DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 20 september 2007 *

I mål C-297/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 22 juli 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. van Beek och D. Zijlstra, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster och D.J.M. de Grave, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med stöd av:

Republiken Finland, företrädd av E. Bygglin, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna R. Schintgen, A. Tizzano, M. Ilešič (referent) och E. Levits,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 mars 2007,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

artiklarna 28 EG och 30 EG genom att kontrollera fordon som tidigare varit registrerade i en medlemsstat för att identifiera dem och genom att prova deras trafiksäkerhet före registrering i Nederländerna.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapslagstiftningen

2 Trettiotredje skälet i rådets direktiv 96/96/EG av den 20 december 1996 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet (EGT L 46, 1997, s. 1) har följande lydelse:

"Med tanke på den verkan på den berörda branschen som detta direktiv förväntas ha och med beaktande av subsidiaritetsprincipen är gemenskapsåtgärderna enligt detta direktiv nödvändiga för att uppnå målet att harmonisera bestämmelserna om provning av trafiksäkerheten, för att förhindra en snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag och för att säkerställa att fordon provas och underhålls på ett riktigt sätt. Dessa mål kan inte till fullo uppnås av de enskilda medlemsstaterna."

3 I artikel 1.1 i direktiv 96/96 föreskrivs följande:

"I varje medlemsstat skall i den staten registrerade motorfordon med tillhörande släp- och påhängsvagnar genomgå periodisk trafiksäkerhetsprovning i enlighet med de[tt]a direktiv, särskilt bilagorna I och II."

4 I artikel 3.1 och 3.2 i det ovannämnda direktivet föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall vidta sådana åtgärder som de anser nödvändiga för att det skall kunna styrkas att ett fordon har genomgått en trafiksäkerhetsprovning som minst uppfyllt kraven i detta direktiv.

Dessa åtgärder skall anmälas till de övriga medlemsstaterna och till kommissionen.

2. På samma grunder som om medlemsstaten själv hade utfärdat intyget, skall varje medlemsstat erkänna intyg som utfärdats i en annan medlemsstat och som styrker att ett motorfordon på den statens territorium, som är registrerat, tillsammans med tillhörande släp- eller påhängsvagn, har genomgått en trafiksäkerhetsprovning som minst uppfyllt kraven i detta direktiv."

5 I artikel 5 i direktiv 96/96 anges följande:

"Trots vad som föreskrivs i bilagorna I och II får medlemsstaterna

— tidigarelägga datum för de första obligatoriska trafiksäkerhetsprovningarna och, om så är lämpligt, låta fordonet genomgå provning innan registrering skett,

— förkorta tiden mellan två på varandra följande obligatoriska provningar,

— göra provning av frivillig utrustning obligatorisk,

— öka antalet komponenter som skall provas,

— utsträcka kravet på periodisk provning till andra fordonskategorier,

— föreskriva om särskilda kompletterande provningar,

— kräva högre värden för minsta bromsverkan och föreskriva om provning med större last än vad som framgår av värdena i bilaga II, för fordon som är registrerade på deras territorium, förutsatt att sådana krav inte överstiger kraven i fordonets ursprungliga typgodkännande."

6 I artikel 11.1 i direktiv 96/96 anges följande:

"Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 9 mars 1998. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

..."

7 Tredje, sjätte och nionde skälen i rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon (EGT L 138, s. 57) har följande lydelse:

"3. Harmoniseringen av utformningen av och innehållet i registreringsbeviset kommer att underlätta dess begriplighet och på så sätt bidra till att fordon som är registrerade i en medlemsstat får fri rörlighet på andra medlemsstaters vägar.

...

6. Harmoniseringen av detta registreringsbevis underlättar att fordon som tidigare registrerats i en annan medlemsstat, åter kommer i trafik och bidrar till att den inre marknaden fungerar väl.

...

9. För att underlätta de kontroller som är avsedda särskilt för kampen mot bedrägeri och olaglig handel med stulna fordon bör ett nära samarbete inrättas mellan medlemsstaterna, grundat på ett effektivt system för informationsutbyte."

8 I artikel 2 b i direktiv 1999/37 definieras registrering som ett administrativt godkännande för att ett fordon skall få tas i bruk i vägtrafik och som innefattar identifikation av fordonet och tilldelning av ett registreringsnummer.

