

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F. G. JACOBS

fremSAT den 27. januar 1994 *

*Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,*

sådan forsikring omfattede kredS af erstatningsberettigede at udelukke forsikringstage-rens ægtefælle.

1. Den 2. maj 1988 kom Nicole Vaneetveld til skade ved en trafikulykke. Hun var passager i en bil, som blev ført af hendes mand, Jean Dubois.

3. Vaneetveld anlagde sag ved Tribunal de commerce de Huy mod Le Foyer SA, der har fremsat et modkrav om tilbagebetaling af de beløb, selskabet allerede har udbetalt. Le Foyer SA har også anlagt sag ved Tribunal de commerce de Huy mod FMSS med påstand om tilbagebetaling af udbetalte beløb.

2. Dubois' forsikringsselskab, Le Foyer SA, anerkendte i første omgang at være erstatningspligtig. Selskabet udbetalte en delvis erstatning for den af Vaneetveld lidte skade og godtgjorde en del af hendes lægeudgifter, som var blevet afholdt af hendes sygeforsikring, Fédération des Mutualités Socialistes et Syndicales de la province de Liège (herefter benævnt »FMSS«). Efter at være blevet gjort bekendt med, at Vaneetveld på tidspunktet for ulykken var separeret, men ikke skilt, fra sin mand, afviste Le Foyer SA dog senere at være erstatningspligtig. Dette skete på grundlag af indholdet af Dubois' forsikringsaftale og med den begrundelse, at det efter den på tidspunktet for ulykken gældende belgiske lovgivning var muligt fra den af en

4. Da Tribunal de commerce er af den opfattelse, at afgørelsen af de to sager, som er blevet forenet, vil kunne bero på de fællesskabsretlige regler på området, har retten forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Skaber bestemmelserne i artikel 5 i Rådets andet direktiv (84/5/EØF) af 30. december 1983 umiddelbare retsvirkninger i belgisk national ret?

* Originalsprog: engelsk.

2. I bekræftende fald ønskes det oplyst, hvorvidt disse bestemmelser skaber individuelle rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte.
3. Navnlig ønskes det oplyst, hvorvidt sådanne rettigheder har bestået med virkning fra tidspunktet for direktivets ikrafttrædelse eller med virkning fra den 31. december 1987, dvs. den frist, der var fastsat for medlemsstaterne til at ændre deres nationale bestemmelser, eller med virkning fra den 31. december 1988, jf. direktivets artikel 5, stk. 2.«
5. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er usædvanlig derved, at den ikke indeholder nogen oplysninger om faktum. Efter en række henvisninger af formel art er der blot en angivelse af de ovenfor citerede spørgsmål. Den franske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse af denne grund må afvises fra realitetsbehandling. Den franske regering henviser herved til Domstolens kendelse i Monin-sagen¹. Domstolen udtalte heri, at en opfyldelse af kravet om en fortolkning af fællesskabsretten, som er relevant for den pågældende nationale retsinstans, forudsætter, at denne klargør den faktiske og retlige baggrund for de forelagte spørgsmål eller i hvert fald redegør for de muligheder med hensyn til faktum, som danner grundlag for dem (præmis 6).
6. Det er utvivlsomt i almindelighed nyttigt, at en anmodning om præjudiciel afgørelse indeholder en, i hvert fald kortfattet, redegørelse for de relevante faktiske omstændigheder, således at det eller de forelagte spørgsmål kan forstås ud fra den sammenhæng, hvori de er blevet rejst. Er dette ikke tilfældet, vil Domstolen måske være i stand til at undersøge spørgsmålene ud fra denne sammenhæng på grundlag af den nationale retsinstans' sagsakter og i lyset af parternes indlæg, og det er ikke sjældent, at dette sker. Men medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, der skal indgive skriftlige indlæg samtidig med parterne, stilles ringere, idet de vil kunne være ude af stand til at blive klar over — og dermed tage stilling til — de virkelige problemer, som den pågældende sag rejser. Domstolen vil på sin side kunne blive nødsaget til at tage stilling uden hjælp fra disse procesdeltagere på disse punkter.
7. Mens jeg taler om fordelene ved at redegøre for sammenhængen i selve anmodningen om præjudiciel afgørelse, burde jeg måske samtidig fremhæve fordelene ved, at en sådan redegørelse er kortfattet. En anmodning om præjudiciel afgørelse bør begrænses til, hvad der er afgørende med henblik på at gøre det muligt at give et relevant svar på de forelagte spørgsmål. Jeg nævner dette, fordi anmodninger om præjudiciel afgørelse i visse tilfælde blot indeholder en angivelse af spørgsmålene, mens der er andre tilfælde, hvor den nationale retsinstans giver langt flere oplysninger, end hvad der er

1 — Sag C-386/92, Monin Automobiles, Sml. 1993 I, s. 2049.

nødvendigt. Nogle gange fremsendes en omfangsrig dom til Domstolen, uden at alt, hvad den indeholder, er relevant. En sådan dom vil kunne bidrage til at fordunkle spørgsmålene frem for at gøre dem mere forståelige. Nogle gange følger der med en anmodning om præjudiciel afgørelse tillæg eller bilag, uden at det er klart, hvilke af disse, hvis overhovedet nogen, der er relevante. Sådanne fremgangsmåder kan skabe vanskeligheder, fordi det er usikkert, hvilke dokumenter der bør fremsendes til medlemsstaterne og til institutionerne med henblik på at sætte disse i stand til at fremkomme med indlæg. Hertil kommer, at alle anmodninger om præjudiciel afgørelse straks efter Domstolens modtagelse af dem skal oversættes til alle de andre officielle fællesskabssprog, i øjeblikket i alt ni. Forsinkelser og udførelse af meget formålsløst arbejde kan blive resultatet.

8. Selv om sådanne vanskeligheder hører til undtagelsen, kan det være på sin plads at minde om, at det mest hensigtsmæssige er, at den nationale retsinstans kortfattet redegør for den sammenhæng, i hvilken spørgsmålene er blevet rejst, herunder navnlig i form af en redegørelse for relevante faktiske omstændigheder, som må lægges til grund, og for relevante bestemmelser i national lovgivning.

9. Selv om sådanne oplysninger mangler, kan det stadig være muligt for Domstolen at give

en besvarelse, der er relevant for den nationale retsinstans, og Domstolens praksis har været at gøre dette snarere end at afslå at besvare spørgsmålene. Domstolen har fra starten været af den opfattelse, at proceduren i henhold til artikel 177 tilsigter et judicielt samarbejde, der ikke bør bære præg af formalisme². En række nyere afgørelser, navnlig afgørelserne i sagerne *Meilicke*³, *Telemarsicabruzzo m. fl.*⁴, *Banchero*⁵ og *Monin*⁶, hvori Domstolen undlod at besvare de forelagte spørgsmål, er efter min opfattelse ikke udtryk for nogen grundlæggende ændring af denne praksis. I *Monin*-sagen, som den franske regering har henvist til, fandt Domstolen, at yderligere oplysninger var en forudsætning for at kunne give en besvarelse, der ville være relevant for den nationale retsinstans (det samme var tilfældet i *Banchero*-sagen, hvor den nationale retsinstans siden har fremsat endnu en anmodning om præjudiciel afgørelse⁷). Relevansen af en besvarelse er efter min opfattelse et væsentligt kriterium, og i nærværende sag vil der, som jeg vil redegøre for, kunne gives en relevant besvarelse. Endvidere var de forelagte spørgsmål i *Monin*-sagen uhyre generelle og vidtrækkende, således at det i særlig høj grad var vanskeligt at fastlægge deres mulige relevans for sagen for den nationale retsinstans. Jeg tilføjer, at Domstolen i *Monin*-sagen, som i sagerne *Telemarsicabruzzo* og *Banchero*, fremhævede, at behovet for, at den nationale retsinstans klargør den faktiske og retlige baggrund for spørgsmålene, må antages at veje særligt tungt inden for visse områder som f. eks. konkurrenceområdet, der er kendetegnet ved komplicerede faktiske og retlige forhold. Noget sådant gør sig hel-

2 — Sag 16/65, *Schwarze mod Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide*, Sml. 1965-1968, s. 131, org. ref.: *Rec. 1965*, s. 877, på s. 886.

3 — Sag C-83/91, Sml. 1992 I, s. 4871.

4 — Forenede sager C-320/90 — C-322/90, Sml. 1993 I, s. 393.

5 — Sag C-157/92, Sml. 1993 I, s. 1085.

6 — Jf. ovenfor note 1.

7 — Sagsnummer C-387/93.

ler ikke gældende her. Hvad angår Meilicke-sagen fremgik det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at selve spørgsmålene måske havde en rent hypotetisk interesse. Intet tyder på, at dette er tilfældet i den foreliggende sag.

april 1972 ⁸, indeholder bestemmelse om, at hver medlemsstat skal sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er dækket af en forsikring. I henhold til artikel 1, stk. 1, i det andet direktiv, Rådets direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 ⁹, skal sådanne forsikringer »dække tingsskade såvel som personskade«.

10. Forholdet i nærværende sag er endvidere det, at faktum, således som det fremgår af sagsakterne og af de skriftlige indlæg, er klarlagt, at problematikken er ligetil, og at det er utvivlsomt, at en besvarelse af de forelagte spørgsmål vil være relevant for den nationale retsinstans. Det ville derfor i denne sag ikke være på sin plads, enten, som i sagerne Meilicke og Telemarsicabruzzo, at afslå at besvare de forelagte spørgsmål, eller, som i sagerne Banchemo og Monin, at afvise anmodningen fra realitetsbehandling. Heraf følger ikke, således som det vil fremgå, at alle de i sagen forelagte spørgsmål nødvendigvis bør besvares.

13. Det andet rådsdirektiv skulle sikre, at familiemedlemmer til forsikringstageren, til føreren eller til enhver anden ansvarlig har krav på samme beskyttelse som andre skadelidte tredjemænd, i hvert fald hvad angår personskader, jf. niende betragtning. I overensstemmelse hermed indeholder artikel 3 følgende bestemmelse:

11. Jeg går herefter over til en drøftelse af de forelagte spørgsmål.

»Familiemedlemmer til forsikringstageren, til føreren eller til enhver anden person, der er erstatningsansvarlig for en skade, som er dækket af den i artikel 1, stk. 1, omhandlede forsikring, kan ikke under henvisning til

12. Artikel 3, stk. 1, i det første direktiv på området, Rådets direktiv 72/166/EØF af 24.

⁸ — EFT 1972 II, s. 345.

⁹ — EFT 1984 L 8, s. 17.

dette slægtskab undtages fra forsikringens dækningsområde for så vidt angår personskader.«

ophævedes den tidligere lov, loven af 1. juli 1956¹¹, hvorefter ægtefællen og visse slægtninge til føreren og forsikringstageren kunne udelukkes fra kredsen af erstatningsberettigede efter forsikringen.

Artikel 5 bestemmer:

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

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

...«

14. Det andet rådsdirektiv blev først gennemført i belgisk lovgivning ved en lov af 21. november 1989¹⁰. Ved denne lov

15. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at bestemmelser i et direktiv, som ikke er blevet gennemført af en medlemsstat, først kan skabe retsvirkninger efter udløbet af fristen for at gennemføre direktivet¹². I denne sag gælder det, at selv om medlemsstaterne var forpligtet til at ændre deres lovgivninger med henblik på at gennemføre direktivet senest den 31. december 1987, var den 31. december 1988 fastsat i direktivet som den dato, fra hvilken den således ændrede lovgivning senest skulle finde anvendelse. Følgelig kunne direktivets bestemmelser ikke få betydning for en ulykke, der fandt sted den 2. maj 1988.

16. Det er derfor ikke strengt nødvendigt for Domstolen at tage stilling til, om bestemmelserne i direktivet kunne have såkaldt »horizontal direkte virkning«, dvs. hvorvidt de kunne medføre forpligtelser for privatretlige juridiske personer eller borgere, således at et forsikringsselskab f. eks. i mangel af en

10 — Loi belge du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automobiles, *Monteur belge* af 8.12.1989.

11 — Loi belge du 1er juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automobiles, *Monteur belge* af 15.7.1956.

12 — Jf. sag 148/78, Anklagemyndigheden mod Ratti, Sml. 1979, s. 1629.

gennemførelse inden for den fastsatte frist af de nationale domstole ville kunne pålægges et ansvar. Dette spørgsmål er, om end ikke udtrykkeligt, blevet rejst ved anmodningen om præjudiciel afgørelse, men en besvarelse af det vil efter min opfattelse ikke være relevant for den nationale retsinstans. Da direktivet ikke under omstændighederne i sagen kan skabe nogen umiddelbare retsvirkninger overhovedet, er det åbenbart, at det ikke kan have »horisontal direkte virkning«. Selv om denne problematik berøres ved spørgsmålene fra den nationale retsinstans, mener jeg derfor ikke, at Domstolen bør gå ind på den. Jeg gentager, at formålet med ordningen i henhold til artikel 177 er at give besvarelser, der er relevante for den nationale retsinstans. Ligesom dette nogle gange kan forudsætte en besvarelse af et spørgsmål, som ikke direkte er blevet rejst af den nationale retsinstans¹³, kan det nogle gange være begrundet ikke at besvare et spørgsmål, der er blevet rejst. Dette kan navnlig være tilfældet, såfremt spørgsmålet som i denne sag er af stor fællesskabsretlig betydning. Det ville ikke stå i forhold til sagens karakter, såfremt Domstolen tager stilling til sådanne spørgsmål, når der er tale om en sag, i hvilken det er ufornødent at besvare det pågældende præjudicielle spørgsmål.

17. Domstolen har dog i sin praksis ofte undladt at gå nærmere ind på, om de forelagte spørgsmål har været relevante, og besvaret dem, også selv om det ikke har stået klart, hvorledes besvarelsen ville kunne have betydning for afgørelsen i hovedsagen¹⁴. Jeg

vil for det tilfælde, at Domstolen er af den opfattelse, at noget sådant bør ske her, undersøge, hvorledes spørgsmålet bør besvares, såfremt en besvarelse anses for nødvendig.

18. Både Kommissionen og Le Foyer SA har i deres skriftlige indlæg gjort gældende, at såfremt der skulle tages stilling til spørgsmålet om »horisontal direkte virkning«, ville det være udtryk for en tilstrækkelig besvarelse at henvise til Domstolens tidligere praksis, hvorefter direktiver kun kan skabe umiddelbare retsvirkninger over for staten eller en statslig myndighed (»vertikal direkte virkning«)¹⁵. Jeg kan ikke tilslutte mig dette. Som bekendt har denne praksis givet anledning til anomalier, og i en anden sag, der verserer for Domstolen, nemlig sagen Faccini Dori¹⁶, er Domstolen udtrykkeligt blevet opfordret til at genoverveje spørgsmålet. Jeg vil undersøge dette forholdsvist summarisk, under hensyntagen til, at det har været genstand for en omfattende debat blandt forfattere og er blevet udførligt drøftet i Faccini Dori-sagen.

19. Det var i dommen fra 1986 i Marshall-sagen (som nu kan betegnes Marshall I), at

13 — Jf. f. eks. sag 157/84, Frascogna mod Caisse des dépôts et consignations, Sml. 1985, s. 1739.

14 — Jf. f. eks. de forenede sager 98/85, 162/85 og 258/85, Bertini mod Regione Lazio, Sml. 1986, s. 1885, præmis 8, og de forenede sager 2/82-4/82, Delhaize Frères mod den belgiske stat, Sml. 1983, s. 2973, præmis 9.

15 — Jf. navnlig sag 152/84, Marshall mod Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (»Marshall I«), Sml. 1986, s. 723.

16 — Sag C-91/92.

Domstolen endelig tog stilling til spørgsmålet om direktivers »horisontale direkte virkning«, idet den udtalte, »at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer«¹⁷. Domstolen antog dog, at Marshall kunne støtte ret på det pågældende direktiv over for sagsøgte, Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), der kunne anses som en statslig myndighed, og at det var uden betydning, hvorvidt denne optrådte som arbejdsgiver eller som offentlig myndighed. Pudsigt nok traf Domstolen således afgørelse om det nævnte spørgsmål i en sag, hvor en sådan afgørelse ikke var nødvendig. Domstolen kunne blot have lagt til grund, at sagsøgte var en statslig myndighed, og ladet det spørgsmål stå åbent, hvorvidt direktiver på nogen måde kan påberåbes over for privatretlige juridiske personer.

tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til ...«. Rent bortset fra den omstændighed, at artikel 189 ikke udtrykkeligt udelukker, at der kan påhvile andre end medlemsstaterne afledte forpligtelser, bemærker jeg, at det på grundlag af et sådant argument baseret på ordlyden ville have været ganske umuligt at nå frem til, at f. eks. traktatens artikel 119 indebærer forpligtelser for private arbejdsgivere, således som Domstolen fastslog så langt tilbage som i 1976¹⁸. Hertil kommer, at antager man, at der af et direktiv kun kan udspringe forpligtelser for medlemsstaterne, er det ikke på nogen måde ligetil at begrunde, hvorfor der kan udspringe forpligtelser for en myndighed som Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching). Det velkendte ræsonnement til støtte for, at et direktiv kan skabe umiddelbare retsvirkninger, som kan gøres gældende over for en medlemsstat, nemlig at en medlemsstat ikke bør kunne drage fordel af sin egen undladelse af at gennemføre et direktiv, er ganske enkelt ikke på sin plads i henseende til en sådan myndighed, der ikke kan tillægges noget ansvar for en sådan undladelse.

20. Ved sin afgørelse af spørgsmålet støttede Domstolen sig på — og udelukkende på — ordlyden af traktatens artikel 189. Som det vil være bekendt, og af gode grunde, har en sådan fremgangsmåde, hvorved der udelukkende lægges vægt på traktatens ordlyd, i almindelighed ikke været afgørende ved Domstolens fortolkning af traktaten. Endvidere er det på ordlyden baserede argument, selv om det må tillægges en vis vægt, ikke fuldt ud overbevisende. I henhold til artikel 189 er et direktiv »med hensyn til det

21. Under alle omstændigheder gælder det, at da Domstolen én gang havde lagt til grund, at direktiver havde sådanne retsvirkninger, blev det vanskeligt at begrunde en sondring mellem f. eks. offentlige arbejdsgivere og private arbejdsgivere. Da

17 — Marshall I, jf. ovenfor note 15, præmis 48.

18 — Sag 43/75, Defrenne mod Sabena, Sml. 1976, s. 455, præmis 39 og 40.

umiddelbare retsvirkninger, om end af begrænset rækkevidde, én gang var blevet anerkendt, kunne nogle af de generelle principielle argumenter mod en anerkendelse af direktivers »horisontale direkte virkning« — f. eks. argumentet om, at traktatens artikel 189 overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen af direktiver — endvidere ikke længere opretholdes.

22. Det bliver efter min opfattelse også vanskeligt at opretholde en sondring i denne henseende mellem henholdsvis direktiver — der trods alt er den væsentligste, og ofte eneste, form for fællesskabslovgivning, som traktaten hjemler på mange områder — og andre bindende fællesskabsretlige bestemmelser, dvs. bestemmelser i internationale overenskomster, forordninger, afgørelser og beslutninger, om hvilke det for samtliges vedkommende er anerkendt, at de kan medføre forpligtelser for borgerne.

23. Tilsvarende gælder det, at såfremt direktiver ikke skulle kunne have »horisontal direkte virkning«, fordi de er kendetegnet ved et demokratisk underskud — Europa-Parlamentets rolle i forbindelse med udstedelse af direktiver var fra starten meget begrænset og er kun gradvis blevet udvidet — er det igen vanskeligt at se, hvorfor argumentet kun er relevant for direktiver, men ikke for andre former for fællesskabsretlige bestemmelser som bestemmelser i forordninger, i henseende til hvilke Parlamentets rolle har været den samme. Endvidere kan det ikke som et argument mod »horisontal direkte virkning« med føje gøres gældende, at de pågældende foranstaltninger ikke er blevet gennemført af et demokratisk valgt

nationalt parlament, idet de pågældende direktiver som udgangspunkt ikke har efterladt nogen skønsmæssige beføjelser for den nationale lovgivningsmagt.

24. Der kan efter min opfattelse heller ikke fremføres noget argument på det grundlag, at traktaten ikke opstiller noget krav om, at direktiver skal offentliggøres¹⁹. Denne mangel, der er blevet afhjulpet ved traktaten om Den Europæiske Union²⁰, kan forklares ved den begrænsede rolle, som direktiver var tiltænkt i den oprindelige traktat, og forholdet er af ringe betydning, når henses til den faste praksis, hvorefter alle direktiver af lovgivningsmæssig art rettet til medlemsstaterne offentliggøres i EF-Tidende. Såfremt et bestemt direktiv ikke var blevet offentliggjort, ville den manglende offentliggørelse utvivlsomt, således som det er tilfældet med alle andre foranstaltninger, kunne være til hinder for, at direktivet skabte retsvirkninger²¹.

25. Disse betragtninger kan efter min opfattelse ikke anskues således, at der vil ske en udvanding af de forskelle, der stadig består mellem henholdsvis direktiver og forordninger. I dommen i Marshall I-sagen afstod Domstolen, efter min mening med rette, fra at støtte sig på det argument (som generaladvokat Slynn nævnte i sit forslag til afgørelse),

19 — Jf. herved f. eks. Pescatore, »L'effet des directives communautaires, une tentative de démythification«, Daloz 1980, chronique XXV.

20 — Jf. EF-traktatens artikel 191, stk. 1 og 2, som ændret ved traktaten om Den Europæiske Union.

21 — Jf. sag 98/78, Racke mod Hauptzollamt Mainz, Sml. 1979, s. 69, præmis 15.

at anerkendte man, at direktiver kunne skabe umiddelbare retsvirkninger i form af forpligtelser for borgerne, ville dette udvidske forskellen mellem direktiver og forordninger. Anerkender man, at også bestemmelser i et direktiv kan skabe sådanne retsvirkninger i de undtagelsestilfælde, hvor de ikke er blevet behørigt gennemført, er dette uden betydning for medlemsstaternes forpligtelse til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at gennemføre bestemmelserne, mens forholdet i forbindelse med forordninger er det, at de er umiddelbart anvendelige og i almindelighed ikke kræver gennemførelsesforanstaltninger. Hertil kommer som allerede nævnt, at et direktiv først skaber retsvirkninger efter udløbet af fristen for at gennemføre det. Forordninger og direktiver vil fortsat være forskellige former for retsakter, der har deres plads i forskellige situationer, og som virkelig er deres målsætninger ved forskellige midler, også selv om det anerkendes, at et direktiv, der ikke er blevet behørigt gennemført, under visse omstændigheder vil kunne indebære forpligtelser for visse privatretlige juridiske personer.

blevet behørigt gennemført, under visse omstændigheder kan skabe rettigheder for borgerne, også i forhold til privatretlige juridiske personer. Måske kunne der på dette punkt drages en særlig sondring mellem fællesskabsretten og folkeretten.

27. Det er en notorisk svaghed inden for folkeretten, at en overenskomst i nogle tilfælde ikke kan påberåbes ved domstolene i en kontraherende stat, også selv om overenskomstens bestemmelser har en sådan karakter, at domstolene ville kunne anvende dem. Dette beklagelige forhold kan navnlig gøre sig gældende i såkaldte »dualistiske« stater, der ikke har noget forfatningsretligt princip, hvorefter overenskomster, som er bindende efter folkeretten, tillægges retsvirkninger internt. Således kan den situation ofte opstå i forbindelse med internationale transaktioner mellem private, at en af parterne, som har til hensigt, at transaktionen skal være omfattet af en bestemt overenskomst, tager skridt til at forvisse sig om, at overenskomsten er blevet ratificeret af den stat, som den anden part er hjemmehørende i, for derefter i tilfælde af tvist at konstatere, at overenskomsten ikke er et led i statens nationale ret og derfor ikke vil blive anvendt af dens domstole.

26. For mere end tredive år siden fastslog Domstolen i dommen i Van Gend en Loos-sagen²², at fællesskabsretten er et særegent retssystem og ikke blot udtryk for et arrangement mellem stater, således som det ofte er tilfældet inden for folkeretten. Efter den udvikling af fællesskabsretten, der har fundet sted siden da, vil det kunne være nødvendigt at anerkende, at direktiver, som ikke er

28. Det er uantageligt, at denne svaghed inden for folkeretten skulle genfindes i fællesskabsretten. Som det ofte er tilfældet

22 — Sag 26/62, Van Gend en Loos mod den nederlandske finansforvaltning, Sml. 1954-1964, s. 375, org. ref.: Rec. 1963, s. 1.

med en international overenskomst, er et direktiv bindende for staten med hensyn til det tilsigtede mål, mens det er overladt til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Direktivers rolle inden for EF-traktaten har imidlertid som et resultat af Rådets lovgivningspraksis udviklet sig på en sådan måde, at affattelsen af traktatens artikel 189 ikke længere er hensigtsmæssig. Uanset ordlyden af artikel 189, stk. 3, er det ikke længere rammende at sige, at direktiver kun er bindende »med hensyn til det tilsigtede mål«. Det valg af »form og midler«, der er overladt til medlemsstaterne, er ofte illusorisk, fordi medlemsstaternes skøn i forbindelse med gennemførelse af direktiver er stærkt begrænset som følge af den detaljerede og udtømmende karakter af meget af den lovgivning, som Rådet nu træffer bestemmelse om i form af direktiver. Mange bestemmelser i direktiver er således ganske egnede til at skabe umiddelbare retsvirkninger.

indfaldsvinkel til direktiver er påkrævet efter Domstolens nyligste praksis, at tendensen hos forfattere i den seneste tid har været at slå til lyd for, at direktiver tillægges »horizontal direkte virkning«²⁴. Hvad angår argumentet vedrørende behovet for en ensartet anvendelse af fællesskabsretten giver dette sig selv, og det er herved nødvendigt at sikre, at der ikke alene sker en ensartet anvendelse af fællesskabslovgivningen medlemsstaterne imellem, men også i medlemsstaterne. Ulige retstilstande vil åbenbart blive resultatet, såvel medlemsstaterne imellem som i medlemsstaterne, såfremt direktiver f. eks. kan gøres gældende over for arbejdsgivere eller leverandører af varer eller tjenesteydelser i den offentlige sektor, men ikke inden for den private sektor. Det er ikke noget modargument at hævde, at sådanne forskelle forsvinder, såfremt der sker en behørig gennemførelse af det pågældende direktiv²⁵. Den situation, man må tænke på, er den, hvor et direktiv ikke er blevet behørigt gennemført.

29. Der er gode principielle grunde til at tillægge direktiver umiddelbare retsvirkninger, uden herved at sondre, alt efter hvem den pågældende sagsøgte er. Dette ville være i overensstemmelse med behovet for at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft og dens ensartede anvendelse i samtlige medlemsstater. Det ville navnlig være i overensstemmelse med den vægt, som Domstolen i sin nyere praksis har lagt på de nationale retsinstansers overordnede forpligtelse til effektivt at sikre en beskyttelse af fællesskabsretlige rettigheder²³. Det er måske, fordi en ny

30. Den mulighed, som borgerne efter dommen i Francovich-sagen²⁶ har for at kræve

24 — Jf. f. eks. Manin, »L'invocabilité des directives: quelques interrogations«, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1990, s. 669, Emmert, »Horizontale Drittwirkung von Richtlinien? Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende!«, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1992, s. 56, Boch og Lane, »European Community Law in national courts: a continuing contradiction«, *Leiden Journal of International Law*, 1992, s. 171, Van Gerven, »The horizontal effect of directive provisions revisited — the reality of catchwords«, Institute of European Public Law, University of Hull, 1993, Emmert og Pereira de Azevedo, »L'effet horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre?«, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1993, s. 503, og Mangas Martín, i Rodríguez Iglesias og Liñán Noguera (red.), *El derecho europeo y su aplicación judicial*, 1993, på s. 77-79.

25 — Jf. dommen i Marshall I-sagen, præmis 31.

26 — Forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. 1991 I, s. 5357.

23 — Jf. f. eks. sag C-213/89, Factortame, Sml. 1990 I, s. 2433, og sag C-271/91, Marshall II, Sml. 1993 I, s. 4367.

erstatning af den pågældende medlemsstat, når et direktiv ikke er blevet behørigt gennemført, kan efter min opfattelse ikke i tilstrækkelig grad træde i stedet for en umiddelbar håndhævelse af direktivet. Fremgangsmåden ville ofte forudsætte, at den forurettede indbringer to særskilte sager, enten samtidig eller successivt, nemlig én mod den pågældende privatretlige juridiske person og en anden mod de offentlige myndigheder, hvilket næppe er i overensstemmelse med kravet om et effektivt retsmiddel.

31. Jeg mener ikke, at det heroverfor med føje kan gøres gældende, at den omstændighed, at der pålægges privatretlige juridiske personer forpligtelser, vil undergrave retssikkerheden. Tværtimod er det måske betydeligste kendetegn ved den eksisterende retspraksis på området, at den har givet anledning til usikkerhed²⁷. For det første har denne praksis ført til en meget vid fortolkning af begrebet medlemsstat, således at direktiver kan gøres gældende selv over for virksomheder, som staten særligt har en deltagelse i eller kontrol over²⁸, uanset at sådanne virksomheder er uden ansvar for undladelserne fra de pågældende medlemsstaters side, og uanset at de måtte stå i et direkte konkurrenceforhold til private virksomheder, som de samme direktiver ikke kan gøres gældende over for. Den nævnte praksis har endvidere ført til stor usikkerhed hvad angår rækkevidden af national lovgivning

som følge af de nationale retsinstansers forpligtelse til at strække indholdet af national lovgivning til det yderste med henblik på at tillægge direktiver, der ikke er blevet behørigt gennemført, retsvirkning²⁹. Jeg vil endvidere pege på, at når national lovgivning fortolkes udvidende med henblik på at tillægge et direktiv retsvirkning, kan resultatet meget vel blive, at der pålægges borgerne forpligtelser, som i mangel af det pågældende direktiv ikke ville have bestået for dem. Direktiver, der ikke er blevet behørigt gennemført, kan dermed allerede nu give anledning til forpligtelser for borgerne. Når henses hertil, kan det ikke antages at være noget rimeligt modargument, at en umiddelbar håndhævelse af direktiver over for borgerne ville indebære en risiko for retssikkerheden. Tværtimod vil det kunne bidrage til en større retssikkerhed og til en mere sammenhængende retstilstand, såfremt bestemmelser i et direktiv i givet fald kunne gøres gældende umiddelbart over for privatretlige juridiske personer.

32. Da de nationale retsinstanser allerede ifølge Domstolens eksisterende praksis i realiteten må håndhæve direktiver over for privatretlige juridiske personer ved at fortolke enhver bestemmelse i national lovgivning — uanset om der er tale om bestemmelser, som er blevet udstedt med henblik på at gennemføre det pågældende direktiv, og uanset om udstedelsen er sket før eller efter direktivet — således, at der tillægges direktivets bestemmelser retsvirkning, ville det ikke

27 — Jf. generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse af 26.1.1993 i sag C-271/91, Marshall II, jf. ovenfor note 23, punkt 12, og de ovenfor i note 24 nævnte forfattere.

28 — Jf. sag C-188/89, Foster mod British Gas, Sml. 1990 I, s. 3313.

29 — Jf. som et ekstremt eksempel herpå sag C-106/89, Marleasing, Sml. 1990 I, s. 4135.

være udtryk for nogen radikal ændring i forhold til den bestående retstilstand, hvad angår de praktiske konsekvenser, at tillægge direktiver »horisontal direkte virkning«. Sådanne umiddelbare retsvirkninger vil kun spille ind i tilfælde, hvor det er umuligt at fortolke nogen bestemmelse i national lovgivning på den angivne måde. Konsekvenserne af en sådan ændring kunne under alle omstændigheder om nødvendigt afbødes ved i tidsmæssig henseende at begrænse virkningerne af en ny afgørelse fra Domstolen ud fra de samme betragtninger som dem, Domstolen lagde til grund i dommen i Defrenne II-sagen³⁰, således at en anvendelse på tidligere forhold udelukkes eller begrænses.

33. Der vil selvsagt være tilfælde, hvor det er åbenbart, at et direktiv, som en medlemsstat har undladt at gennemføre, ikke kan indebære nogen forpligtelser for privatretlige juridiske personer. Et direktiv kan således ikke i sig selv danne grundlag for noget strafansvar³¹. Et direktiv bør måske heller ikke kunne fortolkes således, at det indebærer forpligtelser for borgerne, når noget sådant ville være ensbetydende med, at der tillægges den medlemsstat, der har undladt at gennemføre direktivet, rettigheder.

34. Generelt er jeg dog af den opfattelse, at direktiver, hvis formål netop er, at borgerne skal tillægges rettigheder, og at borgerne skal

pålægges forpligtelser, bør kunne håndhæves under en sag anlagt af en forurettet, medmindre dette strider mod sagsøgtets berettigede forventning.

35. Selv om denne generelle opfattelse ikke måtte blive lagt til grund, er der tungtvejende argumenter i en sag som den foreliggende, som i tilfælde af udløbet af fristen for at iværksætte gennemførelsesforanstaltninger taler for en umiddelbar håndhævelse af direktiver. Hvad angår lovpligtig ansvarsforsikring for motorkøretøjer med henblik på trafikulykker består der en åbenbar offentlig interesse i, at borgerne kan forlade sig på, at der eksisterer en effektiv forsikringsordning, som finder anvendelse på samme måde inden for hele Fællesskabet. Endvidere er virksomheder, der tilbyder ansvarsforsikring for motorkøretøjer, som følge af de retlige krav til deres økonomiske ressourcer store virksomheder, der er vant til at drive forretning inden for nøje regulerede rammer, hvor aftalefriheden er blevet drastisk indskrænket på grund af den overvejende offentlige interesse i at sikre, at alle førere og alle motorkøretøjer er tilstrækkeligt forsikret med hensyn til ansvar for tredjemænd. Sådanne selskaber kan utvivlsomt formodes at være bekendt med de forpligtelser, som EF-direktiver åbenbart tilsigter at pålægge dem. Man må derfor spørge, om det er antageligt, at de kan unddrage sig det pågældende ansvar på det grundlag, at en bestemt medlemsstat har undladt at gennemføre det pågældende direktiv. Ligesom Domstolen har fastslået, at

30 — Jf. ovenfor note 18.

31 — Jf. sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. 1987, s. 3969, og endvidere mit forslag til afgørelse i de forenede sager C-206/88 og C-207/88, Vessoso og Zanetti, Sml. 1990 I, s. 1461, punkt 24 og 25.

en medlemsstat ikke kan drage fordel af en undladelse, som den selv må tilskrives, må det være indlysende, at et forsikringselskab under disse omstændigheder ikke bør kunne drage fordel af en medlemsstats undladelse.

36. Såfremt spørgsmålet burde besvares, ville jeg af de nævnte grunde have været af den

opfattelse, at de pågældende bestemmelser skaber rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte, også selv om der er tale om andre juridiske personer end statslige myndigheder. Jeg gentager dog, at det i den foreliggende sag efter min opfattelse er ufornuddent at besvare det nævnte spørgsmål.

Forslag til afgørelse

37. Jeg er herefter sammenfattende af den opfattelse, at det er tilstrækkeligt at give følgende besvarelse af spørgsmålene fra den nationale retsinstans:

Forud for den 31. december 1988, jf. artikel 5, stk. 2, i Rådets andet direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, skabte bestemmelserne i dette direktiv ikke rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skulle beskytte.