Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
23 päivänä maaliskuuta 2017 [1]

Asia C-587/15

Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras
vastaan
Gintaras Dockevičius ja
Jurgita Dockevičienė

(Ennakkoratkaisupyyntö – Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (ylin yleinen tuomioistuin, Liettua))

Ennakkoratkaisupyyntö — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutus — Sellaisten ajoneuvojen onnettomuus, joilla on pysyvä kotipaikka eri jäsenvaltioissa — Kansallisen vakuutuksenantajien toimiston maksaman korvauksen hyvittäminen — Takautumiskanne onnettomuudesta vastuussa olevia henkilöitä vastaan — Menettelylliset takeet

I Johdanto

1. Heinäkuussa 2006 kaksi ajoneuvoa kolaroi Saksassa: Liettuassa rekisteröity ajoneuvo ja Saksassa rekisteröity taksi. Molemmille kuljettajille määrättiin onnettomuudesta sakko. Liettuassa rekisteröity ajoneuvo ei ollut vakuutettu. Saksalainen kuljettaja teki korvaushakemuksen Saksan vakuutuksenantajien toimistolle. Asianosaiset kuitenkin pääsivät lopulta sovintoratkaisuun, eivätkä Saksan tuomioistuimet antaneet asiassa lopullista ratkaisua. Saksan toimisto maksoi sovintoratkaisussa määritetyn summan saksalaiselle kuljettajalle. Se sai sitten tämän summan hyvityksenä Liettuan moottoriajoneuvovakuutusten vakuutuksenantajien toimistolta. Liettuan toimisto pyrki myöhemmin perimään saman summan Liettuassa rekisteröidyn ajoneuvon kuljettajalta ja omistajalta Liettuan tuomioistuimissa.

2. Tässä asiassa unionin tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat lähinnä edellä mainitun sovintosopimuksen oikeudellisia vaikutuksia ja vastaavia oikeuksia, etenkin menettelyllisiä takeita, kun tällainen sovinto pannaan täytäntöön kolmansiin osapuoliin nähden kansallisissa tuomioistuimissa. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, nämä henkilöt eivät missään vaiheessa olleet osallisina oikeudenkäynneissä ja sovintoneuvotteluissa Saksassa.

3. Ennen kuin tätä voidaan arvioida, on kuitenkin tarkasteltava ensin yhtä esikysymystä: unionin tuomioistuimen toimivaltaa. Moottoriajoneuvovakuutuksia koskeva nykyinen sääntely unionissa on melko monimutkainen ja koostuu kahdenlaisista välineistä: liikennevakuutuksia koskevista direktiiveistä ja vihreän kortin järjestelmästä. Vihreän kortin järjestelmä vaikuttaa olevan käsiteltävässä asiassa sovellettava väline. Se perustettiin sisäisillä säännöillä, joita unionin toimielin ei ole laatinut mutta jotka julkaistiin komission päätöksen liitteenä. Tästä herää kysymys, onko unionin tuomioistuimella toimivalta tulkita näitä sisäisiä sääntöjä.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin lainsäädäntö

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja)

4. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin seuraavasti:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. – –”

2. Liikennevakuutusdirektiivit

5. Unionissa on annettu kuusi liikennevakuutusdirektiiviä, joista kuudennella kodifioidaan aiemmat viisi direktiiviä.

6. Ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin [2] 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on oltava tarkastamatta sellaisten ajoneuvojen liikennevakuutuksia, joiden pysyvä kotipaikka on jonkin toisen jäsenvaltion alueella.

Jäsenvaltioiden on oltava tarkastamatta myös sellaisten ajoneuvojen liikennevakuutuksia, joiden pysyvä kotipaikka on kolmannen valtion alueella ja jotka saapuvat niiden alueelle toisen jäsenvaltion alueelta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin suorittaa pistokokeita.

2. Ajoneuvoihin, joilla on pysyvä kotipaikka jäsenvaltion alueella, noudatetaan tämän direktiivin säännöksiä, lukuun ottamatta 3 ja 4 artiklaa:

— sen jälkeen, kun kuuden kansallisen vakuutuksenantajien toimiston kesken on tehty sopimus, jonka ehtojen mukaan kukin kansallinen toimisto takaa korvausvaatimusten käsittelyn omien liikennevakuutusta koskevien kansallisten lakiensa mukaisesti vahinkotapauksissa, jotka sen alueella on aiheuttanut ajoneuvo, jolla on pysyvä kotipaikka toisen jäsenvaltion alueella, riippumatta siitä, onko tämä ajoneuvo vakuutettu;

— siitä komission määräämästä päivästä lukien, jona se on varmistanut tiiviissä yhteistyössä kaikkien jäsenvaltioiden kanssa, että sellainen sopimus on tehty;

— sopimuksen voimassaoloaikana.”

7. Toisen liikennevakuutusdirektiivin [3] 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”– –

2 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annettu neuvoston direktiivi 72/166/ETY (EYVL 1972, L 103, s. 1).

3 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 30.12.1983 annettu toinen neuvoston direktiivi 84/5/ETY (EYVL 1984, L 8, s. 17).

4. 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.

– –

5. Vahingon kärsinyt voi kaikissa tapauksissa kääntyä suoraan elimen puoleen, joka on vahingon kärsineeltä pyytämänsä tiedot saatuaan velvollinen antamaan tälle perustellun päätöksen korvauksen suorittamisesta.

– –

7. Jokaisen jäsenvaltion on sovellettava lakejaan, asetuksiaan ja hallinnollisia määräyksiään elimen suorittamiin korvauksiin, tämän kuitenkaan rajoittamatta vahingon kärsineelle edullisemman muun käytännön soveltamista.”

8. Neljännen liikennevakuutusdirektiivin [4] 6 artiklassa edellytettiin korvauksen suorittamista henkilölle, jolle on aiheutunut vahinkoja tai vamma muussa jäsenvaltiossa kuin vahingon kärsineen asuinpaikkana olevassa jäsenvaltiossa sattuneen liikenneonnettomuuden seurauksena. Siinä säädettiin, että ulkomailla vahingon kärsinyt voi saada korvauksen asuinjäsenvaltionsa korvauselimeltä. Siinä säädettiin lisäksi, että korvauselin voi sen jälkeen vaatia hyvitystä maksamastaan korvauksesta toimivaltaiselta korvauselimeltä siinä jäsenvaltiossa, jossa sopimuksen tehneen vakuutusyrityksen toimipaikka on. Tällöin vahingon kärsineen oikeus saada korvausta vahingonaiheuttajalta tai tämän vakuutusyritykseltä siirtyy viimeksi mainitulle elimelle. Kukin jäsenvaltio on velvollinen tunnustamaan tämän korvausoikeuden siirtymisen sellaisena kuin siitä toisessa jäsenvaltiossa säädetään.

9. Direktiivillä 2009/103 (jäljempänä konsolidoitu liikennevakuutusdirektiivi) kodifioitiin aiemmat direktiivit. [5]

3. Komission päätös 2003/564

10. Komission päätöksen 2003/564/EY [6] liitteeseen sisältyvät sisäiset säännöt. Niiden 3 artikla koskee korvauskäsittelyä, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Saatuaan tiedon sellaisesta toimialueellaan sattuneesta onnettomuudesta, jossa osallisena on toisesta maasta tullut ajoneuvo, toimisto ryhtyy tutkimaan onnettomuuden olosuhteita jäämättä odottamaan muodollista korvaushakemusta. Toimisto ilmoittaa onnettomuudesta mahdollisimman pian tilanteesta riippuen joko sille vakuutusyhtiölle, joka on myöntänyt kyseisen vihreän kortin tai vakuutuksen, tai asianomaiselle toimistolle. Ilmoittamatta jättämistä ei kuitenkaan katsota toimiston virheeksi.

– –

4 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämisestä ja neuvoston direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 16.5.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/26/EY (EYVL 2000, L 181, s. 65).

5 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamisesta 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/103/EY (EUVL 2009, L 263, s. 11). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lainaa päätöksessään konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin asiaa koskevia säännöksiä. Kyseessä oleva onnettomuus tapahtui kuitenkin ennen konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin antamista. Siltä osin kuin asia koskee liikennevakuutusdirektiivejä, sitä olisi arvioitava ajallisesti aiempien liikennevakuutusdirektiivien perusteella. Viittaan siten tässä ratkaisuehdotuksessa aiempien direktiivien asiaa koskeviin säännöksiin. On kuitenkin syytä lisätä, että näiden säännösten sisältö on sama, koska konsolidoitu liikennevakuutusdirektiivi on pelkästään kodifiointiväline. Ks. esim. tuomio 23.1.2014, Petillo (C-371/12, EU:C:2014:26, 24 kohta); tuomio 26.3.2015, Litaksa (C-556/13, EU:C:2015:202, 4 kohta) ja tuomio 15.12.2016, Vieira de Azevedo ym. (C-558/15, EU:C:2016:957, 4 kohta).

6 — Keskustoimiston 30.5.2002 tehdyllä sopimuksella vahvistamat sisäiset säännöt, sellaisina kuin se sisältyvät moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevista tarkastuksista annetun neuvoston direktiivin 72/166/ETY soveltamisesta 28.7.2003 tehdyn komission päätöksen 2003/564/EY (EUVL 2003, L 192, s. 23) liitteeseen.

4. Toimisto käsittelee kaikki korvaushakemukset täysin itsenäisesti niiden lakien ja valvontaa koskevien säännösten mukaisesti, joita onnettomuusmaassa sovelletaan vastuuseen, vahingon korvaamiseen ja pakolliseen vakuutukseen, toimien sen vakuutusyhtiön etujen mukaisesti, joka on myöntänyt vihreän kortin tai vakuutuksen tai, tilanteesta riippuen, kyseisen toimiston etujen mukaisesti.

Toimisto on yksin toimivaltainen kaikissa asioissa, jotka liittyvät onnettomuusmaassa sovellettavan lain (myös silloin kun siinä viitataan toisessa maassa sovellettavan lain säännöksiin) tulkintaan ja korvauksen maksamiseen. Jollei jälkimmäisestä säännöksestä muuta johdu, toimisto ilmoittaa pyydettäessä vakuutusyhtiölle tai kyseiselle toimistolle ennen kuin se tekee korvauspäätöksen."

11. Sisäisten sääntöjen 5 artikla koskee toimistolta toiselle tehtävien hyvitysten ehtoja.

12. Sisäisten sääntöjen 6 artiklan mukaan kukin toimisto takaa, että sen jäsenet hyvittävät kaikki ne summat, joita vaaditaan 5 artiklan säännösten mukaisesti.

B Liettuan lainsäädäntö

13. Pakollista liikennevakuutusta koskevan lain (Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas) 17 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa: "[Liettuan moottoriajoneuvovakuutuksista vastaava toimisto] maksaa korvauksen Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa aiheutuvasta vahingosta kyseisen toisen Euroopan unionin jäsenvaltion (jonka kansallisten vakuutuksenantajien toimisto on allekirjoittanut sisäiset säännöt) lainsäädännön mukaisesti, jos vastuussa olevalla henkilöllä, jonka moottoriajoneuvo on normaalisti Liettuan tasavallan alueella, ei ole moottoriajoneuvon käyttöä koskevaa pakollista vakuutusta. – – Toimisto maksaa korvausta myös muissa tapauksissa sisäisten sääntöjen vaatimusten mukaisesti."

14. Saman lain 23 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa: "Kun toimisto on maksanut Euroopan unionin jonkin toisen jäsenvaltion korvauselimen vaatiman summan, sillä on oikeus vaatia hyvitystä maksamastaan summasta vastuussa olevalta henkilöltä, joka ei ole ottanut vakuutusta, tai vastuussa olevan henkilön vakuutuksenantajalta."

III Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15. Saksassa tapahtui 20.7.2006 liikenneonnettomuus, jossa Florosin ajama, Saksassa rekisteröity ajoneuvo kolaroi Liettuassa rekisteröidyn ajoneuvon kanssa, jota ohjasi Gintaras Dockevičius (ja jonka omisti Jurgita Dockevičienė). Epäselväksi jäi, kumpi osapuoli oli vastuussa onnettomuudesta: Saksan viranomaiset määräsivät Florosille 35 euron sakon ja Dockevičiusille 60 euron sakon. Vaikuttaa siltä, ettei Liettuassa rekisteröity ajoneuvo ollut vakuutettu onnettomuushetkellä.

16. Floros haki 11.10.2010 korvausta ajoneuvolleen aiheutuneista vahingoista. Hän esitti korvausvaatimuksen Deutsches Büro Grüne Karte e.V:lle (Saksan vakuutuksenantajien toimisto, jäljempänä toimisto A). Kyseinen toimisto kuitenkin hylkäsi vaatimuksen.

17. Floros nosti tämän vuoksi kanteen toimistoa A vastaan Landgericht Frankfurt am Mainissa (Frankfurt am Mainin alueellinen tuomioistuin, Saksa). Hän vaati korvauksena 10 831,77 euroa.

18. Landgericht Frankfurt am Main hylkäsi kanteen 27.12.2010 Florosin poissa ollessa antamallaan yksipuolisella tuomiolla. Landgericht Frankfurt am Mainin siviiliasioita käsittelevä 25. osasto vahvisti 8.8.2011 kanteen hylkäämisen mutta eri perusteella, nimittäin sillä, että onnettomuudesta esitetty tosiseikkojen kuvaus oli puutteellinen.

19. Floros valitti tuomiosta Oberlandesgericht Frankfurt am Mainiin (Frankfurt am Mainin ylemmän asteen alueellinen tuomioistuin). Oberlandesgericht Frankfurt am Main totesi 31.1.2012 antamassaan päätöksessä, että ensimmäisessä oikeusasteessa annettuun ratkaisuun sisältyi virheitä, jotka johtuivat näytön riittämättömyydestä, ja että jos asianosaiset eivät pääse sovintoratkaisuun, on välttämätöntä saattaa asia toisen tuomioistuimen ratkaistavaksi uutta tutkimusta varten. Se ehdotti, että asianosaiset tekevät sovintoratkaisun ja että toimisto A maksaa Florosille 4 095 euroa. Ellei sovintoratkaisuun päästäisi, kyseisen tuomioistuimen mukaan olisi kuultava todistajia.

20. Ehdotuksen mukaisesti Floros ja toimisto A sopivat riita-asian (jäljempänä sovintosopimus). Sen perusteella Florosille maksettiin yhteensä 8 352,96 euroa eli tuomioistuimen suosittelema rahamäärä ja oikeudenkäyntikulut (jäljempänä sovintosumma).

21. Toimisto A sai sovintosumman hyvityksenä Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biurasilta (Liettuan tasavallan moottoriajoneuvovakuutusten vakuutuksenantajien toimisto, jäljempänä toimisto B tai kantaja).

22. Toimisto B nosti myöhemmin kanteen Liettuan tuomioistuimissa. Sen tarkoituksena oli saada sovintosumma takaisin Gintaras Dockevičiusilta ja Jurgita Dockevičienėlta (jäljempänä vastaajat). Vaatimuksen oikeudellisena perustana oli pakollista liikennevakuutusta koskeva Liettuan laki, jolla ennakkoratkaisupyynnön mukaan saatetaan direktiivi 2009/103 (konsolidoitu liikennevakuutusdirektiivi) osaksi kansallista lainsäädäntöä.[7]

23. Marijampolės rajono apylinkės teismas (Marijampolėn paikallinen tuomioistuin) hyväksyi 5.5.2014 antamallaan tuomiolla toimiston B vaatimuksen (jäljempänä ensimmäisen oikeusasteen tuomio).

24. Vastaajat valittivat kyseisestä tuomiosta. Kauno apygardos teismasin (Kaunasin alueellinen tuomioistuin, Liettua) siviiliasioita käsittelevä jaosto kumosi 7.10.2014 ensimmäisessä oikeusasteessa annetun tuomion (jäljempänä toisen oikeusasteen tuomio).

25. Kumotessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomion mainittu tuomioistuin totesi, etteivät vastaajat olleet hyväksyneet sovintosummaa. He eivät olleet osallisina toimistojen A ja B välisessä oikeussuhteessa. Kantajan esittämien tietojen, joiden mukaan toimisto A oli maksanut korvauksen Florosille, ei siten voitu katsoa osoittavan vahinkojen olemassaoloa ja määrää. Mainittu tuomioistuin myös totesi, että todistustaakka tältä osin oli kantajalla. Se huomautti, että sisäiset säännöt, jotka muodostavat oikeudellisen perustan kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen välisille hyvityksille, koskevat ainoastaan näiden toimistojen välisiä suhteita eikä niitä voida soveltaa suoraan toimistojen ja kolmansien osapuolten välisiin suhteisiin. Pakollista liikennevakuutusta koskevassa laissa tai konsolidoidussa liikennevakuutusdirektiivissä ei säädetä siitä, että kantaja voi periä summan (jonka se hyvitti toimistolle A) vahingon aiheuttaneelta henkilöltä ilman tämän summan perusteltavuutta koskevaa arviointia.

26. Tästä toisen oikeusasteen tuomiosta on valitettu Lietuvos Aukščiausiasis Teismasiin (ylin yleinen tuomioistuin, Liettua), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, etteivät vastaajat ole olleet osallisina tai asianosaisina oikeudenkäynnissä Saksassa eivätkä sovintoneuvotteluissa, jotka johtivat sovintosumman maksamiseen Florosille. Toimisto A nimittäin on koko ajan väittänyt, ettei Florosin esittämää vaatimusta voida hyväksyä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että ajoneuvoa kuljettanut Dockevičius on kiistänyt olevansa vastuussa onnettomuudesta.

7 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

28. Näiden seikkojen vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma kansallisen vakuutuksenantajien toimiston menettelyllisten velvoitteiden ja vastaajien konsolidoituun liikennevakuutusdirektiiviin, sisäisiin sääntöihin ja myös perusoikeuskirjaan perustuvien vastaavien oikeuksien laajuudesta.

29. Tässä tilanteessa Lietuvos Aukščiausiasis Teismas päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin] 2 artiklaa, 10 artiklan 1 ja 4 kohtaa ja 24 artiklan 2 kohtaa, sisäisten sääntöjen 3 artiklan 4 kohtaa, 5 artiklan 1 ja 4 kohtaa, 6 artiklan 1 kohtaa ja 10 artiklaa sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaa (yhdessä tai erikseen mutta rajoittumatta edellä mainittuihin oikeussääntöihin) tulkittava siten, että jos

— kansallisten vakuutuksenantajien toimisto (toimisto A) maksaa korvausta osapuolelle, joka on kärsinyt vahinkoa liikenneonnettomuudessa jäsenvaltiossa, johon kyseinen toimisto on sijoittautunut, koska toisen jäsenvaltion kansalainen, joka oli vastuussa vahingosta, ei ollut ottanut liikennevakuutusta

— tämän korvauksen vuoksi toimisto A tulee vahingon kärsineen sijalle hänen oikeuksiensa haltijaksi ja hakee vastuussa olevan henkilön lähtömaassa olevalta kansalliselta vakuutuksenantajien toimistolta (toimisto B) hyvitystä kustannuksista, joita aiheutui korvaushakemuksen maksamisesta

— toimisto B, joka ei toteuta mitään erillistä tutkimusta eikä vaadi lisätietoja, hyväksyy toimiston A esittämän hyvitysvaatimuksen

— toimisto B panee vireille oikeudenkäynnin vastaajia (vastuussa oleva henkilö ja ajoneuvon omistaja) vastaan hakeakseen korvausta itselleen aiheutuneista kustannuksista

kyseisen oikeudenkäynnin kantaja (toimisto B) voi perustaa vastaajia (vastuussa oleva henkilö ja ajoneuvon omistaja) vastaan esittämänsä korvaushakemuksen yksinomaan siihen tosiseikkaan, että se on maksanut toimistolle A aiheutuneet kustannukset, eikä se (kantaja) ole velvollinen osoittamaan, että vastaajan / vastuussa olevan henkilön vastuun edellytykset täyttyivät (hänen tuottamuksensa, lainvastaiset teot, syy-yhteys ja vahingon suuruus), eikä myöskään velvollinen osoittamaan, että ulkomaista lainsäädäntöä sovellettiin oikein, kun vahingon kärsineelle suoritettiin korvaus?