9 I artikel 4 i direktiv 1999/37 föreskrivs följande:

"I enlighet med detta direktiv skall det registreringsbevis som utfärdas av en medlemsstat erkännas av de övriga medlemsstaterna för identifieringen av fordonet i internationell trafik eller för ny registrering av fordonet i en annan medlemsstat."

10 I artikel 8.1 i direktiv 1999/37 anges följande:

"Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 juni 2004. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

..."

Den nationella lagstiftningen

11 Artiklarna 36.1, 36.2 och 42–61 i den nederländska vägtrafiklagen (Wegenverkeerswet) av den 21 april 1994 (Stb. 1994, nr 475) (nedan kallad Wegenverkeerswet) och kapitel 4, artiklarna 17–40a i den nederländska förordningen om registreringsbevis (Kentekenreglement) av den 6 oktober 1994 (Stb. 1994, nr 760) (nedan kallad Kentekenreglement) innehåller bestämmelser om registreringsförfarandet för fordon och utfärdande av registreringsbevis.

12 Artiklarna 42–46 i Wegenverkeerswet avser registrering av registreringsnummer. I artikel 42.2 och 42.3 föreskrivs följande:

"2. I samband med [registret avseende meddelande om registreringsnummer] skall Rijksdienst voor Wegverkeer [vägtrafikrikstjänsten, nedan kallad RDW] handlägga uppgifter om motorfordon och släpfordon som tilldelats ett registreringsnummer, namnet på den som innehar registreringsnumret och uppgifter om andra motorfordon och släpfordon.

3. De uppgifter som anges i andra stycket skall samlas in av följande skäl:

a) För att denna lag skall genomföras väl och för att upprätthålla bestämmelser som införts genom eller i enlighet med denna lag, eller

b) [f]ör att lag om fordonsskatt (Wet op de motorrijtuigenbelasting) av år 1994, lag om skatt på personbilar och motorcyklar (Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen) av år 1992, lagen om ansvarsförsäkring för motorfordon (Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen), lagen om tillgänglighet och rörlighet (Wet bereikbaarheid en mobiliteit) och andra bestämmelser om motorfordon och släpfordon skall tillämpas korrekt och för att följa bestämmelser som införts genom eller i enlighet med dessa bestämmelser."

13 Registreringsbevis, som regleras i kapitel 4, artiklarna 17–40a i Kentekenreglement, består av delarna I och II. Den första innehåller tekniska uppgifter om fordonet (del I A) och identitetsuppgifter om fordonsägaren eller innehavaren (del I B). Den andra delen innehåller uppgifter som behövs vid ägarbyte.

14 Beträffande det första tillfället då ett registreringsbevis i två delar utfärdas föreskrivs följande i artikel 25.1 i Kentekenreglement:

"Ägare eller innehavare av ett fordon som ansöker om att ett registreringsbevis i två delar skall utfärdas för första gången skall ställa fordonet till RDW:s förfogande för provning och skall efter att ha uppvisat en sådan legitimationshandling som anges i ministerdekret begära att denna myndighet utfärdar ett registreringsbevis."

15 I artikel 25b i Kentekenreglement föreskrivs att ett registreringsbevis som tidigare utfärdats i en annan medlemsstat skall inges vid registrering i Nederländerna. I artikel 25b.2 och 25b.3 föreskrivs följande:

"2. [Registreringsbevis] skall inte utfärdas [i Nederländerna] om del II i registreringsbeviset har utfärdats och saknas.

3. I undantagsfall får RDW med avvikelse från punkt 2 utfärda ett registreringsbevis om de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där fordonet tidigare varit registrerat skriftligen eller i elektronisk form bekräftat att den som ansöker har rätt att registrera fordonet i en annan medlemsstat."

16 Enligt artiklarna 26–30 i Kentekenreglement är det inte nödvändigt att kontrollera fordonets identitet när privatpersoner i Nederländerna säljer fordon, eftersom de tekniska uppgifterna om fordonet i del I A i registreringsbeviset återfinns i bilregistret. RDW utfärdar ett registreringsbevis som endast innehåller del I B till den nye ägaren.

17 I den nederländska lagstiftningen föreskrivs fyra olika förfaranden för fordonsregistrering.

18 Enligt det första förfarandet skall ett registreringsbevis utfärdas för nya och ännu inte ibruktagna fordon som har typgodkänts i Nederländerna eller i gemenskapen. I allmänhet sker detta genom ett företag som RDW godkänt. Ett på så sätt godkänt företag kan, utan att göra en särskild provning av fordonets trafiksäkerhet, ansöka om ett registreringsbevis direkt hos RDW. Det är därvid det godkända företaget som identifierar fordonet och kontrollerar att det överensstämmer med intyget om överensstämmelse. Någon särskild provning av fordonets trafiksäkerhet görs inte. Kostnaderna för kunden begränsas till kostnaderna för delarna I och II i registreringsbeviset, eller totalt 47,20 euro.

19 Det andra förfarandet tillämpas på fordon som är mindre än tre år gamla och som har typgodkänts i gemenskapen. Innan de registreras skall dessa fordon kontrolleras av ett organ som RDW har godkänt. Vid denna kontroll identifieras fordonen med ett registreringsbevis som har utfärdats i en medlemsstat och intyget om överensstämmelse för att undvika bedrägerier med registreringsbevis. De ingivna handlingarna kontrolleras i syfte att upptäcka eventuella skillnader. En särskild provning av fordonets trafiksäkerhet genomförs endast om detta har synliga brister

som kan utgöra en fara för vägtrafikanterna eller för miljön. Denna provning tar omkring 25 minuter och kostar 45 euro utöver 47,20 euro för registreringsbeviset.

20 Det tredje förfarandet avser fordon som är äldre än tre år och som har typgodkänts i gemenskapen, fordon som tidigare registrerats i en annan medlemsstat och som har typgodkänts där eller godkänts enskilt på nationell nivå samt fordon som tidigare har registrerats och typgodkänts i Nederländerna.

21 Vid import gör, samtidigt som fordonen identifieras, ett organ som RDW godkänt en provning av fordonens skick med avseende på huruvida vissa grundläggande krav på fordonet har iakttagits. Härvid skall det registreringsbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat och ett intyg om överensstämmelse som innehåller nödvändiga tekniska upplysningar inges samt, beträffande fordon som inte har typgodkänts, ett intyg om godkännande eller liknande, som innehåller uppgift om motorstyrka, (högsta) vikt och massa per axel. Denna provning av fordonen varar omkring 50 minuter och kostar 78 euro, till vilket skall läggas 47,20 euro för registreringsbeviset.

22 Vid kontrollen identifieras fordonet och de ingivna handlingarna granskas. Eventuella skillnader mellan de tekniska kraven i den ifrågavarande ursprungsmedlemsstaten och Nederländerna hindrar inte att fordonet registreras när de ingivna handlingarna gör det möjligt att konstatera att fordonet är sådant som då det godkändes i det ifrågavarande fordonets ursprungsmedlemsstat och skillnaderna inte utgör någon allvarlig säkerhetsrisk.

23 För övrigt görs en regelbunden provning av trafiksäkerheten hos alla fordon som är registrerade i Nederländerna och som är äldre än tre år (Algemene Periodieke Keuring). När provning av trafiksäkerheten skall göras på ett fordon som omfattas av det tredje förfarandet, erhåller den som ansöker om ett registreringsbevis ett intyg som gör det möjligt att använda fordonet under ett år.

24 I enlighet med artikel 25.7 i Kentekenreglement skall de förfaranden som har sammanfattats ovan tillämpas *mutatis mutandis* när en ansökan inges om att ett fordon skall registreras på nytt som tidigare har varit registrerat i Nederländerna och som därefter tagits ur trafik, har lämnat Nederländerna, har använts på annat ställe än på allmän väg eller har erhållit en särskild registrering.

25 Det fjärde förfarandet skall tillämpas på fordon som tidigare har varit registrerade i en stat som inte är medlem i Europeiska unionen och på fordon som ännu inte har registrerats och som inte har typgodkänts eller godkänts enskilt. Samtidigt som fordonen identifieras görs en kontroll av dem. I allmänhet genomförs denna kontroll hos den som ansöker efter det att ett särskilt organ hos RDW har gjort en administrativ kontroll av den enskilda ansökan. Tekniska upplysningar skall lämnas vid registreringen.

26 RDW:s praxis avseende de ovan beskrivna andra och tredje förfarandena grundar sig på Kentekenreglement.

27 Den 11 november 2005 riktade transportministeriet en cirkulärskrivelse till RDW och begärde att RDW från och med den 1 december 2005 inte längre skulle genomföra provning av trafiksäkerheten enligt artikel 25.1 i Kentekenreglement hos fordon som tidigare varit registrerade i en annan medlemsstat.

Det administrativa förfarandet

28 Eftersom den nederländska lagstiftningen om fordonsregistrering inte överensstämde med bestämmelserna i artiklarna 28 EG och 30 EG, inledde kommissionen ett fördragsbrottsförfarande och anmodade Konungariket Nederländerna att yttra sig.

29 Den nederländska regeringen besvarade anmodan genom skrivelse av den 10 juli 2003 och preciserade därefter sitt yttrande i en andra skrivelse av den 29 januari 2004.

30 Den 9 juli 2004 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Konungariket Nederländerna och uppmanade denna medlemsstat att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet.

31 Efter att ha begärt en månads förlängning av fristen för att besvara det ovannämnda motiverade yttrandet, besvarade Konungariket Nederländerna detta den 2 november 2004.

32 Kommissionen väckte förevarande talan med stöd av artikel 226 EG genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 22 juli 2005.

33 Genom beslut av domstolens ordförande av den 20 februari 2006 har Republiken Finland tillåtits intervenera till stöd för Konungariket Nederländernas yrkanden.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

34 Den nederländska regeringen har gjort gällande att kommissionen inte fullgjort sin skyldighet att ange föremålet för talan i tillräckligt exakta och samstämmiga ordalag vare sig under det administrativa förfarandet eller i ansökan, bland annat genom att den inte har angett vilken skillnad som föreligger mellan "provning av fordon" och "kontroll för identifiering av fordon" i det motiverade yttrandet.

35 I ansökan utvidgade kommissionen föremålet för tvisten på ett rättsstridigt sätt i förhållande till det motiverade yttrandet, eftersom dess anmärkningar mot "ytterligare provning av trafiksäkerheten" även avsåg förfarandet för identifiering av fordon. Kommissionens talan skall därför ogillas, eftersom den även avser detta förfarande för identifiering.

36 Kommissionen har anfört att den har kritiserat det andra och det tredje av de ovannämnda förfarandena. Den fordonskontroll som skall göras enligt dessa förfaranden bör delas upp i två kategorier, nämligen sådan som endast syftar till att identifiera fordonen och som görs i samband med det andra och det tredje förfarandet och sådan som avser provning av fordonen, det vill säga provning av trafiksäkerheten i egentlig mening, och som görs i samband med det tredje förfarandet.

37 Kommissionen har hävdat att den i punkterna 5.2, 5.3 och 13 i det motiverade yttrandet preciserade att kritiken avsåg båda dessa slags kontroller. Det framgår i övrigt av den nederländska regeringens svar på det motiverade yttrandet att denna regering förstått att kommissionens anmärkningar avsåg båda de ifrågavarande typerna av kontroller.

Domstolens bedömning

38 Punkt 13 i det motiverade yttrandet avser båda de slags kontroller som hänför sig till de ovan beskrivna andra och tredje förfarandena.

39 Det framgår vidare av den nederländska regeringens svar på det motiverade yttrandet av den 2 november 2004 att denna regering kommenterade de ovannämnda andra och tredje förfarandena separat och uttalade sig dels om den identifiering av fordon som tidigare hade registrerats i en annan medlemsstat vilken föreskrivs i båda förfarandena och dels om den provning av fordon som föreskrivs i det tredje förfarandet.

40 Härav följer att den nederländska regeringen har haft möjlighet att uppfatta kommissionens anmärkningar i det motiverade yttrandet, vilka riktas mot de två slags kontroller som föreskrivs i det andra och det tredje förfarandet. Den nederländska regeringen har därför inte fog för att hävda att kommissionen rättsstridigt har utvidgat föremålet för talan i ansökan.

41 Med beaktande av vad som ovan anförts ogillar förstainstansrätten den nederländska regeringens invändning om rättegångshinder.

Prövning i sak

Parternas argument

42 Enligt kommissionen utgör registrering i Nederländerna av fordon som tidigare registrerats i en annan medlemsstat och utfärdande av registreringsbevis vid byte av

ägare till fordon som tidigare registrerats i Nederländerna två jämförbara situationer.

43 Dessa jämförbara situationer behandlas olika, vilket utgör hinder mot handeln inom gemenskapen. Skyldigheten att före registrering låta kontrollera fordon som tidigare registrerats i en annan medlemsstat försvårar nämligen, med hänsyn till att kontrollen är obligatorisk, systematisk och kostsam, import av sådana fordon och utgör därmed en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG. Kommissionen anser härvid att den ifrågavarande kontrollen kan delas upp i två kategorier, nämligen sådan som syftar till att identifiera fordonen och sådan som avser provning av dessa.

44 Kommissionen anser att de angripna åtgärderna skall anses utgöra åtgärder med motsvarande verkan, vilka är förbjudna enligt artikel 28 EG. De innebär nämligen att det blir mindre fördelaktigt att importera fordon som tidigare varit registrerade i en annan medlemsstat och utgör därför ett hinder mot den fria rörligheten för varor. Åtgärderna är inte heller motiverade med hänsyn till något av de mål som anges i artikel 30 EG eller av tvingande hänsyn enligt domstolens rättspraxis.

45 Enligt kommissionens uppfattning är den kontroll i syfte att identifiera fordon som föreskrivs i det andra och det tredje förfarandet inte motiverad med hänsyn till nödvändigheten av att kontrollera om identifieringsnumren för fordon som importerats och som tidigare varit registrerade i en annan medlemsstat har ändrats. Ett sådant nummer kan nämligen ändras även vid ägarbyte inom Nederländerna. Eftersom innehållet i registreringsbevisen har harmoniserats inom gemenskapen i enlighet med direktiv 1999/37 är för övrigt den kontroll som tillämpas i

Nederländerna överflödig och onödig med hänsyn till de kontroller som redan genomförts i övriga medlemsstater. Kommissionen har vidare anmärkt att denna kontroll genomförs först efter flera veckors väntetid.

46 Med avseende på provning av fordon i avsikt att prova trafiksäkerheten framgår det av domstolens rättspraxis att myndigheterna i en medlemsstat under vissa förhållanden kan göra fordon som tidigare har varit registrerade i en annan medlemsstat och har provats där till föremål för ytterligare kontroll när fordonen registreras i den förstnämnda medlemsstaten. Detta gäller emellertid under förutsättning att en liknande kontroll fordras för fordon som har sitt ursprung i denna medlemsstat och som söks registrerade under samma förhållanden. I förevarande mål kontrolleras emellertid inte fordon som tidigare varit registrerade i Nederländerna och som har bytt ägare till skillnad från fordon som tidigare varit registrerade i en annan medlemsstat och som söks registrerade i Nederländerna.

47 Den nederländska och den finländska regeringen anser att byte av ägare till ett fordon som tidigare registrerats i Nederländerna inte kan jämföras med import av ett fordon från en annan medlemsstat. Fordonsregistrering och registrering av ägarbyte har två olika ändamål, eftersom fordonsregistreringen består i att fordonet skrivs in i det nederländska nationella registret medan ägarbyte endast innebär att en annan person förknippas med ett tidigare registrerat fordon. De båda situationerna kan därför inte jämföras med varandra.

48 Registrering i Nederländerna av fordon som tidigare har registrerats i en annan medlemsstat kan däremot jämföras med förfarandet för att registrera fordon som tidigare har registrerats i Nederländerna och som därefter strukits ur registret och därefter på nytt sökts registrerade i Nederländerna. I detta fall skall förfarandet i enlighet med artikel 25.7 i Kentekenreglement vara detsamma som det förfarande som föreskrivs för fordon som importeras.

49 Den nederländska och den finländska regeringen har hävdat att kontrollen i syfte att identifiera fordon är nödvändig med hänsyn till trafiksäkerheten, bedrägeribekämpning, miljö- och konsumentskydd samt den allmänna ordningen.

50 I detta avseende föreskrivs i direktiv 1999/37 endast en minimal harmonisering, vilken gör det möjligt för medlemsstaterna att utföra ytterligare kontroller vid registrering.

51 Den nederländska regeringen har gjort gällande att genom den ytterligare kontroll som föreskrivs i det tredje förfarandet säkerställs att endast fordon som uppfyller de nederländska trafiksäkerhets- och miljöskyddskraven framförs i Nederländerna.

52 Den finländska regeringen anser vidare att de angripna åtgärderna överensstämmer med proportionalitetsprincipen, eftersom ändamålen med registrering, för vilka provning av trafiksäkerheten är oundgänglig, inte kan uppfyllas med mindre ingripande åtgärder.

Domstolens bedömning

Kontroll i syfte att identifiera fordon

53 Enligt domstolens rättspraxis riktar sig förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som de restriktioner som anges i artikel 28 EG mot alla regler antagna av

medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen (dom av den 16 november 2000 i mål C-217/99, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-10251, punkt 16, av den 26 oktober 2006 i mål C-65/05, kommissionen mot Grekland, REG 2006, s. I-10341, punkt 27, och av den 15 mars 2007 i mål C-54/05, kommissionen mot Finland, REG 2007, s. I-2473, punkt 30). Enbart den omständigheten att importören kan avskräckas från att föra in eller saluföra den berörda varan i den ifrågavarande medlemsstaten utgör för denne ett hinder mot den fria rörligheten för varor (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 18, och av den 7 juni 2007 i mål C-254/05, kommissionen mot Belgien, REG 2007, s. I-4269, punkt 30).

54 I förevarande mål framgår av handlingarna i målet att Nederländerna kräver att ett fordon skall identifieras innan det registreras. När ett fordon som tidigare har registrerats i en annan medlemsstat importeras, görs denna identifiering i överensstämmelse med artiklarna 2 b och 4 i direktiv 1999/37 med hjälp av det registreringsbevis som utfärdats av denna medlemsstat.

55 Kommissionen har emellertid klandrat Nederländerna för att hindra den fria rörligheten för varor genom att identifieringsförfarandet inte begränsas till en rent administrativ formalitet utan innebär krav på att fordonet skall uppvisas hos RDW, vilket gör det möjligt för kontrollanten att kontrollera att fordonet verkligen finns i Nederländerna och att det motsvarar de uppgifter som anges i det registreringsbevis som utfärdats i den andra medlemsstaten. Enligt kommissionen innebär denna kontroll, som varar omkring 25 minuter och under det administrativa förfarandet kostade 45 euro, att det är mindre fördelaktigt att importera fordon till Nederländerna.

56 Kommissionens uppfattning kan härvid inte godtas.

57 Det skall nämligen, såsom framgår av kommissionens egen undersökning, anges att de behöriga nederländska myndigheterna genom det ifrågavarande förfarandet endast identifierar fordonet för att det skall registreras.

58 Det är således fråga om en enkel administrativ formalitet som inte medför någon ytterligare kontroll, utan som utgör en del av själva behandlingen av en registreringsansökan och av det förfarande som hör samman därmed.

59 Att detta förfarande inte är avskräckande bekräftas för övrigt av hur kontrollen utförs i Nederländerna.

60 Vad först och främst beträffar den förflyttning som är nödvändig på grund av skyldigheten att uppvisa fordonet hos RDW, framgår det av handlingarna i målet att RDW har ett finmaskigt nätverk av stationer i hela Nederländerna och att identifieringskontrollen således lätt kan äga rum vid någon av dessa.

61 Det skall, med hänsyn till de sammanlagda kostnader och ekonomiska följder som en registrering oundvikligen leder till, konstateras att kostnaden om 45 euro inte kan ha någon inverkan när en fordonsägare står inför valet att registrera eller inte registrera ett fordon i Nederländerna.

62 Vad slutligen beträffar den av kommissionen åberopade omständigheten att en väntetid på några veckor kan förflyta innan fordonet kan uppvisas för att registreras, är det tillräckligt att ange att fordonsimportören enkelt kan undvika eller åtminstone minska denna väntetid genom att i god tid boka tid hos den RDW-station han väljer.

63 Mot bakgrund av vad ovan anförts kan den identifieringskontroll av fordon som angetts ovan inte ha någon avskräckande inverkan på import av fordon till Nederländerna eller medföra att sådan import blir mindre fördelaktig. Kommissionens anmärkning avseende denna kontroll kan därför inte godtas.

Provning av fordons trafiksäkerhet

64 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt fast rättspraxis skall frågan huruvida det föreligger ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet (se, bland annat, dom av den 16 januari 2003 i mål C-63/02, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2003, s. I-821, punkt 11, och av den 14 juli 2005 i mål C-135/03, kommissionen mot Spanien, REG 2005, s. I-6909, punkt 31). Domstolen skall inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 18 november 2004 i mål C-482/03, kommissionen mot Irland, ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, punkt 11).

65 Eftersom kommissionens motiverade yttrande daterats den 9 juli 2004 och eftersom den frist som föreskrevs för Nederländerna fastställdes till två månader och förlängdes med en månad, skall bedömningen av huruvida det påstådda fördragsbrottet föreligger således göras med avseende på den situation som förelåg den 9 oktober 2004. Den cirkulärskrivelse från transportministeriet som avfattades efter denna dag är därför inte relevant i målet.

66 Innan någon prövning görs av huruvida provning av fordon inför registrering är förenlig med artiklarna 28 EG och 30 EG, skall domstolen kontrollera om Konungariket Nederländerna, genom att föreskriva en sådan kontroll, endast har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktiv 96/96.

67 Med avseende på provning av fordons trafiksäkerhet utgörs målet för direktiv 96/96, som anges i det trettiotredje skälet i detta direktiv, av att harmonisera bestämmelserna om provning av trafiksäkerheten, förhindra en snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag och säkerställa att fordon provas på ett riktigt sätt.

68 Enligt artikel 3.1 i direktiv 96/96 har medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning. I artikel 3.2 i samma direktiv föreskrivs emellertid att medlemsstaterna skall erkänna intyg som utfärdats i en annan medlemsstat och som styrker att fordonet har genomgått en trafiksäkerhetsprovning som minst uppfyllt kraven i detta direktiv. I artikel 5 i direktiv 96/96 anges emellertid vilka ytterligare prov och villkor som medlemsstaterna har frihet att föreskriva utöver dem som anges i bilagorna I och II till direktiv 96/96, förutsatt att dessa prov inte omfattas av det ovannämnda intyget (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 21 mars 2002 i mål C-451/99, Cura Anlagen, REG 2002, s. I-3193, punkt 62).

69 I förevarande mål skall fordon som är äldre än tre år och som har typgodkänts i gemenskapen, fordon som tidigare registrerats i en annan medlemsstat och som har typgodkänts där eller godkänts enskilt på nationell nivå samt fordon som tidigare har registrerats och typgodkänts i Nederländerna enligt det tredje förfarandet registreras efter det att fordonet har provats, varvid registreringsbevis och intyg om överensstämmelse som utfärdats i andra medlemsstater skall beaktas. Däremot fordras inte någon provning av fordonet när det är fråga om fordon som är yngre än tre år och som tidigare har registrerats i någon annan medlemsstat.

70 Det ovannämnda tredje förfarandet kan inte grundas på direktiv 96/96, eftersom detta förfarande, i motsats till vad som anges i artikel 3.2 i det ovannämnda direktivet, inte medför att den princip skall tillämpas som innebär att sådana handlingar skall erkännas som andra medlemsstater har utfärdat som intyg för att fordonet har genomgått en trafiksäkerhetsprovning.

71 Domstolen skall därför kontrollera om skyldigheten att låta prova fordon som är äldre än tre år och som tidigare har registrerats i en annan medlemsstat innan de registreras i Nederländerna utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion som är förbjuden enligt artikel 28 EG och, om svaret är jakande, om ett sådant krav ändå kan vara befogat för att skydda de intressen som

anges i artikel 30 EG (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 29 april 2004 i mål C-150/00, kommissionen mot Österrike, REG 2004, s. I-3887, punkt 80).

72 Såsom domstolen erinrat om ovan i punkt 53, avser förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan i artikel 28 EG alla bestämmelser i medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen.

73 I förevarande mål har de nederländska myndigheterna, genom att föreskriva att en sådan provning av fordon som föreskrivs i det tredje förfarandet generellt och systematiskt skall göras innan fordon som är äldre än tre år och som tidigare varit registrerade i någon annan medlemsstat registreras i Nederländerna, underlåtit att beakta vilka kontroller som eventuellt gjorts i dessa medlemstater. En sådan kontroll kan avskräcka vissa intressenter från att till Nederländerna importera fordon som är äldre än tre år gamla och som tidigare har varit registrerade i någon annan medlemsstat, eftersom denna kontroll görs utöver den provning av trafiksäkerheten som nyligen har gjorts i andra medlemsstater utan att resultatet av denna beaktas.

74 Ett sådant förfarande utgör därför ett sådant hinder mot den fria rörligheten för varor som är förbjudet enligt artikel 28 EG.

75 Det följer emellertid av fast rättspraxis att en nationell bestämmelse som utgör en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner kan motiveras av något av de till allmänintresset hänförliga skäl som anges i artikel 30 EG, eller av tvingande hänsyn (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 februari 2004 i

mål C-270/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I-1559, punkt 21, och av den 15 mars 2007 i förutnämnda mål C-54/05, kommissionen mot Finland, punkt 38). I båda dessa fall måste den nationella bestämmelsen vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se bland annat dom av den 20 juni 2002 i de förenade målen C-388/00 och C-429/00, Radiosistemi, REG 2002, s. I-5845, punkterna 40–42, och av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL, REG 2003, s. I-4431, punkt 64).

76 Det ankommer härvid på de behöriga nationella myndigheterna att visa att den nationella lagstiftningen är nödvändig för att förverkliga en eller flera av de målsättningar som anges i artikel 30 EG, eller nödvändig av tvingande hänsyn och, i förekommande fall, att den ovannämnda lagstiftningen är förenlig med proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2003 i mål C-420/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-6445, punkterna 30 och 31, och domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Italien, punkt 22, och kommissionen mot Finland, punkt 38).

77 Vad beträffar den nederländska regeringens argument att provning av fordon säkerställer trafiksäkerheten och miljöskyddet, eftersom endast fordon som uppfyller de nederländska trafiksäkerhets- och miljöskyddskraven framförs i Nederländerna, är det vedertaget att trafiksäkerheten och miljöskyddet utgör sådana tvingande allmänintressen som kan motivera en inskränkning i den fria rörligheten för varor (se bland annat domen i det ovannämnda målet Cura Anlagen, punkt 59).

78 Vad däremot avser bedömningen av huruvida de omtvistade bestämmelserna är proportionerliga och huruvida den eftersträvade målsättningen kan uppnås genom begränsningar som i mindre mån påverkar handeln inom gemenskapen, finner domstolen att Konungariket Nederländerna inte konkret visat att begränsningen av den fria rörligheten för de ifrågavarande varorna är proportionerlig i förhållande till den eftersträvade målsättningen.

79 Ett liknande resultat kan uppnås bland annat genom mindre ingripande åtgärder, såsom att erkänna bevis som utfärdats i en annan medlemsstat och som styrker att ett fordon som är registrerat i denna medlemsstat har genomgått en trafiksäkerhetsprovning och att kombinera detta förfarande med ett samarbete mellan nederländska tullmyndigheter och tullmyndigheter i andra medlemsstater med avseende på eventuellt bristande uppgifter.

80 Av vad ovan anförts följer att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG genom att prova fordon som är äldre än tre år och som tidigare har registrerats i andra medlemsstater innan de registreras i Nederländerna.

Rättegångskostnader

81 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.3 första stycket kan dock domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter eller om särskilda omständigheter motiverar det, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Eftersom både kommissionen och Konungariket Nederländerna delvis har tappat målet skall vardera parten bära sin kostnad.

82 Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Republiken Finland som har intervenerat skall således förpliktas att bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 28 EG och 30 EG genom att prova fordon som är äldre än tre år och som tidigare har registrerats i andra medlemsstater innan de registreras i Nederländerna.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Kommissionen, Konungariket Nederländerna och Republiken Finland skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter