

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

C. STIX-HACKL

fremsat den 5. oktober 2006¹

I — Indledning

1. I denne præjudicielle sag, som vedrører lovpligtige ansvarsforsikringer for motorkøretøjer, anmodes Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse om, hvorvidt en person skal anses for »passager« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 1 i Rådets direktiv 90/232/EØF², når den pågældende har lidt skade på grund af en færdselsulykke efter at have taget plads i et køretøj, som hverken var beregnet til transport af passagerer eller udstyret med sæder hertil. Den forelæggende rets andet spørgsmål er, om private har mulighed for at påberåbe sig de rettigheder, som tilkommer dem ifølge artikel 1 i direktiv 90/232, ved de nationale domstole.

II — Retsforskrifter

A — Fællesskabsretten

2. Ifølge artikel 1 i Rådets direktiv 72/166/EØF³ forstås ved køretøj »ethvert motor-køretøj, der er bestemt til trafik til lands, og som ikke kører på skinner, såvel som påhængskøretøjer, selv om de ikke er tilkoblede«.

3. Første direktivs artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Hver medlemsstat træffer [...] alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre,

¹ — Originalsprog: fransk.

² — Rådets tredje direktiv 90/232/EØF af 14.5.1990 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EFT L 129, s. 33, herefter »tredje direktiv«).

³ — Direktiv af 24.4.1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse (EFT 1972 II, s. 345, herefter »første direktiv«).

at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring. Der træffes inden for rammerne af disse foranstaltninger bestemmelse om, hvilke skader der dækkes samt om forsikringens nærmere vilkår.«

- personer, som ikke har kørekort, der giver dem ret til at føre det pågældende køretøj, eller

4. Artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 84/5/EØF⁴ bestemmer:

- personer, som ikke efterlever retsfor- skrifterne vedrørende køretøjets tekni- ske og sikkerhedsmæssige stand.

»Ved gennemførelsen af artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/166/EØF 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 direktiv 72/166/EØF, og som bestemmer, at forsikringen ikke dækker nedenstående personers anvendelse af eller kørsel med køretøjet, ikke har nogen ind- virkning på krav fra tredjemand, der lider skade ved et uheld:

Den i første led omhandlede bestemmelse eller klausul kan imidlertid gøres gældende over for personer, der frivilligt har taget plads i det skadevoldende køretøj, såfremt forsik- ringsselskabet kan bevise, at de vidste, at køretøjet var stjålet.

- personer, som hverken udtrykkeligt eller stiltiende har tilladelse hertil, eller

Medlemsstaterne kan — for så vidt angår skader, der indtræffer på deres område — undlade at anvende bestemmelsen i første afsnit, såfremt og i det omfang den skadelidte kan opnå dækning af den lidte skade i medfør af regler om social sikkerhed.«

4 — Direktiv af 30.12.1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlems- staternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EFT L 8, s. 17, herefter »andet direktiv«).

5. Anden, tredje, fjerde og femte betragtning til tredje direktiv lyder som følger:

Der skal sikres personer, der lider skade ved uheld forvoldt af motorkøretøjer, ensartet behandling, uanset hvor i Fællesskabet uheldet finder sted.

»I henhold til artikel 3 i direktiv 72/166/EØF skal hver medlemsstat træffe alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for motorkøretøjer, der er hjemmehørende i den pågældende stat, er dækket af en forsikring; der bør inden for rammerne af disse foranstaltninger træffes bestemmelse om, hvilke skader der dækkes samt om forsikringens nærmere vilkår.

Der er navnlig lakuner i den i visse medlemsstater gældende lovpligtige forsikringsdækning af passager i motorkøretøjer; for at beskytte denne særligt sårbare kategori af potentielle skadelidte bør sådanne lakuner udfyldes.

[...]«

6. Tredje direktivs artikel 1 bestemmer:

Ved direktiv 84/5/EØF [...] blev forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til beløbsrammer og vilkår for de lovpligtige ansvarsforsikringer mindsket betydeligt; der består dog stadig betydelige forskelle med hensyn til sådanne forsikrings dækningsomfang.

»Med forbehold af artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 84/5/EØF skal den i artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/166/EØF omhandlede forsikring dække ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren.

I dette direktiv forstås ved »køretøj« et køretøj som defineret i artikel 1 i direktiv 72/166/EØF.«

ren eller hans personlige repræsentant er forpligtet til at udrede over for nogen (bortset fra undtagne personer (»excepted persons«) i form af erstatning eller udgifter for skade på person eller ting, som er forvoldt ved brugerens uagtsomme benyttelse af køretøjet på det pågældende tidspunkt [...]«

B — *National ret*

7. Section 56 i Road Traffic Act 1961 (færdselsloven, herefter »1961 Act«) indeholder følgende bestemmelser vedrørende forpligtelsen til at tegne en forsikring om brug af et køretøj:

»(1) En person (som i dette underafsnit benævnes »brugeren«) må ikke benytte et mekanisk drevet køretøj på et offentligt sted, medmindre et forsikringselskab, hos hvem køretøjet er forsikret, eller en fritaget person (»exempted person«), er ansvarlig for den skade, som er forvoldt ved brugerens uagtsomme benyttelse af køretøjet på det pågældende tidspunkt, eller der på dette tidspunkt enten

(a) er en godkendt forsikringspolice i kraft, hvorved brugeren eller en anden, som er ansvarlig for skade forvoldt ved brugerens uagtsomme benyttelse af køretøjet på det pågældende tidspunkt, er forsikret for betaling af alle de beløb, uden beløbsbegrænsning, [...] som bruge-

8. Section 65(1)(a) i 1961 Act, som blev indsat ved Regulation 7 i the European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (herefter »Regulation 1992«), definerer »undtaget person« (»excepted person«) på følgende måde:

»(a) en person, som gør krav på erstatning af personskade, som den pågældende blev tilføjet, mens han befandt sig i eller på et mekanisk drevet køretøj [...], som det relevante dokument vedrører, bortset fra et eller flere mekanisk drevne køretøjer, 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 bekendtgørelsen 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 af køretøjet er bygget til [...] og udstyret med sæder til passagerer;

(b) motorcykler og knallerter, som er bygget til og indrettet med sæder til passagerer.

[...]«

(2) Denne artikels stk. 1, litra a), træder i kraft den 31. december 1995.

9. Ministeren har i medfør af sine beføjelser i henhold til Section 5 og Section 65(1)(a) i 1961 Act udstedt Regulation 1992, ved hvis artikel 4 der blev indsat en ny artikel 6 i Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations 1962 (herefter »1962-bekendtgørelsen«), som bestemmer:

(3) Denne artikels stk. 1, litra b), træder i kraft den 31. december 1998.«

»(1) Nedenstående køretøjer anses for køretøjer med henblik på anvendelsen af lovens section 65, stk. 1, litra a):

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

10. Den forelæggende ret har anført, at det fremgår af section 56, jf. section 65(1)(a), i 1961 Act, at en person, som benytter et køretøj, skal være i besiddelse af en godkendt forsikringspolice, som dækker ansvar for personskade, der forvoldes passagerer i køretøjet, bortset fra undtagne personer. Undtagne personer er personer, der rejser krav om erstatning af skade, som er forvoldt dem, mens de befandt sig i en anden type køretøj end dem, som er nævnt i den ministerielle bekendtgørelse. Hvad angår de køretøjer, som er nævnt i den ministerielle bekendtgørelse, består der følgelig en forsikringspligt hvad angår ansvaret for skade på passagerer i de pågældende køretøjer. Ministeren har

imidlertid ikke ved angivelsen af et køretøj eller en kategori af køretøjer beføjelse til at udvide den lovpligtige ansvarsforsikring til passagerer, som befinder sig i en del af det pågældende køretøj eller den pågældende kategori af køretøjer, som ikke er bygget til og udstyret med sæder.

Insurers Bureau of Ireland (MIBI) under henvisning til en aftale, der var indgået med miljøministeriet i 1988 (herefter »aftalen«). Ved denne aftale havde MIBI forpligtet sig til at yde erstatning til personer, som lider skade under trafikulykker, hvori der er impliceret førere, som ikke har tegnet lovpligtig ansvarsforsikring i henhold til 1961 Act.

III — Faktiske omstændigheder, sagens gang og de præjudicielle spørgsmål

11. Elaine Farrell blev udsat for en trafikulykke den 26. januar 1996, mens hun var passager i et køretøj. Ejeren og føreren af køretøjet, Alan Whitty, mistede herredømmet over køretøjet, som kørte ind i en mur. Køretøjet var en varevogn, som ikke var bygget og udstyret til at have passagerer bag i vognen, da der ikke var nogen sæder bag. På ulykkestidspunktet sad Elaine Farrell på gulvet bag i varevognen, dvs. på et sted, hvor der ikke var nogen sæder.

13. MIBI nægtede imidlertid at yde Elaine Farrell erstatning med den begrundelse, at hun befandt sig i en del af køretøjet, som ikke var bygget til og udstyret med sæder til passagerer. Efter MIBI's opfattelse var det derfor ikke lovpligtigt ifølge 1961 Act at tegne ansvarsforsikring for den persons skade, som sagsøgeren havde lidt, hvorfor aftalen ikke fandt anvendelse, og MIBI derfor ikke var forpligtet til at yde erstatning til Elaine Farrell eller opfylde en dom, som hun måtte opnå over Alan Whitty.

14. I september 1997 anlagde Elaine Farrell sag mod alle de sagsøgte i hovedsagen. I juli 2001 opnåede hun dom over Alan Whitty. Fastsættelsen af erstatningens størrelse blev udsat til afgørelsen vedrørende realiteten.

12. Efter at ulykken var sket, viste det sig, at Alan Whitty ikke var forsikret. Elaine Farrell forsøgte derfor at opnå erstatning fra Motor

15. Under sagen nedlagde sagsøgeren i hovedsagen påstand om, at det fastslås, at

den nationale lovgivning, som var i kraft på ulykkestidspunktet, ikke udgjorde en behørig gennemførelse af alle relevante bestemmelser i første direktiv, som ændret ved tredje direktiv, navnlig bestemmelserne i dette direktivs artikel 1. De sagsøgte nationale myndigheder og MIBI tilbageviste ved den nationale ret den opfattelse, at de nationale retsforskrifter, som var gældende på ulykkestidspunktet, ikke udgjorde en behørig gennemførelse af bestemmelserne i tredje direktivs artikel 1. De pågældende nationale myndigheder gjorde hermed gældende, at lovgivningens gennemførelse af de relevante direktivbestemmelser var korrekt og lovlig, i det omfang bestemmelserne i den gældende nationale lovgivning ikke foreskriver, at der skal tegnes lovpligtig ansvarsforsikring over for passagerer, som befinder sig i en del af et mekanisk drevet køretøj — bortset fra større køretøjer inden for den offentlige transport — medmindre den pågældende del af køretøjet er bygget til og udstyret med sæder til passagerer. Det var derfor ifølge de relevante bestemmelser i fællesskabsretten lovligt ikke at udvide forpligtelsen til at tegne ansvarsforsikring til passagerer, som befinder sig i en sådan del af køretøjet.

1995 at gennemføre de bestemmelser vedrørende passagerer i andre køretøjer end motorcykler, som er indeholdt i Rådets tredje direktiv 90/232/EØF af 14. maj 1990 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, ifølge dette direktivs artikel 1 forpligtet til at foreskrive tegning af lovpligtig ansvarsforsikring for skade på personer, som befinder sig i en del af et motor-køretøj, der ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer?

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, tillægger tredje direktivs artikel 1 da private rettigheder, som kan påberåbes direkte ved de nationale domstole?»

IV — Gennemgang

16. På denne baggrund har High Court of Ireland forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål

A — Indledende bemærkninger

- »1) Var Irland under hensyn til, at det var forpligtet til senest den 31. december

17. Den foreliggende sag vedrører Fællesskabets rammebestemmelser om lovpligtig

ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Disse rammebestemmelser udgøres af en række direktiver, som skal lette færdslen med motorkøretøjer mellem medlemsstaterne.

at der skal oprettes garantifonde med det formål at erstatte tingsskader og personska-der, der forvoldes af et ukendt køretøj eller et køretøj, for hvilket der ikke er tegnet nogen forsikring⁶.

18. Første direktiv fastsætter en forpligtelse til at tegne en ansvarsforsikring ved kørsel med motorkøretøjer med henblik på dækning af personskaade. Forsikringsdækningen skal omfatte skader, som forvoldes på de øvrige medlemsstaters område i overensstemmelse med de lovbestemmelser, som gælder i de øvrige medlemsstater.

20. Også tredje direktiv har til formål at begrænse forskellene mellem medlemsstaterne navnlig ved at udfylde de eksisterende lakuner i den gældende lovpligtige forsikringsdækning af passagerer⁷. Også tredje direktiv indeholder bestemmelser om forsikringsdækningens territoriale udstrækning og om adgangen til dækning over garantifonde.

19. Andet direktiv har til formål at begrænse forskellen mellem medlemsstaterne hvad angår dækningen og omfanget af den lovpligtige ansvarsforsikring, idet direktivet bl.a. fastsætter mindstebeløb. Den lovpligtige forsikring skal desuden omfatte såvel personskade som tingsskade. I øvrigt bestemmer andet direktiv, at det er udelukket at gøre klausuler i forsikringspolicer gældende over for skadelidte tredjemænd, som indebærer, at forsikringen ikke dækker i tilfælde, hvor køretøjet anvendes eller føres af personer, som ikke har tilladelse hertil, af personer, som ikke har kørekort, eller af personer, som ikke efterlever retsfor skrifterne vedrørende køretøjets tekniske og sikkerhedsmæssige stand⁸. Endelig foreskriver andet direktiv,

21. Fjerde direktiv⁸, som ikke finder anvendelse i hovedsagen, vedrører hovedsagelig behandlingen af skadesager i forbindelse med færdselsuheld uden for det land, hvor skadelidte er hjemmehørende. For at gøre det lettere for skadelidte at rejse krav, kan denne efter direktivet rejse kravet i bopælsstaten mod den, som skadevolders forsik-

5 — Andet direktivs artikel 2, stk. 1.

6 — Andet direktivs artikel 1, stk. 4.

7 — Jf. navnlig femte betragtning til tredje direktiv: »Der er navnlig lakuner i den i visse medlemsstater gældende lovpligtige forsikringsdækning af passagerer i motorkøretøjer; for at beskytte denne særligt sårbare kategori af potentielle skadelidte bør sådanne lakuner udfyldes.«

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/26/EF af 16.5.2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (fjerde motorkøretøjsforsikringsdirektiv) (EFT L 181, s. 65, herefter »fjerde direktiv«).

ringsselskab har udpeget som skadebehandlingsrepræsentant i denne stat.

land, dels at undgå, at bilister bliver nødt til at tegne forsikring for alle de lande, som de begiver sig ind i.

22. Endelig ajourfører og forbedrer direktiv 2005/14/EF⁹ Fællesskabets ordning vedrørende ansvarsforsikringer for motorkøretøjer navnlig ved at udvide den adgang til at rejse direkte krav, som er indført ved fjerde direktiv, til alle skadelidte.

24. Ordningen med det grønne kort er baseret på nationale forsikringsbureauer¹⁰, som dels er ansvarlige for administrationen og behandlingen af skadesager på grund af ulykker, der er forvoldt af udenlandske bilister, dels garanterer de bilforsikringspolicer (»det grønne kort«), som de deltagende forsikringsselskaber udsteder til deres forsikringstagere.

23. Jeg skal bemærke, at Fællesskabets bestemmelser fra begyndelsen udgjorde en del af en ældre ordning, nemlig ordningen med det såkaldt grønne kort, der blev indført den 1. januar 1953 under tilsyn af De Forenede Nationers Økonomiske Europa-kommission og administreret af Council of Bureaux, hvilket organ blev oprettet i London i 1949. Denne ordning har til formål dels at sikre, at personer, som har lidt skade ved trafikuheld, ikke stilles uheldigere ved, at den tings- eller personskaade, som de lider, er forvoldt dem af en udenlandsk bilist og ikke en bilist, som er hjemmehørende i deres eget

25. Sagt i korthed er der altså ved fællesskabsretten indført en lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Skadelidte tredjemænd kan anlægge direkte sag mod den, som har tegnet motorkøretøjsansvarsforsikringen, subsidiært mod den garantifond for motorkøretøjer, som har den stedlige kompetence. Derimod er der ikke ved fællesskabsretten foretaget nogen harmonisering af bestemmelserne om ansvaret for færdselsskader. Spørgsmålet er derfor, om — og i givet fald i hvilket omfang — den, som forsikrer ansvaret, eller garantifonden over

9 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/14/EF af 11.5.2005 om ændring af Rådets direktiv 72/166/EØF, 84/5/EØF, 88/357/EØF og 90/232/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/26/EF om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EUT L 149, s. 14).

10 — Jf. definitionen i første direktivs artikel 1: »forening af ansvarsforsikringsselskaber, oprettet i overensstemmelse med henstilling nr. 5 af 25.1.1949 fra arbejdsgruppen vedrørende landevejstransport under transportkomitéen i De forenede Nationers økonomiske Europa-Kommission, og som omfatter forsikringsselskaber, der i en stat er godkendt inden for branchen: »ansvarsforsikring for motordrevne køretøjer«.

for en skadelidt tredjemand kan gøre gældende ikke blot, at den forsikrede ikke er erstatningsansvarlig, men også kan påberåbe sig den skadelidte tredjemands adfærd eller undtagelsesklausuler i forsikringsaftalen¹¹.

B — Det første præjudicielle spørgsmål

1. Sammenfatning af parternes argumenter

26. *Elaine Farrell og Kommissionen* har i det væsentlige gjort gældende, at tredje direktivs artikel 1 stiller krav om, at den lovpligtige forsikring i alle medlemsstater omfatter den skade, som forvoldes personer, der befinder sig i en del af køretøjet, som hverken er bygget til transport af passagerer eller udstyret med sæder hertil, hvorimod *Irland* og *MIBI* er af den modsatte opfattelse.

27. *Elaine Farrell* har under henvisning til *Withers-sagen*¹² gjort gældende, at med-

lemsstaterne ikke ifølge første og andet direktiv var forpligtet til at gøre det obligatorisk at tegne ansvarsforsikring for motorkøretøjer vedrørende personskaade, som forvoldes personer, der befinder sig i en del af køretøjet, som hverken er beregnet til transport af passagerer eller udstyret hertil. Hun anfører imidlertid, at medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til lovpligtig forsikring er blevet ændret ved tredje direktivs artikel 1, idet de efter dette direktiv har pligt til at foreskrive, at forsikringen omfatter alle passagerer i køretøjet. Medlemsstaterne har derfor ikke ifølge tredje direktiv nogen skønsebeføjelse på dette punkt.

28. Videre anfører Elaine Farrell, at begrebet »passager« i tredje direktivs artikel 1 ikke er defineret. Det fremgår af *Withers-kendelsen*¹³, at passagerer er personer, som befinder sig i køretøjet, uanset om de sidder ned eller ej. Hvis udtrykket »passager« i tredje direktiv skulle fortolkes således, at det kun omfatter siddende personer, burde Domstolen efter Elaine Farrells opfattelse ikke have anvendt udtrykket »siddende passagerer« i nævnte kendelse. Elaine Farrell har fremhævet, at Domstolen også omtaler passagerer i betragtningerne vedrørende den del af køretøjet, som ikke er udstyret med sæder. Det er efter hendes opfattelse klart, at hvis Domstolen havde villet sondre mellem passagerer og andre personer, som befinder sig i køretøjet, kunne den have anvendt udtrykkene »person« eller »individ« (individu) og ikke udtrykket »passager«.

11 — Se i den forbindelse førnævnte bestemmelse i andet direktivs artikel 2, stk. 1, og, hvad angår garantifonde, andet direktivs artikel 1, stk. 4, fjerde afsnit.

12 — Domstolens kendelse (Første Afdeling) af 14.10.2002, sag C-158/01, *Withers* (Sml. I, s. 8301).

13 — Nævnt i fodnote 12, præmis 21.

29. Heraf følger efter Elaine Farrells opfattelse, at tredje direktivs artikel 1 må fortolkes således, at den forpligter medlemsstaterne til at foreskrive lovpligtig ansvarsforsikring for skader, som forvoldes personer, der befinder sig i en del af et køretøj, som hverken er bygget til transport af passagerer eller udstyret med sæder hertil. Denne konklusion afkræftes ikke af den passage i Rådets forhandlingsprotokol om vedtagelsen af en fælles holdning vedrørende tredje direktiv, hvori det hedder, at »Rådet og Kommissionen erklærer, at bestemmelserne i artikel 1 ikke berører bestemmelserne i medlemsstaternes lovgivninger om erstatning til passagerer, som selv har medvirket til skaden, passagerer, hvis antal overskrider den tilladte grænse, eller passagerer, som befordres i et køretøj, der ikke er udstyret til transport af andre personer end føreren«. Elaine Farrell henviser herved til retspraksis¹⁴, hvorefter Rådets forhandlingsprotokol ikke kan anvendes som fortolkningsbidrag ved fortolkningen af et direktiv, så længe direktivet ikke indeholder en udtrykkelig henvisning til erklæringen i forhandlingsprotokollen.

30. *Irland* er af den opfattelse, at medlemsstaten har gennemført tredje direktiv korrekt, da direktivet ikke forpligter medlemsstaterne til at foreskrive, at den lovpligtige civile ansvarsforsikring dækker personskade påført personer, der befinder sig i en del af

køretøjet, som hverken er bygget til transport af passagerer eller udstyret med sæder hertil.

31. Da begrebet »passagerer« ikke defineres i tredje direktiv, er Irland af den opfattelse, at det tilkommer medlemsstaterne at bestemme, hvilke af de personer, som befinder sig i et køretøj, der skal betragtes som »passagerer« i tredje direktivs forstand. Efter Irlands opfattelse må udtrykket »passagerer« nødvendigvis forudsætte, at der er tale om et køretøj, som er udstyret med sæder, herunder et sæde til passageren. Denne opfattelse er i overensstemmelse med Rådets hensigt på tidspunktet for vedtagelsen af det pågældende direktiv. Endvidere anfører Irland, at Kommissionen har erklæret, at tredje direktiv ikke forhindrede medlemsstaterne i at fastsætte undtagelser fra dækningen af den karakter, som er indeholdt i Regulations 1992¹⁵.

32. Irland finder, at udtrykket »passagerer« i den i tredje direktivs artikel 1 anvendte forstand bør holdes ude fra det tilsvarende

14 — Dom af 30.1.1985, sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 427, præmis 12 og 13, og af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 17 og 18.

15 — I den forbindelse henviser Irland til en skrivelse af 4.5.1990 fra direktøren for EF-Kommissionens Generaldirektorat for Penge- og Finansieringsinstitutter samt Selskabsret, hvori det bl.a. udtales, at det helt klart fremgår, at medlemsstaterne, så længe begrebet »passagerer« ikke er defineret i direktivet, råder over en vis frihed til at bestemme, hvornår en person, der kører i eller på et køretøj under farlige omstændigheder, som ikke er forudsat af bilfabrikanten, ikke længere kan anses for »passager«.

begreb, når dette anvendes i mere vid betydning som betegnelse for en person, der befinder sig i eller på et køretøj, bortset fra føreren. Som følge af den skønsbeføjelse, der tilkommer medlemsstaterne — således som det illustreres af Mendes Ferreira-sagen¹⁶ — må medlemsstaterne efter Irlands opfattelse, så længe begrebet »passagerer« i tredje direktiv ikke overhovedet er defineret, selv kunne bestemme, hvornår en person, der kører i eller på et køretøj under farlige omstændigheder, som ikke er forudset af bilfabrikanten, ikke længere kan anses for »passager« i den i dette direktivs artikel 1 anvendte forstand.

33. Irland mener endvidere, at medlemsstatens opfattelse fuldt ud tilgodeser kravene til sikkerheden. Et af formålene med et køretøj er at foretage en betryggende transport af andre personer end føreren. Hvad angår dette punkt omtaler medlemsstaten dels de løbende bestræbelser på at forbedre køretøjernes sikkerhed, dels kravene såvel i national ret som i fællesskabsretten til installation og anvendelse af sikkerhedsseler i motorkøretøjer¹⁷. Irlands beslutning om ikke at foreskrive tegning af lovpligtig forsikring i forhold til passagerer, som

befinder sig i en del af køretøjet, der ikke er bygget til transport af passagerer (f.eks. på skovlen af en gravemaskine), er derfor fuldt ud i overensstemmelse med den nationale politik, der følges med hensyn til trafik-sikkerheden.

34. Irland finder det uforeneligt med denne opfattelse, såfremt man accepterer, at passagerer under kørslen kan opholde sig i en del af køretøjet, som ikke er bygget til transport af passagerer, og som ikke er udstyret med en passende sikkerhedsanordning. Også ud fra et fællesskabsretligt synspunkt er det ifølge Irland inkonsekvent at indføre direktiver om konstruktion af køretøjer og disses udstyr og anvendelse for at standardisere sikkerheden og foreskrive sikkerhedsseler for alle passagerer, og samtidig insistere på, at personer, uanset hvor de befinder sig i køretøjet, herunder på taget eller under køretøjet, får erstatning af en forsikring, selv om de pågældende selv har bragt sig i en farlig situation.

16 — Dom af 14.9.2000, sag C-348/98, Mendes Ferreira og Dalgado Correia Ferreira, Sml. I, s. 6711.

17 — Som eksempel henviser Irland til Rådets direktiv 76/115/EØF af 18.12.1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedssellers forankring i motordrevne køretøjer (EFT L 24, s. 6); Rådets direktiv 77/541/EØF af 28.6.1977 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om sikkerhedsseler og fastholdelsesanordninger i motordrevne (EFT L 220, s. 95), som ændret ved Kommissionens direktiv 90/628/EØF af 30.10.1990 om tilpasning til den tekniske udvikling af direktiv 77/541/EØF (EFT L 341, s. 1), og Rådets direktiv 91/671/CEE af 16.12.1991 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende obligatorisk anvendelse af sikkerhedsseler i køretøjer på under 3,5 tons (EFT L 373, s. 26).

35. *Kommissionen* anfører, at problemet i sagen i det væsentlige vedrører omfanget af forpligtelsen efter tredje direktivs artikel 1 til at foreskrive en obligatorisk forsikringsdækning af passagerers personskade. Der var ikke for vedtagelsen af dette direktiv udstedt udtrykkelige bestemmelser på fællesskabsniveau vedrørende retsstillingen for passagerer i motorkøretøjer. Efter Kommissionens

opfattelse udvider denne artikel udtrykkeligt den obligatoriske forsikringsdækning, som er foreskrevet i første direktivs artikel 3, stk. 1, til at dække ansvaret for personskader, der forvoldes på »andre passagerer end føreren«, således som det i øvrigt fremgår af præmis 34 i dommen i sagen Mendes og Delgado Correia Ferreira^{18 19}.

36. Efter Kommissionens opfattelse tilsigter tredje direktivs artikel 1 indførelse af ensartede retningslinjer for dækningen af passagerer, hvilket forudsætter, at der findes en fællesskabsretlig definition af begrebet »passager«. Dette begreb er imidlertid ikke udtrykkeligt defineret i tredje direktiv. Kommissionen henviser i den forbindelse til følgende definition af begrebet »passager«: »en person, der kører i eller på et offentligt eller privat køretøj; enhver person i et sådant køretøj, bortset fra føreren, piloten eller et medlem af besætningen«²⁰.

37. Kommissionen henviser til, at tredje direktiv har til formål at sikre et højt niveau

for beskyttelse af forbrugerne i henseende til motorkøretøjsforsikringer, og at en vid definition af begrebet »passager« bedst kan opfylde dette formål, da den vil sikre en beskyttelse af alle personer, som kører med et motorkøretøj. Udtrykket »køretøj« er meget generelt defineret i første direktivs artikel 1, stk. 1. Bestemmelserne indeholder en særlig undtagelse for personer, der frivilligt har taget plads i et stjålet køretøj, selv om de vidste, at køretøjet var stjålet. Derimod indeholder bestemmelserne ingen regel for den situation, at en person kører i et motorkøretøj på en måde, som ikke er forudset af bilfabrikanten, selv om det må antages, at det kan skabe de samme problemer for den offentlige sikkerhed.

38. Hvad angår den erklæring, som blev optaget i Rådets forhandlingsprotokol på tidspunktet for vedtagelsen af Rådets fælles holdning, anfører Kommissionen, at en sådan generel erklæring, som ikke er omhandlet i selve den afledede bestemmelse, ikke kan anvendes som fortolkningsbidrag²¹. Navnlig kan en erklæring, som er i strid med direktivets ordlyd og opbygning, ikke medføre nogen ændring af den persongruppe, som skal være dækket af den lovpligtige forsikring²².

39. Endvidere er det Kommissionens opfattelse, at den omhandlede erklæring ikke er

18 — Dommen nævnt ovenfor i fodnote 16.

19 — Det udtales herom i dommen: »Det bemærkes dog, at selv om artikel 1 i tredje direktiv har udstrakt den lovpligtige dækning i henhold til artikel 3, stk. 1, i det første direktiv, som præciseret og udbygget ved det andet direktiv, til at omfatte personskade forvoldt på andre passagerer end føreren, fremgår det af denne dom [...], at bestemmelsen ikke fastsætter, hvilken type ansvar den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer skal dække.«

20 — Den af Kommissionen nævnte definition hidrører fra New Shorter Oxford Dictionary, 1993.

21 — Antonissen-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, og dom af 10.1.2006, sag C-402/03, Skov og Bilka Sml. I, s. 199.

22 — Se analogt Skov og Bilka-dommen, præmis 43.

udfærdiget udtrykkeligt med henblik på afklaringen af begrebet »passagerer« som sådan eller forsikringsdækningens omfang. Kommissionen forstår erklæringen på den måde, at den sigter til bestemte situationer, hvori erstatningen kan begrænses under hensyn til skadelidtes eget ansvar.

40. Hvad angår denne begrænsning henviser Kommissionen til Candolin-sagen²³, hvori Domstolen skulle tage stilling til en bestemmelse i finsk ret, hvorefter en passagers erstatning kan nedsættes under hensyn til hans egen skyld, hvis føreren af køretøjet var beruset. Kommissionen fremhæver, at Domstolen i denne sag afviste den antagelse, at Fællesskabet ikke fastsætter nogen begrænsninger i den vurdering, der foretages i henhold til national ret af det civilretlige ansvar hvad angår omfanget af den skadelidte passagers egen medvirken til skadens indtræden, men at Domstolen fastslog, at erstatningen til skadelidte kun kan begrænses under særlige omstændigheder og efter en individuel vurdering (og ikke på grundlag af generelle og abstrakte kriterier)²⁴. Kommissionen henviser endvidere i den forbindelse til den ændring af tredje direktiv, som er foretaget ved direktiv 2005/14/EF²⁵ efter tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, hvorved der blev indsat et nyt stykke i tredje direktivs artikel 1²⁶.

41. Efter Kommissionens opfattelse kan den situation, hvor en passager accepterer eller vælger at køre med i et motorkøretøj, som ikke har nogen sæder til passagerer, ikke ligestilles med de helt exceptionelle og alvorlige omstændigheder, som begrundet undtagelsen fra forsikringspligten. En sådan undtagelse er fastsat i andet direktiv for passagerer, som frivilligt har taget plads i et stjålet køretøj, selv om de vidste, at det var stjålet, og for passagerer, som frivilligt har taget plads i det skadevoldende køretøj, når det kan bevises, at de vidste, at køretøjet ikke var forsikret.

42. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at begrebet »passager« i tredje direktivs artikel 1 er et meget vidt begreb, som omfatter enhver person, der befordres med et køretøj.

2. Stillingtagen

a) Tredje direktivs artikel 1. Bestemmelsens ordlyd og sammenhæng

23 — Dom af 30.6.2005, sag C-537/03, Candolin, Sml. I, s. 5745.

24 — Candolin-dommen, præmis 29 og 30.

25 — Jf. fodnote 9.

26 — »Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at sikre, at enhver lovbestemmelse eller enhver klausul i en forsikringspolice, der udelukker en passager fra forsikringsdækning med den begrundelse, at han vidste eller burde have vidst, at føreren af køretøjet var påvirket af spiritus eller af et andet rusmiddel, da ulykken fandt sted, ikke har nogen indvirkning på krav fra en sådan passager.«

43. Begrebet passager er ikke defineret i første direktivs artikel 1 i modsætning til, hvad der gælder for begrebet køretøj. Tredje direktivs artikel 1 taler om »andre passagerer end føreren«, hvorved det angives, at føreren ikke kan være passager²⁷.

44. Irland bestrider ikke, at begrebet passager, som dette begreb almindeligvis forstås i vid betydning, omfatter enhver person, der kører »i eller på« et køretøj.

45. Spørgsmålet er herefter, om de personer, som befinder sig i køretøjet, falder uden for begrebet passagerer i vid betydning, når køretøjet ikke er bestemt til transport og/eller ikke er udstyret hertil.

46. Irland går ind for en mere snæver afgrænsning af begrebet passager — og støttes på dette punkt af MIBI — som udelukker en lovpligtig forsikringsdækning

af de skadelidte tredjemænd, der har taget plads i et køretøj, som ikke var bestemt til transport og ikke udstyret hertil. Dette begrundes af Irland med kravet om, at der er konsekvens i bestemmelserne om trafikskade, da følgen af at medtage denne persongruppe i den lovpligtige forsikringsdækning ville være ensbetydende med, at forsikringen skulle dække en bevidst farlig adfærd.

47. Irlands krav om konsekvens bør tages i betragtning, men den fortolkning af tredje direktivs artikel 1, som medlemsstaten går ind for, vil indebære en sondring mellem skadelidte tredjemænd, som ikke har grundlag i direktivets ordlyd. Kommissionen fremhæver med rette, at de relevante bestemmelser i fællesskabsretten udtrykkeligt indeholder en undtagelse vedrørende forsikringspligten hvad angår passagerer, som kører frivilligt med et stjålet køretøj, selv om de vidste, at det var stjålet²⁸, og en undtagelse fra erstatningspligten hvad angår personer, som frivilligt har taget plads i det skadevoldende køretøj, når det kan bevises, at de vidste, at køretøjet ikke var forsikret²⁹. Det findes derfor ikke hensigtsmæssigt at indføre begrænsninger for forsikringsdækningen af passagerer, som ikke er udtrykkelige.

27 — Hvad angår vanskelighederne i forbindelse med den konkrete fastlæggelse af, hvem føreren er, henvises til den meget instruktive undersøgelse, som er foretaget af Centre du droit de la consommation de l'université de Louvain vedrørende retsstillingen i Belgien: »La notion de conducteur sous l'empire de la loi du 21 novembre 1989«, Forum de l'assurance 2006.

28 — Andet direktivs artikel 2, stk. 1, andet afsnit.

29 — Andet direktivs artikel 1, stk. 4, tredje afsnit.

48. Hvad angår den manglende forsikringsdækning af personer, som frivilligt udsætter sig for en fare, skal jeg i overensstemmelse med det af Irland anførte henvise til Cando-lin-sagen³⁰, som vedrørte en bestemmelse i finsk ret, hvorefter erstatningen til en passager kan nedsættes — ud fra den betragtning, at denne selv har bidraget til skadens indtræden — når køretøjets fører er beruset. I denne dom antog Domstolen, efter at have fremhævet, at de tre første direktiver om motorkøretøjer ikke foretog nogen harmonisering af bestemmelserne om det civilretlige ansvar i forbindelse med færdselsuheld, at sådanne bestemmelser ikke måtte fratage direktiverne deres effektive virkning. Den fandt, at dette var tilfældet, såfremt skadelidtes erstatning blev nedsat på grundlag af generelle og abstrakte kriterier og ikke efter en individuel vurdering af hans handle-måde. Selv om de nationale retsfor skrifter, der er omhandlet i den foreliggende sag, ikke vedrører det civilretlige ansvar, kan disse betragtninger, når de anvendes på den foreliggende sag, betyde, at forsikringsdækningen af visse af de persongrupper, som befordres med motorkøretøjer, ikke kan nedsættes eller udelukkes ud fra betragtninger vedrørende deres egen handle-mådes abstrakt farlige karakter.

49. Selv om det omhandlede direktiv ikke finder anvendelse i hovedsagen, må det konstateres, at også direktiv 2005/14 er baseret på en restriktiv holdning over for begrænsninger i forsikringsdækningen af passagerer. Det bestemmes nemlig i tredje

direktivs artikel 1, som ændret ved direktiv 2005/14³¹, at »medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at sikre, at enhver lovbestemmelse eller enhver klausul i en forsikringspolice, der udelukker en passager fra forsikringsdækning med den begrundelse, at han vidste eller burde have vidst, at føreren af køretøjet var påvirket af spiritus eller af et andet rusmiddel, da ulykken fandt sted, ikke har nogen indvirkning på krav fra en sådan passager«. Denne bestemmelse er begrundet i, at passageren »normalt ikke i tilstrækkelig grad [er] i stand til at bedømme, om føreren er påvirket«³².

b) Formålet med tredje direktivs artikel 1

50. Det skal herefter undersøges, om formålet med tredje direktivs artikel 1 bekræfter de indsigelser, der er nævnt i det foregående, henset til denne artikels ordlyd og sammenhæng.

51. Hvad angår dækningen af passagerer over den lovpligtige motorkøretøjsforsikring

30 — Dommen nævnt ovenfor i fodnote 23.

31 — Jf. fodnote 9.

32 — Betragtning 15 til direktiv 2005/14.

har tredje direktiv væsentligt ændret retsstillingen i fællesskabsretten. I Withers-sagen, hvori de faktiske omstændigheder lignede omstændighederne i den foreliggende hovedsag, fastslog Domstolen med hensyn til første og andet direktiv, at »de ikke er til hinder for opretholdelsen af nationale bestemmelser, hvorefter den forsikringspligt for det civile erstatningsansvar, der følger af færdsel med motorkøretøjer, ikke dækker personskader på passagerer, der transporteres i en del af et køretøj bortset fra store busser og lignende, medmindre denne del af køretøjet er beregnet til passagerer og konstrueret med sæder til disse«, fordi medlemsstaterne havde bevaret kompetencen til at bestemme, i hvilket omfang passagererne er dækket af forsikringen³³.

52. Denne dom findes ikke at være af relevans for den foreliggende sag, da tredje direktiv har til formål at »[udfylde] sådanne lakuner i den i visse medlemsstater gældende lovpligtige forsikringsdækning af passagerer i motorkøretøjer«³⁴ ved at udvide den lovpligtige forsikringsdækning ifølge første direktivs artikel 3, stk. 1, til »andre passagerer end føreren«³⁵.

53. Formålet med denne udvidelse af dækningen var at beskytte en »særligt sårbar[e]

kategori af potentielle skadelidte«³⁶. Som Kommissionen med rette har gjort gældende, er alle personer, som befordres med motorkøretøjer, sårbare. Kommissionens betragtning om, at det er nødvendigt at sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugerne, som dette er kommet til udtryk i 13. betragtning, findes derimod ikke overbevisende, da hensynet til beskyttelsen af forbrugerne ikke bør tillægges afgørende vægt, når den person, der befordres med motorkøretøjet, ved sin egen handle måde forsætligt udsætter sig for fare.

54. Under hensyn til, at tredje direktiv fortsætter bestræbelserne for at harmonisere indholdet og omfanget af den lovpligtige forsikring for motorkøretøjer, må det antages, at udtrykket passager i tredje direktivs artikel 1 skal fortolkes ensartet på fællesskabsniveau. Virkningen af, at der ikke er foretaget en sådan ensartet fortolkning, er netop, at der fortsat vil findes de lakuner, som det er formålet med tredje direktiv at udfylde.

55. Hvad angår dette spørgsmål risikerer den fortolkning, som Irland forfægter, at medføre nye forskelle mellem medlemsstaterne. Hvis udtrykket passager begrænses til

33 — Jf. præmis 18 i kendelsen, nævnt ovenfor i fodnote 12.

34 — Tredje direktivs femte betragtning.

35 — Se herom Mendes Ferreira-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 34.

36 — Tredje direktivs femte betragtning.

at omfatte de passagerer, der benytter de til befording installerede sæder, vil der kunne opstå forskelle, som er til skade for sådanne passagerer³⁷.

56. I denne sammenhæng synes det vanskeligt at lade afgrænsningen af udtrykket passager i tredje direktivs artikel 1 være betinget af adfærden hos den person, som har lidt skade ved et færdselsuheld. Spørgsmålet, om der skal tages hensyn til farligheden hos skadelidtes egen adfærd, uanset om denne har taget plads i et køretøj, som der er forsikringspligt for, er et spørgsmål, der henhører under det civile retlige ansvar, og som ikke vedrører anvendelsesområdet for skadelidtes direkte søgsmålsret over for det forsikringsselskab, der dækker det civile retlige ansvar, subsidiært det i andet direktivs artikel 1, stk. 4, nævnte organ. Forsikringsselskabet eller dette organ kan gøre regres mod den person, som på grund af sin adfærd har medvirket til skadens indtræden.

protokol på tidspunktet for vedtagelsen af Rådets fælles holdning, og som er gengivet i ovennævnte skrivelse af 4. maj 1990, næppe relevant. Ifølge Domstolens faste praksis kan en generel erklæring, som er optaget i et referat af et møde i Rådet, og hvis indhold ikke har fundet udtryk i ordlyden af en bestemmelse i den afledte ret, ikke anvendes som bidrag til fortolkningen af en sådan bestemmelse³⁸. Under alle omstændigheder vedrører den pågældende erklæring kun begrænsningen af »erstatning til passageren«, når den pågældende selv har medvirket til skadens indtræden. Denne erklæring sigter altså tilsyneladende til reglerne om civilretligt ansvar og kan ikke begrænse rækkevidden af bestemmelser i fællesskabsretten, der sikrer et ensartet omfang af forsikringsgarantien, og som udelukker, at der gøres nogen begrænsninger som følge af passagerens egen handlemåde, medmindre dette udtrykkeligt er bestemt.

c) Konklusion

57. Endelig er Irlands henvisning til den fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, som blev optaget i Rådets forhandlings-

58. Artikel 1 i Rådets direktiv 90/232/EØF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat opretholder en national lovgivning, hvorefter der ikke er pligt til at tegne ansvarsforsikring for skader, som personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, der ikke er bygget til og

37 — Se f.eks., for Frankrigs vedkommende, artikel A211-3 i Code des assurances: »befordringen anses for at være udført på tilstrækkelig betryggende vilkår i henseende til sikkerheden: a) med hensyn til private motorkøretøjer, [...] når passagerne befordres inde i køretøjerne; b) med hensyn til erhvervskøretøjer, når de befordrede personer har taget plads inde i kabinen, på et vognlad med sidestykker eller i et lukket karosseri, og når deres antal ikke overstiger otte ud over føreren: [...] Ved anvendelsen af de foregående bestemmelser tæller børn under ti år kun med halvdelen [...]« (min fremhævelse).

38 — Jf. de ovenfor i fodnote 21 nævnte domme.

udstyret med sæder til passagerer, har pådraget sig.

C — Det andet præjudicielle spørgsmål

59. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om tredje direktivs artikel 1 tillægger private rettigheder, som kan påberåbes direkte ved de nationale domstole.

1. Sammenfatning af parternes argumentation

60. *Elaine Farrell* og *Kommissionen* har gjort gældende, at tredje direktivs artikel 1 tillægger private rettigheder, som kan påberåbes direkte ved de nationale domstole. Heroverfor har *Irland* og *MBI* hævdet, at dette spørgsmål overhovedet ikke opstår i sagen, da direktivet er korrekt gennemført.

61. *Elaine Farrell* har anført, at et direktiv kan have direkte virkning, når de heri fastsatte forpligtelser for medlemsstaterne er tilstrækkeligt klare og præcise. Efter

hendes opfattelse fremgår det af *Withers-kendelsen*, at Domstolen er af den opfattelse, at tredje direktiv har direkte virkning. Den omstændighed, at Domstolen i denne kendelses præmis 20 ikke erklærede, at tredje direktiv ikke opfyldte de nødvendige betingelser for at have direkte virkning, viser efter sagsøgerens opfattelse, at det kun var den dato, hvor uheldet fandt sted, der udelukkede muligheden for at påberåbe sig tredje direktiv³⁹. *Elaine Farrell* er derfor af den opfattelse, at det andet præjudicielle spørgsmål bør besvares med, at »da tredje direktivs artikel 1 er bestemt til at tillægge private rettigheder og er tilstrækkeligt klart og præcist affattet, har den direkte virkning«.

62. *Irland*, støttet af *MIBI*, har gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at påberåbe sig tredje direktivs direkte virkning, da direktivet er korrekt gennemført. Subsidiært anfører *Irland*, at *Withers-kendelsen* ingenlunde indeholder grundlag for den antagelse, at direktivet har direkte virkning. *MIBI* bestrider at være en statslig myndighed ifølge kriterierne i *Foster-dommen*⁴⁰. Det henviser herved til sin privatretlige status og den omstændighed, at det udøver sine beføjelser vedrørende lovpligtige motorkøretøjsforsikringer i medfør af en frivillig aftale med staten.

39 — »Imidlertid fandt det uheld, som har givet anledning til tvisten i hovedsagen, sted [...] inden udløbet af den gennemførelsesfrist, som i tredje direktiv er fastsat for *Irland* [...]. Dette direktiv kan derfor ikke påberåbes af parterne i hovedsagen for den forelæggende ret.«

40 — Dom af 12.7.1990, sag C-188/89, *Foster*, Sml. I, s. 3313, præmis 18.

63. *Kommissionen* anfører, at private direkte kan påberåbe sig bestemmelser i et direktiv over for en medlemsstat, såfremt de er ubetingede og tilstrækkeligt præcise. Det første spørgsmål er derfor, om MIBI er en statslig myndighed ifølge kriterierne i Fosterdommen⁴¹. Betingelsen herfor er, at MIBI er et organ eller en enhed, som er undergivet statens myndighed eller kontrol, eller som har særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne. Under hensyn til de særlige offentlige opgaver, som påhviler MIBI, må denne efter Kommissionens opfattelse anses for en statslig myndighed. Kommissionen henviser i øvrigt til en dom fra Circuit Court (Irland), som angives at være nået frem til en lignende konklusion⁴².

der er dækket af den lovpligtige forsikring. Ganske vist har medlemsstaterne ifølge første direktivs artikel 3, stk. 1, en vis skønsmåling med hensyn til, hvorledes de vil udforme ordningen for den lovpligtige forsikring, men denne skønsmåling er efter Kommissionens opfattelse af rent organisatorisk karakter og vedrører ikke udstrækningen af den grundlæggende forsikringspligt. Kommissionen foreslår derfor Domstolen at fastslå, at tredje direktivs artikel 1 kan påberåbes direkte af private ved de nationale domstole.

2. Stillingtagen

64. Tilbage bliver efter Kommissionens opfattelse alene at efterprøve, om bestemmelsen i tredje direktivs artikel 1 er ubetinget og tilstrækkelig præcis til at kunne påberåbes over for MIBI. Ifølge denne bestemmelse dækker den lovpligtige forsikring ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre passagerer end føreren, alene med udtrykkelig undtagelse af passagerer, som ved, at køretøjet er stjålet. Det er derfor efter Kommissionens opfattelse muligt at fastslå på grundlag af denne bestemmelse, hvem og hvilken type ansvar

65. Når henses til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fremgår det, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om sagsøgte kan påberåbe sig tredje direktivs artikel 1 til støtte for en tilsidesættelse af bestemmelserne i national ret, hvorefter personer, som befinder sig i en del af et køretøj, der hverken er bygget til eller udstyret med sæder til passagerer, ikke er omfattet af den lovpligtige forsikringsdækning og dermed ikke berettiget til ydelserne fra MIBI.

41 — Jf. fodnote 40.

42 — Dom af 29.10.1999, Dublin Bus mod MIBI.

66. Ifølge Domstolens praksis⁴³ kan private over for en medlemsstat kun påberåbe sig bestemmelser, som er ubetingede og tilstrækkeligt præcise.

spørgsmål, som udelukkende henhører under fællesskabsretten, kan disses retsstilling bestemmes på grundlag af de tre efterfølgende generationer af direktiver.

67. Tredje direktivs artikel 1 bestemmer, at den lovpligtige forsikring »dække[r] ansvaret for personskader, der ved færdsel med et køretøj forvoldes på andre personer end føreren«, hvorfra alene er undtaget passagerer, som har taget plads i køretøjet med viden om, at det var stjålet. Da det således er muligt på grundlag af denne artikel at fastslå såvel de personer som karakteren af det ansvar, der er dækket af den lovpligtige forsikring, tillægger bestemmelsen de pågældende private en ret, som er ubetinget og tilstrækkelig præcis. Denne konklusion anfægtes ikke af, at tredje direktivs artikel 1 henviser til første direktivs artikel 3, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne skal træffe »alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring«. Selv om der ved de efterfølgende direktiver er overladt medlemsstaterne en vis skønsmagt ved gennemførelsen af bestemmelserne om den lovpligtige ansvarsforsikring for motorkøretøjer, er dennes indhold og omfang præciseret i direktiverne. Hvad angår passagerer, hvoraf definitionen er et

68. Tilbage bliver det særligt vanskelige spørgsmål, som her i sagen skyldes, at det køretøj, som var impliceret i ulykken, ikke var forsikret, og at skadelidte, Elaine Farrell, rejste krav om erstatning over for MIBI, som er et godkendt organ i den i andet direktivs artikel 1, stk. 4, anvendte forstand.

69. Da dette er et privatretligt organ, hvis medlemmer er de forsikringsselskaber, som er aktive i Irland på markedet for motor-køretøjsforsikringer, og som har indgået en privatretlig aftale med staten⁴⁴ med henblik på forsikring af de forpligtelser, som påhviler organet i henhold til andet direktivs artikel 1, stk. 4, må det afgøres, om MIBI kan anses for en statslig myndighed ifølge kriterierne i Foster-dommen⁴⁵. Domstolen har i denne dom udtalt, at »borgerne [kan] støtte ret på ubetingede og tilstrækkelig præcise direktivbestemmelser over for organer eller enheder, som [er] undergivet statslig myndighed eller kontrol, eller som [har] særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forhold mellem borgerne«. Heraf følger ifølge Domstolen, »at et organ, som — uanset sin retlige organisationsform — ved en af staten udstedt retsakt har fået til

43 — Jf. f.eks. dom af 19.1.1983, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53.

44 — Aftale af 21.12.1988 mellem MIBI og miljøministeriet.

45 — Nævnt ovenfor i fodnote 40, dommens præmis 18.

opgave at yde offentlig servicevirksomhed under statens tilsyn, og som med henblik herpå har særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne, i hvert fald hører til de organer, over for hvilke der kan støttes ret på de bestemmelser i et direktiv, der kan have direkte virkning»⁴⁶.

undergivet statslig myndighed eller kontrol, og det er ikke sikkert, at det har særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne. Derimod er det ubestridt, at MIBI udøver funktioner som et godkendt organ i henhold til andet direktivs artikel 1, stk. 4, der skal erstatte skader forvoldt af et ukendt køretøj eller et køretøj, som der ikke er tegnet nogen forsikring for. Disse opgaver har en offentlig karakter, da de er foreskrevet i selve det andet direktiv, idet statens kontrol udøves via godkendelsen af det pågældende organ, som i det foreliggende tilfælde er reguleret af en aftale⁴⁸.

70. Det nævnte spørgsmål må vurderes ud fra det særlige aspekt, at Fællesskabets bestemmelser om motorkøretøjsforsikringer udgør et led i en ældre ordning⁴⁷, hvorefter det var overladt fagfolk inden for forsikringsbranchen et vidt råderum med henblik på oprettelse af nationale forsikringsbureauer og nationale garantifonde for motorkøretøjer, hvorfor gennemførelsen af fællesskabsbestemmelser i medlemsstaterne i et vidt omfang er foregået via privatretlige organer.

72. Sammenfattende er det min opfattelse, at MIBI kan ligestilles med en statslig myndighed i sin egenskab af et godkendt organ i henhold til andet direktivs artikel 1, stk. 4, som har fået overdraget de opgaver, der påhviler sådanne organer ifølge andet direktiv, hvorfor private kan påberåbe sig tredje direktivs artikel 1 direkte ved de nationale domstole.

71. I betragtning af den forelæggende rets få oplysninger vedrørende MIBI er det vanskeligt umiddelbart at fastslå, om MIBI er

48 — Vedrørende spørgsmålet, om en privat erhvervsfaglig organisation kan ligestilles med en statslig myndighed, se S. Wernicke, *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden, 2002, s. 186 ff. Som eksempel herpå nævner forfatteren den situation, hvor en privat har fået overdraget en offentlig opgave, der påhviler staten i medfør af fællesskabsretten, såfremt udførelsen af denne opgave ifølge national ret alene tilkommer den pågældende private organisation (s. 190). Forfatteren antager dog, at der kun er grundlag for at foretage en sådan ligestilling i det omfang, det er nødvendigt til udførelse af den offentlige opgave. Denne løsning er der grund til at tiltræde, da den sikrer, at præcise og ubetingede bestemmelser i den afledede ret kan påberåbes i alle medlemsstaterne uanset karakteren af det organ, som staten vælger til at udføre den offentlige opgave, som er foreskrevet i fællesskabsretten.

46 — Dommens præmis 20.

47 — Jf. ovenfor, punkt 23 ff.

V — Forslag til afgørelse

73. Af de anførte grunde skal jeg foreslå Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål på følgende måde:

- »1) Artikel 1 i Rådets direktiv 90/232/EØF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat opretholder en national lovgivning, hvorefter der ikke er pligt til at tegne ansvarsforsikring for skader, som personer, der befinder sig i en del af et motorkøretøj, der ikke er bygget til og udstyret med sæder til passagerer, har pådraget sig.
- 2) Private kan påberåbe sig artikel 1 i Rådets direktiv 90/232/EØF direkte ved de nationale domstole.«