2) Onko [konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin] 24 artiklan 1 kohdan viidennen alakohdan c alakohtaa ja sisäisten sääntöjen 3 artiklan 1 ja 4 kohtaa (yhdessä tai erikseen mutta rajoittumatta edellä mainittuihin oikeussääntöihin) tulkittava siten, että toimiston A on, ennen kuin se tekee lopullisen päätöksen korvauksen maksamisesta vahingosta, joka vahingon kärsineelle on aiheutunut, ilmoitettava selvällä ja ymmärrettävällä tavalla (siten, että se ottaa huomioon myös kielen, jolla tiedot annetaan) vastuussa olevalle henkilölle ja ajoneuvon omistajalle (jos kyseessä ei ole sama henkilö) korvaushakemuksen käsittelyn aloittamisesta ja käsittelyn etenemisestä ja annettava heille riittävästi aikaa esittää huomautuksensa tai vastaväitteensä päätöksestä, joka tehdään korvauksen maksamisesta ja/tai korvauksen suuruudesta?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi (eli vastaajat (vastuussa oleva henkilö ja ajoneuvon omistaja) voivat vaatia kantajaa (toimisto B) esittämään näyttöä tai esittää vastaväitteitä tai epäilyksiä, jotka koskevat muun muassa liikenneonnettomuuden olosuhteita, vastuussa olevan henkilön vastuuseen liittyvien sääntöjen soveltamista, vahingon suuruutta ja sen laskemista), onko [konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin] 2 artiklaa, 10 artiklan 1 kohtaa ja 24 artiklan 2 kohtaa sekä sisäisten sääntöjen 3 artiklan 4 kohdan toista alakohtaa (yhdessä tai erikseen mutta rajoittumatta edellä mainittuihin oikeussääntöihin) tulkittava siten, että huolimatta siitä, että toimisto B ei pyytänyt ennen lopullisen päätöksen tekemistä toimistolta A tietoja maassa, jossa

liikenneonnettomuus tapahtui, sovellettavan lainsäädännön tulkinnasta ja korvaushakemuksen maksamisesta, toimiston A on joka tapauksessa toimitettava toimistolle B tiedot, jos viimeksi mainittu tämän jälkeen niitä pyytää, samoin kuin mitä tahansa muita tietoja, jotka ovat tarpeen, jotta toimisto B voisi osoittaa [korvaus]vaatimuksensa vastaajia (vastuussa oleva henkilö ja ajoneuvon omistaja) vastaan?

4) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi (eli toimiston A edellytetään ilmoittavan vastuussa olevalle henkilölle ja ajoneuvon omistajalle korvaushakemuksen käsittelemisestä ja antavan heille mahdollisuuden esittää vastaväitteitä, jotka koskevat vastuuta tai vahingon suuruutta), mitä seurauksia aiheutuu siitä, että toimisto A laiminlyö velvollisuutensa antaa tietoja, seuraavien seikkojen kannalta:

   a) toimiston B velvollisuus hyväksyä toimiston A esittämä hyvitysvaatimus

   b) vastuussa olevan henkilön ja ajoneuvon omistajan velvollisuus korvata toimistolle B tälle aiheutuneet kustannukset?

5) Onko sisäisten sääntöjen 5 artiklan 1 kohtaa ja 10 artiklaa tulkittava siten, että toimiston A korvauksena vahingon kärsineelle maksettavaa määrää on pidettävä pikemminkin riskinä, jota ei ole korvattava ja jonka toimisto A itse ottaa (ellei toimisto B ota tätä riskiä), kuin samaan liikenneonnettomuuteen joutuneen toisen henkilön rahamääräisenä velvoitteena, jolloin on otettava huomioon etenkin nyt käsiteltävän asian olosuhteet:

   — alun perin korvauselin (toimisto A) hylkäsi vahingon kärsineen korvausvaatimuksen

   — tästä syystä vahingon kärsinyt nosti vahingonkorvauskanteen

   — toimistoa A vastaan nostettu kanne hylättiin alemmissa oikeusasteissa perusteettomana ja toteennäyttämättömänä

   — sovintoratkaisu vahingon kärsineen ja toimiston A välillä saavutettiin vasta ylemmässä tuomioistuimessa, kun viimeksi mainittu huomautti, että jos osapuolet kieltäytyivät tekemästä sovintoratkaisua, asia palautettaisiin uudelleen käsiteltäväksi

   — toimisto A perusteli päätöstään sovintoratkaisun tekemisestä lähinnä sillä, että tällä vältettäisiin riidan pitkittymisestä johtuvat lisäkustannukset

   — nyt käsiteltävässä asiassa mikään tuomioistuin ei ole vahvistanut liikenneonnettomuuteen joutuneen vastapuolen vastuuta (tuottamusta)?”

30. Toimisto B, Tšekin ja Italian hallitukset sekä Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia. Liettuan hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumansa 14.12.2016 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

31. Tämä ratkaisuehdotus on jäsennelty seuraavasti: koska unionin tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat sekä konsolidoitua liikennevakuutusdirektiiviä että sisäisiä sääntöjä, tarkastelen aluksi näiden kahden säännöstön välistä suhdetta (jäljempänä A jakso). Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemästä todentamisesta muuta johdu, käsiteltävä asia kuuluu sisäisillä säännöillä luotuun vihreän kortin järjestelmään. Sisäisiä sääntöjä ei laatinut unionin toimielin. Tutkin siksi, onko unionin tuomioistuimella toimivalta tulkita niitä (jäljempänä B jakso). Sen jälkeen arvioin, mitä vaatimuksia unionin lainsäädännöstä seuraa vastaajien menettelyllisten oikeuksien osalta (jäljempänä C jakso).

A Rinnakkaiset järjestelmät: vihreät kortit ja liikennevakuutusdirektiivit

32. Aikaisemmin matkustavan autoilijan täytyi osoittaa rajoja ylittäessään, että hänellä oli vakuutus ulkomailla matkustamisen varalta. Moottoriajoneuvon käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutus täytyi lisäksi usein tehdä paikallisen vakuutuksenantajan kanssa. [8]

33. Ulkomailla matkustamiseen ja vakuuttamiseen liittyviä hankaluuksia käsiteltiin Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissiossa (jäljempänä ECE) 17.12.1953 allekirjoitetussa sopimuksessa. [9] Sopimuksesta käytetään myös nimitystä ”Kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen välinen yleissopimus” (Inter-Bureaux Standard Agreement, jäljempänä vuoden 1953 sopimus). [10]

34. Vuoden 1953 sopimuksella luotiin vihreän kortin (Green Card) järjestelmä. [11] Vihreä kortti on kansainvälinen todistus, joka osoittaa, että kuljettajalla on ”isäntämaassa” tapahtuvaan onnettomuuteen liittyvän vastuun varalta otettu vakuutus. Se myös todistaa, että tähän vastuuseen liittyvät velvoitteet täyttää ”kotimaan” vakuutuksenantaja tai asianomainen moottoriajoneuvovakuutusten vakuutuksenantajien toimisto.

35. Vuoden 1953 sopimus on sittemmin korvattu useita kertoja, viimeisimpänä sisäisillä säännöillä. Nykyään vihreän kortin järjestelmään osallistuvat 48 maan (joihin kuuluvat kaikki unionin jäsenvaltiot) kansalliset vakuutuksenantajien toimistot.

36. Sisäiset säännöt hyväksyi ja niiden hallinnosta vastaa keskustoimisto (Council of Bureaux, jäljempänä CoB), joka on Belgian oikeuden mukaan perustettu kansainvälinen voittoa tavoittelematon yhteisö.

37. Sisäisissä säännöissä vahvistetaan asianomaisten kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen (CoB:n jäsenten) velvollisuus maksaa korvaus onnettomuuksista, jotka tapahtuivat niiden alueella ja jotka aiheuttaneiden ajoneuvojen kotipaikka on toisessa valtiossa. Niissä myös velvoitettiin tällaiset ajoneuvot rekisteröineet toimistot takaamaan siinä maassa, jossa onnettomuus tapahtui, sijaitsevan toimiston maksamien korvausmäärien hyvittäminen.

38. Niin edistyksellinen kuin vihreän kortin järjestelmä olikin, se ei kuitenkaan ratkaissut kaikkia ulkomailla ajamiseen liittyviä ongelmia. Niihin kuuluivat moottoriajoneuvojen rajatarkastukset, vahingonkorvausta koskevien eri kansallisten säännösten väliset erot ja asiaa koskevien rajat ylittävien riita-asioiden monimutkaisuudet. [12]

8 — Merkin, R. ja Hemsworth, M., *The Law of Motor Insurance*, 2. painos, Sweet & Maxwell, Lontoo, 2015, s. 26 ja 27, I-26 kohta. Ks. myös tuomio 9.6.1977, Van Ameyde v. UCI (90/76, EU:C:1977:101, s. 1094, 8 kohta).

9 — ECE:n sisämaaliikennekomitean maantiekuljetuksen työryhmän vuonna 1949 antaman suosituksen nro 5, E/ECE/TRANS/145, E/ECE/TRANS/SCI/39, s. 2, mukaisesti.

10 — Tuomio 12.11.1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, 13 kohta).

11 — Ks. sisäisten sääntöjen 2 artiklan 11 kohta ja konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 1 artiklan 5 kohta.

12 — Merkin, R. ja Hemsworth, M., *The Law of Motor Insurance*, 2. painos, Sweet & Maxwell, Lontoo, 2015, s. 27, I-27 kohta.

39. Unionissa näitä näkökohtia on käsitelty viidessä liikennevakuutusdirektiivissä,[13] jotka on nyt kodifioitu ja korvattu konsolidoidulla liikennevakuutusdirektiivillä.[14] Moottoriajoneuvovakuutusta koskeva unionin sisäinen sääntelyjärjestelmä oli alusta alkaen tarkoitettu ensisijaisesti välineeksi edistämään henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja siten sisämarkkinoiden toimintaa.[15]

40. Toteuttaakseen tämän tavoitteen unioni tukeutui vihreän kortin järjestelmään ja joiltain osin laajensi sitä. On selvää, että molemmat järjestelmät kehittyivät rinnakkain ja toisiinsa perustuen, ja niissä on myös ristikkäisviittauksia.

41. Ensimmäisessä liikennevakuutusdirektiivissä edellytettiin, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön pakollisen kolmansille aiheutuneita vahinkoja koskevan vakuutuksen ja että niiden on oltava tarkastamatta sellaisten ajoneuvojen liikennevakuutuksia, joiden pysyvä kotipaikka on jonkin toisen jäsenvaltion alueella.

42. Tämän moottoriajoneuvojen liikennevakuutuksia koskevista raja-tarkastuksista luopumisen ehdoksi kuitenkin asetettiin, että jäsenvaltioiden asianomaiset kansallisten vakuutuksenantajien toimistot tekevät keskinäisen sopimuksen.[16] Kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen välistä yleissopimusta täydentävä sopimus allekirjoitettiin näin ollen 16.10.1972 (jäljempänä vuoden 1972 sopimus).

