

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
SIEGBERT ALBER
föredraget den 24 oktober 2002¹

I — Inledning

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande från High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, gäller tolkningen och tillämpningen av direktiven om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon. Frågan är särskilt huruvida ränta och kostnader skall inkluderas i ersättningen för skador som vållas av ett oidentifierat fordon och som ersätts av ett organ som utses av medlemsstaten för detta ändamål. Den nationella domstolen vill även få klarhet i om den lösning som har valts i Storbritannien uppfyller de gemenskapsrättsliga kraven på effektivt rättsligt skydd, om det organ som svarar för ersättningen kan anses i vederbörlig ordning auktoriserat, i den mening som avses i det relevanta direktivet, och om eventuella brister i införlivandet av det relevanta direktivet kan utgöra ett tillräckligt klart åsidosättande av en medlemsstats skyldigheter för att ligga till grund för ett ersättningskrav mot den felande staten i enlighet med gemenskapsrättsliga principer.

Rådets direktiv 72/166/EEG av den 24 april 1972 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon och kontroll av att försäkringsplikten fullgörs beträffande sådan ansvarighet² (nedan kallat första direktivet).

2. Artikel 3.1 i första direktivet har följande lydelse:

”Om inte annat följer av artikel 4 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fordon som är normalt hemmahörande inom dess territorium skall

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 111.

omfattas av ansvarsförsäkring. Försäkrings-
ens omfattning och villkor skall bestämmas
inom ramen för dessa åtgärder.”

Rådets andra direktiv 84/5/EEG av den 30
december 1983 om tillnärmning av med-
lemsstaternas lagstiftning om ansvarsför-
säkring för motorfordon³ (nedan kallat
andra direktivet).

3. I artikel 1.1 och 1.4 i andra direktivet
föreskrivs följande:

”1. Den försäkring som avses i artikel 3.1 i
direktiv 72/166/EEG skall obligato-
riskt omfatta både sakskador och
personskador.

2. ...⁴

...

4. Varje medlemsstat skall inrätta eller
auktorisera ett organ med uppgift att svara
för ersättning, åtminstone upp till den gräns
som den obligatoriska försäkringen skall
ersätta, för sakskador och personskador
orsakade av oidentifierade fordon eller av
fordon för vilka sådan obligatorisk för-
säkring som avses i punkt 1 inte tecknats.
Denna bestämmelse skall inte påverka
medlemsstaternas rätt att anse ersättning
från detta organ som subsidiär eller icke
subsidiär och inte heller rätten att införa
regler om skadereglering mellan detta organ
och den person eller de personer som är
ansvariga för olyckshändelsen och andra
försäkringsgivare eller socialförsäkringsor-
gan som skall ersätta den skadelidande för
samma skada.

Den skadelidande skall under alla omstän-
digheter kunna vända sig direkt till detta
organ, som skall ha skyldighet att, på
grundval av uppgifter som inhämtats från
den skadelidande, lämna honom ett moti-
verat besked angående utbetalning av
ersättning.

...

Medlemsstaterna får begränsa eller utesluta
ersättning från detta organ såvitt gäller
sakskador orsakade av oidentifierade for-
don.

3 — EGT L 8, 1984, s. 17; svensk specialutgåva, område 6,
volym 2, s. 90.

4 — I artikel 1.2 anges ersättningens minimibelopp.

De får också, i fråga om sakskador orsakade av oförsäkrade fordon, tillåta en självrisk om högst 500 ecu, som den skadelidande har att svara för.

Härutöver skall varje medlemsstat tillämpa sina lagar och andra författningar vid utbetalning av ersättning från detta organ, dock inte i strid med annan praxis som är förmånligare för den skadelidande.”

B — *Den nationella lagstiftningen*

4. Mot bakgrund av att personskador som vållats av oförsäkrade eller oidentifierade förare saknade försäkringsskydd, inrättades år 1946 Motor Insurers' Bureau, enligt avtal med transportministeriet, av försäkringsgivare som erbjöd obligatoriska motorfordonsförsäkringar i Storbritannien. Motor Insurers' Bureau (nedan kallat MIB) är ett civilrättsligt organ vars medlemmar utgörs av civilrättsliga försäkringsbolag som erbjuder motorfordonsförsäkringar.

5. Skyldigheten att betala ersättning för skador som vållas av oförsäkrade eller oidentifierade förare följer av ett avtal mellan MIB och Secretary of State for the

Environment, Transport and the Regions.⁵ Avtalet har genom åren ändrats eller justerats vid ett flertal tillfällen. Nämnas kan i detta sammanhang Motor Insurers' Bureau Agreement (Compensation of Victims of Uninsured Drivers) Agreement⁶ av den 21 december 1988 och Motor Insurers' Bureau Agreement (Compensation of Victims of Untraced Drivers) av den 22 november 1972, i 1977 års lydelse, det avtal som är i fråga i förevarande mål. Sistnämnda avtal kallas nedan avtalet om oidentifierade förare eller bara avtalet.

6. I 1972 års avtal, som är relevant för förevarande mål, föreskrivs i huvudsak följande:

- Avtalet skall vara tillämpligt på fall där en ansökan om ersättning tillställs MIB med anledning av ett dödsfall eller en personskada som vållats genom eller med anledning av användningen av motorfordon på väg i Storbritannien när den som ansöker om ersättning, på vissa villkor som inte är relevanta för förevarande mål, inte kan spåra den person som är ansvarig för dödsfallet eller skadan (punkt 1).

5 — Nedan även kallad Secretary of State for Transport.

6 — Nedan även kallat avtalet om oförsäkrade förare.

- Avseende en ansökan i ett fall på vilket avtalet är tillämpligt, skall MIB tillerkänna betalning av ett belopp som skall bedömas på det sätt som en domstol med tillämpning av relevant i Storbritannien gällande lagstiftning skulle bedöma de skador för vilka den skadelidande skulle ha varit berättigad till ersättning från den oidentifierade personen (punkt 3).
- Innan beslutet överklagas kan sökanden framföra synpunkter på beslutet till MIB och lägga fram ytterligare bevisning till stöd för ansökan. MIB kan granska den nya bevisningen och skall underrätta sökanden om resultatet av denna granskning och eventuella ändringar i beslutet (punkt 13).
- MIB skall vidta en utredning med anledning av varje ansökan om ersättning enligt avtalet och besluta huruvida ersättning skall tillerkännas (punkt 7).
- Skiljemannen skall vid överklagandet avgöra om MIB skall betala ersättning enligt avtalet och vilket belopp sökanden i så fall skall tillerkännas (punkt 16).
- När MIB beslutar att tillerkänna ersättning skall sökanden upplysas om vilket belopp MIB har för avsikt att utbetala och hur detta har beräknats. Om sökanden beslutar att godta beslutet skall MIB utbetala det tillerkända beloppet till sökanden (punkterna 9 och 10).
- Skiljemannen skall väljas från två förteckningar över Queen's Counsels, utsedda av Lord Chancellor respektive Lord Advocate (punkt 18).
- Den skadelidande skall ha rätt att överklaga beslut av MIB till en skiljeman (punkt 11).
- Skiljemannen skall pröva överklagandet på de handlingar som inkommit till honom, men kan dock begära att MIB vidtar ytterligare utredning som han anser önskvärd, och sökanden kan yttra sig över resultatet av en sådan utredning (punkt 17).

— Parterna i överklagandet svarar själva för sina kostnader (punkt 21). MIB skall svara för skiljemannens arvode, om inte skiljemannen bedömer att överklagandet saknade skälig grund, då han kan besluta att dennes arvode skall betalas av sökanden (punkt 22).

käranden sitt beslut att fastställa ersättningen till 50 000 GBP. Käranden överklagade beslutet till en skiljeman enligt det förfarande som föreskrivs i avtalet.

7. Avtalet innehåller ingen uttrycklig föreskrift om betalning av ränta på den ersättning som tillerkänns eller om återbetalning av kostnader med anledning av förfarandet vid MIB.

III — Bakgrund och förfarande

8. Käranden i tvisten vid den nationella domstolen, Samuel Sidney Evans (nedan kallad käranden), skadades vid en trafikolycka den 25 december 1991. Han blev påkörd av en bil när han böjde sig in i sin bil, som stod parkerad vid vägkanten, för att leta efter ett paket och ta ut det. Föraren av den bil som körde på honom kunde inte identifieras.

10. Den 27 augusti 1996 meddelade skiljemannen sitt beslut. Skiljemannen fastställde kärandens ersättning vid odelat ansvar till 58 286 GBP. Med tanke på kärandens medvållande, som bestod i att han uppehöll sig vid vägkanten och tog ut saker ur sin bil, sattes ersättningen ned med 20 procent, varför han tillerkändes 46 629 GBP. Med beaktande av viss bevisning, särskilt videosekvenser som senare togs av en privatdetektiv för att visa att kärandens svårighet att gå inte var så allvarlig, baserades skiljemannens beslut på att käranden hade handlat oärligt och han förpliktades därför att betala skiljemannens arvode (i detta avseende hänvisades till punkt 22, se punkt 6 ovan). Ränta utgick inte på ersättningsbeloppet.

9. Den 11 juni 1992 ansökte käranden om ersättning från MIB på grund av avtalet. Den 11 januari 1996 meddelade MIB

11. MIB betalade käranden beloppet 46 629 GBP jämte 770 GBP för kostnader för hans juridiska ombud och en betalning *ex gratia* på 150 GBP samt mervärdesskatt.

12. Den 16 september 1996 begärde käranden tillstånd att överklaga skiljeman-
nens beslut hos Commercial Court. Den 16
december 1996 beviljades prövningstill-
stånd avseende frågan huruvida skiljeman-
nen hade behörighet att tillerkänna ränta.
Överklagandet ogillades den 29 juli 1997.
Ytterligare ett överklagande från kärandens
sida ogillades den 30 september 1998 av
Court of Appeal. Court of Appeal slog fast
att Förenade kungarikets åtgärder för att
införliva direktivet ”inte hade tillskapat
något organ eller förhållande som gjorde
det möjligt att göra direktivet gällande mot
var och en (utom möjligen i Francovich-
bemärkelsen mot staten själv)”. Den 18
januari 1999 nekade House of Lords
käranden ytterligare prövningstillstånd.

13. Den 25 februari 1999 väckte käranden
talan mot Secretary of State for the
Environment, Transport and the Regions,
det vill säga det ansvariga ministeriet, med
åberopande av att första och andra direkt-
iven inte införlivats, eller införlivats på ett
bristfälligt sätt. Käranden gjorde för det
första gällande att Förenade kungariket
underlåtit att, i alla händelser på ett sätt
som överensstämmer med rättssäkerhets-
principen, upprätta eller auktorisera ett
organ med uppgift att svara för ersättning
i enlighet med artikel 1.4 i andra direktivet.
Om det direktivet hade införlivats korrekt
skulle ingen domstol ha kunnat slå fast att
MIB inte hade en skyldighet att tillerkänna
ersättning i enlighet med första eller andra
direktivet. Käranden hävdade vidare att det
relevanta avtalet mellan MIB och Secretary
of State for Transport inte innehåller några
föreskrifter om ersättning ”åtminstone upp
till den gräns som den obligatoriska för-
säkringen skall ersätta” — såsom föreskrivs

i direktivet — att personer som skadats av
oidentifierade förare inte tillerkänns rätt att
rikta krav mot MIB och att de inte ges rätt
till domstolsprövning.

14. Käranden hävdade att han har lidit
skada till följd av bristerna i införlivandet
och att dessa brister utgör en tillräckligt
klar och uppenbar överträdelse av gemen-
skapsrätten för att grunda en rätt för
honom till skadestånd från Secretary of
State.

15. Mot denna bakgrund hänsköt High
Court, genom beslut av den 17 maj 2000,
följande tolkningsfrågor till domstolen för
förhandsavgörande:

”1. Skall rådets direktiv 84/5/EEG av den
30 december 1983 om tillnärmning av
medlemsstaternas lagstiftning om
ansvarsförsäkring för motorfordon
(nedan kallat det andra motorfordons-
försäkringsdirektivet) tolkas så, att

a) reglerna för utbetalning av ersätt-
ning genom det organ som inrättas
eller auktoriseras i enlighet med

artikel 1.4 skall innefatta en föreskrift om betalning av ränta på de belopp som skall betalas för sakskador och personsador, och

som överstiger det belopp som denne slutligen erhåller och vilket erbjudande den skadelidande inte godtog?

b) om fråga a) besvaras jakande, från vilken dag och på vilken grund skall i så fall sådan ränta beräknas?

