Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 20 september 2018 [1]

Mål C-326/17

Directie van de Dienst Wegverkeer (RDW)
X och Y
övrig deltagare i rättegången:
Z

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Direktiv 1999/37/EG – Registreringsbevis utfärdade för fordon som registrerats första gången före direktivets genomförande – Väsentliga oriktigheter och utelämnanden i registreringsbevis – Ömsesidigt erkännande – Direktiv 2007/46/EG – Godkännande av fordons tekniska egenskaper – Fordon som fanns före den unionsrättsliga harmoniseringen av tekniska krav – Ändringar som påverkar fordonets tekniska egenskaper”

1. År 1908 revolutionerade Henry Ford världsekonomin genom att sluta att tillverka bilar genom att montera dem var och en för sig enligt kundens specifikationer och övergå till massproduktion av standardmodeller på löpande band. Skalfördelar och rationalisering av tillverkningsprocessen minskade dramatiskt kostnaderna för den välkända T-Forden och gjorde bilen, som då var en lyxvara, till en handelsvara.

2. Sådan standardisering gör också att det är enklare för myndigheterna att utöva tillsyn. För att säkerställa trafiksäkerheten och skydda miljön, kräver medlemsstaterna att fordon ska uppfylla vissa tekniska minimikrav. Eftersom standardiserade fordon har enhetliga egenskaper räcker det att prova de tekniska egenskaperna på en modell av varje typ för att fastställa att alla fordon som är av samma typ uppfyller de tekniska kraven (typgodkännande). I Europeiska unionen beviljas sådant godkännande med hänvisning till tekniska krav som harmoniserats av unionslagstiftaren.

3. Fordonsstandardiseringen främjar också den fria rörligheten för dessa fordon i unionen. Så länge ett fordon överensstämmer med den EU-godkända typen, är det inte nödvändigt att ifrågasätta huruvida fordonet uppfyller de tekniska kraven i samband med en ny registrering av fordonet i en annan medlemsstat. I förevarande mål har domstolen ombetts klargöra huruvida detta är fallet även i fråga om fordon som inte överensstämmer med en EU-godkänd typ.

1 Originalspråk: engelska.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktivet om registreringsbevis

4. Artikel 1 i rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon [2] (nedan kallat direktivet om registreringsbevis) har följande lydelse:

”Detta direktiv skall gälla för handlingar som utfärdas av medlemsstaterna vid registrering av fordon.”

5. Artikel 2 i samma direktiv har följande lydelse:

”I detta direktiv avses med

a) *fordon*: alla fordon som uppfyller definitionen i artikel 2 i rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon, och i artikel 1 i rådets direktiv 92/61/EEG av den 30 juni 1992 om typgodkännande av två- och trehjuliga motorfordon,

b) *registrering*: administrativt godkännande för att ett fordon skall få tas i bruk i vägtrafik och som innefattar identifikation av fordonet och tilldelning av ett löpnummer, som kallas registreringsnummer,

c) *registreringsbevis*: handling som intygar att fordonet är registrerat i en medlemsstat,

…”

6. Artikel 3 i direktivet om registreringsbevis har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall utfärda ett registreringsbevis för de fordon som skall registreras enligt deras nationella lagstiftning. …

2. Om ett nytt registreringsbevis utfärdas för ett fordon som registrerats före genomförandet av detta direktiv, skall medlemsstaterna använda en modell för beviset enligt detta direktiv och får begränsa sig till att endast ange de krävda uppgifter som finns tillgängliga.

…”

7. I artikel 4 i direktivet om registreringsbevis 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.”

8. Artikel 9 i direktivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall bistå varandra inför genomförandet av detta direktiv. De kan bilateralt eller multilateralt utbyta upplysningar, särskilt för att innan registrering sker kontrollera ett fordons lagenlighet, i förekommande fall i den medlemsstat där fordonet tidigare var registrerat …”

2 EGT L 138, 1999, s. 57.

2. Ramdirektivet

9. I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon [3] (nedan kallat ramdirektivet) anges följande:

”I detta direktiv fastställs en harmoniserad ram som innefattar de administrativa bestämmelserna och allmänna tekniska kraven för godkännande av alla nya fordon som omfattas av dess tillämpningsområde samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för dessa fordon, i syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordonen inom gemenskapen.

