FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 21 oktober 1999 *

Innehåll

I — Inledning I-6714
II — Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser I-6715
III — Bakgrund och tillämpliga nationella bestämmelser I-6718
IV — Tolkningsfrågorna I-6720
V — Svaren på tolkningsfrågorna I-6721
A — Det system som har upprättats genom de tre direktiven I-6722
a) Allmänt I-6722
b) Det civilrättsliga ansvaret I-6723
c) Svaret på de första två frågorna I-6729
1) Svaret på den första frågan I-6729
2) Svaret på den andra frågan I-6729
B — Frågorna rörande principen att nationell rätt skall tolkas i överensstämmelse med gemenskapsrätten och huruvida direktiven har horisontell direkt effekt. I-6730
VI — Förslag till avgörande I-6731

I — Inledning

1. I det föreliggande fallet har Tribunal da Comarca de Setúbal (Portugal) ställt domstolen ett antal frågor som rör tolkningen av rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon. [1]

2. Syftet med dessa frågor är huvudsakligen att klarlägga vilka rättigheter som tillkommer skadelidande vid trafikolyckor, vilka är familjemedlemmar till försäkringstagaren, mot bakgrund av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om ansvarsförsäkring för motorfordon.

3. Närmare bestämt är avsikten med frågorna i huvudsak att klarlägga om detta direktiv innebär att medlemsstaterna skall utsträcka den obligatoriska trafikförsäkringen, som täcker skador som härrör från användningen av och trafiken med motorfordon, till att även täcka skador som uppkommer i fall då strikt skadeståndsansvar föreligger, det vill säga utan att föraren har handlat culpöst, eller om en medlemsstat kan föreskriva att ersättning inte alls skall utgå i ett sådant fall, varvid

* Originalspråk: grekiska.

1 — EGT L 8, s. 17; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 90.

direktivet skulle innebära att medlemsstaterna endast skall se till att denna försäkring täcker skador som orsakats av förarens culpösa handlande, det vill säga när det föreligger culpaansvar. Härvid uppkommer även en fråga som rör kravet att nationell rätt skall ges en tolkning som är förenlig med gemenskapsrätten och direktivets horisontella direkta effekt.

II — Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

4. Gemenskapslagstiftaren inledde redan år 1972 tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon genom direktiv.

5. Det gemensamma för de första tre direktiven på området är att de syftar till att underlätta trafiken med motorfordon och tillvarata de rättigheter som tillkommer de skadelidande vid trafikolyckor inom gemenskapen, oberoende av var olyckan har ägt rum. Deras ändamål är således inte enbart att underlätta den fria rörligheten inom den gemensamma marknaden genom att avskaffa gränskontrollerna av det gröna kortet, som styrker att bilen täcks av en försäkring, utan även att föreskriva ett antal minimiregler om ansvarsförsäkring för motorfordon.

6. 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[2] (nedan kallat det första direktivet) föreskrivs att gränskontrollerna av det gröna kortet skall avskaffas och att det i alla medlemsstater skall finnas en obligatorisk ansvarsförsäkring som täcker skador som uppkommer i samtliga medlemsstater.

7. Principen om ersättning för de skadelidande vid en trafikolycka efter det att förekomsten av ansvar har fastställts föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 72/166, som har följande lydelse:

"... 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" (min kursivering).

8. Genom det andra direktivet, direktiv 84/5, (nedan kallat det andra direktivet) ville gemenskapslagstiftaren harmonisera innehållet i ansvarsförsäkringen i syfte att säkerställa en lägsta skyddsnivå för

2 — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 111.

de skadelidande vid en trafikolycka och minska de befintliga skillnaderna inom gemenskapen vad gäller omfattningen av denna försäkring.

9. Det andra direktivet rör räckvidden, det vill säga frågan vad den obligatoriska försäkringen skall täcka och fastställer minimibeloppen för försäkringen. Närmare bestämt föreskrivs följande i artikel 1.1 och 1.2 i det andra direktivet:

"1. Den försäkring som avses i artikel 3.1 i direktiv 72/166/EEG skall obligatoriskt omfatta både sakskador och personskador.

2. Varje medlemsstat skall, om högre garantier inte gäller där, kräva att den obligatoriska försäkringen ger ersättning med minst följande:

— 350 000 ecu för personskador, om det finns endast en skadelidande. Om mer än en skadelidande omfattas av samma skadehändelse skall detta belopp multipliceras med antalet skadelidande.

— 100 000 ecu för sakskador vid varje skadehändelse, oavsett antalet skadelidande.

Medlemsstaterna får, i stället för nämnda minimibelopp, föreskriva ett minimibelopp om 500 000 ecu för personskador, om mer än en skadelidande omfattas av samma skadehändelse, eller ett minsta sammantaget belopp om 600 000 ecu för personskador och sakskador vid varje skadetillfälle, oavsett antalet skadelidande eller skadornas art".

10. I artikel 3 i samma direktiv föreskrivs följande:

"Familjemedlemmar till försäkringstagaren, till föraren eller till annan person som är civilrättsligt ansvarig vid en trafikolycka, och vars ansvarighet omfattas av en sådan försäkring som avses i artikel 1.1, får inte på grund av sådan släktskap undantas från försäkringsskydd för personskador."

11. Det nionde övervägandet i det andra direktivet hänför sig till denna bestämmelse och föreskriver att "[f]amiljemedlemmar till försäkringstagaren, till föraren eller till

annan person som är ansvarig bör beredas samma skydd som annan tredje man, i vart fall beträffande personskador".

12. I artikel 5 i direktiv 84/5, i dess lydelse enligt bilaga 1, avdelning IX (Tillnärmning av lagstiftning), underavdelning F (Försäkring) till Akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken samt om anpassningarna av fördragen,[3] föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall senast den 31 december 1987 vidta de ändringar i sina nationella bestämmelser som behövs för att följa detta direktiv. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. De sålunda ändrade bestämmelserna skall börja tillämpas senast den 31 december 1988.

3. Trots bestämmelsen i punkt 2 gäller följande:

a) Spanien, Grekland och Portugal skall ha en frist, som löper fram till den 31 december 1995, för att höja försäkringstäckningen till de i artikel 1.2 fastställda beloppen. Om de utnyttjar denna möjlighet, skall försäkringstäckningen enligt de i nämnda artikel fastställda beloppen utgöra

— mer än 16 procent senast den 31 december 1988,

— 31 procent senast den 31 december 1992.

..."

13. Rådets tredje direktiv 90/232/EEG av den 14 maj 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon[4] (nedan kallat det tredje direktivet) antogs för att klarlägga vissa bestämmelser rörande ansvarsförsäkringen. I direktivet

3 — Fördraget och akten om anslutning till EEG och Euratom undertecknades den 12 juni 1985 (EGT L 302, för svensk version se Handlingar om anslutning till Europeiska gemenskaperna, 1987, II). Portugals anslutning till gemenskaperna trädde i kraft den 1 januari 1986.

4 — EGT L 129, s. 33; svensk specialutgåva, område 13, volym 19, s. 189.

konstaterades att det fortfarande förelåg betydande skillnader beträffande sådan försäkring. [5]

14. I femte övervägandet i det tredje direktivet betonas följande: "Särskilt finns det i vissa medlemsstater luckor i den obligatoriska ansvarsförsäkringens omfattning beträffande passagerare i motorfordon. För att skydda denna särskilt sårbara grupp av skadelidande bör sådana luckor fyllas."

15. I artikel 1.1 i det tredje direktivet föreskrivs att "den försäkring som avses i artikel 3.1 i direktiv 72/166/EEG [skall] omfatta ansvarighet för personskador som drabbar alla passagerare med undantag av föraren".

16. Slutligen föreskrivs följande i artikel 6 i direktiv 90/232:

"1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 1992. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. Med avvikelse från punkt 1

— skall Grekland, Spanien och Portugal ha tid på sig att senast den 31 december 1995 följa artiklarna 1 och 2,

..."

III — Bakgrund och tillämpliga nationella bestämmelser

17. Den 12 februari 1995 blev en bil, som tillhörde Vitor Manuel Mendes Ferreira och som kördes av ett av hans barn inblandad i en motorvägsolycka som ledde till att ett annat av hans barn, som var 12 år och var passagerare i bilen, avled. Ingen annan bil var inblandad i olyckan. Den nationella domstolen anser vidare att det är utrett att olyckan inte orsakats av culpöst handlande från förarens sida.

5 — Se även tredje övervägandet i det tredje direktivet.

18. Vitorio Manuel Mendes Ferreira hade tecknat en ansvarsförsäkring för nämnda bil hos försäkringsbolaget Companhia de Seguros Mundial Confiança SA (nedan kallat Mundial Confiança). Det försäkrade kapitalet uppgick till 50 000 000 PTE.

19. Vitorio Manuel Mendes Ferreira och hans maka väckte talan vid Tribunal da Comarca de Setúbal och yrkade att Mundial Confiança skulle förpliktas att till dem utge ersättning för de skador de lidit. Försäkringsbolaget hävdade att det enligt då gällande portugisisk rätt inte fanns någon skyldighet att utge skadestånd.

20. Enligt den nationella domstolen föreskrevs i artikel 504.2 i den portugisiska civillagen (nedan kallad civillagen), i dess lydelse vid tidpunkten för händelserna i målet, att transportören vid vederlagsfria transporter i allmänhet endast är ansvarig för skador som han vållat genom culpöst handlande. De portugisiska domstolarna har tolkat denna bestämmelse så, att skadestånd förutsätter att den passagerare som transporterats vederlagsfritt visar att den förare som orsakat olyckan har handlat culpöst.

21. Artikel 504 i civillagen har ändrats genom lagdekret 14/96 av den 6 mars 1996. I punkt 3 i nämnda artikel, i dess ändrade lydelse, föreskrivs att strikt skadeståndsansvar oberoende av culpa kan uppkomma i fråga om passagerare som transporteras vederlagsfritt. Detta ansvar gäller endast för personskador. [6]

22. Enligt den nationella domstolen framgår det av ingressen till lagdekret 522/85 av den 31 december 1985, varigenom direktiv 84/5 införlivades med portugisisk rätt, bland annat att den obligatoriska ansvarsförsäkringen skall utvidgas till att även täcka passagerare som transporteras vederlagsfritt. [7] Eftersom de passagerare som transporteras vederlagsfritt redan skyddades genom skadeståndsansvaret för brottsligt handlande i de fall då fordonets förare hade förfarit culpöst, vilket infördes år 1966 genom artikel 483 och följande artiklar i civillagen, kunde den obligatoriska försäkringen, såvitt gäller passagerare som transporteras vederlagsfritt, utvidgas endast vad gäller det strikta skadeståndsansvaret. Ett sådant skydd gavs emellertid inte i artikel 504.2 i civillagen.

23. Den nationella domstolen har vidare förklarat att även om passagerare som transporteras vederlagsfritt enligt den nationella lagstiftningen vid den tidpunkten skulle ha tillerkänts rätt till skadestånd vid ansvar utan culpa, begränsade artikel 508.1 i civillagen storleken på skadeståndet för trafikolyckor, när den ansvarige

6 — Som konstateras i begäran om förhandsavgörande, motiverar man i ingressen till lagdekret 14/96 nödvändigheten av att ändra artikel 504 i civillagen med behovet av att anpassa den nationella lagstiftningen till det tredje direktivet, särskilt dess artikel 1.

7 — Den nationella domstolen har vidare anfört att Supremo Tribunal i sin dom av den 23 september 1997 (*Boletim do Ministério da Justiça*, nr 469, s. 535) har fastställt att "det skall påpekas att de mål som kommer till uttryck i ingressen till lagdekret 522/85, i enlighet med de principer som har fastställts i rådets andra direktiv av den 30 december 1983, inte har förverkligats helt genom lagdekretet i fråga... Enligt dessa mål skulle den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon även täcka passagerare som transporteras vederlagsfritt."

inte hade förfarit culpöst. Närmare bestämt uppgår skadeståndet vid dödsfall eller personskada till två gånger det belopp som portugisiska underrätter oåterkalleligen kan fastställa, vilket sedan år 1987 motsvarar 2 000 000 PTE. [8] Det högsta skadestånd som kan utdömas då culpa inte föreligger uppgår således till två gånger detta belopp, det vill säga 4 000 000 PTE.

24. Den nationella domstolen har ställt sig frågan om medlemsstaterna med hänsyn till artiklarna 1.2 och 5.2 i det andra direktivet, i dess lydelse enligt anslutningsakten, för skadestånd för trafikolyckor där den ansvarige föraren inte har förfarit culpöst kan fastställa en maximigräns som är lägre än den minimigräns för ansvarsförsäkringstäckning som föreskrivs i direktivet. Enligt den nationella domstolen görs det i det andra direktivet inte någon skillnad mellan ett civilrättsligt ansvar där föraren har förfarit culpöst och ett strikt ansvar utan culpa.

IV — Tolkningsfrågorna

25. För att avgöra den tvist som är anhängig vid den har Tribunal da Comarca de Setúbal ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Innebär artikel 3 i direktiv 84/5/EEG att den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon skall täcka skador hos familjemedlemmar till försäkringstagaren eller till föraren av fordonet, även när dessa familjemedlemmar transporteras gratis och det endast är fråga om strikt ansvar och inte om ansvar på grund av culpa, eller kan en medlemsstat utesluta dessa fall från ersättningsskyldighet?

2) Är de garanterade minimibelopp som föreskrivs i artikel 1.2 i nämnda direktiv 84/5/EEG även tillämpliga på fall där det är fråga om strikt ansvar och inte om ansvar för culpa, eller kan en medlemsstat lagstifta om att de maximala ersättningsbeloppen skall vara lägre än dessa minimibelopp i fall då föraren av det fordon som orsakat olyckan inte har handlat culpöst?

3) Skall en nationell domstol tolka den inhemska rätten så att den står i överensstämmelse med bestämmelserna i ett direktiv, såväl i ett fall av bristfälligt införlivande som i ett fall där redan

8 — Artikel 20.1 i lag nr 38/1987 av den 23 december 1987. Såsom den nationella domstolen har påpekat, har beloppet i fråga förblivit detsamma trots att den portugisiska valutan har tappat kraftigt i värde.

existerande bestämmelser i inhemsk rätt har bibehållits?

4) Gäller detta även om en sådan tolkning skulle strida mot en allmänt vedertagen uppfattning i fråga om de inhemska bestämmelsernas innebörd och räckvidd, och även om en sådan tolkning skulle vara förenlig med den nationella lagstiftarens avsikter, vilka dock inte kommit till uttryck i lagtexten?

5) Skall en nationell domstol göra en sådan tolkning i överensstämmelse med bestämmelserna i gemenskapsdirektivet, även i en tvist som uteslutande rör enskilda?

6) Skall en nationell domstol tolka den inhemska rätten i överensstämmelse med artikel 1 i direktiv 90/232/EEG, även i ett fall där olyckan har inträffat före utgången av den tidsfrist som medlemsstaten medgivits för att införliva denna bestämmelse med den nationella rättsordningen?

7) Om det inte anses möjligt att tolka den inhemska rätten så att den står i överensstämmelse med bestämmelserna i ett direktiv, är då den nationella domstolen skyldig att på grund av gemenskapsrättens företräde underlåta att tillämpa de inhemska bestämmelser som är oförenliga med direktivet, även när det är fråga om en tvist som uteslutande rör enskilda?"

V — Svaren på tolkningsfrågorna

26. Inledningsvis vill jag säga att den olycka som ligger till grund för tvisten vid den nationella domstolen ägde rum den 12 februari 1995, det vill säga efter det att de första två direktiven blev tillämpliga i Portugal men före utgången av den frist för införlivande som Portugal hade enligt det tredje direktivet. [9]

27. Tolkningsfrågorna skall undersökas i två grupper. Inledningsvis skall jag klarlägga det system som har upprättats genom de tre direktiven om ansvarsförsäkring för motorfordon, såsom det följer av bestämmelserna i direktiven, och besvara de första två tolkningsfrågorna, som hänger samman med detta problem (A). Därefter skall jag, i den utsträckning som det är nödvändigt, undersöka de återstående fem frågorna, som rör en gemenskapskonform tolkning av nationell rätt och direktivens horisontella direkta effekt (B).

9 — Låt mig påpeka att denna medlemsstat enligt artikel 6.2 i det tredje direktivet hade tid till den 31 december 1995 för att anpassa sig till bland annat artikel 1 där det föreskrivs att försäkringen skall täcka alla passagerares personskador, med undantag av föraren, som följer av trafik med fordon.

A — *Det system som har upprättats genom de tre direktiven*

a) Allmänt

28. Inledningsvis kan nämnas att ansvarsförsäkringen för motorfordon är obligatorisk enligt det första direktivet. Gemenskapslagstiftaren har ålagt varje medlemsstat att vidta de nödvändiga åtgärderna för att försäkringen skall täcka det civilrättsliga ansvaret. Medlemsstaterna har emellertid ett utrymme för skön för att på den nationella nivån fastställa hur omfattande ansvaret skall vara samt de närmare villkoren och formerna för försäkringen.

29. Det andra direktivet, som huvudsakligen faller inom den ram som regleras av det första direktivet, rör medlemsstaternas utrymme för skön vad gäller fastställandet av omfattningen av och formerna för det ansvar som försäkringen skall täcka. I det andra direktivet föreskrivs att familjemedlemmarna till försäkringstagaren, föraren eller varje annan person som har det civilrättsliga ansvaret vid en olycka inte kan uteslutas från rätten till ersättning för personskada enligt försäkringen.

30. Syftet med det andra direktivet är med andra ord att bevilja familjemedlemmarna till föraren samma skydd som tredje man åtnjuter. Medlemsstaterna är — såsom föreskrivs i det första direktivet — dock alltjämt behöriga att fastställa i vilken utsträckning tredje man omfattas av försäkringsskyddet och de närmare villkoren härför, med iakttagande av de villkor som ställs i det första och det andra direktivet. Oberoende av graden av skydd för tredje man [10] var syftet med andra direktivet att undvika att släktskapsband skulle kunna vara en grund för att utesluta någon från försäkringsskydd. Familjemedlemmarna till försäkringstagaren, föraren eller annan ansvarig skulle med andra ord ges samma skydd som tredje man, vilket kommissionen korrekt har uppgett i punkt 12 b i sitt skriftliga yttrande.

31. Detta innebär att om "utomstående" passagerare i en medlemsstat omfattas av den obligatoriska försäkringen, skall även passagerare som är familjemedlemmar till försäkringstagaren, föraren eller den ansvarige omfattas. I en medlemsstat där tredje man som är passagerare inte täcks av försäkringen omfattas de passagerare som är familjemedlemmar inte av försäkringen på grundval av det andra direktivet, eftersom skyddet i detta fall är detsamma och graden av släktskap då inte utgör någon grund för uteslutande från försäkringsskydd.

32. Frågan huruvida passagerare i ett motorfordon omfattas av försäkringen i fall av en personskada har slutligen lösts genom det tredje direktivet. Såsom anges i

10 — I en medlemsstat täcker försäkringen bland annat "utomstående" passagerare, medan detta inte är fallet i en annan medlemsstat.

femte övervägandet innehöll den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon vissa luckor i vissa medlemsstater och dessa luckor skulle fyllas för att skydda "denna särskilt sårbara grupp av skadelidande".

33. Den specifika skillnaden mellan regleringen i det andra respektive det tredje direktivet är följaktligen att gemenskapslagstiftaren genom det andra direktivet vill avskaffa bestämmelser enligt vilka släktskapsband kan innebära att den skadelidande inte täcks av försäkringen, medan det tredje direktivet reglerar den grundläggande frågan huruvida försäkringen över huvud taget täcker passagerarna i ett motorfordon.

b) Det civilrättsliga ansvaret

34. Av lydelsen av såväl det första som de följande två direktiven framgår att även om de avser omfattningen av det civilrättsliga ansvaret, befattar de sig inte med den viktigare frågan avseende formen för detta ansvar, det vill säga de gör inte någon skillnad mellan culpaansvar och strikt ansvar, vilket såväl den italienska regeringen som kommissionen har betonat i sina skrivelser.

35. Det står närmare bestämt klart att någon måste vara civilrättsligt ansvarig för att gemenskapsdirektivens skydd skall kunna åtnjutas. Detta innebär att ett visst handlande (culpöst vållande av en olycka i biltrafik) måste kunna tillskrivas en viss person, som är ansvarig för handlandet såvitt gäller skadeståndsskyldigheten.

36. I det föreliggande fallet utgår alla rättssystem från att den som lider skadan skall bära den (*casum sentit dominus*), om det inte finns något särskilt skäl som motiverar att ansvaret skall övervältras på tredje man som slutligen skall utge skadeståndet. [11] Enligt rättssystemen uppkommer det utomobligatoriska ansvaret i princip endast då någon genom vårdslöshet har vållat skadan.

37. Enligt rättssystemen finns det också fall av strikt ansvar, det vill säga ansvar som inte är beroende av culpa. En särskild typ av det strikta ansvaret utgörs av rent strikt ansvar. Kännetecknande för sådant ansvar är att skapandet och/eller bibehållandet av en källa till fara utgör en grund för ansvar. Med stöd av detta kriterium föreligger

11 — Se bland annat Kornilakis P.K., "Η ευθύνη από διακινδύνευση. Δογματική και δικαιοπολιτική προσέγγιση", Thessaloniki, 1982, i publikationen "Δίκαιο και Κοινωνικοί Προβληματισμοί", nr 1 (227 sidor), s. 36 och följande sidor samt s. 113 och följande sidor.

alltså en skyldighet att ersätta den skadelidandes skada.

38. Rent strikt ansvar uppkommer oberoende av den skadeståndsskyldiges culpa och förutsätter i vissa fall varken rättsstridigt handlande eller ens något handlande av en människa. [12] Detta ansvar är resultatet av den gradvisa utvidgningen av principen om social rättvisa och av uppfattningen att eftersom den snabba tekniska utvecklingen har gett människan en möjlighet att utöva vissa verksamheter och ställt till hennes förfogande maskiner och metoder som ger upphov till faror som kan medföra skador för tredje man (exempelvis utnyttjandet av naturkrafter, biltrafiken och så vidare), är det rättvist att de skador som härrör från dessa faror inte belastar utomstående skadelidande utan dem som har gett upphov till och kontrollerar farorna, även då dessa inte har handlat culpöst eller då de inte handlat över huvud taget. Att dessa personer har ålagts ansvar kan sägas utgöra ett rättsligt utpekande av olika riskkällor, vilka för övrigt även ger upphov till motsvarande fördelar. [13]

39. I många rättssystem är ansvaret för trafik med motorfordon strikt (rent strikt ansvar) och oberoende av culpa. Så föreskrivs bland annat i grekisk, [14] fransk och tysk [15] rätt. [16] Däremot föreskrivs i engelsk rätt — i motsats till de flesta kontinentala rättssystem — inte något strikt ansvar för skador som följer av biltrafik utan det förutsätts att culpa föreligger. [17]

40. Vid en första anblick tar direktiven inte upp frågan huruvida det föreligger culpaansvar vid biltrafik, det vill säga om det förutsätts att den ansvarige har orsakat skadan genom vårdslöshet eller uppsåtligen för att ansvaret skall uppkomma eller om ansvaret tvärtom är strikt, det vill säga uppkommer oberoende av culpa, på grund av de risker som denna aktivitet är förenad med.

41. Har avsikten varit att medlemsstaterna skall avgöra denna fråga inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning? Svaret på denna fråga kommer att erhållas

12 — Detta ansvar kan således uppkomma till följd av antingen faktiska omständigheter (exempelvis beteendet av ett djur eller sammanstörtningen av en byggnad) eller tekniska omständigheter (exempelvis biltrafik). Se exempelvis Georgiadis A.S., "Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό μέρος", Aten, Sakkoulas P.N., 1999, (i publikationen "Δίκαιο και Οικονομία", 779 sidor), 65 §, punkt 1 och följande punkter, och Kornilakis, P., anf. arb., s. 127 och följande sidor.

13 — Se Georgiadis, A., anf. arb., 65 §, punkt 2.

14 — Se Georgiadis, A., anf. arb., 65 §, punkt 1, och följande punkter.

15 — För en framställning om frågan i fransk rätt se Lambert-Faivre Y., "Droit des assurances", Paris, *Précis Dalloz*, tionde utgåvan, 1998 (i publikationen "Droit privé", 837 sidor), s. 509 och följande sidor, 724 § och följande paragrafer, s. 539 och följande sidor och 754 § och följande paragrafer.

16 — För en komparativ studie av begreppet med strikt ansvar i dagens rättssystem, se bland annat Georgiadis, A., anf. arb., 65 §, punkt 9, och följande punkter och Kornilakis, P., anf. arb., passim.

17 — Se bland annat Heuston R.F.V. och Buckley R.A., *Salmon and Heuston on the law of torts*, London, Sweet and Maxwell, tjugoförsta upplagan, 1996 (592 sidor), s. 223 och följande sidor, samt Markesinis B.S. och Deakin S.F., *Tort law*, Oxford, tredje upplagan, 1994 (758 sidor), s. 268 och följande sidor.

genom en bokstavlig, systematisk och teleologisk tolkning av bestämmelserna i de tre direktiven.

42. För det första är syftet med direktiven om tillnärmning av de nationella lagstiftningarna bland annat att skydda de skadelidande vid bilolyckor inom gemenskapen, oberoende av var olyckan har ägt rum. Detta är anledningen till att det i artikel 3.1 i första direktivet, på grundval av principen om att skadelidande vid en trafikolycka har rätt till skadestånd då ansvaret har klarlagts, föreskrivs att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som normalt är hemmahörande inom dess territorium skall omfattas av *ansvarsförsäkring*. Försäkringens *omfattning* och *villkor* skall bestämmas inom ramen för dessa åtgärder.

43. Av lydelsen av bestämmelsen i artikel 3.1 i det första direktivet följer klart att gemenskapslagstiftaren för det första inte gör någon skillnad mellan culpaansvar och rent strikt ansvar.[18] Direktivet uppställer närmare bestämt en skyldighet att säkerställa att det civilrättsliga ansvaret, oberoende av dess art, täcks av en försäkring från och med den tidpunkt då det uppkommer. Om vi håller oss till direktivets lydelse, är det möjligt att hävda att eftersom det i direktivet varken hänvisas till eller görs någon åtskillnad mellan de olika formerna för det civilrättsliga ansvaret, avsåg gemenskapslagstiftaren att frågan om formen för det civilrättsliga ansvaret skulle regleras inom ramen för medlemsstaternas utrymme att företa skönsmässig bedömning. Gemenskapslagstiftaren befattar sig för det andra inte med att föreskriva några regler för bestämmande av *typen* av ansvaret utan med att föreskriva att ansvaret är *obligatoriskt* och att fastställa *räckvidden* av ansvaret i fråga. Gemenskapslagstiftaren befattar sig följaktligen med frågan huruvida ansvaret endast omfattar ersättning för personskador och sakskador, såsom faktiskt föreskrivs i artikel 1.1 i det andra direktivet eller (också) ersättning för ideell skada. Gemenskapslagstiftaren befattar sig även med frågan om formerna och villkoren vad avser räckvidden av ansvaret. Formuleringen är mycket vag och möjliggör avvikelser mellan medlemsstaternas lagstiftningar vad gäller frågan vilka fall som täcks av försäkringen.[19] Såsom även domstolen har fastställt[20] "ankom det [enligt den ursprungliga lydelsen av artikel 3.1 i det första direktivet] dock på medlemsstaterna att bestämma den obligatoriska försäkringens omfattning och närmare utformning".

44. Gemenskapslagstiftarens avsikt var nämligen inte att ålägga medlemsstaterna att välja en viss typ av ansvar (culpaansvar

18 — Låt mig påminna om generaladvokat Lenz uttalande i punkt 34 i sitt förslag till avgörande i mål C-129/94, Ruiz Bernáldez, dom av den 28 mars 1996 (REG 1996, s. I-1829): "En genomläsning av direktiven ger vid handen att där inte uppställs några detaljerade föreskrifter om de avtalsrättsliga förhållandena mellan parterna. Således omfattas eventuellt bristande aktsamhet hos en försäkringstagare eller den som orsakar en skada inte av direktiven. Därav kan slutsatsen dras att medlemsstaterna, det vill säga de fördragsslutande parterna, har relativt stor frihet att utfärda föreskrifter avseende försäkringsavtalsförhållandet mellan parterna, vilka självklart måste överensstämma med övriga bestämmelser i direktiven." Han slöt sig till att "[d]et är... fullständigt möjligt att föreskriva att underlåtenhet att uppfylla föreskrivna villkor om att försäkringstagaren eller föraren skall iaktta aktsamhet har vissa rättsföljder".

19 — Se i detta avseende även punkt 25 i generaladvokaten Lenz förslag till avgörande i målet Ruiz Bernáldez, ovan fotnot 18.

20 — Domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Ruiz Bernáldez, punkt 15.

eller ansvar utan culpa, det vill säga strikt ansvar) utan att föreskriva att det civilrättsliga ansvaret i fråga — det vill säga när det enligt nationell rätt föreligger ett civilrättsligt ansvar — skall täckas av en försäkring. Uppfattningen att de gemenskapsrättsliga reglerna inte är så ingripande, utan lämnar medlemsstaterna en möjlighet att inkludera culpa bland förutsättningarna för uppkomst av det civilrättsliga ansvaret stöds även av domstolens tolkning av andra bestämmelser i det första direktivet.

45. Mål 64/83, Bureau central français,[21] rörde tolkningen av artikel 2.2 i det första direktivet, där det föreskrivs att för fordon som är normalt hemmahörande inom en medlemsstats territorium skall bestämmelserna i detta direktiv, med undantag av artiklarna 3 och 4, tillämpas efter det att ett avtal har ingåtts mellan de nationella försäkringsbyråerna. Där föreskrivs att "varje nationell byrå garanterar att det, *i överensstämmelse med dess nationella lagstiftning om obligatorisk försäkring*, sker skadereglering avseende olyckshändelser inom dess territorium orsakade av fordon som är normalt hemmahörande inom en annan medlemsstats territorium, oavsett om sådana fordon är försäkrade eller ej" (min kursivering).

46. Generaladvokaten Sir Gordon Slynn, som försökte klargöra innebörden av denna bestämmelse i artikel 2.2, anförde följande:[22] "Det finns inte någon obegränsad skyldighet att se till att alla person- och sakskador som orsakas av ett fordon täcks, vad gäller ansvaret, av en försäkring eller att säkerställa att ansvaret är likadant i alla medlemsstater.... Även om det vore önskvärt att lagstiftningen om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon var likadan i alla medlemsstater inom gemenskapen, så att medborgarna skulle veta att grunden för försäkringen är densamma överallt, anser jag inte att detta direktiv [72/166] sträcker sig så långt. Genom direktivet har man undanröjt behovet av gränskontroller av det gröna kortet, men direktivet rör inte de nationella bestämmelserna om obligatorisk försäkring, med undantag av vissa bestämmelser som ålägger uttryckliga skyldigheter, såsom exempelvis artikel 3."

47. Domstolen fastställde i sin dom i samma mål, i enlighet med generaladvokatens förslag till avgörande,[23] att "uttrycket 'i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen om obligatorisk försäkring' i artikel 2.2 i direktiv 72/166... skall tolkas så, att det hänför sig till *gränserna* och *förutsättningarna* för det *civilrättsliga ansvar* som tillämpas på den obligatoriska försäkringen, varvid den som förde fordonet vid tidpunkten för olyckan skall anses omfattas av en giltig försäkring enligt

21 — Dom av den 9 februari 1984 (REG 1984, s. 689).

22 — Se hans förslag till avgörande i det i fotnot 21 ovan nämnda målet, Bureau central français mot Fonds de Garantie Automobile (REG 1984, s. 718).

23 — Punkt 29 och punkt 1 i domslutet.

denna lagstiftning" (min kursivering).[24] Domstolen fastställde således i huvudsak att direktivet låter medlemsstaterna fastställa villkoren för det civilrättsliga ansvaret. Bland dessa villkor ingår även frågan huruvida detta ansvar skall vara strikt eller inte, och huruvida culpa krävs eller inte.

48. Min slutsats att gemenskapslagstiftaren föreskriver att den obligatoriska försäkringen skall täcka *alla former av civilrättsligt ansvar* för trafik med motorfordon vad gäller såväl culpaansvar som strikt ansvar utan att detta dock betyder att en viss typ av ansvar åläggs bekräftas dessutom av en teleologisk tolkning av de ovannämnda bestämmelserna. Eftersom gemenskapslagstiftarens grundläggande syfte var att skydda de skadelidande vid trafikolyckor genom att föreskriva en obligatorisk ansvarsförsäkring[25] kan han inte ha velat äventyra detta skydd genom att överlåta beslutet om ansvarets räckvidd på den nationella lagstiftarens skön.[26]

49. Min uppfattning är följaktligen att gemenskapslagstiftaren inte ville ge medlemsstaterna möjlighet att — för det fall dessa föreskriver ett rent strikt ansvar för trafik med motorfordon — begränsa det skydd som följer av direktiven till att endast omfatta de fall där culpa (uppsåt eller vårdslöshet) föreligger med avseende på den som enligt lagen är ansvarig eller till fall där en viss grad av culpa föreligger (exempelvis uppsåt och/eller grov underlåtenhet). I ett sådant fall skulle det genom direktiven åsyftade skyddet och den eftersträvade tillnärmningen nämligen utebli, och den tillnärmning som eftersträvas enligt artikel 3.1 i det första direktivet skulle förlora sin ändamålsenliga verkan. Det skydd som följer av direktiven är således tvingande när det konstateras att ett civilrättsligt ansvar föreligger enligt nationell rätt.[27]

50. Som jag har nämnt ovan är ansvaret för trafik med motorfordon enligt flera rätts-

24 — Se även Berr C., "Droit européen des assurances: accidents de la circulation causés dans un État de la CEE par un véhicule étranger", artikel i "Droit européen des assurances", 1984 (s. 643—653), s. 650, där författaren uttrycker en viss osäkerhet beträffande detta uttryck.

25 — Se i detta avseende även punkt 21 och följande punkter i det i fotnot 18 nämnda förslaget till avgörande av generaladvokaten Lenz i målet Ruiz Bernáldez.

26 — Att skyddet för skadelidande utgör en grundläggande målsättning för den gemenskapsrättsliga regleringen framgår även av att det i sjätte övervägandet i det andra direktivet betonas 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", även om det ankommer på medlemsstaterna att fastställa huruvida detta organ skall kunna ingripa i andra hand eller inte. Artikel 1.4 i det andra direktivet stärker faktiskt skyddet för de skadelidande genom att medlemsstaterna åläggs att inrätta eller godkänna organ som har att ersätta sakskador eller personskador som har orsakats av oidentifierade eller oförsäkrade fordon, såsom har angivits i den ovan i fotnot 18 nämnda domen Ruiz Bernáldez (punkt 17).

27 — Domstolen fastställde i domen i det ovan i fotnot 18 nämnda målet Ruiz Bernáldez, som rörde frågan huruvida det var möjligt att avtala om att den obligatoriska försäkringen inte skulle omfatta skador som orsakats av en förare som varit berusad (punkt 18), att syftet att skydda de skadelidande vid trafikolyckor innebär, "som konsekvent har bekräftats i direktiven, [att] artikel 3.1 i det första direktivet, vilken har förtydligats och preciserats genom det andra och det tredje direktivet, [måste] tolkas på så sätt att en tredje man som lider skada till följd av en trafikolycka skall ha rätt att enligt den obligatoriska motorfordonsförsäkringen få ersättning för alla sakskador och personskador som uppkommer med de belopp som har fastställts i artikel 1.2 i det andra direktivet". Domstolen fastställde vidare följande (punkt 19): "Alla andra tolkningar skulle leda till att medlemsstaterna fick begränsa ersättningen till tredje man som lidit skada till följd av en trafikolycka till vissa typer av skada. Detta skulle innebära att skadelidande behandlades olika beroende på var olyckan inträffat, vilket är just det som direktiven har till syfte att hindra. Artikel 3.1 i det första direktivet skulle då sakna ändamålsenlig verkan." Domstolen drog följande slutsats (punkt 20): "Vid sådana förhållanden strider det mot artikel 3.1 i det första direktivet att en försäkringsgivare kan göra gällande lagregler eller avtalsvillkor för att vägra ersätta en tredje man som lidit skada till följd av en olycka som har orsakats av det försäkrade fordonet".

system strikt (rent strikt ansvar) och uppkommer oberoende av culpa. I det engelska rättssystemet gäller emellertid inte strikt ansvar för skador som följer av biltrafik utan culpa krävs. Att den nationella lagstiftningen kräver culpa för det civilrättsliga ansvar som skall täckas av en försäkring kan således inte anses utgöra ett försök av en medlemsstat att kringgå de skyldigheter som gemenskapslagstiftaren har ålagt, eller ett hinder för förverkligandet av den fria rörligheten för varor och personer, eftersom valet av ansvarsform omfattas av de nationella myndigheternas behörighet.

51. Att godta motsatsen till det ovan anförda skulle ge upphov till frågan huruvida gemenskapsdirektiven ålägger de medlemsstater där det inte föreskrivs strikt ansvar för skador till följd av biltrafik att ändra förutsättningarna för det civilrättsliga ansvaret och föreskriva ett strikt, och i synnerhet ett rent strikt, ansvar i dessa fall.

52. Eftersom denna skyldighet — som jag har påpekat — emellertid inte följer av lydelsen av eller andemeningen i gemenskapsreglerna anser jag inte att den skyldighet till tillnärmning som föreskrivs i direktiven är beroende av de nationella rättssystemens utformning. Detta skulle stå i strid med principen om gemenskapsrättens företräde framför de nationella rättssystemen.

53. Av en bokstavlig, systematisk och teleologisk tolkning av bestämmelserna i fråga följer därför att bestämmandet av förutsättningarna för det civilrättsliga ansvaret för trafik med motorfordon — det vill säga frågan huruvida culpa krävs eller inte — faller inom medlemsstaternas behörighet.

54. Av vad som anförts ovan sluter jag mig till att gemenskapslagstiftningen avseende försäkring av det civilrättsliga ansvaret inte innebär någon fullständig tillnärmning av de enskilda systemen för det civilrättsliga ansvaret. Gemenskapslagstiftaren har reglerat den obligatoriska försäkringen utan att reglera det civilrättsliga ansvaret. Detta är anledningen till att inget av de tre direktiven innehåller någon bestämmelse som rör den eventuella förekomsten av olika typer av nationella system för det civilrättsliga ansvaret, det vill säga ett nationellt system för ansvar för fall utan culpa (strikt ansvar eller rent strikt ansvar), som till sitt innehåll skiljer sig, huvudsakligen med avseende på storleken av skadeståndet, från ett parallellt system för civilrättsligt ansvar där förarens culpa förutsätts.

c) Svaret på de första två frågorna

1) Svaret på den första frågan

55. Den nationella domstolen vill med den första frågan få klarhet i huruvida artikel 3 i det andra direktivet innebär att den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon skall täcka skador som orsakats familjemedlemmar till försäkringstagaren eller föraren, även när dessa transporteras vederlagsfritt och det endast är strikt ansvar utan culpa som kan komma i fråga, eller huruvida en medlemsstat kan föreskriva att skadestånd inte skall utgå i ett sådant fall.

56. I enlighet med resonemanget ovan ankommer det på den nationella lagstiftaren att tillämpa den nationella lagstiftning som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen för att bestämma huruvida en passagerare som transporterats vederlagsfritt och som varit skadelidande vid en trafikolycka som inte har vållats av föraren skall täckas av försäkringstagarens obligatoriska försäkring eller inte.

57. Av artikel 3 i det andra direktivet följer vidare att om det i tillämplig nationell rätt föreskrivs att en passagerare som inte är familjemedlem till försäkringstagaren eller fordonets förare skall täckas av försäkringen, innebär denna artikel ett förbud mot att tillämpa föreskrifter i ett avtal eller lagbestämmelser — efter utgången av fristen för införlivande av direktivet med portugisisk rätt — enligt vilka en familjemedlem som har varit skadelidande vid en trafikolycka och som enligt lagen är att likställa med tredje man inte skall täckas av försäkringen enbart därför att denna person är familjemedlem till försäkringstagaren eller föraren. Om den gällande nationella rätten däremot inte föreskriver att passagerare skall omfattas, är det inte möjligt att åberopa artikel 3 i det andra direktivet till stöd för att en passagerare som är familjemedlem till försäkringstagaren eller föraren skall täckas av den obligatoriska försäkringen.

2) Svaret på den andra frågan

58. Den andra frågan rör huruvida de lägsta försäkringsbelopp som fastställs i artikel 1.2 i det andra direktivet är tillämpliga på situationer där strikt civilrättsligt ansvar utan culpa föreligger, eller om en medlemsstat kan lagstifta om att om föraren av det fordon som har orsakat skadan inte har handlat culpöst, skall det högsta möjliga skadeståndet vara lägre än dessa minimibelopp.

59. Kommissionen är tveksam till huruvida svaret på denna fråga är nödvändigt för att lösa tvisten inför den nationella domstolen.

60. Jag anser att även om redan svaret på den första frågan innehåller många upplysningar som är relevanta för svaret på den

andra frågan, är det likväl inte möjligt att anse att lösningen av tvisten inför den nationella domstolen inte förutsätter ett svar på den andra frågan, eftersom det på vissa punkter finns skäl att göra en mer ingående undersökning.

61. Närmare bestämt följer det av artikel 1.2 i det andra direktivet att när civilrättsligt ansvar föreligger skall, med beaktande av att skadeståndet skall omfatta de skador som faktiskt har orsakats (personskador och sakskador), de minimibelopp som fastställs i artikeln i fråga iakttas oberoende av vilken typ av civilrättsligt ansvar som det är fråga om.

62. En nationell lagstiftningsåtgärd, varigenom det föreskrivs maximibelopp för skadeståndet som är lägre än det minimibelopp för obligatoriskt ansvar som föreskrivs i det andra direktivet, huvudsakligen på grund av att det är ett strikt ansvar som föreskrivs, är följaktligen inte förenlig med detta direktiv och får inte tillämpas.

B — *Frågorna rörande principen att nationell rätt skall tolkas i överensstämmelse med gemenskapsrätten och huruvida direktiven har horisontell direkt effekt*

63. Den nationella domstolen har i de sista fem frågorna tagit upp skyldigheten att tolka de nationella bestämmelserna i överensstämmelse med gemenskapsrätten och skyldigheten att ge bestämmelserna i direktiven horisontell direkt effekt. Frågorna förutsätter att gemenskapslagstiftningen i fråga kan reglera vilken typ av ansvar som skall gälla (strikt ansvar eller inte) och följaktligen även vad detta ansvar skall omfatta.

64. Av vad som anförts ovan sluter jag mig följaktligen till att de gemenskapsdirektiv som reglerar ansvarsförsäkringen för motorfordon inte ålägger medlemsstaterna att föreskriva någon särskild typ av ansvar och därför överlämnar det åt dem att bedöma hur de skall reglera denna fråga. Jag har dock erinrat om att gemenskapslagstiftningen innehåller vissa tvingande bestämmelser om vad detta ansvar skall täcka och fastställer gränser som medlemsstaterna skall iaktta. Det är följaktligen onödigt att besvara dessa frågor, vilka inte är nödvändiga för att lösa tvisten vid den nationella domstolen.

VI — Förslag till avgörande

65. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågorna från Tribunal da Comarca de Setúbal på följande sätt:

1) Artikel 3 i rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon skall tolkas så, att den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon skall medföra samma skydd för familjemedlemmarna till försäkringstagaren eller fordonets förare som det skydd som i den nationella lagstiftningen föreskrivs för de passagerare som inte är familjemedlemmar.

2) Artikel 1.2 i det andra direktivet skall tolkas så, att de lägsta försäkringsbelopp som föreskrivs i denna artikel skall tillämpas i samtliga fall där försäkringstagaren är skadeståndsskyldig, oaktat det finns olika nationella system för skadeståndsansvar, vilka grundas på culpaansvar eller på strikt ansvar.