ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

4 december 2003 *

In zaak C-63/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

Samuel Sidney Evans

en

Secretary of State for Environment, Transport and the Regions,

Motor Insurers' Bureau,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn 84/5/EEG van de Raad van 30 december 1983 inzake de

* Procestaal: Engels.

onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (PB L 8, blz. 17),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. A. O. Edward en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— S. Evans, vertegenwoordigd door R. Plender, QC, en D. Broatch, barrister,

— Motor Insurers' Bureau, vertegenwoordigd door D. O'Brien, QC, en F. Randolph, barrister,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door G. Amodeo als gemachtigde, bijgestaan door P. Roth, QC, en H. Davies, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Tufvesson, C. Ladenburger en M. Shotter als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van S. Evans, vertegenwoordigd door R. Plender en D. Broatch; Motor Insurers' Bureau, vertegenwoordigd door D. O'Brien en F. Randolph; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, P. Roth en H. Davies, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Shotter, ter terechtzitting van 11 juli 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 oktober 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 17 mei 2000, ingekomen bij het Hof op 13 februari 2001, heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, krachtens artikel 234 EG vijf prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn 84/5/EEG van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (PB L 8, blz. 17; hierna: „Tweede richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen S. Evans en de Secretary of State for Environment, Transport and the Regions (hierna: „Secretary of State") en het Motor Insurers' Bureau (hierna: „MIB"), naar aanleiding van de vergoeding van de schade die Evans heeft geleden als gevolg van een verkeersongeval waarbij een niet-geïdentificeerd voertuig was betrokken.

Juridisch kader

De communautaire regelgeving

3 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG van de Raad van 24 april 1972 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven en de controle op de verzekering tegen deze aansprakelijkheid (PB L 103, blz. 1; hierna: „Eerste richtlijn"), bepaalt:

„1. Iedere lidstaat treft, onverminderd de toepassing van artikel 4, de nodige maatregelen opdat de wettelijke aansprakelijkheid met betrekking tot de deelneming aan het verkeer van voertuigen die gewoonlijk op zijn grondgebied zijn gestald, door een verzekering is gedekt. De dekking van de schade alsmede de voorwaarden van deze verzekering worden in deze maatregelen vastgesteld."

4 Artikel 1 van de Tweede richtlijn luidt als volgt:

„1. De verzekering bedoeld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 72/166/EEG dient zowel materiële schade als lichamelijk letsel te dekken.

2. Onverminderd eventueel door de lidstaten voorgeschreven hogere dekkingen, eist iedere lidstaat dat de bedragen waarvoor deze verzekering verplicht is, niet lager zijn dan:

— voor lichamelijk letsel, 350 000 Ecu, ingeval er slechts één slachtoffer is; ingeval er verschillende slachtoffers bij één ongeval zijn betrokken, wordt dit bedrag vermenigvuldigd met hun aantal;

— voor materiële schade, 100 000 Ecu per ongeval, ongeacht het aantal slachtoffers.

In plaats van de bovengenoemde minimumbedragen kunnen de lidstaten een minimumbedrag vaststellen van 500 000 Ecu voor lichamelijk letsel ingeval er verschillende slachtoffers zijn bij een zelfde ongeval of een minimumbedrag van 600 000 Ecu per ongeval voor lichamelijk letsel en materiële schade tezamen, ongeacht het aantal slachtoffers of de aard van de schade.

[...]

4. Elke lidstaat stelt een orgaan in of erkent een orgaan dat tot taak heeft materiële schade en lichamelijk letsel, die zijn veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig of een voertuig waarvoor niet aan de in lid 1 bedoelde verzekeringsplicht is voldaan, ten minste binnen de grenzen van de verplichte verzekering te vergoeden. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten aan de tussenkomst van dit orgaan al dan niet een subsidiair karakter te geven, noch aan het recht van de lidstaten om het verhaal te regelen tussen dit orgaan en degene of degenen die aansprakelijk is of zijn voor het ongeval en andere verzekeraars of socialezekerheidsorganen die gehouden zijn het slachtoffer ter zake van het zelfde ongeval te vergoeden.

Het slachtoffer kan zich in ieder geval rechtstreeks tot dit orgaan wenden; het orgaan is verplicht aan de hand van de inlichtingen die het op zijn verzoek van het slachtoffer heeft gekregen, een met redenen omkleed antwoord met betrekking tot zijn tussenkomst te geven.

De lidstaten kunnen evenwel van de tussenkomst door dit orgaan uitsluiten degenen die geheel vrijwillig plaats hebben genomen in het voertuig dat de schade heeft veroorzaakt, wanneer het orgaan kan bewijzen dat zij wisten dat het voertuig niet verzekerd was.

De lidstaten kunnen in geval van materiële schade die door een niet-geïdentificeerd voertuig veroorzaakt werd, de tussenkomst door dit orgaan beperken of uitsluiten.

Ook kunnen zij voor materiële schade die is veroorzaakt door een niet-verzekerd voertuig een franchise toestaan van ten hoogste 500 Ecu, die tegenover het slachtoffer geldend kan worden gemaakt.

Iedere lidstaat past voorts op de tussenkomst van het orgaan zijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toe, onverminderd elke andere regeling die voor de slachtoffers voordeliger is."

De nationale regelgeving

5 In het Verenigd Koninkrijk is artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn omgezet door overeenkomsten tussen de Secretary of State en het MIB.

6 Het MIB is een privaatrechtelijk fonds, waarvan alle verzekeringsmaatschappijen die in het Verenigd Koninkrijk motorrijtuigenverzekeringen aanbieden, lid zijn. De voornaamste taak van het MIB is het toekennen van schadevergoeding aan slachtoffers van ongevallen die zijn veroorzaakt door onverzekerde of niet-geïdentificeerde voertuigen.

7 De schadevergoedingsregeling, die reeds vóór de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap is ingevoerd, berust op twee reeksen overeenkomsten tussen de Secretary of State en het MIB: de Motor Insurers' Bureau (Compensation of Victims of Uninsured Drivers) Agreement (overeenkomst betreffende de schadevergoeding voor slachtoffers van ongevallen veroorzaakt door onverzekerde bestuurders) en de Motor Insurers' Bureau (Compensation of Victims of Untraced Drivers) Agreement (overeenkomst betreffende de schadevergoeding voor slachtoffers van ongevallen veroorzaakt door niet-geïdentificeerde bestuurders; hierna: „overeenkomst").

8 De voor het hoofdgeding relevante bepalingen van de overeenkomst zijn de volgende:

— De overeenkomst is van toepassing op alle gevallen waarin aan het MIB een verzoek om schadevergoeding wordt gedaan wegens het overlijden of het lichamelijk letsel van een persoon als gevolg van het gebruik van een motorvoertuig op een weg in Groot-Brittannië ingeval — mits aan bepaalde, in casu irrelevante, voorwaarden is voldaan — degene die om schadevergoeding verzoekt niemand aansprakelijk kan stellen voor het overlijden of het lichamelijk letsel (clausule 1).

— Wanneer in een geval waarop de overeenkomst van toepassing is, een verzoek bij het MIB wordt ingediend, dient dit orgaan een bedrag uit te keren dat onder dezelfde voorwaarden moet worden vastgesteld als die waaronder een

rechterlijke instantie krachtens de ter zake geldende rechtsvoorschriften het bedrag van de schadevergoeding zou vaststellen dat de aanvrager van de niet-geïdentificeerde aansprakelijke persoon had kunnen vorderen (clausule 3).

— Het MIB dient elk uit hoofde van de overeenkomst bij hem ingediend verzoek om schadevergoeding te onderzoeken en te beslissen, of er al dan geen schadevergoeding moet worden toegekend (clausule 7).

— Het MIB dient de aanvrager een met redenen omklede beslissing met betrekking tot zijn tussenkomst mee te delen. Indien schadevergoeding moet worden toegekend, deelt het de aanvrager mee, welk bedrag het voornemens is uit te keren, onder precisering van de gehanteerde berekeningsmethode. Indien de aanvrager besluit deze schadevergoeding te aanvaarden, is het MIB gehouden hem het overeenkomstige bedrag uit te keren (clausules 9 en 10).

— De aanvrager kan tegen elke beslissing van het MIB beroep instellen bij een arbiter (clausule 11).

— Alvorens beroep in te stellen, kan de aanvrager bij het MIB opmerkingen over diens beslissing maken en zijn verzoek met nader bewijs adstrueren. Het MIB kan deze nieuwe gegevens onderzoeken en moet de aanvrager het resultaat van dit onderzoek en iedere wijziging in zijn beslissing ten gevolge daarvan meedelen (clausule 13).

— In het kader van het beroep beslist de arbiter, of het MIB schadevergoeding uit hoofde van de overeenkomst moet toekennen en zo ja, welk bedrag het de aanvrager dient uit te keren (clausule 16).

— De arbiter wordt gekozen uit een lijst van arbiters, samengesteld uit advocaten van de Kroon (Queen's Counsels) die zijn voorgedragen door de Lord Chancellor of de Lord Advocate (clausule 18).

— De arbiter beslist op het beroep op basis van de hem voorgelegde stukken, ofschoon hij het MIB kan verzoeken nader onderzoek te verrichten; de aanvrager heeft het recht opmerkingen over de resultaten daarvan te maken (clausule 17).

— Partijen dragen hun eigen kosten in verband met de arbitrage (clausule 21). Het MIB betaalt het honorarium van de arbiter, behoudens ingeval deze laatste van oordeel is dat het beroep niet op redelijke gronden is ingediend, in welk laatste geval de arbiter kan beslissen dat zijn honorarium door de aanvrager moet worden betaald (clausule 22).

9 De overeenkomst bevat geen uitdrukkelijke bepaling inzake de toekenning van rente over de toegekende schadevergoeding, noch inzake de vergoeding van de kosten in verband met de procedure voor het MIB.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

10 Op 25 december 1991 werd Evans aangereden door een niet-geïdentificeerd voertuig, waarbij hij lichamelijk letsel opliep.

11 Op 11 juni 1992 diende Evans bij het MIB een verzoek om schadevergoeding uit hoofde van de overeenkomst in.

12 Op 11 januari 1996 stelde het MIB Evans in kennis van zijn beslissing om de schadevergoeding vast te stellen op 50 000 GBP.

13 Evans heeft hiertegen beroep ingesteld.

14 Op 27 augustus 1996 deed de arbiter uitspraak. Volgens hem had Evans in geval van volledige aansprakelijkheid aanspraak kunnen maken op een schadevergoeding van 58 286 GBP, doch wegens zijn eigen nalatigheid moest dit bedrag met 20% worden gekort, zodat het uiteindelijke bedrag aan schadevergoeding 46 629 GBP bedroeg. Gelet op bepaalde bewijsstukken achtte de arbiter Evans bovendien te kwader trouw, reden waarom hij hem tot betaling van zijn honorarium veroordeelde. Hij kende Evans geen rentevergoeding over de toegekende schadevergoeding toe.

15 Het MIB keerde Evans het bedrag van 46 629 GBP uit, vermeerderd met een bedrag van 770 GBP ter vergoeding van de kosten van de raadsman van Evans, een bedrag van 150 GBP ex gratia en BTW.

16 In december 1996 kreeg Evans toestemming om bij de High Court hoger beroep tegen het arbitraal vonnis in te stellen, voorzover daarbij was geweigerd hem de rente te vergoeden. Dit werd afgewezen. In september 1998 wees de Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk) een nieuw hoger beroep van Evans af. In januari 1999 heeft het House of Lords (Verenigd Koninkrijk) geweigerd hem toestemming te verlenen om hoger beroep in te stellen.

17 Op 25 februari 1999 heeft Evans beroep ingesteld tegen de Secretary of State, het ministerie dat belast was met de omzetting van de Eerste en de Tweede richtlijn in het Verenigd Koninkrijk. Evans' betoog komt er in wezen op neer, dat het Verenigd Koninkrijk de Tweede richtlijn op de volgende punten niet of onjuist heeft omgezet:

— de overeenkomst bevat geen enkele bepaling inzake de vergoeding van de rente over de toegekende schadevergoeding;

— de overeenkomst bevat evenmin een bepaling inzake de vergoeding van de kosten die slachtoffers in het kader van de schadevergoedingsprocedure maken;

— slachtoffers hebben onvoldoende toegang tot de rechter, omdat zij slechts bij een arbiter en niet bij een rechterlijke instantie beroep ten aanzien van zowel de feiten als het recht kunnen instellen;

— het Verenigd Koninkrijk heeft niet, zoals de Tweede richtlijn voorschrijft, naar behoren een orgaan erkend dat tot taak heeft, de schade te vergoeden van slachtoffers van niet-geïdentificeerde voertuigen, aangezien de overeenkomst geen rechten schept die deze slachtoffers rechtstreeks jegens het MIB geldend kunnen maken.

18 Evans stelt dat hij als gevolg van deze gebrekkige omzetting van de Tweede richtlijn schade heeft geleden en dat dit een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht oplevert om aanspraak te kunnen maken op schadevergoeding door de Secretary of State.

19 In deze omstandigheden heeft de High Court of Justice besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moet de Tweede richtlijn 84/5/EEG van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven (hierna: ‚Tweede richtlijn motorrijtuigenverzekering'), aldus worden uitgelegd dat:

a) de regeling betreffende de toekenning van schadevergoeding door het krachtens artikel 1, lid 4, ingestelde of erkende orgaan ook moet voorzien in betaling van de rente over de bedragen die wegens het toebrengen van materiële schade of lichamelijk letsel zijn verschuldigd?

b) indien de eerste vraag, sub a, bevestigend wordt beantwoord: vanaf welke datum en op welke basis moet die rente dan worden berekend?

2) Moet artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn motorrijtuigenverzekering aldus worden uitgelegd, dat in omstandigheden waarin het vergoedingsplichtige orgaan zelf gehouden is de schade en het verlies van het slachtoffer te onderzoeken (en de kosten daarvan, daaronder begrepen die van medische en andere rapporten, te dragen):

a) de regeling betreffende de toekenning van schadevergoeding door voornoemd orgaan ook moet voorzien in betaling van de kosten die door een slachtoffer zijn gemaakt in verband met de voorbereiding en indiening van zijn schadevergoedingsaanvraag bij dat orgaan?

b) indien de tweede vraag, sub a, bevestigend wordt beantwoord: op welke basis moeten die kosten worden berekend indien dat orgaan het slachtoffer een aanbod heeft gedaan dat hoger is dan het bedrag dat het uiteindelijk ontvangt, doch door het slachtoffer is afgewezen?

3) Moet artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn motorrijtuigenverzekering aldus worden uitgelegd, dat wanneer over de schadevergoedingsaanvraag van een slachtoffer wordt beslist door een orgaan dat geen rechterlijke instantie is, het slachtoffer daartegen zowel ten aanzien van de feiten als ten aanzien van het recht beroep bij de rechter moet kunnen instellen in plaats van een beroep bij een onafhankelijke arbiter met de volgende belangrijkste kenmerken:

i) het slachtoffer kan zowel ten aanzien van de feiten als van het recht beroep bij de arbiter instellen;

ii) het slachtoffer kan bij het instellen van beroep nieuwe stellingen en nieuw bewijsmateriaal voorleggen aan het vergoedingsplichtig orgaan, naar aanleiding waarvan dit orgaan zijn beslissing kan wijzigen vóór behandeling van het beroep;

iii) het slachtoffer ontvangt tevoren een afschrift van alle stukken die aan de arbiter worden voorgelegd en wordt in de gelegenheid gesteld in reactie daarop alle door hem wenselijk geachte stukken toe te voegen;

iv) de arbiter doet uitspraak zonder mondelinge behandeling, waarbij hij of zij de door het vergoedingsplichtig orgaan uit te keren schadevergoeding vaststelt, en motiveert die uitspraak;

v) indien het slachtoffer daarmee geen genoegen neemt, kan het tegen de uitspraak van de arbiter beroep instellen bij de rechter, doch uitsluitend indien de uitspraak wordt gekenmerkt door ernstige onregelmatigheden dan wel indien hij een rechtsvraag wenst op te werpen (met name de vraag of bepaalde conclusies van de arbiter wel door bewijs zijn onderbouwd en of de arbiter op basis van het beschikbare bewijsmateriaal redelijkerwijs tot bepaalde conclusies heeft kunnen komen); ingeval het beroep een rechtsvraag betreft, moet daarvoor toestemming van de rechter zijn verkregen, welke slechts zal worden verleend indien de uitspraak van de arbiter kennelijk onjuist is en de rechter het in het licht van alle omstandigheden billijk en gerechtvaardigd acht om deze rechtsvraag te beantwoorden.

4) Indien de eerste vraag, sub a, en/of de tweede vraag, sub a, en/of de derde vraag bevestigend worden beantwoord, is dan een orgaan naar behoren door een lidstaat erkend overeenkomstig artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn motorrijtuigenverzekering, wanneer de taak om de schade van slachtoffers te vergoeden enkel op een bestaand orgaan rust krachtens een overeenkomst met het bevoegd gezag van de lidstaat, die in deze opzichten niet in overeenstemming is met de Tweede richtlijn motorrijtuigenverzekering, en:

a) die overeenkomst jegens het bevoegde gezag van de lidstaat een wettelijke verplichting schept om de schade van slachtoffers te vergoeden, welke rechtstreeks afdwingbaar is door het bevoegd gezag en aan die slachtoffers geen rechtstreeks afdwingbaar recht verleent om een vordering tegen dat orgaan in te stellen; wel kan het slachtoffer de rechter verzoeken het bevoegde gezag te gelasten de nakoming van die overeenkomst af te dwingen, indien het daarin te kort schiet;

b) dat orgaan deze verplichting nakomt door schadeclaims van slachtoffers overeenkomstig die overeenkomst in behandeling te nemen en uit te betalen; en

c) de lidstaat te goeder trouw ervan is uitgegaan, dat de bepalingen van die overeenkomst de slachtoffers minstens een even goede bescherming boden als door de Tweede richtlijn motorrijtuigenverzekering wordt vereist?

5) Indien de eerste vraag, sub a, de tweede vraag, sub a, of de derde vraag bevestigend en/of de vierde vraag ontkennend worden beantwoord, levert de gebrekkige omzetting van de Tweede richtlijn motorrijtuigenverzekering op dat punt dan een voldoende ernstige schending door de lidstaat op om op grond van het gemeenschapsrecht tot diens aansprakelijkheid voor de ontstane schade te kunnen concluderen, indien vaststaat dat er schade is veroorzaakt?"

De prejudiciële vragen

20 De gestelde vragen, die gezamenlijk moeten worden beantwoord, werpen een reeks vragen op over de aard van het orgaan dat de lidstaten moeten instellen om de omzetting van de Tweede richtlijn te verzekeren (vierde vraag), de rechtsmiddelen die moeten openstaan voor gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen of voertuigen waarvoor niet aan de verzekeringsplicht is voldaan (hierna: „onvoldoende verzekerde voertuigen", derde en vierde vraag), de noodzaak om te voorzien in betaling van de rente over de door voornoemd orgaan aan de gelaedeerden uitgekeerde bedragen (eerste vraag), de noodzaak om te voorzien in vergoeding van de kosten die door een gelaedeerde zijn gemaakt in verband met de behandeling van zijn schadevergoedingsaanvraag (tweede vraag) en de eventuele aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat wegens onjuiste omzetting van de Tweede richtlijn (vijfde vraag).

Inleidende opmerkingen

21 Allereerst moet de aard worden onderzocht van de regeling die de Tweede richtlijn voorschrijft ten behoeve van gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen.

22 In tegenstelling tot een gelaedeerde wiens schade is veroorzaakt door een geïdentificeerd voertuig, kan de gelaedeerde wiens schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig zijn recht op schadevergoeding doorgaans niet in rechte geldend maken, omdat er geen verweerder kan worden aangewezen.

23 Is het voertuig onvoldoende verzekerd, dan is het indienen van een schadevordering vaak zinloos, ook al slaagt de gelaedeerde erin de dader te identificeren en deze in rechte betrekken, omdat de verweerder niet over de nodige financiële middelen beschikt om de jegens hem gewezen rechterlijke uitspraak ten uitvoer te leggen of zelfs maar de kosten te betalen die in het kader van de gerechtelijke actie zijn gemaakt.

24 In deze context bepaalt artikel 1, lid 4, eerste alinea, van de Tweede richtlijn, dat elke lidstaat een orgaan instelt of erkent dat tot taak heeft materiële schade en lichamelijk letsel die zijn veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onvoldoende verzekerd voertuig, ten minste binnen de grenzen van de verplichte verzekering te vergoeden.

25 De in artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn voorgeschreven verzekeringsplicht dekt, ten minste binnen de grenzen van de door de gemeenschapswetgever vastgestelde minimumdekkingen, de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van voertuigen aanleiding kan geven.

26 Wat de omvang van de verzekeringsplicht betreft, valt in de vijfde overweging van de considerans van de Tweede richtlijn te lezen, dat de bedragen ten belope waarvan de verzekering verplicht is, de slachtoffers in ieder geval een „toereikende schadevergoeding" moeten kunnen waarborgen.

27 Het was dus de bedoeling van de gemeenschapswetgever om gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen, een bescherming te bieden die gelijkwaardig is aan die welke toekomt aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door geïdentificeerde en verzekerde voertuigen.

28 Niettemin moet worden onderstreept dat het ter voldoening aan de eisen van de Tweede richtlijn niet noodzakelijk is dat het orgaan dat tot taak heeft de schadevergoeding toe te kennen, op het punt van de wettelijke aansprakelijkheid op één lijn moet kunnen worden gesteld met een verweerder, zoals de bestuurder van een geïdentificeerd en voldoende verzekerd voertuig.

De aard van het in artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn bedoelde orgaan

Bij het Hof ingediende opmerkingen

29 Volgens Evans is de Tweede richtlijn in het Verenigd Koninkrijk niet met de nodige verbindendheid omgezet om aan het rechtszekerheidsbeginsel te voldoen. Afgezien van het feit dat de in de overeenkomst voorziene schadevergoeding niet op alle punten identiek is aan die waarin deze richtlijn voorziet, moeten

gelaedeerden zich baseren op een overeenkomst waarbij zij zelf geen partij zijn en zich verlaten op een simpele praktijk van het MIB om in rechte niet als argument aan te voeren, dat gelaedeerden geen rechten aan de overeenkomst ontlenen die zij jegens hem kunnen inroepen.

30 Het MIB en de regering van het Verenigd Koninkrijk herinneren eraan, dat het aan de lidstaten staat om de vorm van de maatregelen te kiezen waarmee zij een richtlijn omzetten en dat, wanneer de reeds van kracht zijnde nationale bepalingen in overeenstemming zijn met die van de richtlijn, zij geen wijziging behoeven. Volgens hen stelt de ingevoerde regeling gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen, in staat zich rechtstreeks tot het MIB te wenden.

31 De Commissie lijkt ervan uit te gaan, dat het MIB een erkend orgaan in de zin van artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn is, aangezien het door een overheidsinstantie met het verrichten van de in de Tweede richtlijn bedoelde taak is belast, het niet alleen bevoegd, maar ook verplicht is de schade van gelaedeerden te vergoeden, gelaedeerden het recht hebben zich rechtstreeks tot dit orgaan te wenden en het hun een met redenen omkleed antwoord dient te geven. Ter terechtzitting heeft de Commissie echter betwijfeld of de overeenkomst aldus kan worden uitgelegd en toegepast, dat zij gelaedeerden integraal de rechten waarborgen die deze aan de Tweede richtlijn ontlenen.

Antwoord van het Hof

32 Artikel 1, lid 4, eerste alinea, van de Tweede richtlijn bevat geen bepalingen inzake het juridisch statuut van het orgaan, noch over de wijze van erkenning daarvan. Het laat de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid om aan de tussenkomst van het orgaan al dan niet een subsidiair karakter te geven en stelt hen in staat het verhaal te regelen tussen dit orgaan en degenen die aansprakelijk zijn voor het ongeval en andere verzekeraars of socialezekerheidsorganen die gehouden zijn het slachtoffer ter zake van een zelfde ongeval te vergoeden.

33 De tweede alinea van dezelfde bepaling preciseert echter, dat het slachtoffer van een ongeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onverzekerd voertuig, zich rechtstreeks moet kunnen wenden tot het orgaan dat belast is met de taak hem een schadevergoeding toe te kennen.

34 Dat de verplichting van het betrokken orgaan haar bron vindt in een overeenkomst tussen dit orgaan en een overheidsinstantie, is niet relevant, mits deze overeenkomst aldus wordt uitgelegd en toegepast, dat zij voornoemd orgaan verplicht aan slachtoffers de schadevergoeding toe te kennen die de Tweede richtlijn hun garandeert en hen in staat stelt, rechtstreeks het orgaan aan te spreken dat tot taak heeft hun die schadevergoeding toe te kennen.

35 Wat de vraag betreft of voor de omzetting van de Tweede richtlijn kan worden volstaan met het inschakelen van een reeds bestaand orgaan, zij eraan herinnerd dat de omzetting van een richtlijn weliswaar niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever van elke lidstaat vereist, doch dat het betrokken nationale recht niettemin daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn dient te verzekeren, de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk moet zijn en de begunstigden in staat moeten zijn, kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties (arresten van 23 maart 1995, Commissie/Griekenland, C-365/93, Jurispr. blz. I-499, punt 9, en 10 mei 2001, Commissie/Nederland, C-144/99, Jurispr. blz. I-3541, punt 17).

36 Zoals reeds door het Hof is onderstreept, is deze laatste voorwaarde van bijzonder groot belang wanneer de betrokken richtlijn rechten toekent aan onderdanen van andere lidstaten (reeds aangehaalde arresten Commissie/Griekenland, punt 9, en Commissie/Nederland, punt 18). Dit is het geval ten aanzien van de Tweede richtlijn, die volgens de vijfde overweging van de considerans ervan vooral beoogt de slachtoffers een toereikende schadevergoeding te waarborgen „ongeacht de lidstaat waar het ongeval zich heeft voorgedaan".

37 In deze omstandigheden moet worden geconstateerd, dat een orgaan kan worden geacht door een lidstaat te zijn erkend in de zin van artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn, wanneer de op hem rustende verplichting om slachtoffers van ongevallen veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen een schadevergoeding toe te kennen, haar bron vindt in een overeenkomst tussen dit orgaan en een overheidsinstantie van een lidstaat, mits de overeenkomst aldus wordt uitgelegd en toegepast dat zij voornoemd orgaan verplicht aan slachtoffers de schadevergoeding toe te kennen die de Tweede richtlijn hun garandeert en deze zich rechtstreeks tot dat orgaan kunnen wenden.

De rechtsmiddelen van de gelaedeerde

Bij het Hof ingediende opmerkingen

38 Evans stelt dat de in de overeenkomst voorziene arbitrageprocedure niet strookt met de eisen van het beginsel van een doeltreffende rechterlijke controle, zoals die in de rechtspraak van het Hof zijn ontwikkeld (arrest van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punten 18 en 19), noch met die van een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM"). Het slachtoffer wordt hierdoor namelijk het voordeel van een mondelinge behandeling ontnomen en het kan slechts een rechtsmiddel tegen de arbitragebeslissing aanwenden door aan te voeren dat de arbitrageprocedure door een ernstige onregelmatigheid wordt gekenmerkt, of door een rechtsvraag op te werpen, in welk laatste geval bovendien toestemming voor dit rechtsmiddel moet zijn verleend.

39 Deze procedureregeling is voorts in strijd met het beginsel van gelijke behandeling, op grond waarvan de lidstaten aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, dezelfde rechterlijke bescherming moeten verzekeren als aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door een geïdentificeerd voertuig, welke laatste zich in het Verenigd Koninkrijk rechtstreeks tot de rechter kunnen wenden.

40 Het MIB en de regering van het Verenigd Koninkrijk merken om te beginnen op, dat artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn de lidstaten slechts een minimumvereiste van procedurele aard oplegt, namelijk dat de gelaedeerde wiens schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig zich rechtstreeks moet kunnen wenden tot het orgaan dat tot taak heeft hem een schadevergoeding toe te kennen. Voor het overige verwijst de Tweede richtlijn naar de rechtsstelsels van de lidstaten.

41 De Britse regering brengt naar voren, dat de procedures die zijn vastgesteld ter behandeling van verzoeken om schadevergoeding van gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig, hen de uitoefening van de rechten die zij aan de richtlijn ontlenen, niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken, maar hun juist verschillende graden van bescherming bieden. Het slachtoffer van een ongeval veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig bevindt zich in tal van opzichten in een gunstiger situatie dan het slachtoffer van een ongeval dat is veroorzaakt door een geïdentificeerd doch onverzekerd voertuig, omdat de in het leven geroepen procedure veelal in een snellere en minder kostbare oplossing van het geschil voorziet dan wanneer dit via de gerechtelijke weg geschiedt.

42 Het MIB en de regering van het Verenigd Koninkrijk betogen tevens, dat volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens de vraag of een procedure aan de eisen van artikel 6 EVRM voldoet, moet worden beoordeeld aan de hand van het proces in zijn geheel, met inbegrip van de rol van de appèlrechter (zie EHRM, arrest Bryan v. Verenigd Koninkrijk van 22 november 1995, series A, nr. 335).

43 Naar de mening van de Commissie dienen de lidstaten een doeltreffende rechterlijke bescherming te verzekeren van de rechten die de Tweede richtlijn beoogt toe te kennen aan slachtoffers van letsel veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen. Op grond van haar onderzoek van de in het Verenigd Koninkrijk ingevoerde procedureregeling is zij van oordeel, dat de toepassing van de door het Europees Hof voor de rechten van de mens ontwikkelde criteria mogelijkerwijs een aantal lacunes in de geldende regeling aan het licht zal brengen, met name wat betreft het statuut van de arbiter, het ontbreken van een mondelinge behandeling waar de feiten kunnen worden vastgesteld en de beperkingen van het recht om tegen het arbitraal vonnis in hoger beroep te gaan.

Antwoord van het Hof

44 Artikel 1, lid 4, tweede alinea, van de Tweede richtlijn omvat slechts een procedureel minimumvereiste, namelijk dat gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onverzekerd voertuig, zich rechtstreeks moeten kunnen wenden tot het orgaan dat belast is met de taak hun een schadevergoeding toe te kennen (zie punten 32 tot en met 34 van dit arrest), en dat dit orgaan hun een met redenen omkleed antwoord met betrekking tot zijn tussenkomst dient te geven. Volgens de informatie waarover het Hof beschikt, voldoet clausule 9 aan deze laatste verplichting.

45 Volgens vaste rechtspraak is het bij ontbreken van een desbetreffende gemeenschapsregeling een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procedureregels te geven voor vorderingen die ertoe strekken, de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenen, mits die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (effectiviteitsbeginsel) (zie met name arrest van 21 januari 1999, Upjohn, C-120/97, Jurispr. blz. I-223, punt 32).

46 Wat het effectiviteitsbeginsel betreft, moet ieder geval waarin de vraag rijst of een nationaal procedurevoorschrift de toepassing van het gemeenschapsrecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, worden onderzocht met inaanmerkingneming van de plaats van dit voorschrift in de gehele procedure en van het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure voor de verschillende nationale instanties. Daartoe moet in voorkomend geval rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtsbescherming ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (arrest van 14 december 1995, Van Schijndel en Van Veen, C-430/93 en C-431/93, Jurispr. blz. I-4705, punt 19).

47 Uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt, dat de procedureregeling waarin de overeenkomst voorziet, verschillende fasen kent.

48 Vooraf moet worden opgemerkt, dat het MIB weliswaar geen rechterlijke instantie is, doch dat het niettemin gehouden is het door hem uit te keren bedrag aan schadevergoeding onder dezelfde voorwaarden vast te stellen als die waaronder een rechterlijke instantie krachtens de in het Verenigd Koninkrijk geldende bepalingen het bedrag aan schadevergoeding zou vaststellen dat het slachtoffer had kunnen vorderen van een geïdentificeerde dader.

49 De verschillende controlemechanismen waarin de overeenkomst voorziet, bieden het slachtoffer in de eerste plaats de mogelijkheid, om een heroverweging van de beslissing van het MIB te verzoeken. Dit verzoek dient echter te worden ingediend bij het MIB, dat zelf beslist of zijn beslissing al dan geen wijziging behoeft.

50 In de tweede plaats kan het slachtoffer beroep instellen bij een arbiter. Volgens de gegevens waarover het Hof beschikt, wordt de arbiter op zodanige wijze aangewezen dat zijn onafhankelijkheid verzekerd is, en doet hij uitspraak nadat hij de gegevens van het dossier zelf heeft beoordeeld. Dit dossier moet onder meer alle stukken omvatten die de gelaedeerde zelf heeft overgelegd en alle opmerkingen die hij heeft gemaakt in het kader van zijn verzoek om schadevergoeding en zijn eventuele verzoek om heroverweging. De arbiter kan het MIB verzoeken nader onderzoek te verrichten, over de resultaten waarvan het slachtoffer opmerkingen mag maken.

51 In de derde plaats kan het slachtoffer in sommige gevallen, overeenkomstig de algemene arbitrageregels van de Arbitration Acts, hoger beroep tegen het arbitraal vonnis instellen bij de High Court of Justice. Deze mogelijkheid staat het slachtoffer van rechtswege open wanneer het zich beroept op een aan de arbitrageprocedure klevende ernstige onregelmatigheid. Deze mogelijkheid staat

ook open, doch behoeft de toestemming van de High Court, wanneer het slachtoffer zich wil beroepen op schending van een rechtsregel, waaronder ook de vraag valt of een bepaalde conclusie van de arbiter wel door bewijs is onderbouwd en of de arbiter op basis van het beschikbare bewijsmateriaal redelijkerwijs tot een bepaalde conclusie heeft kunnen komen.

52 In de vierde plaats kan het slachtoffer, voorzover het hiervoor toestemming van de bevoegde rechter heeft gekregen, achtereenvolgens nog rechtsmiddelen aanwenden bij de Court of Appeal en het House of Lords.

53 De aldus bij de overeenkomst voorziene procedureregeling biedt het slachtoffer, gelijk de Britse regering heeft opgemerkt, het voordeel van een snellere procedure waarmee minder gerechtelijke kosten zijn gemoeid. Zonder op dit punt te zijn weersproken, heeft deze regering namelijk gesteld, dat het grootste deel van de kosten in verband met het verzoek om schadevergoeding en het vergaren van de relevante bewijsstukken voor rekening komt van het MIB, dat zich in verbinding stelt met alle getuigen van het ongeval, hun verklaringen noteert en zich inspant om alle nuttige bewijsstukken op medisch terrein of van deskundigen op andere gebieden te vergaren.

54 Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden geconstateerd, dat de procedurevoorschriften van het betrokken nationale rechtsstelsel de uitoefening van het recht op schadevergoeding dat gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onvoldoende verzekerd voertuig aan de Tweede richtlijn ontlenen, in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken, zodat zij het in de punten 45 en 46 van dit arrest genoemde effectiviteitsbeginsel in acht nemen.

55 Gelet ook op het door de Tweede richtlijn nagestreefde doel dat, zoals in de punten 21 tot en met 28 van dit arrest is uiteengezet, erin bestaat slachtoffers een eenvoudige regeling ter vergoeding van hun schade te bieden, garanderen de in de Britse procedureregeling voorziene controlemechanismen en de praktische voor-

delen van deze regeling, cumulatief bezien, aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen een beschermingsniveau dat overeenkomt met dat van voornoemde richtlijn.

56 Niettemin moet worden onderstreept, dat de ingevoerde procedureregeling dient te garanderen, dat de gelaedeerden zowel ten overstaan van het MIB als tegenover de arbiter worden geïnformeerd over elk gegeven dat ten nadele van hen bij de beoordeling kan worden betrokken en dat zij de mogelijkheid hebben daarover opmerkingen te maken.

57 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan, of in casu aan deze voorwaarden is voldaan.

58 Onder dit voorbehoud moet worden geconstateerd, dat procedurevoorschriften zoals die ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk volstaan om de bescherming te garanderen die op basis van de Tweede richtlijn toekomt aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen.

De betaling van rente over de uitgekeerde schadevergoeding

Bij het Hof ingediende opmerkingen

59 Volgens Evans volgt uit een letterlijke uitlegging van de artikelen 1, leden 1 en 4, en 3, lid 1, van de Tweede richtlijn, dat gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen op gelijke wijze moeten worden behandeld als gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door geïdentificeerde en verzekerde

voertuigen. Overigens zou dit, indien de Tweede richtlijn het niet voorschreef, uit het algemene beginsel van gelijke behandeling voortvloeien. In het Verenigd Koninkrijk wordt dit vereiste niet in acht genomen. Anders dan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door geïdentificeerde en verzekerde voertuigen, krijgen gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen geen schadevergoeding die tevens een rentevergoeding omvat.

60 Met een beroep op het arrest van 2 augustus 1993, Marshall (C-271/91, Jurispr. blz. I-4367, punt 31), waarin het Hof naar aanleiding van een discriminerend ontslag heeft geoordeeld, dat de toekenning van rente als een wezenlijk bestanddeel van een schadeloosstelling moet worden beschouwd, meent Evans dat dit beginsel ook moet gelden voor de schadevergoeding die krachtens de Tweede richtlijn moet worden uitbetaald aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen.

61 Het MIB verklaart om te beginnen, dat naar Engels recht de schade door rechtscolleges wordt begroot op de datum van uitspraak, waarbij rekening wordt gehouden met de monetaire fluctuaties die zich tot die datum hebben voorgedaan. Ingevolge Section 35 A van de Supreme Court Act van 1981 hebben rechtscolleges weliswaar de bevoegdheid gekregen om onder bepaalde voorwaarden rente over schadeclaims te vergoeden, doch deze bevoegdheid kan slechts worden uitgeoefend in het kader van gerechtelijke procedures.

62 Het MIB en de regering van het Verenigd Koninkrijk betogen, dat de twee betrokken richtlijnen ten doel hebben specifieke minimumgaranties te bieden en dat zij niet de wetgevingen van de lidstaten beogen te harmoniseren. Geen van beide richtlijnen laat zich uit over de financiële bestanddelen waaruit de schadevergoeding moet bestaan, noch vereisen zij dat gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen op gelijke wijze worden behandeld als gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door geïdentificeerde voertuigen.

63 Het MIB en de regering van het Verenigd Koninkrijk betwisten voorts het bestaan van een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht volgens hetwelk de verplichting om een bedrag aan schadevergoeding uit hoofde van het gemeenschapsrecht te betalen, noodzakelijkerwijs de verplichting inhoudt om ook de rente daarover te vergoeden.

64 De Commissie wijst erop, dat zowel in de Eerste als in de Tweede richtlijn een uitdrukkelijke bepaling ontbreekt die de lidstaten verplicht om het orgaan dat tot taak heeft gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd voertuig een schadevergoeding toe te kennen, voor te schrijven dat het daarover ook de rente vergoedt. Op basis van een teleologische uitlegging van deze richtlijn en gelet op de rechtspraak van het Hof inzake buiten-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap (arresten van 4 oktober 1979, Ireks-Arkady/Raad en Commissie, 238/78, Jurispr. blz. I-2955, punt 20, en 3 februari 1994, Grifoni/EGA, C-308/87, Jurispr. blz. I-341, punt 40) en inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen (arrest Marshall, reeds aangehaald, punt 31), neigt zij tot het standpunt dat de toekenning van rente overeenkomstig de toepasselijke nationale regels moet worden beschouwd als een wezenlijk bestanddeel van de in artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn bedoelde schadevergoeding.

Antwoord van het Hof

65 Allereerst moet worden opgemerkt, dat de Tweede richtlijn geen bepalingen bevat inzake de vergoeding van vertragingsrente over bedragen die zijn uitgekeerd ter vergoeding van schade die is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen.

66 Volgens artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn moet het orgaan dat tot taak heeft deze schade te vergoeden, dit ten minste doen binnen de grenzen van de verzekeringsplicht, zodat aan de slachtoffers een toereikende schadevergoeding wordt gewaarborgd.

67 De vergoeding van schade strekt ertoe, het vermogen van het slachtoffer zoveel mogelijk in de toestand van vóór het ongeval te herstellen (arrest Grifoni/EGA, reeds aangehaald, punt 40).

68 Bijgevolg kan bij de vergoeding van schade geen enkel aspect waardoor de waarde van de schadevergoeding feitelijk kan afnemen, zoals het tijdsverloop, buiten beschouwing blijven (zie in die zin arrest Marshall, reeds aangehaald, punt 31).

69 Bij gebreke van een communautaire regeling is het de taak van de lidstaten om voorschriften op de door de Tweede richtlijn bestreken gebieden vast te stellen, met name voorschriften ten aanzien van de inaanmerkingneming van het tijdsverloop en ten aanzien van de afbakening van de in aanmerking te nemen periode, teneinde aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen, de door voornoemde richtlijn beoogde toereikende schadevergoeding te waarborgen.

70 Het staat de lidstaten op dit punt vrij, te kiezen tussen enerzijds toekenning van rente en anderzijds betaling van een forfaitair schadevergoedingsbedrag dat rekening houdt met het tijdsverloop, teneinde het verlies te compenseren dat slachtoffers door het tijdsverloop hebben geleden.

71 Mitsdien moet worden vastgesteld dat artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat bij de vergoeding van schade die is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onvoldoende verzekerd voertuig en die door het daartoe erkende orgaan wordt uitgekeerd, rekening moet worden gehouden met het tijdsverloop tot het moment van daadwerkelijke betaling van de toegekende bedragen, teneinde slachtoffers een toereikende schadevergoeding te waarborgen. Het is de taak van de lidstaten om de daarvoor geldende regels vast te stellen.

De vergoeding van de in verband met het verzoek om schadevergoeding gemaakte kosten

Bij het Hof ingediende opmerkingen

72 Evans betoogt dat de vergoeding van de kosten die in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding zijn gemaakt, een wezenlijk bestanddeel van het recht op schadevergoeding vormt. Hij beroept zich voorts op de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, volgens welke het EVRM tot doel heeft, concrete en werkelijke rechten te beschermen (zie EHRM, arrest Airey v. Ierland van 9 oktober 1979, series A, nr. 32, § 24).

73 De andere partijen die opmerkingen hebben ingediend, herhalen mutatis mutandis de overwegingen die zij in het kader van de eerste vraag over de toekenning van rente als bestanddeel van het recht op schadevergoeding hebben uiteengezet (zie punten 60 tot en met 63 van dit arrest).

Antwoord van het Hof

74 Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat de Tweede richtlijn geen bepalingen bevat inzake de vergoeding van de kosten die gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen, hebben gemaakt in het kader van hun verzoek aan het orgaan dat tot taak heeft hun een schadevergoeding toe te kennen.

75 Volgens de opvatting die door het merendeel van de lidstaten wordt gedeeld, is de vraag betreffende de vergoeding van de kosten die in het kader van een schadevergoedingsprocedure zijn gemaakt, een vraag van procedurele aard.

76 Zoals in punt 45 van dit arrest in herinnering is geroepen, is het bij gebreke van een gemeenschapsregeling ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de procedureregels te geven voor vorderingen die ertoe strekken, de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenen, met inachtneming van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het effectiviteitsbeginsel.

77 Het is de taak van de verwijzende rechter om na te gaan, of de in het Verenigd Koninkrijk ingevoerde procedureregeling deze beginselen eerbiedigt. In het bijzonder dient hij te bepalen of het, gezien de zwakkere positie waarin slachtoffers ten opzichte van het MIB verkeren en gelet op de voorwaarden waaronder zij opmerkingen kunnen maken over gegevens die ten nadele van hen bij de beoordeling kunnen worden betrokken, redelijk, ja zelfs noodzakelijk, is dat zij rechtsbijstand genieten.

78 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de vergoeding van schade die is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onvoldoende verzekerd voertuig en die door het daartoe erkende orgaan wordt uitgekeerd, alleen dan tevens de kosten moet omvatten die slachtoffers in verband met de behandeling van hun verzoek om schadevergoeding hebben gemaakt, wanneer zulks noodzakelijk is om de rechten die deze slachtoffers aan de Tweede richtlijn ontlenen, met inachtneming van de beginselen van gelijkwaardigheid en effectiviteit te beschermen. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen, of zulks het geval is ten aanzien van de in de betrokken lidstaat ingevoerde procedureregeling.

De eventuele aansprakelijkheid van de betrokken lidstaat

Bij het Hof ingediende opmerkingen

79 Evans betoogt dat in casu is voldaan aan de voorwaarden om het Verenigd Koninkrijk wegens niet-omzetting van de Tweede richtlijn aansprakelijk te

kunnen stellen. Het door de richtlijn voorgeschreven resultaat omvat duidelijk de toekenning van een recht aan particulieren die het slachtoffer zijn van door niet-geïdentificeerde of onverzekerde voertuigen veroorzaakte ongevallen, tot welke categorie ook verzoeker behoort. De inhoud van dit recht, namelijk het ontvangen van schadevergoeding van een erkend orgaan, kan worden vastgesteld aan de hand van de bepalingen van de richtlijn. Het staat niet aan het Hof de causaliteitsvraag te onderzoeken, daar de beoordeling daarvan aan de nationale rechter is voorbehouden. Tot slot is de schending voldoende gekwalificeerd, aangezien het Verenigd Koninkrijk geen enkele maatregel ter omzetting van de richtlijn heeft vastgesteld.

80 Voor de regering van het Verenigd Koninkrijk werpen de eerste twee gestelde inbreuken, te weten het ontbreken van bepalingen inzake de toekenning van rente en inzake de vergoeding van de kosten die in verband met de schadevordering zijn gemaakt, op zijn minst vragen op. Verder mocht het Verenigd Koninkrijk redelijkerwijs oordelen, dat de ingevoerde procedureregeling voldeed aan het vereiste van een doeltreffende rechterlijke bescherming. Wat ten slotte de gestelde inbreuk betreft, die erin bestaat dat het orgaan belast met de toekenning van schadevergoeding aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde voertuigen, niet naar behoren is erkend, voert de Britse regering aan dat dit, voorzover al aangetoond, Evans hoe dan ook geen schade heeft berokkend.

81 De Commissie acht het de taak van de nationale rechter om vast te stellen, of in casu sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht. Zij onderstreept echter, dat de begrippen rente en kosten in verband met de schadevordering als zodanig niet in de Tweede richtlijn worden genoemd, dat hierover geen rechtspraak bestaat en dat zij deze begrippen nooit heeft gehanteerd in het kader van de omzetting van de Tweede richtlijn. Zij voegt hieraan toe, dat beantwoording van de vraag of de in het Verenigd Koninkrijk ingevoerde regeling verenigbaar is met het recht op toegang tot de rechter, nadere informatie vereist.

Antwoord van het Hof

82 Volgens vaste rechtspraak is het beginsel dat een lidstaat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hem kunnen worden toegerekend, inherent aan het systeem van het Verdrag (zie met name arresten van 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357, punt 35; 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 31, en 4 juli 2000, Haim, C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punt 26).

83 Volgens de rechtspraak van het Hof moet een lidstaat de schade vergoeden die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die aan hem kunnen worden toegerekend, wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: de geschonden rechtsregel strekt ertoe particulieren rechten toe te kennen, er is sprake van een voldoende gekwalificeerde schending en er bestaat een rechtstreeks causaal verband tussen deze schending van de op de staat rustende verplichting en de door de betrokkenen geleden schade (arrest Haim, reeds aangehaald, punt 36).

84 Gesteld dat het onderzoek dat de verwijzende rechter op basis van de door het Hof verschafte aanwijzingen moet verrichten, aan het licht brengt dat de in het Verenigd Koninkrijk ingevoerde schadevergoedingsregeling een of meer omzettingsgebreken vertoont, is het dus de taak van de nationale rechter om vast te stellen of Evans als gevolg daarvan schade heeft geleden.

85 Indien zulks het geval is, moet vervolgens worden vastgesteld of de schending van de op het Verenigd Koninkrijk rustende verplichting tot omzetting van de Tweede richtlijn voldoende gekwalificeerd is.

86 Daarbij moet rekening worden gehouden met alle elementen die de situatie kenmerken. Die elementen zijn onder meer de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel, de vraag of al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt, de vraag of een eventuele onjuiste rechtsopvatting al dan niet verschoonbaar is, en de omstandigheid dat de handelwijze van een gemeenschapsinstelling heeft kunnen bijdragen tot de vaststelling of de instandhouding van met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregelen of praktijken (arrest Haim, reeds aangehaald, punt 43).

87 De toepassing van deze criteria moet in beginsel geschieden door de nationale rechterlijke instanties, overeenkomstig de door het Hof voor deze toepassing verstrekte richtsnoeren (arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, punten 55-58).

88 Bijgevolg moet worden geconstateerd dat, indien het onderzoek van de ingevoerde schadevergoedingsregeling een gebrekkige omzetting van de Tweede richtlijn aan het licht brengt en Evans als gevolg daarvan schade heeft geleden, het de taak van de nationale rechter is om te bepalen of de vastgestelde schending van de omzettingsverplichting voldoende gekwalificeerd is.

Kosten

89 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, bij beschikking van 17 mei 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Artikel 1, lid 4, van de Tweede richtlijn 84/5/EEG van de Raad van 30 december 1983 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende de verzekering tegen de wettelijke aansprakelijkheid waartoe de deelneming aan het verkeer van motorrijtuigen aanleiding kan geven, moet als volgt worden uitgelegd:

— Een orgaan kan worden geacht door een lidstaat te zijn erkend in de zin van deze bepaling, wanneer de op hem rustende verplichting om slachtoffers van ongevallen veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen een schadevergoeding toe te kennen, haar bron vindt in een overeenkomst tussen dit orgaan en een overheidsinstantie van een lidstaat, mits de overeenkomst aldus wordt uitgelegd en toegepast dat zij voornoemd orgaan verplicht, slachtoffers de schadevergoeding toe te kennen die richtlijn 84/5 hun garandeert en deze zich rechtstreeks tot dat orgaan kunnen wenden.

— Procedurevoorschriften zoals die ingevoerd in het Verenigd Koninkrijk volstaan om de bescherming te garanderen die op basis van richtlijn 84/5 toekomt aan gelaedeerden wier schade is veroorzaakt door niet-geïdentificeerde of onvoldoende verzekerde voertuigen.

— Bij de vergoeding van schade die is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onvoldoende verzekerd voertuig en die door het daartoe erkende orgaan wordt uitgekeerd, moet rekening worden gehouden met het tijdsverloop tot het moment van daadwerkelijke betaling van de toegekende bedragen, teneinde slachtoffers een toereikende schadevergoeding te waarborgen. Het is de taak van de lidstaten om de daarvoor geldende regels vast te stellen.

— De vergoeding van schade die is veroorzaakt door een niet-geïdentificeerd of onvoldoende verzekerd voertuig en die door het daartoe erkende orgaan wordt uitgekeerd, moet alleen dan tevens de kosten omvatten die slachtoffers in verband met de behandeling van hun verzoek om schadevergoeding hebben gemaakt, wanneer zulks noodzakelijk is om de rechten die deze slachtoffers aan richtlijn 84/5 ontlenen, met inachtneming van de beginselen van gelijkwaardigheid en effectiviteit te beschermen. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen, of zulks het geval is ten aanzien van de in de betrokken lidstaat ingevoerde procedureregeling.

2) Indien het onderzoek van de ingevoerde schadevergoedingsregeling een gebrekkige omzetting van richtlijn 84/5 aan het licht brengt en de verzoeker als gevolg daarvan schade heeft geleden, is het de taak van de verwijzende rechter om te bepalen of de vastgestelde schending van de omzettingsverplichting voldoende gekwalificeerd is.

Jann Edward von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 december 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris