



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 7 april 2016*ⁱ

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsskyddsförsäkring – Direktiv 87/344/EEG – Artikel 4.1 – Försäkringstagarens fria val av advokat – Undersökningar eller förhandlingar – Begrepp – Klagomål mot en vägran att godkänna vård”

I mål C-5/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Gerechtshof Amsterdam (överklagandeinstans i Amsterdam, Nederländerna) genom beslut av den 23 december 2014, som inkom till domstolen den 12 januari 2015, i målet

AK

mot

Achmea Schadeverzekering NV,

Stichting Achmea Rechtsbijstand,

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen (referent) samt domarna A. Borg Barthet och E. Levits,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Achmea Schadeverzekering NV och Stichting Achmea Rechtsbijstand, genom F. E. Vermeulen, P. R. van der Vorst och A. I. M. van Mierlo, advocaten,
- Österrikes regering, genom G. Eberhard, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom F. Wilman och K.-P. Wojcik, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.1 i rådets direktiv 87/344/EEG av den 22 juni 1987 om samordning av lagar och andra författningar angående rättsskyddsförsäkring (EGT L 185, s. 77; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 161).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, AK och, å andra sidan, Achmea Schadeverzekering NV och Stichting Achmea Rechtsbijstand (nedan tillsammans kallade Achmea-bolagen). Målet rör en vägran att ersätta advokatkostnader som uppkommit i ett klagomålsförfarande vid ett offentligt organ rörande en ansökan om godkännande av medicinsk specialistvård.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I elfte skälet i direktiv 87/344 anges följande:

”För att den rättsskyddsförsäkrades intressen skall anses tillgodosedda skall han ha möjlighet att själv välja advokat eller någon annan person som har behörighet enligt nationell lag att biträda vid undersökningar eller förhandlingar och närhelst en intressekonflikt uppstår.”

- 4 I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Detta direktiv gäller för rättsskyddsförsäkring. Sådan försäkring innebär ett åtagande att, mot betalning av premie, bära kostnaderna för rättsliga förfaranden och tillhandahålla andra tjänster som har direkt anknytning till vad en sådan försäkring omfattar, främst för att

- tillförsäkra ersättning för den förlust eller skada som den försäkrade åsamkats antingen genom utomprocessuell uppgörelse, eller genom civilrättsligt eller straffrättsligt förfarande,
- försvara eller företräda den försäkrade vid civilrättsliga, straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga förfaranden eller vid andra liknande förfaranden eller i anledning av att ersättningskrav har riktats mot honom.”

- 5 I artikel 3.2 i direktivet föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att företag, etablerade inom dess territorium, antar minst en av följande alternativa lösningar, varvid företaget antingen har att följa vad medlemsstaten bestämt, eller med statens samtycke får välja självständigt:

- a) Företaget skall se till att ingen anställd som har befattning med handläggningen av skadeärenden inom rättsskyddsförsäkring eller med därmed sammanhängande juridisk rådgivning samtidigt utövar liknande verksamhet

...

- b) Företaget skall anförtro handläggningen av skadeärenden avseende rättsskyddsförsäkring till ett företag som är en särskild juridisk person. ...
- c) Företaget skall i avtalet ge den försäkrade rätt att, från den tidpunkt då han kan rikta anspråk mot försäkringsgivaren, fritt utse advokat eller, i den utsträckning det medges i nationell lag, någon annan person med de kvalifikationer som behövs för att tillvarata den försäkrades intressen.

6 I artikel 4.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Av varje försäkringsavtal om rättsskyddsförsäkring skall uttryckligen framgå att

- a) den försäkrade skall kunna fritt välja advokat eller någon annan person som har behörighet enligt nationell lag att försvara eller företräda den försäkrade eller i övrigt tillvarata hans intressen vid undersökningar eller förhandlingar,
- b) den försäkrade skall kunna fritt välja advokat eller, om han föredrar det och i den utsträckning det medges i nationell lag, någon annan person med de kvalifikationer som behövs för att tillvarata hans intressen närhelst en intressekonflikt uppstår.”

Nederländsk rätt

7 Artikel 4:67.1 i lagen om finansiell tillsyn (Wet op het financieel toezicht) har följande lydelse:

”En rättsskyddsförsäkringsgivare ska se till att det i avtalet med avseende på rättsskyddsförsäkringens omfattning uttryckligen stadgas att den försäkrade fritt ska kunna välja en advokat eller någon annan person som har behörighet enligt lag om

- a. en advokat eller någon annan person som har behörighet enligt lag anlitas för att försvara eller företräda den försäkrade eller i övrigt tillvarata hans intressen i undersökningar eller förhandlingar, eller
- b. en intressekonflikt uppstår.”

Det nationella målet och tolkningsfrågan

- 8 Det framgår av beslutet om hänskjutande att AK har tecknat en rättsskyddsförsäkring hos Achmea Schadeverzekering NV, som har anförtrott handläggningen av skadeärenden avseende denna försäkring till Stichting Achmea Rechtsbijstand.
- 9 I november 2013 ansökte AK vid Centrum för fastställande av vård (Centrum Indicatiestelling Zorg, nedan kallat CIZ) om beviljande av vård enligt den allmänna lagen om särskilda vårdkostnader (Algemene wet bijzondere ziektekosten) då han led av diverse psykiska och fysiska besvär.
- 10 Genom beslut av den 12 december 2013 avslog CIZ AKs ansökan om beviljande av vård. AK beslutade sig för att lämna in ett klagomål mot detta avslagsbeslut vid CIZ. Han vände sig därför till Achmea-bolagen och ansökte om ersättning för de kostnader som uppstått med anledning av att han anlitat en av honom vald advokat som är specialiserad på ärenden avseende beviljande av vård enligt nämnda lag.
- 11 Achmea-bolagen avslog AKs ansökan om ersättning och denne väckte talan vid domstol mot detta avslagsbeslut.

- 12 Målet anhängiggjordes vid Gerechtshof Amsterdam (överklagandeinstans i Amsterdam) för avgörande av frågan huruvida klagomålet mot CIZ:s beslut att inte bevilja vård ska anses omfattas av undersökningar eller förhandlingar i den mening som avses i artikel 4:67.1 i lagen om finansiell tillsyn, genom vilken artikel 4.1 i direktiv 87/344 införlivats i nederländsk rätt, och följaktligen huruvida det står AK fritt att välja en advokat för vilken Achmea-bolagen ersätter kostnaderna.
- 13 I detta hänseende har den hänskjutande domstolen påpekat att ett klagomål kan ges in till CIZ mot CIZ:s beslut att avslå en ansökan om beviljande av vård och att det beslut som antas rörande detta klagomål kan bli föremål för en talan vid behörig domstol och ett överklagande vid Centrale Raad van Beroep (överklagandedomstol i frågor rörande socialförsäkringar och offentlig sektor).
- 14 Mot denna bakgrund beslutade Gerechtshof Amsterdam (överklagandedomstol i Amsterdam) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska begreppet ’undersökningar’ i artikel 4.1 a i rådets direktiv 87/344/EEG tolkas så, att detta begrepp omfattar omprövningsförfarandet vid CIZ, i samband med vilket en person som av CIZ har fått avslag på sin ansökan om upplysning ger in ett klagomål till CIZ och begär att få detta avslagsbeslut omprövat?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 15 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 a i direktiv 87/344 ska tolkas så, att begreppet ”undersökningar” i denna bestämmelse omfattar omprövningsförfarandet vid ett offentligt organ, under vilket det offentliga organet meddelar ett beslut som det kan väckas talan mot vid domstol.
- 16 I detta hänseende påpekar domstolen för det första att det framgår av lydelsen i artikel 4.1 a i direktiv 87/344 att det av varje avtal om rättsskyddsförsäkring uttryckligen ska framgå att försäkringstagaren fritt ska kunna välja juridiskt ombud för att försvara eller företräda denne eller i övrigt tillvarata dennes intressen vid undersökningar eller förhandlingar.
- 17 Det framgår således av själva lydelsen av denna bestämmelse att begreppet ”undersökningar” måste tolkas i motsats till begreppet ”förhandlingar”.
- 18 Den tolkning som svaranden i det nationella målet förespråkar av begreppet ”undersökningar” i artikel 4.1 a i direktiv 87/344 – som innebär att räckvidden av detta begrepp begränsas till förvaltningsrättsliga domstolsförfaranden, det vill säga sådana som äger rum vid en domstol i egentlig mening, som syftar till att kontrollera lagligheten av det angripna beslutet och som slutligt fastställer den berördes rättsliga situation – skulle således frånta begreppet ”undersökningar”, som uttryckligen använts av Europeiska unionens lagstiftare, dess betydelse.
- 19 Domstolen konstaterar vidare att även om skillnaden mellan den förberedande fasen och beslutsfasen i ett domstolsförfarande eller i ett administrativt förfarande har kunnat vara föremål för diskussioner vid utarbetandet av direktiv 87/344, görs inte någon åtskillnad i detta hänseende i artikel 4.1 i direktivet, vilket innebär att begreppet ”undersökningar” inte kan begränsas på detta sätt.
- 20 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, punkt 10, dom VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 41, och dom Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, punkt 38).

- 21 I detta hänseende erinrar domstolen om att det mål som eftersträvas med direktiv 87/344, och särskilt dess artikel 4 angående det fria valet av advokat eller annan företrädare, är att i vid omfattning skydda de försäkrades intressen. Den omständigheten att rätten att välja advokat eller annan företrädare getts allmän tillämplighet och tvingande karaktär utgör hinder för en snäv tolkning av artikel 4.1 a i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, punkterna 45 och 47, och dom Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, punkt 24).
- 22 I förevarande fall följer det av uppgifterna i de handlingar som getts in till domstolen att den försäkrades rättigheter påverkas av såväl CIZ:s inledande beslut som CIZ:s beslut efter begäran om omprövning, eftersom prövningen i sak görs under denna administrativa fas och denna prövning utgör beslutsunderlag i det efterföljande förvaltningsrättsliga domstolsförfarandet.
- 23 Under dessa förhållanden kan det inte ifrågasättas att den försäkrade har behov av rättsligt skydd under ett förfarande som utgör ett nödvändigt förstadium till väckande av talan vid förvaltningsdomstol.
- 24 Denna slutsats påverkas inte av argumentet, som framförts av svarandena i det nationella målet, att en vid tolkning av rätten att fritt välja advokat eller annan företrädare skulle omvandla alla rättsskydds försäkringar till försäkringar som grundar sig på principen om ”kostnadstäckning”, i den mening som avses i artikel 3.2 c i direktiv 87/344. Domstolen har nämligen redan fastställt att de åtgärder som föreskrivs i artikel 3.2 a och b i direktiv 87/344 behåller sitt tillämpningsområde även när en självständig rätt för en rättsskydds försäkrad att fritt välja ombud härleds ur artikel 4.1 a i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, punkt 49).
- 25 När det gäller de eventuella ekonomiska återverkningarna på systemen för rättsskydds försäkringar erinrar domstolen om att sådana återverkningar inte kan leda till en snäv tolkning av artikel 4.1 a i direktiv 87/344, även för det fall att det kan antas att sådana ekonomiska återverkningar kommer att uppkomma. Direktiv 87/344 syftar nämligen inte till en fullständig harmonisering av de bestämmelser som är tillämpliga på avtal om rättsskydds försäkringar. På unionsrättens nuvarande stadium står det fortfarande medlemsstaterna fritt att avgöra vilken ordning som ska tillämpas på sådana avtal, förutsatt att de principer som föreskrivs i detta direktiv inte förlorar sitt innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, punkt 31). De olika formerna för utövande av försäkringstagarens rätt att fritt välja sitt ombud utesluter således inte att försäkringsgivarnas kostnader i vissa fall kan begränsas (se dom Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, punkt 26).
- 26 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras på följande sätt. Artikel 4.1 a i direktiv 87/344 ska tolkas så, att begreppet ”undersökningar” i denna bestämmelse omfattar omprövningsförfarandet vid ett offentligt organ, under vilket det offentliga organet meddelar ett beslut som det kan väckas talan mot vid domstol.

Rättegångskostnader

- 27 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

Artikel 4.1 a rådets direktiv 87/344/EEG av den 22 juni 1987 om samordning av lagar och andra författningar angående rättsskydds försäkring ska tolkas så, att begreppet ”undersökningar” i denna bestämmelse omfattar omprövningsförfarandet vid ett offentligt organ, under vilket det offentliga organet meddelar ett beslut som det kan väckas talan mot vid domstol.

Underskrifter

i — Namnet på första sidan, i sidhuvudet samt i punkterna 2 och 8–12 har efter en begäran om anonymisering ersatts av bokstäver.