

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 24. oktober 2002¹

I — Indledning

II — Retsregler

A — Fællesskabsretten

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, rejser en række spørgsmål vedrørende fortolkning og anvendelse af direktiverne om ansvarsforsikring for motorkøretøjer. Det drejer sig navnlig om, hvorvidt der i forbindelse med en erstatning, som ydes af et af medlemsstaten til dette formål oprettet organ, for skader forvoldt af et uidentificeret køretøj, også skal betales renter og omkostninger. Det skal endvidere afklares, om den løsning, der er valgt i Storbritannien, opfylder de fællesskabsretlige krav til en effektiv retsbeskyttelse, om erstatningsorganet kan anerkendes som retmæssigt i direktivets forstand, og om eventuelle mangler ved gennemførelsen af direktivet udgør en tilstrækkelig alvorlig tilsidesættelse af medlemsstatens forpligtelser til, at der ud fra fællesskabsretlige principper kan begrundes et krav om skadeserstatning mod den stat, som har været forsømmelig.

Rådets direktiv 72/166/EØF af 24. april 1972 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer og kontrollen med forsikringspligtens overholdelse² (herefter »første direktiv«)

2. Artikel 3, stk. 1, i dette direktiv lyder:

»Hver medlemsstat træffer med forbehold af artikel 4 alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 1972 II, s. 345.

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.«

Rådets andet direktiv 84/5/EØF af 30. december 1983 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer³ (herafter »andet direktiv«)

3. Artikel 1, stk. 1 og 4, i andet direktiv lyder således:

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

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 subsidær 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.

[...]

2. [...] ⁴

Medlemsstaterne kan begrænse eller udelukke intervention fra organet ved tings-skader forvoldt af et ukendt køretøj.

3. [...]

De kan ligeledes give tilladelse til en selvrisiko, som kan gøres gældende over for skadelidte, på op til 500 ECU for tings-

3 — EFT 1984 L 8, s. 17.

4 — Stk. 2 fastlægger de mindstebeløb, forsikringerne skal dække.

skader, 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.»

the Regions⁵. Overenskomsterne er i årenes løb flere gange blevet ændret eller tilpasset. Her skal nævnes for det første Motor Insurers' Bureau Agreement »Compensation of Victims of Uninsured Drivers« (overenskomst om erstatning til ofre for ikke-forsikrede motorførere)⁶ af 21. december 1988, og for det andet den her omtvistede Motor Insurers' Bureau Agreement »Compensation of Victims of Untraced Drivers« (overenskomst om erstatning til ofre for uidentificerede motorførere) af 22. november 1972, som ændret i 1977. Den sidstnævnte overenskomst kaldes i det følgende også »overenskomst vedrørende uidentificerede motorførere« eller blot »overenskomsten«.

B — Nationale regler

4. På grund af den dækningsundtagelse for personskader, der er forvoldt af ikke-forsikrede eller uidentificerede motorførere, oprettede forsikringsselskaberne inden for lovpligtig motorkøretøjsforsikring i Storbritannien allerede i 1946, efter samråd med Trafikministeriet, Motor Insurers' Bureau. Motor Insurers' Bureau (herefter »MIB«) er en privatretlig virksomhed, hvis medlemmer er private forsikringsselskaber, der driver virksomhed inden for motorkøretøjsforsikring.

6. Den for den foreliggende sag relevante overenskomst fra 1972 har i store træk følgende indhold:

- Overenskomsten finder anvendelse i de tilfælde, hvor MIB anmodes om at yde erstatning for en persons død eller legemsbeskadigelse, som er forvoldt ved benyttelsen af et motorkøretøj på en vej eller gade i Storbritannien, når ansøgeren under betingelser, som ikke er relevante i den foreliggende sag, ikke kan spore den person, der er ansvarlig for dødsfaldet eller skaden (klausul nr. 1).

5. Erstatningspligten for skader forvoldt af uidentificerede motorførere hviler på overenskomster mellem MIB og Secretary of State for the Environment, Transport and

⁵ — Herefter også »transportministeren«.

⁶ — Herefter også »overenskomsten om ikke-forsikrede motorførere«.

- I de tilfælde, hvor overenskomsten finder anvendelse, er MIB forpligtet til at betale en erstatning, der under anvendelse af den i Storbritannien gældende ret skal fastsættes på samme måde, som en domstol ville fastsætte den skadeserstatning, ansøgeren kunne have opnået fra den uidentificerede person (klausul nr. 3).
- Inden afgørelsen påklages, har ansøgeren ret til at fremkomme med bemærkninger til den trufne afgørelse over for MIB og fremlægge yderligere beviser i relation til sin ansøgning. MIB kan undersøge disse nye elementer og skal meddele ansøgeren resultatet af undersøgelsen samt eventuelle ændringer af afgørelsen (klausul nr. 13).
- 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).
- Voldgiftsmanden træffer afgørelse om påklagen og fastslår, om MIB er forpligtet ifølge overenskomsten til at betale erstatning og i bekræftende fald hvor meget (klausul nr. 16).
- Såfremt der skal betales erstatning, er MIB forpligtet til at oplyse ansøgeren om størrelsen af det beløb, som MIB har til hensigt at udbetale, og hvorledes dette beløb er sammensat. Accepterer ansøgeren denne erstatning, skal MIB udbetale beløbet (klausul nr. 9 og 10).
- Voldgiftsmanden vælges ud fra to fortegnelser over Queen's Counsels, som er udarbejdet af henholdsvis Lord Chancellor og Lord Advocate (klausul nr. 18).
- Ansøgeren kan påklage enhver afgørelse truffet af MIB til en voldgiftsmand (klausul nr. 11).
- Voldgiftsmanden træffer afgørelse om påklagen, hvorved han støtter sig til de ham forelagte dokumenter, idet han dog kan opfordre MIB til at gennemføre sådanne supplerende undersøgelser, som han anser for ønskværdige, og ansøgeren kan fremsætte sine bemærkninger hertil (klausul nr. 17).

- Hver af parterne i voldgiftssagen bærer sine egne omkostninger (klausul nr. 21). MIB er forpligtet til at afholde udgifterne til voldgiftsmandens honorarer undtagen i tilfælde af, at voldgiftsmanden vurderer, at voldgiftssagen er iværksat uden rimelig grund; i så tilfælde kan voldgiftsmanden beslutte, at ansøgeren skal betale hans honorarer (klausul nr. 22).

oplyste MIB sagsøgeren om, at det havde besluttet at fastsætte erstatningen til 50 000 GBP. Sagsøgeren påklagede denne afgørelse i overensstemmelse med den i overenskomsten fastlagte procedure for voldgiftsmanden.

7. Overenskomsten indeholder ikke nogen udtrykkelige bestemmelser — hverken vedrørende renter, der skal betales i tilgift til erstatningen, eller vedrørende godtgørelse af omkostninger, som er opstået inden for rammerne af proceduren ved MIB.

III — Faktiske omstændigheder og retshandlinger

8. Sagsøgeren i hovedsagen, Samuel Sidney Evans, (herefter »sagsøgeren«) blev den 25. december 1991 offer for en trafikulykke, hvor han kom til skade. Mens han stod og bøjede sig ind i sin parkerede bil fra kørebanesiden for at lede efter en pakke og tage den ud af bilen, blev han påkørt. Det er ikke blevet fastslået, hvem der var fører af det køretøj, der påkørte ham.

10. Den 27. august 1996 meddelte voldgiftsmanden sin voldgiftskendelse. Denne lagde til grund, at hvis skadevolderen havde været 100% ansvarlig for skaden, ville erstatningen have beløbet sig til 58 286 GBP. I betragtning af, at der forelå egen skyld — formodentlig fordi skadelidte stod på kørebanesiden, da han ville tage pakken ud af bilen — skulle erstatningen nedsættes med 20%, dvs. til 46 629 GBP. På grundlag af visse beviser, især en video, der senere var blevet optaget af en privatdetektiv — hvoraf det syntes at fremgå, at sagsøgerens gangbesvær ikke var så alvorligt — blev det lagt til grund i voldgiftskendelsen, at sagsøgeren ikke havde handlet i god tro, hvorfor han blev dømt til at betale voldgiftsmandens honorar (jf. herom overenskomstens klausul nr. 22, nævnt ovenfor i punkt 6). Der skulle ikke betales rente af erstatningen.

9. Den 11. juni 1992 ansøgte sagsøgeren om erstatning gennem MIB i henhold til overenskomsten. Den 11. januar 1996

11. MIB overførte beløbet på de 46 629 GBP til sagsøgeren med tillæg af et beløb på 770 GBP, svarende til det udlagte beløb til sagsøgerens advokat, et frivilligt beløb på 150 GBP samt moms.

12. Den 16. september 1996 ansøgte sagsøgeren Commercial Court om tilladelse til at appellere voldgiftskendelsen. Den 16. december 1996 blev appeltilladelsen givet med hensyn til spørgsmålet, om voldgiftsmanden har kompetence til at tilkende renter. Den 29. juli 1997 blev appellen forkastet. Den 30. september 1998 blev en yderligere appel, indgivet af sagsøgeren, forkastet af Court of Appeal. Retten fandt, at det, som Det Forenede Kongerige havde gjort for at gennemføre direktivet, »ikke har skabt noget organ eller nogen relation, der gjorde det muligt at lade direktivet træde i kraft mod nogen som helst (undtagen muligvis mod sig selv i henhold til retspraksis som udtrykt i Francovich-sagen)«. Den 18. januar 1999 afviste House of Lords at give sagsøgeren tilladelse til endnu en appel.

13. Den 25. februar 1999 anlagde sagsøgeren erstatningssag mod »Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions«, dvs. mod det kompetente ministerium, for manglende eller mangelfuld gennemførelse af første og andet direktiv. Sagsøgeren gjorde først og fremmest gældende, at Det Forenede Kongerige havde forsømt at oprette eller godkende et organ — i hvert fald i en form, der lever op til princippet om retssikkerhed — der havde til opgave at yde erstatninger i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i andet direktiv. Ved en korrekt gennemførelse af dette direktiv havde det ellers ikke været muligt at fastslå, at MIB ikke er forpligtet til at yde erstatninger i henhold til første eller andet direktiv. Sagsøgeren gjorde endvidere gældende, at den pågældende overenskomst mellem MIB og Trafikministeriet ikke indfører nogen erstatning »mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser« — som det hedder i direktivet — og desuden ikke giver ofre for uidentificerede motorførere

ret til at fremsætte krav over for MIB, ligesom der ikke sikres de samme personer adgang til at indbringe sagen for domstolene.

14. Sagsøgeren har som udgangspunkt, at han har lidt et tab på grund af manglerne ved gennemførelsen, og at disse mangler udgør en tilstrækkelig kvalificeret tilside-sættelse af fællesskabsretten til at berettige ham til at kræve erstatning af ministeriet.

15. På denne baggrund har den forelæggende ret ved kendelse af 17. maj 2000 forelagt 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 (herefter »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?

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?

- 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?
 - 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 begrundet 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?
18. For overskuelighedens skyld skal der alligevel gås frem i samme rækkefølge som forelæggelseskendelsens spørgsmål.

1) Spørgsmålet om renter og godtgørelse af omkostninger — første og andet spørgsmål

16. I sagen for Domstolen har følgende deltaget: sagsøgeren, Det Forenede Kongeriges regering, der også repræsenterer sagsøgte i hovedsagen, MIB i sin egenskab af intervenient i hovedsagen på sagsøgtes side, og Kommissionen.

Parternes anbringender

19. Argumentationen vedrørende første og andet spørgsmål løber stort set parallelt og skal derfor gennemgås under ét.

IV — Stillingtagen

17. Under den mundtlige forhandling gjorde sagsøgerens advokat opmærksom på, at sagsøgeren uanset indholdet og rækkefølgen af spørgsmålene i forelæggel-

20. Sagsøgeren er af den opfattelse, at en ordret fortolkning af artikel 1, stk. 1 og 4, af andet direktiv, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i første direktiv, viser, at når det drejer sig om skade forvoldt af en uidentificeret motorfører, skal det godkendte organ yde en erstatning for skaden

— »mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser« — på samme måde og på samme betingelser, som gælder i den nationale retsorden for skade forvoldt af en identificeret motorfører. Denne betragtningsmåde underbygges af, at dér, hvor direktivet behandler offeret for en uidentificeret motorfører anderledes end offeret for en ikke-forsikret motorfører, fastlægger det udtrykkeligt dette forhold, såsom f.eks. med hensyn til tingsskader.

21. Selv om det ikke direkte kræves i andet direktiv, at ofre for uidentificerede motorførere behandles på lige fod med ofre for forsikrede eller ikke-forsikrede motorførere, følger denne forpligtelse efter sagsøgerens opfattelse under alle omstændigheder af det almene ligebehandlingsprincip. Men i Det Forenede Kongerige bliver ofre for uidentificerede motorførere ikke behandlet på samme måde som ofre for forsikrede eller utilstrækkeligt forsikrede motorførere. Til forskel fra de sidstnævnte får ofre for uidentificerede motorførere, uden at der gives nogen objektiv begrundelse herfor, ingen erstatning, der omfatter renter og omkostninger, og nyder heller ikke de samme procesretlige garantier, herunder adgang til at indbringe sagen for domstolene.

22. Med henvisning til Domstolens dom i Marshall-sagen⁷, hvor Domstolen i en sag

om en diskriminerende afskedigelse fastslog, at tilkendelse af renter skal anses for et væsentligt element i en erstatning, gør sagsøgeren gældende, at dette princip også må finde anvendelse på den erstatning, der ifølge andet direktiv skal ydes ofre for uidentificerede motorførere.

23. De samme overvejelser gælder ligeledes for godtgørelse af omkostninger. Dette underbygges i øvrigt også af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, ifølge hvilken den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) har til formål at beskytte rettigheder konkret og effektivt⁸.

24. *Det Forenede Kongeriges regering* er af den opfattelse, at de relevante bestemmelser i begge direktiver viser, at de skal sikre mindstegarantier, men ikke har til formål at etablere en ensartet lovgivning i medlemsstaterne. Ingen af bestemmelserne i direktiverne regulerer de økonomiske detaljer ved en erstatning, ligesom der heller ingen krav er om, at det organ, der er ansvarlig for erstatningen, skal betale det samme beløb, som de nationale domstole ville tilkende offeret for en forsikret motorfører. Det er objektivt berettiget at behandle de to persongrupper forskelligt i den nationale lovgivning, eftersom det organ, der er

7 — Dom af 2.8.1993, sag C-271/91, Sml. I, s. 4367, præmis 31.

8 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.10.1979, Acrey/Irland, serie A, nr. 32, præmis 24.

forpligtet til at yde erstatningen, ikke er den, som har forvoldt skaden, og da slet ikke kan anses for at være skadevolder på grund af en uberettiget tilbageholdelse af et pengebeløb, ansøgeren har til gode. Direktivet giver på sin side i artikel 1, stk. 4, plads til forskelsbehandling.

27. *Kommissionen* har for det første fremhævet, at hverken første eller andet direktiv indeholder nogen udtrykkelige bestemmelser om tilkendelse af renter eller godtgørelse af omkostninger. Der er heller ikke fastsat nogen regler om, hvorvidt renter og omkostninger udgør en del af den lovpligtige forsikring.

25. Med henvisning til Domstolens dom i Sutton-sagen⁹ har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at der ikke i fællesskabsretten findes noget generelt retsprincip om, at forpligtelsen til at betale erstatning nødvendigvis også omfatter betalingen af renter. Den samme betragtning må også gælde for godtgørelse af omkostninger.

28. Derpå har Kommissionen undersøgt, om artikel 1, stk. 4, i andet direktiv berettiger en medlemsstat til at behandle én gruppe ofre mindre gunstigt end en anden. På dette punkt giver Kommissionen udtryk for den opfattelse, at andet direktiv — med forbehold af udtrykkelige undtagelser — dets almene målsætning taget i betragtning forpligter til at sikre ofrene for ikke-forsikrede eller uidentificerede motorførere samme dækningsgrad som de ofre, der er dækket af den lovpligtige forsikring.

26. *MIB* indtager i det væsentlige de samme standpunkter som Det Forenede Kongeriges regering. Indledningsvis har *MIB* dog forklaret, at skadeserstatning i engelsk ret af domstolene fastsættes i forhold til tidspunktet for domsafsigelsen. Artikel 35, stk. A, i Supreme Court Act af 1981 bryder med dette princip i Common Law og giver domstolene mulighed for under visse forudsætninger også at tilkende renter inden for rammerne af en erstatningsydelse. Men denne mulighed er udelukkende begrænset til egentlige retssager.

29. Endelig har Kommissionen undersøgt, om en national ordning, der ikke foreskriver nogen betaling af renter til ofre for uidentificerede motorførere, miskender formålet med en »tilstrækkelig erstatning«, hvilket er formålet med direktivet. Den henviser her for det første til Domstolens praksis, der går ind for en rentebetaling i forbindelse med Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold¹⁰ og i forbindelse med ligebehandling af mænd og kvinder¹¹. For det andet henviser Kommissionen til direk-

10 — Jf. dom af 4.10.1979, sag 238/78, Ireks-Arkady, Sml. s. 2955, præmis 20, og af 3.2.1994, sag C-308/87, Grifoni, Sml. I, s. 341, præmis 40.

11 — Jf. Marshall-dommen, nævnt i fodnote 7, præmis 31.

9 — Dom af 22.4.1997, sag C-66/95, Sml. I, s. 2163.

tivets formål, således som disse kommer til udtryk i betragtningerne til direktivet. Artikel 1, stk. 4, fastsætter de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan begrænse erstatningen, uden dog at antyde, at betaling af renter kan udelukkes. Ud fra disse elementer er Kommissionen tilbøjelig til at mene, at rentebetaling i overensstemmelse med de relevante nationale regler skal anses for en væsentlig fast del af en erstatningsydelse i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet direktiv.

Stillingtagen

30. For at undersøge spørgsmålet, om renter og omkostninger er en del af den ydelse, som et organ skal betale i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet direktiv for skader, der er forvoldt af et ukendt køretøj¹², må der i første omgang tages udgangspunkt i ordlyden i første og andet direktiv. Hverken i første eller i andet direktiv er der tale om renter og omkostninger. Artikel 1, stk. 1, i andet direktiv henviser med henblik på at præcisere forsikringsgenstanden til artikel 3, stk. 1, i første direktiv. Denne bestemmelse siger imidlertid heller ikke andet end, at enhver medlemsstat skal træffe alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at erstatningsansvaret for køretøjer, der er hjemmehørende i det pågældende land, er

dækket af en forsikring. Det hedder her, at »der [...] inden for rammerne af disse foranstaltninger [træffes] bestemmelse om, hvilke skader der dækkes samt om forsikringens nærmere vilkår«.

31. Hvad angår omfanget af det erstatningskrav, der rejses over for organet i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i andet direktiv, hedder det i artikel 1, stk. 4, i samme direktiv, at der skal ydes erstatning »mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser«. Hvad angår omfanget af den lovpligtige forsikring hedder det i fjerde betragtning til andet direktiv, at »de beløb, op til hvilke den lovpligtige forsikring dækker, skal under alle omstændigheder være af en sådan størrelse, at der sikres skadelidte *tilstrækkelig erstatning*, uanset i hvilken medlemsstat skaden indtræder«¹³. Det skal derfor undersøges, om »den lovpligtige forsikring« ifølge bestemmelsernes indhold og formål også omfatter renter og omkostninger. Det skal her også overvejes, om erstatningskravets natur muligvis indebærer betaling af renter og omkostninger.

32. Udgangspunktet må i første omgang være, at det i princippet tilkommer medlemsstaterne at bestemme omfanget af dækningspligten på grundlag af første og andet direktiv¹⁴. Under første direktiv var opga-

12 — I det følgende vil der både være tale om et ukendt køretøj og om en uidentificeret motorfører. Forskellen i terminologi beror på, at direktiverne taler om køretøjet, hvorimod overenskomsten mellem MIB og transportministeren angår førerne.

13 — Min fremhævelse.

14 — Jf. dom af 14.9.2000, sag C-348/98, Mendes Ferreira m.fl., Sml. I, s. 6711, præmis 32; jf. også kendelse af 14.10.2002, sag C-158/01, Withers, Sml. I, s. 8301, præmis 18.

ven udelukkende overladt til medlemsstaterne. Dette kommer til udtryk, ikke blot i direktivets artikel 3, stk. 1, men som tendens også i bestemmelsens stk. 2, ifølge hvilken hver medlemsstat f.eks. træffer alle formålstjenlige foranstaltninger for at sikre, at forsikringskontrakten dækker skader, der forårsages i andre medlemsstater, *i overensstemmelse med disse staters lovgivning*.

33. Forskellene i omfanget af den lovpligtige forsikring i medlemsstaterne¹⁵ har ført til, at man inden for rammerne af andet direktiv udvidede den lovpligtige forsikring til obligatorisk også at omfatte tingsskader¹⁶. Ligeså blev der fastsat mindstebeløb for dækning af personer og tingsskader¹⁷. Tredje direktiv¹⁸ går endnu et skridt videre i denne retning, idet der stilles minimumskrav til den persongruppe, der skal dækkes af forsikringen¹⁹.

34. Ud over disse stadig strengere minimumskrav må man imidlertid kunne gå ud fra, at det tilkommer medlemsstaterne at fastlægge erstatningskravets karakteristika.

I artikel 1, stk. 4, sidste afsnit, i andet direktiv hedder det da også udtrykkeligt angående det organ, der yder erstatningerne, at hver medlemsstat anvender *sine administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser* på nævnte organs interventioner — med forbehold af enhver praksis, som måtte være mere gunstig for skadelidte.

35. Man kunne foretage en retssammenlignende undersøgelse af de erstatningsansvarsregler, der gælder i medlemsstaterne, for at finde ud af, om betaling af renter og omkostninger normalt er omfattet af den lovpligtige forsikring. Men selv om det her ville vise sig, at renter og omkostninger som regel er indeholdt i den lovpligtige ansvarsforsikring, behøvede dette resultat ikke nødvendigvis at gælde for samtlige medlemsstater. Ellers ville henvisningen til de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser være indholdsløs.

36. Derfor skal det spørgsmål søges opklaret, om erstatningskravets natur muligvis tillader at slutte noget om, hvorvidt der skal udredes renter og omkostninger. Erstatningsansvaret i forbindelse med motorkøretøjer bygger principielt på et civilretligt krav om skadeserstatning. Den lovbestemte pligt til at tegne forsikring er knyttet til dette civilretlige krav og tjener til at sikre et begrundet krav om skadeserstatning økonomisk.

15 — Jf. tredje betragtning til andet direktiv.

16 — Jf. fjerde betragtning og artikel 1, stk. 1, i andet direktiv.

17 — Jf. femte betragtning og artikel 1, stk. 2, i andet direktiv.

18 — Rådets tredje direktiv 90/232/EØF af 14.5.1990 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om ansvarsforsikring for motorkøretøjer, EFT L 129, s. 33.

19 — Jf. artikel 1 i direktiv 90/232.

37. Man kan stille det spørgsmål, om kravets retsnatur ændres, hvis erstatningen for en indtrådt tings- eller personskade skal ydes af et organ i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i andet direktiv. Der kan tænkes forskellige muligheder for, hvordan en medlemsstat opfylder sine forpligtelser til at oprette eller godkende et organ i overensstemmelse med artikel 1, stk. 4, i andet direktiv. Der kan her være tale både om en myndighed, et offentligt organ og, som i den foreliggende sag, et privatretligt organ. I alle tilfælde skal medlemsstaten tildele organet opgaven. Det kan også tænkes, at kravets natur afhænger af, over for hvilket organ det kan gøres gældende.

38. I artikel 1, stk. 4, i andet direktiv hedder det imidlertid udtrykkeligt: »Denne bestemmelse griber ikke ind i medlemsstaternes ret til at tillægge eller undlade at tillægge dette organs intervention en subsidær karakter samt til at give regler for regresretten mellem dette organ, den eller de for uheldet ansvarlige og [...]«

39. Formuleringen viser, at fremgangsmåden over for organet ikke kan betragtes isoleret i forhold til det oprindelige skadeserstatningskrav. Det taler for at anse også de afledte krav for civilretlige. Denne betragtningsmåde underbygges yderligere af, at den retlige kontekst i den foreliggende sag er af privatretlig art. Således er overenskomsterne mellem MIB og trafikministeriet en privatretlig aftale, og MIB er et privatretligt selskab. For den videre undersøgelse skal det derfor i første omgang

lægges til grund, at det drejer sig om et privatretligt skadeserstatningskrav.

40. Domstolens praksis kan give nogle fingerpeg om, hvorvidt renter er en nødvendig bestanddel af et skadeserstatningskrav. I den af parterne nævnte Marshall-sag²⁰ drejede det sig om en »en passende erstatning«²¹ for en skade, opstået ved en kønsdiskriminerende afskedigelse, dvs. om et civilretligt erstatningskrav. Ifølge den nationale lovgivning var der fastsat en øverste grænse for den slags erstatninger. Retterne syntes desuden ikke at have kompetence til at tilkende renter²². Domstolen fastslog herom, »at fuld erstatning for det påførte tab som følge af en afskedigelse, der er udtryk for forskelsbehandling, ikke kan udelade faktorer som f.eks. den tid, der er gået, hvorved værdien af erstatningen reelt kan blive reduceret. Tilkendelse af renter i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser skal derfor anses for et væsentligt element i erstatningen med henblik på at genoprette en reel ligebehandling«²³.

41. I Ireks-Arkady-sagen²⁴ drejede det sig om spørgsmålet, om der principielt eksisterer et rentekrav inden for rammerne af et skadeserstatningskrav i forbindelse med Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold efter EF-traktatens artikel 215, stk. 2. I

20 — Jf. sag C-271/91, nævnt i fodnote 7.

21 — Jf. Marshall-dommen, nævnt i fodnote 7, præmis 30.

22 — Jf. Marshall-dommen, nævnt i fodnote 7, præmis 6.

23 — Jf. Marshall-dommen, nævnt i fodnote 7, præmis 31.

24 — Jf. dom i sag 238/78, nævnt i fodnote 10.

dommen, som fastslog erstatningspligt, udledte Domstolen rentekravets eksistens af de almene retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer²⁵.

42. Samme resultat kom Domstolen til i Grifoni-sagen²⁶. Den skadebegivenhed, der var årsag til striden, var dér en ulykke. Domstolen fastslog, at »erstatningen for tabet [skal] så vidt muligt økonomisk [...] genindsætte skadelidte i den situation, han befandt sig i før skadetilføjeisen. Heraf følger, at der faktisk skal tages hensyn til den efter denne indtrådte pengeforringelse«²⁷. Domstolen anerkendte et rentekrav fra domsafsigelsen.

43. I de tre beskrevne sager drejede det sig om skadeserstatningskrav på forskellige retsgrundlag. Fælles for disse domme er dog, at Domstolen på betingelser, der skal fastsættes nærmere, i princippet anerkender tilkendelsen af renter som et karakteristisk ved et skadeserstatningskrav.

44. Men at renter netop ikke nødvendigvis er en del af et skadeserstatningskrav, blev fremført under den skriftlige procedure med

henvisning til Sutton-dommen²⁸. I denne dom drejede det sig om spørgsmålet, om der skulle betales renter af for sene udbetalinger af sociale sikringsydelse, når den rettidige udbetaling var udeblevet på grund af forskelsbehandling på grundlag af køn. Herom fastslog Domstolen, at beløb udbetalt i form af sociale sikringsydelse ikke [har] karakter af erstatning²⁹, hvorfor det i sådanne tilfælde hverken på grundlag af artikel 6 i direktiv 76/207 eller af artikel 6 i direktiv 79/7 kan foreskrives, at der skal betales renter³⁰. Om der kan udledes et rentekrav mod medlemsstaten ud fra et muligvis eksisterende erstatningsansvar hvilende på fællesskabsretten, lod Domstolen stå åbent og henviste på dette punkt til den nationale lovgivning³¹.

45. Men eftersom det i den foreliggende tvist i princippet drejer sig om et skadeserstatningskrav og ikke om sociale sikringsydelse, kan Sutton-dommen ikke bruges til på forhånd at udelukke et rentekrav. Den anførte retspraksis vedrørende erstatningskrav³² giver tværtimod grund til at slutte, at renter snarere er en fast del af et skadeserstatningskrav.

46. Før nævnte princip overføres på den foreliggende sag, skal det undersøges, om formålet med direktiverne underbygger denne betragtningsmåde.

28 — Jf. dom i sag C-66/95, nævnt i fodnote 9.

29 — Min fremhævelse.

30 — Jf. dom i sag C-66/95, nævnt i fodnote 9, præmis 27.

31 — Jf. Sutton-dommen, nævnt i fodnote 9, præmis 33 og konklusionen.

32 — Jf. ovenfor, punkt 40-42.

25 — Jf. Ireks-Arkady-dommen, nævnt fodnote 10, præmis 20 og punkt 2 i konklusionen.

26 — Jf. dom i sag C-308/87, nævnt i fodnote 10.

27 — Jf. Grifoni-dommen, nævnt i fodnote 10, præmis 40.

47. Direktiverne om ansvarsforsikring for motorkøretøjer opstiller mindstenormer til beskyttelse af ofre for trafikuheld. I første direktiv er der i første omgang kun tale om omfanget af forsikringsbeskyttelsen. Dette skal ses på baggrund af det erklærede formål om »at lempe reglerne om person- og motorkøretøjstrafik i samfærdslen mellem medlemsstaterne«³³.

48. Først med andet direktiv blev ofrene for uidentificerede motorkøretøjer genstand for fællesskabsretlige regler. Ved, at der skal oprettes eller godkendes et organ, som »mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser«³⁴ skal yde erstatning, refereres der entydigt til en normal erstatningspligt over for tilskadekomne. Målestokken for omfanget af erstatningsydelsen skulle altså være den erstatningsydelse, der er normen ved skader forvoldt af forsikrede motorkøretøjer. For så vidt direktivet indfører undtagelser fra nævnte regel, bliver disse udtrykkeligt nævnt og sagligt begrundet.

49. Kun artikel 1, stk. 4, vedrører reguleringen af skader forvoldt af ukendte køretøjer. Medlemsstaterne kan ifølge dette begrænse eller udelukke intervention fra

organet ved tingsskader forvoldt af et ukendt køretøj. Som det udtrykkeligt hedder i betragtningerne til direktivet³⁵, indrømmes der medlemsstaterne denne mulighed for at imødegå den bestående »risiko for svig«.

50. Bortset fra den undtagelse må udgangspunktet være, at ofre for uidentificerede køretøjer får erstatning i samme omfang som ofre for identificerede og forsikrede køretøjer. At det drejer sig om et mindstekrav, fremgår for det første af udtrykket »mindst inden for den lovpligtige forsikrings grænser«³⁶. For det andet tyder også formuleringen i artikel 1, stk. 4, sidste afsnit, i andet direktiv — hvor det hedder »med forbehold af enhver praksis, som måtte være mere gunstig for skadelidte« — på, at der gennem direktivet skal sikres ofrene for uidentificerede køretøjer en minimumsbeskyttelse.

51. For at kunne besvare spørgsmålet om betaling af renter og godtgørelse af omkostninger i den konkrete sag, er det afgørende, hvorledes man behandler de tilfælde, hvor skaden er forvoldt af forsikrede køretøjer. Hvis der i sådanne sager normalt betales renter og omkostninger, skal også trafikofre for uidentificerede køretøjer have adgang til sådanne betalinger.

33 — Jf. femte betragtning til første direktiv.

34 — Jf. artikel 1, stk. 4, i andet direktiv.

35 — Jf. sjette betragtning til andet direktiv.

36 — Jf. artikel 1, stk. 4, i andet direktiv; min fremhævelse.

52. Det Forenede Kongeriges regering har nu gjort gældende, at der findes saglige begrundelser for ikke at behandle ofre for forsikrede køretøjer og ofre for uidentificerede køretøjer ens. Hertil er at sige, at selv hvis proceduren for at opnå erstatning er grundlæggende forskellig, må erstatningens omfang ikke stå tilbage for den, der gives til ofre for forskriftsmæssigt forsikrede køretøjer.

fast retspraksis, som går langt tilbage i tiden³⁸. Principperne går ud på, at de procedurer, der tjener til beskyttelse af rettigheder, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning, ikke må være mindre gunstige end de, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og de må ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden³⁹.

53. Det Forenede Kongeriges regerings påberåbelse af artikel 1, stk. 4, sidste afsnit, i andet direktiv — hvori det hedder: »Hver medlemsstat anvender i øvrigt sine administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser på nævnte organs interventioner« — fører ikke til noget andet resultat. Ganske vist henviser denne regel til medlemsstaternes administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser. Men ved gennemførelsen af fællesskabsretten, i den foreliggende sag altså af minimumsbeskyttelsen af ofre for uidentificerede køretøjer, skal de principper, som er udviklet af Domstolen i fast praksis, alligevel respekteres.

55. Hvis der nu i processer om erstatningsansvar for nationale retter tilkendes renter og omkostninger i tilfælde, hvor trafikuheld er forvoldt af forsikrede køretøjer, må dette under anvendelse af de omtalte principper også gælde for erstatningssager, der er rejst af ofre for uidentificerede køretøjer. Dette krav kan udledes af andet direktiv, sammenholdt med principperne om fællesskabsrettens anvendelse.

54. Det drejer sig her om ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Disse principper, der først er blevet benævnt således i Domstolens nyere praksis³⁷, bygger på en

56. Denne konklusion kan heller ikke ændres af det forhold, at MIB eksisterede allerede før vedtagelsen af andet direktiv, og at også overenskomsten mellem MIB og trafikministeriet vedrørende uidentificerede motorførere allerede havde eksisteret længe før direktivet trådte i kraft. Andet direktiv taler i artikel 1, stk. 4, udtrykkeligt om godkendelse af et organ, lægger altså til

37 — Jf. f.eks. dom af 15.9.1998, sag C-231/96, Edis, Sml. I, s. 4951, præmis 34, af 17.11.1998, sag C-228/96, Aprile, Sml. I, s. 7141, præmis 18, af 21.1.1999, sag C-120/97, Upjohn, Sml. I, s. 223, præmis 32.

38 — Jf. f.eks. domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 12-16.

39 — Jf. dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis.

grund, at der i visse medlemsstater eventuelt allerede findes et sådant organ og de dermed sammenhængende ordninger. Dette fritager dog ikke den nationale lovgiver for pligten til at sikre den af direktivet krævede minimumsstandard i erstatningsreglerne. Såfremt ofre for uidentificerede køretøjer er ringere stillet end ofre for korrekt forsikrede køretøjer, kan der være tale om et problem, der vedrører den retmæssige gennemførelse af direktivet; det vil vi senere vende tilbage til.

57. Som mellemresultat med hensyn til første og andet spørgsmål skal det derfor konstateres, at renter og omkostninger er en nødvendig del af erstatningskrav fra ofre for uidentificerede køretøjer, hvis og for så vidt disse elementer er en del af erstatningskravet fra ofre for korrekt forsikrede og identificerede køretøjer. Denne konstatering gælder såvel for sagsindholdet som for de nærmere regler for afvikling af betalingen.

58. Det Forenede Kongeriges regering og MIB har gjort gældende, at renter og omkostninger ifølge systematikken i den nationale ret egentlig ikke er en del af erstatningskravet, men at *domstolene* ved lov er beføjet til at tilkende renter.

59. Dertil er at bemærke, at når man sammenligner, hvad der ydes i forbindelse med skader forvoldt af på den ene side uidentificerede køretøjer og på den anden side korrekt forsikrede køretøjer, må der anlægges en økonomisk betragtningsmåde. Når der for den samme skade principielt

betales mindre, afhængigt af, hvem der har forvoldt skaden, kan dette på baggrund af et fællesskabsretligt krav ikke retfærdiggøres ved hjælp af systematiske argumenter vedrørende den nationale retsorden.

60. Det Forenede Kongeriges regering og MIB's anbringende om, at renter kun kan tilkendes af domstolene, har yderligere den konsekvens, at der for perioder før domsafsigelsen i princippet ikke kan betales renter.

61. Ved beregningen af renter for et skadeerstatningskrav kommer det principielt an på, hvilket tidspunkt man refererer til. Det kan være skadebegivenheden, men det kan også være en domsafsigelse, når f.eks. omfanget af skaden, under hensyntagen til den tid, der er gået⁴⁰, fastlægges i dommen. Også de ovenfor⁴¹ nævnte domme i sagerne Ireks-Arkady⁴² og Grifoni⁴³ kan vel forstås på samme måde. Den fremgangsmåde, som er gængs i den pågældende medlemsstat, kan så i princippet anvendes, forudsat at resultatet ikke er ringere for de retspositioner, der bygger på fællesskabsretten.

40 — Jf. Marshall-dommen, nævnt i fodnote 7, præmis 31.

41 — Jf. punkt 41 og 42.

42 — Nævnt i fodnote 10.

43 — Nævnt i fodnote 10.

62. Men set i relation til den foreliggende sag opstår der ganske vist så et problem, hvis renter kun kan tilkendes af domstolene, mens adgangen til domstolene er gjort yderst vanskelig. Selve proceduren vil dermed allerede ud fra et fællesskabsretligt synspunkt kunne være problematisk. Dette problemkompleks skal vi i det følgende vende tilbage til.

63. I klausul nr. 3 i den overenskomst, der skal anvendes i den foreliggende sag (jf. ovenfor, punkt 6), hedder det ganske vist, at den erstatning, MIB skal betale, skal fastsættes på samme måde, som en domstol ville fastsætte skadeserstatningen. Indsigelsen, der går ud på, at renter udelukkende kan tilkendes af domstolene, bør derfor ikke være til hinder for en beregning af erstatningsydelsen i overensstemmelse med fællesskabsretten.

64. Supplerende skal der også henvises til, at der ved en erstatningsydelse i henhold til overenskomsten om ikke-forsikrede motorførere også kan medregnes renter og omkostninger. Det forhold, at det ikke er det kompetente forsikringsorgan, men derimod et kollektivt organ, som betalingsforpligtelsen påhviler, kan derfor heller ikke bruges som en saglig begrundelse for, at erstatningen i henhold til overenskomsten om ikke-forsikrede motorførere beregnes anderledes.

2) Voldgiftsproceduren — tredje spørgsmål

Parternes anbringender

65. Sagsøgeren gør gældende, at i den voldgiftsprocedure, der er fastlagt i overenskomsten vedrørende uidentificerede motorførere, er hverken kravene til en effektiv retsbeskyttelse, sådan som Domstolen har fremstillet det i sin dom i Johnston-sagen⁴⁴, eller kravene til en »fair sag« i artikel 6 EMRK's forstand⁴⁵ opfyldt⁴⁶. Der finder ingen mundtlig forhandling sted, og voldgiftskendelsen kan kun indbringes for domstolene ved alvorlige uregelmæssigheder i voldgiftsproceduren eller med henvisning til, at der foreligger et retligt spørgsmål, i sidstnævnte tilfælde på den betingelse, at der er givet tilladelse til at iværksætte appel.

66. Den forskellige behandling på procedureområdet udgør ifølge sagsøgeren en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling, der kræver, at ofre for uidentificerede motorførere i Det Forende Kongerige sikres samme retsbeskyttelse som ofre for forsikrede eller ikke-forsikrede motorførere. Det forhold, at offeret for en uidentificeret motorfører ikke kan forfølge denne ad rettens vej, kan ikke gælde som objektiv

44 — Jf. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18 og 19.

45 — Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, underskrevet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

46 — Jf. dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD) den 22.7.1999, Searth mod Det Forenede Kongerige.

begrundelse for den ulige behandling. Afvigelsen, der går ud over ofre for uidentificerede motorførere, er i øvrigt udelukkende indført for at spare omkostninger.

ende hurtigere og med færre omkostninger end ved en retssag.

67. *Det Forenede Kongeriges regering og MIB* gør for det første gældende, at artikel 1, stk. 4, i andet direktiv kun opstiller minimumskrav af proceduremæssig art. Offeret skal henvende sig direkte til det bestemte organ. I øvrigt henviser direktivet til de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser.

68. Hvad angår princippet om effektiv retsbeskyttelse gør *Det Forenede Kongeriges regering* gældende, at den samlede klageadgang, der står til rådighed for et offer for en uidentificeret motorfører, udgør et flertrinssystem, som langt fra gør det praktisk umuligt eller urimelig vanskeligt at opnå retsbeskyttelse. Den omstændighed, at der ingen mundtlig forhandling finder sted for voldgiftsmanden, har ikke hindret sagsøgeren i at give en omfattende fremsættelse af sine argumenter og svare på påstanden om egen skyld.

69. Hvad angår princippet om ligebehandling er offeret for en uidentificeret motorfører i flere henseender gunstigere stillet end et offer for en ikke-forsikret motorfører. Proceduren tillader ofte at føre tvisten til

70. Med hensyn til artikel 6 i EMRK rejser både *Det Forenede Kongeriges regering* og *MIB* tvivl om, hvorvidt hovedsagen drejer sig om »civilretlige krav og forpligtelser«. Under alle omstændigheder skal sagen i lyset af EMRD's retspraksis⁴⁷ betragtes i sin helhed, herunder appelinstansens rolle. Selv om proceduren for *MIB* ikke helt skulle leve op til kravene i artikel 6 i EMRK, gør i hvert fald proceduren for voldgiftsmanden det. Dennes upartiskhed og uafhængighed er garanteret, og han udøver sin uindskrænkede kompetence til at efterprøve efter eget skøn under *High Courts* kontrol. Med hensyn til den omstændighed, at der ingen mundtlig forhandling finder sted for voldgiftsmanden, lod repræsentanten for *Det Forenede Kongeriges regering* alligevel under den mundtlige forhandling en vis tvivl komme frem angående foreneligheden af voldgiftsproceduren med artikel 6 i EMRK.

71. *Kommissionen* er af den opfattelse, at artikel 1, stk. 4, i andet direktiv giver offeret for en uidentificeret motorfører et krav på skadeserstatning, og at det følgelig tilkommer medlemsstaten at garantere en effektiv retsbeskyttelse til sikring heraf. Derfor undersøger *Kommissionen*, om voldgifts-

47 — Jf. EMRD's dom af 22.11.1995, *Bryan mod Det Forenede Kongerige*, serie A, nr. 335.

proceduren opfylder kravene i artikel 6 i EMRK. På grundlag af de oplysninger, der er meddelt i forelæggelseskendelsen, og under forbehold af yderligere præciseringer giver Kommissionen udtryk for den opfattelse, at proceduren, målt med de af EMRD udviklede kriterier, udviser mangler. Disse vedrører især voldgiftsmandens status med hensyn til hans uafhængighed, fraværet af en mundtlig forhandling og den særdeles begrænsede adgang til at appellere voldgiftskendelsen.

retsbeskyttelse. Udgangspunktet må her være artikel 1, stk. 4, i andet direktiv, som skal sammenholdes med sjette betragtning til direktivet. De relevante passager er følgende:

»Hver medlemsstat opretter eller godkender et organ, der [...] skal erstatte tingskader og personskader, der forvoldes af et ukendt køretøj, eller et køretøj, for hvilket [...] forsikring ikke er tegnet [...].

Stillingtagen

72. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den procedure, der skal følges i henhold til overenskomsten for at opnå skadeserstatning, opfylder de fællesskabsretlige krav til effektiv retsbeskyttelse. Synsvinklen er her ikke begrænset til den i overenskomsten fastlagte procedure ved MIB for påklage til en voldgiftsret, men inddrager også den hertil knyttede mulighed for inden for visse grænser at appellere voldgiftskendelsen til de ordinære domstole, som det fremgår af del V af tredje præjudicielle spørgsmål.

Skadelidte kan under alle omstændigheder henvende sig direkte til dette organ, som [...] er forpligtet til at give vedkommende et begrundet svar på spørgsmålet om dets intervention.«

I sjette betragtning til direktivet hedder det, at

»det er nødvendigt at indføre bestemmelse om, at et organ skal garantere, at skadelidte opnår erstatning, dersom det køretøj, som har forårsaget uheldet, er uforsikret eller ukendt; [...] det [er] vigtigt, at skadelidte i et sådant uheld kan rette direkte henvendelse til dette organ som første kontaktled«.

73. For at kunne bedømme denne problemstilling, må vi først undersøge den gennem fællesskabsretten garanterede retsposition, til hvis sikring der stilles krav om

74. Bortset fra den ret, medlemsstaterne har bevaret, til at tillægge dette organs intervention en subsidiær karakter⁴⁸, har den skadelidte ret til erstatning, mindst i et omfang svarende til den lovpligtige forsikring. Der er her tale om en klart afgrænset retsposition, som fællesskabsretten giver den persongruppe, der falder ind under direktivets definition.

75. For at kravet kan opfyldes, må der ydes effektiv retsbeskyttelse. Direktivet omtaler ganske vist ikke udtrykkeligt noget krav om retsbeskyttelse af dette krav. Men det følger af fællesskabsrettens almene anvendelsesprincipper.

76. Domstolen har allerede gentagne gange haft lejlighed til at ytre sig om princippet om effektiv retsbeskyttelse. Den måtte således både i Johnston-sagen⁴⁹ og i Coote-sagen⁵⁰ på baggrund af anvendelsen af artikel 6 i direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse⁵¹ tage stilling til dette problemkompleks. I Johnston-dommen fastslog Dom-

stolen: »Den domstolsprøvelse, der hjemles ved den nævnte bestemmelse, er udtryk for et almindeligt retsprincip, der ligger til grund for medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner. Princippet har endvidere fundet udtryk i artiklerne 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950. Som [...] anerkendt i Domstolens praksis indgår de principper, der ligger til grund for konventionen, i fællesskabsretten«⁵².

77. Domstolen fastslog fremdeles i Johnston-sagen: »Det påhviler medlemsstaterne at sikre, at der kan udøves en effektiv domstolskontrol med overholdelsen af de relevante fællesskabsbestemmelser og af den nationale lovgivning, hvis formål er at gennemføre de rettigheder, som direktivet hjemler«⁵³.

78. Disse betragtninger af principiel art er på ingen måde kun begrænset til sammenhængen med indholdet i ligebehandlingsdirektivet, men har en rækkevidde, der også dækker andre retlige områder, således som det allerede fremgår af den almene formulering i konstateringerne. I en kontekst, der handlede om den fællesskabsretlige grundlæggende ret til fri adgang til beskæftigelse, henviste Domstolen f.eks. i Heylens-sagen⁵⁴ til de principielle konstateringer i Johnston-sagen.

48 — Jf. artikel 1, stk. 4, andet afsnit.

49 — Dom i sag 222/84, nævnt i fodnote 44.

50 — Dom af 22.9.1998, sag C-185/97, Sml. I, s. 5199.

51 — Rådets direktiv 76/207/EØF af 9.2.1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår, EFT L 39, s. 40 (herefter »ligebehandlingsdirektivet«).

52 — Jf. Johnston-dommen, nævnt i fodnote 44, præmis 18; jf. også Coote-dommen, nævnt i fodnote 50, præmis 21.

53 — Jf. Johnston-dommen, nævnt i fodnote 44, præmis 19; jf. også Coote-dommen, nævnt i fodnote 50, præmis 22.

54 — Dom af 15.10.1987, sag 222/86, Sml. s. 4097, præmis 14.

79. Hvad angår kravene til indholdet i det grundlæggende princip om effektiv retsbeskyttelse, skal der for det første henvises til artikel 6 i EMRK. Artikel 1, stk. 1, første afsnit, lyder: »Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse [...] i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser [...]«

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov [...]«

81. Retsprincippet om effektiv retsbeskyttelse, som er nedfældet i fællesskabsretten, rummer altså for det første de krav, der er fastlagt i de nævnte bestemmelser, og pålægger for det andet de nationale retter pligt til at medvirke ved sikringen af retsbeskyttelsen⁵⁶.

80. Desuden skal der henvises til artikel 47 i charteret om grundlæggende rettigheder⁵⁵, som ganske vist endnu ikke direkte har nogen juridisk bindende virkning. Det kan dog inddrages som et grundlag for sammenligning, i det mindste for så vidt det berører alment anerkendte retsprincipper. I henhold til artikel 51 skal charteret også gælde for medlemsstaterne ved gennemførelsen af fællesskabsretten. Stk. 1 og 2 i charterets artikel 47 lyder således:

82. For nu i detaljer at efterprøve, om den procedure, der er fastsat for ofre for uidentificerede køretøjer til at opnå erstatning, opfylder de fællesskabsretlige krav, skal først de krav undersøges, som direktivet stiller til sagsbehandlingen, og derpå de yderligere betingelser, der kan udledes af princippet om effektiv retsbeskyttelse.

»Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

83. Artikel 1, stk. 4, andet afsnit, i andet direktiv må bedømmes som et proceduremæssigt minimumskrav, da det dér hedder, at skadelidte under alle omstændigheder kan henvende sig direkte til organet, som er

55 — Jf. EFT 2000 C 364, s. 1.

56 — Jf. Peterbroeck-dommen, nævnt i fodnote 39, præmis 12.

forpligtet til at give vedkommende et begrundet svar på spørgsmålet om dets intervention. I og med at den skadelidte på grundlag af overenskomsten kan henvende sig direkte til MIB⁵⁷, der skal undersøge ansøgningen⁵⁸ og give meddelelse om afgørelsen⁵⁹, er disse minimumskrav opfyldt. Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at der ikke kan udledes nogen videregående proceduremæssige krav.

84. Som allerede fremstillet i det foregående, sikrer direktivet den skadelidte også en materiel rettighed, som eventuelt vil kunne gennemtvinges ad rettens vej på grundlag af fællesskabsretten. Det skal derfor undersøges, om de karakteristika, der kendetegner en effektiv retsbeskyttelse, er til stede. Den i fællesskabsretten optagne artikel 6 i EMRK og artikel 47 i charteret om grundlæggende rettigheder, der indholdsmæssigt stort set er identiske, skal her tjene som rettesnor.

85. For at sætte spørgsmålstejn ved denne fremgangsmåde har Det Forenede Kongeriges regering ganske vist henvist til, at det allerede er et spørgsmål, om skadelidtes rettigheder drejer sig om »civilretlige krav« i henhold til artikel 6 i EMRK. Ved

undersøgelserne af kravets art blev der, for eventuelt at kunne drage slutninger om et rentekrav⁶⁰, taget stilling til erstatningskravets civilretlige kontekst. På dette grundlag skulle man her kunne tage udgangspunkt i et civilretligt krav. Men selv om kravet, uanset af hvilke grunde, skulle være et offentligretligt erstatningskrav, kan dette ikke retfærdiggøre, at den skadelidte nægtes retsbeskyttelse til at gennemtvinge sit krav. Heller ikke af artikel 47 i charteret om grundlæggende rettigheder kan man udlede en tilsvarende begrænsning til civilretlige krav. Det er derfor tilstrækkeligt, hvis det drejer sig om en »af Den Europæiske Union garanteret ret«. Erstatningskravet ifølge artikel 1, stk. 4, i andet direktiv må utvivlsomt anses for at være af en sådan art.

86. Artikel 6 i EMRK og artikel 47 i charteret om grundlæggende rettigheder har til fælles, at retsbeskyttelsen skal sikres gennem en uafhængig, upartisk domstol, der er oprettet ved lov, og som desuden skal give den pågældende en retfærdig og offentlig rettergang.

87. Indsigelsesretten over for MIB, som i første omgang kun har til genstand at efterprøve den foreslåede afgørelse under hensyntagen til det bevismateriale, som skadelidte yderligere måtte have fremlagt, opfylder ikke de således definerede krav til

57 — I overenskomstens klausul 1 hedder det, at »[...] his Agreement applies to any case in which an application is made to M.I.B. for a payment to respect of the death of or bodily injury to any person caused by or arising out of the use of a motor vehicle on a road in Great Britain [...]«, jf. også ovenfor, punkt 6.

58 — I overenskomstens klausul 7 hedder det: »M.I.B. shall cause any application made to them for a payment under this Agreement to be investigated [...]«, jf. også ovenfor, punkt 6.

59 — I overenskomstens klausul 9 hedder det: »M.I.B. shall notify their decision to the applicant [...]«, jf. også ovenfor, punkt 6.

60 — Jf. ovenfor, punkt 36 ff.

en retslig kontrol. Det første skridt i indsigelsesproceduren kan sammenlignes med en forvaltningsklagesag. Man kan hverken gå ud fra, at erstatningsorganet er uafhængigt, eller at det er upartisk. MIB træffer en afgørelse, som — for så vidt den skadelidte accepterer den — kan gøres gældende mod MIB, og som forpligter det. Men heller ikke indførelsen af en indsigelsesret inden for rammerne af overenskomsten, som — hvilket der er henvist til ovenfor⁶¹ — har privatretlig karakter, kan anses for at være »en oprettelse ved lov«.

88. Dette ville imidlertid ikke have nogen negative konsekvenser, såfremt der er åbnet mulighed for at lade en sådan afgørelse prøve ad rettens vej. Her må man give Det Forenede Kongeriges regering ret i, at der bør anlægges en helhedsbetragtning af mulighederne for retsbeskyttelse. Som et første skridt skal voldgiftsproceduren undersøges, men undersøgelsen må ikke blive stående herved.

89. Der rejser sig først det spørgsmål, om den i overenskomsten fastsatte voldgiftsprocedure er en retslig procedure. Med støtte i Domstolens praksis vedrørende definitionen af, hvad der kendetegner en domstol, som omhandlet i EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF), skal der her nævnes fem kriterier. Disse er: oprettelse på

*grundlag af en lov som et permanent organ, obligatorisk domsmyndighed, kontradiktorisk sagsbehandling og anvendelsen af retsregler*⁶².

90. Hvis man lægger til grund, at voldgiftsproceduren er nedfældet i overenskomsten mellem MIB og trafikministeriet, er det allerede problematisk, om domstolen er oprettet ved lov. På den anden side skal en domstol ikke nødvendigvis være integreret i den nationale domstolsorganisation⁶³. Falder voldgiftsmandens funktion inden for rammerne af Arbitration Act⁶⁴, kunne dette tale for, at voldgiftsretten har lovgrundlag.

91. Men ifølge overenskomsten mellem MIB og trafikministeriet sker udpegelsen af en voldgiftsmand til en voldgiftssag ad hoc. At bedømme dette som en »permanent organ«, er yderst problematisk, medmindre man anser eksistensen af lister over potentielle voldgiftsmænd blandt advokaterne i Queen's Counsel for et permanent organ, da det kun er benyttelsen af listerne eller indbringelsen af sagen for retten, som er afhængig af de praktiske behov.

92. Det næste kriterium, den *obligatoriske* domsmyndighed, må derimod anses for opfyldt — såfremt man antager, at der er

62 — Jf. dom af 6.10.1981, sag 246/80, Brockmeulen, Sml. s. 2311.

63 — Jf. vedrørende Conseil des avocats' domstolskarakter dom af 18.6.1980, sag Borker, Sml. s. 1975.

64 — Lov om voldgiftsretspleje; jf. henvisningerne i den præjudicielle forespørgsel, punkt 111 og 114.

61 — Jf. ovenfor, punkt 39.

tale om en domsmyndighed som sådan — da der, så vidt det kan slutes ud fra alt, hvad der er fremført i den foreliggende sag, ikke findes nogen anden mulighed for på anden vis at anfægte en af MIB truffet afgørelse ad rettens vej⁶⁵.

93. Det er derimod et stort spørgsmål, om der ved voldgiftproceduren er tale om en kontradiktorisk sagsbehandling. Ganske vist kan begge parter, MIB og skadelidte, fremsætte deres standpunkt med kendskab til de andre parters anbringender. Under behandlingen af den foreliggende sag for Domstolen er det klart fremgået, at man har beskyldt sagsøgeren for uredelig adfærd i forbindelse med iværksættelsen af påklagen, uden at denne fik lejlighed til at tage stilling til denne beskyldning. Det drejer sig her om en mangel ved proceduren, der er problematisk i flere henseender.

94. Ved anvendelsen af retsplejereglerne i en civil sag, for hvilken forhandlingsmaksimen gælder, måtte retten ikke lægge nogen omstændigheder til grund, som ikke er blevet bragt ind i sagen af parterne, og som modparten ikke har haft mulighed for at tage stilling til. Selv om man — under forbehold — ville tillægge proceduren for voldgiftsretten i dens egenskab af en fortsættelse af den forvaltningsagtige procedure for MIB en offentligretlig karakter, ville

klagerens ret til kontradiktion⁶⁶ være blevet tilsidesat. Også ved en procedure, hvor inkvisitionsprincippet⁶⁷ gælder, skal retten til kontradiktion respekteres, således at en part kan fremføre sit syn på de forhold, der lægges ham til last.

95. Hvad endelig det femte kriterium, »anvendelsen af retsregler«, angår må dette anses for opfyldt, når retten bygger sin afgørelse på ret og lov, men ikke, når den træffer afgørelse ud fra et billighedsskøn. Før der kan tages endelig stilling til, om det femte kriterium er opfyldt, skal dette spørgsmål undersøges nærmere. Voldgiftskendelsens afgørelse om omkostninger, som pålægges klageren og begrundes med dennes påståede uredelighed — jf. herved overenskomstens klausul nr. 22, nævnt i punkt 6 — uden at sagsøgeren havde fået mulighed for at tage stilling til dette problemkompleks, lader formode, at billighedsbetragtninger kan have dannet grundlaget for nævnte afgørelse.

96. Som et foreløbigt mellemresultat skal det derfor fastslås, at voldgiftsretten ikke i fuldt omfang har levet op til de relativt strenge krav i EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF), der stilles til en domstol.

97. Hvad angår upartiskheds- og uafhængighedskriterierne, som kan udledes af artikel 6 i EMRK i forbindelse med artikel 47 i charteret om grundlæggende

65 — Jf. dom af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 28 og 29.

66 — Med hensyn til beskyttelsen af kontradiktionsprincippet som et kriterium, der skal tages hensyn til, jf. 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.

67 — Det normale i offentligretlige tvister og i straffesager.

rettigheder, må man vel efter indlæggene fra parterne i den foreliggende sag lægge til grund, at de advokater i Queen's Counsel, der figurerer på de omtalte lister, yder al mulig garanti for deres uafhængighed. Alligevel trænger det spørgsmål sig på, om de i betragtning af deres stilling i proceduren og deres nære tilknytning til MIB også kan yde den samme garanti for deres upartiskhed. Voldgiftsmanden kan af MIB forlange foretaget enhver yderligere undersøgelse, som anses for relevant. Der består altså en slags forhandlingsniveau mellem voldgiftsmanden og MIB. Når han først har afsagt sin voldgiftskendelse, bliver den i første omgang kun sendt til MIB, som derpå er ansvarlig for videresende den skadelidte.

98. Der finder i øvrigt ingen offentlig rettergang sted for voldgiftsmanden i den forstand, der er omhandlet i artikel 6 i EMRK i forbindelse med artikel 47 i charteret om grundlæggende rettigheder, da han træffer afgørelse på grundlag af sagens akter (jf. overenskomstens klausul nr. 17, nævnt ovenfor i punkt 6). Det proceduremæssige samarbejde mellem voldgiftsmanden og MIB kan ikke anses for at være en offentlig rettergang. Den skadelidte inddrages heller ikke i disse forhandlinger på den måde, der kræves i en kontradiktorisk proces. Princippet om mundtlighed i retssager er her beslægtet med princippet om offentlighed. Den form, kendelsen bekendtgøres i, kan ikke anses for afsigelse i et offentligt møde, som defineret i artikel 6 i EMRK. Offentligheden i sagsforløbet synes altså ikke at være tilsikret på tilfredsstillende måde.

99. Der kan altså i flere henseender sættes spørgsmålstegn ved voldgiftsproceduren ifølge overenskomsten.

100. Domstolen har allerede én gang, i Nordsee-dommen⁶⁸, måttet tage stilling til en privat voldgiftsrets karakter af domstol i forhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF). Domstolen fastholdt her, at det kommer an på de særlige træk ved voldgiftsbehandlingen i det enkelte tilfælde. I den daværende dom afviste Domstolen, at voldgiftsretten havde domstolskarakter, med den begrundelse for det første, at aftalens parter frit havde kunnet vælge at overlade afgørelsen af deres eventuelle tvister til de ordinære domstole⁶⁹, og for det andet, at de offentlige myndigheder ikke havde været inddraget ved valget af voldgift, samt at de ikke havde pligt til ex officio at medvirke ved sagens behandling for voldgiftsmanden⁷⁰.

101. Betragter man voldgiftssagen i den foreliggende tvist på denne baggrund, er det påfaldende, at de offentlige myndigheder i form af trafikministeriet så afgjort var involveret i beslutningen om at vælge at gå voldgiftsbehandlingsvej. På den anden side er den potentielt skadelidte forpligtet til at søge retsbeskyttelse inden for rammerne af en overenskomst, som han ikke har været med til at indgå, og som nogle parter, der er helt adskilt fra ham, og som han ingen indflydelse har på, har forhandlet sig frem til.

68 — Jf. dom af 23.3.1982, sag 102/81, Sml. s. 1095.

69 — Jf. Nordsee-dommen, nævnt i fodnote 68, præmis 11.

70 — Jf. Nordsee-dommen, nævnt i fodnote 68, præmis 12.

102. I forbindelse med de indtil nu påviste betænkeligheder med hensyn til voldgiftsrettens oprettelse og fremgangsmåde er det derfor helt afgørende, hvilken form den videre retsbeskyttelse for skadelidte antager.

103. Som det ses af spørgsmål 3, punkt v, i den præjudicielle forelæggelseskendelse, og som det underbygges af parternes for så vidt overensstemmende anbringender, kan skadelidte indbringe voldgiftsmandens kendelse for de ordinære domstole. Ganske vist består der ingen ubegrænset appellmulighed, idet adgangen til domstolene og omfanget af prøvelsen er underlagt adskillige indskrænkende betingelser.

104. Ifølge den forelæggende rets fremstilling foregår det således. Voldgiftskendelsen kan anfægtes på grund af alvorlige uregelmæssigheder, der påvirker den negativt, eller på grund af retlige spørgsmål, hvor der ved retligt spørgsmål også forstås spørgsmål, 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. En appel på grund af retlige spørgsmål kræver, at domstolen giver tilladelse til at behandle sagen, hvilket kun sker, når voldgiftskendelsen er åbenbart urigtig, og det under alle forhold må anses for rimeligt og rigtigt, at retten afgør spørgsmålet.

105. Disse restriktive betingelser for at få adgang til domstolene bærer træk af en ren kontrol af retsregler eller en plausibilitets-

kontrol. Kontrol af retsregler og appelbevilgning er ofte forbeholdt højere instanser i ankesager. Yderligere begrænsende virker det, at iværksættelsen af et retsmiddel skal efterprøves med hensyn til, om voldgiftskendelsen er åbenbart urigtig, og en domstolsafgørelse i sagen efter omstændighederne synes ret og rimelig. Adgangen til de ordinære domstole er gjort særdeles vanskelig for en person, der er skadet af et uidentificeret køretøj. På baggrund af de krav, der stilles til en effektiv retsbeskyttelse, er det yderst problematisk.

106. Hvis man tager med i betragtning, at det i denne fase af sagen egentlig drejer sig om en førsteinstans-sag for en ordinær domstol, er kravene til en effektiv retsbeskyttelse ikke opfyldt. Skadelidte skal have mulighed for i hvert fald i én instans at opnå fuld domstolsbeskyttelse med hensyn til de faktiske og retlige spørgsmål.

107. Sammenligningen af denne adgang til at opnå retsbeskyttelse med den retsbeskyttelse, der er tilsikret ofre for forsikrede eller ikke-forsikrede motorførere af identificerede køretøjer — som har fri adgang til at gå rettens vej — viser, at retsbeskyttelsen for ofre for uidentificerede køretøjer står langt tilbage i forhold til de sidstnævntes. De to persongruppers mulighed for at opnå retsbeskyttelse skal ud fra et fællesskabsretligt synspunkt ikke nødvendigvis være identisk, men retsbeskyttelsen skal dog kvalitativt være ligeværdig. Anvendt på den foreliggende sag betyder dette, at der skal være sikret en garanti for adgang til de ordinære domstole.

108. I betragtning af den omstændighed, at det her drejer sig om en civilretlig retstvist om en erstatningsydelse, hvor skadelidte og forsikringsorgan står over for hinanden, anser jeg en instans, der bedømmer de faktiske forhold, for uundværlig. Upjohn-dommen⁷¹ er heller ikke til hinder for denne konstatering. I den sag fandt Domstolen, at en domstolskompetence til fuldstændig prøvelse af de faktiske forhold kunne undværes. Men situationen i den nævnte sag var en helt anden. Den myndighed, som dér havde kompetence til at tildele, henholdsvis tilbagekalde en markedsføringstilladelse for lægemidler, skulle foretage komplekse bedømmelser på det medicinsk-farmakologiske område⁷². Til dette måtte der indrømmes en vis skønsfrihed, så meget mere som ansøgeren var i stand til ved en ny ansøgning at udvirke en ny bedømmelse af den afgørelse, myndigheden havde truffet⁷³.

109. Det Forenede Kongeriges regering og MIB har for at retfærdiggøre de eksisterende ordninger henvist til, at behandlingen af skadesagerne takket være disse ordninger som regel forløber hurtigere og med lavere omkostninger.

110. Skadebegivenheden, der førte til den foreliggende sag, indtraf den 25. december 1991. Næsten fem år senere, den 27. august 1996, meddelte voldgiftskvinden sin kendelse. Indtil da havde det ikke været på tale at indbringe sagen for en ordinær domstol.

111. Selv om proceduren i henhold til overenskomsten skulle være hurtigere og billigere, sammenlignet med erstatningsansvarssager for de ordinære domstole, er dette ikke nogen tilstrækkelig begrundelse for at fratage de skadelidte en effektiv retsbeskyttelse i form af en instans, der bedømmer de faktiske forhold ved en ordinær domstol.

112. I den sidste ende tilkommer det den forelæggende ret at bedømme manglerne ved retsbeskyttelsen og drage de retlige konsekvenser heraf. Den skal her tage hensyn til, at de fællesskabsretlige krav til en effektiv retsbeskyttelse ikke er opfyldt, når der mangler en domstolsprøvelse, som omfatter faktiske og retlige spørgsmål, af voldgiftsrettens konstateringer vedrørende et krav, der følger af andet direktiv.

3) Den korrekte gennemførelse af direktivet — fjerde spørgsmål

Parternes anbringender

113. *Sagsøgeren* er af den opfattelse, at andet direktiv ikke er blevet retmæssigt gennemført, når medlemsstaten ikke har pålagt det godkendte organ nogen forpligtelse til at give erstatning til offeret for en uidentificeret motorfører i samme omfang som den lovpligtige forsikring i det første

71 — Dom i sag C-120/97, nævnt i fodnote 37.

72 — Jf. Upjohn-dommen, nævnt i fodnote 37, præmis 33.

73 — Jf. Upjohn-dommen, nævnt i fodnote 37, præmis 40.

direktivs forstand. I Det Forenede Kongerige er andet direktiv ikke blevet gennemført med en bindende virkning, der opfylder kravene til retssikkerhed. Bortset fra, at den i overenskomsten fastsatte erstatningsydelse ikke på alle punkter svarer til den, der er fastsat i andet direktiv, er ofrene nødt til at påberåbe sig en overenskomst, som de ikke er part i, og stole på MIB's blotte praksis gående ud på, at organet ikke påberåber sig over for retten, at offeret ikke kan udlede nogen krav af overenskomsten.

114. *Det Forenede Kongeriges regering og MIB* gør gældende, at en stillingtagen til det fjerde spørgsmål er unødvendig. De bemærker dog, at det tilkommer medlemsstaten at vælge form og midler ved gennemførelsen af et direktiv. Hvis den nationale retsorden allerede opfylder direktivets krav, behøver den ikke at ændres yderligere. Og det var netop tilfældet ved gennemførelsen af andet direktiv i Det Forenede Kongerige: Overenskomsten opfyldte kravene til præcision og klarhed samt transparens og levede dermed op til princippet om retssikkerhed.

115. Ifølge den opfattelse, som *Kommis-sionen* har fremsat i sine skriftlige bemærkninger, er MIB et godkendt organ som omhandlet i artikel 1, stk. 4, i andet direktiv, idet organet af de nationale myndigheder har fået overdraget at udføre de opgaver, der følger af andet direktiv, og det er ikke blot i stand til, men også forpligtet til at yde ofrene erstatning.

Endvidere kan ofrene henvende sig direkte til dette organ, som er forpligtet til at give dem et begrundet svar. Desuden er der fastsat en lovbestemt procedure i tilfælde af, at offeret ikke accepterer den foreslåede erstatning.

116. Under den mundtlige forhandling har Kommissionens repræsentant dog udtrykt betænkelighed, som bygger på den retspraksis, der er kommet til udtryk i den af parterne nævnte sag *White mod White*⁷⁴ samt på dommen afsagt af Court of Appeal⁷⁵, som afviste sagsøgerens påklage. For så vidt den nationale lovgivning karakteriserer MIB som et udelukkende privat organ og anser overenskomsten mellem MIB og ministeriet for at være af rent privat karakter, med den konsekvens, at der ikke findes nogen forpligtelse til at anvende kriterierne i andet direktiv, kan organet rent faktisk ikke være retmæssigt godkendt i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet direktiv.

Stillingtagen

117. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om Det Forenede Kongerige har opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet direktiv til at godkende et organ, der skal yde

74 — House of Lords' dom af 1.3.2001 [2001] UKHL 9.

75 — Jf. ovenfor, nr. 12.

erstatning for skader forvoldt af et uidentificeret eller ikke-forsikret køretøj. Problemet er her, om forpligtelsen er opfyldt, når et allerede eksisterende organ ganske vist skal yde erstatning for sådanne skader på basis af en overenskomst med den kompetente myndighed, men ikke giver skadelidte adgang til at anlægge direkte sag mod dette organ. Den forelæggende ret ønsker desuden oplyst, om det er vigtigt for besvarelsen af dette spørgsmål, at medlemsstaten i god tro antog, at overenskomsten gav skadelidte en mindst lige så god beskyttelse som andet direktiv.

118. Oprettelsen af MIB går tilbage til året 1946, og første generation af overenskomster om erstatning til ofre for ikke-forsikrede henholdsvis uidentificerede motorførere stammer fra denne tid. I Det Forenede Kongerige var der altså allerede længe før vedtagelsen af andet direktiv fastsat en erstatning til trafikofre, når skadeforvolderne ikke var forsikrede, henholdsvis ikke kunne identificeres.

119. Som det fremgår af sagens akter, indledte Det Forenede Kongeriges regering den 30. december 1983 en høringsrunde vedrørende spørgsmålet, om der var behov for selvstændige gennemførelsesforanstaltninger for at omsætte direktivet. Disse overvejelser førte til den konklusion, at den eksisterende beskyttelse af ofre til fulde opfyldte kravene, og at det således ikke var nødvendigt at træffe yderligere gennemførelsesforanstaltninger på det punkt. Denne vurdering deltes tilsyneladende af Kommissionen, eftersom den ikke fremkom med nogen indsigelser med hen-

syn til gennemførelsen af andet direktiv. I og med at MIB også i praksis — hvilket parterne i den foreliggende sag samstemmende har bekræftet — altid har opfyldt sine forpligtelser, der hidrører fra de to overenskomster vedrørende ikke-forsikrede henholdsvis uidentificerede motorførere, var der vel heller ingen anledning til at tvivle på, at andet direktiv var blevet retmæssigt gennemført.

120. Opfattelsen af, at der ikke var behov for yderligere organer til gennemførelse af andet direktiv, fandt også støtte i artikel 1, stk. 4, i andet direktiv, der udtrykkeligt nævner muligheden af at godkende et organ. Således gik det til, at der ikke i Det Forenede Kongerige blev udstedt nogen formel retsakt til gennemførelse af andet direktiv, selv om gennemførelsesfristen ifølge artikel 5, stk. 1, i andet direktiv udløb den 31. december 1987, og Kommissionen i næsten 15 år ikke har kritiseret dette forhold.

121. At der alligevel må eksistere et problem med hensyn til gennemførelsen af andet direktiv, fremgår ikke blot af den foreliggende sag, men også af den dom, der blev afsagt af House of Lords den 1. marts 2001 i sagen *White mod White*⁷⁶, og som flere gange er blevet nævnt under nærvæ-

76 — Nævnt i fodnote 74.

rende sag, vedrørende den parallelle overenskomst om ikke-forsikrede motorførere. House of Lords så sig ude af stand til at fortolke overenskomsten, sådan som Domstolens retspraksis i henhold til Marleasing-sagen⁷⁷ kræver det, på en måde, der ville have fået direktivets indhold til at være gældende (jf. nedenfor, punkt 127). House of Lords begrundede denne holdning med, at overenskomsten var en privatretlig kontrakt, selv om den ene af kontrahenterne var et statsorgan. Kontrahenterne var derfor kun bundet til, hvad de havde aftalt. House of Lords fastslog, at Marleasing-principperne måtte lades ude af betragtning, skønt det på andet sted i sin dom udtrykkeligt havde anført, at MIB-overenskomsten fra 1988 var blevet indgået i den hensigt at gennemføre direktivet⁷⁸.

122. Også Court of Appeals dom er meget oplysende; her var en sagsøgers påklage blevet afvist på et i forhold den foreliggende sag tidligere stadium af proceduren. Appelleretten udtalte, at det, som Det Forenede Kongerige havde iværksat til gennemførelse af direktivet, ikke var noget organ eller nogen relation, der gjorde det muligt at lade direktivet træde i kraft mod nogen som helst (undtagen muligvis mod sig selv i henhold til retspraksis som udtrykt i Francovich-sagen⁷⁹).

123. Sagsøgeren er i den foreliggende sag således af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige ikke har gennemført andet direktiv.

124. Fast retspraksis har afgrænset medlemsstaternes forpligtelser ved gennemførelsen af et direktiv. Principperne skal her rekapituleres. Domstolen har principielt udtalt følgende vedrørende EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249, stk. 3, EF):

»Det fremgår af den nævnte bestemmelse, at der ikke nødvendigvis kræves lovgivning med henblik på gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat. Navnlig almindelige forfatnings- eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger kan overflødiggøre en gennemførelse ved hjælp af særlige, ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser; dette forudsætter imidlertid, at de nævnte grundsætninger giver en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud af de nationale myndigheder, at retstilstanden med hjemmel i de nævnte grundsætninger er tilstrækkelig bestemt og klar, for så vidt som direktivet tilsigter at skabe rettigheder for private, samt 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. Denne sidste betingelse er særlig væsentlig, såfremt det omhandlede direktiv tilsigter at give rettigheder til statsborgere fra andre medlemsstater, eftersom disse statsborgere i almindelighed ikke har kendskab til sådanne grundsætninger«⁸⁰.

77 — Jf. dom af 13.11.1990, sag C-106/89, Sml. I, s. 4135.

78 — »The MIB-Agreement was entered into with the specific intention of giving effect to the Directive.«

79 — Jf. herom dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357.

80 — Jf. dom af 23.5.1985, sag 29/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 1661, præmis 23. Jf. også i samme forstand dom af 20.3.1997, sag C-96/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1653, præmis 35.

125. Denne retspraksis er blevet bekræftet i adskillige domme⁸¹. Ganske vist var Domstolen i en anden kontekst nødt til at gøre følgende klart: »[...] For at sikre, at direktiverne retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, skal medlemsstaterne nemlig skabe en *præcis lovramme* for det område, der er tale om«⁸².

126. Hvad angår kravene til retssikkerhed udtalte Domstolen: »Direktivbestemmelser skal således gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkelig specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder«⁸³. Domstolen har med lignende ord gentaget denne tanke i senere domme⁸⁴.

127. I dommen i Marleasing-sagen⁸⁵ bekræftede Domstolen, at den pligt for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, påhviler »alle myndighederne« i medlemsstaterne, »herunder også domstolene inden for deres

kompetence. Heraf følger, at den nationale domstol ved anvendelsen af nationale retsfor skrifter, hvad enten de er ældre eller yngre end direktivet, er forpligtet til at fortolke dem i lyset af direktivets ordlyd og formål og at fremkalde det med direktivet tilsigtede resultat, og således handle i overensstemmelse med traktatens artikel 189, stk. 3«⁸⁶.

128. Som det allerede blev påvist i forbindelse med behandlingen af det tredje spørgsmål, er formålet med andet direktiv at sikre ofre for ikke-forsikrede henholdsvis uidentificerede motorførere et krav over for et nationalt organ. For så vidt det ifølge artikel 249 EF er overladt til nationale myndigheder at bestemme form og midler til at virkeliggøre direktivets bindende formål, er der i og for sig intet at indvende mod, at skadelidtes rettigheder bygger på en overenskomst mellem en myndighed og et privatretligt organ. Blot skal rettighederne kunne identificeres og forfølges med den krævede klarhed og sikkerhed.

129. Under den mundtlige forhandling har sagsøgerens repræsentant antydnet divergenser i indholdet mellem andet direktiv og overenskomsten, divergenser, som imidlertid ikke alle er relevante for den foreliggende sag. Af grundlæggende betydning er dog problemkomplekset omkring den skadelidtes krav og kravets gennemførlighed.

81 — Jf. dom af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 9; i samme forstand også dom af 20.5.1992, sag C-190/90, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3265, præmis 17, og af 9.9.1999, sag C-217/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3087, præmis 31 og 32.

82 — Dom af 15.3.1990, sag C-339/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 851, præmis 25; min fremhævelse.

83 — Jf. dom af 13.3.1997, sag C-197/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1489, præmis 15.

84 — Dom af 8.7.1999, sag C-354/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4927, præmis 11.

85 — Jf. dom i sag C-106/89, nævnt i fodnote 77.

86 — Jf. Marleasing-dommen, nævnt i fodnote 77, præmis 8.

130. Således som de skadelidtes forhold til MIB samstemmende er blevet skildret, har de skadelidte netop ikke noget krav over for MIB. Ganske vist synes MIB ikke at nægte at yde erstatning trods manglen på kontraktforhold til skadelidte, idet MIB er forpligtet til at yde erstatning ud fra overenskomsten med trafikministeriet. Men hvis skadelidte ikke mener at have fået opfyldt sine krav, må han eventuelt gå rettens vej for at tvinge ministeriet til at overholde sin del af overenskomsten.

131. Nævnte fremgangsmåde er behæftet med så mange usikkerhedsmomenter, at den ikke lever op til de skitserede krav til retssikkerheden. Denne konstatering styrkes yderligere af den retsbeskyttelsesproblematik, der blev behandlet inden for rammene af det tredje spørgsmål.

132. Men situationen bliver helt uacceptabel, når den ses på baggrund af de nationale domstoles holdning. De nationale domstole skulle i det mindste have fremsat en fortolkning af de retspositioner, der hidrører fra overenskomsten mellem MIB og trafikministeriet, i lyset af andet direktiv med hensyn til udformningen af det materielle indhold af de skadelidtes rettigheder ifølge den retspraksis, som Marleasing-sagen er udtryk for, navnlig da House of Lords har lagt til grund, at overenskomsten af 1988 om ikke-forsikrede motorførere var blevet indgået med henblik på at gennemføre andet direktiv.

133. Da de britiske domstole på grund af retsforholdenes struktur ser sig ude af stand til at anvende en sådan fremgangsmåde, er det tydeligt, at andet direktiv i Det Forenede Kongerige ikke er blevet overført til national lovgivning med den fornødne bestemtthed og klarhed. Kravene til retssikkerhed er derfor ikke opfyldt.

134. Den forelæggende ret har endelig også ønsket oplyst, om det er afgørende for besvarelsen af spørgsmålet, om medlemsstaten var i god tro med hensyn til den korrekte gennemførelse af andet direktiv. Bedømmelsen af et direktivs gennemførelse i national lovgivning er i princippet en objektiv undersøgelse. Om medlemsstaten var i god tro eller i ond tro, er ikke afgørende for at kunne konstatere, at en gennemførelse ikke opfylder de fællesskabsretlige krav. Spørgsmålet kan imidlertid udmærket få betydning med hensyn til et eventuelt erstatningskrav.

135. Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at andet direktiv ikke er blevet retmæssigt gennemført i en national lovgivning, så længe skadelidte ikke kan påklage et krav, som den pågældende har over for det organ, der af medlemsstatens myndigheder er blevet betroet erstatningen til ofre for ikke-forsikrede motorførere.

4) *Skadeserstatningskrav mod medlemsstaten — femte spørgsmål*

rige med rimelighed kunnet tage udgangspunkt i, at proceduren opfylder kravene til en effektiv retsbeskyttelse. Skulle man endelig lægge til grund, at organet ikke er godkendt på en måde, der lever op til direktivet, har sagsøgeren i hvert fald ikke lidt noget tab derved.

Parternes anbringender

136. Ifølge *sagsøgerens* opfattelse er betingelserne opfyldt for at rejse erstatningskrav mod Det Forenede Kongerige for ikke at have gennemført andet direktiv. Det i direktivet fastsatte resultat indebærer, at der sikres et krav til fordel for enkeltpersoner, nemlig for ofre for ikke-forsikrede motorførere, en personkreds, som sagsøgeren entydigt tilhører. Kravets indhold kan fastlægges på grundlag af direktivets bestemmelser. Det drejer sig om en erstatning fra et godkendt organ. Domstolen behøver ikke udtale sig om spørgsmålet om årsagssammenhæng; det spørgsmål hører under den nationale ret. Endelig er tilsidesættelsen tilstrækkeligt kvalificeret, idet Det Forenede Kongerige ikke har truffet nogen foranstaltninger til gennemførelse af direktivet.

138. *MIB* er af den opfattelse, at det tilkommer sagsøgte i hovedsagen at besvare det femte spørgsmål.

139. *Kommissionen* giver udtryk for det synspunkt, at det tilkommer den nationale ret at fastslå, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten. Den henviser dog til, at begreberne renter og omkostninger ikke er nævnt i andet direktiv, og at der ikke findes nogen retspraksis herom. Kommissionen siger fremdeles, at den ikke tidligere har rejst dette spørgsmål med hensyn til gennemførelsen af andet direktiv. Også spørgsmålet, om voldgiftsproceduren er forenelig med kravene til en effektiv retsbeskyttelse, kræver yderligere præcisering.

137. *Det Forenede Kongeriges regering* har gjort gældende, at de påståede tilsidesættelser med hensyn til renter og omkostninger rejser en række spørgsmål. Men selv om man ikke vil følge Det Forenede Kongeriges regerings argumentation, er tilsidesættelsen ikke tilstrækkeligt kvalificeret til at udløse et erstatningskrav mod Det Forenede Kongerige. Ligeledes har Det Forenede Konge-

Stillingtagen

140. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om manglerne ved

overholdelsen af andet direktiv udgør en tilstrækkelig grov tilsidesættelse af fællesskabsretten til, at den kan medføre et erstatningskrav mod medlemsstaten.

141. Som det kan udledes af de ovenstående betragtninger, er gennemførelsen af andet direktiv, eller af de som gennemførelse definerede foranstaltninger, problematisk i flere henseender. For det første skal erstatningens omfang måles i forhold til de erstatninger, der normalt skal udredes inden for rammerne af den lovpligtige forsikring, hvilket fører til, at det højst sandsynligt var forkert at udelukke renter og omkostninger ved beregningen af erstatningen på grundlag af overenskomsten. Dernæst opfylder den adgang til domstolene, der står åben for skadelidte, ikke i alle henseender kravene til en effektiv retsbeskyttelse. Endelig kan der konstateres mangler ved godkendelsen af MIB som et organ i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet direktiv, for så vidt skadelidte ikke over for dette organ har noget umiddelbart krav, der ville berettigede til også at gå rettens vej.

142. Det kan altså lægges til grund, at disse mangler udgør en tilsidesættelse af fællesskabsretten med hensyn til gennemførelse af et direktiv. Spørgsmålet er imidlertid, om denne tilsidesættelse kan føre til et erstatningskrav mod medlemsstaten.

143. Domstolens praksis vedrørende et på fællesskabsretten hvilende erstatningskrav mod en medlemsstat går tilbage til dommen i Francovich-sagen⁸⁷ (anledningen til denne sag var den italienske lovgivers manglende rettidige gennemførelse i den nationale lovgivning af direktivet om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens⁸⁸). Med hensyn til princippet om statens ansvar fastslår Domstolen dér grundlæggende følgende:

»Fællesskabsrettens fulde virkning ville blive afsvækket, og beskyttelsen af de i fællesskabsretten anerkendte rettigheder ville blive forringet, såfremt private var afskåret fra at opnå erstatning for en krænkelse af deres rettigheder som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der må tilregnes en medlemsstat.

Det er navnlig nødvendigt, at der består en adgang til at gøre erstatningskrav gældende mod en medlemsstat i tilfælde, hvor fællesskabsrettens fulde virkning afhænger af, at der træffes foranstaltninger fra medlemsstatens side, således som i denne sag, og hvor private derfor ikke kan påberåbe sig de i fællesskabsretten anerkendte rettigheder ved de nationale domstole, når medlemsstaten ikke har truffet sådanne foranstaltninger«⁸⁹.

87 — Jf. dom i de forenede sager C-6/90 og C-9/90, nævnt i fodnote 79, præmis 41.

88 — Rådets direktiv 80/987/EØF af 20.10.1980, EFT L 283, s. 23.

89 — Jf. præmis 33 og 34 i Francovich-dommen, nævnt i fodnote 79.

144. Betingelserne for, at der kan kræves erstatning, afhænger »af den tilsidesættelse af fællesskabsretten, der har forvoldt tabet«⁹⁰.

145. Når det drejer sig om en tilsidesættelse efter traktatens artikel 189, stk. 3 (nu artikel 249, stk. 3, EF), som Domstolen lagde til grund i Francovich-sagen, skal følgende tre betingelser være opfyldt:

»Den første betingelse er, at det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at private tillægges rettigheder. Den anden betingelse er, at indholdet af disse rettigheder kan fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser. Endelig er den tredje betingelse, at der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab«⁹¹.

146. I den efterfølgende tid præciserede Domstolen adskillige gange denne prak-

sis⁹². I Brasserie du pêcheur-sagen⁹³ var det første spørgsmål, om et krav om statens ansvar også kunne udløses ved, at den nationale lovgiver⁹⁴ tilsidesatte *primærretten*. Domstolen bekræftede i det væsentlige spørgsmålet⁹⁵. I denne dom har Domstolen for første gang fastslået, at tilsidesættelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret.

147. Vedrørende kriteriet »tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse« udtalte Domstolen, at det afgørende er, »om en medlemsstat eller en fællesskabsinstitution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsmålinger«⁹⁶.

»Som eksempler på de momenter, den kompetente retsinstans i den forbindelse kan tage i betragtning, skal nævnes følgende: hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder eller fællesskabsmyndighederne, 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

90 — Jf. præmis 38 i Francovich-dommen, nævnt i fodnote 79.

91 — Jf. præmis 40 i Francovich-dommen, nævnt i fodnote 79.

92 — Jf. dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, af 24.9.1998, sag C-319/96, Brinkmann, Sml. I, s. 5255, af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, af 15.6.1999, sag C-140/97, Rechberger, Sml. I, s. 3499, af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, og af 18.1.2001, sag C-150/99, Stockholm Lindöpark, Sml. I, s. 493.

93 — Nævnt i fodnote 92.

94 — Det drejede sig om tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 30 og 52. Jf. Brasserie du pêcheur-dommen, nævnt i fodnote 92, præmis 23 og 36.

95 — Jf. Brasserie du pêcheur-dommen, nævnt i fodnote 92, præmis 40 f.

96 — Jf. Brasserie du pêcheur-dommen, nævnt i fodnote 92, præmis 55.

have været medvirkende til undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten«⁹⁷.

trædelse af fællesskabsretten, kan opfylde kriteriet for, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse, såfremt medlemsstaten »på det tidspunkt, da den begik overtrædelsen, ikke stod over for et valg af generelle retsakter og havde et stærkt begrænset eller intet skøn«¹⁰¹.

148. Spørgsmålet om culpa som en retsstiftende kendsgerning for et erstatningsansvar besvarede Domstolen med, at culpa som sådan ikke er nødvendig, men »visse objektive og subjektive momenter, som i et nationalt retssystem kan være knyttet til culpabegrebet, er således relevante for bedømmelsen af, om en overtrædelse af fællesskabsretten er kvalificeret eller ej«⁹⁸.

151. I dommen i sagen Dillenkofer m. fl.¹⁰², i hvilken det lige som i Francovich-sagen drejede sig om en sag, hvor der manglede foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist — hvilket er grunden til, at sagsøgeren i den foreliggende sag anser disse domme for afgørende — udtalte Domstolen, at »betingelsen om, at overtrædelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, som ganske vist ikke omtales i dommen i sagen Francovich m.fl., ikke desto mindre efter omstændighederne i sagen var underforstået«¹⁰³.

149. De relativt snævrere forudsætninger i Brasserie du pêcheur-dommen anvendte Domstolen også i dommen i British Telecommunications-dommen⁹⁹, på et tilfælde, hvor det drejede sig om en utilstrækkelig gennemførelse af et *direktiv* som skadevoldende begivenhed.

152. Det må således for så vidt anses for at være klarlagt, at der i ethvert tilfælde, hvor der kan være tale om et erstatningskrav mod en medlemsstat, skal foreligge en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse.

150. I Hedley Lomas-dommen¹⁰⁰ præciserede Domstolen imidlertid, at selve den omstændighed, at der er begået en over-

153. Med støtte i det i Hedley Lomas-dommen anførte om en stærkt begrænset eller ikke-eksisterende skønsfrihed udtalte

97 — Præmis 56 i Brasserie du pêcheur-dommen, nævnt i fodnote 92.

98 — Jf. Brasserie du pêcheur-dommen, nævnt i fodnote 92, præmis 78.

99 — Jf. dom i sag C-392/93, nævnt i fodnote 92, præmis 40.

100 — Jf. dom i sag C-5/94, nævnt i fodnote 92.

101 — Jf. Hedley Lomas-dommen, nævnt i fodnote 92, præmis 28; således også senere i dom i sag C-150/99, nævnt i fodnote 92, præmis 40.

102 — Jf. dom i de forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, nævnt i fodnote 92.

103 — Jf. dommen i sagen Dillenkofer m.fl., nævnt i fodnote 92, præmis 23.

Domstolen i dommen i sagen Dillenkofer m.fl.: »Når en medlemsstat — som i sagen Francovich m.fl. — i strid med traktatens artikel 189, stk. 3, ikke træffer nogen af de foranstaltninger, *der er nødvendige for at nå det mål, der tilsigtes med et direktiv*, inden for den i direktivet fastsatte frist, overskrider den således åbenbart og groft grænserne for sine beføjelser«¹⁰⁴.

154. Ved besvarelsen af det femte spørgsmål kommer det således an på, om de markerede tilsidesættelser af fællesskabsretten hver for sig eller taget under ét udgør en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse. Med støtte i Francovich-dommen og dommen i sagen Dillenkofer m.fl. vil man lige som sagsøgeren kunne indtage det standpunkt, at Det Forenede Kongeriges passivitet betyder en åbenlys og væsentlig overskridelse af de grænser, der er sat for en medlemsstat ved udøvelsen af dens beføjelser¹⁰⁵. I betragtning af, at medlemsstaten i hvert fald delvis havde mulighed for at benytte en bestående infrastruktur, hvilket også udtrykkeligt var i overensstemmelse med direktivet, forekommer denne betragtningsmåde imidlertid for snæver. Der rejser sig derfor det spørgsmål, om den nationale lovgiver var forpligtet til at handle for at opfylde det af direktivet foreskrevne formål¹⁰⁶.

155. Der var klart ikke længere noget behov for at oprette et organ i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet direktiv. Ganske vist giver direktivet den enkelte skadelidte et erstatningskrav over for dette organ, som det allerede er forklaret i det foregående¹⁰⁷. For at kunne begrunde kravet og få det opfyldt, er det ikke tilstrækkeligt, at den potentielle skadelidte kan henvende sig til organet på en eller anden måde. Direktivet er klart og præcist med hensyn til denne rettighed. Da MIB-overenskomsterne med trafikministeriet ikke sikrer den skadelidte en sådan rettighed, burde den nationale lovgiver have grebet ind. Dette indgreb var nødvendigt for at etablere et krav, der kan gennemtvinges ad rettens vej, til fordel for den skadelidte, i det mindste inden for grænserne af den lovpligtige forsikring. Om dette kunne have været gennemført ved en lovgivningsakt eller ved en tilpasning af overenskomstens indhold, er i sidste ende en afgørelse, som hører under medlemsstatens skønsmæssige beføjelse. For så vidt overlader direktivet medlemsstaten et vist spillerum i udformningen. Alligevel skulle medlemsstaten bindende have fastlagt den forpligtelse til et resultat, der hidrører fra direktivet, med hensyn til den skadelidtes rettighed, og det endda både materielretligt og med hensyn til procedureregler.

156. I og med at der allerede eksisterede en fungerende infrastruktur, forblev problematikken i første omgang uerkendt, hvorfor Kommissionen ikke skred ind over for Det Forenede Kongeriges passivitet med hensyn til direktivet. Disse omstændigheder frata-

104 — Jf. dommen i sagen Dillenkofer m.fl., nævnt i fodnote 92, præmis 26; min fremhævelse.

105 — Jf. dommen i sagen Dillenkofer m.fl., nævnt i fodnote 92, præmis 26.

106 — Jf. dommen i sagen Dillenkofer m.fl., nævnt i fodnote 92, præmis 26 og 47.

107 — Jf. punkt 74 ff.

ger imidlertid ikke passiviteten dens karakter af en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i henhold til artikel 249, stk. 3, EF, til at træffe de nødvendige foranstaltninger.

forpligtelsen var en årsag til tabet, tilkommer det den nationale ret at bedømme. I og med at Det Forenede Kongerige har undladt at sikre ofre for uidentificerede køretøjer et krav, der kan påklages, i det mindste inden for grænserne af den lovpligtige forsikring, over for organet i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet direktiv, har medlemsstaten ifølge Domstolens retspraksis vedrørende erstatningskrav over for medlemsstater begået en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten.

157. Spørgsmålet, om sagsøgeren har lidt tab — og hvis dette er tilfældet, da hvor stort — og om, hvorvidt tilsidesættelsen af

V — Forslag til afgørelse

158. Som konklusion på ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

- »1) Renter og omkostninger er en nødvendig bestanddel af et skadeserstatningskrav fra ofre for uidentificerede køretøjer, når og for så vidt disse elementer er en del af erstatningskravet fra ofre for korrekt forsikrede og identificerede køretøjer. Dette gælder både materielt og processuelt.

- 2) Under de omstændigheder, der er beskrevet i det tredje spørgsmål, skal offeret af hensyn til en effektiv retsbeskyttelse have et retsmiddel, omfattende materielle og processuelle spørgsmål, der giver adgang til en ordinær domstol.
- 3) Hvad angår skadelidtes rettigheder er andet motorforsikringsdirektiv ikke blevet gennemført i den nationale lovgivning med den præcision og klarhed, som retssikkerheden kræver.
- 4) I og med at Det Forenede Kongerige har undladt at sikre ofre for uidentificerede køretøjer et krav, der kan påklages, i det mindste inden for grænserne af den lovpligtige forsikring, over for organet i henhold til artikel 1, stk. 4, i andet motorforsikringsdirektiv, har medlemsstaten begået en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten.«