43. Komissio totesi lisäksi suosituksessa 73/185, että vuoden 1972 sopimus täytti ensimmäisessä liikennevakuutusdirektiivissä asetetut edellytykset. Se vahvisti päivämäärän, josta alkaen jäsenvaltioiden suositettiin olevan tarkastamatta ajoneuvojen liikennevakuutuksia rajoillaan (1.7.1973).[17] Suositusta seurasi päätös 74/166, jossa komissio vahvisti ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden velvoitteen olla tarkastamatta ajoneuvojen liikennevakuutuksia rajoillaan 15.5.1974[18] lähtien. Tämä koski ajoneuvoja, joiden pysyvä kotipaikka on toisen unionin jäsenvaltion alueella ja jotka kuuluvat kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen tekemän asiaa koskevan sopimuksen piiriin. Siinä tarkoitettu asiaa koskeva väline oli yksi edellä mainitun vuoden 1973 sopimuksen versio.[19]

44. Komissio myös teki ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 7 artiklan 2 kohdan perusteella toisen päätöksen (päätös 74/167), jossa edellytettiin, että jäsenvaltiot ovat tekemättä vastaavia tarkastuksia ajoneuvoille, joiden pysyvä kotipaikka on luettelossa mainituissa kolmansissa maissa ja jotka saapuvat yhteisön alueelle (15.5.1974 alkaen).[20] Tälle mahdollisuudelle kohdella tällaisia ajoneuvoja ikään kuin niiden pysyvä kotipaikka olisi yhteisössä asetettiin myös edellytykseksi takeen antaminen. Kaikkien

13 — Edellä alaviitteissä 2–4 mainitut ensimmäinen, toinen ja neljäs liikennevakuutusdirektiivi, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14.5.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/232/ETY (EYVL 1990, L 129, s. 33; jäljempänä kolmas liikennevakuutusdirektiivi) ja moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevien neuvoston direktiivien 72/166/ETY, 84/5/ETY, 88/357/ETY ja 90/232/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/26/EY muuttamisesta 11.5.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/14/EY (EUVL 2005, L 149, s. 14; jäljempänä viides liikennevakuutusdirektiivi).

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

15 — Ks. ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Tuomio 9.6.1977, Van Ameyde v. UCI (90/76, EU:C:1977:101, s. 1123, 13 kohta ja s. 1124, 18 kohta); tuomio 12.11.1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, 9 kohta); tuomio 17.3.2011, Carvalho Ferreira Santos (C-484/09, EU:C:2011:158, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 26.3.2015, Litaksa (C-556/13, EU:C:2015:202, 24–26 kohta).

16 — Ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 2 artiklan mukaan kyseisen sopimuksen tekeminen on ennakkoedellytys tarkastuksista luopumiselle ja viitepäivämäärä kyseisen direktiivin säännösten noudattamiselle. Ks. konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 2 artikla.

17 — Suositus 15.5.1973 (EYVL 1973, L 194, s. 13).

18 — Moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annetun neuvoston direktiivin N:o 72/166/ETY soveltamisesta 6.2.1974 tehty ensimmäinen komission päätös 74/166/ETY (EYVL 1974, L 87, s. 13).

19 — Julkaistu moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annetun neuvoston direktiivin N:o 72/166/ETY soveltamisesta 6.2.1974 tehdyn toisen komission päätöksen 74/167/ETY (EYVL 1974, L 87, s. 14) liitteessä.

20 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu toinen komission päätös.

jäsenvaltioiden kansallisten toimistojen oli annettava tämä tae korvausvaatimusten käsittelyssä sellaisten onnettomuuksien osalta, jotka tapahtuvat niiden alueella ja joita tällaiset ajoneuvot aiheuttavat. Tätä päätöstä mukautettiin myöhemmin vastaamaan sen asteittain laajenevaa alueellista soveltamisalaa. [21]

45. Sen lisäksi, että jäsenvaltioiden oli oltava tarkastamatta ajoneuvojen liikennevakuutuksia rajoillaan, ensimmäisessä liikennevakuutusdirektiivissä asetettiin niille velvollisuus varmistaa, että vihreän kortin järjestelmässä perustetut kansallisten vakuutuksenantajien toimistot ilmoittavat toisilleen tietoja alueesta, jolla ajoneuvolla on pysyvä kotipaikka, sen rekisteritunnuksen ja vakuutuksen. [22]

46. Toisella, kolmannella, neljännellä ja viidennellä liikennevakuutusdirektiivillä yhdenmukaistettiin unionissa muita sellaisia liikennevakuutuksen näkökohtia, jotka eivät ole suoraan merkityksellisiä nyt käsiteltävässä asiassa. [23]

47. Kun tarkastellaan vihreän kortin järjestelmän ja liikennevakuutusdirektiivien järjestelmän keskinäisiä yhteyksiä, viidennessä liikennevakuutusdirektiivissä esitettiin yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden velvoitteet ottaa käyttöön korvausvaatimusten käsittelyä varten menettely, jota sovelletaan myös ”onnettomuuksiin, jotka voidaan käsitellä – – kansallisten vakuutuksenantajain toimistojen järjestelmällä”. [24]

48. Lainsäädäntöhistoria osoittaa lisäksi, että CoB toimi innoittajana joillekin viidennessä liikennevakuutusdirektiivissä tehdyille muutoksille. [25]

49. Kun tarkastellaan vihreän kortin järjestelmän kehittymistä koskevia lainsäädäntöasiakirjoja, vuoden 1973 sopimus julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisen lehden L-sarjassa komission päätöksen liitteenä. [26]

50. Samaa ratkaisua sovellettiin myös Madridissa 15.3.1991 allekirjoitettuun niin kutsuttuun kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen monenväliseen takuusopimukseen (Multilateral Guarantee Agreement between National Insurers’ Bureaux), jossa koottiin ja jolla korvattiin aiemmat vihreän kortin järjestelmään liittyneet sopimukset. [27]

21 — Ks. esim. moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annetun neuvoston direktiivin N:o 72/166/ETY soveltamisesta 13.12.1974 tehty kolmas komission päätös 75/23/ETY (EYVL 1975, L 6, s. 33) ja moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annetun neuvoston direktiivin N:o 72/166/ETY soveltamisesta 16.5.1986 tehty viides komission päätös 86/219/ETY (EYVL 1986, L 153, s. 53).

22 — Ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 5 artikla ja konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 6 artikla. Toimiston määritelmästä ks. ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 1 artiklan 3 kohta ja konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 1 artiklan 3 kohta.

23 — Asianomaisten liikennevakuutusdirektiivien ytimekkäästä kuvauksesta ks. julkisasiamies Stix-Hacklin ratkaisuehdotus Farrell (C-356/05, EU:C:2006:653, 18–25 kohta).

24 — Sillä muutetaan kolmatta liikennevakuutusdirektiiviä. Ks. viidennen liikennevakuutusdirektiivin 4 artikla, kolmannen liikennevakuutusdirektiivin 4 e artikla ja konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 19 artikla.

25 — Ks. CoB:stä viidettä liikennevakuutusdirektiiviä koskevan komission ehdotuksen (KOM(2002) 244 lopullinen) (EYVL 2002, C 227 E, s. 387) otsikon ”Kuuleminen” alla oleva 6 kohdan 3 alakohta, jossa todetaan, että CoB ”on ilmaissut kannattavansa tärkeimpiä ehdotukseen sisältyviä säännöksiä ja toiminut yhteistyössä komission kanssa joidenkin vaikeiden ongelmien ratkaisemiseksi (kuten ajoneuvot, joilla ei ole rekisterikilpeä tai joiden kilpi ei vastaa ajoneuvoa, maahantuotavien ajoneuvojen vakuutusturva)”.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu 6.2.1974 tehty toinen komission päätös. Ks. myös moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annetun neuvoston direktiivin N:o 72/166/ETY soveltamisesta 16.5.1986 tehty kuudes komission päätös 86/220/ETY (EYVL 1986, L 153, s. 54) ja moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 24.4.1972 annetun neuvoston direktiivin N:o 72/166/ETY soveltamisesta 18.5.1988 tehty yhdeksäs komission päätös 88/369/ETY (EYVL 1988, L 181, s. 47).

27 — Ks. moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 72/166/ETY soveltamisesta 30.5.1991 tehty komission päätös 91/323/ETY (EYVL 1991, L 177, s. 25).

51. Kyseinen väline puolestaan korvattiin käsiteltävän asian kannalta merkityksellisillä sisäisillä säännöillä.[28] Edeltäjiensä tavoin sisäisissä säännöissä todetaan, että ne on annettu ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin periaatteiden mukaisesti. Sisäisiin sääntöihin sisältyy kolme liitettä, joista yksi on ensimmäinen liikennevakuutusdirektiivi. Sisäisten sääntöjen vuonna 2008 tehdyssä muutoksessa todetaan, että siinä otetaan huomioon viides liikennevakuutusdirektiivi.

52. Tämä viimeinen seikka ehkä kuvaa parhaiten tässä jaksossa esitetyn molempien järjestelmien kehityksen ja rinnakkaiselon yksityiskohtaisen kuvaamisen tarkoitusta: sitä, missä määrin nämä kaksi järjestelmää kehittyivät yhdessä. Lainsäädäntötekniikan osalta koko prosessi muistuttaa pikemminkin venäläistä maatuskanukkea: komission päätökseen itsessään sisältyy liite, jossa esitetään sisäiset säännöt, ja näiden liitteenä olevien sääntöjen liitteessä on puolestaan toinen unionin lainsäädäntöväline, nimittäin ensimmäinen liikennevakuutusdirektiivi. Yksi kerros on riippuvainen toisesta.

53. Yhteenvetona on näin ollen melko selvää, että nykyään vihreän kortin järjestelmä ja liikennevakuutusdirektiivit ovat kietoutuneet hyvin kiinteästi toisiinsa unionissa. Vihreän kortin järjestelmä tuli ajallisesti ensin, ja sitä seurasivat liikennevakuutusdirektiivit. Liikennevakuutusdirektiivit otettiin käyttöön ”erityisesti unionia koskevana lisäyksenä”, ja ne limittyivät osittain vihreän kortin järjestelmän kanssa. Siitä lähtien molemmat järjestelmät ovat kehittyneet rinnakkain, ja unioni on johtanut useita vaatimuksia ja edellytyksiä jäsenvaltioilleen vihreän kortin järjestelmästä.

B Unionin tuomioistuimen toimivalta tulkita sisäisiä sääntöjä

54. Liettuan hallitus vahvisti istunnossa, että pääasiassa kyseessä oleva korvausvaatimus (jonka käsitteli aluksi toimisto A), joka siirrettiin toimistolle B, kuului vihreän kortin järjestelmään. Tästä seikasta, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on todennettava, herää kuitenkin kysymys, onko unionin tuomioistuimella toimivalta tulkita sisäisiä sääntöjä.

55. Komissio väitti tuomioon Demouche v. Fonds de garantie automobile[29] ja tuomioon Fournier[30] nojautuen kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa tulkita sisäisiä sääntöjä. Komissio esitti, että SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukainen unionin tuomioistuimen toimivalta koskee ainoastaan unionin toimielinten toimia. Sisäiset säännöt eivät ole unionin toimielimen toimi, joten unionin tuomioistuin ei voi tulkita niitä.

56. Olen tästä eri mieltä.

57. On kaksi tapaa, joilla sisäisten sääntöjen asemaa unionin oikeusjärjestyksessä voidaan lähestyä: muotoon perustuva (jäljempänä 1 kohta) tai sisältöön perustuva (jäljempänä 2 kohta). Tarkastelenpa sitten kumpaa tahansa näistä kahdesta lähestymistavasta, päädyn samaan lopputulokseen: unionin tuomioistuin voi tulkita sisäisiä sääntöjä nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa.

28 — Mainittu edellä alaviitteessä 6.

29 — Tuomio 6.10.1987, Demouche v. Fonds de garantie automobile (152/83, EU:C:1987:421).

30 — Tuomio 12.11.1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431).

1. Muotoon perustuva lähestymistapa

58. Sisäiset säännöt julkaistiin ensinnäkin komission päätöksen 2003/564 liitteenä.[31] Kyseinen päätös on itsessään osa unionin oikeusjärjestystä. Yleisesti on oletettava, että säädösten liitteillä on sama oikeudellinen asema kuin näillä säädöksillä itsellään.[32]

59. Komission päätös 2003/564 julkaistiin toiseksi Euroopan unionin virallisen lehden (jäljempänä virallinen lehti) L-sarjassa, johon sisältyy sitova lainsäädäntö.[33]

60. Päätöksen 1 artiklassa itsessään asetetaan kolmanneksi jäsenvaltioille selkeä velvoite lakata tarkastamasta sellaisten ajoneuvojen liikennevakuutuksia, joiden pysyvä kotipaikka on toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan alueella ja jotka kuuluvat sisäisten sääntöjen soveltamisalaan.[34] Konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 6 artiklassa (aiemmin ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 5 artikla) asetetaan jäsenvaltioille velvoite varmistaa, että kansallisten vakuutuksenantajien toimistot (joita säännellään muutoin sisäisillä säännöillä) vaihtavat tiettyjä tietoja. Nämä velvoitteet, joiden täyttäminen edellyttää sisäisten sääntöjen hyväksymistä, voidaan selkeästi panna täytäntöön unionin oikeuden alaan kuuluvana asiana.

61. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksella on nähdäkseni selkeitä oikeudellisia seurauksia: nimittäin ulkoisen toimen muodollinen sisällyttäminen unionin oikeusjärjestykseen. Tämä seikka vahvistaa unionin tuomioistuimen toimivallan tulkita kyseistä toimea, josta tuli osa komission päätöstä.

2. Sisältöön perustuva lähestymistapa

62. Vaikka noudatettaisiin ”sisältö ennen muotoa” -lähestymistapaa, lopputulos ei uskoakseni olisi erilainen. Päinvastoin: jos tarkastellaan yksityiskohtaisemmin sisäisten sääntöjen yleistä asiayhteyttä ja niiden toimintaa unionin lainsäädännössä, tästä on mielestäni jälleen pääteltävä, että sisäiset säännöt ovat osa unionin oikeusjärjestystä.

63. Käsittelen tätä seikkaa seuraavasti: ensin tarkastelen tuomiota Demouche v. Fonds de garantie automobile sitä koskevan oikeuskäytännön yhteydessä (jäljempänä a kohta). Toiseksi tarkastelen sitä, miten ymmärrän kyseisen tuomion soveltamisalan (jäljempänä b kohta). Kolmanneksi tarkastelen liikennevakuutuksen yleistä kehittymistä tuomion Demouche v. Fonds de garantie automobile antamisen jälkeen (jäljempänä c kohta). Neljänneksi tarkastelen uudempaa ja kehittyvää oikeuskäytäntöä, joka koskee unionin tuomioistuimen toimivaltaa tulkita ulkoisia toimia (jäljempänä d kohta). Viidenneksi tarkastelen vielä lyhyesti mahdollista laajempaa toimivaltaperustetta, johon liikennevakuutusta koskevat säännökset on sisällytetty: henkilöiden vapaata liikkuvuutta (jäljempänä e kohta).

31 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu komission päätös 2003/564/EY.

32 — Ks. analogisesti tuomio 11.9.2003, Itävalta v. neuvosto (C-445/00, EU:C:2003:445, 62 kohta), jossa todetaan, että ”liittymisasiakirjan pöytäkirjat ja liitteet ovat kuitenkin primäärioikeuden määräyksiä, joiden täytäntöönpanon lykkääminen, muuttaminen tai kumoaminen on mahdollista ainoastaan alkuperäisten perustamissopimusten muuttamista koskevassa järjestyksessä, jollei liittymisasiakirjassa toisin määrätä”.

33 — Ks. sitä vastoin tuomio 12.5.2011, Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, 35 kohta) ja tuomio 13.12.2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, 30 kohta), joiden mukaan C-sarjassa julkaistaan ainoastaan unionia koskevia ilmoituksia, suosituksia ja lausuntoja. Ks. myös julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus DHL Express (Italy) ja DHL Global Forwarding (Italy) (C-428/14, EU:C:2015:587, alaviite 17).

34 — Ks. edellä alaviitteessä 6 mainitun komission päätöksen 2003/564/EY 1 artikla: ”Kunkin jäsenvaltion on 1 päivästä elokuuta 2003 lakattava tarkastamasta sellaisten ajoneuvojen liikennevakuutuksia, joiden pysyvä kotipaikka on toisen jäsenvaltion tai – – alueella ja jotka kuuluvat Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden ja muiden assosioituneiden maiden kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen 30 päivänä toukokuuta 2002 tekemän ja tähän päätökseen liitetyn sopimuksen soveltamisalaan.”

a) Tuomio Demouche v. Fonds de garantie automobile laajemmassa asiayhteydessä

64. Tuomio Demouche v. Fonds de garantie automobile ei ollut mikään erillinen tapaus. Tarkasteltaessa tuomiota Demouche v. Fonds de garantie automobile edeltävää ja sen jälkeistä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä käy hyvin selväksi, että unionin tuomioistuimen ja sen julkisasiamiesten tavat tulkita vuoden 1972 sopimusta, joka oli sisäisten sääntöjen oikeudellinen edeltäjä, ovat poikenneet toisistaan.

65. Ratkaisuehdotuksessaan Van Ameyde v. UCI julkisasiamies Reischl päätti ”tutkia” vuoden 1972 sopimusta ”niiden yhteisön oikeuden säännösten, joita [kyseinen] sopimus täydentää ja joita on tulkittava yhdenmukaisesti sopimuksen tulkinnan kanssa, soveltamisalan määrittämiseksi”, ja julkisasiamiehen mukaan sopimus oli ”tavallaan osa yhteisön säännöksiä”. [35]

66. Ratkaisuehdotuksessaan Demouche v. Fonds de garantie automobile julkisasiamies Slynn ei täysin noudattanut tätä lähestymistapaa. Hän etenkin esitti joitakin varaumia siihen, oliko julkisasiamies Reischlin ratkaisuehdotus ymmärrettävä siten, että vuoden 1972 sopimus oli yhteisön toimielinten toimi. [36]

67. Myöhemmin tuomiossa Fournier yhteisöjen tuomioistuin tarkensi lähestymistapaansa, joka koski asianomaisen vihreän kortin järjestelmään liittyvän sopimuksen tulkintaa. [37] Ennakkoratkaisukysymys mainitussa asiassa koski ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 1 artiklan 4 kohtaan sisältyvän ilmauksen ”ajoneuvojen – –, joiden pysyvä kotipaikka on toisen jäsenvaltion – – alueella” tulkintaa. Kiinnostavaa kyllä, yhteisöjen tuomioistuin esitti kansallisen tuomioistuimen pyytämän tulkinnan, vaikka oli ilmeistä, että asian tosiseikat kuuluivat vihreän kortin järjestelmän eivätkä liikennevakuutusdirektiivien piiriin. [38] Oletettavasti tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, ettei vuoden 1972 sopimuksessa ja ensimmäisessä liikennevakuutusdirektiivissä käytetyillä käsitteillä ole välttämättä sama merkitys ja että oli kansallisen tuomioistuimen tehtävä antaa sopimuksen käsitteille ”asianmukaisena pitämänsä merkitys, ilman että sitä sitoo – – samalle ilmaisulle – – [ensimmäisessä liikennevakuutusdirektiivissä] annettu merkitys”. [39]

68. Vihreää korttia koskevien välineiden paikkaa unionin oikeusjärjestyksessä etsittiin myös julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksessa Fournier. [40] Hän totesi, että vaikka unionin tuomioistuin ei voinut tulkita vuoden 1972 sopimusta, tämä ei tarkoittanut, että sillä ”ei ole toimivaltaa vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen”. Tehden rinnastuksen tuomioon Dzodzi [41] ja siihen liittyvään oikeuskäytäntöön [42] julkisasiamies Jacobs katsoi, että unionin tuomioistuimella täytyi olla tulkintatoimivaltaa, koska vuoden 1972 sopimus, ”joka on kaukana yksityisoikeuden alaan kuuluvasta tavanomaisesta sopimuksesta ja on olennainen osa [ensimmäisellä liikennevakuutusdirektiivillä] perustettua järjestelmää. Direktiivissä tarkasteltiin [kyseistä] sopimusta, minkä lisäksi sen tekeminen oli ennakkoedellytys direktiivin useimpien säännösten voimaantulolle”. [43]

35 — Julkisasiamies Reischlin ratkaisuehdotus Van Ameyde v. UCI (90/76, ei julkaistu, EU:C:1977:76, s. 1135). Unionin tuomioistuin ei ottanut samassa asiassa antamassaan tuomiossa nimenomaisesti kantaa vihreää korttia koskevien sopimusten asemaan unionin oikeudessa. Se totesi, että ”vihreän kortin järjestelmä, joka on tunnustettu yhteisön säännöksissä ja jota niillä on kehitetty, on tarkoitettu helpottamaan henkilöiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja samanaikaisesti turvaamaan sellaisten henkilöiden edut, joille on aiheutunut vahinko tai vamma”, tuomio 9.6.1977, Van Ameyde v. UCI (90/76, EU:C:1977:101, s. 1124, 18 kohta).

36 — Julkisasiamies Slynnin ratkaisuehdotus Demouche v. Fonds de garantie automobile (152/83, ei julkaistu, EU:C:1987:319, s. 3845).

37 — Tuomio 12.11.1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431).

38 — Tästä huomautetaan myös julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuksessa Kleinwort Benson (C-346/93, ei julkaistu, EU:C:1995:17, 14 kohta).

39 — Tuomio 12.11.1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, 22 ja 23 kohta).

40 — Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Fournier (C-73/89, ei julkaistu, EU:C:1992:222, 18 ja 19 kohta, s. I-5646).

41 — Tuomio 18.10.1990, Dzodzi (C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360).

42 — Tuomio 8.11.1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, EU:C:1990:386).

43 — Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Fournier (C-73/89, ei julkaistu, EU:C:1992:222, 19 kohdan loppu).

69. Yhteisöjen tuomioistuimen ja julkisasiamiehen näkemys asiassa Fournier samoin kuin julkisasiamiehen näkemys asiassa Van Ameyde v. UCI osoittavat nähdäkseni, ettei kyse koskaan ollut tiukasta mustavalkoisesta jaottelusta, jossa tuomioistuimella on joko täysi toimivalta tai ei lainkaan toimivaltaa, jollainen käsitys voisi syntyä pelkästä viittauksesta tuomioon Demouche v. Fonds de garantie automobile ilman sen asiayhteyttä. Kyse oli harmaan eri sävyistä. Unionin tuomioistuin on jo aiemmin myöntänyt, että vihreän kortin järjestelmä on kietoutunut yhteen muiden unionin oikeuden välineiden kanssa ja ettei sitä voida yksinkertaisesti sivuuttaa unionin oikeusjärjestyksessä.

70. Mainitussa tapauksessa on kuitenkin valittu tuomion Dzodzi tyylinen ratkaisu, jossa tulkinta perustuu liikennevakuutusdirektiivien säännösten ja vihreän kortin järjestelmän rinnastamiseen. Vaikka tämä lähestymistapa olisikin edelleen mahdollinen, tämän jakson seuraavissa kohdissa esittämistäni syistä katson, ettei tällainen lähestymistapa tekisi oikeutta vihreän kortin järjestelmän aidolle ja sittemmin merkittävästi kehittyneelle toimimiselle unionissa.

b) Tuomion Demouche v. Fonds de garantie automobile soveltamisala

71. Tuomiossa Demouche v. Fonds de garantie automobile tarkasteltu ennakkoratkaisukysymys oli melko suppea ja täsmällinen: se koski vuoden 1972 sopimukseen sisältynyttä välimiesmenettelyä koskevaa määräystä ja etenkin tähän määräykseen mainitulla sopimuksella tehtyjä muutoksia alkuperäiseen vuoden 1953 sopimukseen nähden.[44]

72. Toisin sanoen tuomio Demouche v. Fonds de garantie automobile koski yksinomaan silloisen vihreän kortin järjestelmän *sisäistä* toimintaa ja kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen käyttämän riitojenratkaisumekanismin toimintaa. Kyseisessä asiassa ei tullut esille kysymys sisäisten sääntöjen mahdollisesta vuorovaikutuksesta liikennevakuutusdirektiivien muodostaman järjestelmän, sellaisena kuin se oli tuolloin voimassa, kanssa tai tämän sääntelyjärjestelmän vaikutuksesta kolmansien osapuolten oikeuksiin.

73. Sitä vastoin käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta vahvistamaan muun muassa sellaisille henkilöille annettavat menettelylliset takeet, joiden katsotaan olevan vastuussa onnettomuudesta ja joita vastaan nostetaan takautuvasti vahingonkorvauskanne toisessa jäsenvaltiossa. Tämä kanne on seurausta unionin oikeuteen nimenomaisesti sisällytetyn vihreän kortin järjestelmän toiminnasta.

74. Käsiteltävässä asiassa esitetyt kysymykset ulottuvat siten paljon sisäisten sääntöjen sisäistä rakennetta laajemmalle. Ne ovat hyvin eriluonteisia. Ne koskevat pääosin sisäisten sääntöjen toiminnan *ulkoisia* oikeudellisia seurauksia kolmansien osapuolten oikeuksille ja velvollisuuksille. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö eroaa nähdäkseni melko selvästi tuomiossa Demouche v. Fonds de garantie automobile esitetystä kysymyksestä.

c) Liikennevakuutuksen yleinen asiayhteys ja kehitys

75. Sen lisäksi, että tuomiossa Demouche v. Fonds de garantie automobile esille nousi erityyppinen kysymys, joka ei edellyttänyt yhteisöjen tuomioistuimen tutkivan vihreän kortin järjestelmän laajempia seurauksia unionin oikeudessa, on myös syytä korostaa, että liikennevakuutusta koskeva sääntely vihreän kortin ja liikennevakuutusdirektiivien järjestelmässä on kehittynyt edelleen sen jälkeen, kun tuomio Demouche v. Fonds de garantie automobile annettiin vuonna 1987.

76. Pähkinänkuoressa, vihreän kortin ja liikennevakuutusdirektiivien järjestelmät ovat kietoutuneet yhä enemmän toisiinsa sisällöllisesti, institutionaalisesti ja menettelyllisesti.

44 — Sisäisten sääntöjen nykyiseen versioon sisältyy edelleen välimiesmenettelyä koskeva säännös (19 artikla).

77. Niiden *sisällöllistä* yhteyttä on tarkasteltu jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32–53 kohdassa. Ensimmäisessä liikennevakuutusdirektiivissä säädetyn rajatarkastuksista luopumisen edellytykseksi asetettiin myöhemmin tehty vuoden 1972 sopimus. Tarkastuksista luopuminen edellyttää edelleen sitä, että sisäiset säännöt pysyvät voimassa.

78. Molempien järjestelmien välinen *institutionaalinen* vuorovaikutus on vieläkin laajempaa. Yleisesti ottaen vihreän kortin järjestelmässä korvauksia maksavat kansallisten vakuutuksenantajien toimistot. Liikennevakuutusdirektiiveissä tahoista, joilla on samankaltainen rooli, käytetään nimitystä ”korvauselin”. Todellisuudessa yksi ja sama taho voi kuitenkin toimia molempina: kansallisten vakuutuksenantajien toimistona ja korvauselimenä.

79. Joissain jäsenvaltioissa yksi ja sama taho käsittelee sekä vihreän kortin järjestelmän että liikennevakuutusdirektiivien perusteella esitettäviä korvausvaatimuksia. Siten korvausta hakeva pystyy tuskin käytännössä erottamaan, milloin yksi ja sama elin toimii liikennevakuutusdirektiivien ja milloin vihreän kortin järjestelmän mukaisesti, sillä usein myös kansallinen menettely on sama. Yksi esimerkki tästä on juuri Liettua. Sitä vastoin Saksassa korvausten myöntämistehtävä on jaettu kahdelle eri elimelle.

80. *Menettelyllisiä* yhteyksiä voi havainnollistaa esimerkiksi konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 6 artikla (aiemmin ensimmäisen liikennevakuutusdirektiivin 5 artikla). Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava tiettyjen tietojen vaihtaminen kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen, joita säännellään vihreän kortin järjestelmällä, välillä.

81. Jompaankumpaan järjestelmään perustuvia korvausvaatimuksia olisi käsiteltävä samassa menettelyssä, kuten konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 19 artiklassa (aiempi kolmannen liikennevakuutusdirektiivin 4 e artikla) edellytetään. [45]

82. Pelkästään sivuhuomautuksena voitaisiin lisätä, että CoB:n omat asiakirjat, jotka ovat yleisön saatavilla, kuvastavat myös vihreän kortin järjestelmän ja liikennevakuutusdirektiivien toisiinsa kietoutumista. Niissä viitataan vihreän kortin pilariin ja liikennevakuutusdirektiivejä koskevaan pilariin ja esitetään ne siten todennäköisesti koko järjestelmän alaisina osa-alueina.

83. Edellä esitetty nähdäkseni osoittaa, että vihreän kortin järjestelmä – vaikka se onkin muodollisesti itsenäinen – on kietoutunut niin tiiviisti unionin järjestelmään, että ne muodostavat tosiasiassa yhden kokonaisuuden. [46]

d) Unionin tuomioistuimen toimivaltaa tulkita ulkoisia toimia koskeva uudempi oikeuskäytäntö

84. Liikennevakuutusjärjestelmän sisäisen kehityksen lisäksi merkityksellinen on myös unionin tuomioistuimen SEUT 267 artiklan mukaista toimivaltaa koskevan uudemman oikeuskäytännön muodostama laajempi asiayhteys. Tuomiosta Sevince [47] lähtien unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, ettei sen SEUT 267 artiklan mukainen tulkintatoimivalta rajoitu

45 — Mainittu 4 e artikla lisättiin kolmanteen liikennevakuutusdirektiiviin viidennellä liikennevakuutusdirektiivillä. Ks. viidennen liikennevakuutusdirektiivin johdanto-osan 22 perustelukappale. Samaan tapaan CoB:n verkkosivustolla esitetään historia, jossa yhdistyvät aikajärjestyksessä sekä vihreän kortin järjestelmän kehitys että unionissa tapahtunut kehitys: http://www.cobx.org. CoB:n verkkosivuilla liikenneonnettomuuden uhrien käytettävissä olevalla hakuvälineellä voi tehdä valinnan jompaankumpaan järjestelmään kuuluvien elinten välillä.

46 — On syytä lisätä, että Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin (Supreme Court) on omaksunut äskettäin analogisen kannan neljännen liikennevakuutusdirektiivin ja siinä säädetyn korvauselinten ja takuurahaston välisen sopimuksen – samaan tapaan kuin ensimmäisessä liikennevakuutusdirektiivissä säädettiin vuoden 1972 sopimuksesta – väliseen yhteyteen. Se katsoi, ettei näiden kahden järjestelmän välistä suhdetta pitäisi tarkastella ”liian teknisesti” ja että se olisi pikemminkin ”nähtävä osana yhdenmukaista järjestelmää, jota olisi tarkasteltava ja tulkittava kokonaisuutena”: Moreno v. The Motor Insurers' Bureau [2016] UKSC 52, 33 kohta (tuomari Lord Mance).

47 — Tuomiossa Sevince katsottiin, että yhteisöjen tuomioistuimella oli toimivalta antaa tulkintaratkaisu unionin tekemällä kansainvälisellä sopimuksella luodun ja sen täytäntöönpanosta vastaavan elimen tekemistä päätöksistä. Tuomio 20.9.1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, 8–12 kohta) ja tuomio 21.1.1993, Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, 17–19 kohta).

toimiin, joiden toteuttajina ovat tarkasti ottaen unionin toimielimet, elimet tai laitokset. Tämä toimivalta koskee myös toimia, jotka on tosin toteutettu unionin institutionaalisen kehyksen ulkopuolella mutta joista on myöhemmin tullut osa unionin oikeusjärjestystä. Tällainen toimivalta on perusteltu suoraan SEUT 267 artiklan tarkoituksella, joka on varmistaa kaikkien unionin oikeusjärjestykseen kuuluvien oikeussääntöjen yhdenmukainen soveltaminen. [48]

85. Aivan äskettäin tuomiossa Elliott unionin tuomioistuin vahvisti toimivaltansa tulkita CEN:n (yksityisoikeudellinen järjestö) antamaa yhdenmukaistettua standardia, joka oli julkaistu virallisen lehden C-sarjassa. Unionin tuomioistuin huomautti, että tällainen standardi kuuluu unionin oikeuteen etenkin, jos komissio valvoo tällaisten standardien noudattamista. [49]

86. Jos tällainen päätelmä pätee tekniseen standardiin, joka on julkaistu pelkkänä *tiedonantona* virallisen lehden C-sarjassa, saman on nähdäkseni katsottava pätevän myös sitäkin suuremmalla syyllä sellaisen komission päätöksen osaan, joka on julkaistu virallisessa lehdessä *sitovana lainsäädäntönä* sen L-sarjassa. Kuten edellä jo todettiin, kyseisestä päätöksestä seuraa lisäksi täytäntöönpanokelpoisia velvoitteita, [50] jotka komissio panee todennäköisesti täytäntöön.

87. Tätä näkemystä tukee lisäksi yksi laajempi perustuslaillinen peruste. Unionin tuomioistuin katsoi äskettäin tuomiossa Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP, [51] että vaikka tiettyä toimea ei voitaisi pitää unionin toimielimen toimena, joka voidaan riitauttaa SEUT 263 artiklan mukaisessa kanteessa, tämä ei välttämättä suojaa unionia SEUT 340 artiklaan perustuvilta sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevilta kanteilta. Tämä tarkoittaa analogisesti, että vaikka unionin toimielimet toimisivat jokseenkin epätyypillisessä asiayhteydessä ja poikkeavalla tavalla, tämä ei tarkoita, että ne välttyvät kokonaan tuomioistuinvalvonnalta.

88. Samaa logiikkaa voidaan mielestäni soveltaa vieläkin tiukemmin silloin, kun unionin toimielin päättää sisällyttää alun perin ulkoisen toimen unionin oikeuteen ja johtaa siitä oikeudellisia seurauksia panemalla sen tehokkaasti täytäntöön unionin sisällä. Jos näin tapahtuu, sama toimielin ei voi myöhemmin ummistaa silmiään ja väittää, että koska kyseisen toimen laati alun perin kolmas osapuoli, se ei siten ole kyseisen toimielimen toimi. Tällaisten tuomioistuinvalvonnan ”mustien aukkojen” salliminen olisi ristiriidassa sen näkemyksen kanssa, että unioni on oikeusunioni. [52]

e) Henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen vaikuttavat sisällytetyt säännöt

89. Lisäksi on mainittava vielä yksi, ehkä pikemminkin täydentävä mutta silti merkityksellinen, seikka: yleinen asiayhteys, jossa sekä sisäiset säännöt että liikennevakuutusdirektiivit toimivat, ja tarkoitus, jota varten molemmat järjestelmät on sisällytetty unionin oikeusjärjestykseen.

90. Kuten edellä jo todettiin, molemmat järjestelmät on otettu käyttöön välineenä henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. [53] Sittemmin molempiin järjestelmiin nivottiin yhteen muita vapaan liikkuvuuden osatekijöitä, esimerkiksi vakuutuspalvelujen tarjoaminen, kuten neljännessä liikennevakuutusdirektiivissä ja konsolidoidussa liikennevakuutusdirektiivissä todetaan. [54]

48 — Tuomio 20.9.1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, 11 kohta) ja tuomio 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, 34 kohta).

49 — Tuomio 27.10.2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, 40, 43 ja 46 kohta).

50 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58–61 kohta.

51 — Tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701).

52 — Tuomio 23.4.1986, Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta); tuomio 25.7.2002, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38 kohta) ja tuomio 26.6.2012, Puola v. komissio (C-335/09 P, EU:C:2012:385, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

54 — Ks. esim. neljännen liikennevakuutusdirektiivin johdanto-osan ensimmäinen ja toinen perustelukappale tai konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin johdanto-osan toinen perustelukappale.

91. Nyt käsiteltävässä asiassa on erityisen merkityksellistä, että jäsenvaltion osallistuminen vihreän kortin järjestelmään, sellaisena kuin se on luotu sisäisillä säännöillä tai sen oikeudellisella edeltäjällä, vaikuttaa siten selvästi henkilöiden vapauteen liikkua rajat ylittävästi unionissa. [55]

92. Vaihtoehtoinen (tai täydentävä) tapa lähestyä kysymystä unionin tuomioistuimen toimivallasta ei siten olisi SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan vaan saman artiklan a alakohdan kautta. Käsiteltävän asian kohde kuuluu kiistattomasti kiinteästi vapaata liikkuvuutta koskevien EUT-sopimuksen määräysten soveltamisalaan. Unionin johdetun oikeuden säännöksethän, jotka sisältyvät sisäisiä sääntöjä vastaavaa aineellista alaa koskeviin liikennevakuutusdirektiiveihin ja konsolidoituun liikennevakuutusdirektiiviin, annettiin henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi unionissa.

93. Tällä on kaksi seurausta. Kun otetaan huomioon molempien järjestelmien yhteen kietoutuminen, on ensinnäkin tarve varmistaa, että unionin johdetun oikeuden asiaa koskevien osien, nimittäin konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin ja sisäisten sääntöjen, soveltaminen on johdonmukaista. [56] Toiseksi on myös tärkeää varmistaa, ettei näiden välineiden toiminta vaikuta kielteisesti henkilöiden, kuten niiden, joiden katsotaan olevan vastuussa onnettomuudesta, vapaaseen liikkuvuuteen tavalla, joka on primaarioikeuden määräysten vastainen.

94. Se, että asian kohde kuuluu vapaata liikkuvuutta koskevan EUT-sopimuksen määräyksen soveltamisalaan, vaikuttaa myös asianomaisten osapuolten menettelyllisten oikeuksien, sellaisina kuin ne vahvistetaan etenkin perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on niihin viitannut, soveltamiseen.

95. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. [57] Noudattamalla komission päätöstä, jolla sisäiset säännöt on sisällytetty unionin oikeusjärjestykseen, jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tästä syystä myös perusoikeuskirjassa annettavia takeita voidaan siten soveltaa.

f) Päätelmä unionin tuomioistuimen toimivallasta

96. Kaikkien edellä esitettyjen, sekä muotoon että sisältöön perustuvien näkökohtien perusteella katson välipäätelmänä, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita komission päätökseen liitettyjä sisäisiä sääntöjä.

55 — Ks. esimerkiksi Kreikkaa koskeva poikkeus, sellaisena kuin siitä säädetään moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 72/166/ETY soveltamisesta 16.5.1986 tehdyssä neljännessä komission päätöksessä 86/218/ETY (EYVL 1986, L 153, s. 52).

56 — Otetaanpa tarkastelun perustaksi sitten perustamissopimusten määräykset, kuten tässä jaksossa, tai horisontaalinen näkökulma, joka johtaisi sitten takaisin julkisasiamies Jacobsin asiassa Fournier tekemän kaltaiseen rinnastukseen tuomioon Dzodzi (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohta ja alaviite 40).

57 — Tuomio 6.10.2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, 25–27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 25.5.2016, Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 13–15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

C Kolmansien osapuolten oikeudet sisäisten sääntöjen toiminnan yhteydessä

97. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kansallisen vakuutuksenantajien toimiston, käsiteltävässä asiassa toimiston B, konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin ja sisäisten sääntöjen nojalla mahdollista perustaa vastaajien kaltaisille henkilöille esittämänsä maksuvaatimus pelkästään siihen, että toimisto B maksoi vaaditun määrän toiselle kansalliselle vakuutuksenantajien toimistolle, käsiteltävässä asiassa toimistolle A. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi täsmällisemmin, onko toimiston B (kantajana) osoitettava täysimääräisesti vaatimuksensa perustana oleva vastuu ja vahinkojen suuruus vastaajan jäsenvaltiossa (ensimmäinen kysymys).

98. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy myös niiden ilmoitusvelvoitteiden laajuudesta, joita toimistolla A on vastaajien kaltaisiin henkilöihin ja kantajaan nähden (toinen ja kolmas kysymys). Se tiedustelee lisäksi tällaisen velvoitteen noudattamatta jättämisen seurauksia (neljäs kysymys). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lisäksi selvittämään, onko toimiston toiselle toimistolle hyvittämää määrää pidettävä sisäisten sääntöjen valossa pikemminkin riskinä, jota ei ole korvattava, kuin rahamääräisenä velvoitteena (viides kysymys).

99. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys liittyy pääosin kantajan todistustaakkaan pääasian oikeudenkäynnissä. Se puolestaan liittyy kysymykseen vastaajille annettavista menettelyllisistä takeista. Tämä kysymys on mielestäni olennainen pääasiassa esitetyn korvausvaatimuksen lopputuloksen kannalta.

100. Muut ennakkoratkaisukysymykset sitä vastoin liittyvät toimistojen A ja B keskinäisiin velvoitteisiin. Näihin kysymyksiin vastaaminen ei nähdäkseni tarjoaisi hyödyllisiä ohjeita toimiston B ja vastaajien väliseen oikeussuhteeseen, joka on kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa pääasiassa esitetyn vaatimuksen kohde, perustuvien konkreettisten oikeuksien ja velvollisuuksien osalta.

101. Näistä syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, ja jos unionin tuomioistuin noudattaa ehdotustani siihen annettavasta vastauksesta, muut ennakkoratkaisukysymykset ovat suurelta osin tarpeettomia.

102. Aluksi on toistettava, ettei liikennevakuutusdirektiivejä sovelleta käsiteltävässä asiassa. Kuten komissio totesi kirjallisissa huomautuksissaan ja kuten Liettuan hallitus vahvisti istunnossa, kyseessä olevaan onnettomuuteen liittyvää korvausvaatimusta käsiteltiin vihreän kortin järjestelmässä. Tämän tosiseikkoja koskevan toteamuksen todentaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Koska päinvastaisesta ei ole viitteitä, katson, että ennakkoratkaisukysymykseen olisi vastattava ainoastaan sisäisten sääntöjen perusteella.

103. Sisäisissä säännöissä ei kuitenkaan mainita mitään menettelyllisistä edellytyksistä, joiden täyttyessä kansallinen vakuutuksenantajien toimisto, jolle toisen kansallisen vakuutuksenantajien toimiston oikeudet siirtyvät, voi nostaa pääasiassa käsiteltävän kaltaisen kanteen. Ne koskevat asianomaisten kansallisten vakuutuksenantajien toimistojen keskinäisiä suhteita.

104. Tästä näin ollen seuraa, että kantajan pääasiassa nostaman takautumiskanteen kaltaista vahingonkorvauskannetta koskevasta menettelystä ja sen sisällöstä säädetään kokonaisuudessaan sen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä, jossa kyseinen kanne on nostettu.

105. Kuten selitin edellä tämän ratkaisuehdotuksen B jaksossa, sisäiset säännöt on kuitenkin sisällytetty komission päätökseen. Ne ovat siten osa unionin oikeusjärjestystä. Koska sisäiset säännöt ovat väline edistää henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja kuuluvat siksi kiinteästi sen soveltamisalaan, voidaan lisäksi soveltaa perusoikeuskirjassa määrättyjä vähimmäisvaatimuksia. Tässä asiayhteydessä tarkastelen kansallisen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen sisältyvää viittausta perusoikeuskirjan 47 artiklaan (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin).

106. Näin ollen on tarpeen varmistaa, että sisäisiin sääntöihin perustuvien korvausvaatimusten tuomioistuimessa tapahtuva täytäntöönpano noudattaa perusoikeuskirjassa taattuja menettelyllisiä vähimmäistakeita. Näitä takeita sovelletaan paitsi liikenneonnettomuuksien uhreihin myös henkilöihin, jotka ovat väitetysti vastuussa näistä onnettomuuksista ja jotka ovat niihin liittyvien korvausvaatimusten kohteena. Tasapainoinen lähestymistapa on sitäkin tärkeämpi pääasian kaltaisissa tilanteissa, joissa molemmat kuljettajat ilmeisesti jakavat vastuun onnettomuudesta.

107. Horisontaalisen vertailun perusteella liikennevakuutusdirektiiveihin sisältyy joitakin, joskin hyvin alkeellisia, sääntöjä, jotka koskevat korvauselimen sijaantulo-oikeutta sellaisesta onnettomuudesta vastuussa olevaan henkilöön nähden, joka on vaikuttanut uhriin hänen asuinvaltionsa ulkopuolella. [58]

108. Vaikka käsiteltävä asia ei koskekaan tällaista tapausta, [59] on vaikea ymmärtää, että menettelyllisiä vähimmäistakeita, joita tällaisessa tapauksessa on sovellettava, ei pitäisi tulkita yhdenmukaisesti muissa tuomioistuimissa, kuten pääasian oikeudenkäynnissä, esitettyjen sijaantuloa koskevien vaatimusten kanssa.

109. Kun otetaan huomioon liikennevakuutusdirektiivien ja vihreän kortin järjestelmän yhteen kietoutuminen unionissa, katson, että onnettomuuksista vastuussa olevilla henkilöillä olisi oltava perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen yhteinen menettelyllinen vähimmäissuoja. Jos tällainen suoja annetaan yhdessä järjestelmässä, toisen järjestelmän ei pitäisi kehittyä siitä erillään unionin oikeusjärjestyksessä.

110. Tätä taustaa vasten ja nämä näkökohdat huomioon ottaen, millaista vähimmäissuojaa olisi edellytettävä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen takautumiskanteen yhteydessä?

111. Pääasiassa nostettu kanne vaikuttaa olevan sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva siviilikanne. Menettelyllisten takeiden kannalta osapuolten perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvat oikeudet tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja julkiseen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tarkoittavat lähinnä, [60] että vastaajilla on oltava mahdollisuus riitauttaa vastuuta koskeva väite ja vaadittujen korvausten määrä. Tämä mahdollisuus on annettava joko onnettomuusvaltiossa käytävässä tuomioistuinmenettelyssä (jos tällainen menettely pannaan vireille) tai tuomioistuinmenettelyssä siinä jäsenvaltiossa, jossa takautumiskanne nostettiin.

112. Näiden vaatimusten vastaista olisi, jos henkilöä, jonka katsotaan olevan vastuussa onnettomuudesta, vastaan pannaan automaattisesti täytäntöön onnettomuusjäsenvaltiossa tehty sovintosopimus, johon hän ei osallistunut. Samaan lopputulokseen päädytään siitä riippumatta, käytetäänkö tällaisista tilanteista luonnehdintaa res inter alios acta [61] vai tarkastellaanko niitä siihen liittyvän sopimuksen vaikutusten kahdenvälisyyden käsitteen avulla. [62] Toisin sanoen vihreän kortin järjestelmän mukaisessa takautumiskanteessa esitetyn korvauskanteen täytäntöönpano ei voi tapahtua vastavuoroisen tunnustamisen perusteella. [63] Asiakirja-aineistosta ilmenevistä tosiseikoista kuitenkin ilmenee, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin omaksui tällaisen lähestymistavan pääasiassa.

58 — Tämä sääntö otettiin käyttöön neljännessä liikennevakuutusdirektiivissä (ks. konsolidoidun liikennevakuutusdirektiivin 20–26 artikla).

59 — Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä tosiseikoista ei ilmene, että Florosille olisi aiheutunut vahinkoa asuinjäsenvaltionsa ulkopuolella.

60 — Ks. vastaavasti esim. tuomio 28.2.2013, uudelleenkäsittely Arango Jaramillo ym. v. EIP (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, 41 ja 42 kohta); tuomio 30.4.2014, FLSmidth v. komissio (C-238/12 P, EU:C:2014:284, 112 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 25.5.2016, Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, 44 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 — *Res inter alios acta aliis neque nocere, neque prodesse potest.* Ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Seagon (C-339/07, EU:C:2008:575, 26 kohta ja alaviite 12).

62 — Ks. tuomio 7.2.2013, Refcomp (C-543/10, EU:C:2013:62, 16 kohta), jossa viitataan Ranskan lainsäädäntöön. Ks. myös julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotus Masdar (UK) v. komissio (C-47/07 P, EU:C:2008:342, 48 kohta).

63 — Tämä olisi rinnastettavissa asetuksen N:o 1215/2012 mukaiseen järjestelmään. Viimeksi mainitussa järjestelmässä edellytetään tuomion olemassaoloa, joka toimii lähtökohtaisesti takeena siitä, että sovellettavia menettelyllisiä takeita on kunnioitettu. Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 12.12.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012 (EUVL 2012, L 351, s. 1).

113. Menettelyllisten takeiden, joita on sovellettava pääasian vastaajien kaltaisiin henkilöihin, tarkkojen yksityiskohtien laatiminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Sitä, että yksi vakuutuksenantajien toimisto pelkästään ilmoittaa toiselle toimistolle toisessa jäsenvaltiossa, että korvaus maksettiin sisäisten sääntöjen mukaisesti, ei kuitenkaan voida pitää riittävänä näyttönä vastuusta ja siten vahingon suuruudesta. Henkilöä, jonka katsotaan olevan vastuussa liikenneonnettomuudesta, vastaan siinä jäsenvaltiossa, jossa ajoneuvo oli rekisteröity, nostetussa kansallisen vakuutuksenantajien toimiston takautumiskanteessa esitettävää korvausvaatimusta tukeva näyttö on esitettävä *täysimääräisesti* vahingonkorvausvastuuta koskevien kyseisen jäsenvaltion kansallisten sääntöjen mukaisesti.

114. Pähkinänkuoressa: Vaikka sisäiset säännöt onkin sisällytetty unionin oikeusjärjestykseen komission päätöksellä, ne eivät muodosta ”vastavuoroisen tunnustamisen” järjestelmää. Kansallisen lainsäädännön alaan kuuluu kysymys siitä, miten tarkasti ottaen mahdollinen takautumiskanne nostetaan. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa kuitenkin edellytetään, että yksityinen, jota pidetään vastuussa liikenneonnettomuudesta, saa ”päivänsä tuomioistuimessa”, jos hän kiistää vastuunsa. Tämä voi tapahtua onnettomuusjäsenvaltiossa tai siinä jäsenvaltiossa, jossa takautumiskanne tätä yksityistä vastaan on nostettu. Oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei joka tapauksessa voida menettää matkan varrella. Se ei voi pudota oikeusjärjestelmien välisiin rakoihin.

V Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Lietuvos Aukščiausiasis Teismasin esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Keskustoimiston 30.5.2002 tehdyllä sopimuksella vahvistamia sisäisiä sääntöjä, sellaisina kuin se sisältyvät moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevista tarkastuksista annetun neuvoston direktiivin 72/166/ETY soveltamisesta 28.7.2003 tehdyn komission päätöksen 2003/564/EY liitteeseen, ei voida tulkita siten, että ne edellyttävät sovintosopimuksen, joka on tehty ilman sellaisen henkilön osallistumista, jonka katsotaan olevan vastuussa onnettomuudesta siinä jäsenvaltiossa, jossa onnettomuus tapahtui, automaattista täytäntöönpanoa kyseistä henkilöä vastaan siinä jäsenvaltiossa, jossa ajoneuvo oli rekisteröity.

Henkilöä, jonka katsotaan olevan vastuussa liikenneonnettomuudesta, vastaan siinä jäsenvaltiossa, jossa ajoneuvo oli rekisteröity, esitetyn tällaisen kansallisen vakuutuksenantajien toimiston korvausvaatimuksen osatekijät on osoitettava täysimääräisesti vahingonkorvausvastuuta koskevien kyseisen jäsenvaltion kansallisten sääntöjen mukaisesti, samalla kun kunnioitetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa annettuja takeita.