DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

4. december 2003 *

I sag C-63/01,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige), i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Samuel Sidney Evans

mod

Secretary of State for Environment, Transport and the Regions,

Motor Insurers' Bureau,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 1, stk. 4, i Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EFT L 8, s. 17),

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne P. Jann (refererende dommer), som fungerende formand for Femte Afdeling, D.A.O. Edward og S. von Bahr,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Samuel Evans ved R. Plender, QC, og barrister D. Broatch

— Motor Insurers' Bureau ved D. O'Brien, QC, og barrister F. Randolph

— Det Forenede Kongeriges regering ved G. Amodeo, som befuldmægtiget, bistået af P. Roth, QC, og barrister H. Davies

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Tufvesson, C. Ladenburger og M. Shotter, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 11. juli 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Samuel Evans ved R. Plender og D. Broatch, af Motor Insurers' Bureau ved D. O'Brien og F. Randolph, af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, P. Roth og H. Davies og af Kommissionen ved M. Shotter,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 17. maj 2000, indgået til Domstolen den 13. februar 2001, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, i medfør af artikel 234 EF forelagt fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 1, stk. 4, i Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (EFT L 8, s. 17, herefter »andet direktiv«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Samuel Evans og Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (herefter »Secretary of State«) og Motor Insurers' Bureau (herefter »MIB«) vedrørende erstatning for den skade, som Samuel Evans pådrog sig i forbindelse med et færdselsuheld, som involverede et ukendt køretøj.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 3, stk. 1, i Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse (EFT 1972 II, s. 345, herefter »første direktiv«) lyder:

»1. Hver medlemsstat træffer med forbehold af artikel 4 alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, 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.«

4 Andet direktivs artikel 1 er affattet således:

»1. Den forsikring, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/166/EØF, skal dække tingsskade såvel som personskade.

2. Medlemsstaterne skal, med forbehold af eventuelle regler om mere omfattende forsikringsdækning, der måtte gælde i medlemsstaterne, kræve, at den lovpligtige ansvarsforsikring mindst skal dække:

— 350 000 ECU for personskader, såfremt der kun er én skadelidt; såfremt der er flere skadelidte ved samme uheld, multipliceres dette beløb med antallet af skadelidte

— 100 000 ECU for tingsskader for hvert uheld uanset antallet af skadelidte.

Medlemsstaterne kan dog for personskader i stedet for ovennævnte mindstebeløb fastsætte et mindstebeløb på 500 000 ECU, såfremt der er flere skadelidte som følge af samme uheld, eller et samlet mindstebeløb på 600 000 ECU pr. uheld for personskader og tingsskader uanset antallet af skadelidte eller skadernes art.

[...]

4. Hver medlemsstat opretter eller godkender et organ, der mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser skal erstatte tingsskader og personskader, der forvoldes af et ukendt køretøj, eller et køretøj for hvilket den i stk. 1 omhandlede lovpligtige forsikring ikke er tegnet. Denne bestemmelse griber ikke ind i medlemsstaternes ret til at tillægge eller undlade at tillægge dette organs intervention en subsidiær karakter samt til at give regler for regresretten mellem dette organ, den eller de for uheldet ansvarlige og andre forsikringsselskaber eller organer inden for den sociale sikring, der skal yde skadelidte erstatning for samme skade.

Skadelidte kan under alle omstændigheder henvende sig direkte til dette organ, som på grundlag af de oplysninger, skadelidte giver efter anmodning fra organet, er forpligtet til at give vedkommende et begrundet svar på spørgsmålet om dets intervention.

Medlemsstaterne kan imidlertid fra organets intervention udelukke personer, der frivilligt har taget plads i det skadevoldende køretøj, når garantifonden kan bevise, at de vidste, at dette ikke var forsikret.

Medlemsstaterne kan begrænse eller udelukke intervention fra organet ved tingsskader forvoldt af et ukendt køretøj.

De kan ligeledes give tilladelse til en selvrisiko, som kan gøres gældende over for skadelidte, på op til 500 ECU for tingsskader, der er forvoldt af et køretøj, der ikke er forsikret.

Hver medlemsstat anvender i øvrigt sine administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser på nævnte organs interventioner med forbehold af enhver praksis, som måtte være mere gunstig for skadelidte.«

Nationale bestemmelser

5 I Det Forenede Kongerige er andet direktivs artikel 1, stk. 4, gennemført i form af aftaler indgået mellem Secretary of State og MIB.

6 MIB er en privatretlig virksomhed, hvis medlemmer er alle de private forsikringsselskaber, der tilbyder motorkøretøjsforsikringer i Det Forenede Kongerige. MIB's væsentligste opgave er at give erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af uforsikrede eller ukendte køretøjer.

7 Den erstatningsordning, der blev indført forud for Det Forende Kongeriges tiltrædelse af Fællesskabet, hviler på to sæt overenskomster indgået mellem Secretary of State og MIB: Motor Insurers' Bureau (Compensation of Victims of Uninsured Drivers) Agreement (aftale om erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af uforsikrede førere), og Motor Insurers' Bureau (Compensation of Victims of Untraced Drivers) Agreement (aftale om erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte førere, herefter »overenskomsten«).

8 De overenskomstbestemmelser, der er relevante i hovedsagen, er følgende:

— Overenskomsten finder anvendelse i tilfælde, hvor en anmodning om erstatning rettes til MIB i forbindelse med et dødsfald eller en personskade, som er opstået i forbindelse med anvendelsen af et motorkøretøj i Storbritannien, når den, der anmoder om erstatning, på visse betingelser, der ikke er relevante i den foreliggende sag, ikke kan spore den person, der er ansvarlig for dødsfaldet eller skaden (klausul nr. 1).

— MIB skal tilkende erstatning, når der er tale om en anmodning i en sag, der er omfattet af overenskomsten, med et beløb, der skal fastsættes på samme måde, som en domstol — på grundlag af gældende regler — ville fastsætte

den erstatning, som den skadelidte ville have haft ret til fra den ukendte person (klausul nr. 3).

