



Határozatok Tára

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. október 24.¹

C-409/11. sz. ügy

**Csonka Gábor,
Isztlí Tibor,
Juhász Dávid,
Kiss János,
Szontág Csaba,
kontra
Magyar Állam**

(a Fővárosi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„72/166/EGK irányelv — Gépjármű-felelősségbiztosítás — A biztosító fizetéseképtelensége — Az olyan gépjárművel okozott károk megtérítésére kötelezett szervezet fellépésének hiánya, amelyre vonatkozóan nem tettek eleget a biztosítási kötelezettségnek — A 84/5/EGK irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése — Közvetlen hatály — Magánszemélyeknek az állam valamely irányelv helytelen átültetéséért fennálló felelősségére való hivatkozásának feltételei”

1. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás uniós szabályozására már gazdag ítélkezési gyakorlat vonatkozik. Ez a Magyarországról származó előzetes döntéshozatal iránti kérelem az említett szabályozás egyik új vonatkozásának vizsgálatára ad lehetőséget a Bíróságnak azon kérdés felvetésével, hogy a 2009-ben kodifikált irányelvet² megelőző irányelvek hatálya alatt a tagállamok kötelesek voltak-e rendelkezni olyan szervezet fellépéséről, amelynek feladata az olyan gépjárművek által okozott károk károsultjai kárának megtérítése, amelyek vonatkozásában fizetéseképtelen, fizetési kötelezettségeinek teljesítésére alkalmatlan biztosítónál kötöttek biztosítást.

I – Jogi háttér

A – Az uniós jog

2. A tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra és a biztosítási kötelezettség ellenőrzésére vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1972. április 24-i 72/166/EGK tanácsi irányelv³ – az e területen elfogadott első irányelv, amelynek helyébe mára a 2009/103 irányelv lépett – 3. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a] 4. cikk értelmében minden tagállam időben megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy a saját területén nyilvántartásba vett gépjárművek rendelkezzenek [helyesen: rendelkezzenek] gépjármű-felelősségbiztosítással. A fedezett felelősség mértékét és a fedezet feltételeit ezen intézkedések alapján kell meghatározni.”

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A gépjármű-felelősségbiztosításról és a biztosítási kötelezettség ellenőrzéséről szóló, 2009. szeptember 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 263., 11. o.).

3 — HL L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 6. fejezet, 1. kötet, 10. o.

3. A tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1983. december 30-i 84/5/EGK második tanácsi irányelv⁴ (a továbbiakban: második irányelv), amelynek a helyébe mára szintén a 2009/103 irányelv lépett, folytatta az említett területen folyó harmonizációt.

4. A 84/5 irányelv (6) preambulumbekzdésében az szerepelt, hogy „szükséges rendelkezni egy olyan szerv létrehozásáról, amely garantálja, hogy a balesetet elszenvedő abban az esetben sem marad kártérítés nélkül, ha a balesetet okozó gépjármű nem rendelkezik biztosítással, vagy ha a gépjármű azonosítatlan, mivel fontos biztosítani, hogy az ilyen balesetet elszenvedő személy közvetlenül ehhez a szervhez fordulhasson, anélkül hogy módosításra kerülnének azok a rendelkezések, amelyeket a tagállamok az e szerv által megfizetett kártérítés kiegészítő vagy nem kiegészítő jellegének vonatkozásában, valamint a jogátruházás szabályainak vonatkozásában alkalmaznak”, és „ugyanakkor a tagállamok számára biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy bizonyos korlátozott kizárásokat alkalmazzanak az e szerv általi kifizetések tekintetében, valamint hogy egy azonosítatlan gépjármű által okozott anyagi kár megtérítését korlátozhatják vagy kizárhatják a visszaélések veszélyére való tekintettel”.

5. A 84/5 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése pontosította, hogy „[a] 72/166/EGK irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében említett biztosítás kötelezően mind az anyagi kárt, mind pedig a személyi sérülést fedezi”.

6. A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése úgy rendelkezett, hogy „[v]alamennyi tagállam létrehoz vagy felhatalmaz egy szervet, amelynek a feladata az, hogy kártérítést biztosítson, legalább annak a biztosítási kötelezettségnek az erejéig, amely egy azonosítatlan gépjármű vagy az (1) bekezdésben meghatározott biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű által okozott anyagi kár vagy személyi sérülés esetén áll fenn. Ez a rendelkezés nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, amelynek értelmében eldönthetik, hogy az e szerv által biztosított kártérítést kiegészítő vagy nem kiegészítő jellegűnek tekintik, illetve amelynek értelmében rendelkezhetnek a kárigények rendezésének megosztásáról a szerv, a balesetben felelős személy vagy személyek, valamint egyéb olyan biztosítók vagy társadalombiztosítási szervek között, amelyek ugyanannak a balesetnek a vonatkozásában kötelesek kártérítést biztosítani a balesetet elszenvedő részére.”

7. A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének harmadik albekezdése kimondta, hogy „[u]gyanakkor a tagállamok kizárhatják a kártérítés e szerv általi kifizetését azon személyek vonatkozásában, akik saját akaratukból szálltak be a gépjárműbe, amely a kárt vagy a sérülést okozta, amennyiben a szerv bizonyítani tudja, hogy tudomásuk volt arról, hogy a gépjármű nem volt biztosítva.”

8. A gépjárműhasználattal kapcsolatos polgári jogi felelősség biztosítására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1990. május 14-i 90/232/EGK tanácsi irányelv⁵ (a továbbiakban: harmadik irányelv) - amelynek helyébe a 2009/103 irányelv lépett - 2. cikke kimondta, hogy „[a] tagállamok minden szükséges lépést megtesznek annak biztosítására, hogy a gépjárművek használatával kapcsolatos kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződések [...] fedezetet nyújtsanak egyszeri díjfizetés alapján a Közösség teljes területére [...]”.

9. A 90/232 irányelv 3. cikke úgy rendelkezett, hogy a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdése első albekezdésének szövege az alábbi új mondattal egészül ki:

„A tagállamok azonban nem engedhetik meg a szervezet számára, hogy a kártérítés kifizetését attól tegye függővé, hogy a károsult bármely módon igazolja, hogy a felelős személy nem képes kártérítést fizetni, vagy azt megtagadja.”

4 — HL L 8., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 3. o.

5 — HL L 129., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 249. o.

B – A nemzeti jog

10. A gépjármű üzemeltetőjének kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 190/2004 Korm. rendelet) 14. és 15. §-a szerint a Kártalanítási Számlát (a Magyar Biztosítók Szövetségének kártalanítási számláját) Kezelő MABISZ GKI csak akkor köteles helytállni a károkozó helyett a baleset károsultjának káráért, ha az előbbi a baleset időpontjában nem rendelkezett kötelező felelősségbiztosítással, ha a balesetet okozó gépjármű üzemeltetője ismeretlen, vagy ha a kárt forgalomba nem helyezett vagy a forgalomból kivont gépjárművel okozták.

11. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (a továbbiakban: gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény), amely 2010. január 1-jén lépett hatályba, a fent említett kormányrendeletet hatályon kívül helyezte.

12. A gépjárműbiztosításról szóló törvény 3. §-ának 21. pontja úgy határozza meg a Kártalanítási Alapot, mint amely „biztosítók által létrehozott és finanszírozott pénzalap, mely azon biztosítónál a károkozás időpontjában biztosítási fedezettel rendelkező üzemben tartó gépjárművével okozott károk megtérítését fedezi, mellyel szemben a [...] felszámolási eljárás megindult”.

13. A gépjárműbiztosításról szóló törvény 29. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy „[a] Kártalanítási Alap fedezi a károsultnak a felszámolás alatt álló biztosítóval szemben fennálló követelését a biztosítási szerződésben, valamint e törvényben a kárigények érvényesítésével kapcsolatos rendelkezések figyelembevételével.”

II – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

14. A MÁV Általános Biztosító Egyesület (a továbbiakban: MÁV, vagy az alapügyben szóban forgó biztosító) egyesületi formában, haszonszerzési cél nélkül működő biztosító volt, amely tagjainak alacsony díj ellenében nyújtotta szolgáltatásait, azzal a különös jellemzővel, hogy az e biztosítónál biztosítottakat egyesületi tagként kötelezettségek is terhelték. Az alapügyben szóban forgó biztosító vagyona – többek között büncselekmények folytán – elenyészett, és az említett biztosító fizetéseképtelenné vált. Mivel a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által 2003 és 2008 között tett 15 felszólítás ellenére a törvényes működés nem volt helyreállítható, az említett hatóság a MÁV-nak adott engedélyét 2008. augusztus 15-i hatállyal visszavonta.

15. Az ügy irataiból kitűnik, hogy 2006. és 2008. között az alapeljárás felperesei: Csonka Gábor, Isztlai Tibor, Juhász Dávid, Kiss János és Szontág Csaba gépjárműjükkel károkat okoztak különböző személyeknek. Mindannyian az időközben fizetéseképtelenné vált MÁV-val kötöttek gépjármű-felelősségbiztosítást.

16. Jóllehet a magyar jog 2010. január 1-je óta védelmet nyújt a valamely fizetéseképtelenné vált biztosító ügyfelei által okozott balesetek károsultjai részére, ez a helyzet nem állt fenn akkor, amikor az alapeljárás felpereseinek részvételével megvalósuló balesetek bekövetkeztek. Ebből következik, hogy az utóbbiaknak az általuk okozott kárért biztosítójuk helyett saját személyükben és saját vagyonukkal kell helytállniuk.⁶

6 – A Magyar Kormány rámutatott, hogy egyrészt a MÁV által megtérítendő, személyi sérülésekért járó kártérítést már teljes mértékben megfizették, másrészt pedig az alapeljárás felperesei - kizárólag saját kezdeményezésükre - részben megtérítették az általuk okozott károkat a károsultak részére.

17. Mivel az alapeljárás felperesei úgy vélik, hogy a magyar állam - azzal, hogy 2010. január 1-jét megelőzően nem tette meg a szükséges intézkedéseket olyan szervezet fellépése érdekében, amelynek feladata a kártalanítás abban az esetben, ha a gépjárművel okozott kárért felelős személyek biztosítója fizetéseképtelen – megsértette az uniós jogból és különösen a 72/166 irányelv 3. cikkéből eredő kötelezettségeit, keresetet terjesztettek elő a kérdést előterjesztő bíróság előtt az állam felelősségének megállapítása és kártérítés megítélése iránt.

18. E körülmények között a Fővárosi Bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a Bíróság Hivatalához 2011. augusztus 1-jén érkezett, előzetes döntéshozatalra utaló határozatában az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A Magyar Állam a felperesek károkozó magatartása idején végrehajtotta-e a 72/166/EGK irányelvet, különös figyelemmel annak 3. cikkében foglalt kötelezettségekre, ezáltal az irányelv közvetlen hatálya megállapítható-e a felperesek vonatkozásában?

2) A hatályos [uniós] jog értelmében az a magánszemély, akit jogsérelem ért amiatt, hogy az állam nem hajtott végre a 72/166/EGK irányelvet, követelheti-e oly módon ettől az államtól, hogy az tegyen eleget az irányelv rendelkezéseinek, hogy a mulasztó tagállammal szemben közvetlenül hivatkozik az [uniós] jogszabályokra, azon garanciák végett, amelyeket ennek az államnak kellett volna nyújtania?

3) A hatályos [uniós] jog értelmében az a magánszemély, akit a 72/166/EGK irányelv végrehajtásának elmulasztásával összefüggésben jogsérelem ért, kártérítést követelhet-e az államtól, annak mulasztása miatt?

4) A fenti megvalósulása esetén a Magyar Állam kártérítési felelősséggel tartozik-e az okozott károkért, akár a felperesek részére, akár a felperesek által okozott közúti balesetek károsultjai részére?

5) Az állam felelősségre vonható-e abban az esetben, ha hibás jogalkotásával kárt okoz?

6) A 2010. január 1. napjáig hatályos 190/2004. [...] Korm. rendelet összhangban van-e a Tanács 72/1966/EGK irányelvében foglaltakkal, vagy Magyarország elmulasztotta az ezen irányelvben vállalt kötelezettségek implementálását a magyar jogba?”

III – A Bíróság előtti eljárás

19. A magyar kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett a Bíróság elé, és észrevételeiket a 2012. szeptember 26-án megtartott tárgyaláson szóban is előadták.

IV – Jogi elemzés

20. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések lényegében annak meghatározására irányulnak, hogy egyrészt a tagállamok a 72/166 irányelv hatálya alatt kötelesek voltak-e olyan szervezet fellépéséről rendelkezni, amelynek a feladata az, hogy megtérítse a gépjárművel okozott balesetek károsultjainak kárát abban az esetben, ha a balesetért felelős személy biztosítója fizetéseképtelen, és hogy másrészt adott esetben milyen feltételek mellett kérhetik magánszemélyek a magyar állam felelősségének megállapítását az említett irányelv helytelen átültetése miatt.

21. Előljáróban jelzem, hogy jóllehet a 72/166, a 84/5 és a 90/232 irányelvet a 2009/103 irányelv hatályon kívül helyezte, a károk bekövetkezésének feltételezhető időpontjára tekintettel azok alkotják a jelen ügy vonatkozásában releváns jogi keretet.

A – A „biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű” fogalmának értelmezése

22. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem által felvetett fő jogi probléma abban áll, hogy a 72/166 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében a tagállamok számára előírt kötelezettség magában foglalja-e, hogy a közúti balesetek károsultjainak kártalanítását azon különös esetben biztosító mechanizmusokat hozzanak létre, amikor a kárért felelős személy ténylegesen rendelkezett gépjármű-felelősségbiztosítással, de fizetésképtelen biztosítóval kötött szerződést. Pontosabban annak meghatározását kéri a Bíróságtól, hogy az alapügy tényállására alkalmazandó uniós szabályozás előírja-e a tagállamok részére, hogy ilyen esetben rendelkezzenek a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdése első albekezdésének megfelelően létrehozandó garanciaszervezet fellépéséről.

23. E cikk úgy rendelkezett, hogy egy szervezetet kell létrehozni annak érdekében, hogy kártérítést biztosítson azokért a károkért, amelyeket „[a 84/5 irányelv 1. cikkének] az (1) bekezdés[é]ben meghatározott biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű” okozott. Az alapeljárás felperesei azt állítják, hogy e kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az azon gépjárművek esetére is vonatkozik, amelyek tekintetében valamely később fizetésképtelenné váló biztosítónál kötöttek felelősségbiztosítást. Ebben az értelmezésben az uniós jog előírta Magyarország számára, hogy a 72/166 irányelv 3. cikke értelmében annak érdekében meghozandó szükséges intézkedések egyikeként, hogy a gépjárművek gépjármű-felelősségbiztosítással rendelkezzenek, olyan szervezet fellépéséről rendelkezzen, amelynek feladata ilyen esetben a károsultak kárának megtérítése.

1. Történeti, szó szerinti és teleologikus értelmezés

24. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez annak nemcsak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, valamint annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az említett rendelkezés részét képezi.⁷

25. E tekintetben nyomban pontosítani kell, hogy jóllehet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szövege csak a 72/166 irányelv 3. cikkére hivatkozik, e cikk egy sokkal kiterjedtebb normarendszer részét képezi, amelyet az említett 3. cikk tartalmát fokozatosan gazdagító több irányelv egymást követő elfogadása jellemez.

26. Az ágazatban elsőként a 72/166 irányelv elfogadására került sor. Eredeti célja a gépjárművek és utasaik szabad mozgásának elősegítése a biztosítás határokon történő ellenőrzésének eltörlésével és emellett annak biztosításával, hogy a közlekedő gépjárművek ténylegesen rendelkezzenek biztosítással azon személyek érdekeinek védelme érdekében, akik az e gépjármű által okozott balesetből kifolyólag kárt szenvedhetnek.⁸ E célból közösségi szinten bevezette a biztosítási kötelezettséget oly módon, hogy a Közösség valamely tagállamában nyilvántartásba vett valamennyi gépjárműnek biztosítással kellett rendelkeznie. Pontosán ez a lényege a 72/166 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének, amelynek a megfogalmazása igen általános, és amely – emlékeztetnek rá – annak előírására szorítkozik, hogy „minden tagállam időben megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy a saját területén nyilvántartásba vett gépjárművek rendelkeznek [helyesen: rendelkezzenek] gépjármű-felelősségbiztosítással”⁹. E cikk tehát a szövegéből következően kizárólag arra irányult, hogy a tagállamokat arra kényszerítse, hogy belső jogrendjükben bevezessék a gépjárműbiztosítás általános kötelezettségét, azaz érvék el, hogy valamennyi gépjárműtulajdonos vagy gépjármű-üzembentartó a gépjárműre vonatkozó polgári jogi felelősségét szerződéses úton valamely biztosítóra ruházza át.

7 — Lásd a bőséges ítélkezési gyakorlatból a C-433/08. sz. Yaesu Europe ügyben 2009. december 3-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-11487. o.) 24. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

8 — Lásd a 72/166 irányelv (2) és (3) preambulumbekzdését.

9 — A Magyar Kormány nem vitatott álláspontja szerint a szöveg magyar nyelvű változata pontosabban úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak meg kell tenniük minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy a gépjárművek *rendelkezzenek* felelősségbiztosítással.

27. A 72/166 irányelv 3. cikkét azonban a későbbi irányelvekben, és különösen a 84/5 irányelvben megjelenő pontosításokra tekintettel kell értelmezni a tagállamokra abban az esetben nehezedő kötelezettségek meghatározása érdekében, amikor azt kívánják meg tőlük, hogy tegyenek meg *minden szükséges intézkedést* annak érdekében, hogy a saját területükön nyilvántartásba vett gépjárművek rendelkezzenek felelősségbiztosítással.

28. Az uniós jogalkotó ugyanis a jogszabályok közelítésére irányuló tevékenysége keretében - amely közelítés ellenkező rendelkezés hiányában a minimumra korlátozódik, és fokozatosan valósulhat meg -, többször is meghatározta és pontosította¹⁰ a gépjárművek felelősségbiztosításának általános rendszerét. A jogalkotó folyamatosan emlékeztet a károsultak helyzetének fontosságára. A 84/5 irányelv célja ennek megfelelően annak biztosítása volt valamely szervezet fellépése útján, hogy a „balesetet elszenvedő abban az esetben sem marad[jon] kártérítés nélkül, ha a balesetet okozó gépjármű nem rendelkezik biztosítással, vagy ha a gépjármű azonosíthatatlan”.¹¹ E szervezet fellépését – mivel két esetre korlátozódott – nem tekintették automatikusnak, és a jogalkotó bizonyos mértékben arra törekedett – miközben a károsultak védelmének célját követte -, hogy korlátozza azon pénzügyi terhet, amelyet e szervezet fellépése jelenthet,¹² jóllehet meghagyta a tagállamok azon lehetőségét, hogy előnyösebb intézkedéseket hozzanak különösen az említett szervezet fellépésének feltételei tekintetében.¹³

29. Ebből következik, hogy jóllehet a 84/5 irányelv 1. cikkének köszönhetően levonható az a következtetés, hogy a 72/166 irányelv 3. cikkében említett szükséges intézkedések közé tartozik azon szervezet létrehozása, amely „kötelezően mind az anyagi kárt, mind pedig a személyi sérülést fedezi”¹⁴, e szervezet fellépése kifejezetten azon károkra korlátozódik, amelyeket „azonosíthatatlan gépjármű vagy az (1) bekezdésben meghatározott biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű [...] okozott”,¹⁵ és mindez nem érinti a tagállamok arra vonatkozó döntésének jogát, hogy „az e szerv által biztosított kártérítést kiegészítő vagy nem kiegészítő jellegűnek tekint[sék]”.¹⁶

30. A 84/5 irányelv előkészítő anyagait is érdekes megvizsgálni. Ezen anyagokból bizonyos mértékben kitűnik a jogalkotó arra vonatkozó szándéka, hogy a 84/5 irányelv 1. cikkének (4) bekezdése alapján létrehozandó szervezet fellépésének kötelező eseteit korlátozza, és a „biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű” fogalmának szigorú értelmezését fogadja el. A 84/5 irányelv kezdeti javaslata ugyanis azt irányozta elő, hogy a „nem biztosított” gépjármű¹⁷ fogalmába az olyan károkat előidéző gépjármű tartozzon, amelyek esetében a törvény vagy érvényes szerződési feltétel alapján a biztosító megtagadhatja a kártérítés kifizetését, de e javaslat végül nem került elfogadásra.

10 — Lásd a 84/5 irányelv 1. cikkét.

11 — Lásd a 84/5 irányelv (6) preambulumbekendését.

12 — Lásd a 84/5 irányelv (8) preambulumbekendését.

13 — A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének hatodik albekezdése.

14 — A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése.

15 — A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdése első albekezdésének angol nyelvi változata szerint ez „vehicle for which the insurance obligation provided for in paragraph 1 has not been satisfied”, az olasz nyelvi változat alapján „un veicolo [...] per il quale non vi é sato adempimento dell'obbligo di assicurazione conformemente al paragrafo 1”, a spanyol nyelvi változatban „un vehículo [...] por el cual no haya sido satisfecha la obligación de aseguramiento mencionada en el apartado 1” szerepel. A német nyelvi változat határozottan eltér, mivel nem biztosított gépjárművekre hivatkozik („Jeder Mitgliedstaat schafft eine Stelle oder erkennt eine Stelle an, die für Sach- oder Personenschäden, welche durch ein nicht ermitteltes oder nicht im Sinne des Absatzes 1 versichertes Fahrzeug verursacht worden sind, zumindest in den Grenzen der Versicherungspflicht Ersatz zu leisten hat”).

16 — A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése.

17 — Lásd a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló második tanácsi irányelvjavaslat 2. cikkét (HL 1980. C 214., 10. o.)

31. A javaslat szövege és a 84/5 irányelv végleges szövege között végbemenő jelentős változásból két következtetést lehet levonni. Először is valóban úgy tűnik, hogy a jogalkotó szándéka szerint a biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű¹⁸ megegyezik a nem biztosított gépjárművel¹⁹, amit egyébiránt a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdése ötödik albekezdésének²⁰ megfogalmazása szintén megerősít. Ebből egyértelmű, hogy az uniós jogalkotó tudatosan határolta körül a 84/5 irányelv végleges változatában a létrehozandó szervezet fellépésének eseteit, ahol az azonosítatlan gépjármű esetén kívül csak „az (1) bekezdésben meghatározott biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű” esetét említette, azaz azon gépjárműt, amelyre vonatkozóan nem kötöttek biztosítási szerződést. A jogalkotó 1983-as fellépése jól mutatja, hogy maga sem tekintette a 72/166 irányelv 3. cikkét olyan általános rendelkezésnek, amely a tagállamokat garanciamechanizmus létrehozására kötelezi.

32. Érdeemes megjegyezni, hogy a jogalkotó nem érte be annak előírásával, hogy a szervnek olyan gépjárművel okozott károk esetében kell eljárnia, amely tekintetében *általában* nem tettek eleget a biztosítási kötelezettségnek, hanem fontosnak tartotta pontosítani, hogy csak azon gépjárművekkel okozott károk esetében kell ennek így lennie, amelyek tekintetében nem tettek eleget a 84/5 irányelv (1) bekezdésében meghatározott biztosítási kötelezettségnek.

33. Mindez az alábbiakkal magyarázható. Mivel ugyanis a 72/166 irányelv 3. cikkének értelmében – amelyre a 84/5 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése hivatkozik – a tagállamok kötelesek voltak arra, hogy „megte[gyék] a szükséges intézkedéseket, hogy a saját terület[ükö]n nyilvántartásba vett gépjárművek rendelkez[ze]nek gépjármű-felelősségbiztosítással”, azon egyszerű körülményben, hogy valamely nem biztosított gépjármű bármilyen kárt okozhatott, a tagállam annak biztosítására irányuló feladatának meghiúsulása nyilvánult meg, hogy minden gépjármű rendelkezzen biztosítással.²¹ Bár kétségtelenül nagyon közvetett módon, de úgy tekinthető, hogy ilyen esetben a tagállam mulasztást követett el, és részben vállalja a felelősséget azért a helyzetért, amelybe a biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjárművel okozott károk elszenvedője került. E tagállami mulasztás tehát igazolta tette a károsult kárának megtérítésére kötelezett szervezet fellépését.

34. Teljesen eltérő az a helyzet, amikor a kárért felelős személy ténylegesen biztosítást kötött egy fizetéképtelen biztosítóval. A jelen ügy tulajdonképpen láthatóvá teszi azt az alapvető különbséget, ami egyrészt a gépjármű-felelősségbiztosításnak az Unió szintjén fokozatosan harmonizált általános rendszere, másrészt pedig a felelősségbiztosítás – meglátásom szerint még nagy mértékben kialakítandó – garanciarendszere között fennáll.²²

35. E feltételek mellett a 72/166 irányelv 3. cikkének az alapeljárás felperesei által kívánt irányba mutató értelmezésének támogatása számomra nehézségekbe ütközik. A szöveg egyértelműen azt írja elő a tagállamok számára, hogy „[tegyék meg] a szükséges intézkedéseket, hogy [...] rendelkez[ze]nek gépjármű-felelősségbiztosítással”, és nem azt, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket, hogy

18 — A második irányelvjavaslat 1. cikkének (3) bekezdésében, később a 84/5 irányelv 1. cikkének (4) bekezdésében használt kifejezés.

19 — A második irányelvjavaslat 2. cikkében szereplő kifejezés, amely végül nem került be a 84/5 irányelv végleges változatába.

20 — Ennek értelmében „[a tagállamok] a *nem biztosított* gépjárművel okozott anyagi károk tekintetében engedélyezhetik, hogy a károsultat önrész terhelje” (a dőlt betűs kiemelés tőlem).

21 — Kivéve nyilvánvalóan a 72/166 irányelv 4. cikkében említett különös eseteket, amelyekre az említett irányelv 3. cikke egyébiránt kifejezetten hivatkozik.

22 — E vonatkozásban mind a Magyar Kormány, mind a Bíróság említette a biztosítási garanciarendszerekről szóló, 2010. július 12-i bizottsági fehér könyvet (COM (2010) 370 végleges). A biztosítási garanciarendszereket e fehér könyv úgy határozza meg, mint amelyek „végső fogyasztóvédelmi eszközként működnek arra az esetre, ha a biztosítótársaságok nem tudnák teljesíteni szerződésben vállalt kötelezettségeiket”, és amelyek „védelmet jelentenek annak a kockázatával szemben, hogy az ügyfél a biztosítótársaság fizetéképtelenné válása miatt ne tudja érvényesíteni kárigényét”. A Bizottság rámutat, hogy az Európai Uniót és az Európai Gazdasági Térséget alkotó harminc országból csupán 12 rendelkezik általános biztosítási garanciarendszerrel, és hogy az életbiztosítások körén kívül eső biztosítások 56%-a nem élvez semmilyen védelmet (lásd: a biztosítási garanciarendszerekről szóló fehér könyv, 1. oldal). A Bizottság tehát arra tett javaslatot, hogy „a biztosítási garanciarendszerek által nyújtott védelem szabályozására uniós szinten jöjjön létre egy olyan koherens és jogilag kötelező érvényű keretrendszer, amely az EUMSZ. 288. cikke szerinti [helyesen: EUMSZ 288. cikknek megfelelő] irányelv formájában az összes biztosítottra és kedvezményezettre alkalmazandó.” A Bizottság egyébiránt a tárgyaláson azt állította, hogy még soha nem kezdeményezett tagállami kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárást valamely tagállammal szemben azért, mert valamely garanciaszervezet nem járt el valamely gépjármű-felelősségbiztosítást kötő biztosító fizetéképtelensége esetén.

garantálják a felelősségbiztosítást.²³ A különbség nem csekély, és úgy tűnik számomra, hogy az említett felperesek által javasolt értelmezés túlságosan, szinte a torzításig tágítja az uniós jogalkotó szándékát, jóllehet az utóbbinak a fizetésektelen biztosító esetével kapcsolatos hallgatása inkább a tagállamok azon bizonytalanságát látszik tükrözni, hogy biztosítsanak-e sokkal szélesebb körű jogot a szervezet által nyújtott kártérítésre, figyelembe véve annak pénzügyi következményeit, amely következmények a fent látottak alapján az említett jogalkotót is foglalkoztatták.

36. A 84/5 irányelvet követően az e területet érintő uniós szabályozás változása nem vett eltérő irányt. A 90/232 irányelv elfogadásával az uniós jogalkotó továbbra is azt a célt tűzte maga elé, hogy „a gépjárműbalesetek károsultjai számára összehasonlítható szintű bánásmódot kell biztosítani függetlenül attól, hogy a Közösségen belül a balesetek hol következnek be”.²⁴ Ezzel kifejezetten kiterjesztette a védelmet a gépjárművezetőn kívüli utasok által alkotott személykategóriára,²⁵ és azzal, hogy egy mondatral kiegészítette a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdését, megtiltotta, hogy a tagállamok a szervezet fellépését „attól a feltételtől tegy[ék] függővé, hogy a károsult bármely módon igazolja, hogy a felelős személy nem képes kártérítést fizetni, vagy azt megtagadja”.²⁶ A fizetésektelen biztosítóra vonatkozóan nem található rendelkezés.

37. A jelen ügy szempontjából releváns jogi keretet alkotó különböző irányelvek szövege tehát soha nem említi azt az esetet, amikor a biztosító fizetésektelen. Nem teljesen fölösleges megemlíteni, hogy még a gépjármű-felelősségbiztosításról szóló korábbi irányelvekben szereplő rendelkezések egy szövegbe történő – érdemi módosítás nélküli – átdolgozását és kodifikálását elvégző 2009/103 irányelv szövege sem tartalmaz e tekintetben további pontosítást. Az említett irányelv által követett cél továbbra is az, hogy „garantálja, hogy a balesetet elszenvedő abban az esetben sem marad kártérítés nélkül, ha a balesetet okozó gépjármű nincs biztosítva”,²⁷ miközben meghagyja a tagállamok azon lehetőségét, hogy korlátozott mértékben bizonyos kizárásokat alkalmazzanak az e szervezet általi kifizetések tekintetében.²⁸

38. Míg tehát a 72/166, a 84/5 és a 90/232 irányelv elfogadása idején úgy tűnhetett, hogy a jogalkotó nem látta előre a fizetésektelenség problémáját, ezt a 2009/103 irányelv elfogadásakor már nehezen lehet így tekinteni. Az uniós jogalkotó ugyanis időközben rendkívül változatos területeken számos intézkedést fogadott el, amelyek kifejezetten a szolgáltatásnyújtó fizetésektelenségének kérdését érintik.²⁹ Meg kell állapítani, hogy ezt nem tette meg a gépjármű-felelősségbiztosítás területén.

2. Értelmezés az ítélkezési gyakorlat alapján

39. A történeti, szó szerinti és teleologikus értelmezés alapján általam levont következtetés nem mond ellent a Bíróság által adott, a jelen ügyben felhasználható jogértelmezésnek.

23 — E megállapításnak nem mond ellent a 90/232 irányelv 2. cikkének szövege sem, amely szerint a „tagállamok minden szükséges lépést megtesznek annak biztosítására, hogy a gépjárművek használatával kapcsolatos kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződések [...] ugyanannak az egyszeri díjnak az alapján minden egyes tagállamban biztosítsák a saját jogszabályai alapján megkövetelt fedezetet”, és amely itt is azon feltételekre utal, amelyek mellett a tagállamoknak meg kell szervezniük a kötelező felelősségbiztosítást, de nem rendelkezik kifejezetten arról, hogy a biztosítási szerződéseket *garantálni* kell.

24 — Lásd a 90/232 irányelv (4) preambulumbekzdését.

25 — Lásd a 90/232 irányelv 1. cikkét.

26 — A 90/232 irányelv 3. cikke.

27 — Lásd a 2009/103 irányelv (14) preambulumbekzdését.

28 — Ugyanaz.

29 — A biztosítási vállalkozás fizetőképessége áll az életbiztosítás körén eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1973. július 24-i 73/239/EGK tanácsi irányelv (HL L 228., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 14. o.) középpontjában is, amelynek a gépjármű-felelősségbiztosítási ágazatra történő alkalmazásáról az 1990. november 8-i 90/618/EGK irányelv (HL L 330., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás: 6. fejezet, 1. kötet, 252. o.) rendelkezett. Példának okáért szintén utalok a szervezett utazási formákról szóló 1990. június 13-i 90/314/EGK tanácsi irányelv (HL L 158., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 10. kötet, 132. o.) 7. cikkére, valamint az értékpapír-befektetési szolgáltatásokról szóló, 1993. május 10-i 93/22/EGK tanácsi irányelv (HL L 141., 27. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 43. o.) 10. cikkére.

40. Kétségtelen, hogy a Bíróságnak még nem kellett közvetlenül a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem által felvetett probléma tárgyában határoznia. Mindazonáltal több alkalommal és különböző összefüggésekben értelmezte a gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó kötelezettségről szóló irányelveket. A Bíróság ismételen emlékeztetett arra, hogy „[az uniós] szabályozás arra irányul, hogy egyrészt szabad mozgást biztosítson az általában a Közösség területén található gépjárműveknek és utasaiknak, másrészt függetlenül attól, hogy a Közösségen belül hol történt a baleset, hasonló elbánást biztosítson az ilyen gépjárművek által okozott balesetek károsultjainak”,³⁰ így fogalmazva újra a 72/166 irányelv preambulumát. Közelebbről úgy értelmezte az említett irányelv 3. cikkét, hogy az „kötelezővé teszi a tagállamok számára annak garantálását, hogy a rendszerint a területükön üzemben tartott járművekre vonatkozó felelősség biztosítással fedezve legyen, illetve [...] többek között meghatározza azon kártípusokat és harmadik fél károsultakat, amelyekre és akikre a biztosításnak ki kell terjednie”.³¹

41. A Bíróság az Evans-ügyben hozott ítéletben³² felvázolta a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének kezdeti értelmezését annak állításával, hogy valamely elégtelenül biztosított gépjármű³³ esetében „még ha a baleset károsultja azonosítani is tudja az alperest a bírósági eljárás megindítása céljából, igen gyakran fennáll a kockázat, hogy az ilyen kereset eredménytelen marad, mivel az alperes nem rendelkezik az őt kötelező ítélet végrehajtásához szükséges pénzügyi forrásokkal”,³⁴ és az ilyen jellegű helyzetek megoldása érdekében rendelkezett a 84/5 irányelv valamely szervezet létrehozásáról. Mivel azonban az akkori alapügy egy azonosítatlan gépjármű által okozott kár megtérítésének feltételeire vonatkozott, a Bíróság nem terjesztette ki vizsgálatát a „biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő” gépjármű esetére.

42. A fent hivatkozott Churchill Insurance Company és Evans ügyben hozott ítéletig kellett várni ahhoz, hogy a Bíróság újabb elemmel gazdagítsa e fogalom értelmezését. Ennek keretében a Bíróság az említett ítélet sajátos összefüggéseire utalva rámutatott arra, hogy „az a helyzet, amelyben a kárt okozó gépjárművet olyan személy vezette, aki e tekintetben nem volt biztosított, [jóllehet e gépjármű vezetése tekintetében más vezető rendelkezett biztosítással], és a második irányelv 1. cikke (4) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő helyzet, amelyben a balesetet okozó gépjármű *nem szerepelt semmiféle biztosítási szerződésben*, nem hasonlók, és nem is összehasonlíthatók”.³⁵ Azt is megállapította, hogy „a nemzeti szerv végső megoldásként kidolgozott beavatkozása” kizárólag két eset tekintetében került előírásra,³⁶ és megerősítette, hogy „a károsultaknak [...] [az] uniós szabályozás által nyújtott védelme általános célkitűzése ellenére az uniós jogalkotó lehetővé tette a tagállamok számára, hogy bizonyos korlátozott esetekben kizárják e szerv beavatkozását”.³⁷

3. Befejező észrevételek

43. A fenti elemzés egészéből az következik, hogy semmilyen kifejezett szöveges utalás nem teszi lehetővé annak kimondását, hogy a szervezet köteles eljárni abban az esetben, ha a felelős személy biztosítója fizetéképtelen. Jóllehet a szövegek és azok változásainak elemzése valóban a károsultak védelmére irányuló állandó törekvéstről tanúskodik, az is nyilvánvalóvá válik belőle, hogy ezen

30 — A C-442/10. sz., Churchill Insurance Company és Evans ügyben 2011. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 2011., I-12639. o.) 27. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

31 — Ugyanott, 28. pont.

32 — A C-63/01. sz. ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14447. o.).

33 — Ezt a kifejezést a Bíróság az említett ítélet összefüggésében érdekes módon a 84/5 irányelv 1. cikkének (4) bekezdésében használt „az (1) bekezdésben meghatározott biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű” kifejezés szinonimájának tekintette (lásd a fent hivatkozott Evans-ügyben hozott ítélet 20. pontját).

34 — A fent hivatkozott Evans-ügyben hozott ítélet 23. pontja.

35 — A fent hivatkozott Churchill Insurance Company és Evans ügyben hozott ítélet 40. pontja. A dőltbetűs kiemelés tőlem. A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdése harmadik albekezdésének szövegéhez lásd a jelen indítvány 7. pontját.

36 — A fent hivatkozott Churchill Insurance Company és Evans ügyben hozott ítélet 41. pontja.

37 — Ugyanott, 42. pont.

igyekezetet rendszeresen az olyan szervezet eljárásával együtt járó pénzügyi teherrel szemben kell mérlegelni, mint amelyről a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése rendelkezik, így az említett szervezet még jelenleg is csak két konkrét esetben köteles eljárni, és a tagállamoknak lehetőségük van ezen eljárás korlátozására.

44. Végző soron hangsúlyozni kívánom azt a jelentős különbséget is, amely álláspontom szerint fennáll azon gépjármű között, amely tekintetében a 72/166 irányelv 3. cikkében leírtak szerint nem tettek eleget a biztosítási kötelezettségnek, és azon gépjármű között, amelyre fizetésektelen biztosítónál kötöttek biztosítást. Az a gépjármű ugyanis, amely tekintetében nem tettek eleget a biztosítási kötelezettségnek, nem biztosított gépjármű. A fizetésektelen biztosítónál biztosított gépjármű esetében ténylegesen eleget tettek a gépjárművek kötelező felelősségbiztosítására vonatkozó kötelezettségnek. A kockázat fedezete valós, de a kár megtérítését a biztosító pénzügyi helyzete akadályozza.

45. Ezen alapvető különbség az alábbiak szerint szemléltethető.

46. Az első esetben – amikor nincs biztosítási szerződés – a károsult és a felelős személy közötti jogviszony kétoldalú és közvetlen. E különös helyzetben az uniós jogalkotó kifejezetten rendelkezett a szervezet eljárásáról a károsult kárának megtérítése érdekében különösen azért, mert ez az eset két „gyenge” felet állít szembe egymással.

47. A második esetben – amikor fizetésektelen biztosítóval kötnek biztosítást – a jogviszony háromoldalúvá válik, és a felelős személyen és a károsulton kívül olyan hivatásos fél jelenik meg, akinek a tevékenységére ráadásul összetettebb jogi szabályozás vonatkozik, amely többek között a prudenciális szabályozás alkalmazásával jár. Nem kizárt tehát, hogy a kártérítés egyéb különös útjai nyílnak meg,³⁸ amelyek így a szervezet eljárását kevésbé teszik szükségessé.

48. Végül, az uniós szabályozás ilyen értelmezése – emlékeztetek rá – nem érinti a tagállamok részére elismert azon lehetőséget, hogy a károsultak számára kedvezőbb intézkedéseket hajtsanak végre. Márpedig ahogyan arra a magyar kormány rámutatott, a magyar alkotmánybíróság 2011. november 8-án határozatot hozott,³⁹ amelyben úgy ítélte meg, hogy a magyar jogalkotó nem teremtette meg az egyesületi formában működő biztosítók – így az ilyen formában létrehozott MÁV – megfelelő működéséhez szükséges biztosítékokat, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést követelt el azzal, hogy nem fogadta el azon intézkedéseket, amelyek alkalmasak az olyan biztosítóval kötött kötelező gépjármű-felelősségbiztosításon alapuló jogok érvényesítésének biztosítására, amely ellen 2010. január 1-jét megelőzően indult felszámolási eljárás.

49. A fenti indokok összessége alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előterjesztett kérdésre azt a választ adja, hogy a 72/166 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésével és a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely úgy rendelkezik, hogy a 84/5 irányelv 1. cikkének (4) bekezdése alapján nemzeti szinten létrehozott szervezet nem köteles eljárni az olyan gépjármű által okozott károk esetében, amelyekre vonatkozóan fizetésektelen biztosítónál kötöttek biztosítási szerződést.

B – A hatodik kérdéstről

50. A kérdést előterjesztő bíróság azt kéri a Bíróságtól, hogy foglaljon állást abban a kérdésben, hogy a 190/2004. Korm. rendelet összeegyeztethető-e a 72/166 irányelv rendelkezéseivel.

38 — A magyar kormány az írásbeli észrevételeiben és a tárgyaláson többek között arra hivatkozott, hogy a fizetésektelen biztosítóval szembeni követelések a felszámolási eljárás során részben behajthatók.

39 — A 83/2001. (XI.10.) AB határozat.

51. Itt fel kell idézni a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatát, amelynek értelmében a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárásban nem dönthet a nemzeti jog rendelkezéseinek az uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről, mivel a Bíróság vizsgálata az uniós jogi rendelkezések olyan értelmezésére korlátozódik, amely a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos lehet, és végső soron az utóbbi feladata, hogy az alapügy eldöntése érdekében értékelje a nemzeti intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségét.⁴⁰

C – A közvetlen hatály és az államnak az irányelv helytelen átültetéséért való felelőssége feltételeinek kérdéséről

52. Tekintettel azon értelmezésre, amelynek elfogadását a Bíróságnak javaslom, úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által a közvetlen hatály elismerése és a magyar államnak a 72/166 irányelv helytelen átültetéséért való felelősségre vonásának feltételei kapcsán előterjesztett kérdéseire nem kell választ adni. E kérdéseket tehát pusztán másodlagos jelleggel tekintem át röviden.

53. Előjáróban az azon szervezet létrehozására vonatkozó kötelezettséget illetően, amelynek feladata, hogy megtérítse az azon gépjárművek által okozott károkat, amelyek tekintetében nem tettek eleget a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdéséből következő biztosítási kötelezettségnek, úgy vélem, hogy a közvetlen hatályra és a magyar állam esetleges felelősségre vonására vonatkozóan a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdéseket úgy kell tekinteni, mint amelyek a 84/5 irányelvre vonatkoznak.

54. Ezenkívül hasznos lehet emlékeztetni arra, hogy valamely irányelv egyik rendelkezése közvetlen hatályának kérdése elkülönül azon feltételek kérdésétől, amelyek mellett valamely tagállam az uniós jog megsértéséért a nemzeti bíróságok előtt felelősségre vonható.⁴¹

55. Egyrészt tehát arról van szó, hogy egy meghatározott jogvita keretében a magánszemélyek hivatkozhatnak-e az állammal szemben⁴² azon irányelv rendelkezésére, amelynek átültetésére nem, vagy helytelenül került sor, adott esetben annak érdekében, hogy megghiúsítsák valamely azzal ellentétes nemzeti rendelkezés alkalmazását, és az utóbbi helyett az előbbit alkalmazzák. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy valamely irányelv rendelkezése akkor rendelkezik közvetlen hatállyal, ha „tartalmát tekintve feltétel nélküli és kellően pontos.”⁴³ A kérdés tehát az, hogy a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése kellőképpen lehetővé teszi-e a benne meghatározott kötelezettség kedvezményezettjeinek és a létrehozandó szervezet feladatkörének azonosítását. Az említett cikk közvetlenül utal a 72/166 irányelv 3. cikkére, amely a maga részéről bizonyos mérlegelési hatáskört biztosít a tagállamok részére a kötelező biztosítás rendszere megszervezésének módját illetően; e mérlegelési hatáskör azonban csak eljárási vagy szervezési jellegű,⁴⁴ és nem érinti sem magát a kötelező biztosítás lényegét, sem pedig a szervezet kötelező eljárásának eseteit.⁴⁵ E hivatkozás tehát önmagában nem akadályozza a szóban forgó rendelkezés közvetlen hatálya elismerését.

40 – A C-368/09. sz. Pannon Gép Centrum ügyben 2010. július 15-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-7467. o.) 28. és 29. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

41 – Szükség esetére megjegyzem, hogy azon körülmény meghatározása, miszerint a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése közvetlen hatállyal rendelkezőnek tekinthető-e, nem érinti azt a kérdést, hogy az alapeljárás felperesei jogosultak-e hivatkozni rá a kérdést előterjesztő bíróság előtt.

42 – A C-365/05. sz. Farrell-ügyben 2007. április 19-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-3067. o.) 40. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

43 – Ugyanott, 37. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

44 – Ezzel egybecsengő értékelésért lásd Stix-Hackl főtanácsnoknak a fent hivatkozott Farrell-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben előterjesztett indítványának 64. pontját.

45 – Ugyanez érvényes a tagállamoknak meghagyott azon lehetőségre, hogy kiegészítő jellegűvé tegyék a szervezet fellépését, vagy a szervezet és a biztosítók közötti jogátruházást rendezzék: a tagállamok mérlegelési jogkörében hagyott fenti két témakör nem gyengíti az azon szervezet létrehozására vonatkozó határozott kötelezettséget, amelynek feladata az uniós jogalkotó által meghatározott esetekben a károk megtérítése.

56. Ezenkívül, mivel az okozott károk megtérítéséről van szó, a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése éppen e károk elszenvedői jogainak biztosítására irányul, akik ezért úgy tűnnek fel, mint az említett cikk kedvezményezettjei. A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének második albekezdése ezt egyébiránt annak kifejezett kimondásával erősíti meg, hogy „[a] balesetet elszenvedő személy [...] közvetlenül a szervhez fordulhat, amely [...] köteles indokolással ellátott választ adni számára bármely kártérítés kifizetésének vonatkozásában”.

57. E feltételek mellett a 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdése első albekezdésének közvetlen hatálya elismerhető.

58. Másrésztől a magyar állam felelősségét illetően az a kérdés merül fel, hogy a tagállam mulasztása vagy helytelen cselekvése jogot adhat-e kártérítésre a nemzeti bíróságok előtt azon magánszemélyek javára, akik ily módon elestek a számukra az irányelv által biztosított jogaik élvezetétől.

59. A kialakult ítélkezési gyakorlat szerint azon elv, amely szerint valamely tagállam felelős az uniós jog neki felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért, szerves része a Szerződés rendszerének.⁴⁶

60. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem olyan nemzeti ítélkezési gyakorlatot látszik bemutatni, amely szerint magánszemélyek kártérítési perekben sikeresen nem hivatkozhatnak a jogalkotó mulasztására, amennyiben a károk bekövetkezte a jogalkotásra, illetőleg annak elmulasztására vezethető vissza.⁴⁷ Emlékeztetni kell tehát arra, hogy az állam felelőssége az uniós jog neki felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért „érvényes [az uniós] jog tagállam általi bármilyen megsértésére, függetlenül attól, hogy az állam melyik szerve felelős a cselekményért vagy mulasztásért. [...] Az a körülmény, hogy a nemzeti szabályok szerint a felrótt jogsértés a nemzeti jogalkotónak tudható be, nem kérdőjelezheti meg [az uniós] jogra hivatkozó magánszemélyek jogvédelmével kapcsolatos követelményeket, így jelen esetben azt, hogy a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthessék a kötelezettségzegéssel okozott károk megtérítéséhez való jogot.”⁴⁸

61. Azon feltételeket illetően, amelyek teljesülése esetén valamely tagállam köteles a magánszemélyeknek az uniós jog megsértésével okozott, e tagállamnak felróható kár megtérítésére, az ítélkezési gyakorlat három ilyen feltételt állapított meg, „nevezetesen: a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, a jogsértés kellően súlyos, és közvetlen ok-okozati kapcsolat áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között”.⁴⁹

62. A 84/5 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése feljogosítja a magánszemélyeket arra, hogy az ott kifejezetten meghatározott két esetben a szervezet fellépését igényeljék.

63. Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a 84/5 irányelvnek a magyar állam általi helytelen átültetése olyan kárt okozott-e az alapeljárás felperesei számára, amely közvetlenül kapcsolódik az uniós jogszabály megsértéséhez. A kérdést előterjesztő bíróságnak elemzésében különösen figyelembe kell vennie, hogy az alapeljárás felperesei nem károsultak, hanem károkozók, és meg kell vizsgálnia a kár eredetét, amely akár a biztosító család magatartásában is fellelhető lehet. Tisztáznia kell azt a kérdést is, hogy az alapeljárás felperesei ténylegesen kötelesek-e a nemzeti jog alapján saját vagyonukból megtéríteni az általuk okozott azon károkat, amelyeket a biztosítójuk a fizetéseképtelensége okán nem volt képes megtéríteni.

46 — A fent hivatkozott Evans-ügyben hozott ítélet 82. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

47 — Lásd az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 3. oldalát.

48 — A C-46/93. és C-48/93. sz., Brasserie du pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-1029. o.) 32. és 35. pontja.

49 — A fent hivatkozott Evans-ügyben hozott ítélet 83. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

64. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy kár következett be, azt is meg kell állapítania, hogy az említett jogsértés az uniós jognak a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett kellően súlyos megsértésének minősül-e.⁵⁰ Ennek érdekében figyelembe kell vennie a helyzetet meghatározó körülményeket, közöttük is azt, „hogy a megsértett szabály milyen mértékben egyértelmű, illetve pontos; az elkövetett mulasztás, illetve az okozott kár szándékos-e, vagy gondatlan; az esetleges jogban való tévedés kimenthető-e, vagy sem; és a közösségi intézmény által tanúsított magatartás hozzájárulhatott-e [az uniós] joggal ellentétes nemzeti intézkedés vagy gyakorlat elfogadásához, illetve fenntartásához.”⁵¹

65. Végül az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének tiszteletben tartása mellett a kártalanítás formáját az egyes tagállamok belső jogrendje határozza meg, feltéve hogy az megfelelő és hatékony.⁵² A Bíróság arra is rámutatott, hogy a megtéríthető károk meghatározása érdekében a nemzeti bíróság vizsgálhatja, hogy a károsult személy elvárható gondossággal járt-e el a kár elhárítása vagy enyhítése érdekében.⁵³ Ezen értékelési szempont hasznos lehet a kérdést előterjesztő bíróság számára, tekintettel az alapeljárásban szóban forgó biztosító különös formájára és a biztosítottaknak a biztosító vezetésében betöltött szerepére.

V – Véggkövetkeztetések

66. A fenti indokok összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Fővárosi Bíróság által előterjesztett kérdésekre az alábbi választ adja:

- „1. A tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra és a biztosítási kötelezettség ellenőrzésére vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1972. április 24-i 72/166/EGK tanácsi irányelv 3. cikkének (1) bekezdését és a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1983. december 30-i 84/5 tanácsi irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely úgy rendelkezik, hogy a 84/5 irányelv 1. cikkének (4) bekezdése alapján nemzeti szinten létrehozott szervezet nem köteles eljárni az olyan gépjármű által okozott károk esetében, amelyre vonatkozóan fizetéképtelen biztosítónál kötöttek biztosítási szerződést.
- 2) A Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárásban nem dönthet a nemzeti jog rendelkezéseinek az uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről, mivel a Bíróság vizsgálata az uniós jogi rendelkezések olyan értelmezésére korlátozódik, amely a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos lehet, és végső soron az utóbbi feladata, hogy az alapügy eldöntése érdekében értékelje a nemzeti intézkedések uniós joggal való összeegyeztethetőségét.”

50 — Ugyanott, 87. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

51 — Ugyanott, 86. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

52 — A fent hivatkozott Brasserie du pêcheur és Factortame egyesített ügyekben hozott ítélet 82. és 83. pontja.

53 — Ugyanott, 84. és 85. pont.