

Mål C-428/20

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

11 september 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Sąd Apelacyjny w Warszawie (Polen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

28 augusti 2020

Klagande:

A.K.

Motpart:

Skarb Państwa

[utelämnas]

BESLUT

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny (Appellationsdomstolen i Warszawa, första tvistemålsavdelningen, Polen) har [utelämnas]

[utelämnas]

efter den muntliga förhandlingen den 28 augusti 2020 i Warszawa

[utelämnas]

angående en talan som A.K väckt

mot Skarb Państwa företrädd av ministern för ...

angående fordran

efter klagandens överklagande av domen som meddelades av Sąd Okręgowy w Warszawie (Regiondomstolen i Warszawa)

den 28 den augusti 2020

[utelämnas]

beslutat följande:

1. Följande fråga hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

Hade en medlemsstat som infört en övergångsperiod för att anpassa minimibeloppen för försäkringstäckningen i enlighet med artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/14/EG av den 11 maj 2005 om ändring av rådets direktiv 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG och 90/232/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/26/EG om ansvarsförsäkring för motorfordon skyldighet att höja garantierna till åtminstone hälften av den nivå som föreskrivs i artikel 1.2 i direktiv 84/5/EEG senast 30 månader efter utgången av fristen för genomförandet av direktivet

- för alla avtal om motorfordonsförsäkring som gäller efter utgången av ovannämnda period på 30 månader, inklusive sådana avtal som ingåtts före den 11 december 2009, men som fortsatte att gälla efter detta datum, för skadehändelser som inträffat efter den 11 december 2009,

- eller endast för nya motorfordonsförsäkringsavtal som ingåtts efter den 11 december 2009?

2. Målet om överklagandet vilandeförklaras enligt artikel 177 § 1 punkt 3¹ i Kodeks postępowania cywilnego (civilprocesslagen) (nedan kallad KPC).

[utelämnas]

SKÄL [orig. s. 2]

Föremål och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/14/EG av den 11 maj 2005 om ändring av rådets direktiv 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG och 90/232/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/26/EG om ansvarsförsäkring för motorfordon (EUT L 149/14, nedan kallat direktiv 2005/14), jämförd med artikel 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/103/EG av den 16 september 2009 om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet (EUT L 233/11, nedan kallat direktiv 2009/103).

Artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Föremål för tvisten

1. Målet har sin grund i ett anspråk som riktas mot staten om skadestånd för den skada som orsakats genom ett felaktigt och ofullständigt införlivande av direktiv 2005/14.

Faktiska omständigheter

2. Den 12 oktober 2010 [utelämnas] ägde en vägkatastrof rum i Polen [utelämnas], till följd av vilken 16 personer avled, däribland G.M. och den som orsakat olyckan, föraren V. ..., som hade en ansvarsförsäkring för motorfordon på grundval av ett försäkringsavtal som hade ingåtts för perioden från den 8 december 2009 till den 7 december 2010 med ... S.A., med säte i Ł [utelämnas].

3. Till följd av G.M:s dödsfall, anmälde hennes dotter, klaganden A.K., den 2 mars 2011 skadan till ... och begärde ersättning och skadestånd. Under skaderegleringsförfarandet erhöll klaganden ett slutgiltigt belopp om 47 000 PLN från ... som ersättning för ideell skada på grundval av artikel 446 § 4 Kodeks cywilny (civillagen, nedan kallad KC) och 5 000 PLN, som skadestånd för den betydande försämringen av hennes livssituation på grundval av artikel 446 § 3 KC.

4. A.K. underrättades slutligen av ... om att garantierna enligt ansvarsförsäkring nr var uttömda.

Klagandens yrkanden och parternas argument

5. Klaganden har begärt ersättning av staten om 78 000 PLN samt dröjsmålsränta för den skada som orsakats till följd av att direktiv 2005/14 inte hade genomförts fullständigt. Klaganden har gjort gällande att om direktivet hade genomförts korrekt hade hon erhållit ytterligare 78 000 PLN i ersättning för den skada som hon lidit till följd av moderns död. Ett bristfälligt införlivande har berövat henne möjligheten att erhålla detta belopp från ..., vilket innebär att svaranden har orsakat klaganden ekonomisk skada som uppgår till detta belopp.

6. Klaganden anser att den polska staten var skyldig att införliva bestämmelserna i direktiv 2005/14 på så sätt att garantibeloppet i samtliga avtal om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon från och med den 11 december 2009 uppgick till 2 500 000 EUR för personskador för varje skadehändelse. Genom lag av den 24 maj 2007 om ändring av ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (lag om obligatoriska försäkringar, försäkringsbranschens garantifond och polska byrån för trafikförsäringsgivare) och ustawa o działalności ubezpieczeniowej (lagen om försäkringsverksamhet) har däremot det skydd som beviljas diversifierats på så sätt att skyddsnivån för skadelidande till följd av skadehändelser som inträffat mellan den 1 december 2009 och december 2010 var beroende av det datum då försäkringsavtalet ingicks. Under denna period fanns nämligen såväl avtal som ingåtts från och med den 11 [orig. s. 3] december 2009, för vilka det föreskrevs ett

garantibelopp på 2 500 000 EUR, som avtal som ingåtts före den 11 december 2009, för vilka garantibeloppet endast uppgick till 1 500 000 EUR.

7. Svaranden staten – ministern för ... har yrkat att talan ska ogillas. Svaranden har hävdatt att direktivet har införlivats korrekt. Svaranden har åberopat principen om att lagstiftning inte ska ha retroaktiv verkan (*lex retro non agit*) och har dessutom påpekat att kommissionen hade inlett ett överträdelseförfarande mot Polen [utelämnas] ... avseende brister vid genomförandet av direktiv 2005/14, men att kommissionen den 28 april 2016 hade beslutat att avsluta detta förfarande. Svaranden anser att kommissionen även bedömde att unionsrätten inte hade åsidosatts.

Relevanta bestämmelser i unionslagstiftningen

8. Direktiv 2005/14

Artikel 2

Ändring av direktiv 84/5/EEG

Artikel 1 i direktiv 84/5/EEG skall ersättas med följande:

”Artikel 1

1. Den försäkring som avses i artikel 3.1 i direktiv 72/166/EEG skall obligatoriskt omfatta både saksador och personskador.

2. Varje medlemsstat skall, utan att det påverkar dess rätt att fastställa högre garantibelopp, kräva att den obligatoriska försäkringen ger ersättning med minst följande:

a) Vid personskador: ett minimibelopp på 1 000 000 EUR för varje skadelidande eller 5 000 000 EUR per skadehändelse oavsett antalet skadelidande.

b) Vid saksador: 1 000 000 EUR för varje skadehändelse oavsett antalet skadelidande.

Medlemsstaterna får vid behov införa en övergångsperiod på högst fem år efter genomförandedagen för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/14/EG av den 11 maj 2005 om ändring av rådets direktiv 72/166/EEG, 84/5/EEG, 88/357/EEG och 90/232/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/26/EG om ansvarsförsäkring för motorfordon för att anpassa minimibeloppen för försäkringstäckningen till de belopp som anges i denna punkt.

De medlemsstater som inför en sådan övergångsperiod skall informera kommissionen om detta och ange övergångsperiodens längd.

Senast 30 månader efter genomförandedagen för direktiv 2005/14/EG skall medlemsstaterna höja garantierna till åtminstone hälften av den nivå som föreskrivs i denna punkt.”

9. Direktiv 2009/103

Artikel 29 Upphörande

Direktiv 72/166/EEG, 84/5/EEG, 90/232/EEG, 2000/26/EG och 2005/14/EG, i deras lydelse enligt de direktiv som anges i bilaga I del A, ska upphöra att gälla, utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter vad gäller tidsfristerna för införlivande med nationell lagstiftning och tillämpningen av de direktiv som anges i bilaga I del B. ... [orig. s. 4]

Relevanta bestämmelser i nationell rätt

10. Lag av den 24 maj 2007 om ändring av ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (lag om obligatoriska försäkringar, försäkringsbranschens garantifond och polska byrån för trafikförsäkringsgivare) (Dz. U., nr 102, position 691), nedan kallad lag av den 24 maj 2007).

Artikel 1

I ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (lag om obligatoriska försäkringar, försäkringsbranschens garantifond och polska byrån för trafikförsäkringsgivare) av den 22 maj 2003 (Dz. U., nr 124, position 1152, i dess ändrade lydelse), ska följande ändringar göras:

§ 1 ...

§ 2 artikel 36 § 1 ska ersättas med följande: 1. Ersättning ska fastställas och utbetalas inom gränserna för det civilrättsliga ansvaret för ägaren eller föraren av motorfordonet, dock högst till det i försäkringsavtalet fastställda garantibeloppet. Garantibeloppet får inte understiga motsvarande värde i PLN:

1) vid personskador 5 000 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande,

2) vid saksador 1 000 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande

- som ska fastställas med tillämpning av den genomsnittliga kurs som angetts av Polens centralbank som gäller vid tidpunkten för skadehändelsen.

...

Artikel 3

Vad gäller försäkringsavtal som har ingåtts innan denna lag träder i kraft ska dittills gällande bestämmelser tillämpas.

Artikel 5

Vad gäller ansvarsförsäkring för motorfordon och ansvarsförsäkring för jordbrukare ska minimibeloppen för försäkringstäckningen uppgå till motsvarande värde i PLN:

1) för avtal som ingåtts under perioden fram till och med den 10 december 2009:

a) vid personskador 1 500 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande,

b) vid sakskador: 300 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande,

- som ska fastställas med tillämpning av den genomsnittliga kurs som angetts av Polens centralbank som gäller vid tidpunkten för skadehändelsen.

2) för avtal som ingåtts under perioden från och med den 11 december 2009 till och med den 10 juni 2012:

a) vid personskador 2 500 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande,

b) vid sakskador: 500 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande [**orig s. 5**],

- som ska fastställas med tillämpning av den genomsnittliga kurs som angetts av Polens centralbank som gäller vid tidpunkten för skadehändelsen.

11. Kodeks cywilny (civillagen, nedan kallad KC)

Artikel 446 § 1 Om den skadelidande avlider till följd av en personskada eller försämrad hälsa, ska den som är skyldig att utge ersättning för skadan ersätta vårdkostnader och begravningskostnader till den som åsamkats dessa kostnader.

...

§ 4. Domstolen kan även tillerkänna den avlidnes närmaste anhöriga ett skäligt belopp som ekonomisk ersättning för den ideella skada som åsamkats.

Artikel 417 § 1 För skador som orsakats av handlingar som är oförenliga med lagen eller underlåtenhet vid utövandet av myndighetsuppgifter ansvarar staten eller regionala eller lokala myndigheter eller andra juridiska personer som utövar dessa uppgifter enligt lag.

Artikel 417¹ § 4 Om skadan orsakades genom underlåtenhet att utfärda en normativ rättsakt för vilken en skyldighet för utfärdande föreskrivs i lag, ska den domstol som har att avgöra skadeståndsmålet fastställa att underlåtenheten att utfärda en sådan akt är rättsstridig.

12. Ustawa o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (lag om obligatoriska försäkringar, försäkringsbranschens garantifond och polska byrån för trafikförsäkringsgivare) av den 22 maj 2003 (Dz. U., nr 124, position 1152, i dess ändrade lydelse, nedan kallad lag om obligatoriska försäkringar).

Artikel 19 § punkt 1 Den skadelidande får vid en händelse som täcks av en ansvarsförsäkring hävda sina anspråk direkt gentemot försäkringsgivaren....”

Artikel 26 § punkt 1 Ansvarsförsäkring för motorfordon ska ingås för en period av 12 månader, om inte annat följer av artikel 27.

Det tidigare civilrättsliga förfarandet

13. Genom dom av den 30 maj 2016 ogillade Sąd Okręgowy w Warszawie (Regiondomstolen i Warszawa) talan. Domstolen fann att garantibeloppet enligt försäkring nr ... inte hade uttömts, och att klaganden inte hade lidit någon skada. Sąd Apelacyjny (Appellationsdomstolen) [utelämnas] upphävde ovannämnda dom och återförvisade målet. Sąd Apelacyjny fann att garantibeloppet hade uttömts, varför det ankom på domstolen i första instans att pröva invändningen om felaktigt införlivande av direktiv 2005/14 och att avgöra huruvida klaganden åsamkats skada.

14. Genom dom av den 20 mars 2019 ogillade Sąd Okręgowy (Regiondomstolen) på nytt talan.

15. Med hänvisning till artikel 4171 § 4 KC konstaterade domstolen att dessa bestämmelser inte ger medborgaren rätt att begära ersättning för ideell skada vid lagstiftarens underlåtenhet. Klaganden har, enligt Sąd Okręgowy, yrkat ersättning och inte skadestånd.

16. Domstolen ansåg dessutom att direktiv 2005/14 hade införlivats på ett korrekt sätt, med tillämpning av de tillåtna övergångsperioderna för höjningen av garantibeloppen upp till hälften av den fastställda och den slutliga nivån på dessa belopp. Enligt Sąd Okręgowy avsåg den skyldighet att höja garantibeloppen som föreskrivs i direktivet endast avtal som ingåtts efter övergångsperiodens utgång och omfattade inte kravet på en höjning av garantibeloppet i de avtal som hade ingåtts före övergångsperiodens utgång, även om dessa avtal [**orig. s. 6**] låg till grund för försäkringsskyddet även under en viss tid efter övergångsperiodens utgång. Domstolen hänvisade till rättssäkerhetsprincipen, principen om att lagstiftning inte ska ha retroaktiv verkan (lex retro non agit) och principen om avtalsfrihet.

17. Den polska lagstiftaren som införde riktlinjerna i direktivet i den polska rättsordningen genom en lag av den 24 maj 2007 som trädde i kraft den 11 juni 2007, har utnyttjat sin befogenhet avseende övergångsperioder genom att föreskriva en gradvis höjning av garantibeloppet i artikel 5 i denna lag, i vilken det bland annat föreskrivs att minimibeloppen för försäkringstäckningen för ansvarsförsäkring för motorfordon uppgår till motsvarande värde i PLN:

- i fråga om avtal som ingåtts under perioden fram till och med den 10 december 2009 vid personskador 1 500 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande,

- i fråga om avtal som ingåtts under perioden från och med den 11 december 2009 till och med den 10 juni 2012 vid personskador 2 500 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande.

18. Lagstiftaren har således höjt garantibeloppet till hälften av den nivå som fastställts för de avtal som ingicks mellan den 11 december 2009 och den 10 juni 2012. Ansvarsförsäkringen för det fordon som tillhörde den person som orsakade olyckan, i vilken klagandens mor avled, hade ingåtts den 8 december 2009. Artikel 5 § punkt 1 i lagen av den 24 maj 2007, enligt vilken minimibeloppen för försäkringstäckningen vid personskador uppgår till 1 500 000 EUR för varje försäkringsfall, oavsett antalet skadelidande, kommer att tillämpas i detta fall.

19. Sąd Okręgowy anser att ett sådant införlivande av direktiv 2005/14 var fullständigt och inte bristfälligt.

20. Klaganden överklagade domen från Sąd Okręgowy den 20 mars 2019 och gjorde bland annat gällande att artikel 417¹ § 4 KC hade åsidosatts genom att det utan grund hade antagits att svaranden hade införlivat direktiv 2005/14 med den nationella rättsordningen på ett korrekt sätt.

Skäl till begäran om förhandsavgörande

21. Sąd Apelacyjny har påpekat att det, efter EU-domstolens dom av den 24 oktober 2013 i mål C-22/12, står klart att den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon ska omfatta ersättning för ideell skada som lidits av närstående till personer som har omkommit vid en trafikolycka, i den mån sådan ersättning ska utgå till följd av den försäkrades civilrättsliga ansvar enligt nationell rätt. Skyddet i detta avseende omfattar alla personer som enligt det civilrättsliga ansvar som följer av nationell rätt har rätt till ersättning för skada som har orsakats av motorfordon.

22. I polsk rätt föreskrivs en sådan ersättning i artikel 446 § 4 KC. Den ersättning som föreskrivs i denna bestämmelse omfattar obligatorisk ansvarsförsäkringen för motorfordon.

23. Sąd Apelacyjny anser att om klaganden inte har erhållit den ekonomiska ersättning som hon har rätt till från ... på grund av att garantibeloppet uttömts,

medför detta en förmögenhetsskada för henne som motsvarar skillnaden mellan det belopp som utbetalas av ... och det belopp som skulle ha utbetalats. Om invändningen om bristfälligt införlivande av direktivet visar sig vara korrekt, ska staten enligt artikel 417¹ § 4 KC ansvara för den skada som åsamkats.

24. Sąd Apelacyjny har påpekat att enligt skäl 10 i direktiv 2005/14 syftar direktivet till att säkerställa skydd av skadelidande. Sąd Apelacyjny har inte funnit någon uppgift i direktiv 2005/14 som talar för att det förstärkta skyddet endast kan omfatta en del av de skadelidande under ett år från och med utgången av övergångsperioden på 30 månader (och, analogt, ett år från och med utgången av övergångsperioden på 5 år). I synnerhet finns det ingenting i direktivet som gör det möjligt att uttryckligen begränsa skyldigheten att höja garantibeloppet till att enbart avse de avtal som ingåtts från och med den 11 december 2009, och fullständigt utelämnat tidigare ingångna försäkringsavtal, som emellertid fortsatte att gälla under en viss period efter den 11 december 2009.

25. Sąd Apelacyjny ser inte vilka skäl som skulle kunna motivera en differentiering av nivån vad gäller rättsligt skydd för skadelidande under samma tidsperiod i olika trafikolyckor, särskilt som en sådan differentiering också skulle vara beroende av slumpen, närmare bestämt tidpunkten [**orig. s. 7**] för ingåendet av försäkringsavtalet avseende skadevällarens fordon. Domstolen anser inte att det finns några argument till stöd för en rättslig tolkning av direktivet som möjliggör en parallell existens av avtal där garantibeloppet för den obligatoriska ansvarsförsäkringen uppgår till 2 500 000 EUR och avtal där garantibeloppet är betydligt lägre, det vill säga avtal där det uppgår till 1 500 000 EUR.

26. Sąd Apelacyjny finner inte svarandens och Sąd Okręgowys hänvisning till principen om att lagstiftning inte ska ha retroaktiv verkan (*lex retro non agit*), övertygande. Denna princip utgör inte hinder för en ändring av pågående avtalsförhållanden med framtida verkan.

27. Det är även tveksamt om det i förevarande fall kan hänvisas till rättssäkerhetsprincipen. Den långa införlivandeperioden för direktivet och rätten att tillämpa övergångsperioder gjorde det nämligen möjligt att slutföra lagstiftningsprocessen i god tid, så att parterna i de försäkringsavtal som ingicks i december 2008 och under år 2009 var medvetna om att den beviljade skyddsnivån skulle öka när det gäller skador som inträffat från och med den 11 december 2009. Detta gör det möjligt för försäkringsgivarna att anpassa nivån på försäkringspremien till det nya garantibeloppet. Införandet av ett nytt garantibelopp i samtliga försäkringsavtal, med verkan från och med den 11 december 2009, har således kunnat ske med iakttagande av rättssäkerhetsprincipen.

28. Av ovan anförda skäl lutar Sąd Apelacyjny åt att tolka artikel 2 i direktiv 2005/14 på så sätt som klaganden har föreslagit.

29. Sąd Apelacyjny hyser inga tvivel om att det resultat som avses i artikel 2 i direktiv 2005/14 var att ge angivna enskilda rättigheter. Syftet med denna bestämmelse var att höja skyddsnivån för de skadelidande, bland annat genom att höja garantibeloppen i försäkringsavtal. Om det därför skulle visa sig att polska staten har införlivat direktivet på ett ofullständigt och således bristfälligt sätt, är det första villkoret för skadeståndsansvar otvivelaktigt uppfyllt (Sąd Apelacyjny har i detta avseende hänvisat till EU-domstolens dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, med hänvisning till bland annat övervägandena i punkterna 33–41 i denna dom). Det är emellertid först när det fastställts att detta villkor är uppfyllt som det i målet vid den nationella domstolen kommer att vara nödvändigt att pröva om och i vilken utsträckning klaganden har lidit en skada som har ett orsakssamband med åsidosättandet av svarandestatsens skyldighet.

30. Sąd Apelacyjny har samtidigt påpekat att den anser att Sąd Okręgowys övriga rättsliga argument är felaktiga. Det är ostridigt att klaganden i detta mål har yrkat ersättning från staten för en förmögenhetsskada. Klaganden har hävdat att hon till följd av ett ofullständigt införlivande av direktivet inte kunde erhålla ytterligare ersättning från försäkringsgivaren för den ideella skada som fastställts till följd av hennes mors död på 78 000 PLN. Såsom domstolen i första instans slog fast skulle den ersättning för ideell skada som klaganden hade rätt att erhålla från försäkringstagaren faktiskt kompensera henne för hennes skada av icke-ekonomisk natur. Detta innebär emellertid inte att ekonomisk ersättning är den form av kompensation för ideell skada som föreskrivs i polsk rätt. Det ska följaktligen anses att ett bristfälligt införlivande kunde medföra en materiell skada med avseende på klagandens tillgångar, på så sätt att monetär ersättning inte erhållits från försäkringsgivaren. Kvalificeringen av klagandens anspråk gentemot staten som ett skadeståndsanspråk utgör inte hinder för att klagandens utestående penningfordringar gentemot försäkringsgivaren har sitt ursprung i den ideella skada som följer av att hennes mor avlidit.

31. Eftersom ovannämnda fråga inte har varit föremål för EU-domstolens prövning fann Sąd Apelacyjny under dessa omständigheter att det var nödvändigt att vilandeförklara målet och framställa en begäran om förhandsavgörande till domstolen om tolkningen av artikel 2 i direktiv 2005/14.

[utelämnas]