Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 20. rujna 2018.[1]

Predmet C-326/17

Directie van de Dienst Wegverkeer (RDW)
X i Y
druga stranka u postupku:
Z

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

„Direktiva 1999/37/EZ – Potvrde o registraciji izdane za vozila koja su prvi put registrirana prije provedbe Direktive – Sadržajne netočnosti i nedostatak informacija u potvrdama o registraciji – Uzajamno priznavanje – Direktiva 2007/46/EZ – Odobrenje tehničkih značajki vozila – Vozila koja su postojala i prije usklađenja tehničkih zahtjeva na razini Unije – Prilagodbe koje utječu na tehničke značajke vozila”

1. Godine 1908. Henry Ford je revolucionirao svjetsko gospodarstvo tako što je s pojedinačnog sklapanja automobila, koji su se za kupce izrađivali po mjeri, prešao na masovnu proizvodnju standardiziranih modela na montažnoj traci. Ekonomija razmjera i standardiziranje proizvodnog procesa drastično su smanjili troškove proizvodnje njegova slavnog modela T, čime je automobil, tada još luksuzni proizvod, postao roba široke potrošnje.

2. Takva standardizacija omogućuje i jednostavniji regulatorni nadzor. Kako bi osigurale sigurnost na cestama i zaštitile okoliš države članice zahtijevaju da vozila ispunjavaju određene minimalne tehničke zahtjeve. Zbog ujednačenih značajki standardiziranih vozila dovoljno je testirati tehničke značajke jednog modela svakog tipa da se utvrdi da sva vozila tog tipa ispunjavaju tehničke zahtjeve (u daljnjem tekstu: homologacija/odobrenje tipa). To se odobrenje u Europskoj uniji dodjeljuje s obzirom na tehničke zahtjeve koje je uskladio zakonodavac Unije.

3. Standardizacija vozila omogućava i slobodno kretanje tih vozila unutar Europske unije. Ako vozilo pripada tipu koji je odobren u Uniji, prilikom njegove ponovne registracije u drugoj državi članici nije potrebno dovoditi u pitanje njegovu usklađenost s tehničkim zahtjevima. Sud se u ovom predmetu poziva da odluči vrijedi li to i kada vozilo ne pripada tipu odobrenom u Uniji.

1 Izvorni jezik: engleski

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva o registracijskim dokumentima

4. Članak 1. Direktive Vijeća 1999/37/EZ od 29. travnja 1999. o dokumentima za registraciju vozila[2] (u daljnjem tekstu: Direktiva o registracijskim dokumentima) predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na isprave koje su države članice izdale prilikom registracije vozila."

5. U skladu s člankom 2. Direktive o registracijskim dokumentima:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚vozilo' znači svako vozilo u skladu s definicijom iz članka 2. Direktive Vijeća 70/156/EEZ od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstva država članica u odnosu na homologaciju tipa motornih vozila i njihovih prikolica i članka 1. Direktive Vijeća 92/61/EEZ od 30. lipnja 1992. o homologaciji tipa motornih vozila na dva ili tri kotača;

(b) ‚registracija' znači izdavanje upravne dozvole za stavljanje vozila u promet na ceste, uključujući identifikaciju vozila i dodjeljivanje vozilu serijskog broja koji se rabi kao registarski broj;

(c) ‚potvrda o registraciji' znači isprava kojom se potvrđuje da je vozilo registrirano u državi članici;

[…]"

6. Članak 3. Direktive o registracijskim dokumentima glasi kako slijedi:

„1. Države članice izdaju potvrdu o registraciji za vozila koja podliježu registraciji na temelju nacionalnog zakonodavstva. […]

2. Kada se za vozilo registrirano prije početka primjene ove Direktive izdaje nova potvrda o registraciji, države članice koriste uzorak potvrde u skladu s definicijom iz ove Direktive te se mogu ograničiti na upis samo onih pojedinosti za koje su traženi podaci raspoloživi.

[…]"

7. Članak 4. Direktive o registracijskim dokumentima predviđa:

„Za potrebe ove Direktive, potvrda o registraciji koju je izdala jedna država članica priznaje se u drugoj državi članici u svrhu identifikacije vozila u međunarodnom prometu ili njegove ponovne registracije u drugoj državi članici."

8. U članku 9. Direktive o registracijskim dokumentima navedeno je:

„Države članice međusobno si pomažu u provedbi ove Direktive. One mogu razmjenjivati informacije na bilateralnoj ili multilateralnoj razini, posebno kako bi, prema potrebi, prije registracije vozila provjerile pravni položaj vozila u državi članici u kojoj je vozilo prethodno bilo registrirano. […]"

2 SL 1999., L 138, str. 57. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 18.)

2. Okvirna direktiva

9. Članak 1. Direktive 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila[3] (u daljnjem tekstu: Okvirna direktiva) predviđa:

„Ova Direktiva predstavlja usklađen okvir koji sadrži administrativne odredbe i opće tehničke zahtjeve za homologaciju svih novih vozila unutar njenog područja primjene, te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih takvim vozilima, u pogledu [s ciljem] olakšavanja njihove registracije, prodaje i stavljanja u upotrebu.

[…]

Za primjenu ove Direktive su u regulatornim aktima s opširnog popisa iz Priloga IV. navedeni posebni tehnički zahtjevi koji se odnose na konstrukciju i rad vozila."

10. Članak 2. Okvirne direktive predviđa:

„1. Ova se Direktiva odnosi na homologaciju [tipa] vozila koja su konstruirana i proizvedena u jednoj ili više faza za uporabu u cestovnom prometu, te na sustave, sastavne dijelove i zasebne tehničke jedinice konstruirane i proizvedene za takva vozila.

Ona se također primjenjuje na pojedinačno odobravanje takvih vozila.

[…]"

11. U članku 3. Okvirne direktive navedeno je:

„Za potrebe ove Direktive i regulatornih akata iz Priloga IV., osim ako nije drukčije određeno:

[…]

11. ‚motorno vozilo' znači svako vozilo s vlastitim pogonom koje ima najmanje četiri kotača koje je potpuno, dovršeno ili nepotpuno s najvećom konstrukcijskom brzinom koja prelazi 25 km/h".

12. Članak 4. stavak 3. Okvirne direktive glasi:

„Države članice registriraju ili dopuštaju prodaju ili stavljanje u upotrebu onih vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica koji ispunjavaju zahtjeve iz ove Direktive.

One ne zabranjuju, ograničavaju ili ometaju registraciju, prodaju, stavljanje u upotrebu ili vožnju cestama vozila, sastavnih dijelova ili zasebnih tehničkih jedinica zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja obuhvaćenih ovom Direktivom, ako ispunjavaju njene zahtjeve."

13. Članak 24. Okvirne direktive predviđa:

„1. Države članice mogu određeno vozilo, neovisno o tome je li unikatno ili nije, izuzeti od primjene jedne ili više odredaba ove Direktive ili jednog ili više regulatornih akata s popisa u Prilogu IV. ili Prilogu XI. pod uvjetom da odrede alternativne zahtjeve.

3 SL 2007., L 263, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 35., str. 103.). Ta je direktiva stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom (EU) 2018/858 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o homologaciji i nadzoru tržišta motornih vozila i njihovih prikolica te sustavâ, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila o izmjeni uredaba (EZ) br. 715/2007 i (EZ) br. 595/2009 te o stavljanju izvan snage Direktive 2007/46/EZ (SL 2018., L 151, str. 1.).

Od odredaba koje se spominju u podstavku 1. može se odustati samo ako država članica ima valjane razloge za to.

[…]

6. Valjanost pojedinačnog odobrenja ograničava se na područje države članice koja ga je dodijelila.

Kad podnositelj zahtjeva želi prodati, registrirati ili staviti u uporabu u drugoj državi članici vozilo koje je dobilo pojedinačno odobrenje, država koja je dodijelila odobrenje, podnositelju na njegov zahtjev osigurava izjavu o tehničkim odredbama na temelju kojih je vozilu dodijeljeno odobrenje.

Za vozilo kojem je država članica dodijelila pojedinačno odobrenje u skladu s odredbama ovog članka, druga država članica će dopustiti prodaju, registraciju ili stavljanje u uporabu vozila, osim ako nema valjane razloge da smatra da tehničke odredbe, na temelju kojih je obavljena homologacija vozila, nisu istovrijedne njezinima."

14. Članak 48. Okvirne direktive predviđa da države članice moraju njezine odredbe provesti prije 29. travnja 2009. Člankom 49. te direktive izvan snage je stavljena, s učinkom od navedenog datuma, Direktiva 70/156/EEZ od 6. veljače 1970. o usklađivanju zakonodavstva država članica u odnosu na homologaciju tipa motornih vozila i njihovih prikolica [4], te je predviđeno da se upućivanja na direktivu stavljenu izvan snage smatraju upućivanjima na Okvirnu direktivu.

3. Direktiva 2009/40

15. Direktiva 2009/40/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. o tehničkim pregledima motornih vozila i njihovih prikolica predviđa obvezu podvrgavanja vozila periodičnim tehničkim pregledima [5].

16. Članak 5. Direktive 2009/40 predviđa:

„Ne uzimajući u obzir odredbe priloga I. i II., države članice mogu:

(a) unaprijed pomaknuti datum prvog obaveznog tehničkog pregleda [datum prvog obaveznog tehničkog pregleda pomaknuti naprijed] i, prema potrebi, zahtijevati da se vozilo podvrgne pregledu prije registracije;

[…]"

B. Nizozemsko pravo

17. Članak 25.b stavak 1. Kentekenreglement (Pravilnik o potvrdama o registraciji) od 6. listopada 1994. [6] predviđa da je za registraciju vozila u Nizozemskoj potrebno predočiti potvrdu o registraciji prethodno dobivenu u drugoj državi članici.

4 SL 1970., L 42, str. 1.

5 SL 2009., L 141, str. 12. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 234.). Ta je direktiva stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2014/45/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o periodičnim tehničkim pregledima motornih vozila i njihovih priključnih vozila te stavljanju izvan snage Direktive 2009/40/EZ (SL 2014., L 127, str. 51.). Člankom 5. Direktive 2014/45 sadržajno je zamijenjen članak 5. Direktive 2009/40.

6 Stb. 1994., br. 760.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

18. Ovaj je predmet proizašao iz spora u vezi s registracijom dvaju motornih vozila u Nizozemskoj.

19. Sporni automobili, jedan marke bentley s identifikacijskim brojem (u daljnjem tekstu: VIN) B28J0, a drugi marke alvis s VIN-om 14827, proizvedeni su u Ujedinjenoj Kraljevini 1950. odnosno 1938. Njihovi su proizvođači sastavili prateću dokumentaciju koja sadržava tehničke podatke.

20. Prije nego što je 1971. uspostavljeno središnje tijelo za registraciju navedeni su automobili u Ujedinjenoj Kraljevini bili registrirani u lokalne registre, koji su kao dokaz registracije izdavali knjižice vozila starijeg tipa (tzv. logbooks). Bentley i alvis su 1988. odnosno 2011. na temelju knjižice vozila i potvrde autokluba registrirani u središnjem registru tijela Ujedinjene Kraljevine za registraciju vozila. To tijelo ne može potvrditi kako su ta dva vozila tada izgledala jer je registraciju iz lokalnog u središnji registar prenijelo bez pregleda vozila.

21. Oba su automobila između 2009. i 2013. bila prilagođena u smislu da im je skraćen osovinski razmak i da su im motor i karoserija izmijenjeni. Nakon tih izmjena belgijsko tijelo odnosno tijelo Ujedinjene Kraljevine za registraciju vozila izdala su 2013. potvrde o registraciji. Te su se potvrde temeljile na tehničkim podacima iz dokumentacije koju su sastavili izvorni proizvođači.

22. X i Y su 14. siječnja 2014. podnijeli zahtjev za registraciju bentleyja u nizozemski nacionalni registar vozila. Policijskim pregledom utvrđene su prilagodbe izvršene na izvornom modelu, uključujući razlika u snazi motora. Directie van de Dienst Wegverkeer (Ured za cestovni promet u daljnjem tekstu: RDW) je odlukom od 10. veljače 2014. odbio zahtjev. X i Y su 4. lipnja 2014. podnijeli novi zahtjev za registraciju, na temelju druge belgijske potvrde o registraciji koju je belgijsko tijelo za registraciju vozila izdalo 19. svibnja 2014. U toj drugoj potvrdi bila je navedena nova snaga motora. RDW je u dopisu od 18. srpnja 2014. naveo da od belgijskog tijela za registraciju vozila potražuje informacije o odnosnom vozilu. Potonje je odgovorilo da je potvrda o registraciji izdana za izvorno vozilo. RDW je odlukom od 27. kolovoza 2014. odbio drugi zahtjev za registraciju od 4. lipnja 2014.

23. Z je 10. lipnja 2014. podnio RDW-u zahtjev za registraciju alvisa. U policijskom izvješću o pregledu vozila navedeno je da su na vozilu izvršene prilagodbe, zbog čega je RDW zatražio pojašnjenje od tijela Ujedinjene Kraljevine za registraciju vozila. Potonje je navelo da je odnosno vozilo registriralo „u dobroj vjeri" na temelju podataka iz dokumentacije koju je sastavio proizvođač te na temelju fotografija i informacija autokluba. RDW je zatražio i podatke o vozilu na temelju kojih je ono registrirano u Ujedinjenoj Kraljevini. Tijelo Ujedinjene Kraljevine za registraciju vozila nije moglo odgovoriti na pitanja jer nije pregledalo vozilo. RDW je odlukom od 29. rujna 2014. odbio zahtjev za registraciju.

24. RDW je u oba slučaja registraciju odbio zbog sljedećih razloga. Prije svega, RDW smatra da odnosna vozila nisu „vozila" u smislu Direktive o registracijskim dokumentima jer ne ispunjavaju tehničke zahtjeve iz Okvirne direktive. Ako ona ipak spadaju u područje primjene Direktive o registracijskim dokumentima, RDW smatra da predmetne potvrde o registraciji nisu usklađene isprave te da ih zato ne treba uzajamno priznati na temelju te direktive. U dijelu u kojem se ta direktiva primjenjuje na predmetne potvrde o registraciji, RDW smatra da se odnosna vozila ne mogu identificirati na temelju tih potvrda zbog netočnosti u ispravama. Naposljetku, RDW je mišljenja da nije moguće da su tehničke značajke odnosnih vozila, u njihovu trenutačnom stanju, odobrene te da nije jasno jesu li ta vozila nakon prilagodbi bila pojedinačno odobrena.

25. Protiv obiju odluka o odbijanju registracije podnesene su tužbe pred dvama različitim sudovima. Ti sudovi navode da je Direktiva o registracijskim dokumentima primjenjiva, da vozila treba identificirati na temelju predmetnih potvrda o registraciji i da su te potvrde usklađene potvrde u smislu te direktive. Posljedično, s jedne strane, Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) je presudom od 25. lipnja 2015. odlučio da RDW treba izdati potvrdu o registraciji za bentley. S druge strane, Rechtbank Gelderland (Sud u Gelderlandu, Nizozemska) je presudom od 23. lipnja 2015. naložio RDW-u da u pogledu registracije alvisa provede novo ispitivanje.

26. RDW je protiv tih dviju presuda podnio žalbe Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), koji je odlučio spojiti postupke. Budući da dvoji u pogledu pravilnog tumačenja relevantnih odredbi prava Unije, Raad van State (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se Direktiva [o registracijskim dokumentima] primijeniti na motorna vozila koja su postojala prije 29. travnja 2009., to jest od trenutka od kojeg su države članice morale primjenjivati zakonske i administrativne propise za provedbu [Okvirne direktive]?

2. Je li motorno vozilo koje je sklopljeno, s jedne strane, od bitnih sastavnih dijelova koji su izrađeni prije početka primjene [Okvirne direktive] i, s druge strane, od bitnih sastavnih dijelova koji su dodani nakon početka primjene te direktive motorno vozilo koje je već postojalo prije početka primjene te direktive ili je takvo motorno vozilo izrađeno tek nakon početka primjene direktive?

3. Vrijedi li na temelju članka 3. stavka 2. Direktive [o registracijskim dokumentima] obveza priznavanja u smislu članka 4. navedene direktive bez ograničenja ako u potvrdi o registraciji kod određenih kodova Zajednice (koji se prema prilozima direktivi obvezno unose) nisu navedeni nikakvi podaci, a ti se podaci mogu lako utvrditi?

4. Je li prema članku 4. Direktive [o registracijskim dokumentima] dopušteno priznati potvrdu o registraciji iz druge države članice, ali to vozilo ipak podvrgnuti tehničkom pregledu u smislu članka 24. stavka 6. [Okvirne direktive] i, ako vozilo ne odgovara tehničkim odredbama države članice, iz toga izvesti posljedicu da izdavanje potvrde o registraciji treba uskratiti?”

27. Pisana očitovanja podnijeli su RDW, X i Y, Z, vlade Italije, Nizozemske i Norveške te Europska komisija. Rasprava je održana 7. lipnja 2018., a na njoj su usmena očitovanja iznijeli RDW, X i Y, Z, nizozemska vlada i Komisija.

III. Analiza

28. U ovom se predmetu Sud poziva da pojasni u kojoj mjeri pravo Unije obvezuje države članice da uzajamno priznaju potvrde o registraciji za vozila koja ne pripadaju tipu odobrenom u Uniji. Međutim, prije analize upućenih pitanja prvo ću kratko izložiti ciljeve i načela sekundarnog zakonodavstva Unije s područja registracije vozila.

A. Uvodne napomene

29. Da bi se vozilo stavilo u uporabu, ono mora ispunjavati tri različita uvjeta: tehničke značajke vozila moraju se odobriti, vozilo mora biti registrirano i mora biti ispravno. Svrha tih uvjeta je osigurati visoku razinu sigurnosti na cestama.

30. Prije usvajanja mjera u predmetnom području na razini Unije tehnički zahtjevi za odobrenje, nacionalni postupci registracije i tehničkih pregleda te nacionalne isprave koje su se izdavale kao potvrde ispunjenja tih zahtjeva znatno su se razlikovali između pojedinih država članica[7]. To je negativno utjecalo na slobodno kretanje vozila i njihovih vlasnika. Kako bi se unaprijedilo slobodno kretanje te robe, koja je po samoj svojoj naravi veoma pokretna, Europska unija je odlučila urediti to područje sekundarnim zakonodavstvom.

31. Kao prvo, odobrenjem tehničkih značajki osigurava se to da vozila prije stavljanja u uporabu ispunjavaju minimalne zahtjeve u pogledu sigurnosti i zaštite okoliša. Budući da većina vozila pripada određenom tipu, odobrenje se obično izdaje kao odobrenje tipa.

32. Okvirna direktiva predviđa jedinstven postupak odobravanja tipa za nova vozila (u daljnjem tekstu: odobrenje tipa u Uniji). Da bi ih se odobrilo, tipovi vozila moraju ispunjavati tehničke zahtjeve u pogledu proizvodnje. Ti su minimalni zahtjevi utvrđeni u regulatornim aktima navedenima u Prilogu IV. toj direktivi te su u potpunosti usklađeni.

33. Iz članka 4. stavka 3. drugog podstavka Okvirne direktive proizlazi da države članice ne mogu registraciju vozila zabraniti, ograničiti ili ometati zbog načina njihove izradbe i funkcioniranja ako ona u vrijeme registracije ispunjavaju tehničke zahtjeve iz te direktive.

34. Iznimno, članak 24. Okvirne direktive predviđa da se tehničke značajke pojedinačnog vozila mogu odobriti iako ne ispunjavaju usklađene uvjete (u daljnjem tekstu: pojedinačno odobrenje). Takvo se odobrenje izdaje na temelju alternativnih zahtjeva, čija razina mora biti u najvećoj mjeri istovrijedna razini usklađenih zahtjeva. U skladu s člankom 24. stavkom 6. te direktive, to odobrenje vrijedi samo na području odnosne države članice.

35. Kao drugo, registracija motornog vozila, u skladu s člankom 2. točkom (b) Direktive o registracijskim dokumentima, podrazumijeva izdavanje upravne dozvole od strane države članice za stavljanje motornog vozila u promet na ceste, što uključuje identifikaciju vozila i dodjeljivanje vozilu registarskog broja. Direktiva o registracijskim dokumentima usklađuje oblik i sadržaj potvrda o registraciji. Prema njezinu članku 4., usklađena potvrda o registraciji priznaje se u drugim državama članicama u svrhu identifikacije vozila u međunarodnom prometu ili njegove ponovne registracije u drugoj državi članici.

36. Kao treće, ispitivanjem ispravnosti vozila nastoji se osigurati da je vozilo u dobrom stanju tijekom čitavog svojeg postojanja, kako ne bi ugrožavalo zdravlje i živote ljudi. Vozila se stoga podvrgavaju periodičnim tehničkim pregledima.

37. Kako bi se unaprijedilo slobodno kretanje vozila koja su prethodno bila registrirana u nekoj državi članici, članak 3. stavak 2. Direktive 2009/40 predviđa obvezu priznavanja dokaza izdanog u drugoj državi članici koji pokazuje da je motorno vozilo registrirano u toj državi prošlo tehnički pregled koji zadovoljava najmanje usklađene standarde.

38. Velika većina vozila koja su u upotrebi na europskim cestama pripada tipu odobrenom u Uniji. U slučaju prijenosa tih vozila u drugu državu članicu, potonja mora potvrdu u registraciji priznati na temelju članka 4. Direktive o registracijskim dokumentima. Osim toga, svi se dokazi o uspješno obavljenom tehničkom pregledu moraju priznati na temelju članka 3. stavka 2. Direktive 2009/40. Naposljetku, u skladu s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Okvirne direktive, ako vozilo u trenutku prve registracije pripada tipu odobrenom u Uniji, država članica ne može registraciju ograničiti zbog načina njegove izradbe ili funkcioniranja.

7 To izričito proizlazi iz preambula Direktive o registracijskim dokumentima, Okvirne direktive i Direktive 2009/40 i akata koji su im prethodili.

39. Međutim, ovaj se predmet u tri pogleda razlikuje od te uobičajene situacije. Kao prvo, vozila u pitanju u uporabu su ušla davno prije ikakvog usklađenja tehničkih zahtjeva na razini Unije. Posljedično, ona nikada nisu pripadala tipu odobrenom u Uniji. Kao drugo, ta su vozila znatno prilagođena, ali te prilagodbe nisu zabilježene u najnovijim, usklađenim potvrdama o registraciji. Kao treće, te potvrde o registraciji nisu potpune.

40. RDW, uz potporu nizozemske vlade, smatra da se potvrde o registraciji u tim okolnostima ne može smatrati usklađenim potvrdama o registraciji te da ih se ne mora uzajamno priznavati. Ako se predmetne potvrde o registraciji ipak smatra usklađenim ispravama, RDW navodi da odnosna vozila nije moguće identificirati na temelju tih isprava ili, podredno, da tehničke značajke tih vozila nisu odobrene te da se njihova registracija može na tom temelju odbiti.

41. S druge strane, Komisija, X, Y i Z smatraju da obveza priznavanja potvrda o registraciji znači da RDW ne može preispitivati ocjenu zahtjeva u registracijskom postupku koju je provelo tijelo koje je izdalo odnosnu potvrdu.

42. Kako bi riješio taj spor, sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu četiri pitanja. On u biti pita na koji način treba materijalna pravila o registraciji vozila i odobrenju tehničkih značajki vozila tumačiti u specifičnom kontekstu predmeta koji je pred njim u tijeku.

B. Prvo prethodno pitanje

43. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita primjenjuje li se Direktiva o registracijskim dokumentima na potvrde o registraciji koje su u skladu s uzorkom potvrde utvrđenim u toj direktivi, iako su izdane za vozila koja su postojala prije 29. travnja 2009., što je rok za provedbu Okvirne direktive.

44. Sud koji je uputio zahtjev to pitanje postavlja s obzirom na usko tumačenje koje RDW zagovara u pogledu definicija „vozila” u smislu Direktive o registracijskim dokumentima, s jedne strane, i Okvirne direktive, s druge.

45. U članku 2. točki (a) Direktive o registracijskim dokumentima „vozilo” je definirano kao „svako vozilo u skladu s definicijom iz članka 2. Direktive Vijeća 70/156”. Potonja je direktiva stavljena izvan snage i zamijenjena Okvirnom direktivom.

46. Iz članka 49. Okvirne direktive proizlazi da se upućivanja na Direktivu 70/156 treba smatrati upućivanjima na Okvirnu direktivu. Stoga, upućivanje u Direktivi o registracijskim dokumentima na definiciju iz Direktive 70/156 treba smatrati upućivanjem na članak 3. Okvirne direktive.

47. Točnije, u točki 11. članka 3. Okvirne direktive „motorno vozilo” je definirano kao „svako vozilo s vlastitim pogonom koje ima najmanje četiri kotača koje je potpuno, dovršeno ili nepotpuno s najvećom konstrukcijskom brzinom koja prelazi 25 km/h”.

48. Izrazi „nepotpuna”, „dovršena” ili „nepotpuna” vozila definirani su u članku 3. točki 19., 20. odnosno 21. Okvirne direktive. Te se definicije odnose na stadije izrade kroz koje je vozilo prošlo ili kroz koje mora proći da bi ispunjavalo tehničke zahtjeve iz direktive.

49. Prema mišljenju RDW-a, to znači da samo vozila koja ispunjavaju tehničke zahtjeve, ili ih mogu ispunjavati nakon dodatnih faza dorade, čine „vozila” u smislu Direktive o registracijskim dokumentima. U skladu s tim tumačenjem, registracijske isprave izdane za vozila koja ne pripadaju tipu odobrenom u Uniji nisu izdane za „vozila” u smislu Direktive o registracijskim dokumentima.

50. Sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da vozilo koje je prvi put registrirano prije Okvirne direktive ne može ispunjavati tehničke zahtjeve. Taj sud na temelju toga pita jesu li sve registracijske isprave izdane za vozila koja su prvi put registrirana prije isteka roka za provedbu Okvirne direktive isključene i iz područja primjene Direktive o registracijskim dokumentima te ih stoga ne treba priznati.

51. U tom je pogledu dovoljno podsjetiti da članak 3. stavak 2. Direktive o registracijskim dokumentima izričito predviđa da se usklađene potvrde o registraciji mogu izdati za vozila koja su registrirana prije provedbe te direktive.

52. Osim toga, Direktiva o registracijskim dokumentima ima cilj, kako je navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 6., olakšati ponovno stavljanje u promet vozila koja su prethodno bila registrirana u drugoj državi članici. Isključenje usklađenih potvrda o registraciji iz područja primjene te direktive bilo bi protivno tom cilju, jednostavno zato što su one osmišljene za vozila koja su prvi put registrirana prije stupanja na snagu Okvirne direktive ili akta koji joj je prethodio.

53. Također treba naglasiti da spominjanje „nepotpunih”, „potpunih” ili „dovršenih” vozila u članku 3. točki 11. Okvirne direktive treba tumačiti s obzirom na cilj te direktive, naveden u njezinu članku 1., u skladu s kojim sva nova vozila moraju ispunjavati tehničke zahtjeve koji su na snazi u trenutku njihove prve registracije.

54. Taj zaključak nije moguće primijeniti na definiciju vozila u Direktivi o registracijskim dokumentima, kojoj je cilj unaprijediti slobodno kretanje vozila koja su već bila registrirana. Stoga spominjanje „nepotpunih”, „potpunih” ili „dovršenih” vozila u definiciji „motornog vozila” u članku 3. točki 11. Okvirne direktive nije relevantno za potrebe određivanja područja primjene Direktive o registracijskim dokumentima.

55. Glede navedenog, na prvo prethodno pitanje treba dakle odgovoriti na način da se Direktiva o registracijskim dokumentima primjenjuje na potvrde o registraciji koje su u skladu s uzorkom potvrde utvrđenim u toj direktivi, iako su izdane za vozila koja su prvi put registrirana prije isteka roka za provedbu Okvirne direktive.

C. Drugo prethodno pitanje

56. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem pita je li motorno vozilo koje je sklopljeno, s jedne strane, od bitnih sastavnih dijelova koji su izrađeni prije isteka roka za provedbu Okvirne direktive i, s druge strane, od bitnih sastavnih dijelova koji su dodani nakon isteka tog roka motorno vozilo koje je već postojalo prije isteka roka za prijenos te direktive.

57. S obzirom na moj prijedlog odgovora na prvo prethodno pitanje, starost vozila nije relevantna za određivanje područja primjene Direktive o registracijskim dokumentima. Na drugo prethodno pitanje stoga nije potrebno odgovoriti.

D. Treće prethodno pitanje

58. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem u biti pita mora li država članica, u skladu s člankom 4. Direktive o registracijskim dokumentima, priznati potvrde o registraciji koje su izdale druge države članice, a da u tom pogledu nema nikakvu marginu prosudbe kada one nisu potpune, ali kada su se pojedinosti koje nedostaju mogle lako utvrditi prilikom pregleda.

59. Smatram da na to pitanje treba potvrdno odgovoriti.

60. Članak 4. Direktive o registracijskim dokumentima predviđa da se potvrda o registraciji koju je izdala država članica „priznaje". Posljedično, čini se da tekst te odredbe tijelima države članice od koje se traži priznavanje potvrde ne ostavlja nikakvu marginu prosudbe [8].

61. Takvo je tumačenje u skladu s glavnim ciljem Direktive o registracijskim dokumentima, to jest osnaživanjem funkcioniranja unutarnjeg tržišta unaprjeđenjem slobodnog kretanja vozila u Europskoj uniji [9]. U tom se pogledu mora naglasiti da je glavna funkcija potvrde o registraciji identifikacija danog vozila [10] kako bi se omogućilo slobodno kretanje tog vozila u državama članicama različitima od one u kojoj je registrirano i njegov lakši izvoz u te države [11].

62. Ta glavna funkcija potvrde o registraciji proizlazi iz definicija u članku 2. Direktive o registracijskim dokumentima. U toj je odredbi „potvrda o registraciji" definirana kao „isprava kojom se potvrđuje da je vozilo registrirano u državi članici". Pojam „registracija" je pak definiran kao „izdavanje upravne dozvole za stavljanje vozila u promet na ceste, uključujući identifikaciju vozila i dodjeljivanje vozilu serijskog broja koji se rabi kao registarski".

63. Sud je u tom pogledu zaključio da se tehničke značajke rabljenih vozila koja su prethodno bila registrirana u drugoj državi članici mogu, za potrebe njihove ponovne registracije, utvrditi na temelju postojećih registracijskih isprava. Shodno tomu, države članice ne mogu sustavni zahtjev predočenja certifikata o sukladnosti opravdati potrebom za provjerom tehničkih značajki vozila koja imaju potvrdu o registraciji. Takav bi zahtjev beznačajnim učinio načelo priznavanja potvrda o registraciji koje su izdale druge države članice [12].

64. S druge strane, Sud je utvrdio da je obveza podvrgavanja rabljenog vozila pregledu namijenjenom kako bi se potvrdila prisutnost tog vozila na području države članice i njegova sukladnost s podacima u potvrdi o registraciji koju je izdala druga država članica, u situaciji u kojoj je podnesen zahtjev za ponovnu registraciju tog vozila, u skladu s pravom Unije [13].

65. Prema mojem mišljenju, iz te sudske prakse proizlazi, s jedne strane, da su jednostavne upravne formalnosti namijenjene osiguravanju pravilne identifikacije vozila koje se želi ponovno registrirati dopuštene. S druge strane, dalekosežniji registracijski zahtjevi koji dovode u pitanje načelo uzajamnog priznavanja utvrđeno u članku 4. Direktive o registracijskim dokumentima nisu u skladu s pravom Unije.

66. Posljedično, puka činjenica da u potvrdi o registraciji koju je izdala druga država članica nedostaju određeni podaci ne znači da tijela države članice od kojih se traži priznavanje te potvrde mogu to priznanje uskratiti. To je načelo osobito primjenjivo ako je odnosne informacije moguće lako utvrditi jednostavnim pregledom vozila [14].

67. U tom se pogledu mora istaknuti da članak 3. stavak 2. Direktive o registracijskim dokumentima dopušta državama članicama da pojedinosti koje se upisuju u novu potvrdu o registraciji za vozilo koje je prvi put registrirano prije provedbe te direktive ograniče na one za koje su traženi podaci raspoloživi. Činjenica da su tijela država članica primijenila iznimku predviđenu člankom 3. stavkom 2. Direktive o registracijskim dokumentima ne znači da te potvrde nije više potrebno priznati.

8 Presuda od 6. rujna 2012., Komisija/Belgija, C-150/11, EU:C:2012:539, t. 73.

9 Vidjeti osobito uvodne izjave 1. do 4., 6. i 8. Direktive o registracijskim dokumentima.

10 U skladu s uvodnom izjavom 2. Direktive o registracijskim dokumentima, „sve države članice zahtijevaju da vozač vozila registriranog u drugoj državi članici ima potvrdu o registraciji *za to vozilo* kako bi mogao koristiti ceste na njihovu državnom području" (moje isticanje).

11 Vidjeti osobito uvodne izjave 3., 4. i 6. Direktive o registracijskim dokumentima.

12 Presuda od 6. rujna 2012., Komisija/Belgija, C-150/11, EU:C:2012:539, t. 75. do 77.

13 Presuda od 20. rujna 2007., Komisija/Nizozemska, C-297/05, EU:C:2007:531, t. 57. do 63.

14 Kako je navedeno u točki 64. ovog mišljenja, Sud je za takve preglede već utvrdio da su dopušteni.

68. Osim toga, tijela država članica si u tom području moraju, u skladu s člankom 9. Direktive o registracijskim dokumentima, međusobno pomagati. Ona u tu svrhu mogu razmjenjivati informacije na bilateralnoj ili multilateralnoj razini, posebno kako bi prije registracije vozila provjerila pravni položaj vozila u državi članici u kojoj je vozilo prethodno bilo registrirano [15].

69. Stoga puka netočnost ili nedostatak informacija u potvrdi o registraciji ne lišava automatski tijela države članice njihove obveze iz članka 4. Direktive o registracijskim dokumentima da priznaju takvu ispravu.

70. Međutim, to možda neće biti slučaj ako netočnost ili nedostatak informacije utječe na identifikaciju vozila.

71. Primjerice, mogući su slučajevi u kojima će nedostatak ili netočnost informacija u potvrdi o registraciji izazvati osnovanu sumnju da je vlasnik odnosnog vozila prijevarno postupio. U tom pogledu, uvodna izjava 9. Direktive o registracijskim dokumentima izričito predviđa da je svrha te direktive olakšavanje „provjera posebno namijenjenih borbi protiv prijevara i nezakonite trgovine ukradenim vozilima". U tim posebnim i iznimnim slučajevima može biti opravdano dublje analizirati pravni položaj vozila. Tijela države članice u kojoj se traži priznavanje potvrde o registraciji u tom kontekstu ujedno mogu, kako je gore navedeno, tražiti pojašnjenja od tijela države članice koja je izdala potvrdu. Ako bi tijela prvonavedene države prikupila nedvosmislene dokaze o tome da je podnositelj zahtjeva za registraciju potvrdu o registraciji u potonjoj državi stekao prijevarnim ili nezakonitim sredstvima (krivotvorenjem, podmićivanjem ili lažnim predstavljanjem), ili da je predmetna potvrda o registraciji zbog bilo kojeg drugog razloga nevaljana prema propisima države članice koja ju je izdala, prvonavedena država imala bi pravo odbiti registraciju.

72. Međutim, ako takvih dokaza nema, tijela države članice u kojoj se traži priznavanje potvrde o registraciji moraju tu potvrdu priznati te, shodno tomu, provesti novu registraciju vozila.

73. Radi cjelovitosti bih istaknuo i da taj zaključak ne znači da države članice nemaju nikakve mogućnosti osiguravanja sigurnosti na cestama. Ako tijela tijekom pregleda vozila otkriju nepravilnosti koje izazivaju sumnju da su sustavi i sastavni dijelovi vozila namijenjeni sigurnosti i zaštiti okoliša izmijenjeni ili prilagođeni, ili, općenitije, da bi vozilo moglo ozbiljno utjecati na sigurnost na cestama, ona mogu datum obaveznog tehničkog pregleda pomaknuti naprijed iako je vozilo bilo na tehničkom pregledu u državi članici u kojoj je prethodno bilo registrirano [16].

74. Nadalje, ako su na vozilu nakon registracije izvršene prilagodbe koje mogu utjecati na njegovu konstrukciju, država članica može zahtijevati da ga se podvrgne pregledima predviđenima u relevantnom nacionalnom zakonodavstvu, pod uvjetom da se pritom ne povrijede primjenjive odredbe sekundarnog zakonodavstva Unije [17] te da se poštuje slobodno kretanje robe [18]. Međutim, stranke se u predmetnom slučaju slažu da su prilagodbe izvršene prije izdavanja najnovijih potvrda o registraciji.

15 Ističem da se postojećim Prijedlogom uredbe Europskog parlamenta i Vijeća kojom se pojednostavljuje prijenos motornih vozila registriranih u drugoj državi članici unutar jedinstvenog tržišta namjerava unaprijediti međusobno pomaganje tako da se državama članicama u kojima se traži priznavanje potvrde o registraciji omogući pristup podacima o registraciji vozila sadržanima u registrima država članica u kojima je vozilo prethodno bilo registrirano (COM(2012)164 *final*, članak 7.).

16 Članak 5. Direktive 2014/45

17 U skladu s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Okvirne direktive, ako vozilo unatoč prilagodbama i dalje pripada odobrenom tipu, država članica ne može se protiviti njegovoj registraciji. U skladu s člankom 10. u vezi s člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Okvirne direktive, ako prilagodba uključuje sustave, sastavne dijelove ili zasebne tehničke jedinice za koje je u Uniji dobiveno odobrenje tipa, to se odobrenje mora priznati. Provjere ili tehnički pregledi u tim su slučajevima načelno isključeni.

18 U tom pogledu vidjeti presude od 11. lipnja 1987., Gofette i Gilliard, 406/85, EU:C:1987:274, t. 7. do 10.; od 20. rujna 2007., Komisija/Nizozemska, C-297/05, EU:C:2007:531, t. 73. do 76.; od 10. veljače 2009., Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, t. 57. do 59.; od 6. rujna 2012., Komisija/Belgija, C-150/11, EU:C:2012:539, t. 52. do 54.; od 20. ožujka 2014., Komisija/Poljska, C-639/11, EU:C:2014:173, t. 52., 53. i 55., i Komisija/Litva, C-61/12, EU:C:2014:172, t. 57., 58. i 60.

75. U svjetlu navedenog, na treće prethodno pitanje treba odgovoriti na način da države članice, u skladu s člankom 4. Direktive o registracijskim dokumentima, ne mogu odbiti priznati potvrde o registraciji jer u njima nedostaju određeni podaci, pod uvjetom da nedostajući podaci ne utječu na identifikaciju vozila.

E. Četvrto prethodno pitanje

76. Sud koji je uputio zahtjev svojim četvrtim pitanjem u biti pita je li prema članku 4. Direktive o registracijskim dokumentima dopušteno priznati potvrdu o registraciji iz druge države članice, ali to vozilo ipak podvrgnuti tehničkom pregledu za potrebe članka 24. stavka 6. Okvirne direktive i, ako vozilo ne odgovara tehničkim zahtjevima države članice, odbiti izdavanje potvrde o registraciji.

77. Drugim riječima, sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da pojasni odnos između obveze države članice, predviđene člankom 4. Direktive o registracijskim dokumentima, da prizna potvrde o registraciji koje su izdale druge države članice i u članku 24. stavku 6. trećem podstavku Okvirne direktive priznate joj mogućnosti da spriječi registraciju vozila na svojem državnom području kada ima valjane razloge smatrati da tehničke odredbe na temelju kojih je vozilo odobreno nisu istovrijedne njezinima.

78. Čini mi se da se to pitanje temelji na dvjema netočnim pretpostavkama.

79. Kao prvo, čini se da sud koji je uputio zahtjev smatra da je moguće formalno priznati potvrdu o registraciji koju je izdala druga država članica, ali svejedno odbiti ponovnu registraciju vozila.

80. Prema mojem mišljenju, to tumačenje relevantnih odredbi Direktive o registracijskim dokumentima nije pravilno. Osobito, njezin članak 4. predviđa da se „potvrda o registraciji koju je izdala jedna država članica priznaje […] u drugoj državi članici u svrhu identifikacije vozila u međunarodnom prometu ili njegove ponovne registracije u drugoj državi članici”. To znači da obveza uzajamnog priznavanja načelno podrazumijeva dužnost da se dopusti slobodan optjecaj vozila i/ili njegova registracija. Drukčije tumačenje ne bi samo bilo protivno tekstu članka 4., nego bi toj odredbi ujedno oduzelo učinak.

81. Kao drugo, čini se da je područje primjene Okvirne direktive pogrešno shvaćeno. Ta se direktiva, u skladu s njezinim člankom 1., primjenjuje (u dijelu koji je u relevantan u ovom predmetu) samo na „homologaciju svih novih vozila unutar njenog područja primjene”.

82. Međutim, vozila o kojima se radi u glavnom postupku nije moguće smatrati „novim vozilima” u smislu Okvirne direktive. U tom pogledu, nije potrebno razmatrati pitanje mogu li vozila prilagodbom postati „nova”. Naime, kako je gore navedeno, sve se stranke slažu da su najnovije potvrde o registraciji dvaju vozila izdane nakon što su na tim vozilima posljednji put izvršene prilagodbe. Članak 24. stavak 6. Okvirne direktive stoga nije primjenjiv na vozila u pitanju.

83. Posljedično, na četvrto pitanje treba odgovoriti na način da članak 4. Direktive o registracijskim dokumentima sprječava državu članicu, od koje se zahtijeva da prizna potvrdu o registraciji koju je u odnosu na vozilo izvan područja primjene Okvirne direktive izdala druga država članica, da to vozilo podvrgne tehničkom pregledu za potrebe članka 24. stavka 6. potonje direktive.

IV. Zaključak

84. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja mu je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

– Direktiva Vijeća 1999/37/EZ od 29. travnja 1999. o dokumentima za registraciju vozila primjenjuje se na potvrde o registraciji koje se u skladu s uzorkom potvrde utvrđenom u toj direktivi, iako su izdane za vozila koja su prvi put registrirana prije isteka roka za provedbu Direktive 2007/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. rujna 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila.

– Članak 4. Direktive 1999/37, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 2., treba tumačiti na način da države članice ne mogu odbiti priznati potvrde o registraciji samo zato što kod određenih kodova nisu navedeni nikakvi podaci, a ti se podaci mogu lako utvrditi, pod uvjetom da nedostajući podaci ne utječu na identifikaciju vozila.

– Članak 4. Direktive 1999/37 sprječava državu članicu, od koje se zahtijeva da prizna potvrdu o registraciji koju je u odnosu na vozilo izvan područja primjene Okvirne direktive izdala druga država članica, da to vozilo podvrgne tehničkom pregledu za potrebe članka 24. stavka 6. potonje direktive.