Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 24 oktober 2012 [1]

**Mål C-409/11**

**Gábor Csonka,**
**Tibor Isztli,**
**Dávid Juhász,**
**János Kiss,**
**Csaba Szontág**
**mot**
**Magyar Állam**

(begäran om förhandsavgörande från Fővárosi Bíróság (Ungern))

”Direktiv 72/166/EEG — Ansvarsförsäkring för motorfordon — Försäkringsbolagets insolvens — Utebliven ersättning från det organ som har till uppgift att ersätta skador som orsakats av fordon för vilket obligatorisk försäkring inte tecknats — Artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5/EEG — Direkt effekt — Kriterier för när enskilda kan göra gällande statens ansvar på grund av felaktigt införlivande av ett direktiv”

1. Unionslagstiftningen på området obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon har redan varit föremål för ett stort antal mål. Förevarande begäran om förhandsavgörande från Ungern föranleder nu domstolen att undersöka en ny aspekt av denna lagstiftning genom att ta upp frågan huruvida medlemsstaterna, enligt de direktiv som föregick det kodifieringsdirektiv som kom 2009, [2] hade skyldighet att föreskriva att ersättning skulle utbetalas av ett organ med uppgift att ersätta skadelidande när skadorna orsakats av ett fordon för vilket ett försäkringsavtal hade tecknats med ett insolvent försäkringsbolag som inte kunde uppfylla sin betalningsskyldighet.

## I – Tillämpliga bestämmelser

### A – *Unionslagstiftning*

2. I artikel 3.1 i rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet, [3] det första direktivet som kom på detta område och som sedermera ersatts av direktiv 2009/103, föreskrevs att ”[o]m inte annat följer av artikel 4 ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium ska omfattas av ansvarsförsäkring. Försäkringens omfattning och villkor ska bestämmas inom ramen för dessa åtgärder.”

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/103/EG av den 16 september 2009 om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (EUT L 263, s. 11).

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

3. I rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon [4] (nedan kallat andra direktivet), vilket även ersatts av direktiv 2009/103, fortsatte harmoniseringen på detta område.

4. I sjätte skälet i direktiv 84/5 angavs att ”[d]et är nödvändigt att tillskapa ett organ som garanterar att skadelidande inte blir utan ersättning, när det fordon som orsakat skadan är oförsäkrat eller oidentifierat. Det är viktigt att den skadelidande får möjlighet att direkt och i första hand vända sig till detta organ, dock utan att ändring sker i de bestämmelser som tillämpas i medlemsstaterna med avseende på om den ersättning som utbetalas av detta organ är subsidiär eller ej eller beträffande bestämmelser som gäller vid subrogation”och att ”[m]edlemsstaterna bör emellertid ha möjlighet att förordna om vissa begränsade undantag beträffande utbetalning av ersättning från detta organ och att ersättning för sakskador orsakade av oidentifierade fordon ska begränsas eller innehållas, detta med hänsyn till risken för bedrägeri”.

5. I artikel 1.1 i direktiv 84/5 preciserades att ”[d]en försäkring som avses i artikel 3.1 i direktiv 72/166/EEG ska obligatoriskt omfatta både sakskador och personskador”.

6. I artikel 1.4 första stycket föreskrevs att ”[v]arje medlemsstat ska inrätta eller auktorisera ett organ med uppgift att svara för ersättning, åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen ska ersätta, för sakskador och personskador orsakade av oidentifierade fordon eller av fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 inte tecknats. Denna bestämmelse ska inte påverka medlemsstaternas rätt att anse ersättning från detta organ som subsidiär eller ej och inte heller rätten att införa regler om skadereglering mellan detta organ och den person eller de personer som är ansvariga för olyckshändelsen och andra försäkringsgivare eller socialförsäkringsorgan som ska ersätta den skadelidande för samma skada.”

7. I artikel 1.4 tredje stycket i direktiv 84/5 preciserades att ”[m]edlemsstaterna får dock förordna att ersättning från detta organ inte ska ske till förmån för personer som frivilligt färdats i det fordon som orsakat skadorna, om organet kan bevisa att dessa personer känt till att fordonet var oförsäkrat”.

8. I artikel 2 i rådets tredje direktiv 90/232/EEG av den 14 maj 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon [5] (nedan kallat tredje direktivet), sedermera ersatt av direktiv 2009/103, angavs att ”[m]edlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att all obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon ska … på grundval av en enda premie omfatta hela gemenskapens territorium […]”.

9. I artikel 3 i direktiv 90/232 föreskrevs att en ny mening skulle läggas till texten i artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5. Meningen skulle ha följande lydelse:

”Medlemsstaterna får dock inte tillåta att organet, som villkor för betalning av ersättning, ställer krav på att den skadelidande kan visa att den som är ansvarig inte har förmåga eller vägrar att betala.”

B – *Ungersk rätt*

10. Enligt artiklarna 14 och 15 i regeringsdekret nr 190/2004 ingriper Kártalanítási Számlát Kezelő MABISZ GKI (förening för försäkringsersättning, nedan kallad MABISZ GKI) som subsidiärt ansvarig i förhållande till den som orsakat skadorna endast om den sistnämnda vid tidpunkten för olyckan saknar obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon, om den som orsakat skadorna inte är känd eller om skadorna har orsakats av fordon som inte var tillåtna i trafiken eller vilkas tillstånd hade återkallats.

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

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

11. Regeringsdekretet nr 190/2004 upphävdes genom lag nr LXII om obligatorisk ansvarsförsäkring vid framförande av motorfordon (2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról) (nedan kallad lagen om obligatorisk ansvarsförsäkring), vilken trädde i kraft den 1 januari 2010.

12. I artikel 3.21 i trafikförsäkringslagen definieras den ersättningsfond (”Kártalanítasí Alap”) som införts som den ”fond som skapats och finansierats av försäkringsbolagen … som täcker ersättning för skador som orsakats av fordon vars innehavare, vid dagen för skadan, har tecknat en försäkring hos ett försäkringsbolag mot vilket ett insolvensförfarande har inletts”.

13. I artikel 29.3 i trafikförsäkringslagen föreskrivs att ”[e]rsättningsfonden täcker den fordran som skadeoffret har gentemot det insolventa försäkringsbolaget, enligt de bestämmelser i försäkringsavtalet eller lagen som avser åberopande av rätt till ersättning”.

## II – Målet vid den hänskjutande domstolen och tolkningsfrågorna

14. MAV Általános Biztosító Egyesület (nedan kallat MAV eller bolaget i målet vid den hänskjutande domstolen) är ett försäkringsbolag i form av en ideell förening utan vinstsyfte som tillhandahöll sina medlemmar tjänster till en reducerad premie, med det särdraget att försäkringstagarna även åtog sig skyldigheter i sin egenskap av föreningsmedlemmar. Tillgångarna i försäkringsbolaget i målet vid den hänskjutande domstolen upplöstes, bland annat till följd av brottsligt handlande, och bolaget blev insolvent. Då ett funktionssätt i överensstämmelse med de rättsliga bestämmelserna på området inte kunde återinföras trots femton föreläggande som mellan år 2003 och år 2008 framställts av Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (statlig myndighet för finansrevision), upphävde denna myndighet med verkan från den 15 augusti 2008 MAV:s tillstånd att bedriva sin verksamhet.

15. Det framgår av handlingarna i målet att Gábor Csonka, Tibor Isztli, Dávid Juhász, János Kiss och Csaba Szontág, kärandena i målet vid den nationella domstolen, har åsamkat flera personer skador med sina fordon. De hade alla ingått avtal om ansvarsförsäkring för motorfordon med MAV, som sedermera blivit insolvent.

16. Det föreskrivs visserligen sedan den 1 januari 2010 i ungersk rätt ett skydd för skadelidande på grund av olyckor som orsakats av kunder i ett försäkringsbolag som blivit insolvent, men detta var inte fallet vid tidpunkten för de olyckor i vilka kärandena i målet vid den hänskjutande domstolen var inblandade. Härav följer att kärandena har skyldighet att i sina försäkringsbolags ställe betala med egna medel för de skador som de orsakat.[6]

17. Då kärandena i målet vid den hänskjutande domstolen anser att ungerska staten, genom att inte före den 1 januari 2010 vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att ett organ utbetalar ersättning för det fall det försäkringsbolag som försäkrar personer som är ansvariga för en skada orsakad av ett motorfordon skulle vara insolvent, har åsidosatt sina skyldigheter enligt unionsrätten och särskilt enligt artikel 3 i direktiv 72/166, har de väckt talan vid den hänskjutande domstolen för att få statens ansvar fastställt och erhålla skadestånd.

6 — Den ungerska regeringen har preciserat dels att de kroppsliga skadorna som skulle ersättas av MAV redan har ersatts fullt ut, dels att kärandena i målet vid den hänskjutande domstolen på eget initiativ redan delvis har ersatt de skadelidande för de materiella skador som de har orsakat.

18. Det är mot bakgrund av ovannämnda omständigheter som Fővárosi Bíróság beslutade att vilandeförklara målet och att genom beslut om hänskjutande, som inkom till domstolens kansli den 1 augusti 2011, ställa följande tolkningsfrågor till domstolen med stöd av artikel 267 FEUF:

”1. Hade den ungerska staten, vid den tidpunkt då kärandena orsakade skadorna, införlivat direktiv 72/166/EEG, särskilt med beaktande av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 3 i detta direktiv? Kan detta direktiv anses ha direkt effekt i förhållande till kärandena?

2. Kan, enligt gällande [unions]lagstiftning, en enskild vars rättigheter har åsidosatts till följd av att denna medlemsstat inte har införlivat direktiv 72/166/EEG kräva att denna stat uppfyller bestämmelserna i direktivet genom att direkt åberopa [unions]lagstiftningen gentemot medlemsstaten för att denna ska uppfylla sin skyldighet att säkerställa de rättigheter som den enskilde enligt direktivet tillförsäkras?

3. Kan, enligt gällande [unions]lagstiftning, en enskild vars rättigheter har åsidosatts till följd av att direktiv 72/166/EEG inte har införlivats kräva ersättning för skador från den medlemsstat som är skyldig till denna underlåtelse?

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

5. Kan ansvar utkrävas från medlemsstaten om skada har uppstått till följd av ett misstag vid utformningen av lagstiftningen?

6. Är bestämmelserna i regeringsdekret nr 190/2004 …, som var i kraft fram till den 1 januari 2010, förenliga med bestämmelserna i direktiv 72/166/EEG eller åligger det Ungern att införliva de skyldigheter som föreskrivs i detta direktiv med ungersk rätt?”

## III – Förfarandet inför domstolen

19. Den ungerska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen och framställde muntligen sina synpunkter vid förhandlingen den 26 september 2012.

## IV – Rättslig bedömning

20. Den hänskjutande domstolens frågor har i huvudsak till syfte att fastställa huruvida a) medlemsstaterna enligt direktiv 72/166 hade skyldighet att föreskriva att ersättning skulle utbetalas av ett organ med ansvar för att ersätta offer för olyckor som orsakats av motorfordon, när det försäkringsbolag som representerat den person som är ansvarig för skadan är insolvent, och b) under vilka förhållanden ungerska statens ansvar i förekommande fall kan åberopas av enskilda vad gäller felaktigt införlivande av nämnda direktiv.

21. Inledningsvis ska det preciseras att även om direktiven 72/166, 84/5 och 90/232 har upphävts genom direktiv 2009/103 utgör de, mot bakgrund av det datum då skadorna uppskattas ha inträffat, de relevanta tillämpliga bestämmelserna i förevarande mål.

A – *Tolkningen av begreppet fordon för vilka obligatorisk försäkring inte har tecknats*

22. Den huvudsakliga rättsfråga som tagits upp i beslutet om hänskjutande är huruvida medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 3.1 i direktiv 72/166 omfattade ett krav på att införa mekanismer för att säkerställa trafikolycksoffers ersättning i det specifika fall då den person som var ansvarig för skadan faktiskt hade tecknat en ansvarsförsäkring för motorfordon men hos ett insolvent försäkringsbolag. Den hänskjutande domstolen har närmare bestämt bett domstolen att fastställa huruvida den unionslagstiftning som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i målet vid den hänskjutande domstolen innebar en skyldighet för medlemsstaterna att, i ett sådant fall, förordna att ett garantiorgan skulle utbetala ersättning enligt artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5.

23. I denna artikel föreskrevs att ett organ skulle inrättas för att ersätta skador som orsakats av ”fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 inte tecknats [i artikel 1 i direktiv 84/5]”. Kärandena i målet vid den hänskjutande domstolen anser att detta uttryck ska tolkas så att det även omfattar fordon för vilka en ansvarsförsäkring har tecknats hos ett insolvent försäkringsbolag. Enligt denna tolkning har Ungern enligt unionsrätten en skyldighet att föreskriva att ett ingripande av ett organ med ansvar för att ersätta offer i en sådan situation omfattas av de nödvändiga åtgärder som ska vidtas enligt artikel 3 i direktiv 72/166 för att ansvar för motorfordonstrafik ska anses täckt av en försäkring.

1. Historisk, bokstavlig och teleologisk tolkning

24. Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska enligt fast rättspraxis inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i.[7]

25. Det ska i detta hänseende omedelbart preciseras att även om det i lydelsen av tolkningsfrågorna endast hänförs till artikel 3 i direktiv 72/166 ingår denna artikel i ett mycket mer omfattande normativt sammanhang, vilket präglas av det successiva antagandet av ett antal direktiv som successivt kommit att utvidga räckvidden av nämnda artikel 3.

26. Direktiv 72/166 var det första som kom inom detta område. Dess ursprungliga syfte var att främja fri rörlighet för motorfordon och deras passagerare genom att föreskriva ett upphävande av försäkringskontrollen vid gränserna, samtidigt som det garanterade att de cirkulerande fordonen faktiskt var försäkrade i syfte att bejaka intressena för de personer som skulle kunna bli offer för skador orsakade av dessa fordon.[8] Direktivet föreskrev i detta syfte på gemenskapsnivå en försäkringsskyldighet i den mening att alla fordon som var normalt hemmahörande inom en medlemsstats territorium skulle omfattas av en försäkring. Detta är just betydelsen av artikel 3.1 i direktiv 72/166, vilken har en mycket generös lydelse och som, ska det erinras om, begränsar sig till att kräva att ”… varje medlemsstat [ska] vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium ska omfattas av ansvarsförsäkring”.[9] Det framgår således av texten i denna artikel att den inte hade något annat syfte än att tvinga medlemsstaterna att i sina interna rättsordningar införa en allmän skyldighet för försäkring av fordon, det vill säga se till att varje ägare eller innehavare av ett fordon genom avtal skulle överföra sitt ansvar avseende detta på ett försäkringsbolag.

7 — Se, bland en omfattande rättspraxis, dom av den 3 december 2009 i mål C-433/08, Yaesu Europe (REU 2009, s. I-11487), punkt 24 och där angiven rättspraxis.

8 — Se andra och tredje skälen i direktiv 72/166.

9 — Den ungerska regeringen har, utan bestridande, gjort gällande att den ungerska versionen av texten mer exakt föreskriver att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att fordonen ska *omfattas* av en ansvarsförsäkring.

27. Artikel 3 i direktiv 72/166 måste emellertid läsas mot bakgrund av de preciseringar som tillförts genom de senare direktiven och i synnerhet genom direktiv 84/5, för att fastställa de skyldigheter som åligger medlemsstaterna när det krävs att de ska *vidta de åtgärder som är nödvändiga* för att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium ska omfattas av ansvarsförsäkring.

28. Unionslagstiftaren har nämligen, inom ramen för sin tillnärmning av lagstiftningarna vilken, såvida ingenting annat anges, ska ske på ett minimalistiskt sätt och kan genomföras progressivt, vid ett flertal tillfällen ingripit i syfte att definiera och precisera [10] de allmänna bestämmelserna för ansvarsförsäkring för motorfordon. Lagstiftaren erinrar konstant om den betydelse som den tillmäter de skadelidandes situation. Direktiv 84/5 hade således bland annat till syfte att, genom tillskapandet av ett organ, garantera att ”skadelidande inte blir utan ersättning, när det fordon som orsakat skadan är oförsäkrat eller oidentifierat”. [11] Detta organs utbetalning av ersättning var, då den var begränsad till två situationer, inte avsedd att ske automatiskt, och lagstiftaren hade i viss mån, och samtidigt som den eftersträvade målet med skydd för skadelidande, försökt lätta den ekonomiska börda som detta organs utbetalning av ersättning skulle kunna motsvara, [12] och samtidigt lämnat medlemsstaterna en möjlighet att vidta mer förmånliga åtgärder just beträffande villkoren för nämnda organs utbetalning av ersättning. [13]

29. Det följer av det ovan anförda att även om man, genom artikel 1 i direktiv 84/5, kan dra slutsatsen att det bland de nödvändiga åtgärder som föreskrivs i artikel 3 i direktiv 72/166 ingår att medlemsstaterna ska inrätta ett organ ”med uppgift att svara för ersättning … för sakskador och personskador”, [14] var detta organs utbetalning av ersättning uttryckligen begränsad till skador ”orsakade av oidentifierade fordon eller av fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 inte tecknats” [15], och detta utan att påverka medlemsstaternas rätt ”att anse ersättning från detta organ som subsidiär eller ej”. [16]

30. Det är även intressant att granska förarbetena till direktiv 84/5. Av dessa förarbeten framgår en viss vilja hos lagstiftaren att låta de fall av obligatoriskt ingripande av det organ som ska inrättas enligt artikel 1.4 i direktiv 84/5 omfattas och att göra en strikt tolkning av begreppet ”fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 inte tecknats”. I det ursprungliga förslaget till direktiv 84/5 hade lagstiftaren nämligen avsett att likställa ett ”oförsäkrat fordon” [17] med ett fordon som orsakat skador för vilka försäkringsbolaget, med stöd av lagen eller en rättsenlig avtalsbestämmelse, hade rätt att vägra betalning, ett förslag som slutligen inte antogs.

10 — Se artikel 1 i direktiv 84/5.

11 — Se sjätte skälet i direktiv 84/5.

12 — Se åttonde skälet i direktiv 84/5.

13 — Se artikel 1.4 i direktiv 84/5.

14 — Artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5.

15 — I artikel 1.4 första stycket i artikel 84/5 hänförs i den engelska språkversionen till ett ”vehicle for which the insurance obligation provided for in paragraph 1 has not yet been satisfied”, i den italienska språkversionen till ”un veicolo … per quale non vi é sato adempimento dell'obbligo di assicurazione conformemente al paragrafo 1”, och i den spanska språkversionen till ”un vehiculo … por el cual no haya sido satisfecha la obligación de aseguramiento mencionada en el apratado 1”. I den betydligt annorlunda tyska språkversionen hänvisas till oförsäkrade fordon (”Jeder Mitgliedstaat schafft eine Stelle oder erkennt eine Stelle an, die für Sach- oder Personenschäden, welche durch ein nicht ermitteltes oder nicht im Sinne des Absetzes 1 versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht Ersatz zu leisten hat”).

16 — Artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5.

17 — Se artikel 2 i förslaget till rådets andra direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon (EGT C 214, 1980, s. 10).

31. Av denna märkbara utveckling mellan förslagstexten och den slutgiltiga texten i direktiv 84/5 drar jag två serier av slutsatser. För det första förefaller lagstiftarens uppfattning ha varit att ett fordon som inte uppfyller kravet på försäkring [18] var jämförbart med ett oförsäkrat fordon, [19] vilket för övrigt bekräftas av formuleringen i artikel 1.4 femte stycket i direktiv 84/5. [20] Vidare är det uppenbart att unionslagstiftaren i den slutgiltiga versionen av direktiv 84/5 medvetet utelämnade de fall i vilka en utbetalning av organet ska föreskrivas genom att endast uttryckligen, med undantag för situationen med ett oidentifierat fordon, ange fallet ”fordon för vilket sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 inte tecknats”, det vill säga ett fordon för vilket ingen försäkring har tecknats. Lagstiftarens ingripande år 1983 visar att lagstiftaren inte själv betraktade artikel 3 i direktiv 72/166 som en allmän bestämmelse som tvingade medlemsstaterna att införa en garantimekanism.

32. Det är anmärkningsvärt att konstatera att lagstiftaren inte nöjt sig med att föreskriva att organet skulle utbetala ersättning i de fall skada orsakats av fordon för vilka obligatorisk försäkring *i allmänhet* inte tecknats, utan bedömde att det var nödvändigt att precisera att så endast skulle vara fallet för skador som orsakats av fordon för vilket sådan obligatorisk försäkring *som avses i punkt 1* i artikel 84/5 inte tecknats.

33. Detta kan förklaras. Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 3 i direktiv 72/166, som artikel 1.1 i direktiv 84/5 hänvisar till, hade skyldighet att ”vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som är normalt hemmahörande inom [deras] territorium [skulle] omfattas av ansvarsförsäkring”, utgjorde enbart den omständigheten att ett oförsäkrat fordon kunnat orsaka skador, oavsett vilka dessa skador var, ett uttryck för medlemsstatens misslyckande i dess uppdrag att garantera att alla fordon var försäkrade. [21] Det kan, visserligen på ett mycket indirekt sätt, antas att medlemsstaten i en sådan situation har misslyckats och bär en del av ansvaret för den situation som den som lidit en skada som orsakats av ett fordon för vilket försäkring inte tecknats har försatts i. Denna statliga brist berättigade således ett ingripande av ett organ med uppgift att ersätta den skadelidande.

34. Därifrån skiljer sig den situation där den person som bär ansvaret för skadan faktiskt har tecknat en försäkring, med ett insolvent försäkringsbolag. I detta mål understryks skillnaden mellan, å ena sidan, de allmänna bestämmelserna om ansvarsförsäkring avseende motorfordonstrafik såsom den progressivt har harmoniserats på Europeiska unionens nivå och, å andra sidan, garantibestämmelserna avseende ansvarsförsäkring, vilka fortfarande, i stor utsträckning, förefaller behöva skapas. [22]

35. Under dessa förutsättningar är det enligt min uppfattning svårt att göra gällande en tolkning av artikel 3 i direktiv 72/166 i den riktning som kärandena i målet vid den hänskjutande domstolen önskar. Texten ålägger nämligen medlemsstaterna en skyldighet att ”vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon … ska omfattas av ansvarsförsäkring” och inte att vidta alla åtgärder som är

18 — Ett uttryck som används i artikel 1.3 i förslaget till ett andra direktiv, sedermera artikel 1.4 i direktiv 84/5.

19 — Ett uttryck som används i artikel 2 i förslaget till andra direktivet, vilket slutligen inte behölls i den slutgiltiga versionen av direktiv 84/5.

20 — Enligt vilken ”[medlemsstaterna], i fråga om sakskador orsakade av *oförsäkrade* fordon, [också får] tillåta en självrisk … , som den skadelidande har att svara för” (min kursivering).

21 — Med förbehåll, naturligtvis, för de särskilda fall som avses i artikel 4 i direktiv 72/166 och till vilka artikel 3 i nämnda direktiv för övrigt uttryckligen hänvisar.

22 — Såväl den ungerska regeringen som kommissionen har i detta hänseende nämnt kommissionens vitbok, av den 12 juli 2010, om försäkringsgarantisystem [KOM(2010) 370 slutlig]. Försäkringsgarantisystemen definieras så att de ger ”skydd i sista hand för konsumenter när försäkringsföretag inte kan uppfylla sina avtalsförpliktelser”och så att de skyddar människor ”mot risken att inte få sina fordringar betalda om deras försäkringsföretag skulle hamna på obestånd”. Kommissionen angav att av de 30 länderna i unionen och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet är det bara 12 länder som har en eller flera fungerande allmänna försäkringsgarantisystem och att 56 procent av alla skadeförsäkringskontrakt är oskyddade (se vitboken om försäkringsgarantisystem, s. 1). Kommissionen föreslog därför att ”med hjälp av ett direktiv enligt artikel 288 FEUF på EU-nivå införa ett samstämmigt och bindandet ramverk för [försäkringsgarantisystem], som ska gälla alla försäkringstagare och förmånstagare”. Kommissionen angav vidare vid förhandlingen att den aldrig hade väckt talan om fördragsbrott mot en medlemsstat med anledning av att ett garantiorgan inte utbetalat ersättning när ett försäkringsbolag hos vilket en ansvarsförsäkring för motorfordon tecknats varit insolvent.

nödvändiga för att garantera det obligatoriska ansvar som försäkringen täcker.[23] Nyansen är betydande och den tolkning som nämnda kärande har föreslagit förefaller i alltför stor utsträckning utvidga, och till och med deformera, unionslagstiftarens avsikt, medan dennes tystnad beträffande det insolventa försäkringsbolaget snarare förefaller återspegla medlemsstaternas tvivel att ge en mycket mera vidsträckt rätt till ersättning från detta organ, mot bakgrund av de ekonomiska följder det kan få, vilket vi sett också var ett centralt mål för nämnda lagstiftare.

36. Till följd av direktiv 84/5 gick inte unionslagstiftningen i någon annan riktning. Genom att anta direktiv 90/232 fortsatte unionslagstiftaren att göra gällande målet att ”[d]e skadelidande vid olyckshändelser med motorfordon bör tillförsäkras jämförbar behandling, oavsett var inom gemenskapen skadan inträffar”[24]. Genom att göra detta utvidgade unionslagstiftaren konkret skyddet till att gälla den personkategori som utgörs av andra passagerare än chauffören[25] och föreskrev, genom att lägga till en mening i artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5, att medlemsstaterna inte fick tillåta att organet, ”som villkor för betalning av ersättning, ställer krav på att den skadelidande kan visa att den som vållat skadan inte har förmåga eller vägrar att betala”[26]. Ingenting angavs beträffande frågan om insolventa försäkringsbolag.

37. I texterna i de direktiv som utgör de tillämpliga bestämmelserna i målet nämns således inte någon gång den situation där försäkringsbolaget är insolvent. Det är inte utan betydelse att själva texten i direktiv 2009/103, som kom att sammanföra de bestämmelser som fanns i de tidigare direktiven angående ansvarsförsäkring för motorfordon till en text och konsolidera dem utan att ändra dem materiellt, inte heller innehåller någon precisering i detta hänseende. Syftet med detta direktiv förblir att ”skadelidande inte blir utan ersättning, när det fordon som orsakat skadan är oförsäkrat”[27], samtidigt som det upprätthåller möjligheten för medlemsstaterna att förordna om vissa begränsade undantag beträffande utbetalning av ersättning från detta organ[28].

38. Följaktligen, det som vid tidpunkten för antagandet av direktiven 72/166, 84/5 och 90/232 kunde framstå som bristande framförhållning från lagstiftarens sida inför insolvensfrågan kunde svårligen fortsätta att uppfattas så vid tidpunkten för antagandet av direktiv 2009/103. Unionslagstiftaren har nämligen sedan dess vidtagit ett antal åtgärder som, inom mycket varierande områden, uttryckligen avsåg frågan om försäkringsgivarens insolvens.[29] Det kan konstateras att unionslagstiftaren inte har gjort detta på området obligatoriskt ansvar avseende fordonstrafik.

## 2. Tolkning i rättspraxis

39. Den slutledning som jag har kommit fram till på grundval av en historisk, bokstavlig och teleologisk tolkning motsägs inte av de tolkningar som domstolen har gjort och som kan användas i förevarande mål.

23 — Detta konstaterande motsägs inte heller av lydelsen i artikel 2 i direktiv 90/232 enligt vilken ”[m]edlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att all obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon ska … på grundval av denna enda premie tillförsäkra det skydd som krävs i varje medlemsstat enligt dess lagstiftning”, vilken artikel än en gång hänvisar till de villkor enligt vilka medlemsstaterna ska organisera det obligatoriska försäkringsskyddet men vilket inte som sådant föreskriver att försäkringarna ska *garanteras*.

24 — Se fjärde skälet i direktiv 90/232.

25 — Se artikel 1 i direktiv 90/232.

26 — Se artikel 3 i direktiv 90/232.

27 — Se fjortonde skälet i direktiv 2009/103.

28 — Ibidem.

29 — Försäkringsbolagets insolvens var således central i rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT L 228, s. 3; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 146), som blev tillämpligt på området ansvarsförsäkring för motorfordon genom direktiv 90/618/EEG av den 8 november 1990 (EGT L 330, s. 44; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 62). Det kan även som exempel hänvisas till artikel 7 i rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang (EGT L 158, s. 59; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 53) och artikel 10 i rådets direktiv 93/22/EEG av den 10 maj 1993 om investeringstjänster inom värdepappersområdet (EGT L 141, s. 27; svensk specialutgåva, område 6, volym 4, s. 83).

40. Domstolen har visserligen aldrig föranletts att uttala sig direkt om de tolkningsfrågor som tagits upp i denna begäran om förhandsavgörande. Den har dock vid ett flertal tillfällen och i olika sammanhang tolkat direktiven om ansvarsförsäkring för motorfordon. Den har vid upprepade tillfällen erinrat om att ”syftet med unionslagstiftningen om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon är att säkerställa fri rörlighet såväl för fordon som normalt är hemmahörande inom unionen som för personer som färdas i dessa samt att säkerställa att personer som lider förlust eller skada vid olyckor som orsakas av dessa fordon behandlas på ett likvärdigt sätt, oavsett på vilken plats inom unionen som olyckan inträffat” [30] och, därvid, citerat ingressen i direktiv 72/166. Den har i synnerhet tolkat artikel 3 i nämnda direktiv så, att den ”[således innebär] en skyldighet för medlemsstaterna att garantera att fordon som är normalt hemmahörande inom deras territorium omfattas av ansvarsförsäkring, varvid det har preciserats vilka typer av skador och vilka skadelidande som denna försäkring ska omfatta”. [31]

41. Domstolen skissade, i sin dom i målet Evans, [32] på en början till tolkning av artikel 1.4 i direktiv 84/5 och angav att, vad beträffar otillräckligt försäkrade fordon, [33] ”ett sådant förfarande, även om den skadelidande kan identifiera svaranden för att väcka talan mot denne, mycket ofta [riskerar] att visa sig vara onödigt, eftersom svaranden saknar ekonomiska resurser för att verkställa den dom som meddelats mot honom” [34], och det var för att hantera denna typ av situationer som det i direktiv 84/5 förordnades att ett organ skulle inrättas. Men eftersom målet vid den hänskjutande domstolen i det fallet gällde villkoren för ersättning för en skada orsakad av ett oidentifierat fordon, gjorde domstolen ingen närmare bedömning av fallet med ett fordon ”för vilket obligatorisk försäkring inte tecknats”.

42. Domstolen gav inte förrän i sin dom i det ovannämnda målet Churchill Insurance Company och Evans en ny vägledning för tolkningen av detta begrepp. Den angav således, med hänvisning till de specifika omständigheterna i det målet, att ”det fall då det fordon som orsakat olyckan framfördes av en person som inte var försäkrad som förare, trots att det fanns en förare som var försäkrad för att framföra detta fordon, och det fall som avses i artikel 1.4 tredje stycket i andra direktivet, som avser det fall då det fordon som orsakade olyckan var *oförsäkrat*, inte liknar varandra och inte är jämförbara”. [35] Den konstaterade även att ”ingripande från det nationella organet betraktas som en sista utväg” som endast ska tillgripas i två fall [36] och bekräftade att ”unionslagstiftaren, trots det allmänna syftet med unionslagstiftningen om ansvarsförsäkring för motorfordon – att skydda skadelidande – [har] medgett att medlemsstaterna i vissa fall får förordna att ersättning från detta organ inte ska ske”. [37]

## 3. Slutliga anmärkningar

43. Det framgår av bedömningen ovan i sin helhet att ingen uttrycklig textangivelse gör det möjligt att hävda att organet har skyldighet att utbetala ersättning för det fall det försäkringsbolag hos vilket den ansvariga personen har tecknat sin försäkring är insolvent. En analys av texterna och deras utveckling visar visserligen en konstant vilja att skydda skadelidande, men klargör även att detta mål regelbundet

30 — Dom av den 1 december 2001 i mål C-442/10, Churchill Insurance Company och Evans (REG 2001, s. I-12639), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

31 — Ibidem, punkt 28.

32 — Dom av den 4 december 2003 i mål C-63/01 (REG 2003, s. I-14447).

33 — Ett uttryck som domstolen märkligt nog i sammanhanget i det målet fann vara synonymt med det som används i texten i artikel 1.4 i direktiv 84/5, det vill säga ”fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring som avses i punkt 1 inte tecknats” (se domen i det ovannämnda målet Evans, punkt 20).

34 — Se domen i det ovannämnda målet Evans, punkt 23.

35 — Domen i det ovan i punkt 40 nämnda målet Churchill Insurance Company och Evans. Min kursivering. Vad gäller texten i artikel 1.4 tredje stycket i direktiv 84/5, se punkt 7 i detta förslag.

36 — Domen i målet Churchill Insurance Company och Evans (ovan fotnot 32), punkt 41.

37 — Ibidem, punkt 42.

har vägts mot den ekonomiska bördan som ingripandet av ett sådant organ som det som föreskrivs i artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5 motsvarar, varför nämnda organ i dag fortfarande endast har skyldighet att utbetala ersättning i två specifika situationer och medlemsstaterna behåller möjligheten att begränsa detta ingripande.

44. Jag vill även, som sista bedömning, insistera på den betydande skillnad som enligt min mening föreligger mellan ett fordon för vilket obligatorisk försäkring inte tecknats såsom det beskrivs i artikel 3 i direktiv 72/166 och ett fordon för vilket försäkring tecknats hos ett insolvent försäkringsbolag. Ett fordon för vilket försäkring inte har tecknats är ett oförsäkrat fordon. I fallet med ett fordon för vilket en försäkring har tecknats hos ett insolvent försäkringsbolag, har skyldigheten att teckna ansvarsförsäkring för motorfordon uppfyllts. Riskskyddet finns men ersättningen är försenad på grund av försäkringsbolagets ekonomiska situation.

45. Denna grundläggande skillnad kan illustreras på följande sätt.

46. I den första situationen, där ingen försäkring har tecknats, är det juridiska förhållandet bilateralt och direkt mellan den skadelidande och den ansvariga personen. I denna specifika situation har unionslagstiftaren uttryckligen föreskrivit ett ingripande från organets sida avseende den skadelidandes ersättning, bland annat på grund av att det i en sådan situation finns två ”svaga” parter.

47. I den andra situationen, där en försäkring har tecknats hos ett insolvent försäkringsbolag, rör det sig om ett juridiskt triangelförhållande, då det förutom den ansvariga personen och den skadelidande finns en yrkesman vars verksamhet dessutom omfattas av mer komplicerade rättsliga bestämmelser som bland annat inbegriper försiktighetsbestämmelser. Det är således inte uteslutet att det finns andra särskilda rättsmedel för att erhålla ersättning,[38] vilket i så fall gör organets ingripande mindre nödvändigt.

48. Det ska slutligen erinras om att en sådan tolkning av unionsrätten inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att vidta åtgärder som är mer förmånliga för skadelidande. Som den ungerska regeringen har påpekat meddelade emellertid Alkotmánybíróság (författningsdomstolen) den 8 november 2011 ett beslut[39], i vilket den angav att den ungerska lagstiftaren inte hade inrättat de garantier som var nödvändiga för fungerandet av privata försäkringsbolag – den form under vilken MAV bildades – och att den hade åsidosatt grundlagen genom att underlåta att vidta åtgärder för att säkerställa möjligheten att göra gällande rättigheter grundade på obligatoriska försäkringsavtal för motorfordon med ett försäkringsbolag som är föremål för ett insolvensförfarande som inletts före den 1 januari 2010.

49. Av samtliga ovan angivna skäl föreslår jag att domstolen ska svara att artikel 3.1 i direktiv 72/166 och artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5 inte utgör något hinder för att tillämpa en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att det organ som med stöd av artikel 1.4 i direktiv 84/5 har inrättats på nationell nivå inte har skyldighet att ingripa vid skador som orsakats av ett fordon för vilket ett försäkringsavtal har tecknats med ett insolvent försäkringsbolag.

## B – *Den sjätte tolkningsfrågan*

50. Den hänskjutande domstolen har begärt att domstolen ska ta ställning till frågan huruvida regeringsdekret nr 190/2004 är förenligt med bestämmelserna i direktiv 72/166.

38 — Den ungerska regeringen gjorde i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen gällande att fordringarna på det insolventa försäkringsbolaget delvis kunde uppbäras vid likvideringen.

39 — Beslut nr 83/2001 (XI.10).

51. Det ska följaktligen erinras om att det enligt domstolens fasta praxis inte ankommer på domstolen att i ett förfarande för begäran om förhandsavgörande ta ställning till huruvida nationella rättsregler är förenliga med unionsrätten, eftersom domstolen ska begränsa sin prövning till en tolkning av unionsbestämmelserna som är användbar för den hänskjutande domstolen. Det ankommer sedan på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de nationella bestämmelserna är förenliga med unionsrätten för att döma i det mål som anhängiggjorts vid den. [40]

C – *Frågan om direkt effekt och villkoren för en stats ansvar för felaktigt införlivande av ett direktiv*

52. Mot bakgrund av den tolkning som jag föreslår att domstolen ska anta, anser jag inte att det finns anledning att besvara de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt beträffande erkännande av direkt effekt och villkoren för ungerska statens ansvar för felaktigt införlivande av direktiv 72/166. Det är således endast i andra hand som jag snabbt kommer att behandla dessa frågor.

53. Inledningsvis anser jag, eftersom skyldigheten att inrätta ett organ med uppgift att ersätta skador som orsakats av ett fordon för vilket skyldigheten att teckna försäkring inte har uppfyllts följer av artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5, att frågorna om direkt effekt och om ungerska statens eventuella ansvar såsom den hänskjutande domstolen har ställt dem ska anses avse direktiv 84/5.

54. Vidare ska det erinras om att frågan om direkt effekt av en bestämmelse som ingår i ett direktiv skiljer sig från frågan om på vilka villkor en medlemsstats ansvar för överträdelse av unionsrätten ska kunna göras gällande inför de nationella domstolarna. [41]

55. Det rör sig således om att få reda på huruvida enskilda, inom ramen för ett visst mål, mot staten [42], kan åberopa den bestämmelse i direktivet som inte har införlivats eller som har införlivats på ett felaktigt sätt, i förekommande fall i syfte att förhindra att en motsägande nationell bestämmelse tillämpas och för att direktivbestämmelsen ska ersätta denna nationella bestämmelse. Det följer av domstolens fasta praxis att en bestämmelse i ett direktiv har direkt effekt ”då bestämmelsen med avseende på innehållet framstår som ovillkorlig och tillräckligt precis”. [43] Frågan är således huruvida artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5 tillåter att på ett tillfredsställande sätt identifiera förmånstagarna av den skyldighet som den föreskriver och räckvidden av det uppdrag som det organ som ska inrättas har. Nämnda artikel innehåller en indirekt hänvisning till artikel 3 i direktiv 72/166, som i sig ger medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning beträffande sättet att organisera systemet för den obligatoriska försäkringen. Detta utrymme för skönsmässig bedömning är emellertid rent processrättsligt eller organisatoriskt [44] och rör inte själva den obligatoriska försäkringen eller de fall i vilka organet har en skyldighet att utbetala ersättning. [45] Denna hänvisning utgör således inte i sig något hinder för erkännandet av den aktuella bestämmelsens direkta effekt.

40 — Dom av den 15 juli 2010 i mål C-368/09, Pannon Gép Centrum (REU 2010, s. I-7467), punkterna 28 och 29 samt där angiven rättspraxis.

41 — Det ska även preciseras, för det fall det behövs, att den omständigheten att domstolen fastställer huruvida artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5 kan anses ha direkt effekt inte påverkar frågan huruvida kärandena i målet vid den hänskjutande domstolen har rätt att åberopa den inför den hänskjutande domstolen.

42 — Dom av den 19 april 2007 i mål C-356/05, Farrell (REG 2007, s. I-3067), punkt 40 och där angiven rättspraxis.

43 — Ibidem, punkt 37 och där angiven rättspraxis.

44 — För en liknande bedömning, se punkt 64 i generaladvokaten Stix-Hackls förslag till avgörande i det ovannämnda målet Farrell.

45 — Detsamma gäller möjligheten för medlemsstaterna att låta ersättningen från organet vara subsidiär eller att införa regler om skadereglering mellan organet och försäkringsgivarna. Det utrymme för skönsmässig bedömning som staten alltjämt har i dessa två avseenden har nämligen inte till verkan att minska den bestämda skyldigheten att inrätta ett organ med ansvar för att betala ut ersättning i de fall som föreskrivs av Unionslagstiftaren.

56. Vidare har artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5, eftersom det rör sig om att ersätta orsakade skador, till syfte att garantera rättigheterna för dem som lidit dessa skador, vilka således förefaller utgöra den personkrets som omfattas av denna artikel. Artikel 1.4 andra stycket i direktiv 84/5 bekräftar detta och föreskriver för övrigt uttryckligen att ”[d]en skadelidande ska … kunna vända sig direkt till detta organ, som ska ha skyldighet att … lämna honom ett motiverat besked angående utbetalning av ersättning”.

57. Under dessa förutsättningar kan artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5 anses ha direkt effekt.

58. Vidare, vad gäller ungerska statens ansvar, handlar det om att få reda på huruvida en medlemsstats lämpliga eller olämpliga handlande kan ge rätt till ersättning, till förmån för enskilda som på detta sätt har fråntagits den rätt som direktivet ger dem, inför de nationella domstolarna.

59. Principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna utgör enligt fast rättspraxis en väsentlig del av fördragets system. [46]

60. I begäran om förhandsavgörande hänvisas till nationell rättspraxis enligt vilken enskildas talan i förfaranden där det har yrkats skadestånd inte kan vinna framgång med stöd av grunder som avser underlåtelser från lagstiftarens sida när skadan beror på lagstiftarens agerande eller passivitet. [47] Det ska således erinras om att principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna ”gäller för varje fall då en medlemsstat överträder [unions]rätten och oavsett vilket organ i medlemsstaten det är vars handling eller underlåtenhet är orsak till fördragsbrottet. … [D]en omständigheten att det ifrågasatta fördragsbrottet med hänsyn till de nationella reglerna kan tillskrivas den nationella lagstiftaren är [inte] av beskaffenhet att kunna äventyra de krav som är grundläggande för skyddet av enskildas rättigheter enligt [unions]rätten och – i detta fall – rätten att vid de nationella domstolarna få ersättning för den skada som har vållats genom nämnda fördragsbrott.” [48]

61. Av domstolens praxis följer att en medlemsstat är skadeståndsskyldig för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas medlemsstaten under följande tre förutsättningar, ”nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att det är en tillräckligt klar överträdelse och att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit”. [49]

62. Artikel 1.4 första stycket i direktiv 84/5 ger enskilda en rätt att kräva att organet ingriper i de båda situationer som där uttryckligen anges.

63. Det ankommer sedan på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida det felaktiga införlivande av direktiv 84/5 som ungerska staten har gjort har åsamkat kärandena i målet vid den hänskjutande domstolen en skada som kan knytas direkt till åsidosättandet av den skyldighet som föreskrivs i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen ska i sin bedömning bland annat särskilt beakta den omständigheten att kärandena i målet vid den nationella domstolen inte är skadelidande utan de som har förorsakat skadorna och undersöka skadans uppkomst, vilken även kan bero på försäkringsbolagets bedrägliga beteende. Den ska även klargöra frågan huruvida de faktiskt, enligt ungersk rätt, har en skyldighet att med egna medel ersätta den skada som de har orsakat och som deras försäkringsbolag inte kan ersätta på grund av insolvens.

46 — Domen i det ovannämnda målet Evans, punkt 82 och där angiven rättspraxis.

47 — Se s. 3 i begäran om förhandsavgörande.

48 — Dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame m.fl. (REG 1996, s. I-1029), punkterna 32 och 35.

49 — Domen i målet Evans (ovan fotnot 34), punkt 83 och där nämnda rättspraxis.

64. För det fall den hänskjutande domstolen konstaterar att en skada föreligger, återstår det för den att fastställa huruvida det är fråga om en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten i den mening som avses i rättspraxis.[50] Härvid ska hänsyn tas till alla kriterier som kännetecknar situationen. Till dessa kriterier hör särskilt ”den överträdda bestämmelsens grad av klarhet och precision, överträdelsens eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller oursäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, [och] den omständigheten att en av en gemenskapsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till antagandet eller upprätthållandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot [unions]rätten”.[51]

65. Slutligen är det den interna rättsordningen i varje medlemsstat som, med förbehåll för likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, fastställer formen för ersättningen, under förutsättning att den är adekvat och effektiv.[52] Domstolen har även angett att den nationella domstolen, för att fastställa den skada som ska ersättas, kan undersöka om den skadelidande har visat rimlig aktsamhet för att förhindra skadan eller för att begränsa dess omfattning.[53] Denna omständighet kan visa sig relevant vid den hänskjutande domstolens bedömning med tanke på det specifika sätt på vilket det försäkringsbolag som är aktuellt i målet vid den hänskjutande domstolen har bildats och den roll som försäkringstagarna har i förvaltningen av detta.

## V – Förslag till avgörande

66. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara Fővárosi Bíróságs tolkningsfrågor på följande sätt:

1) Artikel 3.1 i rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet och artikel 1.4 första stycket i rådets direktiv 84/5/EEG av den 30 december 1983 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om ansvarsförsäkring för motorfordon utgör inte något hinder för att tillämpa en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att det organ som med stöd av artikel 1.4 i direktiv 84/5 har inrättats på nationell nivå inte har skyldighet att ingripa vid skador som orsakats av ett fordon för vilket ett försäkringsavtal har tecknats med ett insolvent försäkringsbolag.

2) Det ankommer inte på domstolen att i ett förfarande för begäran om förhandsavgörande ta ställning till huruvida nationella rättsregler är förenliga med unionsrätten, eftersom domstolen ska begränsa sin prövning till en tolkning av unionsbestämmelserna som är användbar för den hänskjutande domstolen. Det ankommer sedan på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de nationella bestämmelserna är förenliga med unionsrätten för att döma i det mål som anhängiggjorts vid den.

50 — Ibidem, punkt 87 och där angiven rättspraxis.

51 — Ibidem, punkt 86 och där angiven rättspraxis.

52 — Domen i målet Brasserie du pêcheur et Factortame (ovan fotnot 50), punkterna 82 och 83.

53 — Ibidem, punkterna 84 och 85.