RETSMØDERAPPORT
i sag 152/83 *

I — De relevante retsregler og de faktiske omstændigheder i hovedsagen

A — *De relevante retsregler*

1. Den 17. december 1953 undertegnedes den privatretlige overenskomst »standardoverenskomsten mellem bureauer« om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, hvorved der blev indført en ordning udarbejdet af forsikringsgiverne med hovedvægten på praktiske hensyn. Ordningen er også kendt som »grønt kort-ordningen« på grundlag af et standardiseret grønt forsikringskort. Denne samarbejdsordning går ud på, at hvert nationalt centralt bureau, som er en sammenslutning af alle eller de fleste forsikringsselskaber, forpligter sig til dels i sit eget land at udrede erstatning for skader forårsaget af køretøjer, som er indregistreret i de øvrige medlemslande, og som er ledsaget af det grønne kort, og dels til at godtgøre udgifterne for de udenlandske bureauer, som har betalt skader forvoldt af køretøjer forsikret i dets eget land. Hele grundlaget for ordningens funktion var den fysiske eksistens af det grønne kort, som blev kontrolleret ved grænsen. En detaljeret fremstilling af ordningen findes i sagsfremstillingen i Domstolens dom i sag 90/76, Van Ameyde mod UCI (Sml. 1977 s. 1091).

2. Overenskomstens artikel 13 bestemmer følgende:

»... enhver tvist mellem bureauerne vedrørende overenskomstens fortolkning og retsvirkninger henvises til voldgift, tilrettelagt efter en procedure, der fastsættes af bureauernes råd.

Voldgiftsmændenes afgørelse er endelig og bindende for bureauerne.

Enhver afgørelse fra voldgiftsmændene om et spørgsmål, som er forelagt dem, meddeles alle bureauerne...«

3. Rådets direktiv 72/166 af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse (EFT 1972 II, s. 345) har til formål yderligere at lette persontrafikken mellem medlemsstaterne. Ved direktivet er der indført en ordning, hvis vigtigste karaktertræk, som er fremstillet i de tre sidste betragtninger, kan sammenfattes således:

a) indførelse i medlemsstaternes af en obligatorisk ansvarsforsikring for motorkøretøjer, og følgelig

b) en formodning for, at alle EF-motorkøretøjer, der kører på Fællesskabets område, er forsikret, samt

c) afskaffelse af kontrollen med det grønne kort for køretøjer, der er hjemmehørende i én medlemsstat, og som kører ind på en anden medlemsstats område;

d) denne ordning kunne kun fungere, såfremt hvert nationalt bureau, via en aftale mellem de seks nationale forsikringsbureauer, på de i hjemstatens lovgivning

* Processprog: Fransk.

fastsatte betingelser garanterede dækning af skader, der gav ret til erstatning, og som var forvoldt på hjemstatsterritoriet af et af disse køretøjer, uanset om forsikring forelå; hvert nationalt bureau havde adgang til regres mod den ansvarlige eller dennes forsikringsgiver.

4. Med hensyn til det sidstnævnte krav bestemmer direktivets artikel 2, stk. 2, følgende:

»For køretøjer, der er hjemmehørende på en af medlemsstaternes område, træder dette direktivs bestemmelser med undtagelse af artiklerne 3 og 4 i kraft:

— når der mellem de seks nationale forsikringsbureauer er truffet en overenskomst, hvorefter hvert nationalt bureau forpligter sig til i overensstemmelse med det pågældende lands regler om lovpligtig ansvarsforsikring at behandle de skadestilfælde, der forekommer på landets område forårsaget af forsikrede eller uforsikrede køretøjer, der hører hjemme i en af de andre medlemsstater;

— fra det af Kommissionen bestemte tidspunkt, efter at den i snævert samarbejde med medlemsstaterne har fastslået, at der er truffet en sådan overenskomst;

— for denne overenskomsts gyldighedsperiode.«

5. Den 19. december 1972 blev direktivet ændret ved Rådets direktiv 72/430 (EFT L 291, s. 162), men kun med hensyn til antallet af de medlemsstater, direktivet var rettet til, efter Fællesskabets første udvidelse.

6. På baggrund af det første direktiv indgik de nationale bureauer i fællesskabslandene samt i Schweiz og Liechtenstein den 16. oktober 1972 en supplerende overenskomst til den nævnte overenskomst af 1953, som trådte i kraft »på den dato, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, andet led, i Rådet for De Europæiske Fællesskabers direktiv...«, dvs. på den af Kommissionen fastsatte dato. Overenskomstens artikel 1, litra c), bestemmer, at de kontraherende parter tager udgangspunkt i direktivet. Artikel 2 henviser til begrebet »hjemmehørende« og definerer det.

7. Denne artikels litra d) bestemmer følgende:

»enhver tvist mellem bureauerne om fortolkningen af begrebet hjemmehørende, som ikke er defineret i det foregående, henvises til en voldgiftsret på tre medlemmer...«

og litra e), bestemmer, at

»de således udpegede voldgiftsmænd træffer flertalsafgørelse som sidste instans og uden mulighed for appel«.

8. Artikel 3 bestemmer i øvrigt, at

»denne overenskomst ændrer ifølge sit indhold de aftaler, der består i form af standardoverenskomsten mellem bureauerne...«

9. I henhold til artikel 2, stk. 2, andet led, i direktiv 72/166 konstaterede Kommissionen, at den overenskomst, der var indgået den 16. oktober 1972 mellem de nationale bureauer, opfyldte betingelserne i dette stykkes første led, og fremsatte den 15. maj 1973 henstilling 73/185 (EFT L 194, s. 13), hvorved den fastsatte 1. juli 1973 som den dato, fra hvilken de oprindelige medlemsstater skulle afholde sig fra at gennemføre en kontrol ved grænsen af ansvarsforsikringen

for køretøjer, der var hjemmehørende på en anden medlemsstats europæiske område.

10. Efter Fællesskabets første udvidelse fastsatte Kommissionen ved beslutning 74/166 af 6. februar 1974 (EFT L 87, s. 13) datoen for afskaffelse af kontrollen med forsikringen til den 15. maj 1974. Denne beslutnings ordlyd er identisk med ordlyden af den nævnte henstilling.

11. Efter at en række tredjelande og østlande senere havde tilsluttet sig den ovennævnte ordning ved indgåelse af nye supplerende aftaler mellem de nationale bureauer, fortsatte Kommissionen med at træffe beslutninger med samme hjemmel og med samme ordlyd som den første henstilling, og den fastsatte hver gang den dato, for hvilken medlemsstaterne skulle afholde sig fra at kontrollere ansvarsforsikringen for køretøjer, der var hjemmehørende på de pågældende landes område. Det kan nævnes, at den supplerende overenskomst af 12. december 1973 er bilag til Kommissionens beslutning 74/167 af 6. februar 1974 (EFT L 87, s. 14).

B — *Retsforhandlingerne i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål*

12. Den 22. august 1973 blev Demouche, der er fransk statsborger, kvæstet i Neuf-Brisach (Frankrig) af en bil indregistreret i Tyskland, som var forsikret hos selskabet »Allianz« (München), og hvis fører ikke havde kørekort. Ved dom af 25. januar 1978 dømte Kriminalafdelingen ved tribunal de grande instance de Colmar føreren (som i mellemtiden er afgået ved døden) til at betale Demouche erstatning stor 34 175,79 FF med lovbestemte renter for den lidte personskade. Dommen blev tillige afsagt over for Fonds de garantie automobile, en institution, som påtager sig at betale erstatningen til skadelidte ved automobiluheld, når denne erstatning ikke skal udredes af det centrale bureau.

