JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
25 päivänä tammikuuta 1996 *

A — Johdanto

1. Audiencia Provincial de Sevillan [1] esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee sellaisten yhteisön direktiivien tulkintaa, jotka koskevat moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämistä. Tällä alalla on annettu kolme direktiiviä eli direktiivi 72/166 [2], direktiivi 84/5 [3] ja direktiivi 90/232 [4], ja tässä asiassa tulkintaa vaativat lähinnä kaksi ensin mainittua direktiiviä. Kolmas säädöstöön kuuluva direktiivi voi olla tulkinnan apuna; se annettiin ennen tässä asiassa merkityksellistä ajankohtaa, ainoastaan sen täytäntöönpanemiseksi säädetty määräaika ei ollut päättynyt.

2. Kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta vastaamaan kysymyksiin, jotka koskevat espanjalaisen, vahingonkorvausvastuuta koskevassa asiassa sovellettavan täytäntöönpanolain tulkintaa. Vireillä olevassa pääasiassa ensimmäisen oikeusasteen kansallinen tuomioistuin on arvioinut, että sellaisen liikenneonnettomuuden aiheuttaja, jossa oli aiheutunut omaisuusvahinkoja, oli vahingonkorvausvastuussa, mutta se vapautti kyseisen vakuutuksenantajan korvausvelvollisuudesta. Tämä ratkaisu perustui 28.6.1986 annetun Real Decreto Legislativon 1301/86 3 pykälän 4 momenttiin ja 30.12.1986 annetun kuninkaallisen asetuksen 2641/86 12 pykälän 3 momentin b kohtaan, joiden mukaan moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutus ei kata päihtyneen kuljettajan aiheuttamia omaisuusvahinkoja.

3. Yleinen syyttäjä valitti tuomiosta saadakseen ratkaisun siitä, että vakuutuksenantaja ja vahingon aiheuttaja ovat solidaarisesti vastuussa. Vahingon aiheuttaja yhtyi yleisen syyttäjän valitukseen.

4. Kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä asia on, on selvästi tuonut ilmi, että sen mielestä — kuten se on aiemmassa oikeuskäytännössään todennut — Espanjan lainsäädäntöä on välttämättä tulkittava direktiivien mukaisesti siten, että vahingonkärsijää vastaan ei missään tapauksessa voida vedota

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Audiencia Provincial de Sevilla, Sección Primera.

2 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24 päivänä huhtikuuta 1972 annettu neuvoston direktiivin 72/166/ETY (EYVL L 103, s. 1).

3 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 30 päivänä joulukuuta 1983 annettu toinen neuvoston direktiivi 84/5/ETY (EYVL 1984 L 8, s. 17).

4 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14 päivänä toukokuuta 1990 annettu kolmas neuvoston direktiivi 90/232/ETY (EYVL L 129, s. 33).

sopimuspuolten sopimaan vakuutussuojan ulkopuolelle jättämiseen. Ei siis ole periaatteessa epäilystä siitä, että vakuutuksenantaja on korvausvelvollinen vahingonkärsijää kohtaan, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta vakuutuksenantajan oikeuteen esittää regressivaade vahingon aiheuttajaa kohtaan.

5. Kansallinen tuomioistuin perustelee käsitystään lainsäädännöstä perinpohjaisesti, mutta saman tuomioistuimen toinen jaosto [5] on kuitenkin ratkaissut oikeudenkäynnissä kyseessä olevan oikeudellisen ongelman toisella tavalla, joten yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi on katsottava, että tältä osin yhteisön oikeuden tulkinta on epäselvää.

6. Kansallisen tuomioistuimen perustelut voidaan tiivistää seuraavasti: Direktiivien tavoitteen ja periaatteiden mukaan onnettomuuden vahingonkärsijän on joka tapauksessa saatava vahingonkorvaus. Olisi direktiivien tarkoituksen vastaista evätä korvaus silloin, kun on kyse päihtyneenä ajamisesta. Juuri muille liikenteessä oleville aiheutuvan mahdollisen vaaran kasvamisen takia ei voida katsoa, että alkoholin vaikutuksen alaisena ajettaessa aiheutetut vahingot voitaisiin laillisesti sulkea vakuutussuojasta. Koska onnettomuuden vahingonkärsijää ei missään tapauksessa voida jättää ilman korvausta, kansallinen tuomioistuin esittää toissijaisesti kysymyksen direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdassa mainitun toimielimen korvausvelvollisuudesta.

7. Kansallinen tuomioistuin esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Onko neuvoston 24.4.1972 annetun ensimmäisen direktiivin (72/166/ETY) 3 artiklan 1 kohdan mukaista se, että kussakin jäsenvaltiossa voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä, joka koskee moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa pakollisen vakuutuksen järjestelmää, säädetään vapaasti tarkoituksenmukaisiksi katsotuista poikkeuksista vakuutussuojaan, vai ovatko päinvastoin vain sellaiset poikkeukset mahdollisia, joista säädetään nimenomaisesti 30.12.1983 annetussa toisessa neuvoston direktiivissä (84/5/ETY)?

2) Onko edellä mainittujen oikeussääntöjen mukaista jättää pakollisen vakuutuksen suojan ulkopuolelle sellaisella ajoneuvolla aiheutetut omaisuusvahingot, jonka kuljettaja oli alkoholijuomien vaikutuksen alaisena?

3) Onko neuvoston toisen direktiivin (84/5/ETY) 2 artiklan 1 kohdassa mainittuja tapauksia pidettävä rajoittavana luettelona mahdollisista oikeussäännöistä tai sopimuslausekkeista, joilla evätään vakuutussuoja mutta joihin ei voida vedota vahingonkärsijää vastaan, mikä tarkoittaisi sitä, että häntä vastaan voidaan sitä vastoin vedota kaikkiin

5 — Neljäs jaosto.

muihin lakiin tai sopimukseen perustuviin vakuutussuojan epäämisperusteisiin?

4) Voidaanko direktiiveillä 72/166/ETY, 84/5/ETY ja 90/232/ETY perustetun järjestelmän mukaisena pitää sitä, että oikeussääntöön tai sopimuslausekkeeseen, jolla evätään vakuutussuoja vahingon aiheuttaneen kuljettajan päihtyneisyyden takia, voidaan vedota vahinkoa kärsinyttä kolmatta vastaan silloin, kun tällainen oikeussääntö tai sopimuslauseke on pätevä vakuutuksenantajan ja vakuutetun välisessä suhteessa?

5) Jos edellä mainittujen direktiivien säännösten ja erityisesti neuvoston direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan on mahdollista evätä moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavan pakollisen vakuutuksen suoja tilanteissa, joissa on kyse päihtyneenä ajamisesta, ja vedota tähän epäämiseen vahingonkärsijää vastaan, voidaanko tätä pitää yhtenä neuvoston toisen direktiivin 84/5/ETY 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, joissa vakuutusta ei ole otettu ja joiden perusteella kyseisessä kohdassa tarkoitettu toimielin suorittaa korvauksen?"

8. Oikeudenkäynnissä ovat huomautuksiaan esittäneet Espanjan, Kreikan ja Iso-Britannian hallitukset sekä komissio. Pääasian vireille saattanut yleinen syyttäjä tyytyy olennaisilta osin toteamaan, että asian ratkaisulle merkitykselliset ongelmat voidaan ratkaista Espanjan oikeutta soveltamalla, joten ennakkoratkaisukysymys ei ole tarpeellinen. Tutkin muiden oikeudenkäyntiin osallistuneiden näkemykset arvioidessani asiaa oikeudellisesti.

B — Arviointi asiasta

9. Kansallisen tuomioistuimen esittämillä kysymyksillä pyritään sen täsmentämiseen, säännelläänkö direktiiveissä tyhjentävästi mahdollisista poikkeuksista moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavan vakuutuksen suojaan siten, että muita poikkeuksia ei voida hyväksyä. Jos jäsenvaltioilla on mahdollisuus hyväksyä muita kuin direktiiveissä säädettyjä poikkeuksia vakuutussuojaan, on päätettävä, rajoittuvatko niiden vaikutukset vakuutetun ja vakuutuksenantajan välisiin sopimussuhteisiin vai voiko niihin vedota myös vahinkoa kärsinyttä kolmatta vastaan. Tässä on siis kyse vakuutussuojan epäämisen mahdollisista edellytyksistä ja rajoista. Ainoastaan siinä tapauksessa, että on kysymys direktiiveissä mainitsemattomista vakuutussuojan ulkopuolelle jättämistä, joihin voidaan lisäksi vedota vahingonkärsijää vastaan, voidaan pohtia direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdassa säädettyjen takaavien toimielinten mahdollista pakollista korvauksien suorittamista.

10. Huomautuksiaan esittäneet Espanjan, Kreikan ja Ison-Britannian hallitukset ovat yksimielisiä siitä, että kyseisiä direktiivejä yhdessä tarkastelemalla ilmenee, että kun niissä säädetään jäsenvaltioille velvollisuus säätää pakollisesta ajoneuvovakuutuksesta, niillä tarkoitetaan antaa vahingonkärsijälle kattava suoja. Sellainen suojan ulkopuolelle jättäminen, johon voidaan vedota vahingonkärsijää vastaan, on vastoin direktiivien tavoitteita. Jäsenvaltioilla on tosin laaja harkintavalta moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevaa lainsäädäntöä antaessaan, joten mahdollinen vakuutetun ja vakuutuksenantajan välistä suhdetta koskeva suojan ulkopuolelle jättäminen on hyväksyttävää, jos sillä ei estetä vahingonkärsijän oikeutta korvaukseen.

11. Asiassa esiintyneet osapuolet ovat esittäneet seuraavia väitteitä:

Edellä esitetyn perusteella *Espanjan hallitus* väittää, että Espanjan lainsäädännön mukaan vahingonkärsijän on saatava korvaus, eikä häntä vastaan voida vedota sopimuspuolten välisiin vakuutussuojan ulkopuolelle jättämistä koskeviin perusteisiin. Siten Espanjan lainsäädäntöön yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Käsitys, jonka mukaan *ainoastaan* direktiivin 84/5 2 artiklassa säädettyihin poikkeuksiin ei voida vedota vahingonkärsinyttä kolmatta vastaan, on virheellinen, sillä se, että vahingonkärsijä jätetään suojan ulkopuolelle, on periaatteessa vastoin järjestelmää. Se, että vakuutussuoja evätään päihtyneenä onnettomuuden aiheuttaneelta kuljettajalta, on toinen asia.

12. Jo siinä lainsäädännössä, josta ennakkoratkaisupyynnössä on kyse, vahingonkärsijälle korvausta maksaneella vakuutuksenantajalla oli regressioikeus kuljettajaa vastaan, joka oli aiheuttanut onnettomuuden päihtyneenä. Suullisessa käsittelyssä Espanjan hallituksen asiamies totesi, että marraskuussa 1994 tuli voimaan lainsäädännön muutos siitä, että jo olemassa oleva regressioikeus selvyyden vuoksi vielä nimenomaisesti mainittiin lainsäädännössä.

13. Espanjan hallitus vastaa vain toissijaisesti kysymykseen siitä, milloin kansallisen, takaavan toimielimen on suoritettava korvauksia. Sen mielestä kysymys ei ole tarpeellinen. Toimielin suorittaa korvauksen ainoastaan, jos vahingonkärsijä ei saa mitään muuta korvausta.

14. *Kreikan hallitus* korostaa sitä merkitystä, joka vahingonkärsijän suojalla direktiivissä on, ja toteaa, että tätä suojaa on ajan myötä vahvistettu paitsi aineellisesti myös menettelyllisesti todellisen korvauksen saamisen helpottamiseksi. Kreikan hallituksen käsitys lainsäädännöstä on suurelta osin sama kuin Espanjan hallituksen. Järjestelmän mukaiset vakuutussuojan ulkopuolelle jättämiset ovat periaatteellisesti hyväksyttäviä, jos vahingonkärsijä ei joudu niistä kärsimään. Vakuutussuoja voidaan evätä pätevästi kuljettajan päihtyneisyyden takia ainoastaan sopimuspuolten välisessä suhteessa. Lopuksi esillä olevan kaltaisissa tapauksissa kansallisilla, takaavilla toimielimillä ei ole velvollisuutta

maksaa korvausta. Niillä olisi kuitenkin tämä velvollisuus, jos mahdolliseen suojan ulkopuolelle jättämiseen voitaisiin vedota myös vahingonkärsijää vastaan. Kreikan hallituksen asiamies totesi suullisessa käsittelyssä vielä kerran, että vakuutuksenantajien pitäisi periaatteessa olla korvausvelvollisia, ei kansallisen takaavan toimielimen.

15. *Ison-Britannian hallitus* muistuttaa, että direktiivien mukaan kaikilla moottoriajoneuvoilla on oltava vastuuvakuutus yhteisössä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin laaja harkintavalta säätää vahingonkorvausvelvollisuuden sisällöstä. Asetuksen 72/166 3 artiklassa säädetään tämän osalta vähimmäisedellytyksistä. Näitä vähimmäisedellytyksiä ei täytettäisi, jos päihtyneen kuljettajan aiheuttaman liikenneonnettomuuden vahingonkärsijällä ei olisi vakuutussuojaa. Tilanne olisi sama, jos vakuutussuojaa ei olisi vahingon aiheuttajan muiden ruumiillisten vajavaisuuksien takia. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ehdottaa seuraavaa vastausta kolmeen ensimmäiseen kysymykseen:

Vakuutussuojan ulkopuolelle jättäminen kuljettajan oltua päihtynyt on vastoin yhteisön oikeutta. Abstraktisti voidaan myös todeta, että jäsenvaltiot voivat vapaasti toteuttaa täytäntöönpanotoimia niin kauan kuin vahingonkärsijän suojaan ei puututa ja direktiivejä muuten noudatetaan.

16. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ehdottaa, että kysymyksiin 4 ja 5 vastataan kielteisesti. Toissijaisesti se toteaa, että direktiiveillä ei vaikuteta periaatteessa vahingon aiheuttajan ja hänen vakuutuksenantajansa välisiin suhteisiin. Niillä säädetään ainoastaan kolmannen suojasta. Asetuksen 84/5 2 artiklassa vahvistetaan, että vakuutussuojan ulkopuolelle jättämisellä ei saa olla mitään vaikutuksia vahingonkärsijälle.

17. *Komissio* on eri mieltä kuin asian käsittelyyn osallistuneet kolme hallitusta. Se on tosin samaa mieltä kuin hallitukset siitä, että direktiiveillä pyritään laajaan vahingonkärsijän suojaan. Voidaan kuitenkin erottaa kaksi direktiivien tavoitetta. Ensinnäkin niillä pyritään poistamaan rajatarkastukset ja toiseksi niillä pyritään takaamaan yhteisössä samanlainen suoja onnettomuuksien vahingonkärsijöille. Viimeksi mainittuun tavoitteeseen pyritään ennen kaikkea kolmannella direktiivillä. Komissio toteaa, että toisessa direktiivissä luetellaan tyhjentävästi poikkeukset, joihin ei voida vedota vahingonkärsijää vastaan. Muiden poikkeuksien osalta ajoneuvoa on pidettävä vakuuttamattomana, minkä takia kansallisen, takaavan toimielimen on suoritettava korvaus. Tältä osin ei kuitenkaan saa unohtaa, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää toimielimen toissijaisesta korvausvelvollisuudesta. Ottaen huomioon toisaalta jäsenvaltioille direktiivien täytäntöönpanossa annettu harkintavalta ja toisaalta ehdoton vahingonkärsijän suojan takaaminen kansallisen toimielimen on taattava vahingonkorvaus kaikissa tapauksissa. Jos vakuutussuojan ulkopuolelle jättäminen on laillista kuljettajan päihtymyksen takia ja

jos tähän voidaan vedota vahingonkärsijää vastaan, toisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa mainitun toimielimen on maksettava korvaus.

Alustavia huomautuksia

18. Vastauksia kysymyksiin on kiistatta etsittävä direktiivien 72/166, 84/5 ja 90/232 säännöksistä. Näiden direktiivien tavoitteet ja merkitys ovat erityisen tärkeitä asiaankuuluvia säännöksiä tulkittaessa.

19. Kuten ensimmäisen, vuonna 1972 annetun direktiivin nimestäkin jo ilmenee, direktiivillä pyritään vastuuvakuutusta koskevien rajatarkastusten poistamiseen. Tämän säännöksen perusteena on ensinnäkin [6] tavoite luoda yhteismarkkinat, minkä tärkeänä edellytyksenä on tavaroiden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden aikaansaaminen. Viidennessä perustelukappaleessa selitetään, että direktiivi on annettu muun muassa myös siksi, että sillä "lievenetään jäsenvaltioiden välillä kulkevien ihmisten ja moottoriajoneuvojen liikkumista koskevia säännöksiä". Sitä paitsi juuri yhteismarkkinoiden luomiseksi ja toteuttamiseksi direktiivin 84/5 kolmannessa perustelukappaleessa viitataan moottoriajoneuvojen lakisääteistä vakuuttamista koskevaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseen. Suullisen käsittelyn aikana komissio totesi, että autonkuljettajien vapaa liikkuvuus on yhteisön oikeudessa itsenäinen vapaus.

20. Komissio viittaa kirjallisissa huomautuksissaan direktiivien tavoitteiden kaksijakoisuuteen, kun niillä ja ennen kaikkea kolmannella direktiivillä pyritään ensinnäkin rajatarkastusten poistamiseen ja toiseksi samanlaiseen vahingonkärsijöiden suojaan yhteisössä, ja näiden kahden tavoitteen välinen yhteys saattaa jäädä huomaamatta.

21. Jo direktiivin 72/166 toisessa perustelukappaleessa todetaan aivan selvästi seuraavaa:

"—— moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusturvaa eli liikennevakuutusta koskevien rajatarkastusten ainoana tarkoituksena on turvata niiden henkilöiden edut, jotka saattavat joutua sellaisten ajoneuvojen aiheuttamien vahinkojen uhreiksi ——".

22. "Koko yhteisön alueella voimassa olevan liikennevakuutuksen edellyttämi-

6 — Vrt. asetuksen 72/166 ensimmäinen perustelukappale.

nen" [7] yhteisömaiden moottoriajoneuvoilta on siis edellytys mahdollisten vahingonkärsijöiden suojalle ja rajatarkastusten poistamiselle.

23. Vahingonkärsijän suoja on siis asiassa erittäin tärkeä, kuten oikeudenkäynnissä esiintyneet ovat arvioineet. Toisella ja kolmannella direktiivillä on vahvistettu mahdollisten vahingonkärsijöiden asemaa, mutta vahingonkärsijän suoja oli perustavalla tavalla tärkeä jo ensimmäisessä direktiivissä. Myöhemmillä direktiiveillä on joka tapauksessa yritetty paikata joitakin järjestelmän aukkoja, joista osa oli paljastunut vasta vähitellen. Esimerkiksi tässä asiassa kyseessä oleva direktiivin 84/5 säännös, jolla tehdään tehottomia joistakin lausekkeista, joilla vahingonkärsijä jätetään vakuutussuojan ulkopuolelle, on annettu onnettomuuden vahingonkärsijöiden aseman parantamiseksi kuten myös direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdan nimenomainen säännös "muun vahingonkärsijälle edullisemman käytännön" soveltamisesta.

24. Nämä direktiivit siis sisältävät ne oikeussäännöt, joiden perusteella missä tahansa yhteisön alueella rekisteröidyllä ajoneuvolla aiheutetun onnettomuuden vahingonkärsijät saavat varmasti korvausta. Tähän asiayhteyteen kuuluvat ensinnäkin oikeussäännöt, jotka koskevat takuuta siitä, että kansallinen vakuutuksenantajien toimisto korvaa sellaisilla ajoneuvoilla, joiden pysyvä kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa, aiheutetut vahingot, [8] ja toiseksi oikeussäännöt, jotka koskevat sellaisen toimielimen perustamista, jonka tehtävänä on sellaisten omaisuus- tai henkilövahinkojen korvaaminen, jotka on aiheutettu tuntemattomalla tai vakuuttamattomalla ajoneuvolla. [9]

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen

25. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, voiko jäsenvaltio direktiivin 72/166 3 artiklan 1 kohdan perusteella periaatteessa vapaasti päättää soveliaaksi katsomistaan vakuutussuojan ulkopuolelle jättämistä koskevista perusteista vai ovatko ainoastaan direktiivissä 84/5 säädetyt perusteet sallittuja. Direktiivin 72/166 3 artiklan 1 kohta on seuraavanlainen:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava, jollei 4 artiklasta muuta johdu, tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sellaisten ajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta on otettu liikennevakuutus, joilla on pysyvä kotipaikka sen alueella. *Vakuutetun vastuun laajuus sekä vakuutusturvan ehdot määräytyvät näiden toimenpiteiden mukaisesti.*" [10]

7 — Ks. direktiivin 72/166 kahdeksas perustelukappale.

8 — Ks. direktiivin 84/5 kymmenes perustelukappale.

9 — Ks. direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohta.

10 — Kursivointi kirjoittajan.

Tämä ilmaus on selvä ja kaikkien asian käsittelyyn osallistuneiden mielestä hyvin laaja. Siinä jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta ja siten sopeudutaan välttämättä suojan kattavuutta koskeviin eroihin jäsenvaltioissa. Nämä mahdolliset erot ilmenevät myös 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että vakuutussopimus kattaa myös *muissa jäsenvaltioissa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti* näiden valtioiden alueella aiheutuneet vahingot tai vammat.

26. Pelkästään näiden säännösten perusteella tässä asiassa käsiteltävänä oleva vakuutussuojan ulkopuolelle jättäminen ei vaikuta olevan ongelmallista. On kuitenkin kysyttävä, onko tätä vapautta rajoitettu, ja jos on, miten. Tällainen rajoitus saattaisi olla esimerkiksi myöhemmin annetun direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa. Kohdan ensimmäinen alakohta on seuraavanlainen:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että mitään direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdyn vakuutuskirjan sisältämää lakisääteistä määräystä tai sopimuslauseketta, jolla evätään korvaus tapauksissa, joissa ajoneuvoja käyttävät tai kuljettavat:

— henkilöt, joilla ei ole nimenomaista tai muutoin annettua lupaa siihen,

— henkilöt, joilla ei ole kyseisen ajoneuvon kuljettamiseen oikeuttavaa ajokorttia, tai

— henkilöt, jotka ovat rikkoneet kyseisen ajoneuvon kuntoa ja turvallisuutta koskevia lakisääteisiä teknisiä vaatimuksia,

ei sovelleta direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti vahinkoa kärsineiden kolmansien korvausvaatimuksiin."

27. On mahdollista ajatella, että tässä säännöksessä luetellaan tyhjentävästi hyväksytyt poikkeukset vakuutussuojasta. Sitä on kuitenkin tarkasteltava säädöksen ja sen antamisen syiden perusteella. Jäsenvaltioille alun perin jätetty vapaus säännellä vastuun varalta otettavaa vakuutusta on ajan myötä osoittautunut vahingolliseksi yhteismarkkinoille. Tämä käy ilmi direktiivin 84/5 kolmannesta,

neljännestä ja viidennestä perustelukappaleesta, joissa todetaan seuraavaa:

"— — kuitenkin tämän vakuuttamisvelvollisuuden laajuuden osalta on jäsenvaltioiden lainsäädännössä merkittäviä eroja; nämä eroavuudet vaikuttavat suoraan yhteismarkkinoiden luomiseen ja toimintaan,

erityisen perusteltua on laajentaa vakuuttamisvelvollisuus koskemaan omaisuusvahinkoon liittyvää vastuuta,

pakollisten vakuutusten vastuumäärien on kaikissa tapauksissa taattava vahingonkärsineille riittävä korvaus riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa vahinko on tapahtunut — —".

28. Edellä toistettuja vakuutussopimuksia koskevia perustelukappaleita, joista on vastaavasti säädetty direktiivin säädösosassa, on pidettävä vähimmäisedellytyksinä. Yleisesti voidaan todeta, että ensimmäisessä direktiivissä jäsenvaltioille jätettyä harkintavaltaa on osittain rajoitettu toisella ja kolmannella direktiivillä säädetyillä ja vahvistetuilla vähimmäisedellytyksillä. Jäsenvaltioille jätettyä harkintavaltaa on tämän jälkeen vielä rajoitettu vähimmäisedellytyksillä ja muilla direktiivillä säädetyillä edellytyksillä sekä perusperiaatteilla.

29. Tässä asiayhteydessä on myös direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohtaa pidettävä vähimmäisedellytyksenä siten, että periaatteessa kolmansia vahingonkärsijöitä vastaan ei missään tapauksessa voida vedota laillisiin vakuutussuojan epäämisiin. [11] Jos katsotaan, että säännöksellä pyritään ensisijaisesti estämään se, että vahingonkärsijöitä vastaan voitaisiin vedota mahdollisiin vakuutussuojan ulkopuolelle jättämisiin, säädettyjä poikkeuksia ei pidä ymmärtää tyhjentävänä luettelona mahdollisista poikkeuksista vakuutussuojaan — ja tätä tulkintaa tukee direktiivin 84/5 seitsemäs perustelukappale, jossa todetaan seuraavaa: "— — on vahingonkärsineiden etujen mukaista, että joidenkin poikkeuslausekkeiden vaikutukset rajoitetaan vakuutuksenantajan ja vahingosta korvausvastuussa olevan henkilön väliseen suhteeseen — —".

30. Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava seuraavasti:

Direktiivin 72/166 3 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille jätetään vakuutussuojan ulko-

11 — Ilmaisun "ei voida vedota" osalta ks. komission asiamiehen esitys suullisen käsittelyn aikana; hän totesi, että direktiiviä valmisteltaessa oli pidetty parempana juuri tätä ilmaisua.

puolelle jättämistä koskevaa harkintavaltaa, mitä ei rajoiteta direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa säädetyillä epäämisperusteilla.

Vastaus toiseen kysymykseen

31. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko vakuutussuojan epääminen yhteensopivaa direktiivien asiaankuuluvien säännösten kanssa silloin, kun onnettomuuden on aiheuttanut päihtynyt kuljettaja.

32. Tätä kysymystä on tarkasteltava jo mainittujen harkintavallan rajojen perusteella. Jos jäsenvaltion lainsäädäntö ei ylitä näitä rajoja, yhteisöjen tuomioistuin ei voi valvoa lainsäädännön sisältöä. Yhteisöjen tuomioistuimen kuuluu määritellä nämä rajat, jotta kansallinen tuomioistuin voi päättää, onko ne ylitetty.

33. Seuraavaksi haluan kiinnittää huomiota perustavanlaatuiseen eroon yhtäältä vakuutuksenantajan ja vakuutetun ja toisaalta vakuutuksenantajan ja vahingonkärsijän välisissä oikeudellisissa suhteissa. Tämä ero on perustavanlaatuisella tavalla merkittävä myös vakuutussuojan laajuutta koskevissa oikeussäännöissä. On aivan mahdollista, että vakuutuksenantajan velvollisuudet vahingonkärsijää kohtaan ovat laajemmat kuin vakuutussopimuksen sopimuspuolta tai vahingon aiheuttajaa kohtaan, joiden ei välttämättä tarvitse olla sama henkilö.

34. Direktiivejä lukiessa huomiota herättää se, että niissä ei säännellä mitenkään erityisesti vakuutussopimuksen sopimuspuolten sopimussuhteita. Direktiiveissä ei säädetä mitään vakuutetun tai vahingonkärsijän huolellisuusvelvoitetta koskevien mahdollisten laiminlyöntien seurauksista. Tästä seuraa, että jäsenvaltioilla ja sopimuspuolilla on suhteellisen paljon vapautta vakuutussopimuksen osapuolten suhteista päätettäessä, kunhan tätä vapautta käytetään direktiivien säännöksiä noudattaen.

35. Siten vaikuttaa täysin hyväksyttävältä säätää oikeudellisia seurauksia tietyille huolellisuusvelvoitteen laiminlyönneille. Olen siis sitä mieltä, että kun on kyse päihtyneenä ajamisesta, vakuutussuojan epääminen kuljettajalta tai regressikanne ovat mahdollisia.

36. Toiseen kysymykseen on siis vastattava seuraavasti:

On asiaankuuluvien oikeussääntöjen mukaista evätä pakollisen vakuutuksen suoja

sellaiselta ajoneuvon kuljettajalta, joka on aiheuttanut omaisuusvahingot alkoholijuomien vaikutuksen alaisena.

Vastaus kolmanteen kysymykseen

37. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa säädettyjä tilanteita, joissa vakuutussuoja voidaan evätä oikeussäännöillä tai sopimuslausekkeilla, joihin ei kuitenkaan voida vedota vahingonkärsijää vastaan, pidettävä tyhjentävästi lueteltuina siten, että vahingonkärsijää vastaan ei voida vedota mihinkään muuhun oikeussääntöön tai sopimuslausekkeeseen, jolla vakuutussuoja evättäisiin.

38. Ensimmäiseen kysymykseen annetussa vastauksessa jo todettiin, että direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa lueteltuja vakuutussuojan epäämisperusteita ei ole pidettävä tyhjentävänä hyväksyttävien vakuutussuojan eväämisperusteiden luettelona. Samoin vastauksessa ensimmäiseen kysymykseen on jo todettu, että direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa säädetään vähimmäisedellytyksestä, jonka mukaan *vahingonkärsijää vastaan ei missään tapauksessa* voida vedota mainittuihin perusteisiin.

39. Tämän analyysin perusteella voidaan mielestäni seuraavaksi päätellä, että vakuutuksenantaja ei voi vedota vahingonkärsijää vastaan mahdollisiin vakuutussuojan epäämistä koskeviin poikkeuksiin, jotka perustuvat sopimussuhteeseen vakuutetun kanssa. Jos direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa säädettyjen objektiivisesti hyväksyttävien tapausten, joissa korvaus evätään, perusteella ei voida vapauttaa vakuutuksenantajaa, niin vakuutussuojan epääminen tai regressikanteen nostamisen estäminen — kuten olen todennut toisen kysymyksen osalta — henkilökohtaisen toiminnan takia voivat vielä vähemmän johtaa siihen, että vahingonkärsijällä ei olisi oikeutta saada korvausta vakuutuksen perusteella. Tätä päätelmää vahvistaa sitä paitsi jo todettu direktiivien tavoite, joka on *vahingonkärsijän suoja*.

40. Kolmanteen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

Periaatteellisesti mahdollisiin ja laillisiin vakuutussuojan epäämisiin, jotka ovat laajempia kuin direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa on säädetty, ei voida vedota vahingonkärsijää vastaan.

Vastaus neljänteen kysymykseen

41. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko direktiiveillä 72/166, 84/5 ja 90/232 perustetun järjestelmän mukaista se, että

vakuutuksenantajan ja vakuutetun välisessä suhteessa periaatteessa pätevään sopimuslausekkeeseen, jolla evätään korvaus vahingon aiheuttaneen kuljettajan päihtymyksen takia, voidaan vedota vahinkoa kärsinyttä kolmatta vastaan.

42. Tähän kysymykseen voidaan vastata suoraan edellä esitetyn perusteella. Neljänteen kysymykseen on siis vastattava seuraavasti:

Asetusten 72/166, 84/5 ja 90/232 periaatteiden vastaista on se, että vahinkoa kärsinyttä kolmatta vastaan voidaan vedota vakuutuksenantajan ja vakuutetun välisessä suhteessa pätevään sopimuslausekkeeseen, jolla evätään korvaus vahingon aiheuttaneen kuljettajan päihtymyksen takia.

Vastaus viidenteen kysymykseen

43. Viidennellä ja viimeisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, että jos vakuutussuojan epäämiseen vahingon aiheuttajan päihtymyksen takia voidaan vedota vahingonkärsijää vastaan, voidaanko tätä pitää direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna ajoneuvon vakuuttamattomuutena, jonka takia tämän säännöksen mukainen toimielin suorittaisi korvauksen.

44. Kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että sen lähtökohtana on se, että korvauksen epäämiseen vahingon aiheuttajan päihtymyksen takia voidaan vedota vahingonkärsijää vastaan. Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että tämä lähtökohta ei ole oikeudellisesti perusteltavissa. Edellä esitetyn perusteella viidettä kysymystä ei ole syytä tutkia enempää. Jos yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan hyväksy näitä perusteluja ja katsoo, että korvauksen epäämiseen vahingon aiheuttajan päihtymyksen takia voidaan laillisesti vedota vahingonkärsijää vastaan, viides kysymys on relevantti. Tämän takia tutkin sen toissijaisesti.

45. Ensin korostan vielä kerran sitä, että tämä olettamus on erittäin epätodennäköinen. Direktiivillä perustetun järjestelmän mukaan vahingonkärsijältä voidaan ylipäänsä

evätä vakuutussuoja ainoastaan kun on osoitettu, että hän on itse toiminut moitittavasti. Esimerkiksi direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan tähän:

"Edellä ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittua säännöstä tai lauseketta voidaan kuitenkin soveltaa sellaisten henkilöiden vahingoksi, jotka ovat vapaaehtoisesti menneet vahingon tai vamman aiheuttaneeseen ajoneuvoon, jos vakuutuksenantaja voi osoittaa heidän tienneen ajoneuvon olleen varastettu."

46. Jos ei oteta huomioon näitä erittäin poikkeuksellisia tilanteita, joissa vahingonkärsijä on toiminut moitittavasti, korvausvelvollisuuden vahingonkärsijää kohtaan on oltava aukoton. Tätä periaatetta on pidettävä direktiivien pääajatuksena. Täten kansallinen, takaava toimielin on viimeinen suoja onnettomuuden vahingonkärsijöille, joilla ei muuten olisi suojaa. Toimielimen perustamisen syynä on pidettävä vahingonkärsijän suojaamista.

47. Vahingonkorvausvelvollisuuden jakaantumisesta päättäminen kuuluu ainakin osittain jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Direktiiveistä kuitenkin ilmenee, että yleensä vahingon aiheuttaneen ajoneuvon vakuuttaja on velvollinen korvaamaan vahingon. Ainoastaan silloin, kun ajoneuvo ei ole vakuutettu tai se on tuntematon eli kun kyseistä vakuutusyhtiötä ei voida määrittää, asetuksen 84/5 1 artiklan 4 kohdassa mainittu toimielin maksaa korvauksen. [12] Lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää, että nämä toimielimet maksavat korvauksen muissa tilanteissa, esimerkiksi silloin, kun kyseiset ajoneuvot on varastettu tai otettu haltuun väkivalloin. [13] Jäsenvaltioiden asiana on siis päättää, vastaavatko vahingosta yksityiset vakuutusyhtiöt vai valtio.

48. Direktiivin 84/5 esitöistä [14] ilmenee, että alun perin komissio oli halunnut takaavan toimielimen korvausvelvollisuuden olevan huomattavasti laajempi. Ehdotus direktiivin 2 artiklaksi oli alun perin seuraavanlainen:

12 — Ks. direktiivin 84/5 kuudes perustelukappale.

13 — Ks. direktiivin 84/5 2 artiklan 2 kohta.

14 — Ehdotus moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vastuuta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä koskevaksi toiseksi neuvoston direktiiviksi (EYVL 1980 C 214, s. 9); talous- ja sosiaalikomitean lausunto ehdotuksesta (EYVL 1981 C 138, s. 15); direktiivi sellaisena kuin se on Euroopan parlamentin ehdottamine muutoksineen (EYVL 1981 C 287, s. 44); toista direktiiviä koskevan ehdotuksen muutos (EYVL 1982 C 78, s. 17).

"Jos vakuutuksenantaja kieltäytyy lain tai laillisen sopimuslausekkeen perusteella maksamasta korvausta sovellettaessa tämän direktiivin 1 artiklan 3 kohtaa ja direktiivin 72/166/ETY 3 artiklan 2 kohtaa, ajoneuvoa pidetään vakuuttamattomana ajoneuvona." [15]

49. Jos vakuutussuojaa ei lain tai sopimuksen perusteella olisi ollenkaan, ajoneuvon oletettaisiin olevan vakuuttamaton. Kun talous- ja sosiaalikomitea oli tätä vastustanut ja Euroopan parlamentti tehnyt muutosehdotuksen, komissio antoi muutetun direktiiviehdotuksen, jonka 2 artiklan 1 kohta vastasi suunnilleen lopullisesti hyväksyttyä 2 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa mutta jonka 2 kohta oli yhä seuraavanlainen:

"Jos vakuutuksenantaja kieltäytyy lain tai laillisen sopimuslausekkeen perusteella maksamasta korvausta, ajoneuvoa pidetään vakuuttamattomana ajoneuvona." [16]

50. Kuten lopullisesti hyväksytystä direktiivistä 84/5 ilmenee, neuvostossa ei kannatettu esitettyä ratkaisua. Sen sijaan annettiin nyt voimassa oleva 1 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta, joka on seuraavanlainen:

"Jäsenvaltioiden on perustettava tai valtuutettava toimielin suorittamaan korvauksia ainakin vakuuttamisvelvollisuuden vastuurajoihin saakka tai korvausta henkilövahingoista, jotka on aiheuttanut tuntematon ajoneuvo tai ajoneuvo, jolle ei ole otettu 1 kohdassa tarkoitettua liikennevakuutusta. Tällä säännöksellä *ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta* pitää kyseisen elimen suorittamaa korvausta ensisijaisena tai *toissijaisena* eikä oikeutta järjestää korvausvaatimusten *sovittelua* kyseisen toimielimen ja vahingosta korvausvastuussa olevan henkilön tai henkilöiden ja muiden vakuutuksenantajien tai sosiaaliturvalaitosten välillä, joilta vaaditaan korvauksia vahingonkärsineelle samasta vahingosta." [17]

51. Lopullisen sanamuodon sekä säännöksen syntyhistorian perusteella voidaan päätellä, että toimielintä ei ole tarkoitettu yleiseksi suojaavaksi tahoksi, joka maksaa korvauksen aina, kun vakuutussuoja millä tahansa perusteella evätään. Tässä säännöksessä ei myöskään puhuta juuri vakuuttamattomuudesta kuten ennakkoratkaisupyynnössä. Kaikki siis viittaa siihen, että direktiivien soveltamis-

15 — Edellä mainitun toista direktiiviä koskevan direktiiviehdotuksen 2 artikla.

16 — Ks. muutos edellä mainittuun ehdotukseen toiseksi direktiiviksi.

17 — Kursivointi kirjoittajan.

alalla vakuutuksenantajan on maksettava korvaus onnettomuuden vahingonkärsijälle. *Ainoastaan* jos vahingonkärsijä ei saa jollakin perusteella korvausta vakuutuksenantajalta, toimielimen on maksettava korvaus vahingonkärsijän kattavan suojan turvaamiseksi. Muilta osin jäsenvaltiot voivat lainsäädännöissään vapaasti laajentaa toimielimen toimivaltuuksia, kunhan vahingonkärsijälle taataan täysi suoja. [18]

52. Viidenteen kysymykseen on siis vastattava seuraavasti:

Jos vakuutussuojan epäämiseen vahingon aiheuttajan päihtymyksen takia voidaan laillisesti vedota vahingonkärsijää vastaan, direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdassa mainittu toimielin on velvollinen korvaamaan vahingon.

C — Ratkaisuehdotus

53. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

"1) Direktiivin 72/166 3 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille jätetään vakuutussuojan ulkopuolelle jättämistä koskevaa harkintavaltaa, mitä ei rajoiteta direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa säädetyillä epäämisperusteilla.

2) On asiaankuuluvien oikeussääntöjen mukaista evätä pakollisen vakuutuksen suoja sellaiselta ajoneuvon kuljettajalta, joka on aiheuttanut omaisuusvahingot alkoholijuomien vaikutuksen alaisena.

3) Periaatteellisesti mahdollisiin ja laillisiin vakuutussuojan epäämisiin, jotka ovat laajempia kuin direktiivin 84/5 2 artiklan 1 kohdassa on säädetty, ei voida vedota vahingonkärsijää vastaan.

4) Asetusten 72/166, 84/5 ja 90/232 periaatteiden vastaista on se, että vahinkoa kärsinyttä kolmatta vastaan voidaan vedota vakuutuksenantajan ja vakuutetun

18 — Ks. direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdan kuudes alakohta.

välisessä suhteessa pätevään sopimuslausekkeeseen, jolla evätään korvaus vahingon aiheuttaneen kuljettajan päihtymyksen takia.

5) Jos vakuutussuojan epäämiseen vahingon aiheuttajan päihtymyksen takia voidaan laillisesti vedota vahingonkärsijää vastaan, direktiivin 84/5 1 artiklan 4 kohdassa mainittu toimielin on velvollinen korvaamaan vahingon."