3. Skall artikel 1.4 i det andra motorfordonsförsäkringsdirektivet tolkas så, att om den skadelidandes ansökan om ersättning prövas av ett organ som inte är en domstol skall han ha full rätt att överklaga detta avgörande till en domstol, såväl avseende de faktiska omständigheterna som den rättsliga bedömningen, snarare än att överklaga till en oberoende skiljeman som kännetecknas av i huvudsak följande:

2. Skall artikel 1.4 i det andra motorfordonsförsäkringsdirektivet tolkas så, att om ersättningsorganet är skyldigt att utreda den skadelidandes skada och förlust (och att stå för kostnaden för utredningen, inklusive kostnaden för läkarintyg och andra utlåtanden),

a) skall reglerna för utbetalning av ersättning genom organet innefatta en föreskrift om betalning av de kostnader som en skadelidande har ådragit sig när denne förberedde och gjorde sin ansökan om ersättning till detta organ, och

b) på vilken grund skall i så fall sådana kostnader beräknas i ett fall där detta organ har lämnat ett erbjudande till den skadelidande

i) Den skadelidande kan överklaga till skiljemannen såväl vad gäller de faktiska omständigheterna som den rättsliga bedömningen.

ii) När den skadelidande anmäler att han tänker överklaga beslutet kan denne åberopa nya omständigheter och ny bevisning för ersättningsorganet på grundval av vilka ersättningsorganet kan ändra sitt beslut om ersättning före överklagandet.

- iii) Den skadelidande får på förhand en kopia av allt material som skiljemannen skall få del av och ges möjlighet att lägga till sådant material som han önskar bemöta detta med.
 - iv) Skiljemannen meddelar beslut om ersättning utan någon muntlig förhandling i vilket beslut denne fastställer vilken ersättning som ersättningsorganet bör utge och skälen till detta beslut.
 - v) Om den skadelidande är missnöjd har denne rätt att överklaga skiljemannens beslut till domstol men kan göra detta endast på den grunden att det har förekommit någon allvarlig oegentlighet som har påverkat skiljeförfarandet eller avseende en rättsfråga (inklusive huruvida det fanns bevisning till stöd för en viss slutsats som skiljemannen dragit eller huruvida skiljemannen inte kunde komma fram till en viss slutsats på grundval av denna bevisning), och, för det fall beslutet överklagas i en rättslig fråga, tillstånd att överklaga måste beviljas av en domstol, vilket tillstånd inte beviljas såvida skiljemannens beslut inte är uppenbart felaktigt och det under alla omständigheter kan anses rättvist och korrekt att domstolen avgör frågan.
4. Har, om svaret på fråga 1 a och/eller 2 a och/eller 3 är jakande, en medlemsstat auktoriserat ett organ enligt artikel 1.4 i det andra motorfordonsförsäkringsdirektivet på vederbörligt sätt när ett existerande organ har uppgiften att svara för ersättning till skadelidande endast enligt ett avtal med den relevanta myndigheten i medlemsstaten som inte motsvarar kraven i det andra motorfordonsförsäkringsdirektivet i dessa avseenden, och
- a) detta avtal innebär en rättslig skyldighet gentemot den relevanta myndigheten i medlemsstaten att svara för ersättning till skadelidande, vilken skyldighet den relevanta myndigheten direkt kan kräva verkställighet av, och inte ger sådana skadelidande en direkt verkställbar lagenlig rätt att rikta anspråk mot detta organ, men den skadelidande kan ansöka hos domstol om beslut att myndigheten skall göra gällande avtalet om myndigheten inte skulle göra detta, och
 - b) detta organ fullgör denna skyldighet genom att godta och betala ersättning för anspråk från skadelidande i enlighet med detta avtal, och

- c) medlemsstaten i god tro ansåg att bestämmelsen i detta avtal gav åtminstone lika gott skydd för skadelidande som det som krävs i det andra motorfordonsförsäkringsdirektivet?
5. Skall, om svaret på fråga 1 a, 2 a eller 3 är jakande och/eller om svaret på fråga 4 är nekande, en underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna enligt det andra motorfordonsförsäkringsdirektivet i detta avseende utgöra en tillräckligt klar överträdelse från medlemsstatens sida för att ge upphov till skadeståndsansvar enligt gemenskapsrätten om det bevisas att en sådan skada har förorsakats?"
16. Käranden, den brittiska regeringen, som även företräder svaranden i tvisten vid den nationella domstolen, MIB, i egenkap av intervenient i tvisten vid den nationella domstolen till stöd för den ordning som har förordats av svaranden, och kommissionen har deltagit i förfarandet vid domstolen.
17. Kärandens ombud påpekade vid den muntliga förhandlingen att oberoende av innehållet i och den inbördes ordningen mellan de frågor som har hänskjutits för

förhandsavgörande, är kärandens uppfattning att Förenade kungariket har underlåtit att införliva, eller har underlåtit att på ett korrekt sätt införliva, andra direktivet i den nationella rättsordningen. Denne förklarade att en central fråga för förevarande mål är huruvida en medlemsstat är skyldig att betala ersättning till en privatperson som tillhör en grupp personer som har rättigheter enligt direktivet, för det fall medlemsstaten har underlåtit att vidta åtgärder som skulle ha gjort det möjligt för dessa personer att åberopa direktivet mot en annan part.

18. För klarhetens skull kommer dock de hänskjutna tolkningsfrågorna att granskas i den ordning de har ställts.

1) *Betalning av ränta och återbetalning av kostnader — den första och den andra tolkningsfrågan*

Parternas argument

19. Argumenten rörande den första och den andra frågan är till stor del parallella, och kan därför redovisas tillsammans.

IV — Bedömning

17. Kärandens ombud påpekade vid den muntliga förhandlingen att oberoende av innehållet i och den inbördes ordningen mellan de frågor som har hänskjutits för

20. Käranden har gjort gällande att en bokstavstolkning av artikel 1.1 och 1.4 i andra direktivet jämförd med artikel 3.1 i första direktivet visar att när personskador vållas av en oidentifierad förare, skall det auktoriserade organet betala ersättning "åtminstone upp till den gräns som den

obligatoriska försäkringen skall ersätta” till ett liknande belopp och på samma villkor som föreskrivs i den berörda medlemsstatens lagstiftning vid skador vållade av en identifierad och försäkrad förare. Den tolkningen stöds av det faktum att när avsikten i andra direktivet är att personer som skadats av oidentifierad förare skall behandlas på ett annat sätt än personer som skadats av oförsäkrade förare anges detta uttryckligen, vilket är fallet i fråga om sakskador.

21. Även om andra direktivet inte i sig hade innehållit föreskrifter om likabehandling av personer som skadas av oidentifierade förare, å ena sidan, och personer som skadas av oförsäkrade förare, å andra sidan, skulle den skyldigheten dessutom under alla omständigheter följa av likhetsprincipen. I Förenade kungariket behandlas dock inte personer som skadas av oidentifierade förare på samma sätt som personer som skadas av förare som är försäkrade eller som är otillräckligt försäkrade. Till skillnad från de senare får personer som skadas av oidentifierade förare inte ersättning som inkluderar ränta och kostnader och de åtnjuter inte samma förfarandegarantier, såsom rätt till domstolsprövning, något som inte är motiverat rent objektivt.

22. Käranden har, med hänvisning till domen i målet Marshall⁷ där domstolen

beträffande en diskriminerande uppsägning slog fast att beviljandet av ränta måste anses utgöra ett väsentligt element i en ersättning, gjort gällande att den principen även skall tillämpas på ersättning enligt andra direktivet till personer som skadats av oidentifierade förare.

23. Samma överväganden är vidare enligt honom giltiga i fråga om tillerkännande av ersättning för kostnader. Detta stöds vidare av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som har slagit fast att europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna syftar till att garantera rättigheter som är praktiska och effektiva.⁸

24. *Den brittiska regeringen* har gjort gällande att de relevanta bestämmelserna i de två direktiven visar att syftet med dessa är att erbjuda specificerade minimigarantier, men att de inte innehåller föreskrifter om enhetlig lagstiftning i medlemsstaterna. Inget av direktiven innehåller någon bestämmelse om ersättningens ekonomiska beståndsdelar eller föreskrifter om att det organ som svarar för att betala ersättningen skall betala samma belopp som en person som skadas av en försäkrad förare skulle ha tillerkänts av medlemsstatens domstolar. Den anser att det med hänsyn till att det organ som svarar för att betala ersättningen

7 — Dom av den 2 augusti 1993 i mål C-271/91, Marshall (REG 1993, s. I-4367; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-315), punkt 31.

8 — Europadomstolens dom av den 9 oktober 1979 i målet Aerey mot Irland, Serie A, nr. 32, 24 §.

inte är en skadevållare, och än mindre en skadevållare som felaktigt innehåller pengar som borde betalas till käranden, är objektivt motiverat att de två grupperna av personer enligt nationell rätt behandlas olika. Enligt artikel 1.4 sista stycket i andra direktivet är olika behandling tillåten.

27. *Kommissionen* har för det första gjort gällande att vare sig första eller andra direktivet innehåller uttryckliga regler om betalning av ränta eller kostnadsersättning. De innehåller inte heller några bestämmelser om huruvida ränta och kostnader ingår i den obligatoriska försäkringen.

25. Med hänvisning till domen i målet Sutton⁹ har den brittiska regeringen gjort gällande att det inte finns någon allmän princip i gemenskapsrätten som innebär att skyldigheten att betala ett penningbelopp i ersättning enligt gemenskapsrätten nödvändigtvis inbegriper ett krav på att betala ränta. Den har vidare anfört att samma överväganden även måste gälla återbetalning av kostnader.

28. Därefter granskar kommissionen om en medlemsstat enligt artikel 1.4 i andra direktivet kan behandla en kategori skadelidande mindre förmånligt än en annan kategori. Den anser i detta avseende att, med förbehåll för uttryckliga undantag, andra direktivet, mot bakgrund av dess övergripande syfte, medför en skyldighet att säkerställa att personer som skadas av oförsäkrade och oidentifierade förare erbjuds samma försäkringsskydd som personer som omfattas av den obligatoriska försäkringen.

26. *MIB* har i huvudsak intagit samma ståndpunkt som den brittiska regeringen. *MIB* har emellertid först påpekat att skadeersättning enligt engelsk rätt fastställs av domstolarna vid tidpunkten för domen. Section 35A i Supreme Court Act 1981 innebar ett avsteg från *common law* genom att domstolarna fick rätt att på vissa villkor utdöma ränta på skadeståndsbelopp. Den befogenheten kan dock endast utövas inom ramen för domstolsförfaranden.

29. Avslutningsvis undersöker kommissionen om en medlemsstats nationella regler, som saknar föreskrifter om att personer som skadas av oidentifierade förare skall tillerkännas ränta, står i strid med begreppet adekvat ersättning, som är syftet med andra direktivet. Den har i det avseendet hänvisat till domstolens rättspraxis för ett tillerkännande av ränta i samband med gemenskapens utomobligatoriska ansvar¹⁰ och likabehandling av män och kvinnor.¹¹ För det andra har kommissionen hänvisat till andra direktivets mål såsom det anges i

9 — Dom av den 22 april 1997 i mål C-66/95, Sutton (REG 1997, s. I-2163).

10 — Se dom av den 4 oktober 1979 i mål 238/78, Ireks-Arkady (REG 1979, s. 2955; svensk specialutgåva, volym 4, s. 567), punkt 20, och dom av den 3 februari 1994 i mål C-308/87, Grifoni mot Europeiska atomenergigemenskapen (REG 1994, s. I-341), punkt 40.

11 — Se domen i målet Marshall (ovan fotnot 7), punkt 31.

ingressen. Den noterar att i artikel 1.4 definieras det område inom vilket medlemsstaterna har rätt att begränsa ersättningen, och där nämns inte att ränta får undantas. Mot bakgrund av detta anser kommissionen att tillerkännandet av ränta enligt tillämplig nationell lagstiftning skall anses som en väsentlig del av den ersättning som avses i artikel 1.4 i andra direktivet.

Rättslig bedömning

30. För att bedöma om ränta och kostnader ingår i det belopp som ett organ i den mening som avses i artikel 1.4 i andra direktivet skall utbetala för skador som vållas av oidentifierade fordon,¹² skall man inledningsvis utgå från formuleringarna i första och andra direktiven. Inget av dessa direktiv hänvisar uttryckligen till ränta och kostnader. I artikel 1.1 i andra direktivet hänvisas, för att fastställa försäkringens omfattning, till artikel 3.1 i första direktivet. I den senare bestämmelsen föreskrivs dock bara att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att

fordon som normalt är hemmahörande inom dess territorium skall omfattas av ansvarsförsäkring. Enligt den bestämmelsen skall "[f]örsäkringens omfattning och villkor ... bestämmas inom ramen för dessa åtgärder".

31. Angående omfattningen av rätten till ersättning från det organ som avses i artikel 1.4 i andra direktivet, slås i den senare bestämmelsen fast att ersättning skall betalas "åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta". Beträffande den obligatoriska försäkringens omfattning slås i femte skälet till det andra direktivet fast att den "skall ha en sådan omfattning, att utfallande ersättningsbelopp under alla omständigheter tillförsäkrar de skadelidande en *adekvat ersättning*, oavsett i vilken medlemsstat skadan inträffat".¹³ Således är det nödvändigt att bedöma om den "obligatoriska försäkringen", mot bakgrund av bestämmelsernas innehåll och syfte, omfattar ränta och kostnader. Det kommer i detta sammanhang även att bli nödvändigt att beakta huruvida det, på grund av ersättningskravets art, eventuellt kan bli aktuellt att kräva att ränta och kostnader betalas.

32. Man måste för det första utgå från att det i princip ankommer på medlemsstaterna att fastställa graden av försäkringsskydd på grund av första och andra direktiven.¹⁴

12 — Nedan kommer jag att hänvisa till oidentifierade fordon såväl som till oidentifierade förare. Skillnaden i terminologi beror på att det i direktiven hänvisas till fordon, medan det i avtalet mellan MIB och Secretary of State for Transport talas om förare.

13 — Min kursivering.

14 — Se dom av den 14 september 2000 i mål C-348/98, Mendes Ferreira m.fl. (REG 2000, s. I-6711), punkt 32. Se även beslut av den 14 oktober 2002 i mål C-158/01, Withers (REG 2002, s. I-8301), punkt 18.

Enligt det första direktivet var detta en uppgift uteslutande för medlemsstaterna. Detta uttrycks inte bara i artikel 3.1 i första direktivet, utan även på ett liknande sätt i artikel 3.2, där det föreskrivs att varje medlemsstat exempelvis skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkringsavtalet skall täcka förlust eller skada som orsakas inom en annan medlemsstats territorium, *enligt där gällande lag*.

krav. I artikel 1.4 sista stycket i andra direktivet anges också uttryckligen att varje medlemsstat, i fråga om det ersättningsutbetalande organet, skall tillämpa *sina lagar och andra författningar* vid utbetalning av ersättning från detta, dock inte i strid med annan praxis som är förmånligare för den skadelidande.

33. Skillnaderna mellan omfattningen av denna obligatoriska försäkring i de olika medlemsstaterna¹⁵ har lett till att den obligatoriska försäkringen har utsträckts till att omfatta ansvarighet för sakskada.¹⁶ Minimibelopp för ersättningen för person- och sakskada har också fastställts.¹⁷ Genom tredje direktivet¹⁸ tas ett steg till i denna riktning genom att minimikrav avseende den grupp av personer som skall omfattas av försäkringen har föreskrivits.¹⁹

35. En komparativ studie av de gällande reglerna för obligatorisk ansvarsförsäkring i medlemsstaterna skulle kunna genomföras för att fastställa om tillerkännande av ränta och kostnader normalt ingår i den obligatoriska försäkringen. Även om en sådan studie skulle visa att ränta och kostnader normalt inkluderas i det obligatoriska försäkringsskyddets räckvidd, behöver detta inte nödvändigtvis gälla i alla medlemsstater. Det skulle annars vara meningslöst att hänvisa till medlemsstaternas egna lagar och andra författningar.

34. Utöver dessa striktare minimikrav måste man fortsättningsvis kunna utgå från att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa egenskaperna hos ett ersättnings-

36. Därför måste frågan huruvida ersättningskravets natur eventuellt kan utvisa om ersättning för ränta och kostnader skall tillerkännas besvaras. I princip är det ett civilrättsligt ersättningskrav som ligger till grund för den obligatoriska ansvarsförsäkringen för motorfordon. Den lagstadgade skyldigheten att teckna en försäkring är knuten till detta civilrättsliga krav och utgör en ekonomisk garanti för ett välgrundat ersättningskrav.

15 — Se tredje skälet till andra direktivet.

16 — Se fjärde skälet till andra direktivet och artikel 1.1 i andra direktivet.

17 — Se femte skälet till andra direktivet och artikel 1.2 i andra direktivet.

18 — Rådets tredje direktiv 90/232/EEG av den 14 maj 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om ansvarsförsäkring för motorfordon (EGT L 129, s. 33; svensk specialutgåva, område 13, volym 19, s. 189).

19 — Se artikel 1 i direktiv 90/232.

37. Frågan kan aktualiseras om ett kravs rättsliga natur ändras i ett fall där ersättningen för en uppkommen sakskada eller personskada skall utbetalas av ett organ enligt definitionen i artikel 1.4 i andra direktivet. Man kan tänka sig flera möjligheter för en medlemsstat att fullgöra sin skyldighet att inrätta eller auktorisera ett organ i bestämmelsens mening. Detta kan vara ett administrativt organ, en offentlig myndighet eller, som i förevarande fall, ett civilrättsligt organ. Medlemsstaten skall under alla omständigheter tilldela organet den aktuella uppgiften. Det är således tänkbart att kravets natur kommer att vara beroende av det organ till vilket det kan riktas.

38. I artikel 1.4 i andra direktivet anges emellertid uttryckligen följande: "Denna bestämmelse skall inte påverka medlemsstaternas rätt att anse ersättning från detta organ som subsidiär eller icke subsidiär och inte heller rätten att införa regler om skadereglering mellan detta organ och den person eller de personer som är ansvariga för olyckshändelsen ..."

39. Denna formulering tyder på att sättet att förfara gentemot organet inte kan betraktas skilt från det ursprungliga ersättningskravet. Detta talar för att eventuella subsidiära krav även skall behandlas som civilrättsliga krav. Detta synsätt stöds ytterligare av att den rättsliga ramen i förevarande mål är civilrättslig. Avtalet mellan MIB och Secretary of State for Transport är således civilrättsliga avtal och MIB är ett civilrättsligt organ. Med tanke på den vidare prövningen skall vi därför för

ögonblicket utgå från att målet gäller ett civilrättsligt skadeståndskrav.

40. Domstolens rättspraxis ger vissa indikationer på den omfattning i vilken ränta utgör en nödvändig del av ett ersättningskrav. Domen i målet Marshall,²⁰ till vilken parterna har hänvisat, behandlade "adekvat gottgörelse"²¹ för skada som orsakats av ett avskedande som utgjorde diskriminering på grund av kön och således avsåg ett civilrättsligt ersättningskrav. Den i det målet berörda medlemsstatens rättsordning angav en övre gräns för den typen av ersättning. Domstolarna tycktes inte heller vara behöriga att utdöma ränta på ersättningsbeloppen.²² Domstolen slog i detta avseende fast "att det vid fullständig gottgörelse för den skada som orsakats av den diskriminerande uppsägningen inte kan bortses från sådana faktorer, som till exempel att viss tid förflutit, som faktiskt kan minska ersättningens värde. Beviljandet av ränta i enlighet med tillämpliga nationella regler måste därför anses utgöra ett väsentligt element i en ersättning avsedd för återskapandet av reell likabehandling."²³

41. I målet Ireks-Arkady²⁴ behandlades räckvidden av principen om rätt till ränta i samband med ett ersättningskrav till följd av gemenskapens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 215 andra stycket i EEG-fördraget. I en dom där skyldigheten att

20 — Mål C-271/91 (ovan fotnot 7).

21 — Se domen i målet Marshall (ovan fotnot 7), punkt 30.

22 — Se domen i målet Marshall (ovan fotnot 7), punkt 6.

23 — Se domen i målet Marshall (ovan fotnot 7), punkt 31.

24 — Mål C-238/78 (ovan fotnot 10).

betala ersättning bekräftades härledde domstolen rätten till ränta ur de principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.²⁵

42. Domstolen kom till samma slutsats i målet Grifoni.²⁶ Den skadevällande händelse som låg till grund för tvisten i det målet var en olycka. Domstolen slog fast följande: "Skadeersättning syftar till att i möjligaste mån gottgöra den skadelidande. Följaktligen är det nödvändigt att beakta inflationen efter den händelse som förorsakat förlusten."²⁷ Domstolen erkände en rätt till ränta från och med det att dom hade meddelats.

43. De tre nu behandlade fallen gällde ersättningskrav baserade på olika rättsliga grunder. Gemensamt för domarna är dock det faktum att domstolen i princip, på villkor som skall bestämmas närmare, erkände ränta som en beståndsdel av ett ersättningskrav.

44. Till stöd för påståendet att ränta faktiskt inte är en nödvändig del av ett ersättningskrav hänvisades under det skrift-

liga förfarandet till domen i målet Sutton.²⁸ I den domen behandlades dock frågan huruvida ränta skulle utgå på försenade socialförsäkringsförmåner när den försenade utbetalningen berodde på könsdiskriminerande förfaranden. Domstolen slog i detta avseende fast att belopp som utbetalas som sociala trygghetsförmåner har nämligen oberoende av vilket av direktiven som är tillämpligt *inte karaktären av skadestånd*.²⁹ Detta innebär att ränteanspråk varken kan grundas på artikel 6 i direktiv 76/207 eller på artikel 6 i direktiv 79/7.³⁰ Domstolen avstod från att besvara frågan huruvida rätt till ränta kunde följa av ett krav enligt gemenskapsrätten på grund av medlemsstatens ansvar, och hänvisade härvidlag till nationell rätt.³¹

45. Då förevarande mål emellertid i huvudsak gäller ett ersättningskrav och inte en socialförsäkringsförmån, kan inte domen i målet Sutton åberopas som ett argument för att från början utesluta ett krav på ränta. Snarare tyder den rättspraxis om ersättningskrav som har redovisats³² på att ränta faktiskt utgör en del av ett sådant.

46. Innan principen tillämpas på förevarande mål är det nödvändigt att överväga om direktivens syften stöder denna uppfattning.

28 — Mål C-66/95 (ovan fotnot 9).

29 — Min kursivering.

30 — Se domen i målet Sutton (ovan fotnot 9), punkt 27.

31 — Se domen i målet Sutton (ovan fotnot 9), punkt 33 och domslutet.

32 — Se punkterna 40–42 ovan.

25 — Se domen i målet Ireks-Arkady (ovan fotnot 10), punkt 20 samt punkt 2 i domslutet.

26 — Mål C-308/87 (ovan fotnot 10).

27 — Se domen i målet Grifoni (ovan fotnot 10), punkt 40.

47. Direktiven om obligatorisk ansvarsförsäkring för motorfordon anger minimistandarder för att skydda offer för trafikolyckor. I första direktivet behandlades inledningsvis endast försäkringsskyddets räckvidd. Detta skall ses mot bakgrund av det uttalade syftet att "liberalisera regler för personers och motorfordons fria rörlighet mellan medlemsstaterna".³³

48. Det var först genom andra direktivet som personer som skadas av oidentifierade fordon kom att omfattas av gemenskapsrätten. Genom att inrätta eller auktorisera ett organ med uppgift att svara för ersättning, "åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta",³⁴ hänvisas tydligt till den normala skyldigheten att gottgöra personer som skadas av försäkrade fordon. Således utgör den ersättning som skall betalas vid skador som förorsakas av försäkrade fordon bedömningskriteriet för omfattningen av den ersättning som skall betalas. I den mån direktiven innehåller undantag från denna regel, anges dessa uttryckligen och motiveras objektivt.

49. Endast i artikel 1.4 fjärde stycket behandlas reglerna om skador som vållas av oidentifierade fordon. Medlemsstaterna kan enligt den bestämmelsen begränsa eller

utesluta ersättning från detta organ i fråga om saksador. Som uttryckligen anges i skälen³⁵ tillerkänns medlemsstaterna denna möjlighet för att motverka "risken för bedrägeri".

50. Bortsett från detta undantag måste man utgå från att personer som skadas av oidentifierade fordon ersätts i samma omfattning som personer som skadas av identifierade och försäkrade fordon. Att detta är ett minimikrav framgår för det första av att uttrycket "åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta" används.³⁶ För det andra tyder formuleringen i artikel 1.4 sista stycket i andra direktivet, som lyder "dock inte i strid med annan praxis som är förmånligare för den skadelidande", på att personer som skadats av oidentifierade fordon genom direktivet skall erbjudas minimiskydd.

51. För att kunna besvara frågan om tillerkännande av ränta och återbetalning av kostnader i förevarande mål är frågan således hur man går till väga vid saksador eller personskador som vållats av försäkrade fordon. Om ränta och kostnader normalt ersätts i dessa fall, skall även personer som skadas av oidentifierade fordon ha rätt till sådan ersättning.

33 — Se femte skälet till första direktivet.

34 — Artikel 1.4 i andra direktivet.

35 — Se sjätte skälet till andra direktivet.

36 — Artikel 1.4 i andra direktivet, min kursivering.

52. Den brittiska regeringen har emellertid gjort gällande att det finns objektiva skäl till skillnaderna i behandling av personer som skadats av försäkrade fordon å ena sidan och personer som skadats av oidentifierade fordon å andra sidan. Mot detta kunde invändningen riktas att även om förfarandena för att få ersättning i princip kan vara olika, får ersättningens storlek ändå inte vara lägre än den som tillerkänns personer som skadas av i vederbörlig ordning försäkrade fordon.

53. Den brittiska regeringens hänvisning till artikel 1.4 sista stycket i andra direktivet, som lyder "[h]ärutöver skall varje medlemsstat tillämpa sina lagar och andra författningar vid utbetalning av ersättning från detta organ", leder inte till någon annan slutsats. Det är riktigt att den bestämmelsen innehåller en hänvisning till medlemsstaternas lagar och andra författningar. Emellertid skall de principer som domstolen har utvecklat i sin fasta rättspraxis beaktas vid tillämpningen av gemenskapsrätten, vilket i förevarande mål utgörs av det minimiskydd som erbjuds personer som skadas av oidentifierade motorfordon.

54. I detta avseende är det fråga om likhets- och effektivitetsprinciperna. Dessa principer, som erkänts som sådana i domstolens senare rättspraxis,³⁷ bygger på fast

rättspraxis som lagts fast för länge sedan.³⁸ Enligt dessa principer får förfaranden för att säkerställa det rättsliga skydd för enskilda som följer av gemenskapsrätten varken vara mindre förmånliga än de som avser en liknande talan enligt nationell rätt eller göra utövandet av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten praktiskt taget omöjligt eller alltför svårt.³⁹

55. Om ersättning för ränta och kostnader tillerkänns vid nationella domstolar i mål om obligatorisk ansvarsförsäkring i fall där trafikolyckor har vållats av försäkrade fordon, måste detta, enligt de nyss nämnda principerna, även gälla när en skadeståndstalan inleds av personer som skadas av oidentifierade fordon. Detta krav följer av andra direktivet och av de principer som styr tillämpningen av gemenskapsrätten.

56. Detta resultat kan inte påverkas av det faktum att MIB existerade långt innan andra direktivet antogs och att avtalet mellan MIB och Secretary of State for Transport om oidentifierade förare förelåg redan långt innan andra direktivet trädde i kraft. I artikel 1.4 i andra direktivet hänvisas uttryckligen till auktorisation av ett organ, vilket skapar en presumtion för

37 — Se, exempelvis, dom av den 15 september 1998 i mål C-231/96, Edis (REG 1998, s. I-4951), punkt 34, av den 17 november 1998 i mål C-228/96, Aprile (REG 1998, s. I-7141), punkt 18, och av den 21 januari 1999 i mål C-120/97, Upjohn (REG 1999, s. I-223), punkt 32.

38 — Se, exempelvis, dom av den 16 december 1976 i mål 33/76, Rewe (REG 1976, s. 1989; svensk specialutgåva, volym 3, s. 261), punkt 5, och i mål 45/76, Comet (REG 1976, s. 2043), punkterna 12–16.

39 — Se dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), punkt 12, och där nämnd rättspraxis.

att ett sådant organ och därmed förknippade lagbestämmelser redan kan finnas i vissa medlemsstater. Detta befriar dock inte de lagstiftande organen i medlemsstaterna från skyldigheten att säkerställa den minimistandard för ersättningsreglerna som krävs enligt direktivet. I den mån personer som skadas av oidentifierade fordon har en svagare ställning än personer som skadas av i vederbörlig ordning försäkrade fordon, kan problemet vara att direktivet införlivats på ett felaktigt sätt, en fråga till vilken jag återkommer.

57. Som en tillfällig slutsats beträffande den första och den andra tolkningsfrågan kan det slås fast att ränta och kostnader utgör en nödvändig del av ersättningskrav från personer som skadas av oidentifierade fordon om och i den mån dylik ränta och kostnader utgör en del av krav på ersättning från personer som skadas av i vederbörlig ordning försäkrade och identifierade fordon. Detta gäller såväl i sak som avseende betalningssätt.

58. Den brittiska regeringen och MIB har gjort gällande att ränta och kostnadsersättning enligt den nationella rättsordningen egentligen inte ingår i ett ersättningskrav, men att *domstolarna* har givits en lagstadgad rätt att utdöma ränta.

59. I detta sammanhang krävs ett ekonomiskt betraktelsesätt för att jämföra storleken på ersättningen avseende skador som vållas av oidentifierade fordon, å ena sidan, och skador som vållas av i vederbörlig ordning försäkrade fordon, å andra sidan. Om, beträffande samma skador, ett lägre

belopp i princip utgår beroende på den person som har vållat skadan i fråga, kan inte detta sett mot bakgrund av gemenskapsrättens krav rättfärdigas med argument som har sin grund i den nationella rättsordningen.

60. Den invändning som har framförts av den brittiska regeringen och MIB om att ränta kan utdömas endast av domstolarna tyder vidare på att ränta i princip inte tillerkänns avseende perioder före den tidpunkt då dom meddelas.

61. Den kritiska punkten vid beräkningen av ränta på ett ersättningskrav är i princip den tidpunkt som fastställs som referenspunkt. Detta kan vara den händelse som vållade skadan, men det kan även vara meddelandet av dom, om exempelvis skadans omfattning, med beaktande av den tid som förflutit,⁴⁰ fastställs i domen. Det är också på detta sätt man antagligen skall tolka domarna i de ovannämnda⁴¹ målen *Ireks-Arkady*⁴² och *Grifoni*.⁴³ De förfaranden som normalt gäller i den berörda medlemsstaten kan i princip tillämpas förutsatt att resultatet inte är mindre förmånligt för rättsställningar grundade på gemenskapsrätten.

40 — Se domen i målet *Marshall* (ovan fotnot 7), punkt 31.

41 — Se punkterna 41 och 42.

42 — Se ovan fotnot 10.

43 — Se ovan fotnot 10.

62. Om detta tillämpas på förevarande mål kommer dock ett problem att uppstå om ränta endast utdöms av domstolar, eftersom tillgången till domstolsprövning är alltför begränsad. Själva förfarandet kan då vara problematiskt i gemenskapsrättslig bemärkelse. Jag återkommer nedan till denna komplicerade fråga.

2) Skiljeförfarandet — tredje tolkningsfrågan

Parternas argument

63. I punkt 3 i det avtal som är tillämpligt i förevarande mål (se punkt 6 ovan) anges dock att den ersättning som skall betalas av MIB skall bedömas på samma sätt som en domstol skulle bedöma ersättningen. Invändningen att eventuell ränta endast kan tillerkännas av en domstol skall därför inte utesluta en ersättningsberäkning som överensstämmer med gemenskapsrätten.

65. *Käranden* har gjort gällande att det skiljeförfarande som föreskrivs i avtalet om oidentifierad förare varken uppfyller kraven på effektiv domstolsprövning, såsom de har fastställts av domstolen i domen i målet *Johnston*,⁴⁴ eller kraven enligt artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna⁴⁵ angående rätten till en "opartisk rättegång".⁴⁶ Förhandling hålls inte och skiljemannens beslut kan endast överklagas på grund av allvarliga oegentligheter avseende skiljeförfarandet eller en rättsfråga, i det senare fallet på villkor att tillstånd att överklaga meddelas.

66. *Käranden* har gjort gällande att den förfarandemässiga skillnaden i behandling även innebär ett åsidosättande av principen om likabehandling, enligt vilken personer som skadas av oidentifierade förare skall tillerkännas samma rättsliga skydd i Förenade kungariket som personer som skadas av försäkrade eller oförsäkrade förare. Det faktum att en person som skadas av en oidentifierad förare inte har en förare att

64. Påpekas skall även för fullständighetens skull att ränta och kostnader även kan beaktas vid beräkningen av ersättning enligt avtalet om oförsäkrade förare. Det faktum att det inte är det behöriga försäkringsbolaget utan snarare ett kollektivt organ som svarar för betalningen kan därför inte rent objektivt motivera en annan beräkning av ersättningen enligt avtalet avseende oidentifierade förare.

44 — Dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, *Johnston* (REG 1986, s. 1651; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597), punkterna 18 och 19.

45 — Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

46 — Se dom av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) av den 22 juli 1999 i målet *Scarth* mot Förenade kungariket.

väcka talan mot, kan rent objektivt inte motivera olika behandling. Dessutom är ekonomiska besparingar enda syftet med denna olika behandling av personer som skadas av oidentifierade förare.

avgörande än vad som kan uppnås genom ett domstolsförfarande.

67. Den brittiska regeringen och MIB har för det första gjort gällande att artikel 1.4 i andra direktivet endast innehåller bestämmelser om minimikrav på förfarandet. Den skadelidande skall vända sig direkt till det ansvariga organet. I direktivet hänvisas i övrigt till medlemsstaternas lagar och andra författningar.

68. Beträffande principen om effektivt rättsligt skydd har den brittiska regeringen gjort gällande att de rättsliga förfaranden som står till buds för personer som skadas av oidentifierade förare inte alls gör det omöjligt eller alltför svårt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten, utan erbjuder dem skydd på ett antal nivåer. Det faktum att förhandling inte hålls inför skiljemannen förhindrade inte käranden att utförligt redogöra för sitt fall eller från att bemöta påståendena om medvållande.

69. Beträffande principen om likabehandling är personer som skadas av oidentifierade förare på flera sätt bättre ställda än personer som skadas av oförsäkrade förare. Det förfarande som tillämpas leder troligen till ett snabbare och mindre kostsamt

70. Såväl den brittiska regeringen som MIB har med avseende på artikel 6 i Europakonventionen, ifrågasatt huruvida tvisten vid den nationella domstolen rör "civila rättigheter och skyldigheter". Enligt rättspraxis från Europadomstolen,⁴⁷ skall förfarandet i alla händelser betraktas i sin helhet, med beaktande av den roll som spelas av eventuella appellationsdomstolar. Även om förfarandet vid MIB inte helt uppfyller kraven i artikel 6 i Europakonventionen, uppfyller förfarandet inför skiljemannen i alla händelser dessa krav. Skiljemannens oberoende och opartiskhet garanteras och han har full prövningsrätt som kontrolleras av High Court. Mot bakgrund av att förhandling inte hålls inför skiljemannen uttryckte den brittiska regeringens ombud under förhandlingen vid domstolen dock viss tvekan rörande huruvida skiljeförfarandet är förenligt med artikel 6 i Europakonventionen.

71. Kommissionen anser att artikel 1.4 i andra direktivet tillerkänner personer som skadas av oidentifierade förare en rätt till ersättning och att medlemsstaterna därför skall garantera den rättigheten ett effektivt rättsligt skydd. Kommissionen går därefter igenom om skiljeförfarandet uppfyller kra-

47 — Se Europadomstolens dom av den 22 november 1995 i målet Bryan mot Förenade kungariket, Serie A, nr. 335.

ven i artikel 6 i Europakonventionen. Med utgångspunkt i uppgifterna i begäran om förhandsavgörande anser den, med förbehåll för behovet av ytterligare förtydliganden, att de kriterier som har utvecklats av Europadomstolen utvisar att vissa brister föreligger vad gäller skiljeförfarandet. Dessa brister gäller särskilt skiljemannens ställning, frågan om hans oberoende, avsaknaden av en förhandling och den mycket begränsade rätten att överklaga skiljemannens beslut.

lag artikel 1.4 i andra direktivet, jämförd med sjätte skälet till samma direktiv. Det centrala avsnittet har följande lydelse:

”Varje medlemsstat skall inrätta eller auktorisera ett organ med uppgift att svara för ersättning ... för saksador och personsador orsakade av oidentifierade fordon eller av fordon för vilka sådan obligatorisk försäkring ... inte tecknats ...

Bedömning

72. Genom sin tredje fråga vill den hän-skjutande domstolen få klarhet i huruvida det förfarande som enligt avtalet skall följas för att erhålla ersättning uppfyller gemenskapsrättens krav på effektivt rättsligt skydd. Prövningen av denna fråga begränsas dock inte till förfarandet vid MIB för att inleda skiljeförfarandet, såsom det beskrivs i avtalet, utan gäller även den därmed förknippade möjligheten att, inom vissa gränser, överklaga skiljemannens beslut till ordinarie domstolar, såsom framgår av punkt V i den tredje tolkningsfrågan.

73. För att besvara denna fråga är det först nödvändigt att undersöka den gemenskapsrättsliga ståndpunkt, vars försvar påkallar rättsligt skydd. Utgångspunkten är härvid-

Den skadelidande skall under alla omständigheter kunna vända sig direkt till detta organ, som skall ha skyldighet att ... lämna honom ett motiverat besked angående utbetalning av ersättning.”

I sjätte skälet förklaras följande:

”Det är nödvändigt att tillskapa ett organ som garanterar att skadelidande inte blir utan ersättning, när det fordon som orsakat skadan är oförsäkrat eller oidentifierat. Det är viktigt att den skadelidande får möjlighet att direkt och i första hand vända sig till detta organ ...”

74. Bortsett från medlemsstaternas rätt att anse organets verksamhet som subsidiär,⁴⁸ har den skadelidande rätt till ersättning åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta. Detta är en klart beskriven rättsställning som gemenskapsrätten tillerkänner personer som omfattas av direktivet.

75. För att ge denna rätt verkan skall ett verksamt rättsligt skydd garanteras. Även om direktivet inte uttryckligen nämner ett krav på rättsligt skydd för denna rättighet, följer detta icke desto mindre av de allmänna rättsprinciper som styr tillämpningen av gemenskapsrätten.

76. Domstolen har redan vid ett flertal tillfällen haft tillfälle att klargöra sin ståndpunkt avseende principen om ett verksamt rättsligt skydd som allmän gemenskapsrättslig princip. Den återopades således i domen i målet Johnston⁴⁹ och i målet Coote⁵⁰, där dessa frågor behandlades inom ramen för tillämpningen av artikel 6 i direktivet om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning.⁵¹ Som domstolen fastslog på denna punkt i domen i målet Johnston är "[d]et i artikeln föreskrivna kravet på domstols-

kontroll ... uttryck för en allmän rättsprincip som ligger till grund för författningstraditioner som är gemensamma för medlemsstaterna. Denna princip har även kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I enlighet med ... domstolens rättspraxis, skall de principer som ligger till grund för konventionen beaktas inom ramen för gemenskapsrätten."⁵²

77. I domen i målet Johnston fastslog domstolen vidare: "Det ankommer på medlemsstaterna att säkerställa en effektiv domstolskontroll av att de tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftningen för genomförande av rättigheterna i direktivet iakt-

78. Dessa grundläggande hänsyn inskränker sig på intet sätt specifikt till direktivet om likabehandling, utan omfattar även andra rättsområden, vilket framgår av det allmänt formulerade uttalandet. Inom ramen för de grundläggande gemenskapsreglerna om fritt tillträde till anställning hänvisade domstolen i domen i målet Heylens⁵⁴ exempelvis till principuttalandena i domen i målet Johnston.

48 — Se artikel 1.4 andra meningen.

49 — Mål C-222/84 (ovan fotnot 44).

50 — Dom av den 22 september 1998 i mål C-185/97, Coote (REG 1998, s. I-5199).

51 — Rådets direktiv 76/207/EEG av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befördran samt arbetsvillkor (EGT L 39, s. 40, svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 191, nedan kallat direktivet om likabehandling).

52 — Se domen i målet Johnston (ovan fotnot 44), punkt 18, och domen i målet Coote (ovan fotnot 50), punkt 21.

53 — Se domen i målet Johnston (ovan fotnot 44), punkt 19, och domen i målet Coote (ovan fotnot 50), punkt 22.

54 — Dom av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens (REG 1987, s. 4097; svensk specialutgåva, volym 9, s. 223), punkt 14.

79. Hänvisas kan beträffande de materiella krav som följer av principen om ett verkamt rättsligt skydd till artikel 6 i Europa-konventionen. I artikel 6.1 första meningen föreskrivs följande: "Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter ... vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag."

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. ..."

80. Nämnas skall även artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,⁵⁵ som visserligen ännu inte är rättsligt bindande. Den kan emellertid användas som jämförelsenorm, åtminstone till den del den behandlar allmänt erkända rättsprinciper. Enligt dess artikel 51 skall stadgan även gälla medlemsstaterna vid tillämpningen av unionsrätten. Artikel 47 första och andra styckena i stadgan har följande lydelse:

81. Således innehåller den princip om verkamt rättsligt skydd som fastställs i gemenskapsrätten, å ena sidan, de krav som anges i ovan nämnda bestämmelser och ålägger, å andra sidan, medlemsstaternas domstolar en skyldighet att samarbeta för att säkerställa detta rättsliga skydd.⁵⁶

82. För att nu ingående granska om det förfarande som gör det möjligt för personer som skadas av oidentifierade fordon att erhålla ersättning uppfyller gemenskapsrättens krav, skall de processuella krav som fastställs i direktivet först undersökas och likaså eventuella ytterligare krav som följer av principen om ett verksamt rättsligt skydd.

"Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

83. Föreskrifterna i artikel 1.4 andra stycket i direktivet skall betraktas som ett processuellt minimikrav, då där anges att den skadelidande under alla omständigheter skall kunna vända sig direkt till

55 — EGT C 364, 2000, s. 1.

56 — Se domen i målet Peterbroeck (ovan fotnot 39), punkt 12.

organet, som skall ha skyldighet att lämna honom ett motiverat besked angående utbetalning av ersättning. Dessa minimivillkor tillgodoses såtillvida att en skadelidande enligt avtalet kan vända sig direkt till MIB,⁵⁷ som skall pröva ansökan⁵⁸ och fatta ett beslut.⁵⁹ Den brittiska regeringen anser att mer långtgående krav vad beträffar förfarandet inte kan härledas ur direktivet.

84. Som redan påpekats ovan tillerkänns en skadelidande också genom direktivet en materiell rättighet, som även den enligt gemenskapsrätten skall försvaras av domstolarna. Det är således nödvändigt att pröva om de faktorer som karaktäriserar ett verksamt rättsligt skydd är för handen. Artikel 6 i Europakonventionen, och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som utgör en del av gemenskapsrätten och som till stora delar är identiska, kan tjäna som riktlinjer i detta avseende.

85. Den brittiska regeringen har ifrågasatt denna metod genom påpekandet att det är tveksamt redan om en skadelidandes rättigheter är "civila rättigheter" i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Vid granskningen av rättigheternas natur, i

syfte att dra slutsatser om rätten till ränta,⁶⁰ har jag granskat ersättningskravets civilrättsliga natur. På den grunden borde man här kunna utgå från att det är fråga om ett civilrättsligt krav. Även om kravet dock, oberoende av varför, utgjorde ett offentligt ersättningskrav, skulle detta inte kunna motiveras om den skadelidande fortfarande saknar de rättsligt skydd i fråga om att göra det gällande. Dessutom kan inte heller jämförbar begränsning avseende civilrättsliga krav härledas ur artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det är således tillräckligt att en "unionsrättsligt garanterad ..." rättighet är i fråga. Ett ersättningskrav enligt artikel 1.4 i andra direktivet skall tveklöst behandlas som en sådan rättighet.

86. Ett gemensamt drag för artikel 6 i Europakonventionen och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är att rättsligt skydd skall säkerställas av en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag och som enligt kraven på ett rättvist förfarande fullgör sin uppgift offentligt.

87. Rätten att väcka talan vid MIB, som inledningsvis endast avser en omprövning av det tilltänkta beslutet mot bakgrund av eventuell ytterligare bevisning som presenteras av den skadelidande, uppfyller inte kravet på domstolsprövning enligt den

57 — I punkt 1 stadgas följande: "... detta avtal är tillämpligt i samtliga fall där en ansökan har riktats till MIB om betalning avseende dödsfall eller personskada som drabbat en person förorsakad eller föranledd av användningen av ett motorfordon på väg i Storbritannien ..." Se även punkt 6 ovan.

58 — I punkt 7 föreskrivs följande: "MIB skall utreda varje ansökan som riktas till den om betalning enligt detta avtal ..." Se även punkt 6 ovan.

59 — I punkt 9 föreskrivs följande: "MIB skall delge sökanden sitt beslut ..." Se även punkt 6 ovan.

60 — Se punkt 36 och följande punkter ovan.

definitionen. Det första steget i invändningsförfarandet kan jämföras med administrativa överklagandeförfaranden. Det organ som svarar för ersättningen kan varken förutsättas vara helt oberoende eller helt opartiskt. MIB fattar ett beslut som, om det godtas av den skadelidande, skall vara möjligt att göra gällande mot organet självt och som ålägger det skyldigheter. Införandet av en invändningsrätt enligt avtalet, vilket som redan nämnts⁶¹ är av privaträttslig natur, kan dock inte anses ha "upprättats enligt lag".

88. Detta skulle dock inte medföra negativa konsekvenser om ett rättsmedel mot ett sådant beslut stod till buds. I detta avseende måste man dela den brittiska regeringens uppfattning att möjligheterna till rättsligt skydd skall betraktas från ett övergripande perspektiv. Inledningsvis skall därför uppmärksamheten riktas mot skiljeförfarandet, men granskningen får inte stanna därvid.

89. Först aktualiseras frågan om det skiljeförfarande som föreskrivs i avtalet är ett domstolsförfarande. På grundval av domstolens rättspraxis angående definitionen av de faktorer som kännetecknar en domstol i den mening som avses i artikel 177 i EGFördraget (nu artikel 234 EG), kan fem identifikationskriterier nämnas. Dessa är

upprättande enligt lag som ett permanent organ, tvingande jurisdiktion, ett kontraktiskt förfarande och tillämpning av rättsregler.⁶²

90. Om vi utgår från att skiljeförfarandet fastställs i avtalet mellan MIB och Secretary of State for Transport, är redan inrättandet av en domstol genom lag tveksamt. Å andra sidan behöver en domstol inte nödvändigtvis vara knuten till domstolsorganisationen i den berörda medlemsstaten.⁶³ Om skiljemannen emellertid verkar inom ramen för Arbitration Acts,⁶⁴ kan det tala för att domstolen har en laglig grund.

91. Enligt avtalet mellan MIB och Secretary of State for Transport, utses en skiljeman för skiljeförfarandet på *ad hoc*-basis. Det är därför mycket svårt att betrakta skiljemannen som ett "permanent organ" om man inte skall behandla förekomsten av listor över potentiella skiljemän bland Queen's Counsel som ett permanent organ, varvid det beror på praktiska krav om förteckningen begagnas eller om domstolen påkallas.

92. Däremot är ytterligare ett särdrag för *obligatorisk* jurisdiktion uppfyllt om man antar att jurisdiktion som sådan godtas

62 — Se dom av den 6 oktober 1981 i mål 246/80, Broekmeulen (REG 1981, s. 2311; svensk specialutgåva, volym 6, s. 199).

63 — Se, exempelvis, beträffande domstolskaraktären hos Conseil des Avocats, dom av den 18 juni 1980 i mål 138/80, Borker (REG 1980, s. 1975; svensk specialutgåva, volym 5, s. 237).

64 — Lagen om skiljemän, se i detta avseende punkterna 111 och 114 i begäran om förhandsavgörande.

61 — Se punkt 39 ovan.

med tanke på att man så långt av alla yttranden i förevarande mål kan dra slutsatsen att det inte är möjligt att välja något annat sätt att överklaga MIB:s beslut genom domstolsförfarande.⁶⁵

anden på vilka den inkvisitoriska principen⁶⁷ är tillämplig, skall rätten till försvar garanteras på ett sådant sätt att en part kan framföra sina synpunkter avseende omständigheter och frågor som han anklagas för.

93. Å andra sidan är det mycket tveksamt om skiljeförfarandet kan betraktas som kontradiktoriskt. Båda parterna — MIB och den skadelidande — kan visserligen redovisa sina respektive synpunkter med kännedom om varandras yttranden. Under förevarande förfarande vid domstolen framkom att käranden anklagades för att ha handlat oärligt när han överklagade och att han inte gavs tillfälle att bemöta den anklagelsen. Detta utgör en i flera avseenden problematisk brist i förfarandet.

95. Vad slutligen beträffar det femte kriteriet, "tillämpar ... rättsregler", kommer detta att tillgodoses om domstolarna meddelar avgöranden i enlighet med lagar och författningar, men inte om den fattar beslut grundade på skälighet. För att slutligt avgöra om det femte kriteriet är tillgodosett, skall denna fråga tas upp i ett senare skede. Beslutet om kostnaderna i skiljedomens som, med hänvisning till hans påstådda oärlighet, gick käranden emot — se i detta avseende punkt 22 i avtalet, nämnd i punkt 6 ovan — utan att käranden givits någon möjlighet att yttra sig över denna fråga, tyder på att skälighetshänsyn kan ligga till grund för beslutet.

94. Enligt de förfaranderegler som styr civilrättsliga förfaranden, till vilka principen att parterna åberopar de faktiska omständigheterna och den bevisning som ligger till grund för ett avgörande (Beibringungsgrundsatz) hör, kan en domstol inte grunda sitt avgörande på omständigheter som inte åberopats av parterna under förfarandet och som motparten inte har haft tillfälle att yttra sig över. Även om man under vissa förutsättningar vill tillskriva skiljeförfarandet offentligrättslig karaktär som en fortsättning på det kvasiadministrativa förfarandet vid MIB, har kärandens rätt till försvar⁶⁶ åsidosatts. Även i förfar-

96. För ögonblicket kan det således utgå från att skiljedomstolen inte till fullo uppfyller det relativt stränga krav som enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) skall vara uppfyllt för att det skall vara fråga om en domstol.

97. Beträffande kriterierna opartiskhet och oberoende enligt artikel 6 i Europakonventionen jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundlägg-

65 — Se dom av den 17 september 1997 i mål C-54/96, Dorsch Consult (REG 1997, s. I-4961), punkterna 28 och 29.

66 — Om skyddet för rätten till försvar som ett kriterium som skall beaktas, se dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-430/93 och C-431/93, van Schijndel och van Veen (REG 1995, s. I-4705), punkt 19.

67 — Vanligen i offentligrättsliga mål och brottmål.

gande rättigheterna förefaller det som om man på grund av yttrandena från parterna i förevarande mål skall utgå från att det faktum att Queen's Counsel anges i de beskrivna förteckningarna erbjuder tillfredsställande garantier för deras oberoende. Bortsett från detta uppkommer fortfarande frågan huruvida de, mot bakgrund av deras processuella ställning och deras närhet till MIB, även erbjuder samma garanti avseende deras opartiskhet. Skiljemannen kan av MIB begära sådan mer omfattande utredning som anses lämplig. Det föreligger således något som kan beskrivas som ett slags förhandlingsnivå mellan skiljemannen och MIB. Sedan skiljemannen meddelat sitt avgörande vidarebefordras det i första hand endast till MIB, som sedan svarar för att det vidarebefordras till den skadelidande.

98. Inför skiljemannen hålls inte heller någon offentlig förhandling i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, då skiljemannen meddelar sitt avgörande på grundval av handlingarna i målet (se punkt 17, nämnd i punkt 6). Det processuella samarbetet mellan skiljemannen och MIB kan inte anses utgöra en offentlig förhandling. Den skadelidande är inte delaktig i dessa förhandlingar på det sätt som ett kontradiktoriskt förfarande kräver. Principen om muntlighet vid domstolsförfaranden är i det avseendet knuten till principen om förhandlingens offentlighet. Slutligen kan inte det sätt på vilket beslutet meddelas anses som ett offentligt tillkännagivande i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Förfarandets offentlighet tycks därför inte vara säkerställd på ett tillfredsställande sätt.>

99. Skiljeförfarandet enligt avtalet kan därför ifrågasättas i flera avseenden.

100. Domstolen har redan i målet Nordsee⁶⁸ uttalat sig om domstolskaraktären hos en privat skiljedomstol med avseende på artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG). Domstolen slog i sin dom fast att det enskilda skiljeförfarandets särdrag är avgörande. Domstolen slog där fast att skiljedomstolen saknade domstolskaraktär först och främst därför att när avtalet slöts hade avtalsparterna frihet att bestämma huruvida eventuella tvister skulle lösas genom vanlig domstolsprövning,⁶⁹ och för det andra därför att de offentliga myndigheterna inte medverkade vid beslutet att välja skiljeförfarande och inte heller på eget initiativ kunde ingripa i förfarandet inför skiljemannen.⁷⁰

101. Om man betraktar skiljeförfarandet i förevarande mål mot denna bakgrund, kan det noteras att de offentliga myndigheterna, det vill säga Secretary of State for Transport, fullt ut tog del i beslutet att välja skiljeförfarandet. Å andra sidan är en person som skadats tvungen att söka rättsligt skydd inom ramen för ett avtal vars upprättande han inte tog del i och som förhandlades mellan parter helt skilda från honom, över vilka han inte hade något inflytande.

68 — Dom av den 23 mars 1982 i mål 102/81, Nordsee (REG 1982, s. 1095; svensk specialutgåva, volym 6, s. 345).

69 — Se domen i målet Nordsee (ovan fotnot 68), punkt 11.

70 — Se domen i målet Nordsee (ovan fotnot 68), punkt 12.

102. Mot bakgrund av ovan redovisade tveksamheter beträffande inrättandet av och förfarandet vid skiljedomstolen, är den centrala frågan därför hur den skadelidandes rättigheter ytterligare kan skyddas.

103. En skadelidande kan, som antyds i punkt v i den tredje tolkningsfrågan och bekräftas av parternas enstämmiga yttranden i detta avseende, överklaga skiljemannens avgörande till ordinarie domstolar. Ett obegränsat överklagandeförfarande förekommer dock ej, eftersom flera begränsande villkor gäller för tillgången till domstolsprövning och dennas räckvidd.

104. Situationen, såsom den beskrivs av den hänskjutande domstolen, är följande: Skiljemannens avgörande kan överklagas på grund av allvarliga oegentligheter som påverkar det negativt eller på grund av en rättsfråga, inklusive huruvida det fanns bevisning till stöd för en viss slutsats som skiljemannen dragit eller om skiljemannen på grundval av denna bevisning inte rimligen kunde ha kommit till en viss slutsats. För att överklaga en rättsfråga krävs tillstånd av en domstol, vilket endast beviljas om skiljemannens avgörande är uppenbart felaktigt *och* det kan anses rättvist och skäligt att domstolen avgör frågan.

105. Dessa restriktiva villkor som styr tillgången till domstolarna har karaktären av en ren prövning av rättsfrågor eller

rimlighet. Domstolsprövningen och beviljandet av prövningstillstånd är frågor som vid överklaganden ofta förbehålls högre domstolar. Granskningen av ett överklagande avseende huruvida skiljemannens avgörande är uppenbart felaktigt och om det, under alla omständigheter, skulle vara rättvist och skäligt att erhålla ett domstolsavgörande, skulle ha ytterligare en restriktiv verkan. Det blir betydligt svårare för en person som skadas av ett oidentifierat fordon att få tillträde till en ordinarie domstol. Detta är mot bakgrund av kraven på ett verksamt rättsligt skydd synnerligen problematiskt.

106. Om man beaktar att detta skede i förfarandet faktiskt avser förfarandet i första instans vid en ordinarie domstol, kommer detta inte att uppfylla kraven på ett verksamt rättsligt skydd. Det måste vara möjligt för den skadelidande att åtminstone vid en domstol säkerställa fullt rättsligt skydd avseende faktiska omständigheter och rättsfrågor.

107. En jämförelse av denna möjlighet att väcka talan vid domstol med det rättsliga skydd som garanteras personer som skadas av försäkrade eller oförsäkrade förare av identifierade fordon för vilka de ordinarie möjligheterna att väcka talan förblir tillgängliga visar att det rättsliga skydd som erbjuds personer som skadas av oidentifierade förare är mycket svagare än det senare. Även om möjligheterna till rättsligt skydd för de båda grupperna av personer ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv inte behöver vara helt identiska, skall skyddet dock vara kvalitativt jämförbart. Beträffande förevarande mål innebär detta att en garanti för tillträde till de ordinarie domstolarna skall erbjudas.

108. Mot bakgrund av att målet rör en civilrättslig tvist om ersättning, i vilken den skadelidande och försäkringsbolaget är parter, anser jag att det är oundgängligt att de faktiska omständigheterna fastställs i en instans. Detta konstaterande motsägs inte heller av domen i målet Upjohn.⁷¹ I det målet slog domstolen fast att det inte var absolut nödvändigt att domstolen var behörig att göra en fullständig prövning av de faktiska omständigheterna. De faktiska omständigheterna i det målet var dock helt andra. Den ansvariga myndigheten i målet Upjohn som ansvarade för att bevilja eller återkalla godkännande för försäljning av läkemedel hade till uppgift att genomföra komplicerade bedömningar inom det medicinsk-farmakologiska området.⁷² Detta förutsatte ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, särskilt med tanke på att en sökande genom en ny ansökan kunde åstadkomma en omprövning av den administrativa myndighetens beslut.⁷³

109. Till försvar för de existerande reglerna har den brittiska regeringen och MIB påpekat att skadefallen handläggs på ett i allmänhet snabbare och mer kostnadseffektivt sätt.

110. Den händelse som förorsakade den skada som gav upphov till förevarande förfarande ägde rum den 25 december 1991. Nästan fem år senare, den 27 augusti 1996, meddelade skiljemannen sitt avgörande. Fram till den punkten hade det ännu inte varit aktuellt att ta upp frågan vid en ordinarie domstol.

111. Även om förfarandet enligt avtalet kunde ha varit snabbare och mer kostnadseffektivt än ett förfarande om obligatorisk försäkring vid ordinarie domstolar, är detta fortfarande inte ett tillräckligt skäl för att beröva de skadelidande ett verksamt rättsligt skydd i form av en domstol med full prövningsrätt.

112. Det är slutligen en fråga för den hänskjutande domstolen att bedöma briserna i det rättsliga skyddet och att fastställa de rättsliga följderna av detta. Härvid skall den ta hänsyn till att frånvaron av en domstolsprövning, som omfattar faktiska omständigheter och rättsfrågor, i en skiljemans avgörande av ett krav grundat på andra direktivet inte uppfyller gemenskapsrättens krav på ett verksamt rättsligt skydd.

3) *Korrekt införlivande av direktivet — fjärde tolkningsfrågan*

Parternas argument

113. *Käranden* har gjort gällande att andra direktivet inte har införlivats korrekt då medlemsstaten inte ålägger det auktoriserade organet en skyldighet att erbjuda ersättning till personer som skadas av oidentifierade förare i samma omfattning som gäller inom ramen för den obligato-

71 — Mål C-120/97 (ovan fotnot 37).

72 — Se domen i målet Upjohn (ovan fotnot 37), punkt 33.

73 — Se domen i målet Upjohn (ovan fotnot 37), punkt 40.

riska försäkringen enligt första direktivet. Andra direktivet har inte genomförts i Förenade kungariket med sådan bindande verkan som krävs för att tillgodose rätts-säkerhetsprincipen. Bortsett från att den ersättning som föreskrivs genom avtalet inte i alla avseenden är densamma som den som föreskrivs i andra direktivet, är de skadelidande hänvisade till ett avtal till vilket de inte är parter och till MIB:s praxis att inte vid domstol ta upp det faktum att avtalet inte tillerkänner de skadelidande någon rätt som kan göras gällande mot organet.

114. Den *brittiska regeringen* och *MIB* anser att det saknas anledning att besvara den fjärde frågan. De har dock påpekat att det ankommer på den berörda medlemsstaten att välja form och tillvägagångssätt för att införliva ett direktiv. Om de nationella bestämmelser som redan gäller överensstämmer med direktivet behöver de inte ändras ytterligare. Detta var fallet i Förenade kungariket beträffande införlivandet av andra direktivet: avtalet uppfyller kraven på precision, klarhet och begriplighet och tillgodoser således kravet på rätts-säkerhet.

115. I sitt skriftliga yttrande uttryckte *kommissionen* uppfattningen att MIB är ett auktoriserat organ i den mening som avses i artikel 1.4 i andra direktivet, som av myndigheterna i medlemsstaten har tilldelats den roll som föreskrivs i andra direktivet och inte bara har rätt, utan även är skyldigt, att ersätta skadelidande. Skadelidande kan även vända sig direkt till organet, som skall ge dem ett motiverat

svar. Vidare föreskrivs ett rättsligt förfarande för den händelse att en skadelidande inte är nöjd med den erbjudna ersättningen.

116. Under det muntliga förfarandet uttryckte dock kommissionens ombud viss tvekan baserad på domen i målet *White* mot *White*,⁷⁴ som har åberopats av parterna, och *Court of Appeals* dom, genom vilken kärandens överklagande ogillades.⁷⁵ I den mån medlemsstatens rättsordning betecknar MIB som ett enbart privat organ och behandlar avtalet mellan MIB och *Secretary of State* som rent privat till sin natur, med följd att det inte föreligger någon som helst skyldighet att tillämpa de kriterier som fastställs i andra direktivet, är MIB i själva verket inte ett i vederbörlig ordning auktoriserat organ i den mening som avses i artikel 1.4 i andra direktivet.

Bedömning

117. Genom sin fjärde fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om Förenade kungariket har fullgjort sin skyldighet enligt artikel 1.4 i andra direktivet att auktorisera ett organ med ansvar för att

74 — House of Lords dom av den 1 mars 2001 [2001] UKHL 9.

75 — Se punkt 12 ovan.

ersätta skador som vållas av ett oidentifierat eller oförsäkrat motorfordon. Frågan är huruvida sådan fullgörelse föreligger när ett redan befintligt organ enligt ett avtal med den behöriga myndigheten anmodas att påta sig ansvaret för sådana skador samtidigt som de skadelidande inte har någon rättighet som kan göras gällande direkt mot det organet. Den hänskjutande domstolen har även frågat huruvida det är avgörande för att besvara denna fråga att medlemsstaten i god tro ansåg att det avtalet erbjöd skadelidande ett skydd som var åtminstone lika effektivt som det som föreskrivs i andra direktivet.

118. MIB inrättades redan år 1946 och den första generationens avtal om ersättning till personer som skadas av oförsäkrade eller oidentifierade förare härstammar från den tiden. I Förenade kungariket föreskrevs således, långt innan det andra direktivet antogs, ersättning till personer som skadas i trafikolyckor där de ansvariga var oförsäkrade eller inte möjliga att identifiera.

119. Enligt handlingarna i målet inledde den brittiska regeringen en samrådsprocess efter det att det andra direktivet hade tagits den 30 december 1983 för att utreda om separata genomförandeåtgärder krävdes för att införliva direktivet. Denna granskning ledde till slutsatsen att det befintliga skyddet för skadelidande var helt adekvat och att mer omfattande åtgärder för införlivande därför inte behövdes i det avseendet. Den bedömningen delades uppenbarligen av kommissionen, eftersom den inte riktade några invändningar mot införlivandet av det andra direktivet. Med tanke på att

parterna i förevarande mål samstämmigt har bekräftat att MIB i praktiken alltid konsekvent har fullgjort sina skyldigheter enligt de två avtalen om oförsäkrade och oidentifierade förare, fanns heller ingen grund för att ifrågasätta huruvida andra direktivet hade införlivats korrekt.

120. Uppfattningen att inga ytterligare organ behövde inrättas för att införliva det andra direktivet stöddes även av lydelsen av artikel 1.4 i andra direktivet, som uttryckligen nämner möjligheten att auktorisera ett redan befintligt organ. Detta förklarar varför inga formella lagstiftningsåtgärder vidtogs i Förenade kungariket för att införliva det andra direktivet, trots att perioden för införlivande enligt artikel 5.1 i andra direktivet löpte ut den 31 december 1987, och kommissionen har inte heller framfört någon kritik i det avseendet på närmare 15 år.

121. Det faktum att det fortfarande måste föreligga ett problem i fråga om införlivandet av det andra direktivet framgår dock inte bara av förevarande mål utan även av House of Lords dom av den 1 mars 2001 i målet *White mot White*,⁷⁶ som har nämnts flera gånger under detta förfarande och

76 — Se ovan fotnot 74.

som behandlade det parallella avtalet om oförsäkrade förare. House of Lords slog fast att den inte, såsom krävdes enligt rättsfallet *Marleasing*,⁷⁷ hade möjlighet att tolka avtalet så att direktivets sakinhåll gavs effekt (se punkt 127 nedan). House of Lords motiverade denna ståndpunkt med att avtalet i fråga var ett privaträttsligt avtal, även om en av avtalsparterna var ett statligt organ. Avtalsparterna var därför endast bundna av det i den mån de hade samtyckt. House of Lords slog fast att *Marleasing*-principerna av det skälet inte skulle beaktas, även om den på ett annat ställe i domen uttryckligen förklarade att 1988 års MIB-avtal hade ingåtts i syfte att genomföra direktivet.⁷⁸

122. Court of Appeals dom, genom vilken karendens överklagande ogillades i ett processuellt skede som föregick förevarande förfarande, är även den belysande i detta sammanhang. Court of Appeal slog fast att Förenade kungarikets insatser för att genomföra direktivet inte hade tillskapat en "enhet eller ett förhållande" som gjorde det möjligt att göra direktivet gällande mot var och en (utom möjligen mot staten själv enligt den rättspraxis som följer av domen i målet *Francovich m.fl.*).⁷⁹

123. Käranden är följaktligen i förevarande mål av uppfattningen att Förenade kungariket inte har införlivat det andra direktivet.

124. Medlemsstaternas skyldigheter vid införlivandet av ett direktiv följer av fast rättspraxis. Huvuddragen kan här rekapituleras. Beträffande artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 tredje stycket EG), har domstolen fastställt följande grundprinciper:

"Det framgår av denna bestämmelse att det inte nödvändigtvis krävs en lagstiftningsåtgärd i varje enskild medlemsstat för att införliva ett direktiv. Särskilt kan förekomsten av allmänna principer i statsrätt eller förvaltningsrätt göra att ett införlivande genom särskilda lagstiftningsåtgärder är överflödigt. Detta förutsätter emellertid att dessa principer utgör en effektiv garanti för att nationella myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut och att, i sådana fall då direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda, den rättsliga situation som följer av dessa principer är tillräckligt klar och precis samt att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna. Det sistnämnda villkoret är särskilt viktigt då direktivet i fråga syftar till att bevilja andra medlemsstaters medborgare rättigheter, eftersom dessa medborgare i allmänhet inte har kännedom om dessa principer."⁸⁰

77 — Dom av den 13 november 1990 i mål C-106/89, *Marleasing* (REG 1990, s. I-4135; svensk specialutgåva, volym 10, s. 575).

78 — "MIB-avtalet ingicks i det särskilda syftet att ge direktivet verkan."

79 — Se i detta sammanhang dom av den 19 november 1991 i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, *Francovich m.fl.* (REG 1991, s. I-5357; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-435).

80 — Se dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1985, s. 1661; svensk specialutgåva, volym 8, s. 221), punkt 23. Se, i detta avseende, även dom av den 20 mars 1997 i mål C-96/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1997, s. I-1653), punkt 35.

125. Denna rättspraxis har bekräftats i en mängd domar.⁸¹ Domstolen var dock i ett annat sammanhang tvungen att påpeka att "... för att säkerställa ett fullständigt genomförande av direktiven i rättsordningen och inte endast i praktiken, skall medlemsstaterna skapa en *särskild rättslig ram* inom området i fråga".⁸²

126. Beträffande kravet på rättssäkerhet har domstolen fastslagit följande: "Således skall bestämmelser i ett direktiv genomföras med obestriddigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls, vilket innebär att om direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda skall mottagarna vara i stånd att känna till den fulla räckvidden av sina rättigheter."⁸³ Domstolen har med liknande formuleringar upprepat denna ståndpunkt i senare domar.⁸⁴

127. I sin dom i målet *Marleasing*⁸⁵ bekräftade domstolen att en medlemsstats skyldighet att säkerställa att det syfte som fastställs i ett direktiv är bindande "åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, även domstolarna inom ramen för deras behö-

righet. Härav följer att den nationella domstolen vid tillämpningen av nationell rätt, oavsett om det rör sig om bestämmelser som antagits före eller efter direktivet, är skyldig att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås och därmed agera i överensstämmelse med artikel 189 tredje stycket i fördraget."⁸⁶

128. Som redan påpekats i diskussionen om den tredje tolkningsfrågan, är syftet med andra direktivet att göra det möjligt för personer som skadas av oförsäkrade eller oidentifierade motorfordon att rikta krav mot ett organ i den berörda medlemsstaten. Sätillvida att det enligt artikel 249 EG ankommer på de nationella organen att välja form och tillvägagångssätt för att genomföra direktivets bindande syfte, är det inte i sig oacceptabelt att ett avtal mellan en offentlig myndighet och ett privaträttsligt organ ligger till grund för den skadelidandes rättigheter. Dessa rättigheter skall dock vara möjliga att identifiera och göras gällande med erforderlig klarhet och säkerhet.

129. Under det muntliga förfarandet pekade kändens ombud på de materiella skillnaderna mellan andra direktivet och avtalet, varav inget av dem dock är föremål för prövning i förevarande mål. Frågor rörande den skadelidandes krav och möjligheten att göra det gällande är dock av avgörande betydelse.

81 — Se dom av den 8 juli 1987 i mål 247/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 3029), punkt 9. Se även, i detta avseende, dom av den 20 maj 1992 i mål C-190/90, kommissionen mot Nederländerna (REG 1992, s. I-3265), punkt 17, och av den 9 september 1999 i mål C-217/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1999, s. I-5087), punkterna 31 och 32.

82 — Dom av den 15 mars 1990 i mål C-339/87, kommissionen mot Nederländerna (REG 1990, s. I-851), punkt 25. Min kursivering.

83 — Dom av den 13 mars 1997 i mål C-197/96, kommissionen mot Frankrike (REG 1997, s. I-1489), punkt 15.

84 — Dom av den 8 juli 1999 i mål C-354/98, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-4927), punkt 11.

85 — Mål C-106/89, (ovan fotnot 77).

86 — Se domen i målet *Marshall* (ovan fotnot 77), punkt 8.

130. Således har, såsom förhållandet mellan en skadelidande och MIB har beskrivits av samtliga parter, skadelidande faktiskt inte något krav gentemot MIB. MIB tycks, mot bakgrund av att organet har en skyldighet att betala ersättning på grund av avtalet med Secretary of State for Transport, visserligen inte neka ersättning trots frånvaron av ett rättsligt avtalsförhållande med den skadelidande. Om den skadelidande emellertid skulle anse att han missgynnas, måste han om så krävs väcka talan mot Secretary of State for Transport för att tvinga det senare att vidhålla att avtalet efterlevs.

131. Detta tillvägagångssätt är behäftat med så många osäkerhetsfaktorer att det inte uppfyller de ovan beskrivna kraven på rättssäkerhet. Detta understryks av de problem som är förknippade med det rättsliga skydd som diskuterades inom ramen för den tredje frågan.

132. Situationen blir dock helt oacceptabel mot bakgrund av inställningen hos medlemsstatens nationella domstolar. Det skulle åtminstone vara nödvändigt att de nationella domstolarna, i varje fall beträffande den skadelidandes materiella rättigheter i den mening som avses i domen i målet Marleasing, gjorde en tolkning av den rättsställning som följer av avtalet mellan MIB och Secretary of State for Transport mot bakgrund av andra direktivet, särskilt med hänsyn till det faktum att House of Lords utgår från att 1988 års avtal om oförsäkrade förare ingicks i syfte att genomföra andra direktivet.

133. Då de brittiska domstolarna finner att de, mot bakgrund av rättsförhållandenas struktur, inte kan förfara på detta sätt, blir det uppenbart att andra direktivet inte införlivats tillräckligt tydligt och precist i Förenade kungarikets nationella rätt. Kravet på rättssäkerhet har därför inte tillgodosetts.

134. Den hänskjutande domstolen vill slutligen även, för att besvara frågan, få klarhet i om det har någon betydelse att medlemsstaten i god tro ansåg att direktivet hade införlivats korrekt. Att fastställa om ett direktiv har införlivats med en medlemsstats nationella rätt förutsätter i princip en objektiv prövning. Medlemsstatens goda eller onda tro saknar betydelse för fastställelsen av huruvida de krav som följer av gemenskapsrätten har uppfyllts på ett adekvat sätt genom införlivandet. Frågan kan dock komma att få betydelse i samband med eventuella ersättningskrav.

135. Svaret på den fjärde frågan skall därför vara att andra direktivet inte är korrekt införlivat i en medlemsstats nationella rätt så länge en skadelidande inte har en rättighet som kan göras gällande gentemot det organ som myndigheterna i medlemsstaten har givit i uppdrag att svara för ersättning till personer som skadas av oidentifierade (eller oförsäkrade) motorfordon.

4) *Medlemsstatens skadeståndsansvar — femte tolkningsfrågan*

förfaranden som tillämpades tillgodosåg kraven på ett verksamt rättsligt skydd. Även om man slutligen skulle anta att organet inte hade auktoriserats på ett sådant sätt som tillgodosåg direktivets krav, orsakade under alla omständigheter inte detta käranden någon skada.

Parternas argument

136. Enligt käranden är de nödvändiga villkoren för att grunda ett ersättningskrav mot Förenade kungariket för underlåtenheten att införliva andra direktivet uppfyllda. Det resultat som föreskrivs i direktivet innebär att enskilda, nämligen personer som skadas av oidentifierade eller oförsäkrade förare, en grupp till vilken käranden tveklöst hör, tillerkänns rättigheter. Innehållet i den rättigheten framgår av direktivets bestämmelser och gäller ersättning från ett auktoriserat organ. Det är inte nödvändigt att domstolen prövar huruvida orsakssamband har visats, då detta är en fråga som det ankommer på medlemsstatens nationella domstolar att pröva. Överträdelsen är slutligen tillräckligt klar, eftersom Förenade kungariket har underlåtit att anta några åtgärder för att införliva direktivet.

138. *MIB* anser att svaret på den femte tolkningsfrågan är en fråga för svaranden i tvisten vid den nationella domstolen.

139. Enligt *kommissionen* ankommer det på den nationella domstolen att avgöra om en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten har förekommit i förevarande mål. Den har dock påpekat att andra direktivet inte innehåller någon hänvisning till ränta och kostnader och att det inte finns någon rättspraxis angående dessa frågor. Kommissionen har vidare förklarat att den inte tidigare har tagit upp denna fråga avseende införlivandet av andra direktivet och att frågan huruvida skiljeförfarandet är förenligt med kraven på ett verksamt rättsligt skydd behöver klargöras ytterligare.

137. Den *brittiska regeringen* har gjort gällande att de påstådda överträdelserna avseende ränta och kostnader aktualiserar ett antal frågor. Även om domstolen inte skulle godta detta argument, är inte överträdelsen av gemenskapsrätten tillräckligt klar för att Förenade kungariket skall ådra sig skadeståndsansvar. Det var likaså rimligt att Förenade kungariket antog att de

Bedömning

140. Genom sin femte fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om

bristerna i införlivandet av andra direktivet utgör en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten för att leda till ett skadeståndsansvar för den berörda medlemsstaten.

141. Som framgår av ovanstående påståenden är en mängd tveksamheter förknippade med införlivandet av det andra direktivet och den praktiska tillämpningen av de åtgärder som förklaras utgöra införlivandet. För det första skall ersättnings storlek bestämmas med utgångspunkt i det ersättningsbelopp som normalt betalas inom ramen för den obligatoriska försäkringen, vilket får till följd att det är ytterst troligt att ränta och kostnader felaktigt har uteslutits från beräkningen av ersättning på grund av avtalet. Vidare tillgodoser inte en skadelidandes möjlighet att väcka talan vid domstol i alla avseenden kraven på ett verksamt rättsligt skydd. Slutligen kan brister konstateras beträffande auktorisationen av MIB som det organ som avses i artikel 1.4 i andra direktivet såtillvida att skadelidande personer inte har någon rätt att rikta krav mot det organet, vilket även skulle ge dem rätt att väcka talan.

142. Det kan därför antas att dessa brister utgör en överträdelse av gemenskapsrätten avseende införlivandet av ett direktiv. Det är dock tveksamt om denna överträdelse kan leda till ett skadeståndsansvar för medlemsstaten.

143. Domstolens rättspraxis om gemenskapsrättsligt grundade ersättningskrav mot en medlemsstat går tillbaka på domen i målet Francovich m.fl.⁸⁷ (förfarandet i det målet föranleddes av de italienska myndigheternas underlåtenhet att i tid införliva direktivet om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens i den nationella rätten).⁸⁸ Domstolen beskrev på följande sätt de grundläggande principer som ligger till grund för statligt skadeståndsansvar:

”Gemenskapsreglernas fulla verkan skulle äventyras och skyddet för de rättigheter som erkänns i dessa skulle försvagas om enskilda inte hade möjlighet att få skadestånd då deras rättigheter har kränkts genom en överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat.

Möjligheten att erhålla skadestånd från en medlemsstat är oundgänglig i synnerhet om, som i förevarande fall, gemenskapsreglernas fulla verkan är beroende av om staten vidtar åtgärder och om till följd därav de enskilda i avsaknad av sådana åtgärder inte vid nationella domstolar kan göra gällande de rättigheter som tillkommer dem enligt gemenskapsrätten.⁸⁹

87 — Domen i de förenade målen C-6/90 och C-9/90, Francovich m.fl. (ovan fotnot 79), punkt 41.

88 — Rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 (EGT L 283, s. 23; svensk specialutgåva, område 5, volym 2, s. 121).

89 — Punkterna 33 och 34 i domen i målet Francovich m.fl. (ovan fotnot 79).

144. Villkoren för att en rätt till skadestånd skall uppkomma beror i detta avseende "på vilket slag av överträdelse av gemenskapsrätten som gett upphov till skadan".⁹⁰

145. Vid överträdelse av skyldigheten enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 tredje stycket EG), vilket var utgångspunkten för domstolen i målet Francovich m.fl., föreligger rätt till skadestånd när följande tre villkor är uppfyllda:

"För det första skall det resultat som föreskrivs i direktivet innebära att enskilda tilldelas rättigheter. För det andra skall innehållet i dessa rättigheter kunna utläsas på grundval av direktivets bestämmelser. Slutligen skall det för det tredje föreligga orsakssamband mellan åsidosättandet av statens skyldighet och den skada som de drabbade personerna lidit."⁹¹

146. Domstolen har senare definierat dessa principer närmare i en rad domar.⁹² I målet

Brasserie du Pêcheur,⁹³ var den första fråga som domstolen ställde inför att fastställa huruvida statligt skadeståndsansvar även kunde grundas på att den nationella lagstiftaren hade åsidosatt *primärrätten*.⁹⁴ Domstolen besvarade i princip den frågan jakande.⁹⁵ I det målet fick domstolen även för första gången tillfälle att slå fast att överträdelsen måste vara tillräckligt klar.

147. Beträffande kriteriet att en "överträdelse av gemenskapsrätten [skall vara] tillräckligt klar" slog domstolen fast att "en medlemsstat eller en gemenskapsinstitution uppenbart och allvarligt [skall ha] missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning".⁹⁶

"Det finns i detta hänseende anledning att, bland de omständigheter som den behöriga domstolen kan behöva ta hänsyn till, framhålla den överträdde regelns grad av klarhet och precision, omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som i den överträdde regeln lämnas åt de nationella eller de gemenskapsrättsliga myndigheterna, det begångna fördragsbrottets eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av en eventuell

90 — Punkt 38 i domen i målet Francovich m.fl. (ovan fotnot 79).

91 — Punkt 40 i domen i målet Francovich m.fl. (ovan fotnot 79).

92 — Se dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du Pêcheur och Factortame (REG 1996, s. I-1029), av den 26 mars 1996 i mål C-392/93, British Telecommunications (REG 1996, s. I-1631), av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas (REG 1996, s. I-2553), av den 8 oktober 1996 i de förenade målen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 och C-190/94, Dillenkofer m.fl. (REG 1996, s. I-4845), av den 24 september 1998 i mål C-319/96, Brinkmann (REG 1998, s. I-5255), av den 1 juni 1999 i mål C-302/97, Konle (REG 1999, s. I-3099), av den 15 juni 1999 i mål C-140/97, Rechberger (REG 1999, s. I-3499), av den 4 juli 2000 i mål C-424/97, Haim (REG 2000, s. I-5123), och av den 18 januari 2001 i mål C-150/99, Stockholm Lindöpark (REG 2001, s. I-493).

93 — Se ovan fotnot 92.

94 — Frågan gällde åsidosättande av artiklarna 30 och 52 i EEG-fördraget. Se punkterna 23 och 36 i domen i målet Brasserie du Pêcheur (ovan fotnot 92).

95 — Se domen i målet Brasserie du Pêcheur (ovan fotnot 92), punkterna 40 och 41.

96 — Domen i målet Brasserie du Pêcheur (ovan fotnot 92), punkt 55.

rättsvillfarelse, den omständigheten att en av en gemenskapsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till underlåtenheten [att införa bestämmelser i enlighet med gemenskapsrätten] samt antagandet eller upprätthållandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot gemenskapsrätten.”⁹⁷

tillräcklig för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse, ”om den ifrågavarande medlemsstaten vid tidpunkten då den begick överträdelsen inte stod inför något normativt val och förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning”.¹⁰¹

148. Till svar på frågan huruvida culpa är en faktor vid fastställelsen av ett skadeståndsansvar slog domstolen fast att detta inte är ett krav i sig men att ”[v]issa objektiva och subjektiva omständigheter som inom ramen för en nationell rättsordning kan anknyta till begreppet culpa således är relevanta för att bedöma om en överträdelse av gemenskapsrätten är klar eller inte”.⁹⁸

151. I domen i målet Dillenkofer m.fl.,¹⁰² där det liksom i målet Francovich m.fl. förekom en underlåtenhet att införliva ett direktiv inom föreskriven tid varför käranden anser att dessa domar är relevanta i förevarande mål, förklarade domstolen att ”förutsättningen att det måste vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse [var], även om den inte nämndes i den ovan nämnda domen Francovich m.fl., likväl uppenbart ... uppfyllt genom omständigheterna i det målet”.¹⁰³

149. I sin dom i målet British Telecommunications⁹⁹ tillämpade också domstolen de förhållandevis snävare villkor som fastställdes i Brasserie du Pêcheur på ett fall där den skadevällande händelsen utgjordes av ett bristfälligt införlivande av ett *direktiv*.

152. Sätillvida måste det anses godtagat att en tillräckligt klar överträdelse är en förutsättning för alla potentiella skadeståndskrav mot en medlemsstat.

150. I sin dom i målet Hedley Lomas¹⁰⁰ slog dock domstolen fast att en mindre överträdelse av gemenskapsrätten kan vara

153. Medan domstolen i domen i målet Hedley Lomas grundade sig på ett i hög

97 — Domen i målet Brasserie du Pêcheur (ovan fotnot 92), punkt 56.

98 — Domen i målet Brasserie du Pêcheur (ovan fotnot 92), punkt 78.

99 — Mål C-392/93 (ovan fotnot 92), punkt 40.

100 — Domen i mål C-5/94 (ovan fotnot 92).

101 — Domen i målet Hedley Lomas (ovan fotnot 92), punkt 28. Se även den senare domen i mål C-150/99 (ovan fotnot 92), punkt 40.

102 — Domen i de förenade målen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 och C-190/94 (ovan fotnot 92).

103 — Domen i målet Dillenkofer m.fl. (ovan fotnot 92), punkt 23.

grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning, slog den i domen i målet Dillenkofer m.fl. fast följande: "När en medlemsstat, såsom i målet Francovich m.fl., i strid med artikel 189 tredje stycket i fördraget inte vidtar någon av de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå det resultat som föreskrivs i direktivet inom den i direktivet fastställda tidsfristen, missbedömer den följaktligen uppenbart och allvarligt gränserna för utövandet av sina befogenheter."¹⁰⁴

154. För att besvara den femte frågan är det således nödvändigt att fastställa huruvida de angivna överträdelserna av gemenskapsrätten, antingen var för sig eller sammantagna, utgör en tillräckligt klar överträdelse. På grundval av domarna i målen Francovich m.fl. och Dillenkofer m.fl. kunde man, i likhet med kåranden, anse att Förenade kungarikets passivitet utgör en uppenbar och allvarlig missbedömning av gränserna för dess utrymme för skönsmässig bedömning.¹⁰⁵ Med tanke på att medlemsstaten kunde använda en befintlig infrastruktur som åtminstone delvis uttryckligen överensstämde med direktivet, ter sig dock detta sätt att betrakta frågan otillfredsställande. Frågan uppkommer således i vilken omfattning lagstiftaren i medlemsstaten var skyldig att vidta åtgärder för att uppnå det syfte som föreskrivs i direktivet.¹⁰⁶

155. Det förelåg uppenbarligen inte något ytterligare behov av att inrätta ett organ i den mening som avses i artikel 1.4 i andra direktivet. Genom direktivet tillerkänns dock, som nämnts ovan, en enskild skadelidande en rätt till ersättning från det organet.¹⁰⁷ För att ligga till grund för ett krav och för att göra det gällande är det inte tillräckligt att en potentiell skadelidande på ett eller annat sätt kan ta upp frågan vid organet. Direktivet är klart och precist beträffande denna rättsställning. Då en skadelidande inte tillerkänns en rättsställning med de egenskaperna genom avtalet mellan MIB och Secretary of State for Transport, borde den nationella lagstiftaren ha vidtagit lämpliga åtgärder. Det var nödvändigt att denne skulle vidta åtgärder för att skapa en rättighet till förmån för den skadelidande åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta. Om detta borde ha åstadkommits genom lagstiftning eller genom en väsentlig ändring av avtalet är ett beslut som slutligen omfattas av medlemsstatens utrymme för skönsmässig bedömning. I det avseendet tillerkänns medlemsstaterna rätt att i viss mån bedöma vad som är organisatoriskt lämpligt. Medlemsstaten borde dock genom tvingande villkor, såväl med avseende på de materiella som de processuella rättsreglerna, ha fastställt skyldigheten i fråga om det resultat som följer av direktivet i fråga om den skadelidandes rättsställning.

156. Eftersom en fungerande infrastruktur redan förelåg, förblev problemet ursprungligen dolt, och detta var också skälet till att kommissionen inte vidtog några åtgärder för att påtala Förenade kungarikets underlåtenhet att införliva direktivet. Dessa

104 — Domen i målet Dillenkofer m.fl. (ovan fotnot 92), punkt 26. Min kursivering.

105 — Domen i målet Dillenkofer m.fl. (ovan fotnot 92), punkt 26.

106 — Domen i målet Dillenkofer m.fl. (ovan fotnot 92), punkt 26 och 47.

107 — Se punkt 74 och följande punkter.

omständigheter innebär dock inte att passiviteten inte utgjorde ett åsidosättande av medlemsstatens skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder enligt artikel 249 tredje stycket.

157. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva frågan huruvida käranden har vållats skada och, i så fall, i vilken omfattning och om det föreligger

orsakssamband mellan denna skada och åsidosättandet av skyldigheten. Genom att Förenade kungariket har underlåtit att säkerställa att personer som skadas av oidentifierade fordon har en rättighet, åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta, gentemot det organ som definieras i artikel 1.4 i andra direktivet, har den medlemsstaten gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten i den mening som avses i domstolens rättspraxis om ersättningskrav mot medlemsstater.

V — Förslag till avgörande

158. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågorna på följande sätt:

- 1) Ränta och kostnader utgör en nödvändig del av ett ersättningskrav från en person som skadas av oidentifierade fordon om och i den mån ränta och kostnader ingår i ett ersättningskrav från en person som skadas av i vederbörlig ordning försäkrade och identifierade fordon. Detta gäller såväl i sak som avseende betalningssätt.

- 2) Under de omständigheter som beskrivs i den tredje tolkningsfrågan, skall en skadelidande, av hänsyn till ett verksamt rättsligt skydd, ha rätt att överklaga till en domstol, såväl avseende de faktiska omständigheterna som den rättsliga bedömningen.
- 3) Andra direktivet har med avseende på skadelidandes rättigheter inte införlivats i medlemsstatens nationella rätt med den precision och klarhet som krävs för att tillgodose kraven på rättssäkerhet.
- 4) Genom att Förenade kungariket har underlåtit att säkerställa att personer som skadas av oidentifierade fordon har en rättighet, åtminstone upp till den gräns som den obligatoriska försäkringen skall ersätta, gentemot det organ som definieras i artikel 1.4 i andra direktivet, har medlemsstaten gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.