— MIB skal foretage en undersøgelse af hver enkelt anmodning om erstatning i overensstemmelse med overenskomsten og beslutte, om der skal tilkendes erstatning (klausul nr. 7).

— MIB har pligt til at give ansøgeren en begrundet afgørelse vedrørende sin intervention. Når MIB har truffet beslutning om tilkendelse af erstatning, skal ansøgeren oplyses om størrelsen af det beløb, som MIB har til hensigt at udbetale, og om hvorledes dette beløb er beregnet. Hvis ansøgeren accepterer erstatningsbeløbet, skal MIB udbetale det til ansøgeren (klausul nr. 9 og 10).

— Ansøgeren har ret til at påklage beslutninger truffet af MIB i deres helhed til en voldgiftsmand (klausul nr. 11).

— Inden beslutningen påklages, kan ansøgeren fremsætte bemærkninger til MIB's beslutning og fremlægge yderligere beviser til støtte for sin anmodning. MIB kan vurdere disse nye elementer og skal underrette ansøgeren om resultatet af denne undersøgelse og om eventuelle ændringer i beslutningen (klausul nr. 13).

— Voldgiftsmanden skal i forbindelse med vurderingen af klagen vurdere, om MIB skal betale erstatning i overensstemmelse med overenskomsten, og hvilket beløb ansøgeren i så fald skal tilkendes (klausul nr. 16).

— Voldgiftsmanden vælges ud fra to fortegnelser over Queen's Council, som er udarbejdet af henholdsvis Lord Chancellor og Lord Advocate (klausul nr. 18).

— Voldgiftsmanden træffer afgørelse på grundlag af sagens akter, således som de foreligger for ham, men han kan dog anmode MIB om at foretage yderligere undersøgelser, og ansøgeren kan fremsætte sine bemærkninger hertil (klausul nr. 17).

— Parterne i voldgiftssagen afholder selv deres omkostninger (klausul nr. 21). MIB skal betale voldgiftsmandens honorar, medmindre voldgiftsmanden er af den opfattelse, at voldgiftssagen er iværksat uden nogen rimelig grund, i hvilket tilfælde han kan beslutte, at dette honorar skal betales af ansøgeren (klausul nr. 22).

9 Overenskomsten indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse om betaling af renter af den tilkendte erstatning eller om godtgørelse for omkostninger afholdt i forbindelse med proceduren ved MIB.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Den 25. december 1991 blev Samuel Evans påkørt af et ukendt køretøj, hvilket påførte ham fysisk skade.

11 Den 11. juni 1992 rejste Samuel Evans krav om erstatning over for MIB i henhold til overenskomsten.

12 Den 11. januar 1996 oplyste MIB Samuel Evans, at det var blevet besluttet at fastsætte erstatningen til 50 000 GBP.

13 Samuel Evans påklagede denne afgørelse.

14 Den 27. august 1996 afsagde voldgiftsmanden sin kendelse. Voldgiftsmanden vurderede, på grundlag af et samlet ansvar, at Samuel Evans burde have fået 58 286 GBP i erstatning, men at der fra dette beløb skulle fratrækkes 20% på grund af hans uagtsomme adfærd, hvilket resulterede i en erstatningssum på 46 629 GBP. Under hensyn til visse beviser fandt voldgiftsmanden desuden, at Samuel Evans havde handlet i ond tro, og pålagde ham følgelig at betale omkostningerne ved voldgiftssagen. Voldgiftsmanden tilkendte ham ingen renter af den tilkendte erstatning.

15 MIB udbetalte beløbet på 46 629 GBP til Samuel Evans, forhøjet med 770 GBP svarende til udgifterne afholdt af Samuel Evans' repræsentant, og 150 GBP pr. kulance, samt moms.

16 I december 1996 fik Samuel Evans tilladelse til at iværksætte appel til prøvelse af voldgiftskendelsen ved High Court for så vidt angik beslutningen om ikke at tilkende ham renter. Denne appel blev forkastet. I september 1998 forkastede Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Det Forenede Kongerige) en ny appel iværksat af Samuel Evans. I januar 1999 afviste House of Lords (Det Forenede Kongerige) at give ham tilladelse til at iværksætte appel.

17 Den 25. februar 1999 anlagde Samuel Evans sag mod Secretary of State, der er ansvarlig for gennemførelsen af første og andet direktiv i Det Forenede Kongerige. Samuel Evans gjorde i det væsentlige gældende, at Det Forenede Kongerige har undladt at gennemføre andet direktiv eller ikke har gennemført det korrekt på følgende punkter:

— Overenskomsten indeholder ingen bestemmelser om betaling af renter af den tilkendte erstatning.

— Overenskomsten indeholder heller ikke bestemmelser om godtgørelse for omkostninger afholdt af skadelidte i forbindelse med erstatningsproceduren.

— De skadelidte har ikke tilstrækkelig adgang til domstolskontrol, idet de kun har ret til at iværksætte appel vedrørende hele MIB's afgørelse for en voldgiftsmand og ikke ved en domstol.

— Det Forenede Kongerige har undladt på korrekt måde at udpege et organ, der har til opgave at give erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte motorkøretøjer, således som andet direktiv kræver det, idet overenskomsten ikke giver nævnte skadelidte rettigheder, som de kan gøre gældende direkte mod MIB.

18 Samuel Evans har gjort gældende, at disse mangler ved gennemførelsen af andet direktiv har påført ham et tab, og at disse mangler udgør en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, der giver ham ret til at søge erstatning ved Secretary of State.

19 Under disse omstændigheder har High Court of Justice besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer (»andet motorforsikringsdirektiv«) fortolkes således, at:

a) reglerne om ydelse af erstatning af det organ, som er oprettet eller godkendt i henhold til direktivets artikel 1, stk. 4, skal indeholde bestemmelser om betaling af renter af erstatningsbeløbene for tings- eller personskader?

b) Hvis første spørgsmål, litra a) besvares bekræftende, fra hvilken dato og på hvilket grundlag skal sådanne renter da beregnes?

2) Hvad er den korrekte fortolkning af andet motorforsikringsdirektivs artikel 1, stk. 4, når erstatningsorganet selv er forpligtet til at foretage en undersøgelse af de læsioner og det tab, som er påført skadelidte (og til at betale omkostningerne i forbindelse hermed, herunder udgifter til lægeerklæringer og andre rapporter), med hensyn til følgende:

a) Skal reglerne om organets ydelse af erstatning indeholde bestemmelser om betaling af de omkostninger, som skadelidte har afholdt i forbindelse med fremsættelsen af sit erstatningskrav over for organet?

b) Såfremt spørgsmål, litra a) besvares bekræftende, på hvilket grundlag skal disse omkostninger da beregnes i et tilfælde, hvor organet har fremsat et tilbud over for skadelidte, der overstiger det beløb, som han endeligt får udbetalt, og hvilket beløb skadelidte vægrede sig ved at acceptere?

3) Hvad er den korrekte fortolkning af andet motorforsikringsdirektivs artikel 1, stk. 4, såfremt erstatningen til skadelidte fastsættes af et organ, som ikke er nogen domstol; bør skadelidte da have fuld adgang til at indbringe afgørelsen om erstatningens fastsættelse for en domstol, såvel vedrørende de faktiske som de retlige omstændigheder, frem for en påklage til en uafhængig voldgiftsmand, for hvilken der gælder følgende betingelser:

i) Skadelidte kan påklage afgørelsen til voldgiftsmanden såvel vedrørende de faktiske som de retlige omstændigheder.

ii) I forbindelse med tilkendegivelse af ønske om påklage kan skadelidte uddybe kravet og fremlægge yderligere beviser over for erstatningsorganet, som herefter kan ændre sin afgørelse, inden sagen påklages.

iii) Skadelidte får på forhånd tilsendt en kopi af alle de dokumenter, som forelægges voldgiftsmanden, og får mulighed for at fremlægge andre dokumenter til støtte for sine indsigelser.

iv) Voldgiftsmanden afsiger kendelse uden mundtlig forhandling om fastsættelse af den erstatning, som erstatningsorganet bør betale, og begrunder sin afgørelse herom.

v) Hvis skadelidte er utilfreds med voldgiftsmandens kendelse, kan han indbringe den for domstolene, men kun under henvisning til, at der er begået en grov uregelmæssighed, som berører voldgiftskendelsen, eller til, at der foreligger et retligt spørgsmål (»question of law«) (herunder spørgsmålet, om der var bevis til støtte for voldgiftsmandens konklusioner, eller om nogen af disse var af en sådan karakter, at en voldgiftsmand ikke med rimelighed kunne nå frem til dem på grundlag af de foreliggende beviser), idet der ved indbringelse af et retligt spørgsmål for domstolene skal indhentes tilladelse hertil fra retten, hvilken tilladelse ikke gives, medmindre voldgiftsmandens kendelse er åbenbart urigtig, og det under alle forhold må anses for rimeligt og rigtigt, at retten afgør spørgsmålet?

4) For det tilfælde, at første spørgsmål, litra a) og/eller andet spørgsmål, litra a) og/eller tredje spørgsmål besvares bekræftende, kan en medlemsstat da anses for at have godkendt et organ behørigt i henhold til andet motorforsikringsdirektivs artikel 1, stk. 4, såfremt et eksisterende organs pligt til at yde erstatning til skadelidte alene har grundlag i en overenskomst med medlemsstatens kompetente myndighed, som ikke er i overensstemmelse med andet motorforsikringsdirektiv på de omhandlede punkter, og

a) denne overenskomst skaber en retlig forpligtelse i forhold til medlemsstatens kompetente myndighed til at yde erstatning til skadelidte, som kan gennemtvinges direkte af den pågældende myndighed, men ikke giver skadelidte adgang til at anlægge direkte sag mod det nævnte organ, men til at rejse sag for domstolene med krav om afsigelse af en kendelse om, at den pågældende myndighed skal anvende overenskomsten, hvis den undlader dette; og

b) det nævnte organ opfylder denne forpligtelse ved at anerkende og betale erstatningskrav fra skadelidte i overensstemmelse med overenskomsten; og

c) medlemsstaten antog i god tro, at bestemmelserne i denne overenskomst mindst gav skadelidte en ligeså god beskyttelse som det andet motorforsikringsdirektiv?

5) For det tilfælde, at første spørgsmål, litra a) eller andet spørgsmål, litra a) eller tredje spørgsmål besvares bekræftende, og/eller fjerde spørgsmål besvares benægtende, udgør en undladelse af at overholde andet motorforsikringsdirektiv på dette punkt da en tilstrækkelig grov tilsidesættelse fra en medlemsstat til, at den medfører erstatningspligt efter fællesskabsretten, såfremt det godtgøres, at den pågældende skade er forvoldt?«

De præjudicielle spørgsmål

20 De forelagte spørgsmål, som behandles under ét, rejser en række problemer vedrørende arten af det organ, som medlemsstaterne har pligt til at oprette med henblik på at gennemføre andet direktiv (fjerde spørgsmål), de appelmuligheder, som personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer eller af utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, skal have til rådighed (herefter »utilstrækkeligt forsikrede køretøjer«, tredje og fjerde spørgsmål), behovet for at fastsætte bestemmelser om betaling af rente af de beløb, der udbetales til skadelidte af ovennævnte organ (første spørgsmål), behovet for at fastsætte regler om godtgørelse for omkostninger afholdt af skadelidte med henblik på behandlingen af deres erstatningskrav (andet spørgsmål) og den pågældende medlemsstats eventuelle ansvar for mangelfuld gennemførelse af andet direktiv (femte spørgsmål).

Indledende bemærkninger

21 Indledningsvis skal den ordning, som andet direktiv har til formål at indføre til fordel for personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede motorkøretøjer, vurderes.

22 Til forskel fra en person, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et kendt køretøj, befinder personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt køretøj, sig normalt i den situation, at det er umuligt at gøre et krav om erstatning gældende ved domstolene, fordi det er umuligt at identificere sagsøgte.

23 Hvad angår et utilstrækkeligt forsikret køretøj, selv om skadelidte kan identificere sagsøgte med henblik på at anlægge retssag mod vedkommende, vil et sådant søgsmål ofte vise sig at være nytteløst, fordi sagsøgte ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at opfylde dommen, eller blot at betale omkostningerne ved en retssag.

24 Det er i denne sammenhæng, at andet direktivs artikel 1, stk. 4, første afsnit, bestemmer, at hver medlemsstat opretter eller godkender et organ, der mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser skal udbetale en erstatning for tingsskader og personskader, der forvoldes af et ukendt eller et utilstrækkeligt forsikret køretøj.

25 Den forsikringspligt, der er foreskrevet ved første direktivs artikel 3, stk. 1, dækker — i det mindste inden for rammerne af de garanterede mindstebeløb, der er fastsat af fællesskabslovgiver — det privatretlige ansvar i forbindelse med færdsel med køretøjer.

26 For så vidt angår udstrækningen af forsikringspligten anføres det i femte betragtning til andet direktiv, at de beløb, op til hvilke den lovpligtige forsikring dækker, under alle omstændigheder skal være af en sådan størrelse, at der sikres skadelidte »tilstrækkelig erstatning«.

27 Det fremgår således, at fællesskabslovgivers hensigt var at give de personer, som har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, en tilsvarende og lige så omfattende beskyttelse som den, der gælder for personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af kendte og forsikrede køretøjer.

28 Det skal imidlertid understreges, at det organ, der har til opgave at udbetale erstatning, ikke nødvendigvis — for at opfylde betingelserne i andet direktiv — skal sidestilles med en sagsøgt, såsom føreren af et kendt og tilstrækkeligt forsikret køretøj, for så vidt angår det privatretlige ansvar.

Arten af det organ, som er omhandlet i andet direktivs artikel 1, stk. 4

Indlæg for Domstolen

29 Samuel Evans har gjort gældende, at andet direktiv ikke er blevet gennemført i Det Forenede Kongerige med den bindende virkning, der er nødvendig for at efterkomme retssikkerhedsprincippet. Ud over den omstændighed, at den erstatning, der forudses i overenskomsten, ikke på alle punkter er identisk med den erstatning, der forudses i direktivet, er skadelidte personer nødsaget til at

henholde sig til en overenskomst, som de ikke er parter i, og de tvinges til at underkaste sig MIB's praksis, hvorefter det ikke ved domstolene kan gøres gældende, at nævnte overenskomst tillægger skadelidte rettigheder, som kan gøres gældende mod MIB.

30 MIB og Det Forenede Kongeriges regering har anført, at det tilkommer medlemsstaterne at vælge den måde, hvorpå et direktiv skal gennemføres, og at når nationale bestemmelser, der allerede finder anvendelse, er forenelige med direktivets bestemmelser, er det ikke nødvendigt at ændre dem. Ifølge MIB og Det Forenede Kongeriges regering gør den ordning, der er indført, det muligt for personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer, at henvende sig direkte til MIB.

31 Kommissionen har anført, at MIB forekommer at være et godkendt organ i andet direktivs artikel 1, stk. 4's forstand, idet MIB af de offentlige myndigheder har fået til opgave at opfylde den funktion, som andet direktiv fastsætter, idet MIB ikke blot kan, men skal give erstatning til skadelidte, idet de skadelidte har ret til at henvende sig direkte til MIB, og idet MIB har pligt til at give dem en begrundet besvarelse. Under retsmødet har Kommissionen imidlertid stillet spørgsmålstegn ved muligheden for at fortolke og anvende overenskomsten således, at skadelidte garanteres samtlige de rettigheder, som andet direktiv giver dem.

Domstolens svar

32 Andet direktivs artikel 1, stk. 4, indeholder ingen bestemmelse om organets retlige status eller om, hvordan organet skal godkendes. Artikel 1, stk. 4, lader udtrykkeligt den mulighed åben for medlemsstaterne at tillægge organets intervention en subsidiær karakter og at give regler for regresretten mellem dette organ, den eller de for uheldet ansvarlige og andre forsikringsselskaber eller organer inden for den sociale sikring, der skal yde skadelidte erstatning for samme skade.

33 Samme bestemmelses andet afsnit bestemmer imidlertid, at personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt eller utilstrækkeligt forsikret køretøj, skal kunne henvende sig direkte til det godkendte organ, der har til opgave at udbetale erstatning.

34 Den omstændighed, at grundlaget for det pågældende organs pligt findes i en overenskomst indgået mellem organet og en offentlig myndighed, er irrelevant, forudsat at denne overenskomst fortolkes og anvendes således, at nævnte organ har pligt til at yde den erstatning til skadelidte personer, som andet direktiv garanterer dem, og således, at det er muligt for skadelidte direkte at henvende sig til det organ, der har til opgave at udbetale denne erstatning.

35 For så vidt angår spørgsmålet, om det med henblik på gennemførelsen af andet direktiv er tilstrækkeligt at henvise til et allerede eksisterende organ, skal det bemærkes, at selv om der ikke nødvendigvis kræves lovgivning med henblik på gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat, skal de pågældende nationale retsforskrifter imidlertid give en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud, at retstilstanden med hjemmel i nævnte retsforskrifter er tilstrækkelig bestemt og klar, og at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole (dom af 23.3.1995, sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 499, præmis 9, og af 10.5.2001, sag C-144/99, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3541, præmis 17).

36 Som Domstolen allerede har fremhævet, er denne sidste betingelse særlig væsentlig, såfremt det omhandlede direktiv tilsigter at give rettigheder til statsborgere fra andre medlemsstater (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 9, og i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 18). Dette er imidlertid tilfældet for så vidt angår andet direktiv, der ifølge sin femte betragtning bl.a. har til formål at sikre skadelidte en tilstrækkelig beskyttelse »uanset i hvilken medlemsstat skaden indtræder«.

