FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 21. oktober 1999 *

Indhold

I — Indledning I-6714
II — Fællesskabsbestemmelserne I-6715
III — De faktiske omstændigheder og de nationale bestemmelser I-6718
IV — De præjudicielle spørgsmål I-6720
V — Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål I-6721
A — Den ordning, som er indført ved de tre direktiver I-6722
a) Generelle bemærkninger I-6722
b) Erstatningsansvarets art I-6723
c) Besvarelsen af de to første spørgsmål I-6729
1) Det første spørgsmål I-6729
2) Det andet spørgsmål I-6729
B — Spørgsmålene vedrørende fortolkning i overensstemmelse med fællesskabsretten og vedrørende den horisontale direkte virkning af direktiver I-6730
VI — Forslag til afgørelse I-6731

I — Indledning

1. I den foreliggende sag har Tribunal da Comarca de Setúbal (Portugal) forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, som vedrører fortolkningen af Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer [1].

2. Disse spørgsmål har i det væsentlige til formål at få afklaret, hvilke rettigheder ofre for trafikuheld har, når de er familiemedlemmer til forsikringstageren, i lyset af fællesskabsbestemmelserne vedrørende ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

3. De forelagte spørgsmål drejer sig især om, hvorvidt dette direktiv pålægger medlemsstaterne, at den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer skal dække forvoldte skader, også når der kun foreligger et ansvarsgrundlag i form af objektivt ansvar, altså når der ikke er udvist culpa, eller om en medlemsstat i tilfælde af, at der kun foreligger objektivt ansvar, kan ude-

* Originalsprog: græsk.

1 — EFT 1984 L 8, s. 17, herefter »andet direktiv«.

lukke, at der gives nogen form for erstatning, eller om direktivet pålægger, at kun skader, der skyldes førerens fejl, skal være dækket, at der altså er tale om culpaansvar. Ligeledes rejses spørgsmålet om nødvendigheden af en fortolkning, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og om direktivets horisontale direkte virkning.

II — Fællesskabsbestemmelserne

4. Harmoniseringen af ansvarsforsikringsordningerne for motorkøretøjer i medlemsstaterne har lige siden 1972 været reguleret af fællesskabslovgiver gennem udstedelse af en række direktiver.

5. Fælles for de første tre direktiver er, at de tilstræber at lette færdslen med motorkøretøjer og at sikre de personers interesser, der har været ofre for trafikuheld inden for Fællesskabet, uanset hvor uheldet har fundet sted. Direktiverne har således ikke blot til formål at sikre den frie bevægelighed inden for fællesmarkedet gennem ophævelse af grænsekontrollen med de grønne kort, som sikrer, at motorkøretøjet er dækket af en forsikring, men også at fastsætte visse minimumsregler for lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer.

6. Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse [2] (herefter »første direktiv«) fastsætter, at kontrollen med de grønne kort ved grænsen skal ophæves, og at der i alle medlemsstater skal etableres en lovpligtig ansvarsforsikring, som dækker skader, der er forvoldt inden for samtlige medlemsstaters område.

7. På grundlag af princippet om erstatning til ofre for trafikuheld, for så vidt det er godtgjort, at der foreligger et ansvar, bestemmer første direktivs artikel 3, stk. 1, følgende:

»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. Der træffes inden for rammerne af disse foranstaltninger bestemmelse om, *hvilke* skader der dækkes, samt om forsikringens *nærmere vilkår*« (min fremhævelse).

8. Med udstedelsen af andet direktiv ønskede fællesskabslovgiver at tilnærme de forskellige elementer i indholdet af den lovpligtige ansvarsforsikring med henblik på at sikre et mindsteniveau for beskyttelse

2 — EFT 1972 II, s. 345.

af trafikofre og at reducere de bestående afvigelser i omfanget af denne forsikring inden for Fællesskabet.

9. Andet direktiv vedrører forsikringens omfang, dvs. hvad den lovpligtige forsikring skal dække, og fastsætter nogle mindstebeløb for forsikringen. Således bestemmer artikel 1, stk. 1 og 2, i direktiv 84/5 følgende:

»1. Den forsikring, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/166/EØF, skal dække tingsskade såvel som personskade.

2. Medlemsstaterne skal, med forbehold af eventuelle regler om mere omfattende forsikringsdækning, der måtte gælde i medlemsstaterne, kræve, at den lovpligtige ansvarsforsikring mindst skal dække:

— 350 000 ECU for personskader, såfremt der kun er én skadelidt; såfremt der er flere skadelidte ved samme uheld, multipliceres dette beløb med antallet af skadelidte

— 100 000 ECU for tingsskader for hvert uheld uanset antallet af skadelidte.

Medlemsstaterne kan dog for personskader i stedet for ovennævnte mindstebeløb fastsætte et mindstebeløb på 500 000 ECU, såfremt der er flere skadelidte som følge af samme uheld, eller et samlet mindstebeløb på 600 000 ECU pr. uheld for personskader og tingsskader uanset antallet af skadelidte eller skadernes art.«

10. Artikel 3 i samme direktiv bestemmer følgende:

»Familiemedlemmer til forsikringstageren, til føreren eller til enhver anden person, der er erstatningsansvarlig for en skade, som er dækket af den i artikel 1, stk. 1, omhandlede forsikring, kan ikke under henvisning til dette slægtskab undtages fra forsikringens dækningsområde for så vidt angår personskader.«

11. Niende betragtning til andet direktiv handler om denne bestemmelse og fastslår, at »familiemedlemmer til forsikringstageren, til føreren eller til enhver anden

ansvarlig bør have krav på samme beskyttelse som andre skadelidte tredjemænd, i hvert fald hvad angår personskader«.

12. I andet direktivs artikel 5, som ændret ved akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse, bilag I, del IX, med titlen »Indbyrdes tilnærmelse af lovgivning«, punkt F, der har overskriften »Forsikring« [3], hedder det:

»1. Medlemsstaterne ændrer deres nationale bestemmelser for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1987. De underretter straks Kommissionen herom.

2. De således ændrede bestemmelser iværksættes senest den 31. december 1988.

3. Uanset stk. 2

a) har Kongeriget Spanien, Den Hellenske Republik og Republikken Portugal en frist, der løber indtil den 31. december 1995, til at forhøje forsikringsdækningen til de i artikel 1, stk. 2, fastsatte beløb. Hvis de benytter sig af denne mulighed, skal forsikringsdækningen i forhold til de i nævnte artikel fastsatte beløb udgøre:

— mere end 16% senest den 31. december 1988

— 31% senest den 31. december 1992.«

13. Rådets tredje direktiv 90/232/EØF af 14. maj 1990 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer [4] (herefter »tredje direktiv«) blev vedtaget for at præcisere visse bestemmelser vedrørende den lovpligtige forsikring, da det konstate-

3 — Traktaten og akten om tiltrædelse af EØF og Euratom blev undertegnet den 12.6.1985 (EFT L 302); Portugals tiltrådte Fællesskaberne den 1.1.1986.

4 — EFT L 129, s. 33.

redes, at der vedblev at bestå betydelige forskelle i den dækning, som den omhandlede forsikring ydede [5].

14. I tredje direktivs femte betragtning understreges det, at »der navnlig [er] lakuner i den i visse medlemsstater gældende lovpligtige forsikringsdækning af passagerer i motorkøretøjer; for at beskytte denne særligt sårbare kategori af potentielle skadelidte bør sådanne lakuner udfyldes«.

15. I tredje direktivs artikel 1, stk. 1, bestemmes det, at »den i artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/166/EØF omhandlede forsikring [skal] dække ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren«.

16. Endelig fastsættes der følgende i samme direktivs artikel 6:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1992. De underretter straks Kommissionen herom.

2. Uanset stk. 1

— har Den Hellenske Republik, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik en frist indtil den 31. december 1995 til at efterkomme artikel 1 og 2

...«

III — De faktiske omstændigheder og de nationale bestemmelser

17. Den 12. februar 1995 forulykkede en bil tilhørende Vitor Manuel Mendes Ferreira, der førtes af et af hans børn, på en motorvej, hvorved hans andet barn, der var 12 år og passager i bilen, blev dræbt. Der var ingen andre biler involveret i uheldet. Endvidere anser den forelæggende ret det for godtgjort, at der ikke var udvist culpa af føreren af køretøjet.

5 — Se også tredje betragtning til tredje direktiv.

18. Mendes Ferreira havde tegnet ansvarsforsikring for motorkøretøjet hos forsikringsselskabet Companhia de Seguros Mundial Confiança SA (herefter »Mundial Confiança«). Bilen var forsikret op til et beløb af 50 000 000 PTE.

19. Mendes Ferreira og hans hustru indbragte sagen for Tribunal da Comarca de Setúbal med påstand om, at Mundial Confiança dømtes til at betale dem erstatning for den forvoldte skade. Forsikringsselskabet gjorde gældende, at den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende portugisiske lovgivning udelukkede enhver form for erstatningspligt.

20. Som anført af den nationale ret bestemte artikel 504, stk. 2, i den portugisiske lov af 1966, Código Civil Português (herefter »Código Civil«), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at i tilfælde af vederlagsfri befordring var befordreren som udgangspunkt kun ansvarlig for skader forvoldt ved culpøs adfærd. Denne regel fortolkes således af de portugisiske domstole, at den passager, der blev befordret vederlagsfrit, for at opnå erstatning skal bevise, at der forelå culpa hos køretøjets fører, som forvoldte uheldet.

21. Artikel 504 i Código Civil blev ændret ved lovdekret nr. 14/96 af 6. marts 1996. I den ændrede tekst bestemmes det i stk. 3, at der kan pålægges objektivt ansvar (uden culpa) for vederlagsfrit befordrede passagerer, idet det dog blev begrænset til personskader [6].

22. Ifølge den nationale ret anføres det i betragtningerne til lovdekret nr. 522/85 af 31. december 1985, som gennemførte andet direktiv i portugisisk ret, at den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer også skulle dække vederlagsfrit befordrede passagerer [7]. I og med at vederlagsfrit befordrede passagerer, når der forelå culpøs adfærd fra førerens side, allerede var beskyttet gennem det civilretlige ansvar for en retsstridig handling, som var blevet indført ved artikel 483 ff. i Código Civil i 1966, var den eneste måde, hvorpå den lovpligtige ansvarsforsikrings dækning kunne udvides til også at gælde vederlagsfrit befordrede passagerer, også at lade den omfatte objektivt civilretligt ansvar. En sådan beskyttelse gav artikel 504, stk. 2, i Código Civil imidlertid ikke.

23. Den forelæggende ret har desuden forklaret, at selv om den nationale lovgivning på det omhandlede tidspunkt anerkendte retten til at opnå erstatning for en vederlagsfrit befordret passager i tilfælde af ikke-culpøst ansvar, begrænser artikel 508, stk. 1, i Código Civil erstatningens størrelse

6 — Som anført i forelæggelseskendelsen begrunder betragtningerne til lovdekret nr. 14/96 den i artikel 504 i Código Civil foretagne ændring med nødvendigheden af at tilpasse den nationale lovgivning til tredje direktiv, især til artikel 1.

7 — Den forelæggende ret bemærker desuden, som det også er blevet bekræftet gennem en dom afsagt af Suprema Tribunal de Justiça den 23.9.1997 (*Boletim de Ministério da Justiça*, nr. 469, s. 535), at »de hensigter, der var formuleret i betragtningerne til lovdekret nr. 522/85, i overensstemmelse med principperne i Rådets andet direktiv af 30.12.1983, ikke er blevet behørigt gennemført ved det pågældende lovdekret... Hensigten var at udvide den dækning, som den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer giver, til også at gælde vederlagsfrit befordrede passagerer«.

ved trafikuheld, hvor føreren ikke har udvist culpøs adfærd. Maksimumsbeløbet i tilfælde af død eller skade på person sættes til det dobbelte af det beløb, som de portugisiske retter i første instans uden mulighed for appel kan tilkende en person, og som fra 1987 er fastsat til 2 000 000 PTE [8]. Det beløb, der således kan tilkendes i erstatning, når der ikke forelægger culpøs adfærd, udgør altså det dobbelte af dette beløb, dvs. 4 000 000 PTE.

24. Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne under hensyn til andet direktivs artikel 1, stk. 2, og artikel 5, stk. 2, som ændret ved tiltrædelsesakten, ved erstatning til ofre for trafikuheld, hvor den ansvarlige fører ikke har udvist culpa, kan fastsætte maksimumsbeløb, som ligger under de mindstebeløb for den lovpligtige forsikringssum, der er omhandlet i andet direktiv. Den anfører, at andet direktiv ikke indeholder nogen sondring mellem culpaansvar og objektivt ansvar hos føreren af køretøjet.

IV — De præjudicielle spørgsmål

25. Tribunal da Comarca de Setúbal har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Bestemmes det i artikel 3 i direktiv 84/5/EØF, at den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer skal dække skader forvoldt familiemedlemmer til forsikringstageren eller til føreren, selv når familiemedlemmerne befordres vederlagsfrit, og der kun er et ansvarsgrundlag i form af objektivt ansvar, men ikke culpaansvar, eller kan medlemsstaten udelukke tilkendelse af erstatning i disse tilfælde?

2) Finder mindstebeløbene for forsikringssummer i artikel 1, stk. 2, i direktiv 84/5/EØF ligeledes anvendelse på situationer, hvor der er et ansvarsgrundlag i form af objektivt ansvar, men ikke culpaansvar, eller kan medlemsstaten i lovgivningen træffe bestemmelse om, at maksimumsbeløbene for erstatning, når der ikke foreligger culpa hos føreren af køretøjet, der er ansvarlig for uheldet, er lavere end mindstebeløbene?

3) Skal den nationale domstol fortolke national ret på en sådan måde, at den bliver i overensstemmelse med bestemmelserne i et direktiv, når direktivet er mangelfuldt gennemført, og de tidligere

8 — Artikel 20, stk. 1, i lov nr. 38/1987 af 23.12.1987. Som den nationale ret bemærker, er dette beløb forblevet uændret trods den kraftige devaluering af escudoen siden da.

bestemmelser i national ret er blevet opretholdt?

4) Gælder dette også, selv om en sådan fortolkning er i strid med den almindelige forståelse af betydningen og rækkevidden af bestemmelserne i national ret, eller endog når denne fortolkning er i overensstemmelse med den nationale lovgivers hensigt, som det imidlertid ikke er lykkedes den at give udtryk i lovens ordlyd?

5) Skal den nationale domstol foretage en sådan fortolkning i overensstemmelse med bestemmelserne i fællesskabsdirektivet, selv i en retstvist kun mellem borgere?

6) Skal den nationale domstol foretage en fortolkning af sin nationale ret i overensstemmelse med bestemmelsen i artikel 1 i direktiv 90/232/EØF, også med henblik på et uheld, der fandt sted inden udløbet af medlemsstatens frist for at gennemføre denne bestemmelse i national ret?

7) Hvis det må fastslås, at det ikke er muligt at fortolke national ret på en sådan måde, at den bliver i overensstemmelse med bestemmelserne i et direktiv, forpligter fællesskabsrettens forrang da den nationale domstol til at undlade at anvende de nationale regler, der er uforenelige med direktivet, selv i en retstvist kun mellem borgere?«

V — Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

26. Det bemærkes indledningsvis, at det uheld, som har givet anledning til tvisten i hovedsagen, fandt sted den 12. februar 1995, dvs. efter at de to første direktiver var begyndt at blive anvendt i Portugal, men inden udløbet af den gennemførelsesfrist, som tredje direktiv har fastsat for Den Portugisiske Republik [9].

27. De forelagte problemstillinger skal behandles i to grupper. Først skal den ordning undersøges, der er indført ved de tre direktiver til sikring af erstatningsansvaret for motorkøretøjer, sådan som det fremgår af bestemmelserne i direktiverne, og de to første præjudicielle spørgsmål, som er forbundet med dette problem, skal besvares (A). Derefter skal — for så vidt det er nødvendigt — de øvrige fem spørgsmål undersøges, som vedrører spørgsmålet om en fortolkning i overensstemmelse med fællesskabsretten og om direktivernes horisontale direkte virkning (B).

9 — Jeg skal her minde om, at tredje direktivs artikel 6, stk. 2, havde givet denne medlemsstat frist indtil den 31.12.1995 til bl.a. at efterkomme artikel 1, hvori det bestemmes, at forsikringen skal dække ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren.

A — *Den ordning, som er indført ved de tre direktiver*

a) Generelle bemærkninger

28. For det første foreskriver første direktiv, at motorkøretøjer skal være dækket af en lovpligtig ansvarsforsikring. Ganske vist pålægger fællesskabslovgiver medlemsstaterne en forpligtelse til at træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring, men overlader dog medlemsstaterne et skøn til på nationalt plan selv at fastsætte omfanget af det dækkede ansvar og de nærmere betingelser for dækningen.

29. Andet direktiv indgår i det væsentlige i de rammer, der er fastlagt ved det første; det omhandler rækkevidden af det skøn, som medlemsstaterne har til at fastsætte omfanget af det dækkede ansvar, og de nærmere betingelser for forsikringsdækningen. Direktivet bestemmer, at familiemedlemmer til forsikringstageren, til føreren eller til enhver anden person, der er erstatningsansvarlig for en skade, som er dækket af forsikringen, ikke under henvisning til dette slægtskab kan undtages fra forsikringens dækningsområde for så vidt angår personskader.

30. Det vil sige, at andet direktiv har til formål at sikre familiemedlemmer til forsikringstageren eller til føreren samme beskyttelse som andre skadelidte tredjemænd. Medlemsstaterne har fortsat kompetence til selv at fastlægge omfanget af forsikringsdækningen for tredjemænd og de nærmere betingelser for denne dækning, sådan som det er fastsat i første direktiv, inden for rammerne af de vilkår, der er fastlagt i både første og andet direktiv. Men uanset hvor langt beskyttelsen af tredjemænd strækker sig [10], var formålet med andet direktiv, at graden af slægtskab ikke måtte udgøre en udelukkelsesgrund, med andre ord, at familiemedlemmer til forsikringstageren, til føreren eller til enhver anden erstatningsansvarlig person skulle sikres en tilsvarende beskyttelse som andre skadelidte tredjemænd, sådan som Kommissionen med rette gør gældende i punkt 12 b) i sit skriftlige indlæg.

31. Hvis det således gælder i en medlemsstat, at en tredjemand, der er passager, obligatorisk er dækket, skal familiemedlemmer til forsikringstageren, til føreren eller til enhver anden erstatningsansvarlig person også være dækket, når de er passagerer. Men i en medlemsstat, hvor der ikke blev stillet krav om, at en tredjemand, som er passager, skal være dækket, ville et familiemedlem heller ikke nyde forsikringsdækning på grundlag af andet direktiv, i og med at beskyttelsen i så tilfælde er ens, og graden af slægtskab ikke spiller nogen rolle som udelukkelsesgrund.

32. Endelig har tredje direktiv løst problemet med at dække ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren.

10 — F.eks. kan forsikringen i én medlemsstat også dække den tredjemand, der er passager, mens dette ikke er tilfældet i en anden medlemsstat.

Dette var blevet nødvendigt, fordi der, som anført i femte betragtning, i visse medlemsstater var opstået nogle lakuner i den lovpligtige forsikringsdækning af passagerer i motorkøretøjer, og »denne særligt sårbare gruppe af potentielle trafikofre« skulle sikres beskyttelse.

33. Den afgørende forskel på ordningerne i andet og tredje direktiv er derfor, at mens fællesskabslovgiver med andet direktiv ønsker at bringe den situation til ophør, hvor graden af slægtskab udgør en udelukkelsesgrund med hensyn til forsikringsdækning, beskæftiger han sig i tredje direktiv med det væsentlige spørgsmål, i hvilket omfang passagererne er dækket af forsikringen i tilfælde af trafikuheld.

b) Erstatningsansvarets art

34. Det synes at fremgå af ordlyden af såvel det første som de to følgende direktiver, at de omhandler erstatningsansvarsdækningen, men derimod ikke tager fat på det meget væsentlige spørgsmål om, hvilke former dette erstatningsansvar antager, de sondrer altså ikke mellem culpaansvar og objektivt ansvar, herunder risikoansvar, hvilket understreges både af den italienske regering og af Kommissionen i deres skriftlige indlæg.

35. Nærmere bestemt anerkendes det, at der skal foreligge civilretligt ansvar, for at fællesskabsdirektivernes beskyttelsesmekanisme kan gå i gang. Dette betyder, at en bestemt handling (uheld forvoldt ved færdsel med motorkøretøjer) skal knyttes sammen med en bestemt person, som er erstatningsansvarlig for handlingen.

36. I tilfælde af, at der forvoldes en skade, bygger alle retsordener på, at skaden principielt bæres af den, der er ramt af den (casum sentit dominus), medmindre der foreligger en særlig grund, der kræver og retfærdiggør, at ansvaret for skaden overføres til en anden, som i sidste ende bliver pålagt at betale erstatning[11]. Retsordenerne baserer i princippet erstatningsansvar uden for kontrakt på skadevolderens culpa.

37. Retsordenerne kender imidlertid også til tilfælde af objektivt ansvar, dvs. ansvar, som er uafhængigt af, om der er begået fejl. En særlig form for objektivt ansvar er risikoansvaret. Et karakteristisk træk ved risikoansvaret er, at fremkaldelsen eller opretholdelsen af en kilde til fare anvendes som kriterium i lovgivningen for at tilregne nogen ansvaret. Det er således på grundlag af dette kriterium, at der pålægges en

11 — Se f.eks. Panos K. Kornilakis: *Η ευθύνη από διακινδύνευση. Δογματική και δικαιολογητική προσέγγιση*, Thessaloniki 1982, i serien »Δίκαιο και Κοινωνικοί Προβλήματισμοί», nr. 1 (227 s.), s. 36 ff. og s. 113 ff.

person en forpligtelse til at genoprette den skade, der har ramt skadelidte.

38. Risikoansvaret kan opstå uafhængigt af, om den ansvarlige har udvist culpa, og forudsætter alt efter omstændighederne hverken en retsstridig adfærd eller mere generelt nogen menneskelig handling [12]. Anerkendelsen af dette ansvar er resultatet af den gradvise etablering af principperne om social retfærdighed og af tanken om, at eftersom naturen og den voldsomme tekniske udvikling har givet mennesket mulighed for at udfolde aktiviteter og har givet det rådighed over maskiner og funktioner, som rummer en risiko for, at der kan forvoldes skade på tredjemand (f.eks. ved udnyttelsen af naturkræfter eller brugen af et motorkøretøj osv.), kræver retfærdighedsgrunde, at de skader, der stammer fra disse farer, ikke skal bæres af de skadelidte tredjemænd, men derimod af dem, som har forvoldt dem eller kan kontrollere farerne, helt uafhængigt af begåede fejl eller af adfærd i almindelighed. At disse personer må bære ansvaret, udgør på en vis måde modstykket til den retlige anerkendelse af de kilder til faren, som de i øvrigt også nyder de tilsvarende fordele af [13].

39. I mange retsordener er det ansvar, der gælder i forbindelse med færdsel med motorkøretøjer, et objektivt ansvar (risikoansvar) og løsrevet fra spørgsmålet om culpa. Dette gælder f.eks. for græsk [14], fransk [15] og tysk lovgivning [16]. Det er imidlertid karakteristisk, at engelsk ret i modsætning til de fleste kontinentale retssystemer ikke arbejder med objektivt ansvar for skader forvoldt af motorkøretøjer, men kræver, at der foreligger uagtsomhed (negligence) [17].

40. Direktiverne handler ved første øjekast ikke om, hvorvidt ansvarsgrundlaget i forbindelse med færdsel med motorkøretøjer er et subjektivt ansvar, dvs. om det forudsætter culpa, forsæt (dolus) eller uagtsomhed hos den ansvarlige person som kriterium for at kunne tilregne denne skaden, eller om det tværtimod er et objektivt ansvar, dvs. om det ifaldes, uden at der er tale om culpa, idet risikoen anvendes som tilregnelseskriterium.

41. Er dette spørgsmål altså med vilje overladt til medlemsstaternes skøn? Svaret på dette spørgsmål kan man nå frem til gennem en sproglig, systematisk og teleo-

12 — Det kan således enten være fysiske forhold (f.eks. et dyrs adfærd eller en bygnings sammenstyrtning) eller tekniske forhold (f.eks. bilkørsel), der kan udvirke dette ansvar; se bl.a. Apostolos S. Georgiadis: *Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό μέρος*, Athen, Sakkoulas 1999 (i serien »Δίκαιο και Οικονομία», 779 sider), § 65, punkt 1 ff. og P. Kornilakis, s. 127 ff.

13 — Se A. Georgiadis, § 65, punkt 2.

14 — Se A. Georgiadis, § 65, punkt 1 ff.

15 — Se vedrørende en fremstilling af spørgsmålet i fransk lovgivning Yvonne Lambert-Faivre: *Droit des assurances*, Paris, Précis Dalloz, 10. udg., 1998 (i serien »Droit privé«, 837 s.), s. 509 ff., § 724 ff., og s. 539 ff., § 754 ff.

16 — For en sammenlignende oversigt over behandlingen af risikoansvar i vore dages retssystemer se f.eks. Ap.S. Georgiadis, § 65, punkt 9 ff. og P. Kornilakis, passim.

17 — Se f.eks. R.F.V. Heuston og R.A. Buckley: *Salmond and Heuston on the law of torts*, London, Sweet and Maxwell, 21. udg., 1996 (592 sider), s. 223 ff., og B.S. Markesinis and S.F. Deakin: *Tort Law*, Oxford, 3. udg., 1994 (758 sider), s. 268 ff.

logisk fortolkning af bestemmelserne i de tre direktiver.

42. For det første har direktiverne gennem den tilstræbte harmonisering af de nationale lovgivninger til formål bl.a. at tilgodese trafikofrenes interesser ved trafikuheld inden for Fællesskabets område, uanset hvor ulykken har fundet sted. Det er derfor, at første direktivs artikel 3, stk. 1, ud fra princippet om erstatning til trafikofre, så snart det er bevist, at der foreligger et ansvar, har bestemt, at enhver medlemsstat skal træffe alle formålstjenlige foranstaltninger til at sikre, at *erstatningsansvaret* for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er *dækket af en forsikring*. Inden for rammerne af disse foranstaltninger træffes der så bestemmelse om, *hvilke skader* der dækkes, samt om forsikringens *nærmere vilkår*.

43. Det fremgår klart af formuleringen af første direktivs artikel 3, stk. 1, at fællesskabslovgiver: a) ikke sondrer mellem culpaansvar og risikoansvar [18]. Nærmere bestemt henviser lovgiver til en forpligtelse til at være dækket af en erstatningsansvarsforsikring, uanset hvilken form for civilretligt ansvar det drejer sig om; hvis der foreligger ansvar, skal dette være dækket af en forsikring. Hvis man således holder fast ved lovens bogstav, ville man kunne hævde, at eftersom der i direktivet hverken omtales eller sondres mellem forskellige typer af civilretligt ansvar, har fællesskabslovgiver overladt det til medlemsstaterne selv at regulere spørgsmålet om ansvarstypen; b) fællesskabslovgiver beskæftiger sig ikke med indførelsen af regler til fastsættelse af *typen* af ansvar, men derimod med indførelsen af en *forpligtelse* til at være forsikret og med fastsættelsen af *omfanget* af denne forpligtelse. F.eks. behandler lovgiver spørgsmålet, om den kun omfatter erstatning for personskader og tingsskader, som det faktisk foreskrives i andet direktivs artikel 1, stk. 1, eller (også) erstatning for tort. Endvidere fastsætter lovgiver *de nærmere vilkår* for forsikringsdækningen. Formuleringen er her usædvanlig bred og tillader afvigelser mellem lovgivningen i medlemsstaterne med hensyn til omfanget af forsikringsdækningen [19]. Det vil sige, som Domstolen også har fastslået [20], at det ifølge første direktivs artikel 3, stk. 1, »efter den oprindelige affattelse af den nævnte artikel var ... overladt medlemsstaterne at træffe bestemmelse om, hvilke skader der skulle dækkes, samt om den lovpligtige forsikrings nærmere vilkår«.

44. Fællesskabslovgiver har imidlertid ikke haft til hensigt at pålægge medlemsstaterne at lægge sig fast på en bestemt type ansvar

18 — Jeg skal her minde om, at generaladvokat Lenz i punkt 34 i sit forslag til afgørelse i sag C-129/94, Ruiz Bernáldez, i hvilken der blev afsagt dom den 28.3.1996 (Sml. I, s. 1829), bemærkede følgende: »Når man læser direktiverne, springer det i øjnene, at de ikke indeholder specifikke bestemmelser om forholdet mellem parterne i forsikringsaftalen. Der kan intet udledes af direktiverne for så vidt angår følgerne af eventuelle tilsidesættelser af diligenspligten fra forsikringstagerens henholdsvis skadevolderens side. Heraf følger, at medlemsstaterne og aftaleparterne har en vis frihed med hensyn til udformningen af forsikringsaftalevilkårene, en frihed, som selvfølgelig kun kan udøves under iagttagelse af de øvrige bestemmelser i direktiverne.« Og han når frem til følgende konklusion: »Derfor forekommer det fuldt ud retmæssigt, at der kan knyttes retlige følger til konkrete tilsidesættelser af diligenspligten fra forsikringstagerens eller førerens side.«

19 — Se herom også punkt 25 i generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i den i fodnote 18 nævnte sag C-129/94, Ruiz Bernáldez.

20 — I den i fodnote 18 nævnte sag Ruiz Bernáldez, præmis 15.

(culpaansvar eller ansvar uden culpa, dvs. risikoansvar), men pålægger dem, at enhver type af civilretligt ansvar — dvs. når der i henhold til den nationale lovgivning foreligger et civilretligt ansvar — skal være dækket af en forsikring. Hvis man inddrager den fortolkning, som Domstolen har anlagt af andre bestemmelser i første direktiv, kan der findes yderligere overbevisende argumenter i retning af, at fællesskabsbestemmelserne ikke går helt så vidt, men overlader det til medlemsstaterne selv at skønne, om de vil indbefatte culpa blandt betingelserne for, at der foreligger civilretligt ansvar.

45. I sag 64/83, Bureau Central Français mod Fonds de Garantie Automobile[21], rejstes spørgsmålet om en fortolkning af første direktivs artikel 2, stk. 2, som foreskriver, at hvad angår køretøjer hjemmehørende i en medlemsstat træder bestemmelserne i første direktiv med undtagelse af artikel 3 og 4 i kraft, når der mellem de nationale forsikringsbureauer er truffet en overenskomst, ifølge hvilken »hvert nationalt bureau forpligter sig til *i overensstemmelse med det pågældende lands regler om lovpligtig ansvarsforsikring* at behandle de skadestilfælde, der forekommer på landets område forårsaget af forsikrede eller uforsikrede køretøjer, der hører hjemme i en af de andre medlemsstater« (min fremhævelse).

46. Generaladvokat Sir Gordon Slynn har i sin bestræbelse på at afgrænse rækkevidden af bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, bemærket følgende[22]: »Der består ikke nogen ubetinget forpligtelse til at sikre, at der i hvert enkelt tilfælde består et krav om erstatning af skader forårsaget af et køretøj, eller at et sådant erstatningsansvar skal være af samme omfang i samtlige medlemsstater. ... Hvor ønskeligt det end måtte være, at der i alle Fællesskabets medlemsstater er en enslydende lov om lovpligtig ansvarsforsikring for køretøjer, således at borgerne har vished for at modtage erstatning på samme grundlag i samtlige medlemsstater, mener jeg ikke, at direktivet går helt så vidt. Ifølge direktivet ophævedes kravet om kontrollen med grønne kort ved grænsen, hvorimod de nationale regler om lovpligtig forsikring forblev uændret, bortset fra at der blev indført visse udtrykkelige forpligtelser, jf. f.eks. artikel 3.«

47. Domstolen fulgte derpå generaladvokatens forslag og udtalte[23] i sin dom af 9. februar 1984 i samme sag 64/83, at »udtrykket 'i overensstemmelse med det pågældende lands regler om lovpligtig ansvarsforsikring', jf. artikel 2, stk. 2, i direktiv 72/166, skal forstås således, at det vedrører de *grænser og betingelser for det civilretlige ansvar*, som gælder for den lovpligtige ansvarsforsikring, idet det antages, at føreren af køretøjet på ulykkestidspunktet var dækket af en gyldig ansvarsforsikring i overensstemmelse med gæl-

21 — Dom af 9.2.1984, Sml. s. 689.

22 — Se hans forslag til afgørelse i den førnævnte sag 64/83, Bureau Central Français, s. 718.

23 — Præmis 29 og punkt 1 i domskonklusionen.

dende regler« (min fremhævelse)[24]. Domstolen var altså i det væsentlige af den opfattelse, at direktivet overlader det til medlemsstaterne at fastlægge forudsætningerne for et civilretligt ansvar; hertil hører klart også spørgsmålet om, hvorvidt ansvarsgrundlaget er objektivt eller subjektivt ansvar, således at det også må undersøges, om der skal eller ikke skal foreligge culpa.

48. I øvrigt når jeg også ud fra en teleologisk fortolkning af den ovennævnte bestemmelse frem til samme konklusion, nemlig at fællesskabslovgiver kræver en lovpligtig forsikring for *enhver type af civilretligt ansvar* i forbindelse med færdsel med motorkøretøjer, en forsikring, der både skal dække ansvarsgrundlaget i form af subjektivt ansvar og af objektivt ansvar, uden at dette dog betyder, at lovgiver kræver indførelse af en konkret type ansvar. Fællesskabslovgivers hovedformål var at beskytte ofrene for trafikulykker, bl.a. ved at gøre ansvarsforsikringen lovpligtig[25], og ønskede ikke at underminere denne beskyttelse ved at overlade det til den nationale lovgivers frie skøn at fastlægge ansvarsgrundlaget herfor[26].

49. Jeg er altså af den opfattelse, at fællesskabslovgiver ikke har ønsket at tillade medlemsstaterne i de tilfælde, hvor de anerkender, at der foreligger risikoansvar i forbindelse med kørsel med et motorkøretøj, reelt at begrænse den beskyttelse, der følger af direktiverne, til kun at omfatte tilfælde, hvor der foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed) hos den ifølge loven ansvarlige, eller at begrænse den til kun at omfatte tilfælde, hvor der foreligger en bestemt grad af culpa (f.eks. forsæt og/eller grov uagtsomhed). For i så tilfælde ville den beskyttelse, der bygger på direktiverne, og den tilstræbte harmonisering i realiteten være utilstrækkelig, og bestemmelsen i første direktivs artikel 3, stk. 1, ville miste sin praktiske betydning. Den beskyttelse, som følger af direktiverne, vil derfor uundgåeligt blive virksom, så snart det er blevet konstateret, at der i henhold til de nationale love foreligger et civilretligt ansvar[27].

50. Som ovenfor anført, er ansvarsgrundlaget for motorkøretøjer i mange retsorde-

24 — Se også Claude Berr: *Droit européen des assurances: accidents de la circulation causés dans un Etat de la CEE par un véhicule étranger*, en kronik i »Droit européen des assurances«, 1984 (s. 643-653), s. 650, hvori der udtrykkes forbehold med hensyn til dette udtryk.

25 — Se herom også punkt 21 ff. i generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse i sag C-129/94, Ruiz Bernáldez, nævnt ovenfor i fodnote 18.

26 — At beskyttelsen af de skadelidte udgør et hovedformål med fællesskabsordningen, fremgår også af den omstændighed, at det i sjette betragtning til andet direktiv understreges, »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«, selv om den overlader det til medlemsstaterne at præcisere, om dette organs intervention skal tillægges subsidiær karakter eller ej. Faktisk har andet direktivs artikel 1, stk. 4, styrket beskyttelsen af ofrene, idet den pålægger medlemsstaterne at oprette eller godkende organer, som har til opgave at udbetale erstatninger for tingsskader eller personskader, der forvoldes af ukendte køretøjer eller af køretøjer, der ikke er forsikret, således som også Domstolen har fremhævet i den i fodnote 18 nævnte dom i sagen Ruiz Bernáldez (præmis 17).

27 — I den i fodnote 18 nævnte Ruiz Bernáldez-dom, der angik problemet om, hvorvidt det gennem en kontrakt er muligt at lade den lovpligtige ansvarsforsikrings dækning af skader bortfalde, når de er forårsaget af forere, der korer i beruset tilstand, antog Domstolen (præmis 18), at henset til formålet, som er at beskytte trafikofre, et formål, »som er blevet understreget gang på gang i direktiverne, skal første direktivs artikel 3, stk. 1, som nærmere præciseret og suppleret i andet og tredje direktiv, fortolkes således, at personer, der lider skade ved et uheld forvoldt af et motorkøretøj, i henhold til den lovpligtige motorkøretøjsforsikring skal kunne opnå erstatning for alle person- og tingsskader, de har lidt, op til de i andet direktivs artikel 1, stk. 2, fastsatte beløb«. Og den fortsætter (præmis 19): »Enhver anden fortolkning ville indebære, at medlemsstaterne kunne begrænse erstatningen til personer, der lider skade ved et færdselsuheld, til bestemte former for skade. Herved ville de skadelidte blive behandlet forskelligt, alt efter hvor uheldet har fundet sted, hvilket netop søges undgået med direktiverne. Første direktivs artikel 3, stk. 1, ville i så fald ikke få den tilsigtede virkning.« Og den når frem til følgende konklusion (præmis 20): »Første direktivs artikel 3, stk. 1, er således til hinder for, at forsikringsselskabet kan påberåbe sig lovbestemmelser eller aftaleklausuler til støtte for ikke at yde erstatning til personer, der lider skade ved et uheld forvoldt af det forsikrede køretøj.«

ner et objektivt ansvar (risikoansvar) og uafhængigt af eksistensen af culpa, hvorimod engelsk ret ikke taler om objektivt ansvar for skader forvoldt af motorkøretøjer, men kræver, at der foreligger uagtsomhed (negligence). Og i et sådant tilfælde, hvor den nationale lovgivning bygger på culpa som betingelse for, at der foreligger et civilretligt ansvar, som kræves dækket af en forsikring, ville en sådan ordning hverken kunne anses for i det væsentlige at være ensbetydende med en pæn måde for en medlemsstat at unddrage sig de forpligtelser på, der følger af fællesskabslovgivningen, eller som en hæmsko for bestræbelserne på at sikre den frie bevægelighed for varer og personer; grunden hertil er, at spørgsmålet om typen af ansvar hører ind under de nationale myndigheders kompetence.

51. Hvis man godtog den modsatte løsning af den, der er fremsat ovenfor, ville der rejse sig det videre spørgsmål, om fællesskabsdirektiverne pålægger de medlemsstater, der ikke foreskriver objektivt ansvar ved skader forvoldt af motorkøretøjer, at ændre disse betingelser for det civilretlige ansvar og at åbne for muligheden for i disse tilfælde at etablere en ordning med objektivt ansvar, nærmere bestemt et risikoansvar.

52. Men for så vidt som denne forpligtelse, som fremhævet ovenfor, ikke lader sig udlede af fællesskabsordningens ånd og bogstav, mener jeg ikke, at den ved direktiverne foreskrevne forpligtelse til harmonisering er blevet et gidsel for de nationale retsordens egenart, hvad der, hvis dette faktisk var tilfældet, ville være i strid med princippet om fællesskabsrettens forrang frem for de nationale lovgivninger.

53. Af den sproglige, systematiske og teleologiske fortolkning af bestemmelserne kan det derfor udledes, at det hører under medlemsstaternes kompetence at fastsætte betingelserne for det civilretlige ansvar i forbindelse med motorkøretøjer, altså om det skal kræves, at der er udvist culpa eller ikke.

54. På grundlag af ovenstående når jeg således frem til den konklusion, at fællesskabsretten vedrørende ansvarsforsikring ikke fuldstændigt har harmoniseret de enkelte erstatningsansvarsordninger. Fællesskabsordningen er en ordning, der handler om lovpligtig forsikring, men ikke om civilretligt ansvar. Derfor rummer heller intet af de tre direktiver en bestemmelse om den eventuelle eksistens af forskellige nationale erstatningsansvarsordninger, hvormed jeg mener eksistensen af en national ansvarsordning, hvor der ikke forudsættes culpa (objektivt ansvar eller risikoansvar) for den indtrufne begivenhed, hvis betingelser, især hvad angår erstatningens størrelse, ville adskille sig fra en tilsvarende ansvarsordning, der bygger på førerens culpa.

c) Besvarelsen af de to første spørgsmål

1) Det første spørgsmål

55. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om andet direktivs artikel 3 kræver, at den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer også skal dække skader forvoldt familiemedlemmer til forsikringstageren eller til føreren af køretøjet, også når de befordres vederlagsfrit, og når der kun foreligger objektivt civilretligt ansvar, uden at der er udvist culpa, eller om en medlemsstat i sådanne tilfælde kan udelukke enhver form for erstatning.

56. Den ovenfor gennemførte analyse har vist, at det tilkommer den nationale domstol at fortolke den nationale lovgivning, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, for at fastslå, om den vederlagsfrit befordrede passager, der var offer for en ulykke, som ikke skyldtes culpa udvist af føreren, skal være dækket af forsikringstagerens lovpligtige forsikringsordning.

57. Endvidere kan det udledes af andet direktivs artikel 3, at hvis de nationale regler, der skal anvendes, kræver, at en passager, som ikke er familiemedlem til forsikringstageren eller til føreren, skal være forsikringsdækket, indebærer fællesskabsbestemmelsen, at der fra den dag, hvor fristen for gennemførelsen af direktivet i den portugisiske retsorden udløber, ikke længere må anvendes kontraktmæssige eller regulerende bestemmelser om, at et familiemedlem, der er kommet til skade under et trafikuheld, og som befinder sig i samme retlige situation som tredjemand, ikke nyder den samme beskyttelse som denne, blot fordi vedkommende er familiemedlem til forsikringstageren eller til føreren. Hvis passagererne derimod ikke skal være dækket i henhold til gældende national ret, bestemmes det ikke i andet direktivs artikel 3, at familiemedlemmer til forsikringstageren eller til føreren skal være dækket.

2) Det andet spørgsmål

58. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret at få oplyst, om de mindstebeløb for dækning, som er fastsat i andet direktivs artikel 1, stk. 2, også finder anvendelse på situationer, hvor der ikke er udvist culpa, men kun foreligger et ansvarsgrundlag i form af objektivt ansvar, eller om en medlemsstat i sin lovgivning kan fastsætte maksimumsbeløb for erstatning, som er lavere end disse mindstebeløb i tilfælde, hvor der ikke er udvist culpa af den fører af køretøjet, der har forvoldt uheldet.

59. Kommissionen udtrykker tvivl om, hvorvidt dette spørgsmål har nogen relevans for løsningen af tvisten i hovedsagen.

60. Det er imidlertid min opfattelse, at selv om besvarelsen af det første spørgsmål indeholder mange elementer til besvarelsen

af det andet spørgsmål, kan en besvarelse af dette dog ikke anses for overflødigt og uden relevans for løsningen af tvisten i hovedsagen, idet der er visse punkter, som kræver en nærmere forklaring.

61. Det følger nemlig af andet direktivs artikel 1, stk. 2, at når det er fastslået, at der ifaldes erstatningsansvar, skal de mindstebeløb for dækning, der er fastsat i den pågældende artikel ud fra princippet om, at erstatningen skal dække det faktisk lidte tab (personskader eller tingsskader), overholdes, uanset hvilken type ansvarsordning der er gældende.

62. Derfor er enhver national bestemmelse, som har fastsat et lavere maksimumsbeløb for erstatning — især som følge af, at der er fastlagt et ansvarsgrundlag i form af objektivt ansvar — end de mindstebeløb, der fastsættes i andet direktiv, uforenelig med dette og må ikke anvendes.

B — *Spørgsmålene vedrørende fortolkning i overensstemmelse med fællesskabsretten og vedrørende den horisontale direkte virkning af direktiver*

63. De øvrige fem spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, drejer sig om forpligtelsen til at foretage en fortolkning af de nationale regler i overensstemmelse med fællesskabsretten og en anerkendelse af den horisontale direkte virkning af direktivernes bestemmelser, idet retten bygger på den antagelse, at den pågældende fællesskabslovgivning kan fastsætte regler om typen af ansvar (objektivt eller ikke-objektivt ansvar) og den heraf følgende eventuelle differentiering af forpligtelsen til at dække dette ansvar.

64. Ud fra det ovenfor anførte er jeg nået til den konklusion, at der af de fællesskabsdirektiver, som regulerer den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer, ikke kan udledes nogen forpligtelse for medlemsstaterne til at fastlægge en bestemt type af ansvar, og følgelig må reguleringen af dette spørgsmål overlades til disses egen afgørelse, idet jeg har understreget, at fællesskabslovgivningen bl.a. vedrører rækkevidden af den forpligtelse til at dække dette ansvar og fastlægger nogle grænser, som medlemsstaterne skal respektere. Det er derfor ufornødent at tage stilling til disse spørgsmål, idet de er uden relevans for løsningen af tvisten i hovedsagen.

VI — Forslag til afgørelse

65. I betragtning af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Tribunal da Comarca de Setúbal forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) Artikel 3 i Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer skal fortolkes således, at den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer skal sikre familiemedlemmer til forsikringstageren eller til føreren samme beskyttelse, som den nationale lovgivning foreskriver for passagerer, der ikke er familiemedlemmer.

2) Andet direktivs artikel 1, stk. 2, skal fortolkes således, at de mindstebeløb for forsikringsdækning, som er fastlagt i denne artikel, finder anvendelse på tilfælde, hvor forsikringstageren ifalder ansvar, uanset om de nationale erstatningsansvarsordninger sonder mellem, om der er udvist culpa eller ej.«