Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 10. april 2018 [1]

Sag C-122/17

David Smith
mod
Patrick Meade,
Philip Meade,
FBD Insurance plc,
Irland,
Attorney General

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Court of Appeal (appeldomstol, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – ansvarsforsikring for motorkøretøjer – tredje direktiv 90/232/EØF – artikel 1 – ansvar for personskade forvoldt på enhver anden passagerer end føreren – obligatorisk forsikring – direktivers direkte virkning – pligt til at undlade at anvende nationale bestemmelser, som strider mod et direktiv – statens påberåbelse af et direktiv over for en privatperson«

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets tredje direktiv 90/232/EØF af 14. maj 1990 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer [2].

2. Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist, der oprindeligt opstod mellem David Smith og Patrick og Philip Meade, FBD Insurance plc (herefter »FBD«), Irland og Attorney General (den irske anklagemyndighed) om erstatningen for den skade, som David Smith pådrog sig ved et færdselsuheld, hvori var impliceret et køretøj, som blev ført af Patrick Meade og var ejet af Philip Meade.

3. I sin dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229), fastslog Domstolen, at tredje direktivs artikel 1 skulle fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke dækker ansvar for personskader forvoldt på personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, som ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer [3]. Domstolen fastslog ligeledes, at tredje direktivs artikel 1 opfylder alle nødvendige betingelser for at have direkte virkning og derfor tillægger borgerne rettigheder, som de kan påberåbe sig direkte ved de nationale domstole [4].

1 – Originalsprog: fransk.
2 – EFT 1990, L 129, s. 33 (herefter »tredje direktiv«).
3 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 36).
4 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 44).

4. Domstolen skal præcisere følgerne af sin dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229), i følgende sammenhæng: Selv om den oprindelige tvist opstod mellem David Smith og Patrick og Philip Meade samt som sagsøgte FBD, Irland og Attorney General, består tvisten i den fase af proceduren, hvor det foreliggende præjudicielle spørgsmål er blevet stillet, nu mellem FBD, der er indtrådt i David Smiths rettigheder, og den irske stat. I denne forbindelse har den irske stat til sit forsvar anført, at tredje direktiv efter dens opfattelse er egnet til at pålægge dette forsikringsselskab pligten til at yde David Smith erstatning. Det generelle spørgsmål, som ganske vist ikke er nyt, men som opstår i en særlig processuel situation, er således, om et direktiv kan have den virkning, at privatpersoner pålægges forpligtelser i en situation, hvor staten har gennemført dette direktiv forkert.

5. I dette forslag til afgørelse vil jeg først gøre rede for årsagerne til, at jeg mener, at den nationale ret i forbindelse med en tvist mellem et forsikringsselskab, som er indtrådt i skadelidtes rettigheder efter at have ydet vedkommende erstatning, og staten har pligt til at undlade at anvende de bestemmelser i national ret, hvorefter den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke dækker ansvar for personskader forvoldt på personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, som ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, og hvis uforenelighed med tredje direktivs artikel 1 følger af dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229).

6. Jeg vil dernæst forklare, hvorfor jeg mener, at en sådan undladelse af at anvende de bestemmelser i national ret, der strider mod tredje direktivs artikel 1, ikke kan få den følge, at et forsikringsselskab, der har overholdt disse bestemmelser, pålægges at yde den skadelidte erstatning for en skade, som ikke er dækket af den godkendte forsikringspolice.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

7. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/103/EF af 16. september 2009 om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse[5] ophævede Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse[6] samt Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer[7] og tredje direktiv. Henset til tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen skal der ikke desto mindre tages hensyn til de ophævede direktiver.

8. Første direktivs artikel 3, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»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 indhold.«

9. Andet direktivs artikel 1, stk. 1, bestemte:

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

5 – EUT 2009, L 263, s. 11.

6 – EFT 1972, L 103, s. 1, herefter »første direktiv«.

7 – EFT 1984, L 8, s. 17, herefter »andet direktiv«.

10. Andet direktivs artikel 2, stk. 1, første afsnit, fastsatte:

»Ved gennemførelsen af artikel 3, stk. 1, i [første direktiv] skal de enkelte medlemsstater træffe passende foranstaltninger for at sikre, at enhver lovbestemmelse eller enhver klausul i en forsikringspolice, der er udstedt i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i [første direktiv], og som bestemmer, at forsikringen ikke dækker nedenstående personers anvendelse af eller kørsel med køretøjet, ikke har nogen indvirkning på krav fra tredjemand, der lider skade ved et uheld:

– […]

– personer, som ikke efterlever retsforskrifterne vedrørende køretøjets tekniske og sikkerhedsmæssige stand.«

11. Tredje direktivs artikel 1, stk. 1, bestemte:

»[…] [D]en i artikel 3, stk. 1, i [første direktiv] omhandlede forsikring [skal] dække ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren.«

B. Irsk ret

12. Section 56(1) i Road Traffic Act 1961 (færdselsloven af 1961) fastsatte i den affattelse heraf, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov af 1961«), at en bilist ikke må føre et mekanisk drevet køretøj på offentlig vej uden en godkendt og gyldig forsikringspolice, som dækker uagtsom benyttelse af køretøjet, der resulterer i et erstatningssvar over for nogen, bortset fra den undtagne person.

13. I henhold til section 56(3) i denne lov af 1961 var der tale om en strafbar handling, hvis køretøjet blev benyttet i strid med forbuddet i section 56(1).

14. I section 65(1)(a) i nævnte lov defineres »undtaget person«, jf. samme lovs section 56(1), således:

»En person, der gør krav på erstatning af personskade, som den pågældende blev tilføjet, mens han befandt sig i eller på et mekanisk drevet køretøj (eller et køretøj trukket heraf), som det relevante dokument vedrører, bortset fra et eller flere mekanisk drevne køretøjer eller køretøjer trukket heraf, som udgør en kombination af køretøjer inden for en kategori, som med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse er angivet i en ministeriel bekendtgørelse, forudsat at bekendtgørelserne ikke udvider den lovpligtige ansvarsforsikring til at gælde for passagerer:

i) som befinder sig i en del af et mekanisk drevet køretøj, bortset fra større køretøjer inden for den offentlige transport, medmindre denne del er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, eller

ii) en passager i en campingvogn trukket af et mekanisk drevet køretøj, mens denne kombination af køretøjer benyttes på et offentligt sted.«

15. Article 6(1)(a) i Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations, 1962 (færdselsbekendtgørelse af 1962 om lovpligtig forsikring) fastsatte i den affattelse heraf, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »1962-bekendtgørelsen«), følgende:

»Nedenstående køretøjer anses for køretøjer med henblik på anvendelsen af [section 65(1)(a) i loven af 1961]:

a) alle køretøjer, bortset fra motorcykler og knallerter, som er bygget til og indrettet med sæder til passagerer.«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16. Den 19. juni 1999 blev David Smith meget alvorligt kvæstet, da den varevogn, i hvis bageste del han befandt sig som passager, blev involveret i en ulykke med et andet køretøj på offentlig vej i nærheden af Tullyallen (Irland). På tidspunktet for ulykken blev denne varevogn ført af Patrick Meade, og den var ejet af Philip Meade. Varevognen var ikke udstyret med faste sæder til passagerer i køretøjets bageste del.

17. Den motorkøretøjsforsikringspolice, som Philip Meade havde tegnet hos FBD, var gyldig på ulykkestidspunktet og var godkendt efter gældende irsk lov. Denne police indeholdt en klausul om ansvarsfraskrivelse over for passagerer, der befandt sig i varevognens bageste del, hvorfor »passagerdækningen« alene omfattede den passager, der sad på et fast sæde foran i køretøjet.

18. David Smith anlagde sag mod Patrick og Philip Meade med påstand om forsømmelighed og pligtforsømmelse.

19. Efter at David Smith havde anmeldt erstatningskravet, nægtede FBD ved skrivelse af 13. august 2001 at yde Philip Meade en erstatning til dækning af den personskade, som David Smith havde lidt. Dette forsikringsselskab påberåbte sig policens klausul om ansvarsfraskrivelse og hævdede, at policen ikke dækkede personskader forvoldt på de personer, der befandt sig som passagerer i en del af køretøjet, der ikke var bygget til og udstyret med sæder til passagerer.

20. Den 19. april 2007 afsagde Domstolen dom i Farrell-sagen (C-356/05, EU:C:2007:229), hvori den med hensyn til den irske lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, nærmere bestemt fastslog, at tredje direktivs artikel 1 skulle fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke dækker ansvar for personskade forvoldt på personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, som ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, og at denne bestemmelse opfylder alle de nødvendige betingelser for at have direkte virkning og derfor tillægger borgerne rettigheder, som de kan påberåbe sig direkte ved de nationale domstole. Domstolen fastslog imidlertid, at det tilkom den nationale ret at efterprøve, om denne bestemmelse kunne påberåbes i forhold til et organ som omhandlet i den sag, der gav anledning til denne dom.

21. High Court (ret i første instans, Irland) fastslog i den tvist mellem dels David Smith, dels Patrick og Phillip Meade på den ene side, og FDB, Irland og Attorney General på den anden side, som var indbragt for den i første instans, i sin dom af 5. februar 2009, at det var muligt at fortolke section 65(1)(a) i lov af 1961 og article 6 i 1962-bekendtgørelsen i overensstemmelse med tredje direktiv.

22. Den 10. februar 2009 godkendte High Court (ret i første instans) en mindelig aftale indgået mellem FBD og David Smith efter dommen af 5. februar 2009. I medfør af denne aftale udbetalte FBD på vegne af Philip Meade 3 mio. EUR til David Smith. David Smith kom efterfølgende under rettens værgemål. Efter udbetalingen indtrådte FBD i David Smiths rettigheder.

23. Sagen mod på den ene side Patrick og Philip Meade og på den anden side Irland og Attorney General blev udsat.

24. FBD appellerede High Courts (ret i første instans) dom til den forelæggende ret, Court of Appeal (appeldomstol, Irland), idet selskabet gjorde gældende, at denne ret i første instans havde anvendt retspraksis fra dom af 13. november 1990, Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395), forkert, idet den havde foretaget en contra legem-fortolkning af den nationale lovgivning, og at rettens dom gav tredje direktiv en form for tilbagevirkende horisontal direkte virkning i henseende til FBD, der var et privat forsikringsselskab. FBD påpegede i øvrigt, at hvis selskabet fik medhold i denne appel, ville det tilbagesøge det beløb hos staten, som det havde udbetalt til David Smith.

25. Court of Appeal (appeldomstol) bemærker, at personer, der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen befandt sig i en varevogn uden faste sæder, var »undtagne personer« i henhold til section 65(1)(a) i lov af 1961, som ændret, og 1962-bekendtgørelsen, og at der således ikke var nogen retlig forpligtelse til at forsikre dem i henhold til irsk ret. Denne domstol præciserer i øvrigt, at bilister, som havde en godkendt forsikringspolice, ikke begik en strafbar handling ved at føre et køretøj uden forsikringsdækning af passagerer, som befandt sig i en del af køretøjet, der ikke var udstyret med faste sæder. Endelig anfører den forelæggende ret, at section 65(1)(a) i lov af 1961 var formuleret således, at hvis ministeren havde ønsket at udstede en bekendtgørelse for at udvide den lovpligtige forsikring til sådanne personer, ville han have overskredet sine beføjelser, såfremt han havde gjort det.

26. Den forelæggende ret bemærker i øvrigt, at det spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med den appel, der er indbragt for den, er spørgsmålet om følgerne af dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229). Den understreger i den henseende, at føreren i den sag, der gav anledning til denne dom, ikke var forsikret, hvorfor dækningsforpligtelsen påhvilede Motor Insurers Bureau of Ireland (herefter »MIBI«). I den foreliggende sag er FBD derimod et privat selskab, som ikke kan sammenlignes med et statsligt organ. Til forskel fra den sag, der gav anledning til dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229), havde ejeren af køretøjet, Philip Meade, i øvrigt en forsikring, om end det var udtrykkeligt angivet i forsikringsbetingelserne, at selskabet ikke påtog sig noget ansvar over for passagerer – som David Smith – der ikke sad på faste sæder bagi køretøjet under kørslen.

27. Den forelæggende ret forudsætter, at den omhandlede nationale lovgivning ikke kan fortolkes i overensstemmelse med tredje direktivs artikel 1, stk. 1.

28. Court of Appeal (appeldomstol) har således i modsætning til High Court (ret i første instans) konkluderet, at begge nationale bestemmelser i sig selv var »krystalklare og helt entydige«, og at begge bestemmelser »udtrykkeligt udelukker sager såsom den foreliggende, hvor passageren befandt sig i en del af et mekanisk drevet køretøj, der ikke var udstyret med faste sæder«[8]. Da dette ifølge Court of Appeal (appeldomstol) er et lovgivningspolitisk valg, har denne domstol givet udtryk for, at den er uenig med High Court (ret i første instans) i dette fortolkningsspørgsmål, idet den har påpeget, at det »ikke var muligt at fortolke disse bestemmelser på en måde, som ville være forenelig med kravene i tredje direktiv, da man i modsat fald ville anvende en fortolkning, som ville være contra legem, og som ville være i strid med den faktiske ordlyd af begge bestemmelser«[9].

29. Den forelæggende ret ønsker derfor at vide, hvad en national domstol bør gøre i en sag, der involverer private parter, når den gældende nationale lovgivning tydeligvis er i strid med kravene i et direktiv, og når det er umuligt at fortolke denne lovgivning på en måde, der er i overensstemmelse med disse krav.

30. Court of Appeal (appeldomstol) bemærker i den forbindelse, at det følger af dom af 19. april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), at den nationale domstol, hvis det ikke er muligt at foretage en overensstemmende fortolkning, så vidt muligt skal undlade at anvende loven, også i forbindelse med tvister mellem to private.

31. Court of Appeal (appeldomstol) konkluderer heraf, at section 65(1)(a) i lov af 1961 og article 6 i 1962-bekendtgørelsen ikke skal anvendes, såfremt disse bestemmelser indebærer en ansvarsfraskrivelse i forsikringsdækningen over for de passagerer, der ikke sidder på et fast sæde under kørslen.

8 – Jf. forelæggelsesafgørelsen, præmis 32.

9 – Jf. forelæggelsesafgørelsen, præmis 34.

32. I denne henseende finder Court of Appeal (appeldomstol), at hvis udtrykket »bygget til og indrettet med sæder til passagerer«, jf. article 6 i 1962-bekendtgørelsen, ikke blev anvendt, ville alle andre køretøjer end motorcykler og knallerter skulle anses for køretøjer med henblik på anvendelsen af section 65(1)(a) i lov af 1961, hvilket ville afføde lovpligt til at forsikre alle køretøjer. Hvad angår sidstnævnte bestemmelse er det denne lovs section 65(1)(a)(i), der ikke skal anvendes.

33. Ikke-anvendelsen af disse bestemmelser har tilbagevirkende kraft. Det følger deraf, at den i hovedsagen omhandlede forsikringspolice ikke længere skal anses for at være en »godkendt police« som omhandlet i section 62(1)(a) i lov af 1961. Ifølge den forelæggende ret har føreren og ejeren af det i hovedsagen omhandlede køretøj under disse omstændigheder i teorien begået en strafbar handling, idet førstnævnte har ført dette køretøj på offentlig vej uden godkendt forsikringspolice, og sidstnævnte har tilladt dette.

34. Court of Appeal (appeldomstol) er imidlertid af den opfattelse, at hvis selve klausulen om ansvarsfraskrivelse over for passagerer, der ikke sidder på et fast sæde under kørslen, blev fjernet fra den i hovedsagen omhandlede forsikringspolice med den begrundelse, at den var uforenelig med EU-retten, ville denne police automatisk genvinde sin status som godkendt police som omhandlet i section 62(1)(a) i lov af 1961, og problemet med Patrick og Philip Meades strafferetlige ansvar ville forsvinde.

35. Ifølge denne domstol afføder dette dernæst spørgsmålet om, hvorvidt en erklæring om uanvendelighed kan eller bør være så vidtrækkende, og om en sådan erklæring i realiteten ville være en form for horisontal direkte virkning over for det private forsikringsselskab FBD.

36. Den forelæggende ret finder derfor, at den foreliggende sag rejser en række vanskelige og hidtil uløste spørgsmål om, i hvilken grad motorkøretøjsdirektiverne kan anses for at have direkte virkning over for en helt privat part som FBD som følge af den nødvendige ikke-anvendelse af de relevante bestemmelser i section 65(1)(a) i lov af 1961 og article 6 i 1962-bekendtgørelsen på baggrund af dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229).

37. Den forelæggende ret understreger, at hvis den er forpligtet til ikke at anvende forsikringspolicens klausul om ansvarsfraskrivelse, følger det heraf, at David Smith med rette har anlagt sag mod Patrick og Philip Meade, og at FBD er forpligtet til at yde disse sagsøgte erstatning. Omvendt anfører den forelæggende ret, at hvis den ikke er forpligtet til at undlade at anvende forsikringspolicens klausul om ansvarsfraskrivelse, kan FBD tilbagesøge de 3 mio. EUR hos staten, som selskabet har udbetalt til David Smith i medfør af forliget, via de relevante juridiske procedurer, herunder eventuelt ved et erstatningskrav støttet på dommen i sagen Francovich m.fl. [10].

38. På denne baggrund har Court of Appeal (appeldomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når:

i) de relevante bestemmelser i national ret gør det muligt at indføre en undtagelse fra kravet om tegning af lovpligtig forsikring for køretøjer, der dækker passagerer, som befinder sig i et mekanisk drevet køretøj, der ikke er udstyret med faste sæder til passagerer

ii) den relevante forsikringspolice kun dækker passagerer, der sidder på faste sæder, og denne police rent faktisk var en godkendt forsikringspolice i henhold til de pågældende nationale bestemmelser på ulykkestidspunktet

10 – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428).

iii) Domstolen allerede i en tidligere afgørelse herom har fastslået, at de relevante nationale bestemmelser, der omfatter en sådan undtagelse fra dækning, er i strid med EU-retten (dom af 19.4.2007, Farrell, C-356/05, EU:C:2007:229), og de således ikke længere må anvendes

iv) de nationale bestemmelser er formuleret på en sådan måde, at det ikke er muligt at fortolke dem i overensstemmelse med kravene i EU-retten

er den nationale domstol da – i forbindelse med en tvist mellem private og et privat forsikringsselskab vedrørende en bilulykke i 1999, hvor en passager, der ikke sad på et fast sæde, blev alvorligt kvæstet, og hvor den nationale domstol med parternes samtykke havde procestilvarslet det private forsikringsselskab og staten […] – når den undlader at anvende de relevante bestemmelser i national ret, også forpligtet til at undlade at anvende […] klausulen om ansvarsfraskrivelse i forsikringspolicen eller på anden vis forhindre et forsikringsselskab i at påberåbe sig den ansvarsfraskrivelsesklausul, der var gældende på daværende tidspunkt, således at skadelidte i så fald kunne have krævet erstatning direkte hos forsikringsselskabet på grundlag af denne forsikringspolice? Ville et sådant udfald i stedet reelt være en form for horisontal direkte virkning af et direktiv over for en privat part på en måde, der strider mod EU-retten?«

III. Bedømmelse

39. Med det præjudicielle spørgsmål, som efter min mening bør omformuleres for at tilpasse det til den foreliggende situation og genstanden for tvisten i hovedsagen, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den for det første – i forbindelse med en tvist mellem et forsikringsselskab, som er indtrådt i skadelidtes rettigheder efter at have ydet vedkommende erstatning, og staten – har pligt til at undlade at anvende de bestemmelser i national ret, hvorefter den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke dækker ansvar for personskader forvoldt på personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, som ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, og hvis uforenelighed med tredje direktivs artikel 1 følger af dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229).

40. For det andet beder den forelæggende ret Domstolen om at afgøre, om en sådan undladelse af at anvende bestemmelserne i dens nationale ret bevirker, at anvendelsen af klausulen om ansvarsfraskrivelse i den omhandlede forsikringspolice ligeledes skal undlades, hvilket ville indebære, at forsikringsselskabet blev forpligtet til at yde skadelidte erstatning.

41. For at placere det foreliggende præjudicielle spørgsmål i den rette processuelle situation skal det præciseres, sådan som det er blevet bekræftet under retsmødet, at tvisten i hovedsagen i den fase af proceduren, der har givet anledning til denne forelæggelse, består mellem FBD og den irske stat. Der er således tale om en vertikal tvist.

42. På den baggrund adskiller den foreliggende sag sig fra den, der gav anledning til dom af 19. april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), som den forelæggende ret gentagne gange henviser til. Jeg bemærker desuden, at denne dom vedrørte muligheden for at påberåbe sig udelukkelsen af et almindeligt princip i EU-retten i forbindelse med en tvist mellem private, i det pågældende tilfælde princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, mens det er bestemmelsen af virkningerne af et direktiv, der er tale om her. Henset til de særlige træk ved direktivet som afledt EU-retsakt, som Domstolen gentagne gange har understreget, er det under alle omstændigheder min opfattelse, at den lære, der kan drages af dom af 19. april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), automatisk kan overføres til en sag, der omhandler spørgsmålet om virkningerne af et direktiv isoleret set.

43. I forbindelse med den i hovedsagen omhandlede vertikale tvist stilles nemlig det spørgsmål, om et direktiv direkte kan pålægge en privatperson en forpligtelse, i det foreliggende tilfælde FBD. Dette spørgsmål stilles, fordi det udgør det anbringende, som den irske stat har fremsat for at undgå at blive pålagt at yde erstatning til David Smith.

44. Det er imidlertid blevet bekræftet under retsmødet, at der ikke i forbindelse med den verserende appelsag ved Court of Appeal (appeldomstol) mellem FBD og den irske stat er blevet anlagt et søgsmål med påstand om, at denne stat er ansvarlig som følge af en overtrædelse af EU-retten, med støtte i den retspraksis, der er udsprunget af dom af 19. november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428). Dette bekræftes af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, om, at FBD's advokat under retsmødet ved den forelæggende ret gjorde det klart, at hvis FBD fik medhold i sin appel, ville selskabet tilbagesøge det beløb hos staten, som det havde udbetalt til David Smith, via de relevante juridiske procedurer, herunder eventuelt ved et erstatningskrav støttet på dommen i sagen Francovich m.fl. [11] [12].

45. Jeg udleder af disse oplysninger, at det vil afhænge af svaret på det præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, om FBD eventuelt i sidste ende anlægger et søgsmål mod staten for at få denne til at godtgøre selskabet den sum, som det har udbetalt til David Smith.

46. Med denne søgsmålsstrategi ønsker parterne i hovedsagen således på forhånd at finde ud af, hvilket også er det, som den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål til Domstolen afspejler, hvilke forpligtelser EU-retten pålægger henholdsvis FBD og den irske stat i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

47. Det er klart, at hvis Domstolen skulle svare således, at den finder, at det er FBD, der trods den irske stats forkerte gennemførelse af tredje direktivs artikel 1 skal yde David Smith erstatning, kunne dette forsikringsselskab være tilbøjeligt til ikke at anlægge et søgsmål mod staten for at få denne til at dække den sum, selskabet havde udbetalt til David Smith, hvad enten det skulle være ved at stille denne stat til ansvar i forbindelse med et erstatningskrav støttet på dommen i sagen Francovich m.fl. [13] eller ved i givet fald at vælge andre processuelle mekanismer efter irsk ret.

48. I forbindelse med appelsagen ved Court of Appeal (appeldomstol) er FBD indtrådt i den skadelidte David Smiths rettigheder [14]. Det spørgsmål, der skal besvares i denne fase af proceduren, er, om det er forsikringsselskabet eller staten, der ifølge EU-retten har pligten til at yde skadelidte erstatning. Identificeringen af, hvem der skal betale erstatningen, skal ske ved en kontrol af High Courts (ret i første instans) ræsonnement om, at section 65(1)(a) i lov af 1961 og article 6 i 1962-bekendtgørelsen kunne fortolkes i overensstemmelse med tredje direktiv, og at det fulgte heraf, at den omhandlede forsikringspolices klausul om ansvarsfraskrivelse skulle erklæres ugyldig.

49. Som jeg tidligere har angivet, har den forelæggende ret draget tvivl om denne forudsætning. Derfor mener den forelæggende ret nu, at sagen skal betragtes i lyset af den direkte virkning af tredje direktiv.

50. Ifølge Domstolens faste praksis har enhver national ret inden for sin kompetence pligt til at anvende EU-retten fuldt ud og til at beskytte de rettigheder, som EU-retten tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov [15].

11 – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428).

12 – Jf. forelæggelsesafgørelsen, præmis 9.

13 – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428).

14 – Jf. forelæggelsesafgørelsen, præmis 8 og 25.

15 – Dom af 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 21).

51. Jeg minder om, at medlemsstaterne i henhold til første direktivs artikel 3, stk. 1, skal træffe »alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring«. I øvrigt bestemmer tredje direktivs artikel 1, stk. 1, at »[…] den i artikel 3, stk. 1, i [første direktiv] omhandlede forsikring [skal] dække ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren«.

52. I sin dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229), fastslog Domstolen, at tredje direktivs artikel 1 skulle fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke dækker ansvar for personskader forvoldt på personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, som ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer [16].

53. Domstolen fastslog ligeledes, at tredje direktivs artikel 1 opfylder alle nødvendige betingelser for at have direkte virkning og derfor tillægger borgerne rettigheder, som de kan påberåbe sig direkte ved de nationale domstole [17].

54. Domstolen mindede i denne henseende om sin faste praksis, hvorefter en bestemmelse i et direktiv har direkte virkning, hvis den ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetinget og tilstrækkeligt præcis [18].

55. Domstolen fastslog, at tredje direktivs artikel 1 opfyldte disse betingelser, idet den anførte, at denne artikel gjorde det muligt at fastslå såvel medlemsstatens forpligtelse som de berettigede, og at bestemmelsens indhold var ubetinget og præcist [19]. Følgelig kunne tredje direktivs artikel 1 ifølge Domstolen påberåbes som grundlag for ikke at anvende bestemmelser i national ret, hvorved personer, som befinder sig i en del af et køretøj, der ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, udelukkes fra den lovpligtige forsikringsdækning [20].

56. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse kunne påberåbes i forhold til det garantiorgan, der er omhandlet i andet direktivs artikel 1, stk. 4, blev svaret skitseret i dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229), og siden færdigformuleret i dom af 10. oktober 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745).

57. I sidstnævnte dom fastslog Domstolen, at der kan støttes ret på bestemmelser i et direktiv, der kan have direkte virkning, over for et privatretligt organ, som af en medlemsstat er blevet tildelt en opgave af almen interesse såsom den, der er omfattet af den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne i andet direktivs artikel 1, stk. 4, og som til udførelsen heraf har særlige beføjelser i henhold til loven, såsom beføjelsen til at pålægge assurandører, der udbyder køretøjsforsikringer på den pågældende medlemsstats område, at blive medlem af organet og at finansiere det [21].

58. Til forskel fra de sager, der gav anledning til de to nævnte Farrell-domme [22], er det irske garantiorgan, nemlig MIBI, ikke impliceret i tvisten i hovedsagen. Årsagen til dette fravær synes at være, at ejeren af køretøjet (Philip Meade), hvori David Smith befandt sig, til forskel fra ejeren af det køretøj, hvori Elaine Farrell sad, havde tegnet en motorkøretøjsforsikring.

59. Som jeg tidligere har anført, består tvisten i hovedsagen i den fase af proceduren, hvori den foreliggende præjudicielle forelæggelse er foretaget, mellem FBD og den irske stat.

16 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 36).

17 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 44).

18 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 38).

20 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 38).

21 – Dom af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 42).

22 – Dom af 19.4.2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229), og af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745).

60. Da den direkte virkning af tredje direktivs artikel 1 nu er anerkendt, er der således ingen tvivl om den mulighed, som FBD har for at påberåbe sig denne bestemmelse over for den irske stat med det formål, at de nationale bestemmelser, der strider mod tredje direktiv, ikke anvendes. Det, der er muligt over for et statsligt organ som MIBI, bør så meget desto mere også være muligt at iværksætte over for staten i dennes egenskab af offentlig myndighed. Det drejer sig om at hindre, at staten kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme EU-retten [23].

61. Det fremgår af det ovenstående, at FBD i forbindelse med den verserende tvist ved den forelæggende ret har ret til at påberåbe sig tredje direktivs artikel 1 for at få tilsidesat anvendelsen af section 65(1)(a) i lov af 1961 og artikel 6 i 1962-bekendtgørelsen.

62. Hvis der ikke i det irske system er fastlagt en subsidiær intervention fra garantiorganets side, når ejeren af et køretøj har en forsikringspolice, og denne ikke dækker en bestemt risiko [24], som den imidlertid burde have dækket, hvis staten havde gennemført tredje direktivs artikel 1 korrekt, påhviler det sidstnævnte at påtage sig de økonomiske konsekvenser heraf.

63. I modsætning til det, som Irland søger at få anerkendt, kan en undladelse af at anvende de nationale bestemmelser, der strider mod tredje direktivs artikel 1, ikke automatisk bevirke, at forsikringsselskabet skal yde David Smith erstatning. Jeg vil gerne bemærke, at den omhandlede forsikringspolices klausul om ansvarsfraskrivelse udmønter de regler, som den nationale lovgiver har fastlagt med henblik på at oprette en godkendt forsikringspolice. I forbindelse med tvisten i hovedsagen kan den irske stat ikke påberåbe sig tredje direktivs artikel 1 for at opnå undladelse af anvendelsen af dette aftalevilkår og udlede en forpligtelse for forsikringsselskabet til at yde David Smith erstatning.

64. At tillade en sådan overførsel af ansvaret for at påtage sig konsekvenserne af en ukorrekt omsætning af et direktiv ville stride mod Domstolens faste praksis, hvorefter den afledte EU-retsakt, som direktivet udgør, i lyset af dets art og egenskaber ikke er egnet til direkte at pålægge privatpersoner forpligtelser.

65. Det bemærkes i denne henseende, at ifølge artikel 288, stk. 3, TEUF består et direktivs bindende karakter, som er grundlaget for, at der kan støttes ret herpå ved en national ret, kun i forhold til »enhver medlemsstat, som det rettes til« [25]. Det følger heraf efter fast retspraksis, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private og derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer ved en national domstol [26]. Ifølge Domstolen ville en udvidelse af muligheden for at påberåbe sig ikke-gennemførte direktiver, således at de også kommer til at omfatte retsforhold mellem private, være ensbetydende med, at der tillægges Den Europæiske Union beføjelser til at udstede regler, der direkte skaber forpligtelser for private, selv om en kompetence hertil kun tilkommer Unionen med dens kompetence til at udstede forordninger [27]. Det følger af denne retspraksis, at selv om en

23 – Dom af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

24 – Som Domstolen fastslog i sin dom af 11.7.2013, Csonka m.fl. (C-409/11, EU:C:2013:512), skal »[i]ntervention fra et sådant organ […] således udelukkende anses for en sidste udvej, der kun skal finde anvendelse i tilfælde, hvor skaderne forårsages af et uidentificeret køretøj eller et køretøj, for hvilket den i første direktivs artikel 3, stk. 1, omhandlede lovpligtige forsikring ikke er tegnet« (præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Ifølge Domstolen er der i sidstnævnte tilfælde tale om »et køretøj, for hvilket der ikke forelå en forsikringsaftale« (præmis 31).

25 – Jf. dom af 12.12.2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:829, præmis 22).

26 – Jf. bl.a. dom af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Som Domstolen har fastslået i sin dom af 8.10.1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431), kan en »national myndighed […] ikke til skade for en retsundergiven påberåbe sig en bestemmelse i et direktiv, hvis nødvendige gennemførelse i national ret endnu ikke har fundet sted« (præmis 10). Jf. endvidere dom af 27.2.2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

27 – Jf. bl.a. dom af 10.10.2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

privatperson er omfattet af et direktivs personelle anvendelsesområde, kan dets bestemmelser ikke som sådan gøres gældende over for privatpersonen ved de nationale domstole [28]. Der kan derfor ikke anerkendes en vertikal direkte virkning af bestemmelserne i et direktiv, såfremt en stat ikke kan gøre sin manglende gennemførelse gældende over for borgerne [29].

66. Modsat Irlands anbringende i forbindelse med den foreliggende præjudicielle procedure kan FBD's forpligtelse til at yde David Smith erstatning i øvrigt ikke udspringe af en analog anvendelse af den aktuelle retspraksis fra dom af 30. april 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), og af 26. september 2000, Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496), som begge vedrørte fortolkningen af Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [30]. Som Domstolen bemærkede i præmis 51 i sidstnævnte dom, bygger det særlige ved denne gren af retspraksis på, at direktiv 83/189 ikke »definerer det materielle indhold af den retsregel, som den nationale ret skal lægge til grund for afgørelsen i den sag, der er indbragt for den. Direktivet skaber hverken rettigheder eller forpligtelser for private«.

67. Endvidere kan dom af 28. marts 1996, Ruiz Bernáldez (C-129/94, EU:C:1996:143), efter min opfattelse ikke forstås således, at den kan bevirke, at staten kan påberåbe sig tredje direktivs artikel 1 i forhold til FBD, for at dette selskab skal betale erstatningen, idet problemstillingen med muligheden for at påberåbe sig et direktiv over for en privatperson ikke er blevet undersøgt som sådan af Domstolen i denne dom.

68. Endelig vil jeg understrege, at det ville udløse et urimeligt resultat og stride mod retssikkerhedsprincippet at pålægge FBD at yde David Smith erstatning under omstændigheder som de foreliggende i hovedsagen. Som den forelæggende ret med rette bemærker, står det nemlig klart, at en privat part som FBD tydeligvis har handlet på grundlag af de omstridte nationale bestemmelser, som fastsætter en undtagelse fra dækningen, for at oprette en godkendt forsikringspolice. FBD havde ikke aftalefrihed, og udstedelsen af denne police var ikke resultatet af en selvstændig adfærd fra forsikringsselskabets side, men en adfærd, der var dikteret af den nationale lovgivning.

69. Som den forelæggende ret med rette bemærker, er der oven i købet »næppe tvivl om, at prisen på forsikringspolicen tegnet hos FBD i den foreliggende sag afspejlede, hvad selskabet med rette betragtede som værende grænserne for dets forsikringsrisici, og disse risici omfattede ikke passagerer, som befandt sig i vogne, der ikke var udstyret med faste sæder til passagerer« [31]. At anerkende en vertikal direkte virkning af tredje direktivs artikel 1 ville medføre, at forsikringsselskabet blev pålagt at levere en ydelse, som ikke var bestemt i aftalen.

70. Under disse omstændigheder kan jeg ikke acceptere, at undladelsen af at anvende de modstridende nationale bestemmelser, som tredje direktivs artikel 1 bevirker i tvisten mellem FBD og den irske stat, skulle have den konsekvens, at dette forsikringsselskab direkte, med tilbagevirkende kraft, bliver pålagt forpligtelsen i denne artikel, nemlig at yde erstatning for »personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren«.

71. Selv hvis man mener, at forpligtelsen for forsikringsselskabet ikke udspringer af tredje direktivs artikel 1, men af de nationale bestemmelser renset for de elementer, der er i strid med denne artikel, ændrer det ikke min holdning, som bygger på den regel, hvorefter staten ikke kan drage fordel på den ene eller anden måde af en ukorrekt gennemførelse af et direktiv ved at forsøge at pålægge forsikringsselskaberne pligten til at dække de risici, som staten selv udtrykkeligt havde udelukket fra dækningsforpligtelsen.

28 – Jf. dom af 12.12.2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:829, præmis 25).

29 – Jf. i den retning D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 3. oplag, Presses universitaires de France, Paris, 2001, punkt 317, navnlig s. 396 og 397.

30 – EFT 1983, L 109, s. 8.

31 – Jf. forelæggelsesafgørelsen, præmis 33.

72. Jeg minder i den henseende om, at det følger af første direktivs artikel 3, stk. 1, og tredje direktivs artikel 1, stk. 1, at det er den enkelte medlemsstat, der har pligt til at træffe alle formålstjenlige foranstaltninger, for at erstatningsansvaret for køretøjer vedrørende personskader forvoldt på passagererne i køretøjet, såsom David Smith, er dækket af en forsikring. Hvis en medlemsstat ikke har truffet sådanne foranstaltninger og endda, som i det foreliggende tilfælde, har truffet foranstaltninger, der har bevirket en udelukkelse ifølge forsikringspolicerne af en erstatning for denne type skader, skal den efter min opfattelse påtage sig de økonomiske konsekvenser.

73. Sammenfattende har forsikringsselskabet hverken overtrådt den regel, der er fastlagt i tredje direktivs artikel 1, stk. 1, eller bestemmelserne i dets nationale lovgivning, hvorved denne artikel er gennemført. Det er staten, som har overtrådt denne artikel ved at gennemføre den på forkert vis. Den kan ikke opnå en fordel som følge af denne ukorrekte gennemførelse.

74. Det ligger i selve logikken i den retspraksis, hvoraf direktivernes direkte virkning er udledt, at en privatperson som FBD, som jo er indtrådt i skadelidtes rettigheder, er i stand til i forbindelse med en tvist med staten at kræve, at denne overholder sine forpligtelser. Jeg minder i den forbindelse om, at teorien om den direkte virkning danner grundlag for argumentet om »agtpågivenheden hos de private, som er interesserede i at beskytte deres rettigheder« [32].

75. Som afslutning på min redegørelse kan den i hovedsagen omhandlede situation sammenfattes således: Ved at acceptere en mindelig aftale med David Smith efter High Courts (ret i første instans) dom af 5. februar 2009 om at yde David Smith erstatning påtog FBD sig i realiteten en forpligtelse, der påhvilede den irske stat. En sådan forpligtelse kan ikke juridisk overføres til FBD, idet dette ville bevirke, at tredje direktivs artikel 1, stk. 1, fik en direkte virkning for dette forsikringsselskab ved at påføre det en risiko, som ikke var indeholdt i beregningen af forsikringspræmien.

76. Situationen i hovedsagen er således sammenlignelig med en uberettiget berigelse af den irske stat og bør derfor afhjælpes for at garantere dens overensstemmelse med første direktivs artikel 3, stk. 1, og tredje direktivs artikel 1, stk. 1.

77. Det følger af ovenstående betragtninger, at den nationale ret – i forbindelse med en tvist mellem et forsikringsselskab, som er indtrådt i skadelidtes rettigheder efter at have ydet vedkommende erstatning, og staten – har pligt til at undlade at anvende de bestemmelser i national ret, hvorefter den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke dækker ansvar for personskader forvoldt på personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, som ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, og hvis uforenelighed med tredje direktivs artikel 1 følger af dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229).

78. En sådan undladelse af at anvende de bestemmelser i national ret, der strider mod tredje direktivs artikel 1, må ikke føre til, at et forsikringsselskab, der har overholdt disse bestemmelser, pålægges at yde den skadelidte erstatning for en skade, som ikke er dækket af den godkendte forsikringspolice.

32 – Dom af 5.2.1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, s. 25). Jeg henviser ligeledes til generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Portgás (C-425/12, EU:C:2013:623), hvori generaladvokaten ved henvisning til dom af 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, præmis 47), mindede om, at »anerkendelse af direktivers direkte virkning i sidste ende hviler på to mål, der supplerer hinanden indbyrdes: behovet for effektivt at garantere de rettigheder, som borgerne har i henhold til disse retsakter, og ønsket om at sanktionere de nationale myndigheder, der har undladt at overholde den obligatoriske virkning og sikre en effektiv anvendelse af disse« (præmis 30).

IV. Forslag til afgørelse

79. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer det af Court of Appeal (appeldomstol, Irland) forelagte præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Den nationale ret har – i forbindelse med en tvist mellem et forsikringsselskab, som er indtrådt i skadelidtes rettigheder efter at have ydet vedkommende erstatning, og staten – pligt til at undlade at anvende de bestemmelser i national ret, hvorefter den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer ikke dækker ansvar for personskader forvoldt på personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, som ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, og hvis uforenelighed med artikel 1 i Rådets tredje direktiv 90/232/EØF af 14. maj 1990 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer følger af dom af 19. april 2007, Farrell (C-356/05, EU:C:2007:229).

2) En sådan undladelse af at anvende de bestemmelser i national ret, der strider mod artikel 1 i tredje direktiv 90/232, må ikke føre til, at et forsikringsselskab, der har overholdt disse bestemmelser, pålægges at yde den skadelidte erstatning for en skade, som ikke er dækket af den godkendte forsikringspolice.«