37 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at et organ kan anses for godkendt af en medlemsstat i andet direktivs artikel 1, stk. 4's forstand, når organets pligt til at udbetale erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, følger af en overenskomst indgået mellem dette organ og en offentlig myndighed i medlemsstaten, på den betingelse, at overenskomsten fortolkes og anvendes således, at nævnte organ har pligt til at udbetale den erstatning til skadelidte personer, som andet direktiv garanterer dem, og således, at det er muligt for de skadelidte direkte at henvende sig til dette organ.

Skadelidtes appelmuligheder

Indlæg for Domstolen

38 Samuel Evans har gjort gældende, at den voldgiftsprocedure, som er fastsat i overenskomsten, hverken er forenelig med de krav, der følger af princippet om effektiv domstolskontrol, således som dette princip er udviklet i Domstolens praksis (dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18 og 19), eller med de krav, der følger af princippet om en retfærdig rettergang i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«). Skadelidte berøves nemlig fordelen ved en mundtlig forhandling og kan alene indbringe voldgiftskendelsen for domstolene under henvisning til, at der er begået en grov uregelmæssighed, som berører voldgiftskendelsen, eller til, at der foreligger et retligt spørgsmål, i sidstnævnte tilfælde på den betingelse, at der er givet tilladelse til at iværksætte appel.

39 Denne proceduremæssige ordning indebærer ligeledes en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, som forpligter medlemsstaterne til at sikre, at personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer, gives samme retslige beskyttelse som personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af kendte køretøjer, som i Det Forenede Kongerige kan anlægge sag direkte ved en domstol.

40 MIB og Det Forenede Kongeriges regering har indledningsvis anført, at andet direktivs artikel 1, stk. 4, alene pålægger medlemsstaterne et proceduremæssigt minimumskrav, nemlig at personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt køretøj, skal kunne henvende sig direkte til det organ, der har til opgave at yde erstatning. I øvrigt henviser andet direktiv til medlemsstaternes retssystemer.

41 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at de procedurer, der er indført med henblik på behandlingen af et erstatningskrav, der fremsættes af en person, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt køretøj, langt fra gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for skadelidte at håndhæve de rettigheder, vedkommende er tillagt ved direktivet, men derimod giver skadelidte en høj grad af beskyttelse. Den person, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt køretøj, befinder sig i visse henseender i en mere fordelagtig position end en person, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et kendt, men uforsikret køretøj, idet den procedure, der er indført, ofte gør det muligt at afgøre sagen hurtigere og mindre omkostningskrævende end det ville være tilfældet ved en retssag.

42 MIB og Det Forenede Kongeriges regering har ligeledes gjort gældende, at ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis skal spørgsmålet, om en procedure opfylder betingelserne i EMRK's artikel 6, vurderes i forhold til proceduren set i sin helhed, herunder appelinstansens rolle (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22.11.1995, Bryan mod Det Forenede Kongerige, serie A, nr. 335).

43 Kommissionen har anført, at det tilkommer medlemsstaterne at sikre effektiv domstolskontrol med de rettigheder, som andet direktiv tilsigter at give personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt køretøj. For så vidt angår den proceduremæssige ordning, der er indført i Det Forenede Kongerige, mener Kommissionen, at anvendelsen af de kriterier, der er udviklet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, viser, at der findes visse lakuner i den eksisterende ordning, navnlig for så vidt angår voldgiftsmandens status, fraværet af mundtlig forhandling om de faktiske omstændigheder, og de begrænsninger, der er indført for så vidt angår retten til at iværksætte appel til prøvelse af voldgiftskendelsen.

Domstolens svar

44 Det bemærkes, at andet direktivs artikel 1, stk. 4, andet afsnit, begrænser sig til at fastlægge et proceduremæssigt minimumskrav, idet det bestemmes, at personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt eller utilstrækkeligt forsikret køretøj, skal kunne henvende sig direkte til det organ, der skal udbetale erstatning (jf. denne doms præmis 32-34), og at organet skal give skadelidte et begrundet svar på spørgsmålet om dets intervention. På grundlag af de oplysninger, som Domstolen har fået forelagt, opfylder klausul nr. 9 i overenskomsten sidstnævnte betingelse.

45 Det følger af fast retspraksis, at når der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne. Disse processuelle regler må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dom af 21.1.1999, sag C-120/97, Upjohn, Sml. I, s. 223, præmis 32).

46 Med henblik på anvendelsen af effektivitetsprincippet skal hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende fællesskabsretten, bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser. Under denne synsvinkel skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, bl.a. kontradiktionsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (dom af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, Van Schijndel og Van Veen, Sml. I, s. 4705, præmis 19).

47 Det fremgår af de oplysninger, der er blevet fremlagt for Domstolen, at den proceduremæssige ordning, der er indført med overenskomsten, omfatter flere faser.

48 Indledningsvis bemærkes, at selv om MIB ikke er en domstol, har det ikke desto mindre til opgave at fastsætte den erstatning, som det vil udbetale, på samme måde, som en domstol — på grundlag af gældende bestemmelser i Det Forenede Kongerige — ville fastsætte erstatningen for en skadelidt, hvis den ansvarlige var kendt.

49 Blandt de forskellige kontrolmuligheder, der er omhandlet i overenskomsten, kan skadelidte for det første anmode om en fornyet vurdering af den afgørelse, som MIB har truffet. Imidlertid skal denne anmodning fremsættes for MIB, som selv træffer afgørelse om hensigtsmæssigheden af at ændre den afgørelse, som den selv har truffet.

50 For det andet har skadelidte ret til at indbringe sagen for en voldgiftsmand. Det fremgår af de oplysninger, som Domstolen er i besiddelse af, at denne er udpeget under omstændigheder, der sikrer hans uafhængighed, og at voldgiftsmanden træffer afgørelse efter at have foretaget en egen vurdering af sagens akter. Sagens akter skal bl.a. omfatte samtlige de dokumenter, som skadelidte har fremlagt, samt skadelidtes bemærkninger til anmodningen om erstatning og i givet fald anmodningen om fornyet stillingtagen. Voldgiftsmanden kan anmode MIB om at foretage yderligere undersøgelser, hvortil skadelidte har ret til at fremsætte sine bemærkninger.

51 For det tredje kan den skadelidte i overensstemmelse med de generelle regler på området for voldgift indeholdt i Arbitration Acts under visse omstændigheder iværksætte appel til prøvelse af kendelsen ved High Court of Justice. Denne mulighed står åben for skadelidte, når vedkommende gør gældende, at en grov uregelmæssighed har påvirket voldgiftsproceduren. Muligheden eksisterer lige-

ledes, men kræver tilladelse fra High Court, hvis skadelidte gør gældende, at der foreligger tilsidesættelse af en retsregel, idet dette begreb omfatter spørgsmålet om, hvorvidt der var bevis for voldgiftsmandens konklusioner, eller om nogen af disse var af en sådan karakter, at en voldgiftsmand ikke med rimelighed kunne nå frem til dem på grundlag af de foreliggende beviser.

52 For det fjerde kan skadelidte, hvis vedkommende får tilladelse hertil af den kompetente domstol, anlægge et efterfølgende søgsmål ved Court of Appeal og herefter ved House of Lords.

53 Den proceduremæssige ordning, der således er indført ved overenskomsten, indebærer, således som Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, fordele for skadelidte i form af hurtig behandling og besparelse af procesomkostninger. Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, uden at blive modsagt på dette punkt, at den største del af de omkostninger, der er forbundet med anmodningen om erstatning og indsamling af relevante beviser, afholdes af MIB, som tager kontakt til alle de vidner, der har overværet ulykken, med henblik på at indhente deres forklaringer, og bestræber sig på at få alle nødvendige lægeerklæringer eller rapporter på andre områder.

54 På grundlag af samtlige ovenstående bemærkninger må det fastlås, at de processuelle bestemmelser, der er fastsat i den pågældende nationale lovgivning, ikke gør det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at håndhæve den ret til erstatning, som personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, har i medfør af andet direktiv, og således er i overensstemmelse med det effektivitetsprincip, der er nævnt i denne doms præmis 45 og 46.

55 Under hensyn til andet direktivs formål, som — således som det er beskrevet i denne doms præmis 21-28 — er at gøre det muligt at indføre en enkel mekanisme for erstatning til skadelidte, fremgår det ligeledes, at den samlede virkning af samtlige de kontrolmuligheder, der er fastsat ved den proceduremæssige ordning,

der er indført i Det Forenede Kongerige, på den ene side, og de praktiske fordele, der følger af denne ordning, på den anden side, giver personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, en beskyttelse, som svarer til den, der er foreskrevet i nævnte direktiv.

56 Det skal imidlertid understreges, at den proceduremæssige ordning, der er indført, såvel i forhold til MIB som i forhold til voldgiftsmanden, skal garantere, at skadelidte personer får oplysning om ethvert forhold, der kan være bebyrdende for dem, og at de har mulighed for at fremsætte bemærkninger i den forbindelse.

57 Det tilkommer den nationale domstol at vurdere, om disse betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

58 Med dette forbehold skal det fastslås, at processuelle bestemmelser som dem, der er indført i Det Forenede Kongerige, er tilstrækkelige til at sikre den beskyttelse, som personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, har ret til i medfør af andet direktiv.

Betaling af rente af den udbetalte erstatningssum

Indlæg for Domstolen

59 Samuel Evans har gjort gældende, at en fortolkning med udgangspunkt i ordlyden af andet direktivs artikel 1, stk. 1 og 4, og artikel 3, stk. 1, fører til, at det må antages, at direktivet kræver, at personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer, og personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af kendte og

forsikrede køretøjer, skal behandles på samme måde. Selv om andet direktiv ikke foreskrev denne regel, ville det generelle princip om ligebehandling desuden føre til at foreskrive den. I Det Forenede Kongerige er dette krav ikke opfyldt. Til forskel fra personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af kendte og forsikrede køretøjer, tilkendes personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer, ikke erstatning, der omfatter renter.

60 Under henvisning til dommen af 2. august 1993, Marshall (sag C-271/91, Sml. I, s. 4367, præmis 31), hvori Domstolen vedrørende ulovlig afskedigelse fandt, at tilkendelse af renter skal anses for et væsentligt element i erstatningen, har Samuel Evans gjort gældende, at dette princip bør finde anvendelse på den erstatning, der i medfør af andet direktiv skal udbetales til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer.

61 MIB har indledningsvis anført, at i henhold til engelsk ret afgøres spørgsmålet om rente af domstolene på tidspunktet for dommens afsigelse under hensyn til de monetære udsvingning, der er sket indtil dette tidspunkt. Section 35 A i Supreme Court Act af 1981 har ganske vist givet mulighed for under visse betingelser at tilkende renter i forbindelse med erstatning, men denne mulighed kan alene anvendes inden for rammerne af en retssag.

62 MIB og Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at formålet med de to direktiver, der er genstand for sagen, er at opstille specifikke minimumsgarantier, og ikke at harmonisere medlemsstaternes lovgivning. Ingen af de to direktiver indeholder bestemmelser om de økonomiske elementer af erstatningen, og foreskriver heller ikke ligebehandling mellem personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af kendte køretøjer, og personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer.

63 MIB og Det Forenede Kongeriges regering har desuden bestridt, at der skulle findes et generelt fællesskabsretligt princip, hvorefter pligten til at betale erstatning i medfør af fællesskabsretten nødvendigvis indebærer en pligt til at betale renter.

64 Kommissionen har gjort gældende, at hverken det første eller det andet direktiv indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt forpligter medlemsstaterne til at pålægge det organ, der har til opgave at udbetale erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer, at betale rente til disse. Ud fra en teleologisk fortolkning af direktivet og under hensyn til Domstolens praksis på området for Fællesskabets ansvar uden for kontrakt (dom af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2955, præmis 20, og af 3.2.1994, sag C-308/87, Grifoni mod Det Europæiske Atomenergifællesskab, Sml. I, s. 341, præmis 40) og på området for ligebehandling af mænd og kvinder (Marshall-dommen, præmis 31) er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at tilkendelse af renter i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser skal anses for et væsentligt element i erstatningen i medfør af andet direktivs artikel 1, stk. 4.

Domstolens svar

65 Indledningsvis bemærkes, at andet direktiv ikke indeholder bestemmelser vedrørende betaling af morarente af de beløb, der udbetales som erstatning for skade forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer.

66 Ifølge andet direktivs artikel 1, stk. 4, skal det organ, der har til opgave at betale erstatning for disse skader, mindst gøre dette inden for rammerne af forsikringspligten, således at skadelidte garanteres en tilstrækkelig erstatning.

67 Erstatningen for tabet skal imidlertid så vidt muligt økonomisk genindsætte skadelidte i den situation, han befandt sig i før skadetilføjelsen (dommen i sagen Grifoni mod Det Europæiske Atomenergifællesskab, præmis 40).

68 Erstatning for et tab kan således ikke udelade faktorer, som f.eks. den tid, der er forløbet, hvorved værdien af erstatningen reelt kan blive reduceret (jf. i denne retning Marshall-dommen, præmis 31).

69 Når der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser på området, tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte regler på de områder, der er omfattet af andet direktiv, og navnlig regler om, at den tid, der er forløbet, skal tages i betragtning, såvel som om begrænsning af den periode, der skal tages i betragtning med henblik på at sikre, at personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, får den tilstrækkelige erstatning, som tilsigtes med direktivet.

70 Herved kan medlemsstaterne frit, med henblik på at kompensere det tab, som skadelidte har lidt som følge af den tid, der er forløbet, vælge mellem at betale rente eller at udbetale et samlet erstatningsbeløb, der tager den forløbne tid i betragtning.

71 Det skal derfor fastslås, at andet direktivs artikel 1, stk. 4, skal fortolkes således, at den erstatning, der tilkendes for skade forvoldt af et ukendt eller utilstrækkeligt forsikret køretøj, der udbetales af det hertil godkendte organ, skal tage hensyn til den tid, der er forløbet indtil den faktiske udbetaling af det tilkendte beløb med henblik på at sikre, at skadelidte får en tilstrækkelig erstatning. Det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte regler herom.

Godtgørelse for omkostninger afholdt i forbindelse med kravet om erstatning

Indlæg for Domstolen

72 Samuel Evans har gjort gældende, at betaling af omkostninger afholdt med henblik på behandlingen af et erstatningskrav udgør et ufravigeligt element i retten til erstatning. Han har bl.a. henvist til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, hvorefter EMRK har til formål at beskytte konkrete og egentlige rettigheder (jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 9.10.1979, Airey mod Irland, serie A, nr. 32, § 24).

73 De øvrige procesdeltagere, der har afgivet indlæg, har i det væsentlige gentaget de anbringender, der blev fremsat vedrørende første spørgsmål om tilkendelse af renter som et element i retten til erstatning (jf. denne doms præmis 60-63).

Domstolens svar

74 Indledningsvis bemærkes, at andet direktiv ikke indeholder nogen bestemmelse om godtgørelse for omkostninger afholdt af personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af et ukendt eller utilstrækkeligt forsikret køretøj, i forbindelse med behandlingen af deres anmodning ved det organ, der har til opgave at tildele dem erstatning.

75 Ifølge den opfattelse, der er fremherskende i hovedparten af medlemsstaterne, er spørgsmålet om godtgørelse for omkostninger afholdt i forbindelse med en erstatningssag et processuelt spørgsmål.

76 Således som udtalt i denne doms præmis 45, tilkommer det, når der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser på området, hver medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne, dog med forbehold for iagttagelse af principperne om ækvivalens og effektivitet.

77 Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om disse principper er opfyldt for så vidt angår den proceduremæssige ordning, der er indført i Det Forenede Kongerige. Den forelæggende ret skal bl.a. — under hensyn til den underlegne stilling, som skadelidte befinder sig i i forhold til MIB, og de betingelser, som gælder for skadelidtes mulighed for at fremsætte bemærkninger vedrørende eventuelt bebyrdende forhold — vurdere, om det forekommer rimeligt eller nødvendigt, at skadelidte har juridisk bistand.

78 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at andet direktivs artikel 1, stk. 4, skal fortolkes således, at den erstatning, der tilkendes for skade forvoldt af et ukendt eller utilstrækkeligt forsikret køretøj, der udbetales af et hertil godkendt organ, alene skal omfatte godtgørelse for omkostninger afholdt af skadelidte med henblik på behandlingen af deres anmodning om erstatning, hvis denne godtgørelse er nødvendig for beskyttelsen af de rettigheder, som skadelidte er tillagt i medfør af andet direktiv under iagttagelse af principperne om ækvivalens og effektivitet. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om dette er tilfældet for så vidt angår den proceduremæssige ordning, der er indført i den pågældende medlemsstat.

Den pågældende medlemsstats eventuelle erstatningsansvar

Indlæg for Domstolen

79 Samuel Evans har gjort gældende, at betingelserne for, at Det Forenede Kongerige ifalder ansvar på grund af manglende gennemførelse af andet direktiv, er opfyldt.

Det resultat, som direktivet søger at opnå, indebærer klart, at der tillægges rettigheder til private, herunder personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller uforsikrede køretøjer, hvilken kategori sagsøgeren tilhører. Indholdet af denne rettighed, dvs. retten til at få erstatning fra et godkendt organ, kan udledes på grundlag af direktivets bestemmelser. Domstolen skal ikke vurdere spørgsmålet om årsagssammenhæng, idet det tilkommer den nationale domstol at foretage denne vurdering. Endelig er tilsidesættelsen tilstrækkeligt kvalificeret, idet Det Forenede Kongerige har undladt at træffe alle foranstaltninger med henblik på at gennemføre direktivet.

80 Det Forenede Kongeriges regering har gjort gældende, at de to første påståede tilsidesættelser, dvs. den manglende fastsættelse af bestemmelser om tilkendelse af renter og godtgørelse for omkostninger afholdt i forbindelse med anmodningen om erstatning, er mildest talt tvivlsomme. På samme måde kunne Det Forenede Kongerige med rimelighed antage, at den proceduremæssige ordning, der er indført, opfylder betingelserne om en effektiv domstolskontrol. Endelig har den påståede tilsidesættelse, der skulle følge af en fejlagtig godkendelse af det organ, der har til opgave at udbetale erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte køretøjer, selv hvis en sådan tilsidesættelse måtte antages at foreligge, under alle omstændigheder ikke påført Samuel Evans et tab.

81 Kommissionen har anført, at det tilkommer den nationale domstol at vurdere, om der i det foreliggende tilfælde foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten. I denne forbindelse har Kommissionen imidlertid understreget, at begreberne rente og omkostninger i forbindelse med anmodningen om erstatning ikke er nævnt i andet direktiv, at der ikke findes retspraksis herom, og at Kommissionen aldrig tidligere har rejst spørgsmålet i relation til gennemførelsen af andet direktiv. Kommissionen har tilføjet, at spørgsmålet om, hvorvidt den ordning, der er indført i Det Forenede Kongerige, er forenelig med kravet om adgang til domstolene, kræver yderligere præciseringer.

Domstolens svar

82 Det følger af fast retspraksis, at der af selve traktatens system følger et princip om, at en medlemsstat er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten (jf. bl.a. dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 35, af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 31, og af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 26).

83 Hvad angår betingelserne for, at en medlemsstat er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der kan tilregnes medlemsstaten, fremgår det af Domstolens praksis, at tre betingelser skal være opfyldt: Bestemmelsen, der er tilsidesat, skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder, tilsidesættelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, og der skal være en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, som påhviler staten, og de skadelidtes tab (Haim-dommen, præmis 36).

84 Hvis det efter den vurdering, som den forelæggende ret skal foretage i overensstemmelse med de angivelser, som Domstolen har givet, må lægges til grund, at den erstatningsordning, der er indført i Det Forenede Kongerige, indebærer, at der er begået en eller flere fejl i forbindelse med gennemførelsen, tilkommer det således den forelæggende ret at fastslå, om denne eller disse fejl har forvoldt Samuel Evans et tab.

85 Hvis dette er tilfældet, skal det herefter vurderes, om tilsidesættelsen af den pligt til at gennemføre andet direktiv, der påhviler Det Forenede Kongerige, er tilstrækkeligt kvalificeret.

86 Herved skal der tages hensyn til alle de momenter, der kendetegner den konkrete sag. Disse momenter er bl.a.: hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, om overtrædelsen er begået, eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en fællesskabsinstitutions holdning kan have været medvirkende til vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten (Haim-dommen, præmis 43).

87 Hvad angår anvendelsen af disse kriterier er det i princippet de nationale retter, der skal anvende dem i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor (Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 55-58).

88 Det skal således fastslås, at det tilkommer den forelæggende ret, såfremt vurderingen af den indførte erstatningsordning viser, at der er begået fejl i forbindelse med gennemførelsen af andet direktiv, eller hvis denne fejl har påført Samuel Evans et tab, at vurdere, om den konstaterede tilsidesættelse af gennemførelsespligten er tilstrækkeligt kvalificeret.

Sagens omkostninger

89 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, ved kendelse af 17. maj 2000, for ret:

1) Artikel 1, stk. 4, i Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, skal fortolkes således, at:

— Et organ kan anses for godkendt af en medlemsstat i denne bestemmelses forstand, når organets pligt til at udbetale erstatning til personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, følger af en overenskomst indgået mellem dette organ og en offentlig myndighed i medlemsstaten, på den betingelse, at overenskomsten fortolkes og anvendes således, at nævnte organ har pligt til at udbetale den erstatning til skadelidte personer, som direktiv 84/5 garanterer dem, og således, at det er muligt for de skadelidte direkte at henvende sig til dette organ.

— Processuelle bestemmelser som dem, der er indført i Det Forenede Kongerige, er tilstrækkelige til at sikre den beskyttelse, som personer, der har lidt skade ved uheld forvoldt af ukendte eller utilstrækkeligt forsikrede køretøjer, har ret til i medfør af direktiv 84/5.

— Den erstatning, der tilkendes for skade forvoldt af et ukendt eller utilstrækkeligt forsikret køretøj, der udbetales af det hertil godkendte organ, skal tage hensyn til den tid, der er forløbet indtil den faktiske udbetaling af det tilkendte beløb, med henblik på at sikre, at skadelidte får en tilstrækkelig erstatning. Det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte regler herom.

— Den erstatning, der tilkendes for skade forvoldt af et ukendt eller utilstrækkeligt forsikret køretøj, der udbetales af et hertil godkendt organ, skal alene omfatte godtgørelse for omkostninger afholdt af skadelidte med henblik på behandlingen af deres anmodning om erstatning, hvis denne godtgørelse er nødvendig for beskyttelsen af de rettigheder, som skadelidte er tillagt i medfør af direktiv 84/5 under iagttagelse af principperne om ækvivalens og effektivitet. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om dette er tilfældet for så vidt angår den proceduremæssige ordning, der er indført i den pågældende medlemsstat.

2) Det tilkommer den forelæggende ret, såfremt vurderingen af den indførte erstatningsordning viser, at der er begået fejl i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 84/5, eller hvis denne fejl har påført Samuel Evans et tab, at vurdere, om den konstaterede tilsidesættelse af gennemførelsespligten er tilstrækkeligt kvalificeret.

Jann Edward von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. december 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident