Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 11 juli 2013*

”Motorfordon — Ansvarsförsäkring — Direktiv 72/166/EEG — Artikel 3.1 — Direktiv 84/5/EEG — Artikel 1.4 första stycket — Försäkringsgivarens insolvens — Utebliven ersättning från ersättningsorganet”

I mål C-409/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Bíróság (Ungern) genom beslut av den 12 juli 2011, som inkom till domstolen den 1 augusti 2011, i målet

Gábor Csonka,

Tibor Isztli,

Dávid Juhász,

János Kiss,

Csaba Szontágh

mot

Magyar Állam,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna E. Levits, J.-J. Kasel, M. Safjan och M. Berger (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 september 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Ungerns regering, genom M. Z. Fehér, K. Veres och K. Szíjjártó, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: ungerska.

— Europeiska kommissionen, genom B. Simon, K.-P. Wojcik och K. Talabér-Ritz, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 24 oktober 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.1 i rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (EGT L 103 s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 111.), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/14/EG av den 11 maj 2005 (EUT L 149, s. 14) (nedan kallat första direktivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Gábor Csonka, Tibor Isztli, Dávid Juhász, János Kiss och Csaba Szontágh och å andra sidan Magyar Állam (ungerska staten). Målet rör det skadeståndsansvar som de förstnämnda anser att ungerska staten har ådragit sig till följd av ett felaktigt införlivande av nämnda direktiv med den ungerska rättsordningen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Unionens lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon har kodifierats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/103/EG av den 16 september 2009 om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (EUT L 263, s. 11). Detta direktiv hade emellertid inte trätt i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Det är följaktligen de direktiv som var i kraft före denna kodifiering som ska tillämpas på dessa omständigheter, särskilt första direktivet och rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon (EGT L 8, 1984, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 90), i dess lydelse enligt direktiv 2005/14 (nedan kallat andra direktivet).

Första direktivet

4 Det framgår av andra och tredje skälen i första direktivet att detta direktiv antagits med beaktande av att gränskontrollerna av obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon, kontroller som hade till syfte att ge skydd åt de personer som kunde drabbas av skador orsakade av sådana fordon, ägde rum på grund av skillnader i ländernas bestämmelser på detta område. Det angavs att ”[d]essa skillnader [var] sådana att de [kunde] verka hämmande för den fria rörligheten inom gemenskapen för motorfordon och personer” och att de därmed hade ”en direkt inverkan på upprättandet av den gemensamma marknaden och dess funktion”. I femte skälet i samma direktiv framhölls behovet av att ”det … vidtas ytterligare åtgärder för att liberalisera regler för personers och motorfordons fria rörlighet mellan medlemsstaterna”.

5 För detta ändamål föreskrevs följande i artikel 3.1 i första direktivet:

”Om inte annat följer av artikel 4 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium skall omfattas av ansvarsförsäkring. Försäkringens omfattning och villkor skall bestämmas inom ramen för dessa åtgärder.”

6 Genom artikel 4 i samma direktiv gavs medlemsstaterna möjlighet att förordna om undantag från artikel 3 i direktivet för fordon som tillhörde vissa personer och för särskilda slag av fordon eller fordon med särskild registreringsskylt.

Andra direktivet

7 Det angavs i sjätte skälet i andra direktivet att ”[d]et är nödvändigt att tillskapa ett organ som garanterar att skadelidande inte blir utan ersättning, när det fordon som orsakat skadan är oförsäkrat eller oidentifierat. Det är viktigt att den skadelidande får möjlighet att direkt och i första hand vända sig till detta organ, dock utan att ändring sker i de bestämmelser som tillämpas i medlemsstaterna med avseende på om den ersättning som utbetalas av detta organ är subsidiär eller ej eller beträffande bestämmelser som gäller vid subrogation. Medlemsstaterna bör emellertid ha möjlighet att förordna om vissa begränsade undantag beträffande utbetalning av ersättning från detta organ och att ersättning för sakskador orsakade av oidentifierade fordon skall begränsas eller innehållas, detta med hänsyn till risken för bedrägeri”. I åttonde skälet i samma direktiv tillades att ”[f]ör att lätta den ekonomiska bördan för detta organ får medlemsstaterna införa bestämmelser om viss självrisk i de fall organet svarar för ersättning för sakskador orsakade av oförsäkrade fordon eller, där det är motiverat, fordon som stulits eller tillgripits med våld”.

8 I artikel 1.1 och 1.4 i andra direktivet föreskrevs följande:

”1. Den försäkring som avses i artikel 3.1 i [första direktivet] skall obligatoriskt omfatta både sakskador och personskador.

...

4. Varje medlemsstat skall inrätta eller auktorisera ett organ med uppgift att svara för ersättning, åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta, för sakskador och personskador orsakade av oidentifierade fordon eller av fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 inte tecknats.

Bestämmelserna i första stycket skall inte påverka medlemsstaternas rätt att anse ersättning från detta organ som subsidiär eller ej och inte heller rätten att införa regler om skadereglering mellan detta organ och den person eller de personer som är ansvariga för olyckshändelsen och andra försäkringsgivare eller socialförsäkringsorgan som skall ersätta den skadelidande för samma skada. Medlemsstaterna får dock inte tillåta att organet, som villkor för betalning av ersättning, ställer krav på att den skadelidande kan visa att den som är ansvarig inte har förmåga eller vägrar att betala.”

9 Medlemsstaterna fick, enligt artikel 1.6 och artikel 2 i andra direktivet, i vissa fall utesluta ersättning från det organ som inrättats i enlighet med artikel 1.4 i direktivet eller bestämma att det, vid utbetalning av ersättning från organet, skulle tillämpas en viss självrisk.

10 Det föreskrevs i artikel 1.7 i andra direktivet att ”[v]arje medlemsstat skall tillämpa sina lagar och andra författningar vid utbetalning av ersättning från organet, dock inte i strid med annan praxis som är förmånligare för den skadelidande”.

Ungersk rätt

11 Enligt 14 och 15 §§ i regeringsdekret nr 190/2004 om obligatorisk ansvarsförsäkring för innehavare av motorfordon (Korm. Rendelet a gépjármű üzembentartójának kötelező felelősségbiztosításról) (nedan kallat regeringsdekret nr 190/2004) – som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen – ingrep Kártalanítási Számlát Kezelő MABISZ GKI (ersättningsfond för föreningen av ungerska försäkringsgivare), vid utbetalning av ersättning till den skadelidande, före den som hade orsakat skadan endast om den sistnämnda vid tidpunkten för olyckan saknade obligatorisk ansvarsförsäkring, om den som hade orsakat skadan var okänd eller om skadan hade orsakats av ett fordon som inte hade tillåtits i trafiken eller vars tillstånd hade återkallats.

12 Regeringsdekret nr 190/2004 har upphävts genom 67 § i lag LXII från år 2009 om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon (2009. évi LXII törnévy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról).

13 Genom nämnda lag, som trädde i kraft den 1 januari 2010, har en ny ersättningsfond införts. Det föreskrivs i 29 § tredje stycket i lagen att denna fond ”täcker den fordran som den skadelidande har mot en försäkringsgivare som är föremål för ett insolvensförfarande, enligt de bestämmelser i försäkringsavtalet eller lagen som avser åberopande av rätt till ersättning”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14 MAV Általános Biztosító Egyesület (nedan kallat MAV) är ett försäkringsbolag som bildats i form av en förening utan vinstsyfte och som tillhandahöll sina medlemmar tjänster till en reducerad premie, med det särdraget att försäkringstagarna även åtog sig skyldigheter i sin egenskap av föreningsmedlemmar.

15 Mellan åren 2003–2008 riktade den myndighet som utövar tillsyn över finansiella organ (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete) 15 förelägganden till MAV genom vilka MAV ålades att rätta sig efter de lagbestämmelser som gällde för dess verksamhet. Eftersom MAV:s verksamhet ändå inte bedrevs på ett sätt som överensstämde med lagbestämmelserna på området, drog tillsynsmyndigheten in MAV:s tillstånd att bedriva sin verksamhet, med verkan från och med den 15 augusti 2008. MAV, som inte längre hade några tillgångar, förklarades vara på obestånd.

16 Kärandena i det nationella målet hade, i egenskap av innehavare av motorfordon, tecknat ansvarsförsäkring för sina fordon hos MAV.

17 De hade under perioden juli 2006–juli 2008 orsakat skador med sina fordon.

18 Till följd av sin insolvens var MAV inte i stånd att uppfylla sina skyldigheter i egenskap av försäkringsgivare. Kärandena i det nationella målet var följaktligen tvungna att själva stå för ersättningen av de skador som hade orsakats av deras fordon.

19 De väckte då skadeståndstalan mot ungerska staten, som grundade sig på den skada som de ansåg sig ha vållats till följd av ett felaktigt införlivande av första direktivet.

20 Kärandena i det nationella målet har understrukit att det i ungersk rätt från och med den 1 januari 2010 visserligen föreskrivs att ett organ ska svara för ersättning av skada som vållats av ett försäkrat fordon för det fall att försäkringsgivaren har blivit insolvent, men att denna åtgärd inte tillämpas på civilrättsligt ansvar till följd av olyckor som inträffat före detta datum, såsom de olyckor för vilka kärandena har ådragit sig ansvar. De anser att ungerska staten – genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett ersättningsorgan under samma villkor utbetalar

ersättning för det fall att skador inträffat före nämnda datum – har åsidosatt sina skyldigheter enligt unionsrätten, särskilt enligt artikel 3 i första direktivet. Ungerska staten har således enligt kärandena ådragit sig skadeståndsansvar.

21 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Bíróság, numera Fővárosi Törvényszék, att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:

”1) Hade ungerska staten, vid den tidpunkt då kärandena orsakade skadorna, införlivat [första direktivet], särskilt med beaktande av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 3 i detta direktiv? Kan detta direktiv anses ha direkt effekt i förhållande till kärandena?

2) Kan, enligt gällande [unions]lagstiftning, en enskild vars rättigheter har åsidosatts till följd av att denna medlemsstat inte har införlivat [första direktivet] kräva att denna stat uppfyller bestämmelserna i direktivet genom att direkt åberopa [unions]lagstiftningen gentemot medlemsstaten för att denna ska uppfylla sin skyldighet att säkerställa de rättigheter som den enskilde enligt direktivet tillförsäkras?

3) Kan, enligt gällande [unions]lagstiftning, en enskild vars rättigheter har åsidosatts till följd av att [första direktivet] inte har införlivats kräva ersättning för skador från den medlemsstat som är skyldig till denna underlåtelse?

4) För det fall föregående frågor besvaras jakande, åligger det ungerska staten att utbetala ersättning för orsakade skador såväl till kärandena som till personer som har skadats i trafikolyckor som har orsakats av kärandena?

5) Kan skadeståndsansvar utkrävas av medlemsstaten om skada har uppstått till följd av ett misstag vid utformningen av lagstiftningen?

6) Är bestämmelserna i regeringsdekret nr 190/2004 …, som var i kraft fram till den 1 januari 2010, förenliga med bestämmelserna i [första direktivet], eller har Ungern underlåtit att införliva sina skyldigheter enligt detta direktiv med ungersk rätt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågans första del och den sjätte frågan

22 Den nationella domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artikel 3.1 i första direktivet ska tolkas på så sätt att medlemsstaternas skyldigheter enligt denna bestämmelse omfattar en skyldighet att inrätta ett organ som garanterar ersättning åt skadelidande vid trafikolyckor för det fall att försäkringsgivaren – då en ansvarsförsäkring för fordon hade tecknats av de personer som är ansvariga för skadorna – har blivit insolvent.

23 Enligt domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, bland annat, dom av den 22 november 2012 i mål C-219/11, Brain Products, punkt 13 och där angiven rättspraxis).

24 Domstolen konstaterar i detta hänseende att artikel 3.1 i första direktivet har en mycket allmänt hållen lydelse. Enligt denna krävs nämligen att varje medlemsstat vidtar ”de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium skall omfattas av ansvarsförsäkring”.

Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 26 i sitt förslag till avgörande framgår det av nämnda bestämmelse att medlemsstaterna är förpliktade att i sina interna rättsordningar införa en allmän skyldighet för försäkring av fordon.

25 Med hänsyn till den allmänt hållna lydelsen i artikel 3.1 i första direktivet måste omfattningen av den skyldighet som medlemsstaterna har således preciseras med beaktande av sammanhanget och de mål som eftersträvas med bestämmelsen.

26 Det ska i detta hänseende påpekas att första direktivet hör till en rad direktiv som gradvist har preciserat vilka skyldigheter medlemsstaterna har i fråga om civilrättsligt ansvar till följd av fordonstrafik. Av skälen i första och andra direktiven framgår att syftet med direktiven är att säkerställa dels fri rörlighet för såväl fordon som är normalt hemmahörande inom Europeiska unionen som personer som färdas i dessa, dels att skadelidande vid olyckor som orsakas av dessa fordon behandlas på ett likvärdigt sätt, oavsett på vilken plats inom unionen som olyckan inträffat (se, bland annat, dom av den 23 oktober 2012 i mål C-300/10, Marques Almeida, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

27 Det är mot denna bakgrund som medlemsstaterna enligt första direktivet, såsom det har kompletterats genom andra direktivet och senare direktiv, åläggs en skyldighet att säkerställa att fordon som är normalt hemmahörande inom deras territorium omfattas av ansvarsförsäkring, varvid det bland annat preciseras vilka typer av skador och vilka skadelidande tredje män som denna försäkring ska omfatta (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Marques Almeida, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

28 Artikel 3.1 i första direktivet, jämförd med senare direktiv, innebär således – om inte annat följer av de undantag som avses i artikel 4 i första direktivet – att varje medlemsstat ska säkerställa att ägare eller innehavare av fordon som är normalt hemmahörande inom medlemsstatens territorium ingår ett avtal med ett försäkringsbolag för att garantera vederbörandes civilrättsliga ansvar för nämnda fordon, åtminstone upp till de gränser som följer av unionsrätten.

29 Den vikt som unionslagstiftaren tillmäter de skadelidandes skydd har föranlett lagstiftaren att komplettera dessa bestämmelser. Unionslagstiftaren har därvid – med tillämpning av artikel 1.4 i andra direktivet – förpliktat medlemsstaterna att inrätta ett organ med uppgift att svara för ersättning, åtminstone upp till de gränser som följer av unionsrätten, för sakskador och personskador orsakade av oidentifierade fordon eller av fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 i samma artikel, vilken hänvisar till artikel 3.1 i första direktivet, inte tecknats. För att lätta organets ekonomiska börda kunde medlemsstaterna i vissa fall utesluta ersättning eller tillämpa självrisker.

30 Ett ingripande från ett sådant organ har således utformats som en sista utväg som endast ska tillgripas för det fall skadorna orsakats av ett oidentifierat fordon eller av ett fordon som inte uppfyller kravet på försäkring enligt artikel 3.1 i första direktivet (dom av den 1 december 2011 i mål C-442/10, Churchill Insurance Company och Evans, REU 2011, s. I-12639, punkt 41).

31 Vad beträffar fastställandet av de konkreta omständigheter under vilka det kan anses att kravet på försäkring enligt nämnda bestämmelse inte är uppfyllt, är det betecknande, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 32 i sitt förslag till avgörande, att unionslagstiftaren inte har nöjt sig med att föreskriva att organet ska utbetala ersättning i de fall skada orsakats av ett fordon för vilket obligatorisk försäkring i allmänhet inte tecknats, utan har preciserat att så endast ska vara fallet för skador som orsakats av ett fordon för vilket sådan obligatorisk försäkring som avses i artikel 3.1 i första direktivet inte tecknats, det vill säga ett fordon för vilket det inte finns något försäkringsavtal. En sådan begränsning förklaras av att denna bestämmelse, såsom det har erinrats om i punkt 28 i denna dom, innebär att varje medlemsstat, om inte annat följer av de undantag som avses i artikel 4 i första direktivet, ska säkerställa att ägare eller innehavare av fordon som är normalt hemmahörande inom medlemsstatens territorium ingår ett avtal med ett försäkringsbolag för att garantera

vederbörandes civilrättsliga ansvar för nämnda fordon, åtminstone upp till de gränser som följer av unionsrätten. Den omständigheten att en skada har orsakats av ett oförsäkrat fordon utgör följaktligen en brist i det system som medlemsstaten var skyldig att införa, vilket motiverar att ersättning utbetalas av ett nationellt ersättningsorgan.

32 Av det föregående följer, till skillnad från den uppfattning som har hävdats av kärandena i det nationella målet, att den utbetalning av ersättning som ett sådant nationellt organ gör enligt första och andra direktiven inte kan betraktas som genomförandet av ett system för garanti av ansvarsförsäkring för fordon, utan endast är avsedd att få verkningar under särskilda, klart angivna omständigheter.

33 Det fallet att försäkringsgivaren är insolvent omfattas inte av sådana omständigheter. I ett sådant fall har skyldigheten att teckna en försäkring nämligen uppfyllts.

34 Såsom framgår av artikel 1.7 i andra direktivet har medlemsstaterna emellertid möjlighet att, såvitt avser villkoren för utbetalning av ersättning från den nationella ersättningsfonden, besluta om åtgärder som är förmånligare för den skadelidande än dem som föreskrivs i direktiven om ansvarsförsäkring för motorfordon. Det framgår i detta hänseende av uppgifter som lämnats av den ungerska regeringen att behöriga ungerska myndigheter, under förfarandet vid domstolen, höll på att förbereda åtgärder för att avhjälpa den situation som hade uppkommit genom MAV:s insolvens.

35 Mot bakgrund av det anförda ska den första frågans första del och den sjätte frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.1 i första direktivet, jämförd med artikel 1.4 i andra direktivet, ska tolkas på så sätt att medlemsstaternas skyldigheter enligt denna bestämmelse inte omfattar en skyldighet att inrätta ett organ som garanterar ersättning åt skadelidande vid trafikolyckor för det fall att försäkringsgivaren – då en ansvarsförsäkring för motorfordon hade tecknats av de personer som är ansvariga för skadorna – har blivit insolvent.

Den första frågans andra del och den andra–femte frågan

36 Den nationella domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i dels huruvida artikel 3 i första direktivet kan anses ha direkt effekt, dels under vilka omständigheter enskilda kan utkräva Ungerns skadeståndsansvar till följd av den skada som de orsakats genom ett felaktigt införlivande av första direktivet.

37 Det har, med hänsyn till den tolkning av första direktivet som gjorts vid besvarandet av den första frågans första del och den sjätte frågan, inte framkommit att Ungern skulle ha åsidosatt unionsrätten.

38 Det finns under dessa omständigheter ingen anledning att besvara vare sig den första frågans andra del eller den andra–femte frågan.

Rättegångskostnader

39 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 3.1 i rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/14/EG av den 11 maj 2005, jämförd med artikel 1.4 i rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon, i dess lydelse enligt direktiv 2005/14, ska tolkas på så sätt att medlemsstaternas skyldigheter enligt denna bestämmelse inte omfattar en skyldighet att inrätta ett organ som garanterar ersättning åt skadelidande vid trafikolyckor för det fall att försäkringsgivaren – då en ansvarsförsäkring för motorfordon hade tecknats av de personer som är ansvariga för skadorna – har blivit insolvent.

Underskrifter