13. Da Fonds de garantie automobile nægtede at betale Demouche erstatning, anlagde han sag mod den med krav om betaling af det skyldige beløb. Fonds de garantie automobile påberåbte sig artikel R 420-1 i den franske code des assurances, og tribunal de grande instance opfordrede ved dom af 19. maj 1982 Demouche til at adcitere Bureau central français.

14. Ved processkrift af 25. maj 1982 adciterede Demouche Bureau central français, som på sin side adciterede forsikringsselskabet »Allianz« og det tyske centrale bureau »HUK-Verband«.

15. Ved dom afsagt den 6. juli 1983 dømte tribunal de grande instance de Colmar Bureau central français til at betale Demouche erstatning på grundlag af en fortolkning af direktiv 72/166.

16. Det tyske centrale bureau »HUK-Verband« gjorde gældende, at tribunal de grande instance de Colmar savnede kompetence, og påberåbte sig herved voldgiftsklausulen i artikel 13 i overenskomsten mellem bureauerne af 17. december 1953, hvorefter »enhver tvist mellem bureauerne vedrørende overenskomstens fortolkning og retsvirkninger henvises til voldgift...«. Bureau central français anførte, at denne klausul er blevet ændret ved den supplerende overenskomst mellem bureauerne af 16. oktober 1972 [artikel 2, litra c)], som har be-

virket, at anvendelsen af voldgiftsklausulen for fremtiden er begrænset til alene at omfatte det tilfælde, hvor en tvist vedrører fortolkningen af begrebet »hjemmehørende«.

17. Tribunal de grande instance de Colmar, som åbenbart fandt, at der i dette tilfælde var tale om en fortolkning af retsakter, der måtte sidestilles med »retsakter fra Fællesskabets institutioner« i den i EØF-Traktatens artikel 177 forudsatte betydning, udsatte afgørelsen om det adciterede forsikringsselskabs garantiforpligtelse og forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»Har den supplerende overenskomst af 16. oktober 1972 begrænset anvendelsen af den voldgiftsklausul, som ifølge overenskomsten af 17. december 1953 er generel, til det tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem forsikringsbureauerne om fortolkningen af begrebet hjemmehørende?«

18. Forelæggelsesdommen er registreret på Domstolens Justitskontor den 26. juli 1983.

19. Den 16. september 1983 ankede Bureau central français imidlertid denne dom. Da anke i Frankrig har opsættende virkning, udsatte Domstolen ved kendelse af 9. november 1983 behandlingen af den præjudicielle sag. Efter at tribunal de grande instance den 14. januar 1987 havde afsagt kendelse om, at anken var hævet, afsagde Domstolen den 25. februar 1987 kendelse om genoptagelse af behandlingen af den præjudicielle sag.

II — Skriftveksling

1. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 3. oktober 1983 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Jacques Delmoly, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, den 17. oktober 1983 af HUK-Verband ved advokat C. Hootz, Stuttgart, den 19. oktober 1983 af Bureau central français ved advokat L. Funck-Brentano, Paris, den 20. oktober 1983 af Det Forenede Kongeriges regering ved C. P. J. Muttukumaru, Treasury Solicitors Department, som befuldmægtiget, og den 26. oktober 1983 af den danske regering ved juridisk rådgiver Laurids Mikaelsen, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Skriftlige indlæg indgivet for Domstolen

a) *Domstolens kompetence*

3. *Bureau central français* har i det væsentlige anført, at standardoverenskomsten mellem bureauerne af 1953 samt den supplerende overenskomst af 1972 har karakter af en privatretlig aftale, fordi de er indgået mellem privatretligt organiserede institutioner. De har altså ikke karakter af en retsakt fra Fællesskabets institutioner som defineret i EØF-Traktatens artikel 189. Domstolen har kun kompetence til at fortolke de retsakter, der er nævnt i denne artikel, med undtagelse af internationale aftaler.

4. Bureau central français har gjort gældende, at selv om den supplerende overenskomst af 1972 er indgået mellem bureauerne på Kommissionens påbud i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 72/166, og den sup-

plerende overenskomst af 12. december 1973 er blevet offentliggjort som bilag til Kommissionens beslutning 74/167, har betingelserne for iværksættelsen af direktiv 72/166, som er dikteret af eksistensen af overenskomsten af 1953, dog karakter af en undtagelse, da denne iværksættelse var blevet blevet fremskyndet af privatretlige organisationer og ikke af medlemsstaternes myndigheder. Denne exceptionelle fremgangsmåde kan følgelig ikke give den supplerende overenskomst karakter af en fællesskabsretsakt, som er nødvendig, for at Domstolen kan være kompetent.

5. *Det tyske centrale bureau »HUK-Verband«* har erkendt, at standardoverenskomsten mellem bureauerne af 1953 i sin oprindelige form er indgået som en privatretlig aftale mellem nationale sammenslutninger af forsikringsgivere. Men Rådets direktiv 72/166 har gjort denne ordning til et instrument til harmonisering af medlemsstaternes lovgivning, og derfor er ordningen blevet en fællesskabsordning. Direktivet, som har til formål at lette persontrafikken af rejsende mellem medlemsstaterne ved afskaffelse af kontrollen med det »grønne kort« ved grænsepassage, bestemmer, at ikrafttræden er afhængig af, at der indgås en supplerende overenskomst inden for rammerne af standardoverenskomsten mellem bureauerne, og dets bestemmelser — med undtagelse af artiklerne 3 og 4 — er kun gyldige, for så vidt der findes en sådan supplerende overenskomst.

6. Kommissionen konstaterede ved henstilling 73/185, at den nævnte konvention er i overensstemmelse med direktivets principper. Dette blev ligeledes konstateret ved Kommissionens beslutninger 74/166, 74/167 og 75/23 med hensyn til de senere supplerende overenskomster. I øvrigt er den supplerende overenskomst af 12. december 1973 blevet offentliggjort i EF-Tidende som bilag til beslutning 74/167 af 6. februar 1974.

7. Disse overenskomster er baseret på Rådets direktiv 72/166 og de beslutninger, Kommissionen har truffet i forlængelse heraf. Da formålet med direktiv 72/166 ikke ville være blevet nået uden disse overenskomster, er de ikke blot blevet retligt anerkendt og suppleret af Fællesskabet, således som det fremgår af Domstolens dom af 9. juni 1977 i sag 90/76, (Sml. s. 1091, præmis 18), men de er også, ifølge generaladvokatens forslag til afgørelse i samme sag, en bestanddel af fællesskabsbestemmelserne og følgelig af fællesskabslovgivningen i bred forstand. Af denne grund tilkommer det Domstolen at fortolke dem.

8. *Det Forenede Kongeriges regering* har anført, at der ikke ved bestemmelserne i Rådets direktiv 72/166 er indført nogen forpligtelse for de nationale forsikringsbureauer. Bureauernes forpligtelser er fastsat i de supplerende overenskomster, ligesom de tredjelande, der har tilsluttet sig ordningen, har påtaget sig deres forpligtelser ved at tilslutte sig den supplerende overenskomst, som ikke er en retsakt fra en fællesskabsinstitution, men en multilateral aftale, der henhører under privatretten. Fortolkningen af disse overenskomster er følgelig ikke omfattet af EØF-Traktatens artikel 177. Følgelig har den britiske regering konkluderet, at Domstolen bør erklære sig for inkompetent til at besvare det forelagte spørgsmål.

9. Den britiske regering har anført, at dens opfattelse støttes af, at bureauernes råd under sit plenarmøde af 17. oktober 1974 vedtog en resolution, der er optaget i det officielle mødereferat, og som vedrører artikel 2, litra e), i den supplerende overenskomst af 12. december 1973. Uddraget af mødereferatet lyder således:

»Artikel 2, litra e) — Voldgiftsprocedure. Underudvalget havde noteret, at den i den

supplerende overenskomst fastsatte voldgiftsprocedure kun vedrørte fortolkningen af udtrykket hjemmehørende, og det foreslog derfor, at den i standardoverenskomsten fastsatte voldgiftsprocedure blev anvendt i tilfælde af tvist mellem bureauerne, uanset dennes genstand.

Denne anbefaling blev vedtaget.«

De underskrivende bureauer skulle følgelig fortolke og anvende de supplerende overenskomster på dette grundlag.

10. Efter *den danske regerings* opfattelse bevirker den omstændighed, at såvel Rådets direktiv som Kommissionens beslutninger forudsætter, at der findes overenskomster indgået mellem de nationale bureauer, og at de udtrykkeligt henviser hertil, ikke, at disse overenskomster får samme retlige status som institutionernes retsakter. Udstedelse af de nævnte fællesskabsretsakter kan ikke sidestilles med en »ratifikation« eller en »inkorporation« af overenskomsterne mellem bureauerne, som ville gøre disse som sådan til fællesskabsretsinstrumenter. De pågældende fællesskabsretsakter forudsætter som en kendsgerning, at der findes overenskomster, og indfører en bestemt ordning på grundlag af denne kendsgerning. Såfremt de kontraherende parter ophæver overenskomsten, kan direktivet ikke have retsvirkninger, og medlemsstaternes forpligtelse til at afholde sig fra kontrol ved grænsen ville automatisk forsvinde. De overenskomster, der er indgået mellem de nationale bureauer, er altså rent privatretlige aftaler (jfr. herved generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse i sag 90/76, Sml. 1977, s. 1091, 1129).

11. Den danske regering mener, at Domstolen i sag 90/76 ikke har fortolket overenskomsten af 1953 som en fællesskabsretsakt, men den har villet placere den i forhold til EØF-Traktatens artikler 85 og 86. Formuleringen af præmis 18 i den nævnte dom, hvorefter grønt kort-ordningen er »anerkendt og udbygget af fællesskabsreglerne«, genspejler fuldstændigt den danske regerings retsopfattelse, og den danske regering har derfor foreslået Domstolen at afslå at besvare det forelagte spørgsmål.

12. *Kommissionen* mener, at de overenskomster, som ønskes fortolket, er privatretlige aftaler, som ikke kan gøre krav på betegnelsen fællesskabsretsakter. Der er hverken tale om »retsakter fra Fællesskabets institutioner« [artikel 177, litra b)], eller om »vedtægter for organer, der oprettes af Rådet« [artikel 177, litra c)]. Kommissionen har henvist til Domstolens kendelse af 12. marts 1980 i sag 68/80 (Sml. 1980, s. 771), hvorefter »det fremgår af forelæggelsesafgørelsens begrundelse og ordlyd, at det forelagte spørgsmål hverken angår fortolkningen af EØF-Traktaten eller gyldigheden eller fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner«.

13. Kommissionen har overladt det til Domstolens skøn at afgøre, om den er kompetent.

b) *Realiteten*

14. For det tilfælde, at Domstolen skulle erklære sig kompetent, har *Bureau central français* anført, at det præjudicielle spørgsmål rejser problemet om rækkevidden af voldgiftsklausulerne i standardoverenskomsten af 1953 og den supplerende overenskomst af 1972 med henblik på bestemmelserne om automobilansvarsforsikring, således som det fremgår af direktiv 72/166.

15. Da harmoniseringen ligesom omfanget af de garantier, som gives de skadelidte, ikke afhænger af bureauerne (artikel 3, stk. 1, i direktiv 72/166), er disses intervention begrænset til de problemer, der rejses af bestemmelserne om skader forårsaget af køretøjerne. Bureauerne kan følgelig ikke indgå på voldgift vedrørende omfanget af garantien som i øvrigt ufuldstændigt defineret i direktivet, der ikke i sig selv kan gøres til genstand for privatretlig voldgift.

16. Voldgiftsklausulerne i de supplerende overenskomster og i overenskomsten af 1953 finder kun anvendelse i det omfang, hvori en tvist, som forelægges voldgiftsretten, ikke vedrører definitionen af omfanget af forsikringsforpligtelsen, idet denne henhører under de nationale domstoles kompetence, som kan og endog skal forelægge spørgsmålet for Domstolen i henhold til artikel 177.

17. Denne definition rejser problemet om, hvorvidt undtagelserne fra garantien kan gøres gældende, et problem som den forelæggende ret har løst her i sagen, og problemet om, hvem der i sidstnævnte instans skal udrede erstatningen, hvilket den ikke har udtalt sig om på grund af den påberåbte voldgiftsklausul. Det sidste problem hænger nøje sammen med spørgsmålet om definitionen af forsikringspligten og med den med direktivet tilsigtede mekanisme, hvormed det falder uden for anvendelsesområdet for voldgiftsklausulen.

18. Da de nationale bureauer er sammenslutninger uden selskabskapital, og da de handler som mandatar, påhviler den endelige betaling mandanterne, bureauet i oprindelseslandet eller forsikringsselskabet. Ansvaret for skaden kan derfor ikke afgøres ved voldgift, for hvis der træffes afgørelse om ansvaret, kommer man også til at afgøre, hvilken lovgivning der finder anvendelse, og til at definere garantiens omfang. Kun de nationale domstole har derfor kompetence til at afgøre, hvem der endeligt skal bære erstatningsansvaret i henhold til den nationale lovgivning, og i givet fald er Domstolen kompetent i henhold til artikel 177.

19. Hvis voldgiftsklausulen i overenskomsten af 1953 fandt anvendelse i tvister vedrørende spørgsmålet om omfanget af den garanti, som bureauerne skal imødekomme, og som reguleres af direktivet, ville man løbe risikoen for, at voldgiftsafgørelser uden Domstolens kontrol ville skabe en garantiordning, der var forskellig fra eller i strid med den med direktivet tilsigtede.

20. Det reelle problem, der foreligger for Domstolen, er altså spørgsmålet om voldgiftsklausulernes rækkevidde. Bureau central français har derfor foreslået Domstolen at omformulere det stillede spørgsmål og at svare, at iværksættelsen af direktiv 72/166 og af den supplerende overenskomst af 1972 til dets gennemførelse har bevirket, at den generelle voldgiftsklausul i overenskomsten af 1953 nu kun omfatter de tilfælde, hvor tvisterne mellem bureauerne ikke angår problemer vedrørende forsikringsgarantien og undtagelserne fra denne garanti, fortolkningen af direktivet eller bestemmelser om dets gennemførelse.

21. »HUK-Verband« har gjort gældende, at den snævre sammenhæng mellem direktiv 72/166 og den supplerende overenskomst samt overenskomsten mellem bureauerne kræver en ensartet fortolkning af disse, som kun kan sikres af voldgiftsinstanser, der består af sagkyndige medlemmer. Det har al-

drig været hensigten at afskaffe proceduren i artikel 13 i standardoverenskomsten, og de senere supplerende overenskomster har aldrig haft til formål at begrænse anvendelsesområdet for den oprindelige voldgiftsklausul. Voldgiftsklausulen i den supplerende overenskomst begrænser ikke klausulen i overenskomsten af 1953, for den henviser kun til det nye begreb »hjemmehørende«. Den er altså kun et supplement til overenskomsten af 1953.

22. Artikel 3 i den supplerende overenskomst viser, at standardoverenskomsten mellem bureauerne kun er blevet ændret »pro tanto«, og at den i øvrigt skulle forblive uændret. Dette bekræftes af alle de nationale bureaurepræsentanters holdning, som klart udtrykkes i mødereferaterne herom.

C. Kakouris
Refererende dommer