eller nægter at betale«.

9 Andet direktivs artikel 1, stk. 6, og artikel 2 gjorde det muligt for medlemsstaterne i visse tilfælde at udelukke intervention fra det i henhold til direktivets artikel 1, stk. 4, oprettede organ eller i forbindelse med organets intervention at fastsætte en vis selvrisiko.

10 Andet direktivs artikel 1, stk. 7, bestemte, at »[h]ver medlemsstat anvender sine love og administrative bestemmelser på nævnte organs interventioner med forbehold af enhver anden praksis, som måtte være mere gunstig for skadelidte«.

Ungarsk ret

11 I henhold til artikel 14 og 15 i Korm. Rendelet a gépjármű üzembentartójának kötelező felelősségbiztosításról (regeringsdekret nr. 190/2004 om lovpligtig ansvarsforsikring for ihændehavere af motorkøretøjer, herefter »regeringsdekret nr. 190/2004«), som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, indtrådte Kártalanítási Számlát Kezelő MABISZ GKI (erstatningsfond under foreningen af ungarske forsikringsgivere) kun for skadevolderen med henblik

på erstatning til skadelidte, såfremt skadevolderen ikke havde en lovpligtig ansvarsforsikring på tidspunktet for ulykken, såfremt ihændehaveren af det køretøj, der havde forvoldt skaden, var ukendt, eller såfremt skaden var forvoldt af et køretøj, som ikke var blevet tilladt i trafikken, eller som var trukket ud af trafikken.

12 Regeringsdekret nr. 190/2004 blev ophævet ved artikel 67 i 2009. évi LXII törnévy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról (lov nr. LXII af 2009 om lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer).

13 Nævnte lov, som trådte i kraft den 1. januar 2010, indfører en ny erstatningsfond og fastsætter i sin artikel 29, stk. 3, at erstatningsfonden »dækker den skadelidtes fordring mod en forsikringsgiver, der er genstand for en insolvensprocedure, under hensyn til de nærmere bestemmelser i forsikringspolicen eller lovgivningen om håndhævelse af erstatningsrettighederne«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 MAV Általános Biztosító Egyesület (herefter »MAV«) er et forsikringsselskab, som er oprettet i form af en forening, der arbejder uden vinding for øje, og som tilbød produkter til sine medlemmer til lave priser med det særlige forhold, at forsikringstagerne ved dette selskab ligeledes påtog sig forpligtelser i deres egenskab af medlemmer af foreningen.

15 I perioden mellem 2003 og 2008 fremsendte Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (myndigheden for tilsyn med finansielle institutioner) 15 påkrav til MAV, hvorved myndigheden pålagde MAV at overholde retsreglerne for dens virksomhed. Da der ikke kunne genoprettes en funktion, som var i overensstemmelse med lovforskrifterne på området, trak denne tilsynsmyndighed med virkning fra den 15. august 2008 MAV's tilladelse til at drive virksomhed tilbage. Sidstnævnte, hvis formue var blevet formøblet, blev erklæret insolvent.

16 Sagsøgerne i hovedsagen havde som ihændehavere af motorkøretøjer tegnet en ansvarsforsikring for deres køretøjer i MAV.

17 I perioden mellem juli 2006 og juli 2008 forvoldte sagsøgerne i hovedsagen skader med deres køretøjer.

18 MAV var på grund af sin insolvens ikke i stand til at opfylde sine forpligtelser som forsikringsgiver. Sagsøgerne i hovedsagen måtte derfor selv betale erstatningen for de skader, der var blevet forårsaget af deres køretøjer.

19 På grundlag af det tab, som sagsøgerne i hovedsagen ifølge deres opfattelse var blevet påført som følge af en ukorrekt gennemførelse af første direktiv, anlagde de herefter et erstatningssøgsmål mod Magyar Állam.

20 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at selv om ungarsk ret med virkning fra den 1. januar 2010 foreskriver en intervention fra et organ, der skal betale erstatningen for den af et forsikret køretøj forårsagede skade i tilfælde af forsikringsgiverens insolvens, finder denne foranstaltning ikke anvendelse på erstatningsansvaret for ulykker, som er forårsaget inden denne dato, såsom de ulykker, hvori sagsøgerne i hovedsagens ansvar er indblandet. De er af den opfattelse, at Magyar Állam – ved at undlade at træffe de nødvendige foranstaltninger for under de samme omstændigheder at sikre intervention fra et erstatningsorgan i tilfælde af skader forvoldt inden nævnte dato – har tilsidesat de forpligtelser, der følger af EU-retten, navnlig af første direktivs artikel 3, og herved har pådraget sig et ansvar.

21 På denne baggrund har Fővárosi Bíróság, nu Fővárosi Törvényszék, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Havde Magyar Állam på det tidspunkt, hvor sagsøgerne forvoldte skade, gennemført [første direktiv], navnlig med hensyn til de forpligtelser, der er fastsat i direktivets artikel 3? Kan dette direktiv anses for at have direkte virkning i forhold til sagsøgerne?

2) Kan en privatperson, hvis rettigheder er blevet tilsidesat, fordi [staten] ikke har gennemført [første direktiv], på grundlag af gældende [EU-ret] kræve, at denne stat efterkommer direktivet ved direkte at påberåbe sig [EU-lovgivningen] over for medlemsstaten med henblik på, at denne opfylder sin pligt til at sikre de rettigheder, som den pågældende er tillagt i henhold til direktivet?

3) Kan en privatperson, hvis rettigheder er blevet tilsidesat, fordi [første direktiv] ikke er blevet gennemført, i overensstemmelse med gældende [EU-ret] kræve erstatning for tab fra den medlemsstat, der er skyld i denne undladelse?

4) For det tilfælde, at spørgsmål 3 besvares bekræftende, påhviler det således [Magyar Állam] at betale erstatning enten for sagsøgernes tab eller til de personer, der er blevet skadet i trafikuheld, der er forårsaget af sagsøgerne?

5) Kan medlemsstaten stilles til ansvar, hvis tab er lidt som følge af en fejl ved udformningen af lovgivningen?

6) Er bestemmelserne i regeringsdekret nr. 190/2004 […], som [var gældende frem til] den 1. januar 2010, forenelige med bestemmelserne i [første direktiv], eller har Ungarn snarere tilsidesat sin forpligtelse til at gennemføre dette direktiv i ungarsk ret?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmåls første del og det sjette spørgsmål

22 Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om første direktivs artikel 3, stk. 1, skal fortolkes således, at den blandt de forpligtelser, som pålægges medlemsstaterne ved denne bestemmelse, inkluderer forpligtelsen til at oprette et organ, der sikrer erstatning til de personer, som bliver ramt af trafikulykker, i det tilfælde, hvor de personer, der er ansvarlige for skaderne, havde tegnet en forsikring, som dækkede deres erstatningsansvar for køretøjerne, men forsikringsgiveren i mellemtiden er blevet insolvent.

23 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. bl.a. dom af 22.11.2012, sag C-219/11, Brain Products, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

24 I denne henseende bemærkes, at første direktivs artikel 3, stk. 1, er affattet i meget generelle vendinger, for så vidt som det i henhold til disse vendinger kræves, at hver medlemsstat træffer »alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring«. Således som generaladvokaten har anført i punkt 26 i forslaget til afgørelse, fremgår det af denne bestemmelse, at medlemsstaterne i deres interne retsorden skal indføre en generel forpligtelse til forsikring af køretøjer.

25 Henset til den generelle karakter af ordlyden af første direktivs artikel 3, stk. 1, skal rækkevidden af den forpligtelse, der således pålægges medlemsstaterne, præciseres under hensyntagen til den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, og til bestemmelsens mål.

26 I denne henseende bemærkes, at første direktiv udgør en del af en række direktiver, som et efter et har præciseret medlemsstaternes forpligtelser på området for erstatningsansvar for så vidt angår kørsel med køretøjer. Det fremgår af betragtningerne til første og andet direktiv, at deres formål dels er at sikre den frie bevægelighed både for køretøjer, der er hjemmehørende på Den Europæiske Unions område, og for personer, som kører i dem, dels at sikre personer, der lider skade ved ulykker forvoldt af disse køretøjer, ensartet behandling, uanset hvor i Unionen ulykken finder sted (jf. bl.a. dom af 23.10.2012, sag C-300/10, Marques Almeida, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det er på denne baggrund, at første direktiv som suppleret ved andet direktiv og ved senere direktiver pålægger medlemsstaterne at sikre, at erstatningsansvaret for motorkøretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring, og bl.a. angiver, hvilke typer skade og hvilke skadelidte tredjemænd forsikringen skal dække (jf. bl.a. Marques Almeida-dommen, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

28 Første direktivs artikel 3, stk. 1, sammenholdt med senere direktiver, pålægger således hver medlemsstat at sikre, at enhver ejer eller ihændehaver af et køretøj, der er hjemmehørende i det pågældende land, med forbehold af de i dette første direktivs artikel 4 fastsatte undtagelser indgår en aftale med et forsikringsselskab med henblik på i det mindste inden for de i EU-retten fastlagte grænser at garantere sit erstatningsansvar for så vidt angår nævnte køretøj.

29 Den betydning, som EU-lovgiver tillagde beskyttelsen af skadelidte, førte den til at supplere denne bestemmelse ved i medfør af andet direktivs artikel 1, stk. 4, at forpligte medlemsstaterne til at oprette et organ, der mindst inden for de i EU-retten fastlagte grænser skal erstatte tingsskade og personskade, der forvoldes af et ukendt køretøj eller et køretøj, for hvilket der ikke er tegnet en lovpligtig forsikring som omhandlet i samme artikels stk. 1, der henviser til første direktivs artikel 3, stk. 1. Med henblik på at lette den finansielle byrde, som dette organ skulle bære, kunne medlemsstaterne i visse tilfælde udelukke intervention fra organet eller fastsætte en selvrisiko.

30 Intervention fra et sådant organ skal således udelukkende anses for en sidste udvej, der kun skal finde anvendelse i tilfælde, hvor skaderne forårsages af et uidentificeret køretøj eller et køretøj, for hvilket den i første direktivs artikel 3, stk. 1, omhandlede lovpligtige forsikring ikke er tegnet (dom af 1.12.2011, sag C-442/10, Churchill Insurance Company og Evans, Sml. I, s. 12639, præmis 41).

31 Hvad angår fastlæggelsen af de konkrete omstændigheder, hvorunder det kan anses, at den i nævnte bestemmelse omhandlede lovpligtige forsikring ikke er tegnet, har det betydning, således som generaladvokaten har anført i præmis 32 i forslaget til afgørelse, at EU-lovgiver ikke nøjedes med at foreskrive, at organet skulle intervenere i forbindelse med skader forårsaget af et køretøj, for hvilket den lovpligtige ansvarsforsikring generelt ikke er tegnet, men præciserede, at dette kun skulle gælde for skader forårsaget af et køretøj, for hvilket den i første direktivs artikel 3, stk. 1, omhandlede lovpligtige ansvarsforsikring ikke er tegnet, dvs. et køretøj, for hvilket der ikke forelå en forsikringsaftale. En sådan begrænsning skyldes det forhold, at denne bestemmelse, således som det er anført i denne doms præmis 28, pålægger hver medlemsstat at sikre, at enhver ejer eller ihændehaver af et køretøj, der er hjemmehørende i det pågældende land, med forbehold af de i sidstnævnte direktivs artikel 4 fastsatte undtagelser indgår en aftale med et forsikringsselskab med henblik på i det mindste inden for de i EU-retten fastsatte grænser at garantere sit erstatningsansvar for så vidt angår nævnte køretøj. På denne baggrund udgør det blotte forhold, at en skade er blevet forvoldt af et uforsikret køretøj, en brist i det system, som medlemsstaten var forpligtet til at indføre, hvilket begrunder intervention fra et nationalt erstatningsorgan.

32 Det følger heraf, at et sådant nationalt organs intervention som fastsat i første og andet direktiv – i modsætning til den opfattelse, som sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende – ikke kan anses for at udgøre gennemførelsen af en garantiordning for ansvarsforsikring for køretøjer, men alene er bestemt til at have virkning under særlige omstændigheder, der er klart identificeret.

33 Et tilfælde med forsikringsgiverens insolvens udgør ikke en situation, som er omfattet af sådanne omstændigheder. I et sådant tilfælde er den lovpligtige forsikring nemlig blevet tegnet.

34 Således som det fremgår af andet direktivs artikel 1, stk. 7, har medlemsstaterne imidlertid for så vidt angår betingelserne for intervention fra den nationale erstatningsfond mulighed for at vedtage foranstaltninger, der er mere gunstige for skadelidte end de foranstaltninger, der er fastsat i direktiverne om ansvarsforsikring for motorkøretøjer. I denne henseende bemærkes, at det fremgår af den ungarske regerings oplysninger, at de kompetente ungarske myndigheder under proceduren for Domstolen var i færd med at udarbejde foranstaltninger, der skulle afhjælpe den som følge af MAV's insolvens opståede situation.

35 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmåls første del og det sjette spørgsmål besvares med, at første direktivs artikel 3, stk. 1, sammenholdt med andet direktivs artikel 1, stk. 4, skal fortolkes således, at den blandt de forpligtelser, som pålægges medlemsstaterne ved denne bestemmelse, ikke inkluderer forpligtelsen til at oprette et organ, der sikrer erstatning til de personer, som bliver ramt af trafikulykker, i det tilfælde, hvor de personer, der er ansvarlige for skaderne, havde tegnet en forsikring, som dækkede deres erstatningsansvar for motorkøretøjerne, men forsikringsgiveren i mellemtiden er blevet insolvent.

Om det første spørgsmåls anden del og spørgsmål to til fem

36 Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, dels om første direktivs artikel 3 kan tillægges direkte virkning, dels de omstændigheder, hvorunder privatpersoner kan drage Ungarn til ansvar for det tab, de er blevet påført som følge af en ukorrekt gennemførelse af første direktiv.

37 Henset til den fortolkning af første direktiv, der er blevet givet som svar på det første spørgsmåls første del og det sjette spørgsmål, synes den omhandlede medlemsstat ikke at have tilsidesat EU-retten.

38 På denne baggrund er det hverken fornødent at besvare det første spørgsmåls anden del eller spørgsmål to til fem.

Sagens omkostninger

39 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/14/EF af 11. maj 2005, sammenholdt med artikel 1, stk. 4, i Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, som ændret ved direktiv 2005/14, skal fortolkes således, at den blandt de forpligtelser, som pålægges medlemsstaterne ved denne bestemmelse, ikke

inkluderer forpligtelsen til at oprette et organ, der sikrer erstatning til de personer, som bliver ramt af trafikulykker, i det tilfælde, hvor de personer, der er ansvarlige for skaderne, havde tegnet en forsikring, som dækkede deres erstatningsansvar for motorkøretøjerne, men forsikringsgiveren i mellemtiden er blevet insolvent.

Underskrifter