Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 23. ožujka 2017.[1]

Predmet C-587/15

Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras
protiv
Gintarasa Dockevičiusa
Jurgite Dockevičienė

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Vrhovni sud, Litva))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Osiguranje od građanskopravne odgovornosti za upotrebu motornih vozila – Nezgoda između vozila koja se uobičajeno nalaze u različitim državama članicama – Povrat naknade štete koju je platio nacionalni ured za osiguranje – Regresna tužba protiv osoba odgovornih za nezgodu – Postupovna jamstva“

I. Uvod

1. U srpnju 2006. u Njemačkoj je došlo do sudara dvaju automobila: automobila registriranog u Litvi i taksija registriranog u Njemačkoj. Oba su vozača novčano kažnjena za nezgodu. Litavski automobil nije bio osiguran. Njemački vozač podnio je tužbu za naknadu štete protiv njemačkog ureda za osiguranje motornih vozila. Međutim, budući da njemački sudovi nisu donijeli konačnu odluku o odnosnom predmetu, stranke su naposljetku sklopile nagodbu. Njemački ured je na temelju te nagodbe njemačkom vozaču platio određeni novčani iznos. Potom je od litavskog ureda za osiguranje motornih vozila dobio povrat tog iznosa. Kasnije je litavski ured pred litavskim sudovima sam tražio povrat tog iznosa, i od vozača i od vlasnice automobila registriranog u Litvi.

2. Pitanja postavljena Sudu u ovom predmetu odnose se, u biti, na pravne učinke gore navedene nagodbe i s njima povezanih prava, osobito postupovnih jamstava, kada se takva nagodba izvršava protiv trećih strana pred nacionalnim sudovima. Kako navodi sud koji je uputio zahtjev, te osobe nisu sudjelovale ni u jednoj fazi sudskog postupka ili pregovora o nagodbi u Njemačkoj.

3. Međutim, prije provedbe takve ocjene potrebno je osvrnuti se na jedno uvodno pitanje: nadležnost Suda. Trenutačni pravni okvir u vezi s osiguranjem motornih vozila u Uniji prilično je složen, a sastoji se od dva sklopa instrumenata: direktivâ o osiguranju motornih vozila i Sustava zelene karte. Čini se da se u ovom predmetu primjenjuje Sustav zelene karte. On je uspostavljen Unutarnjim propisima, instrumentom koji nije sastavila institucija Unije, nego je objavljen kao prilog odluci Komisije. To dovodi do pitanja je li Sud nadležan tumačiti te Unutarnje propise.

1 — Izvorni jezik: engleski

II. Mjerodavno pravo

A. Pravo Unije

1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

4. U članku 47. Povelje predviđena su prava na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. […]”.

2. Direktive o osiguranju motornih vozila

5. Postoji šest direktiva o osiguranju motornih vozila, pri čemu se šestom kodificira prethodnih pet.

6. U članku 2. Prve direktive o osiguranju motornih vozila (u daljnjem tekstu: Prva direktiva OMV) [2] predviđeno je:

„1. Države članice suzdržavaju se od provjere osiguranja od građanskopravne odgovornosti u pogledu vozila koja se uobičajeno nalaze na području druge države članice.

Isto tako, države članice suzdržavaju se od takvih provjera u pogledu vozila koja se uobičajeno nalaze na području treće zemlje i koja na njihovo područje dolaze s područja neke druge države članice. Međutim, države članice mogu vršiti nasumične provjere.

2. U pogledu vozila koja se uobičajeno nalaze na području države članice, odredbe ove Direktive, uz iznimku članaka 3. i 4., primjenjuju se

— nakon što se između šest nacionalnih ureda za osiguranje zaključi sporazum prema kojem svaki nacionalni ured u skladu s odredbama vlastitog nacionalnog prava o obveznom osiguranju jamči likvidaciju šteta u vezi s nezgodama koje se dogode na njezinu području i koje prouzroče vozila koja se uobičajeno nalaze na području druge države članice, bez obzira na to jesu li takva vozila osigurana ili ne;

— od datuma koji odredi Komisija, nakon što se u uskoj suradnji s državama članicama uvjerila da je takav sporazum zaključen;

— tijekom trajanja tog sporazuma.” [neslužbeni prijevod]

7. U skladu s člankom 1. Druge direktive o osiguranju motornih vozila (u daljnjem tekstu: Druga direktiva OMV) [3]:

„[…]

2 — Direktiva Vijeća 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1972., L 103, str. 1.).

3 — Druga direktiva Vijeća 84/5/EEZ od 30. prosinca 1983. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila [neslužbeni prijevod] (SL 1984., L 8, str. 17.).

4. Svaka država članica osniva ili ovlašćuje tijelo sa zadatkom da osigura naknadu štete, barem do granica obveze osiguranja za oštećenje stvari ili tjelesne ozljede prouzročene nepoznatim vozilom ili vozilom za koje obveza osiguranja utvrđena stavkom 1. nije ispunjena.

[…]

5. Žrtva se može u svakom slučaju obratiti izravno tijelu koje je, na temelju podataka koje žrtva dostavi na njegov zahtjev, obvezno dostaviti žrtvi utemeljeni odgovor u vezi s isplatom bilo kakve naknade štete.

[…]

7. Svaka država članica primjenjuje svoje zakone i druge propise na isplatu naknade štete od strane tog tijela, ne dovodeći u pitanje bilo koju drugu praksu koja je povoljnija za žrtvu." [neslužbeni prijevod]

8. Člankom 6. Četvrte direktive o osiguranju motornih vozila (u daljnjem tekstu: Četvrta direktiva OMV)[4] zahtijevala se isplata naknade štete svim osobama koje su pretrpjele ozljedu ili štetu u nezgodi koja se dogodila u državi članici različitoj od one u kojoj su te osobe imale boravište. Bilo je navedeno da osoba koja je oštećena u inozemstvu može naknadu štete dobiti od tijela za naknadu štete države članice u kojoj je ta oštećena osoba imala boravište. Dalje se navodilo da tijelo za naknadu štete može potom tražiti povrat tog plaćenog iznosa od nadležnog tijela za naknadu štete države članice u kojoj je bio poslovni nastan društva za osiguranje koje je izdalo policu. Potonje tijelo tada nasljeđuje prava oštećene osobe protiv osobe koja je prouzročila nezgodu ili njezina društva za osiguranje. Države članice obvezne su priznati tu subrogaciju kako ju je predvidjela bilo koja druga država članica.

9. Direktivom 2009/103 (Konsolidirana direktiva o osiguranju motornih vozila, u daljnjem tekstu: Konsolidirana direktiva OMV) izvršena je kodifikacija[5].

3. Odluka Komisije 2003/564

10. Odluka Komisije 2003/564/EZ[6] sadržava, u prilogu, Unutarnje propise. Članak 3. Unutarnjih propisa odnosi se na obradu odštetnih zahtjeva. U njemu je predviđeno:

„1. Kada ured dobije obavijest o nezgodi koja se dogodila na području zemlje za koju je nadležan, a u kojoj je sudjelovalo vozilo iz neke druge zemlje, on bez čekanja službenog odštetnog zahtjeva počinje istraživati okolnosti nezgode. Što je prije moguće daje obavijest o takvoj nezgodi osiguratelju koji je izdao zelenu kartu ili policu osiguranja ili, ovisno o slučaju, odgovarajućem uredu. Ipak, ako to propusti učiniti, za to ne odgovara.

[…]

4 — Direktiva 2000/26/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. svibnja 2000. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izmjeni direktiva Vijeća 73/239/EEZ i 88/357/EEZ [neslužbeni prijevod] (SL 2000., L 181, str. 65.).

5 — Direktiva 2009/103/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti (SL 2009., L 263, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 114.). Sud koji je uputio zahtjev upućuje na odgovarajuće odredbe Konsolidirane direktive OMV. Međutim, predmetna nezgoda dogodila se prije usvajanja te direktive. U dijelu u kojem se ovaj predmet odnosi na direktive o osiguranju motornih vozila treba ga razmatrati, *ratione temporis*, s obzirom na ranije direktive OMV. Stoga u ovom mišljenju upućujem na odgovarajuće odredbe ranijih direktiva. Međutim, valja dodati da je sadržaj tih odredbi jednak s obzirom na to da je Konsolidiranom direktivom OMV samo izvršena kodifikacija. Vidjeti primjerice presude od 23. siječnja 2014., Petillo (C-371/12, EU:C:2014:26, t. 24.); od 26. ožujka 2015., Litaksa (C-556/13, EU:C:2015:202, t. 4.); i od 15. prosinca 2016., Vieira de Azevedo i dr. (C-558/15, EU:C:2016:957, t. 4.).

6 — Unutarnji propisi Vijeća ureda, usvojeni Sporazumom od 30. svibnja 2002., kako su priloženi Odluci Komisije 2003/564/EZ od 28. srpnja 2003. o primjeni Direktive Vijeća 72/166/EEZ u odnosu na provjere osiguranja od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila (SL 2003., L 192, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 33.).

4. Sve odštetne zahtjeve ured obrađuje potpuno samostalno u skladu sa zakonima i drugim propisima koji važe u zemlji u kojoj je došlo do nezgode, a koji se odnose na odgovornost, naknadu štete oštećenim osobama i obvezno osiguranje u najboljem interesu osiguratelja koji je izdao zelenu kartu ili policu osiguranja ili, ovisno o slučaju, odgovarajućeg ureda.

Ured je isključivo nadležan za sva pitanja u vezi s tumačenjem prava važećeg u zemlji u kojoj je došlo do nezgode (čak i kada se ono odnosi na pravne odredbe važeće u drugoj zemlji) i za likvidaciju šteta. Podložno potonjoj odredbi, ured na žuran zahtjev prije donošenja konačne odluke izvješćuje osiguratelja ili odgovarajući ured."

11. Članak 5. odnosi se na uvjete nadoknade troškova između odnosnih ureda.

12. U skladu s člankom 6., svaki nacionalni ured za osiguranje jamči da njegovi članovi vrše nadoknadu bilo kojeg iznosa troškova koja se zahtijeva u skladu s odredbama članka 5.

B. Litavsko pravo

13. U članku 17. stavku 4. Transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas, (Zakon o obveznom osiguranju) predviđeno je: „[Litavski ured za osiguranje motornih vozila] isplaćuje naknadu za štetu uzrokovanu u drugoj državi članici Europske unije, u skladu s propisima te druge države članice Europske unije (čiji je nacionalni ured za osiguranje potpisao Unutarnje propise), ako osoba koja je odgovorna za nezgodu, čije se motorno vozilo uobičajeno nalazi na području Republike Litve, nije sklopila obvezno osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila […] Ured isplaćuje naknadu štete i u drugim slučajevima, u skladu sa zahtjevima Unutarnjih propisa."

14. U članku 23. stavku 5. tog zakona predviđeno je: „Nakon što tijelu za naknadu štete iz druge države članice Europske unije plati traženi iznos, Ured ima pravo od odgovorne osobe koja nije osigurana, ili od osiguravatelja ako je ta osoba osigurana, tražiti nadoknadu tako plaćenog iznosa."

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

15. U Njemačkoj je 20. srpnja 2006. došlo do automobilske nezgode u kojoj je sudjelovalo vozilo registrirano u Njemačkoj, kojim je upravljao K. Floros, i vozilo registrirano u Litvi, kojim je upravljao G. Dockevičius (a čija je vlasnica bila J. Dockevičienė). Nije razjašnjeno koja je od tih osoba bila odgovorna za nezgodu: njemačka tijela izrekla su novčanu kaznu i K. Florosu i G. Docekvičiusu u iznosu od 35 odnosno 60 eura. Vozilo registrirano u Litvi očito nije bilo osigurano u trenutku nezgode.

16. K. Floros je 11. listopada 2010. zatražio naknadu štete nastale na njegovu vozilu. Podnio je zahtjev Deutsches Büro Grüne Karte e.V. (Njemački ured za osiguranje, u daljnjem tekstu: Ured A). Međutim, taj je ured odbio njegov zahtjev.

17. Stoga je K. Floros protiv Ureda A podnio tužbu Landgerichtu Frankfurt am Main (Zemaljski sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka). Zahtijevao je naknadu štete u iznosu od 10 831,77 eura.

18. Taj je sud 27. prosinca 2010. odbio tužbu i donio presudu zbog izostanka K. Florosa. Potom je, 8. kolovoza 2011., 25. građanskopravno vijeće Landgerichta Frankfurt am Main (Zemaljski sud u Frankfurtu na Majni) potvrdilo odbijanje te tužbe, ali na drugačijoj osnovi: zbog postojanja manjkavosti u činjeničnom opisu nezgode.

19. K. Floros je podnio žalbu Oberlandesgerichtu Frankfurt am Main (Visoki zemaljski sud u Frankfurtu na Majni). Rješenjem od 31. siječnja 2012. taj je sud zaključio da prvostupanjska presuda sadržava pogreške povezane s nedostatnošću dokaza te da se predmet, u nedostatku sporazumne nagodbe između stranaka, mora vratiti na ponovno razmatranje. Predložio je da se stranke nagode i da Ured A isplati 4095 eura K. Florosu. Ako se to ne dogodi, naveo je da bi se trebala održati rasprava sa svjedocima.

20. Nakon tog prijedloga K. Floros i Ured A postigli su sporazum (u daljnjem tekstu: sporazum o nagodbi). K. Florosu je isplaćen ukupan iznos od 8352,96 eura, koji je uključivao iznos što ga je predložio sud i troškove postupka (u daljnjem tekstu: iznos nagodbe).

21. Lietuvos Respublikos transporto priemonių draudikų biuras (Ured za osiguranje motornih vozila Republike Litve, u daljnjem tekstu: Ured B ili tužitelj) nadoknadio je Uredu A plaćeni iznos nagodbe.

22. Potom je Ured B pokrenuo postupak pred litavskim sudovima. Tražio je da mu G. Dockevičius i J. Dockevičienė (u daljnjem tekstu: sutuženici) nadoknade iznos nagodbe koji je platio. Pravna osnova njegove tužbe bio je litavski zakon o obveznom osiguranju kojim je, kako se navodi u odluci kojom je upućeno prethodno pitanje, prenesena Direktiva 2009/103 (Konsolidirana direktiva o osiguranju motornih vozila, u daljnjem tekstu: Konsolidirana direktiva OMV)[7].

23. Marijampolės rajono apylinkės teismas (Općinski sud u Marijampolėu) je 5. svibnja 2014. uvažio tužbu Ureda B (u daljnjem tekstu: prvostupanjska presuda).

24. Sutuženici su podnijeli žalbu protiv te presude. Kauno apygardos teismas (Okružni sud u Kaunasu, Litva) je 7. listopada 2014. ukinuo prvostupanjsku presudu (u daljnjem tekstu: drugostupanjska presuda).

25. Žalbeni sud je ukidanje prvostupanjske presude obrazložio time da sutuženici nisu prihvatili iznos nagodbe. Oni nisu bili stranke pravnog odnosa između uredâ A i B. Stoga se za informacije koje je tužitelj pružio o tome da je Ured A platio K. Florosu naknadu štete nije moglo smatrati da predstavljaju dokaz o postojanju i visini štete. U drugostupanjskoj presudi je također utvrđeno da je tužitelj snosio teret dokaza u tom pogledu. Istaknuto je da Unutarnji propisi, kao pravna osnova na kojoj si nacionalni uredi za osiguranje međusobno nadoknađuju plaćene naknade štete, uređuju samo odnose između tih ureda: oni ne uređuju izravno odnose između uredâ i trećih strana. Osim toga, ni u Zakonu o obveznom osiguranju ni u Konsolidiranoj direktivi OMV nije predviđeno da tužitelj može od osobe koja je uzrokovala štetu dobiti povrat iznosa (koji je nadoknadio Uredu A) bez ocjene je li taj iznos bio opravdan.

26. Drugostupanjska presuda pobijana je pred Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Vrhovni sud Litve), sudom koji je uputio zahtjev.

27. Sud koji je uputio zahtjev ističe da sutuženici nisu sudjelovali niti su bili stranke u postupku u Njemačkoj, što se odnosi i na pregovore na temelju kojih je dogovoren iznos nagodbe koji je plaćen K. Florosu. Ured A je čitavo vrijeme tvrdio da zahtjev K. Florosa nije opravdan. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ističe da je G. Dockevičius zanijekao odgovornost za predmetnu nezgodu.

28. S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u vezi s područjem primjene postupovnih obveza odnosnih nacionalnih ureda za osiguranje i odgovarajućih prava sutuženika na temelju Konsolidirane direktive OMV, Unutarnjih propisa i Povelje.

7 — Navedena u bilješci 5 ovog mišljenja.

29. U tim okolnostima Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća pitanja:

„1. Treba li članak 2., članak 10. stavke 1. i 4., članak 24. stavak 2. [Konsolidirane direktive OMV], članak 3. stavak 4., članak 5. stavke 1. i 4., članak 6. stavak 1., članak 10. Unutarnjih propisa i članak 47. Povelje (zajedno ili zasebno, ali bez ograničavanja na spomenute odredbe), u slučaju kad:

— nacionalni ured za osiguranje (Ured A) isplati naknadu štete osobi oštećenoj u cestovnoj prometnoj nezgodi u državi članici u kojoj taj ured ima sjedište jer državljanin druge države članice koji je odgovoran za štetu nije bio osiguran od građanskopravne odgovornosti;

— zbog te naknade štete Ured A subrogacijom stekne prava oštećene osobe i traži da mu troškove nastale u rješavanju odštetnog zahtjeva nadoknadi nacionalni ured za osiguranje u matičnoj državi odgovorne osobe (Ured B);

— Ured B, bez provođenja neovisne istrage ili bez traženja dodatnih informacija, prihvati zahtjev za nadoknadu koji je podnio Ured A;

— Ured B pokrene sudski postupak protiv tuženikâ (odgovorne osobe i vlasnika vozila) tražeći nadoknadu troškova koji su mu prouzročeni;

shvaćati i tumačiti na način da tužitelj u tom postupku (Ured B) može svoj zahtjev protiv tuženikâ (odgovorne osobe i vlasnika vozila) temeljiti samo na isplati troškova izvršenoj u korist Ureda A, a on (tužitelj) nema nikakvu obvezu utvrđivanja da su bili ispunjeni uvjeti u pogledu građanskopravne odgovornosti tuženika/odgovorne osobe (njegova krivnja, protupravne radnje, uzročna veza i visina štete) niti ima ikakvu obvezu utvrđivanja da je strano pravo bilo ispravno primijenjeno prilikom isplate naknade štete oštećenoj osobi?

2. Treba li članak 24. stavak 1. peti podstavak točku (c) [Konsolidirane direktive OMV] i članak 3. stavke 1. i 4. Unutarnjih propisa (zajedno ili zasebno, ali bez ograničavanja na spomenute odredbe) shvaćati i tumačiti na način da Ured A mora prije donošenja konačne odluke o isplati naknade štete koju je pretrpjela oštećena osoba obavijestiti – na jasan i razumljiv način (uključujući i u pogledu jezika na kojem je pružena informacija) – odgovornu osobu i vlasnika vozila (ako se ne radi o istoj osobi) o pokretanju postupka likvidacije štete i njegovu odvijanju te im dati dovoljno vremena da iznesu očitovanja ili primjedbe na odluku o naknadi štete koja će biti donesena i/ili o visini te naknade?

3. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje (odnosno, ako tuženici (odgovorna osoba i vlasnik vozila) mogu od tužitelja (Ureda B) tražiti da podnese dokaz ili mogu iznijeti primjedbe ili sumnju o, među ostalim, okolnostima cestovne prometne nezgode, primjeni propisa koji uređuju građanskopravnu odgovornost odgovorne osobe, visini štete i načinu njezina izračuna), treba li članak 2., članak 10. stavak 1., članak 24. stavak 2. [Konsolidirane direktive OMV] i članak 3. stavak 4. drugi podstavak Unutarnjih propisa (zajedno ili zasebno, ali bez ograničavanja na spomenute odredbe) shvaćati i tumačiti na način da, neovisno o činjenici da Ured B prije donošenja konačne odluke nije od Ureda A zatražio da mu dostavi podatke o tumačenju propisa mjerodavnih u državi u kojoj se dogodila nezgoda i o rješavanju zahtjeva, Ured A svakako mora pružiti te informacije Uredu B ako potonji to od njega naknadno zatraži, jednako kao i svaku informaciju koja je Uredu B potrebna za utvrđivanje potraživanja [naknade štete] koje on ima prema tuženicima (odgovornoj osobi i vlasniku vozila)?

4. U slučaju pozitivnog odgovora na drugo pitanje (odnosno, ako je Ured A dužan obavijestiti odgovornu osobu i vlasnika vozila o postupku likvidacije štete te im dati mogućnost da iznesu primjedbe u pogledu odgovornosti i visine štete), koje posljedice propust Ureda A da postupi u skladu sa svojom dužnošću pružanja informacija ima za:

   (a) obvezu Ureda B da postupi u skladu sa zahtjevom za nadoknadu koji je podnio Ured A;

   (b) obvezu odgovorne osobe i vlasnika vozila da Uredu B nadoknade nastale troškove?

5. Treba li članak 5. stavak 1. i članak 10. Unutarnjih propisa shvaćati i tumačiti na način da iznos koji je Ured A isplatio oštećenoj osobi kao naknadu štete treba smatrati nenaknadivim rizikom koji je Ured A sam preuzeo (osim ako rizik nije preuzeo Ured B), a ne novčanom obvezom na teret druge osobe koja je sudjelovala u toj cestovnoj prometnoj nezgodi, tim više uzevši u obzir sljedeće okolnosti predmetnog slučaja:

   — *tijelo za naknadu štete (Ured A) prvotno je odbilo zahtjev oštećene osobe za naknadu štete;*

   — *oštećena osoba je shodno tomu pokrenula sudski postupak tražeći naknadu štete;*

   — *niži sudovi odbili su tu tužbu podignutu protiv Ureda A kao neosnovanu i nepotkrijepljenu dokazima;*

   — *nagodba između oštećene osobe i Ureda A postignuta je tek pred višim sudom, nakon što je taj sud upozorio stranke da će, ako odbiju pristupiti sklapanju nagodbe, predmet biti vraćen na ponovno razmatranje;*

   — *Ured A svoju je odluku da pristupi sklapanju nagodbe uglavnom obrazložio činjenicom da time želi izbjeći dodatne troškove daljnjeg vođenja postupka;*

   — *u predmetnom postupku nijedan sud nije utvrdio postojanje odgovornosti (krivnje) tuženika koji je sudjelovao u cestovnoj prometnoj nezgodi?”*

30. Pisana očitovanja podnijeli su Ured B, češka i talijanska vlada te Komisija. Litavska vlada i Komisija iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 14. prosinca 2016.

IV. Ocjena

31. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način: budući da se pitanja postavljena Sudu odnose i na Konsolidiranu direktivu OMV i na Unutarnje propise, prvo ću razmotriti odnos između tih dvaju sklopova pravila (A). Podložno potvrdi od strane nacionalnog suda, ovaj predmet potpada pod Sustav zelene karte, koji je uspostavljen Unutarnjim propisima. Potonji akt nije sastavila institucija Unije. Stoga ću razmotriti je li ga Sud nadležan tumačiti (B). Potom ću odrediti koji zahtjevi u pogledu postupovnih prava sutuženika proizlaze iz prava Unije (C).

A. Usporedni sustavi: zelene karte i direktive o osiguranju motornih vozila

32. Vozači motornih vozila nekada su morali dokazati prilikom prelaska bilo koje granice da su osigurani za putovanje u inozemstvo. Osim toga, ugovor o osiguranju motornog vozila od građanskopravne odgovornosti često je morao biti sklopljen s lokalnim osiguravateljem [8].

8 — Merkin, R., i Hemsworth, M., *The Law of Motor Insurance*, 2. izd., Sweet & Maxwell, London, 2015., str. 26. i 27., točka I-26. Također vidjeti presudu od 9. lipnja 1977., Ufficio van Ameyde (90/76, EU:C:1977:101, str. 1094., t. 8.).

33. Poteškoće povezane s putovanjima u inozemstvo i osiguranjem bile su predmet sporazuma potpisanog 17. prosinca 1953. pod okriljem Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu [9]. On je poznat kao „Jedinstveni sporazum između ureda za osiguranje” (u daljnjem tekstu: Sporazum iz 1953.) [10].

34. Sporazumom iz 1953. uspostavljen je sustav „zelenih karti” (u daljnjem tekstu: Sustav zelene karte) [11]. Zelena karta je međunarodna potvrda o tome da je vozač osiguran od građanskopravne odgovornosti u pogledu svake nezgode koja se može dogoditi u „državi domaćinu”. Ona također potvrđuje da će osiguravatelj iz „države domaćina” ili odnosni ured za osiguranje motornih vozila ispuniti obveze koje proizlaze iz te odgovornosti.

35. Sporazum iz 1953. do danas je bio više puta zamijenjen, posljednji put Unutarnjim propisima. U Sustavu zelene karte trenutno sudjeluju nacionalni uredi za osiguranje 48 zemalja (uključujući svih država članica Unije).

36. Unutarnje propise je usvojilo i njima upravlja Vijeće ureda, međunarodna neprofitna organizacija uspostavljena na temelju belgijskog prava.

37. Unutarnji propisi obvezuju odnosne nacionalne urede za osiguranje (tj. članove Vijeća ureda) da naknade štetu nastalu u nezgodama na njihovu području koje su uzrokovala vozila koja se uobičajeno nalaze u drugoj državi. Također obvezuju urede država u kojima su takva vozila registrirana da zajamče da će se uredima država u kojima se nezgoda dogodila nadoknaditi iznosi koje plate.

38. Iako je Sustav zelene karte bio napredan za svoje vrijeme, njime i dalje nisu bili riješeni drugi problemi povezani s vožnjom u inozemstvu. Oni su se odnosili na granične kontrole motornih vozila, razlike između različitih nacionalnih pravila o naknadi štete i na složenost prekograničnog parničenja [12].

39. Unutar Unije, ti su aspekti uređeni putem pet direktiva OMV [13] koje su sada kodificirane i zamijenjene Konsolidiranom direktivom OMV [14]. Unijino uređenje osiguranja motornih vozila od svojeg je začetka oblikovano ponajprije kao sredstvo za olakšavanje slobodnog kretanja osoba kako bi se poboljšalo funkcioniranje unutarnjeg tržišta [15].

40. Unija se za provedbu tog cilja oslonila na Sustav zelene karte, koji je proširila u određenim aspektima. Jasno je da su se oba sustava usporedno razvijala, međusobno se nadopunjujući i upućujući jedan na drugog.

41. U Prvoj direktivi OMV od država članica se zahtijevalo da uspostave obvezno osiguranje trećih osoba te da se suzdrže od provjera osiguranja od građanskopravne odgovornosti u pogledu vozila koja se uobičajeno nalaze na području druge države članice.

9 — Nakon Preporuke br. 5 koju je 1949. usvojilo Radno tijelo za cestovni promet Odbora za unutarnji promet Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, E/ECE/TRANS/145, E/ECE/TRANS/SCI/39, str. 2.

10 — Presuda od 12. studenoga 1992., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, t. 13.).

11 — Vidjeti članak 2. stavak 11. Unutarnjih propisa i članak 1. stavak 5. Konsolidirane direktive OMV.

12 — Merkin, R., i Hemsworth, M., *The Law of Motor Insurance*, 2. izdanje, Sweet & Maxwell, London, 2015., str. 27., točka I-27.

13 — Prva, Druga i Četvrta direktiva OMV (navedene u bilješkama 2 do 4 ovog mišljenja); Direktiva Vijeća 90/232/EEZ od 14. svibnja 1990. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila [neslužbeni prijevod] (SL 1990., L 129, str. 33.) (u daljnjem tekstu: Treća direktiva OMV); i Direktiva 2005/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o izmjeni direktiva Vijeća 72/166/EEZ, 84/5/EEZ, 88/357/EEZ i 90/232/EEZ te Direktive 2000/26/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila [neslužbeni prijevod] (SL 2005., L 149, str. 14.) (u daljnjem tekstu: Peta direktiva OMV).

14 — Navedena u bilješci 5 ovog mišljenja.

15 — Vidjeti uvodnu izjavu 1. Prve direktive OMV. Presude od 9. lipnja 1977., Ufficio van Ameyde (90/76, EU:C:1977:101, str. 1123., t. 13., str. 1124., t. 18.); od 12. studenoga 1992., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, t. 9.); od 17. ožujka 2011., Carvalho Ferreira Santos (C-484/09, EU:C:2011:158, t. 24. i navedena sudska praksa); od 26. ožujka 2015., Litaksa (C-556/13, EU:C:2015:202, t. 24. do 26.).

42. Međutim, to ukidanje graničnih provjera osiguranja motornih vozila uvjetovano je zaključenjem sporazuma između nacionalnih ureda za osiguranje odnosnih država članica [16]. Kao odgovor na to, 16. listopada 1972. potpisan je takozvani Dodatni sporazum između ureda (u daljnjem tekstu: Sporazum iz 1972.).

43. Nadalje, Komisija je u Preporuci 73/185 navela da je Sporazum iz 1972. ispunjavao uvjete iz Prve direktive OMV. Odredila je datum od kojeg se državama članicama preporučuje da se suzdrže od graničnih provjera osiguranja (1. srpnja 1973.) [17]. Toj preporuci slijedila je Odluka 74/166/EEZ u kojoj je Komisija, u skladu s člankom 2. stavkom 2. Prve direktive OMV, obvezala države članice da se od 15. svibnja 1974. nadalje suzdrže od graničnih provjera osiguranja [18]. To se odnosilo na vozila koja se uobičajeno nalaze na europskom području druge države članice i podliježu odgovarajućem sporazumu između nacionalnih ureda za osiguranje. Relevantni instrument na koji se upućivalo bila je verzija gorenavedenog sporazuma iz 1973. (u daljnjem tekstu: Sporazum iz 1973.) [19].

44. Slično tomu, Komisija je na temelju članka 7. stavka 2. Prve direktive OMV usvojila drugu odluku (Odluku 74/167) kojom je od država članica zahtijevala da se suzdrže od odgovarajućih provjera u pogledu vozila koja se uobičajeno nalaze u navedenim trećim zemljama, a koja ulaze u područje Zajednice (od 15. svibnja 1974. nadalje) [20]. Ta mogućnost da se za takva vozila smatra da se uobičajeno nalaze u Zajednici također je bila uvjetovana jamstvom. Bilo je predviđeno da nacionalni uredi za osiguranje pruže to jamstvo u pogledu likvidacije šteta proizašlih iz nezgoda koje su takva vozila uzrokovala na njihovu području. Ta je odluka kasnije prilagođena svojem postupno rastućem teritorijalnom području primjene [21].

45. Osim što je države članice obvezala da se suzdrže od graničnih provjera osiguranja, Prva direktiva OMV ih je obvezala i da osiguraju da nacionalni uredi za osiguranje, uspostavljeni Sustavom zelene karte, međusobno razmjenjuju informacije o području na kojem se vozilo uobičajeno nalazi, njegovoj registracijskoj oznaci i njegovu osiguranju [22].

46. Drugom, Trećom, Četvrtom i Petom direktivom OMV usklađeni su drugi aspekti osiguranja motornih vozila na razini Unije koji nisu izravno relevantni za ovaj predmet [23].

47. Što se tiče međusobnih veza između Sustava zelene karte i sustava direktiva OMV, u Petoj direktivi OMV detaljno su utvrđene obveze država članica da uspostave postupak za likvidaciju šteta, pri čemu se taj postupak primjenjivao i na „štete koje se mogu likvidirati putem sustava nacionalnih ureda za osiguranje” [24].

16 — U članku 2. Prve direktive OMV bilo je predviđeno da je zaključenje tog sporazuma preduvjet i referentni datum za stupanje na snagu pravila te direktive. Vidjeti članak 2. Konsolidirane direktive OMV.

17 — Preporuka od 15. svibnja 1973. (SL 1973., L 194, str. 13.).

18 — Prva odluka Komisije 74/166/EEZ od 6. veljače 1974. o primjeni Direktive Vijeća br. 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1974., L 87, str. 13.).

19 — Objavljen u prilogu Drugoj odluci Komisije 74/167/EEZ od 6. veljače 1974. o primjeni Direktive Vijeća br. 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja [neslužbeni prijevod] (SL 1974., L 87, str. 14.).

20 — Vidjeti Drugu odluku Komisije, navedenu u bilješci 19 ovog mišljenja.

21 — Vidjeti, primjerice, Treću odluku Komisije 75/23 EEZ od 13. prosinca 1974. o primjeni Direktive Vijeća od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1975., L 6, str. 33.); Petu odluku Komisije 86/219/EEZ od 16. svibnja 1986. o primjeni Direktive Vijeća br. 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1986., L 153, str. 53.).

22 — Članak 5. Prve direktive OMV i članak 6. Konsolidirane direktive OMV. Za definiciju „uredâ”, vidjeti članak 1. točku 3. Prve direktive OMV i članak 1. točku 3. Konsolidirane direktive OMV.

23 — Za kratak opis odnosnih direktiva OMV, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice C. Stix-Hackl u predmetu Farrell (C-356/05, EU:C:2006:653, t. 18. do 25.).

24 — Kojom je izmijenjena Treća direktiva OMV. Vidjeti članak 4. Pete direktive OMV, članak 4.e Treće direktive OMV i članak 19. Konsolidirane direktive OMV.

48. Naposljetku, zakonodavna povijest pokazuje da je Vijeće ureda zaslužno za neke izmjene izvršene Petom direktivom OMV [25].

49. Što se tiče pravnih dokumenata koji se odnose na razvoj Sustava zelene karte, Sporazum iz 1973. objavljen je u seriji L *Službenog lista Europske unije* (u daljnjem tekstu: Službeni list), kao prilog odluci Komisije [26].

50. Isto je rješenje usvojeno i za takozvani Višestrani sporazum o jamstvu između nacionalnih ureda za osiguranje, potpisan u Madridu 15. ožujka 1991., kojim su spojeni i zamijenjeni raniji sporazumi u vezi sa Sustavom zelene karte [27].

51. Taj instrument je pak zamijenjen Unutarnjim propisima, koji su relevantni za ovaj predmet [28]. Slično instrumentima koji su mu prethodili, u Unutarnjim propisima se navodi da su doneseni u skladu s načelima Prve direktive OMV. Unutarnji propisi sadržavaju tri priloga, a jedan od njih je Prva direktiva OMV. U kasnijoj izmjeni Unutarnjih propisa iz 2008. navodi se da je Peta direktiva OMV uzeta u obzir.

52. Prethodnom točkom vjerojatno je najbolje vizualno prikazana svrha detaljnog opisa razvoja i usporednog postojanja obaju sustava koji je iznesen u ovom poglavlju – stupanj u kojem su se oba sustava zajedno razvijala. U smislu zakonodavne tehnike, to sve skupa prilično nalikuje ruskoj matrjoški: odluka Komisije sadržava prilog s Unutarnjim propisima, a u tim propisima nalazi se još jedan pravni instrument Unije, Prva Direktiva OMV, koja je, dakle, priložena navedenom prilogu. Jedan je sloj uvjetovan drugim.

53. Ukratko, jasno je dakle da su danas u Uniji Sustav zelene karte i sustav direktiva OMV duboko međusobno povezani. Sustav zelene karte prethodio je direktivama OMV. One su uvedene kao „dodatak koji se odnosi isključivo na Uniju”, te su se djelomično nadovezivale na Sustav zelene karte. Otada su se oba sustava usporedno razvijala, pri čemu je Unija brojne zahtjeve i uvjete za svoje države članice preuzela iz Sustava zelene karte.

B. Nadležnost Suda da tumači Unutarnje propise

54. Litavska vlada je na raspravi potvrdila da je odštetni zahtjev koji se razmatra u glavnom postupku (koji je prvotno rješavao Ured A), a koji je proslijeđen Uredu B, bio obuhvaćen Sustavom zelene karte. Ta okolnost, koju sud koji je uputio zahtjev mora provjeriti, ipak otvara pitanje je li Sud nadležan tumačiti Unutarnje propise.

25 — Vidjeti u vezi s Vijećem uredâ obrazac procjene utjecaja priložen Prijedlogu za Petu direktivu OMV pod naslovom „Savjetovanje”, točku 6.3. (COM(2002) 244 *final*) (SL 2002., E 227, str. 387.), u kojem je navedeno da je Vijeće ureda „izrazilo potporu temeljnim odredbama iz prijedloga te je Komisiji pružilo pomoć kako bi se pravilno riješili određeni teški problemi, poput onih koji se odnose na vozila bez registracijske tablice ili vozila s neodgovarajućom tablicom ili onih koji se odnose na uvezena vozila” [neslužbeni prijevod].

26 — Vidjeti Drugu odluku Komisije od 6. veljače 1974., navedenu u bilješci 19 ovog mišljenja. Također vidjeti Šestu odluku Komisije 86/220/EEZ od 16. svibnja 1986. o primjeni Direktive Vijeća br. 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1986., L 153, str. 54.) i Devetu odluku Komisije 88/369/EEZ od 18. svibnja 1988. o primjeni Direktive Vijeća br. 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1988., L 181, str. 47.).

27 — Vidjeti Odluku Komisije 91/323/EEZ od 30. svibnja 1991. o primjeni Direktive Vijeća br. 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1991., L 177, str. 25.).

28 — Navedeni u bilješci 6 ovog mišljenja.

55. Pozivajući se na presude Demouche [29] i Fournier [30], Komisija je u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi tvrdila da Sud nije nadležan tumačiti Unutarnje propise. Navela je da je nadležnost Suda u skladu s člankom 267. prvim stavkom točkom (b) UFEU-a ograničena samo na akte institucija Unije. Unutarnji propisi nisu akt institucije Unije. Stoga ih Sud ne može tumačiti.

56. Ne slažem se.

57. Postoje dva moguća pristupa ocjeni statusa Unutarnjih propisa u pravnom poretku Unije: formalni (1) ili sadržajni (2). Međutim, s oba pristupa dolazim do istog zaključka: Sud može tumačiti Unutarnje propise u predmetu poput ovog.

1. Formalni pristup

58. Kao prvo, Unutarnji propisi objavljeni su kao prilog Odluci 2003/564 [31]. Ta odluka je dio pravnog poretka Unije. Općenito, moguće je smatrati da prilozi pravnih akata imaju istu pravnu snagu kao i sami ti pravni akti [32].

59. Kao drugo, Odluka 2003/564 objavljena je u seriji L Službenog lista, koja sadržava obvezujuće propise [33].

60. Kao treće, u članku 1. same Odluke predviđena je jasna obveza država članica da se suzdrže od graničnih provjera osiguranja za vozila iz drugih država članica ili trećih zemalja koja podliježu Unutarnjim propisima [34]. Osim toga, članak 6. Konsolidirane direktive OMV (nekadašnji članak 5. Prve direktive OMV) obvezuje države članice da osiguraju da nacionalni uredi za osiguranje (inače uređeni Unutarnjim propisima) međusobno razmjenjuju određene informacije. Očito je da se te obveze, čije ispunjenje pretpostavlja prihvat Unutarnjih propisa, mogu provesti na temelju prava Unije.

61. Zajednička snaga tih elemenata ima, po mojemu mišljenju, jasne pravne posljedice, a to je formalno uključivanje vanjskog akta u pravni poredak Unije. Ta činjenica čini Sud nadležnim za tumačenje tog akta, koji je postao dio odluke Komisije.

2. Sadržajni pristup

62. Čak i ako bismo „sadržaju dali prednost pred formom”, ne smatram da bi zaključak bio drugačiji. Upravo suprotno: ako detaljnije promotrimo opći kontekst i djelovanje Unutarnjih propisa unutar prava Unije, ponovno dolazimo, po mojemu mišljenju, do zaključka da su Unutarnji propisi dio pravnog poretka Unije.

29 — Presuda od 6. listopada 1987., Demouche i dr. (152/83, EU:C:1987:421).

30 — Presuda od 12. studenoga 1992., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431).

31 — Navedena u bilješci 6 ovog mišljenja.

32 — Vidjeti po analogiji presudu od 11. rujna 2003., Austrija/Vijeće (C-445/00, EU:C:2003:445, t. 62.), u kojoj je navedeno da „protokoli i prilozi akta o pristupanju predstavljaju odredbe primarnog prava koje se, osim ako taj akt drugačije predviđa, mogu privremeno ukinuti, izmijeniti ili staviti izvan snage samo u skladu s postupcima koji su uspostavljeni za preispitivanje izvornih Ugovora”.

33 — U pogledu toga da se, nasuprot tomu, u seriji „C” objavljuju samo informacije, preporuke i mišljenja u vezi s Europskom unijom, vidjeti presude od 12. svibnja 2011., Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, t. 35.), i od 13. prosinca 2012., Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, t. 30.). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu DHL Express (Italy) i DHL Global Forwarding (Italy) (C-428/14, EU:C:2015:587, bilješka 17).

34 — Vidjeti članak 1. Odluke Komisije 2003/564/EZ, navedene u bilješci 6: „Od 1. kolovoza 2003. svaka država članica suzdržava se od provjere osiguranja od građanskopravne odgovornosti za vozila koja se uobičajeno nalaze u nekoj drugoj državi članici ili na području […] i podliježu Sporazumu od 30. svibnja 2002. između nacionalnih ureda za osiguranje država članica Europskoga gospodarskog prostora i drugih pridruženih država, koji je Dodatak Prilogu ovoj Odluci”.

63. Struktura moje ocjene tog pitanja je sljedeća: kao prvo, presudu Demouche sagledat ću s obzirom na njezin pravosudni kontekst (a). Kao drugo, iznijet ću svoje mišljenje o dosegu te presude (b). Kao treće, razmotrit ću cjelokupan razvoj osiguranja motornih vozila nakon presude Demouche (c). Kao četvrto, pozabavit ću se novijom sudskom praksom o nadležnosti Suda da tumači vanjske akte, koja se još razvija (d). Kao peto, nakratko ću se osvrnuti na potencijalno širu osnovu nadležnosti Suda pod koju se mogu podvesti pravila o osiguranju motornih vozila: slobodno kretanje osoba (e).

a) Presuda Demouche u širem kontekstu

64. Predmet Demouche nije bio izdvojen slučaj. Iz sudske prakse Suda prije i nakon presude Demouche prilično jasno proizlazi da se pristupi koje su Sud i njegovi nezavisni odvjetnici koristili pri tumačenju Sporazuma iz 1972., akta koji je pravno prethodio Unutarnjim propisima, razlikuju.

65. U svojem mišljenju u predmetu Van Ameyde nezavisni odvjetnik G. Reischl odlučio je „razmotriti" Sporazum iz 1972. kako bi „odredio područje primjene odredbi prava Zajednice koje se [tim] sporazumom dopunjavaju te čije tumačenje mora biti sukladno tumačenju Sporazuma", pri čemu potonji „na neki način" predstavlja „sastavni dio pravila Zajednice" [35].

66. U svojem mišljenju u predmetu Demouche nezavisni odvjetnik G. Slynn nije u potpunosti prihvatio taj pristup. Osobito je izrazio neke zadrške o tome treba li se mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Reischla shvatiti na način da je Sporazum iz 1972. bio akt institucija Zajednice [36].

67. Kasnije, u presudi Fournier, Sud je doradio svoj pristup u pogledu tumačenja odnosnog sporazuma o Sustavu zelene karte [37]. Prethodno pitanje u tom predmetu odnosilo se na tumačenje pojma „vozilo koje se uobičajeno nalazi na području druge države" iz članka 1. točke 4. Prve direktive OMV. Zanimljivo, Sud je pružio tumačenje koje je nacionalni sud tražio iako je bilo jasno da je činjenično stanje tog predmeta spadalo u okvir Sustava zelene karte, a ne direktivâ OMV [38]. Sud je, vjerojatno iz tog razloga, dodao da pojmovi iz Sporazuma iz 1972. i iz Prve direktive OMV nemaju nužno isto značenje te da je na nacionalnom sudu da pojmovima iz tog sporazuma odredi „značenje koje smatra prikladnim, pri čemu nije vezan […] značenjem […] koje je istom izrazu dano […] [u Prvoj direktivi OMV]" [39].

68. Nastojanje da se instrumentima zelene karte pronađe mjesto u pravnom poretku Unije vidljivo je i iz mišljenja nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Fournier [40]. On je naveo da činjenica da Sud ne može protumačiti Sporazum iz 1972. ne znači da Sud „nije nadležan odgovoriti na pitanje nacionalnog suda". Uspoređujući odnosni predmet s predmetom Dzodzi [41] i povezanom sudskom praksom [42], nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs zaključio je da je Sud nadležan pružiti tumačenje jer Sporazum iz 1972. nije običan privatnopravni ugovor, nego je ključan element sustava uspostavljenog [Prvom direktivom OMV]. Ne samo da direktiva upućuje na taj sporazum, nego je njegovo zaključenje bilo uvjet za stupanje na snagu većine njezinih odredbi" [43].

35 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Reischla u predmetu Ufficio van Ameyde (90/76, neobjavljeno, EU:C:1977:76, str. 1135.). Sud u svojoj presudi nije zauzeo nikakvo izričito stajalište o statusu sporazumâ o zelenim kartama unutar prava Unije. Naveo je da je „sustav zelene karte, koji je priznat i usavršen odredbama Zajednice, namijenjen olakšavanju slobodnog kretanja osoba i robe, te da pritom štiti interese osoba koje su pretrpjele štetu ili ozljede […]", presuda od 9. lipnja 1977., Ufficio van Ameyde (90/76, EU:C:1977:101, str. 1124., t. 18.).

36 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Slynna u predmetu Demouche i dr. (152/83, neobjavljeno, EU:C:1987:319, str. 3845.).

37 — Presuda od 12. studenoga 1992., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431).

38 — To je istaknuto i u mišljenju nezavisnog odvjetnika G. Tesaura u predmetu Kleinwort Benson (C-346/93, neobjavljeno, EU:C:1995:17, t. 14.).

39 — Presuda od 12. studenoga 1992., Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, t. 22. i 23.).

40 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Fournier (C-73/89, neobjavljeno, EU:C:1992:222, t. 18. i 19. i str. I-5646.).

41 — Presuda od 18. listopada 1990., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360).

42 — Presuda od 8. studenoga 1990., Gmurzynska-Bscher (C-231/89, EU:C:1990:386).

43 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Fournier (C-73/89, neobjavljeno, EU:C:1992:222, t. 19. *in fine*).

69. Po mojemu mišljenju, stajalište Suda i nezavisnog odvjetnika u predmetu Fournier, kao i stajalište nezavisnog odvjetnika u predmetu Van Ameyde, govore o tome da se stajališta u vezi s nadležnosti Suda za tumačenje nikada nisu strogo dijelila između onih prema kojima je on imao punu nadležnost i onih prema kojima je uopće nije imao, što bi se moglo pomisliti ako bismo se vodili presudom Demouche ne uzimajući u obzir njezin kontekst. Postojala su i stajališta između tih krajnosti. Sud je u prošlosti već priznao da je Sustav zelene karte povezan s drugim instrumentima prava Unije i da ga pravni poredak Unije ne može jednostavno ignorirati.

70. Međutim, tamo je izabrano rješenje koje je počivalo na interpretativnoj usporednosti odredbi direktiva OMV i Sustava zelene karte, slično onomu koje je usvojeno u presudi Dzodzi. Iako je taj pristup još uvijek moguć, smatram da bi se istim, zbog razloga koje ću navesti u narednim točkama ovog poglavlja, zanemarilo stvarno djelovanje Sustava zelene karte u Uniji koje se otada uvelike razvilo.

b) Doseg presude Demouche

71. Uvodno pitanje postavljeno u predmetu Demouche bilo je prilično usko i konkretno: odnosilo se na klauzulu o arbitraži iz Sporazuma iz 1972. i, konkretno, na izmjene navedene klauzule koje su tim sporazumom izvršene u odnosu na Sporazum iz 1953.[44].

72. Drugim riječima, predmet Demouche odnosio se isključivo na *unutarnje* funkcioniranje Sustava zelene karte kakav je tada bio i na djelovanje mehanizma rješavanja sporova koji su nacionalni uredi za osiguranje morali koristiti. U tom predmetu nisu otvorena pitanja o mogućem odnosu između Unutarnjih propisa i sustava direktiva OMV kakav je tada postojao, niti o utjecaju tog uređenja na prava trećih osoba.

73. Nasuprot tomu, u ovom predmetu sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da odredi, među ostalim, koja se postupovna jamstva moraju osigurati osobama koje se smatra odgovornima za nezgodu i kojima u drugoj državi članici prijeti regresna tužba za naknadu štete. Ta je tužba posljedica djelovanja Sustava zelene karte koji je izričito uključen u pravo Unije.

74. Stoga pitanja postavljena u ovom predmetu nadilaze unutarnju strukturu Unutarnjih propisa. Ona su puno drugačije naravi. Odnose se, u biti, na *vanjske* pravne posljedice djelovanja Unutarnjih propisa na prava i obveze trećih strana. Iz te perspektive, smatram da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku znatno razlikuje od pitanja postavljenog u predmetu Demouche.

c) Opći kontekst i razvoj osiguranja motornih vozila

75. Osim činjenice da je u predmetu Demouche postavljeno pitanje drugačije vrste, koje nije od Suda zahtijevalo da istraži šire učinke Sustava zelene karte u pravu Unije, također valja naglasiti da se područje uređenja osiguranja motornih vozila putem sustava Zelene karte i direktiva OMV dodatno razvilo nakon što je presuda Demouche donesena 1987.

76. Ukratko, sustavi zelene karte i direktiva OMV postali su čvršće međusobno povezani na sadržajnoj, institucionalnoj i postupovnoj razini.

77. *Sadržajno* tumačenje već se razmatralo u točkama 32. do 53. ovog mišljenja. Uklanjanje graničnih provjera osiguranja motornih vozila na temelju Prve direktive OMV uvjetovano je zaključenjem, kako se kasnije ispostavilo, Sporazuma iz 1972. Uklanjanje tih provjera sada je uvjetovano time da Unutarnji propisi ostanu na snazi.

44 — Klauzula o arbitraži još uvijek postoji u trenutnoj verziji Unutarnjih propisa (članak 19.).

78. *Institucionalni* odnos između obaju sustava ide još dalje. Općenito, u okviru Sustava zelene karte, „nacionalni uredi za osiguranje" isplaćuju naknadu štete. U skladu s direktivama OMV, ta se tijela koja imaju sličnu ulogu nazivaju „tijelima za naknadu štete". Međutim, u stvarnosti, jedno tijelo može djelovati kao oboje: i kao nacionalni ured za osiguranje i kao tijelo za naknadu štete.

79. U nekim državama članicama jedno tijelo rješava i odštetne zahtjeve koji proizlaze iz Sustava zelene karte i odštetne zahtjeve koji proizlaze iz direktiva OMV. Stoga, u praktičnom smislu, podnositelj zahtjeva gotovo i ne može primijetiti djeluje li to tijelo na temelju direktiva OMV ili na temelju Sustava zelene karte s obzirom na to da je i nacionalni postupak često jednak. Primjer toga je sama Litva. Nasuprot tomu, u Njemačkoj je funkcija isplate naknade podijeljena između dvaju različitih tijela.

80. *Postupovne* veze mogu se ilustrirati, primjerice, člankom 6. Konsolidirane direktive OMV (nekadašnji članak 5. Prve direktive OMV). U skladu s tim člankom, države članice obvezne su osigurati da nacionalni uredi za osiguranje, koji su uređeni Sustavom zelene karte, međusobno razmjenjuju određene informacije.

81. Nadalje, likvidacija odštetnih zahtjeva, neovisno o tome iz kojeg sustava proizlaze, treba se vršiti na temelju istog postupka, kako je predviđeno člankom 19. Konsolidirane direktive OMV (nekadašnji članak 4.e Treće direktive OMV)[45].

82. Može se dodati da dokumenti samog Vijeća ureda, koji su dostupni javnosti, također odražavaju isprepletenost Sustava zelene karte i direktiva OMV. Odnose se na „stup zelene karte" i „stup direktiva OMV" za koje bi se moglo reći da predstavljaju podelemente sveobuhvatne strukture.

83. Navedeno pokazuje, po mojemu mišljenju, da je Sustav zelene karte, iako je formalno autonoman, postao toliko povezan sa sustavom Unije da s njim zapravo čini jedinstvenu cjelinu[46].

d) Novija sudska praksa o nadležnosti Suda da tumači vanjske akte

84. Osim unutarnjeg razvoja sustava osiguranja motornih vozila, relevantan je i širi kontekst novije sudske prakse o nadležnosti Suda na temelju članka 267. UFEU-a. Sud od presude Sevince[47] smatra da njegova nadležnost za tumačenje na temelju članka 267. UFEU-a nije ograničena na akte koje su, strogo govoreći, usvojile institucije, tijela, uredi ili agencije Unije. Ta se nadležnost odnosi i na akte koji su kasnije postali dio pravnog poretka Unije, iako su usvojeni izvan institucionalnog okvira Unije. Takvu nadležnost opravdava sam cilj članka 267. UFEU-a, a to je osiguravanje ujednačene primjene svih odredbi koje su dio pravnog poretka Unije[48].

45 — Članak 4.e u Treću direktivu OMV ubačen je Petom direktivom OMV. Vidjeti uvodnu izjavu 22. Prve direktive OMV. Slično tomu, na internetskoj stranici Vijeća ureda opisana je povijest kojom je, kronološkim redoslijedom, prikazan razvoj u Sustavu zelene karte i unutar Unije: http://www.cobx.org. Sredstvo za istraživanje koje je na internetskoj stranici Vijeća ureda dostupno žrtvama cestovnih nezgoda pruža mogućnost izbora između tijela koja spadaju pod jedan ili pod drugi sustav.

46 — Valja dodati da je vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine nedavno zauzeo slično stajalište o vezi između Četvrte direktive OMV i Sporazuma između tijela za naknadu štete i garancijskih fondova predviđenog tom direktivom, slično onomu što je u Prvoj direktivi OMV navedeno u pogledu Sporazuma iz 1972. Zaključio je da se odnos između odnosnih sustava ne smije „previše tehnički" promatrati, nego da ih se, umjesto toga, treba „smatrati dijelom jedinstvenog sustava, koji se mora promatrati i tumačiti kao cjelina": presuda Moreno v The Motor Insurers' Bureau [2016.] UKSC 52, t. 33. (sudac Lord Mance).

47 — Sud je odlučio da je nadležan tumačiti odluke koje usvoji određeno tijelo ako je to tijelo uspostavljeno međunarodnim sporazumom koji je Unija zaključila i za čiju je provedbu to tijelo odgovorno. Presude od 20. rujna 1990., Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, t. 8. do 12.), i od 21. siječnja 1993., Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, t. 17. do 19.).

48 — Presude od 20. rujna 1990., Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, t. 11.), i od 27. listopada 2016., James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, t. 34.).

85. Sud je u predmetu Elliott nedavno potvrdio svoju nadležnost da tumači usklađeni standard usvojen od strane CEN-a (privatnopravne organizacije), koji je objavljen u seriji C Službenog lista. Sud je zaključio da takav standard predstavlja dio prava Unije, tim više ako Komisija nadzire poštovanje tih standarda [49].

86. Ako takav zaključak vrijedi za tehnički standard koji je objavljen kao puka *komunikacija* u seriji C Službenog lista, on još više mora vrijediti i za dio odluke Komisije objavljen u Službenom listu kao *obvezujuće zakonodavstvo* u seriji L Službenog lista. Osim toga, kako je gore već navedeno, iz te odluke proizlaze izvršive obveze [50], a njihovu će provedbu vjerojatno nadzirati Komisija.

87. Tom shvaćanju dodatno ide u prilog širi ustavni argument. Sud je u presudi Ledra Advertising [51] nedavno zaključio da činjenica da se dotični akt ne može smatrati aktom institucije Unije koji se može pobijati tužbom na temelju članka 263. UFEU-a ne znači nužno da je Unija zaštićena od tužbi za naknadu štete zbog izvanugovorne odgovornosti na temelju članka 340. UFEU-a. To po analogiji znači da institucije Unije ne mogu izbjeći sudskom nadzoru čak i ako djeluju u donekle atipičnom kontekstu i na donekle atipičan način.

88. Ista se logika, po mojemu mišljenju, može još čvršće primijeniti nakon što institucija Unije odluči izvorno vanjski pravni akt uključiti u pravo Unije i dati mu pravni učinak tako da ga učinkovito interno provede. Ako to učini, ona ne može to kasnije ignorirati i tvrditi da taj akt nije njezin akt jer ga je izvorno sastavila treća strana. Ne bi bilo sukladno viziji Unije temeljene na vladavini prava ako bi se dopustile takve „crne rupe" u sudskom nadzoru [52].

e) Uključena pravila koja utječu na slobodno kretanje osoba

89. Na kraju treba spomenuti još jednu stvar, možda sporednu, ali ipak relevantnu: opći kontekst u kojem djeluju i Unutarnji propisi i direktive OMV, kao i svrhu zbog koje su oba ta sustava uvedena u pravni poredak Unije.

90. Kako je gore već navedeno, oba sustava su uvedena kao sredstvo za ostvarenje slobodnog kretanja osoba [53]. Drugi elementi slobodnog kretanja, poput usluga, primjerice pružanja usluga osiguranja (kako se utvrđuje u Četvrtoj direktivi OMV i Konsolidiranoj direktivi OMV) tada su postali povezani s oba sustava [54].

91. Stoga je u okviru ovog slučaja osobito važno da sudjelovanje države članice u Sustavu zelene karte, kako je uspostavljeno Unutarnjim propisima ili aktima koji su istima prethodili, ima očit utjecaj na slobodu osoba da prelaze granice unutar Unije [55].

49 — Presuda od 27. listopada 2016., James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, t. 40., 43. i 46.).

50 — Vidjeti točke 58. do 61. ovog mišljenja.

51 — Presuda od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701)

52 — Presuda od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 23.); presuda od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće (C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 38.); presuda od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija (C-335/09 P, EU:C:2012:385, t. 48. i navedena sudska praksa)

53 — Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

54 — Vidjeti, primjerice, uvodne izjave 1. i 2. Četvrte direktive OMV ili uvodnu izjavu 2. Konsolidirane direktive OMV.

55 — Vidjeti, primjerice, iznimku u pogledu Grčke, predviđenu u Četvrtoj odluci Komisije 86/218/EEZ od 16. svibnja 1986. o primjeni Direktive Vijeća 72/166/EEZ od 24. travnja 1972. o usklađivanju zakona država članica u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti [neslužbeni prijevod] (SL 1986., L 153, str. 52.).

92. Stoga se alternativan (ili dopunski) način pristupanja pitanju nadležnosti Suda ne bi temeljio na članku 267. prvom stavku točki (b) UFEU-a, nego na članku 267. prvom stavku točki (a) UFEU-a. Nema sumnje da pitanja koja se razmatraju u ovom predmetu jasno spadaju u područje primjene pravila o slobodnom kretanju koje Ugovor predviđa. Uostalom, pravila sekundarnog prava Unije usvojena u obliku direktiva OMV i Konsolidirane direktive OMV, koja pokrivaju sadržajno isto područje kao Unutarnji propisi, usvojena su kako bi se pospješilo slobodno kretanje osoba unutar Unije.

93. To ima dvije posljedice. Kao prvo, s obzirom na međusobnu povezanost tih dvaju sustava, potrebno je osigurati da primjena odnosnih elemenata sekundarnog prava Unije, to jest Konsolidirane direktive OMV i Unutarnjih propisa, bude dosljedna [56]. Kao drugo, također je važno osigurati da ti instrumenti ne utječu negativno na slobodno kretanje osoba, kao što su osobe koje se smatra odgovornima za nezgodu, na način koji je suprotan odredbama primarnog prava.

94. Činjenica da pitanja iz ovog predmeta spadaju u područje primjene odredbi Ugovora o slobodnom kretanju također ima utjecaj na primjenjivost postupovnih prava dotičnih stranaka, koja su prije svega utvrđena člankom 47. Povelje i na koja upućuje nacionalni sud.

95. U skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, njezine se odredbe odnose na države članice samo kada provode pravo Unije [57]. Poštujući odluku Komisije kojom su Unutarnji propisi uključeni u pravni poredak Unije, države članice provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Zato su i jamstva Povelje primjenjiva.

f) Zaključak o nadležnosti Suda

96. S obzirom na navedena formalna i sadržajna razmatranja, moj međuzaključak glasi da je Sud nadležan tumačiti Unutarnje propise priložene odluci Komisije.

C. Prava trećih strana u kontekstu djelovanja Unutarnjih propisa

97. Sud koji je uputio zahtjev pita omogućuju li Konsolidirana direktiva OMV i Unutarnji propisi nacionalnom uredu za osiguranje, Uredu B u ovom slučaju, da svoj zahtjev za nadoknadu isplaćenog iznosa podnesenom protiv osoba kao što su sutuženici temelji na pukoj činjenici da je Ured B taj iznos platio drugom nacionalnom uredu za osiguranje, Uredu A u ovom slučaju. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev pita mora li Ured B (kao tužitelj) u potpunosti dokazati odgovornost na kojoj se temelji njegov zahtjev te stoga i visinu štete u tuženikovoj državi članici (prvo pitanje).

98. Sud koji je uputio zahtjev također pita koliki je opseg obveza Ureda A da osobama kao što su sutuženici i tužitelj dostavi određene informacije (prvo i drugo pitanje). Dalje pita koje su posljedice neispunjavanja takve obveze (četvrto pitanje). Naposljetku, taj sud pita treba li se iznos koji jedan ured nadoknadi drugom smatrati, s obzirom na Unutarnje propise, nenaknadivim rizikom, a ne novčanom obvezom (peto pitanje).

56 — I iz perspektive odredbi Ugovora, kao što je slučaj u ovom poglavlju, i iz horizontalne perspektive, što bi onda dovelo do stajališta o usporednosti odnosnih sustava, kakvo je u predmetu Fournier, vodeći se presudom Dzodzi, usvojio nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs (vidjeti točku 68. i bilješku 40 ovog mišljenja).

57 — Presude od 6. listopada 2015., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, t. 25. do 27. i navedena sudska praksa); od 25. svibnja 2016., Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, t. 43. i navedena sudska praksa); i od 6. listopada 2016., Paoletti i dr. (C-218/15, EU:C:2016:748, t. 13. do 15. i navedena sudska praksa)

99. Prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev u biti se odnosi na teret dokaza koji treba snositi tužitelj u glavnom postupku. To se pak odnosi na problematiku postupovnih jamstava koja se sutuženicima moraju osigurati. Smatram da je to pitanje od ključne važnosti za odluku o zahtjevu iz glavnog postupka.

100. Nasuprot tomu, ostala se pitanja odnose na obveze između uredâ A i B. Ne smatram da odgovor na ta pitanja pruža korisne smjernice u pogledu konkretnih prava i obveza koje postoje u pravnom odnosu između Ureda B i sutuženika, koji je predmet zahtjeva koji se u glavnom postupku razmatra pred nacionalnim sudom.

101. Zato predlažem Sudu da odgovori na prvo prethodno pitanje, a ako Sud bude slijedio moj prijedlog odgovora na to pitanje, ostala prethodna pitanja postat će suvišna.

102. Za početak valja ponoviti da se direktive OMV ne primjenjuju na ovaj predmet. Kako je Komisija navela u svojim pisanim očitovanjima, a litavska vlada potvrdila na raspravi, odštetni zahtjev povezan sa spornom nezgodom obrađen je na temelju Sustava zelene karte. Sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti taj činjenični zaključak. Međutim, u nedostatku elemenata koji bi upućivali na suprotno, smatram da se na postavljeno pitanje treba odgovoriti samo s obzirom na Unutarnje propise.

103. Međutim, Unutarnji propisi ne govore ništa o postupovnim uvjetima pod kojima nacionalni ured za osiguranje, koji subrogacijom stekne prava drugog nacionalnog ureda za osiguranje, može podnijeti tužbu poput tužbe iz glavnog postupka. Ti propisi uređuju odnose između odnosnih nacionalnih ureda za osiguranje.

104. Iz toga slijedi da se na postupovna i sadržajna pitanja u vezi s tužbom za naknadu štete, poput regresne tužbe koju je tužitelj podnio u glavnom postupku, u potpunosti primjenjuje nacionalno pravo države članice u kojoj je ta tužba podnesena.

105. Međutim, kako sam gore objasnio u dijelu B ovog mišljenja, Unutarnji propisi uključeni su u odluku Komisije. Tako su postali dio pravnog poretka Unije. Osim toga, budući da djeluju kao sredstvo koje pospješuje slobodno kretanje osoba te da stoga čvrsto spadaju u područje primjene prava Unije, minimalni standardi iz Povelje mogu se primijeniti. U tom kontekstu razmatrat ću upućivanje koje nacionalni sud u svojem prvom pitanju vrši na članak 47. Povelje (pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje).

106. Stoga je potrebno osigurati da sudska provedba zahtjeva temeljenih na Unutarnjim propisima bude u skladu s minimalnim postupovnim jamstvima iz Povelje. Ta jamstva ne vrijede samo za žrtve prometnih nezgoda, nego i za osobe koje su navodno odgovorne za te nezgode i protiv kojih su podneseni povezani odštetni zahtjevi. Uravnotežen pristup još je važniji u okolnostima poput onih u glavnom postupku, u kojima se čini da oba vozača dijele odgovornost za odnosnu nezgodu.

107. Horizontalna usporedba pokazuje da direktive OMV sadržavaju pravila, iako vrlo rudimentarna, o pravu tijela za naknadu štete da subrogacijom stekne prava protiv osobe odgovorne za nezgodu u kojoj je žrtva pretrpjela štetu izvan svoje države boravišta [58].

108. Iako se ovaj predmet ne odnosi na takav scenarij [59], teško je zamisliti da se minimalna postupovna jamstva koja se u takvom slučaju primjenjuju ne bi trebala jednako primjenjivati i kada se radi o zahtjevima koji su na temelju subrogacije podneseni u drugim slučajevima, poput onog koji se razmatra u glavnom postupku.

58 — To je pravilo uvedeno Četvrtom direktivom OMV (vidjeti članke 20. do 26. Konsolidirane direktive OMV).

59 — Činjenično stanje kakvo je opisao sud koji je uputio zahtjev ne upućuje na to da je K. Floros pretrpio štetu izvan države u kojoj ima boravište.

109. Uzimajući u obzir međusobnu povezanost direktiva OMV i Sustava zelene karte u Uniji, smatram da se osobama odgovornima za nezgode treba osigurati zajednička minimalna postupovna zaštita na temelju članka 47. Povelje. Ako je takva zaštita pružena unutar jednog sustava, drugi se unutar pravnog poretka Unije ne bi trebao odvojeno razvijati.

110. S obzirom na tu pozadinu i navedena razmatranja, kakva minimalna zaštita mora biti osigurana u okviru postupka povodom regresne tužbe poput one u glavnom postupku?

111. Čini se da se u glavnom postupku radi o građanskopravnoj tužbi koja se temelji na izvanugovornoj/odštetnoj odgovornosti. U smislu postupovnih jamstava, prava stranaka na djelotvoran pravni lijek i na pošteno i javno suđenje predviđena člankom 47. Povelje u biti znače [60] da se sutuženicima treba omogućiti da ospore navod o odgovornosti i traženi iznos naknade štete. To im se mora omogućiti ili u sudskom postupku u državi članici u kojoj se nezgoda dogodila (ako je takav postupak pokrenut) ili u sudskom postupku u državi članici u kojoj je regresna tužba podnesena.

112. Bilo bi suprotno tim zahtjevima ako bi se sporazum o nagodbi sklopljen u državi članici u kojoj se nezgoda dogodila, a u kojem osoba koja se smatra odgovornom za nezgodu nije sudjelovala, mogao automatski izvršiti protiv te osobe. Do istog se zaključka dolazi i ako se takve situacije označe kao *res inter alios acta* [61] ili ako ih se promatra kroz povezano načelo da sporazum proizvodi učinke samo u odnosu na svoje stranke [62]. Drugim riječima, odštetni zahtjev iz regresne tužbe koja se temelji na Sustavu zelene karte ne može se izvršiti na temelju uzajamnog priznavanja [63]. Međutim, iz činjeničnog stanja u spisu proizlazi da je u prvostupanjskoj presudi u predmetu iz glavnog postupka usvojen upravo taj pristup.

113. Države članice određuju konkretne pojedinosti postupovnih jamstava koja se moraju osigurati osobama poput sutuženika u glavnom postupku. Međutim, činjenica da je jedan ured za osiguranje samo obavijestio drugi ured za osiguranje iz druge države članice o tome da je naknada štete plaćena na temelju Unutarnjih propisa ne može se smatrati dostatnim dokazom odgovornosti te, posljedično, visine navodne štete. Dokazi koji podupiru zahtjev iz regresne tužbe koju je nacionalni ured za osiguranje podnio – u državi članici u kojoj je automobil bio registriran – protiv osobe koju se smatra odgovornom za prometnu nezgodu moraju biti *u potpunosti* utvrđeni u skladu s nacionalnim pravilima te države članice o građanskopravnoj odgovornosti.

114. Ukratko: čak i ako ih se odlukom Komisije uključi u pravni poredak Unije, Unutarnji propisi ne uspostavljaju sustav „uzajamnog priznavanja”. Točna pravila o postupcima povodom regresne tužbe utvrđuju se nacionalnim pravom. Međutim, članak 47. Povelje zahtijeva da se osobi koju se smatra odgovornom za prometnu nezgodu osigura pristup sudu ako osporava svoju odgovornost. Može se raditi o sudu države članice u kojoj se nezgoda dogodila ili o sudu države članice u kojoj je protiv nje podnesena regresna tužba. U svakom slučaju, ona ne može po putu izgubiti svoje pravo na pošteno suđenje. Ono ne može nestati u pukotinama između pravnih sustava.

60 — U tom smislu, vidjeti, primjerice, presude od 28. veljače 2013., RX-II, (C-334/12, EU:C:2013:134, t. 41. do 42.); od 30. travnja 2014., FLSmidth (C-238/12 P, EU:C:2014:284, t. 112. i navedenu sudsku praksu); i od 25. svibnja 2016., Meroni (C-559/14, EU:C:2016:349, t. 44. i 45. i navedenu sudsku praksu).

61 — *Res inter alios acta aliis neque nocere, neque prodesse potest.* Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiza-Jaraba Colomera u predmetu Seagon v Deko Marty Belgium (C-339/07, ECLI:EU:C:2008:575, t. 26. i bilj. 12).

62 — Vidjeti presudu od 7. veljače 2013., Refcomp SpA (C-543/10, ECLI:EU:C:2013:62, t. 16.), koja se odnosila na francusko pravo. Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mazáka u predmetu Masdar (C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:342, t. 48.).

63 — To bi bilo slično sustavu iz Uredbe br. 1215/2012. Potonji sustav pretpostavlja postojanje presude, koja načelno jamči da su poštovana odgovarajuća postupovna jamstva. Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2012., L 351, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 289.).

V. Zaključak

115. S obzirom na navedeno, predlažem Sudu da na prvo prethodno pitanje koje mu je uputio Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Vrhovni sud, Litva) odgovori na sljedeći način:

Unutarnji propisi Vijeća ureda, usvojeni Sporazumom od 30. svibnja 2002., kako su priloženi Odluci Komisije 2003/564/EZ od 28. srpnja 2003. o primjeni Direktive Vijeća 72/166/EEZ u odnosu na provjere osiguranja od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila, ne mogu se tumačiti na način da zahtijevaju da se sporazum o nagodbi sklopljen u državi članici u kojoj se nezgoda dogodila, a u kojem osoba koja se smatra odgovornom za nezgodu nije sudjelovala, mora automatski izvršiti protiv te osobe u državi članici u kojoj je automobil bio registriran.

Činjenice koje podupiru zahtjev iz regresne tužbe koju nacionalni ured za osiguranje podnese – u državi članici u kojoj je automobil bio registriran – protiv osobe koju se smatra odgovornom za prometnu nezgodu moraju biti *u potpunosti* dokazane u skladu s nacionalnim pravilima te države članice o građanskopravnoj odgovornosti, pri čemu se osobito moraju poštovati jamstva članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.