…

Särskilda tekniska krav avseende fordons konstruktion och funktion skall i enlighet med detta direktiv fastställas i rättsakter över vilka det finns en uttömmande förteckning i bilaga IV.”

10. Artikel 2 i ramdirektivet har följande lydelse:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på typgodkännande av fordon som är konstruerade och tillverkade i en eller flera etapper för användning på väg, och av system, komponenter och separata tekniska enheter som är konstruerade och tillverkade för sådana fordon.

Det skall också tillämpas på enskilt godkännande av sådana fordon.

…”

11. I artikel 3 i ramdirektivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv och i de rättsakter som förtecknas i bilaga IV, om inte annat föreskrivs i dessa, gäller följande definitioner:

…

11. *motorfordon*: alla färdigbyggda, etappvis färdigbyggda eller icke färdigbyggda motordrivna fordon som framdrivs av egen kraft och som har minst fyra hjul och en maximal konstruktionshastighet som överstiger 25 km/tim.”

12. Artikel 4.3 i ramdirektivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall registrera eller tillåta försäljning eller ibruktagande av endast sådana fordon, komponenter och separata tekniska enheter som uppfyller kraven i detta direktiv.

De får inte förbjuda, begränsa eller hindra registrering, försäljning, ibruktagande eller användning i trafik på väg av fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av skäl som hänför sig till sådana aspekter av deras konstruktion eller funktion som omfattas av detta direktiv, om dessa fordon, komponenter eller separata tekniska enheter uppfyller kraven i detta direktiv.”

3 EUT L 263, 2007, s. 1. Direktivet har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (EUT L 151, 2018, s. 1).

13. I artikel 24 i ramdirektivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får medge undantag för ett visst fordon, oavsett om det är unikt eller inte, från en eller flera av bestämmelserna i detta direktiv eller från en eller flera av de rättsakter som förtecknas i bilaga IV eller bilaga XI, förutsatt att de ställer alternativa krav.

Undantag från bestämmelserna i första stycket skall endast medges om en medlemsstat har godtagbara skäl att göra detta.

…

6. Enskilda godkännanden gäller endast i den medlemsstat som beviljat godkännandet.

Om en sökande önskar sälja, registrera eller ta i bruk, i en annan medlemsstat, ett fordon som beviljats ett enskilt godkännande, skall den medlemsstat som beviljat godkännandet på begäran ge den sökande en redogörelse för de tekniska bestämmelser enligt vilka fordonet godkändes.

När det gäller ett fordon som beviljats ett enskilt godkännande av en medlemsstat enligt bestämmelserna i denna artikel, skall en annan medlemsstat tillåta att fordonet säljs, registreras eller tas i bruk, såvida den inte har godtagbara skäl att anse att de tekniska bestämmelser enligt vilka fordonet godkändes inte motsvarar dess egna.”

14. I artikel 48 i ramdirektivet anges att medlemsstaterna ska ha genomfört bestämmelserna i direktivet före den 29 april 2009. Genom artikel 49 i samma direktiv upphävs direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon [4] med verkan samma dag och föreskrivs att hänvisningar till det upphävda direktivet ska anses som hänvisningar till ramdirektivet.

3. Direktiv 2009/40

15. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/40/EG av den 6 maj 2009 om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet föreskriver att motorfordon och tillhörande släpvagnar ska genomgå periodisk trafiksäkerhetsprovning. [5]

16. Artikel 5 i direktiv 2009/40 har följande lydelse:

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

a) tidigarelägga datum för de första obligatoriska trafiksäkerhetsprovningarna och, om så är lämpligt, kräva att fordonet genomgår provning innan registrering skett, …”

B. Nederländsk rätt

17. I 25b § punkt 1 i Kentekenreglement (bestämmelserna om registreringsbevis) av den 6 oktober 1994 [6] anges att ett registreringsbevis som tidigare utfärdats i en annan medlemsstat ska inges vid registrering i Nederländerna.

4 EGT L 42, 1970, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 1, s. 120.

5 EUT L 141, 2009, s. 12. Direktivet upphävdes och ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/45/EU av den 3 april 2014 om periodisk provning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet och om upphävande av direktiv 2009/40/EG (EUT L 127, 2014, s. 51). Artikel 5 i direktiv 2014/45 ersätter i sak artikel 5 i direktiv 2009/40.

6 Stb. 1994, nr 760.

II. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

18. Förevarande mål har uppkommit i en tvist avseende registrering av två motorfordon i Nederländerna.

19. Bilarna, en Bentley med registreringsnummer B28J0 och en Alvis med registeringsnummer 14827, tillverkades i Förenade kungariket år 1950 respektive 1938. Tillverkarna utarbetade medföljande dokumentation, som fastställde de tekniska uppgifterna.

20. Innan den centrala registreringsmyndigheten inrättades i Förenade kungariket år 1971, var bilarna registrerade i lokala register som utfärdade traditionella loggböcker som registreringsbevis. Loggböckerna och intyg från bilägarföreningar utgjorde underlag för registreringen hos den centrala registreringsmyndigheten i Förenade kungariket avseende Bentleyn år 1988 och Alvisen år 2011. Myndigheten i Förenade kungariket kan inte fastställa hur fordonen såg ut vid registreringstillfället, eftersom den hade överfört registreringen från det lokala till det centrala registret utan att inspektera fordonen.

21. Mellan år 2009 och år 2013 gjordes modifieringar av bilarna, där bland annat hjulhuset förkortades och ändringar gjordes i motorn och karossen. Efter dessa ändringar utfärdade registreringsmyndigheterna i Belgien och Förenade kungariket registreringsbevis år 2013. Dessa bevis hänvisade till de tekniska uppgifter som hade angetts i dokumentationen från de ursprungliga tillverkarna.

22. X och Y inställde Bentleyn för registrering i det nederländska nationella fordonsregistret den 14 januari 2014. En polisundersökning visade att ändringar hade gjorts av den ursprungliga modellen, bland annat en ändring av motorns kapacitet. Genom beslut av den 10 februari 2014 avslog Directie van Dienst Wegverkeer (nedan kallat RDW) registreringsansökan. Den 4 juni 2014 skickade X och Y in en ny registreringsansökan på grundval av ett andra registreringsbevis utfärdat av den belgiska registreringsmyndigheten den 19 maj 2014. I detta andra registreringsbevis angavs den nya motorkapaciteten. I skrivelse av den 18 juli 2014, efter den andra ansökan den 4 juni 2014, meddelade RDW att man hade begärt kompletterande uppgifter om fordonet från den belgiska registreringsmyndigheten. Denna svarade att registreringsbeviset hade utfärdats för det ursprungliga fordonet. Genom beslut av den 27 augusti 2014 avslog RDW den andra registreringsansökan daterad den 4 juni 2014.

23. Z ansökte om registrering av Alvisen hos RDW den 10 juni 2014. Polisens inspektionsrapport om fordonet visade att ändringar hade gjorts på bilen, varför RDW bad Förenade kungarikets registreringsmyndighet om kompletterande upplysningar. Denna registreringsmyndighet angav att man hade registrerat fordonet ”i god tro” på grundval av uppgifter i den medföljande dokumentationen från fordonstillverkaren, och på grundval av foton och uppgifter från bilägarföreningen. RDW frågade också vilka fordonsuppgifter som det brittiska registreringsbeviset hade utfärdats för. Då den brittiska registreringsmyndigheten inte hade inspekterat fordonet, kunde den inte besvara dessa frågor. Genom beslut av den 29 september 2014 avslog RDW ansökan om registrering.

24. I båda fallen avslog RDW ansökan på följande grunder: För det första är det RDW:s uppfattning att fordonen inte utgör ”fordon” i den mening som avses i direktivet om registreringsbevis, eftersom de inte uppfyller de tekniska kraven i ramdirektivet. Om fordonen skulle omfattas av direktivet om registreringsbevis menar RDW att registreringsbevisen inte är harmoniserade handlingar och därför inte omfattas av kraven på ömsesidigt erkännande enligt detta direktiv. I den mån registreringsbevisen omfattas av direktivet om registreringsbevis menar RDW att fordonen, på grund av felaktigheter i handlingarna, inte kan identifieras utifrån dessa bevis. Slutligen menar RDW att fordonens tekniska egenskaper mot bakgrund av deras aktuella skick omöjligen kunde ha godkänts och att det är oklart huruvida fordonen har beviljats enskilt godkännande efter att ändringarna hade genomförts.

25. De två avslagsbesluten överklagades i olika domstolar. Dessa domstolar har angett att direktivet om registreringsbevis är tillämpligt, att fordonen ska identifieras på grundval av registreringsbeviset och att dessa bevis är harmoniserade bevis i den mening som avses i detta direktiv. Således fann Rechtbank Den Haag (distriktsdomstolen i Haag, Nederländerna) genom dom av den 25 juni 2015 att RDW skulle utfärda registreringsbevis för Bentleyn. Med avseende på Alvisen ålade Rechtbank Gelderland (distriktsdomstolen i Gelderland, Nederländerna) RDW att ompröva registreringsbeslutet.

26. RDW har överklagat domarna till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), som har beslutat att förena målen. Då Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) ansåg unionsrättens tolkning oklar beslutade denna att vilandeförklara målen och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska [direktivet om registreringsbevis] tillämpas på motorfordon som fanns före den 29 april 2009, vilket är den tidpunkt från vilken medlemsstaterna ska tillämpa de lagar och andra författningar som syftar till att genomföra [ramdirektivet]?

2) Är ett motorfordon som, å ena sidan, är sammansatt av centrala komponenter, vilka har framställts innan [ramdirektivet] började tillämpas, och, å andra sidan, av centrala komponenter som först tillfogats efter att direktivet började tillämpas, ett motorfordon som fanns redan innan direktivet började tillämpas eller har ett sådant fordon först tillverkats efter att direktivet började tillämpas?

3) Gäller kravet på registrering i artikel 4 i [direktivet om registreringsbevis], på grund av artikel 3.2 i samma direktiv, obegränsat när det i registreringsbeviset för vissa gemenskapskoder (vilka enligt bilagan till direktivet obligatoriskt ska fyllas i) inte har lämnats upplysningar, såvida dessa upplysningar är enkla att finna?

4) Är det enligt artikel 4 i [direktivet om registreringsbevis] rättsenligt att erkänna ett registreringsbevis från en annan medlemsstat, men ändå underkasta fordonet en teknisk kontroll i den mening som avses i [ramdirektivet] och, om fordonet inte uppfyller de tekniska föreskrifter som gäller i medlemsstaten, låta detta få som konsekvens att neka utfärdande av ett registreringsbevis i den medlemsstaten?”

27. Skriftliga yttranden har inkommit från RDW, X och Y, Z, den italienska, den nederländska och den norska regeringen samt Europeiska kommissionen. Förhandling hölls den 7 juni 2018, vid vilken RDW, X och Y, Z, den nederländska regeringen och kommissionen yttrade sig muntligen.

III. Bedömning

28. I förevarande mål har domstolen ombetts klargöra i vilken utsträckning medlemsstaterna, enligt unionsrätten, är skyldiga att ömsesidigt erkänna registreringsbevis för fordon som inte överensstämmer med en EU-godkänd typ. Innan jag övergår till att diskutera tolkningsfrågorna, ska jag dock i korthet beskriva målen och principerna i unionens sekundärrätt på området för fordonsregistrering.

A. Inledande synpunkter

29. För att tas i bruk ska ett fordon uppfylla tre olika villkor. Fordonets tekniska egenskaper måste ha godkänts, fordonet måste vara registrerat och fordonet måste vara trafiksäkert. Dessa villkor är avsedda att säkerställa god trafiksäkerhet.

30. Innan unionslagstiftning antogs på området var det stor skillnad mellan medlemsstaternas regler om tekniska krav för godkännande, nationella förfaranden för registrering och provning av fordon samt fordonshandlingar som utfärdats för att fastställa huruvida nämnda krav uppfyllts i de olika medlemsstater.[7] Detta hade en negativ inverkan på den fria rörligheten för fordon och fordonsägare. För att underlätta den fria rörligheten för dessa varor, som till sin natur är mycket rörliga, beslutade unionen att anta sekundärlagstiftning på området.

31. För det första säkerställer godkännandet av tekniska egenskaper att fordon uppfyller minimikrav på säkerhet och miljö innan de först tas i bruk. Eftersom de flesta fordon överensstämmer med en fordonstyp, beviljas godkännande i normalfallet genom typgodkännande.

32. Genom ramdirektivet inrättas ett enhetligt förfarande för typgodkännande av nya fordon. För att en fordonstyp ska godkännas måste den uppfylla tekniska krav rörande konstruktionen. Dessa minimikrav förtecknas i de rättsakter som anges i bilaga IV till direktivet och är fullt harmoniserade.

33. Det framgår av artikel 4.3 andra stycket i ramdirektivet att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa eller hindra registrering av fordon av skäl som hänför sig till aspekter av deras konstruktion eller funktion, om dessa fordon uppfyller kraven i samma direktiv när de registreras första gången.

34. I undantagsfall kan enskilda fordon, i enlighet med artikel 24 i ramdirektivet, beviljas godkännande för sina tekniska egenskaper, även om de inte uppfyller de harmoniserade kraven (nedan kallat enskilt godkännande). Ett sådant godkännande utfärdas på grundval av alternativa krav, som i största möjliga utsträckning motsvarar den nivå som föreskrivs genom de harmoniserade kraven. Godkännandets giltighet är enligt artikel 24.6 i ramdirektivet begränsat till territoriet för den medlemsstat som beviljade godkännandet.

35. För det andra utgör registreringen av motorfordon det administrativa godkännande som en medlemsstat utfärdar för att ett fordon ska få tas i bruk i vägtrafik och som innefattar identifikation av fordonet och tilldelning av ett registreringsnummer i enlighet med artikel 2 b i direktivet om registreringsbevis. Sistnämnda direktiv utgör en harmonisering av utformningen av och innehållet i registreringsbeviset. I enlighet med artikel 4 ska det harmoniserade registreringsbeviset erkännas av de övriga medlemsstaterna för identifiering av fordonet i internationell trafik eller för ny registrering av fordonet i en annan medlemsstat.

36. För det tredje är provningen av motorfordons trafiksäkerhet avsedd att säkerställa att ett fordon, under hela sin livstid, är i gott skick och inte utgör en fara för människors hälsa och liv. Av detta skäl ska fordon genomgå periodisk trafiksäkerhetsprovning.

37. För att underlätta den fria rörligheten för fordon som tidigare har registrerats i en medlemsstat föreskrivs i artikel 3.2 i direktiv 2009/40 att varje medlemsstat ska erkänna bevis som utfärdats i en annan medlemsstat och som styrker att ett fordon som är registrerat på den statens territorium har genomgått en trafiksäkerhetsprovning som minst uppfyller de harmoniserande kraven.

38. Det stora flertalet fordon som rör sig på Europas vägar överensstämmer med en EU-godkänd typ. När dessa fordon överförs till en annan medlemsstat måste denna erkänna registreringsbeviset i enlighet med artikel 4 i direktivet om registreringsbevis. Dessutom måste eventuella bevis som styrker att ett motorfordon har genomgått en trafiksäkerhetsprovning erkännas i enlighet med artikel 3.2 i direktiv 2009/40. Slutligen följer av artikel 4.3 andra stycket i ramdirektivet att så länge fordonet överensstämmer med en EU-godkänd typ när det registreras första gången, får medlemsstaten inte begränsa registreringen av fordonet av skäl som hänför sig till dess konstruktion eller funktion.

7 Detta följer uttryckligen av ingressen till direktivet om registreringsbevis, ramdirektivet och direktiv 2009/40 samt deras föregångare.

39. Förevarande mål skiljer sig dock från denna typiska situation på tre sätt. För det första togs fordonen i bruk långt innan det fanns några EU-harmoniserade tekniska krav. Följaktligen har fordonen aldrig överensstämt med en EU-godkänd typ. För det andra har fordonen ändrats i betydande utsträckning, vilket dock inte framgår av de senaste harmoniserade registreringsbevisen. För det tredje är registreringsbevisen ofullständiga.

40. RDW, med stöd av den nederländska regeringen, anser att registreringsbevisen, under dessa omständigheter, inte kan anses utgöra harmoniserade registreringsbevis och därför inte omfattas av kraven på ömsesidigt erkännande. Om registreringsbevisen utgör harmoniserade handlingar, menar RDW att fordonen inte kan identifieras utifrån dessa handlingar, eller i andra hand att det aktuella fordonets tekniska egenskaper inte har godkänts och att registrering kan avslås på denna grund.

41. Kommissionen liksom X, Y och Z, å andra sidan, anser att kravet på ömsesidigt erkännande av registreringsbevis innebär att RDW inte kan ompröva den utfärdande myndighetens bedömning av de bakomliggande kraven för registreringsförfarandet.

42. I syfte att avgöra denna tvist har den hänskjutande ställt fyra tolkningsfrågor till domstolen. I huvudsak söker den hänskjutande domstolen klarhet i hur de materiella bestämmelserna om fordonsregistrering och godkännande av tekniska egenskaper ska tolkas under de faktiska omständigheter som är aktuella i det nationella målet.

B. Den första tolkningsfrågan

43. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida direktivet om registreringsbevis ska tillämpas på registreringsbevis som, med användning av den modell för bevis som anges i nämnda direktiv, har utfärdats för fordon som registrerades första gången före den 29 april 2009, det vill säga före utgången av tidsfristen för direktivets genomförande.

44. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga mot bakgrund av RDW:s snäva tolkning av definitionen av begreppet ”fordon” i direktivet om registreringsbevis respektive ramdirektivet.

45. I artikel 2 a i direktivet om registreringsbevis definieras ”fordon” som ”alla fordon som uppfyller artikel 2 i rådets direktiv 70/156”. Detta sistnämnda direktiv har upphävts och ersatts av ramdirektivet.

46. Det framgår av artikel 49 i ramdirektivet att hänvisningar till direktiv 70/156 ska betraktas som hänvisningar till ramdirektivet. Hänvisningen i direktivet om registreringsbevis till definitionen i direktiv 70/156 ska därför ses som en hänvisning till artikel 3 i ramdirektivet.

47. I artikel 3 led 11 i ramdirektivet definieras ”motorfordon” som ”alla färdigbyggda, etappvis färdigbyggda eller icke färdigbyggda motordrivna fordon som framdrivs av egen kraft och som har minst fyra hjul och en maximal konstruktionshastighet som överstiger 25 km/tim”.

48. Begreppen ”icke färdigbyggda”, ”etappvis färdigbyggda” och ”färdigbyggda” fordon definieras i artikel 3 leden 19–21 i ramdirektivet och syftar på det antal steg fordonet har genomgått eller behöver genomgå för att uppfylla de tekniska kraven i direktivet.

49. RDW har gjort gällande att detta innebär att endast fordon som uppfyller de tekniska kraven, eller som skulle kunna uppfylla de tekniska kraven om de genomgick ytterligare stadier av färdigbyggande, utgör ”fordon” i den mening avses i direktivet om registreringsbevis. Vid en sådan tolkning utgör registreringsbevis utfärdade för fordon som inte överensstämmer med en EU-godkänd typ inte registreringsbevis för ”fordon” i den mening som avses i direktivet om registreringsbevis.

50. Den hänskjutande domstolen har utgått från förutsättningen att ett fordon som registrerades första gången innan ramdirektivet antogs inte kan uppfylla de tekniska kraven. Mot denna bakgrund söker nämnda domstol klarhet i om alla registreringshandlingar som utfärdas för fordon som registrerades första gången före utgången av tidsfristen för ramdirektivets genomförande automatiskt undantas från tillämpningsområdet för direktivet om registreringsbevis och därför inte omfattas av kravet på ömsesidigt erkännande.

51. I detta avseende räcker det med att erinra om att artikel 3.2 i direktivet om registreringsbevis uttryckligen anger att harmoniserade registreringsbevis kan utfärdas för fordon som registrerades innan direktivet genomfördes.

52. Dessutom syftar direktivet om registreringsbevis, såsom framgår av skäl 6, till att göra det lättare för fordon som tidigare registrerats i en annan medlemsstat att registreras på nytt. Det skulle inte vara förenligt med detta syfte att undanta harmoniserade registreringsbevis från direktivets tillämpningsområde, enbart på grund av att de har utfärdats för fordon som registrerades första gången innan ramdirektivet, eller det rättsinstrument som föregick detta, trädde i kraft.

53. Det ska också betonas att hänvisningen, i artikel 3 led 11 i ramdirektivet, till ”icke färdigbyggda”, ”etappvis färdigbyggda” och ”färdigbyggda” fordon måste tolkas mot bakgrund av direktivets syfte. Detta syfte upprepas i artikel 1 i nämnda direktiv, som anger att alla nya fordon måste uppfylla de tekniska kraven i kraft vid den tidpunkt de först registrerades.

54. Denna bedömning kan inte utsträckas till att omfatta definitionen av fordon i direktivet om registreringsbevis, vars mål är att underlätta den fria rörligheten för tidigare registrerade fordon. Därför saknar hänvisningen till ”icke färdigbyggda”, ”etappvis färdigbyggda” och ”färdigbyggda” fordon i definitionen av ”motorfordon” i artikel 3 led 11 i ramdirektivet relevans för att fastställa tillämpningsområdet för direktivet om registreringsbevis.

55. Till följd av det ovanstående måste den första tolkningsfrågan besvaras så, att direktivet om registreringsbevis ska tillämpas på registreringsbevis som, med användning av den modell för bevis som anges i nämnda direktiv, har utfärdats för fordon som första gången registrerades före utgången av tidsfristen för genomförandet av ramdirektivet.

C. Den andra tolkningsfrågan

56. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida ett motorfordon som, å ena sidan, är sammansatt av centrala komponenter, vilka har framställts före utgången av tidsfristen för ramdirektivets genomförande och, å andra sidan, centrala komponenter som först tillfogats efter det att nämnda direktiv började tillämpas, är ett motorfordon som fanns före direktivets genomförande.

57. Mot bakgrund av det svar jag har föreslagit på den första tolkningsfrågan, saknar fordonets ålder relevans för att fastställa tillämpningsområdet för direktivet om registreringsbevis. Det är därför inte nödvändigt att besvara den andra tolkningsfrågan.

D. Den tredje tolkningsfrågan

58. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida den mottagande medlemsstaten, enligt artikel 4 i direktivet om registreringsbevis, måste erkänna ett registreringsbevis från en annan medlemsstat, utan något utrymme för skönsmässig bedömning, när registreringsbevisen inte är fullständiga men de uppgifter som saknas med enkelhet kunde ha inhämtats genom en inspektion.

59. Jag anser att denna fråga ska besvaras jakande.

60. I artikel 4 i direktivet om registreringsbevis föreskrivs att ett registreringsbevis som utfärdas av en medlemsstat ”[ska] erkännas”. Således ger ordalydelsen i denna bestämmelse inte den mottagande medlemsstatens myndigheter något utrymme för skönsmässig bedömning. [8]

61. En sådan tolkning är förenlig med det huvudsakliga mål som eftersträvas med direktivet om registreringsbevis, nämligen att stärka den inre marknadens funktion genom att förbättra den fria rörligheten för fordon inom unionen. [9] I detta avseende ska det betonas att registreringsbevisets huvudsakliga syfte är att identifiera ett särskilt fordon [10] för att det ska fritt ska få röra sig i, och lättare kunna exporteras till, andra medlemsstater än den som fordonet är registrerat i. [11]

62. Denna huvudsakliga funktion för registreringsbevis vilar på definitionerna i artikel 2 i direktivet om registreringsbevis. I denna bestämmelse definieras ”registreringsbevis” som en ”handling som intygar att fordonet är registrerat i en medlemsstat”. Begreppet ”registrering” definieras i sin tur 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 löpnummer, som kallas registreringsnummer”.

63. I detta avseende har domstolen, inom ramen för en ny registrering av ett fordon, funnit att de tekniska egenskaperna hos begagnade fordon som tidigare varit registrerade i andra medlemsstater kan bestämmas på grundval av befintliga registreringshandlingar. Medlemsstaterna kan därför inte motivera ett systematiskt krav på uppvisande av ett intyg om överensstämmelse med behovet att kontrollera de tekniska egenskaperna hos fordon försedda med registreringsbevis. Ett sådant krav skulle innebära att principen om ömsesidigt erkännande av registreringsbevis som utfärdats av andra medlemsstater fråntas sin verkan. [12]

64. Emellertid har domstolen funnit att ett krav i samband med en ansökan om ny registrering att inställa fordonet för kontroll avsedd att fastställa att fordonet verkligen finns i medlemsstaten och att det motsvarar de uppgifter som anges i det registreringsbevis som utfärdats i den andra medlemsstaten är förenligt med unionsrätten. [13]

65. Enligt min uppfattning framgår det av denna rättspraxis att enkla administrativa formaliteter som endast syftar till att korrekt identifiera ett fordon som uppvisas för ny registrering är förenliga med unionsrätten. Emellertid framgår det också att omfattande registreringskrav som undergräver principen om ömsesidigt erkännande i artikel 4 i direktivet om registreringsbevis inte är förenliga med unionsrätten.

66. Följaktligen innebär enbart det faktum att registreringsbevis som har utfärdats av en annan medlemsstat saknar vissa uppgifter inte att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten kan vägra att erkänna sådana bevis. Denna princip måste i ännu högre grad vara tillämplig när uppgifterna lätt kan inhämtas genom en enkel kontroll av fordonet. [14]

8 Dom av den 6 september 2012, kommissionen/Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, punkt 73.

9 Se, särskilt, skälen 1–4, 6 och 8 i direktivet om registreringsbevis.

10 I skäl 2 i direktivet om registreringsbevis anges att ”[a]lla medlemsstater kräver att föraren av ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat skall inneha registreringsbevis *för detta fordon* för att få utnyttja vägarna på deras territorium” (min kursivering).

11 Se, särskilt, skälen 3, 4 och 6 i direktivet om registreringsbevis.

12 Dom av den 6 september 2012, kommissionen/Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, punkterna 75–77.

13 Dom av den 20 september 2007, kommissionen/Nederländerna, C-297/05, EU:C:2007:531, punkterna 57–63.

14 Såsom angavs ovan i punkt 64, har domstolen redan funnit att en sådan kontroll är förenlig med unionsrätten.

67. I detta avseende ska det påpekas att en medlemsstat, enligt artikel 3.2 i direktivet om registreringsbevis, får begränsa sig till att i ett nytt registreringsbevis för ett fordon som registrerats före genomförandet av nämnda direktiv, endast ange de krävda uppgifter som finns tillgängliga. Det faktum att medlemsstaternas myndigheter utnyttjar undantaget i artikel 3.2 i direktivet om registreringsbevis innebär inte att dessa bevis inte längre måste erkännas.

68. Vidare ska medlemsstaternas myndigheter, i enlighet med artikel 9 i direktivet om registreringsbevis, bistå varandra på detta område. I detta avseende kan de bilateralt eller multilateralt utbyta upplysningar, särskilt för att kontrollera fordonets lagenlighet i den medlemsstat där det tidigare var registrerat. [15]

69. Därför medför enbart det faktum att ett registreringsbevis innehåller oriktiga uppgifter eller saknar vissa upplysningar inte automatiskt att medlemsstaternas myndigheter inte längre är skyldiga att erkänna en sådan handling i enlighet med artikel 4 i direktivet om registreringsbevis.

70. Emellertid kan detta vara fallet om de oriktiga eller utelämnade upplysningarna har betydelse för identifieringen av fordonet.

71. Det kan exempelvis förekomma fall där de utelämnade eller oriktiga uppgifterna i ett registreringsbevis leder till en berättigad misstanke om bedrägligt förfarande från fordonsägarens sida. I detta avseende anges i skäl 9 i direktivet om registreringsbevis uttryckligen att direktivet är avsett att underlätta ”kontroller som är avsedda särskilt för kampen mot bedrägeri och olaglig handel med stulna fordon”. I dessa särskilda och sällsynta fall kan det vara rimligt att genomföra en mer ingående kontroll av fordonets lagenlighet innan det registreras. Såsom nämndes ovan kan den mottagande medlemsstaten i ett sådant sammanhang också begära klargöranden från myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade beviset. Om myndigheterna i den mottagande medlemsstaten skulle erhålla otvetydig bevisning om att den sökande har beviljats ett registreringsbevis i den utfärdande medlemsstaten med hjälp av bedrägliga eller olagliga metoder (såsom förfalskning, mutning eller oriktiga uppgifter) eller att registreringsbeviset i fråga på annan grund är ogiltigt enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning, skulle den mottagande medlemsstaten ha rätt att vägra registrera fordonet.

72. Trots detta måste myndigheterna i den mottagande medlemsstaten, i avsaknad av bevisning av detta slag, vederbörligen erkänna beviset i fråga och således genomföra en ny registrering av fordonet.

73. För fullständighetens skull vill jag också påpeka att denna bedömning inte innebär att medlemsstaterna saknar möjlighet att säkerställa trafiksäkerheten. Om myndigheterna, vid en kontroll av fordonet, upptäcker konstigheter som ger upphov till misstanke om att fordonets säkerhets- och miljörelaterade system och komponenter har ändrats eller modifierats eller mer allmänt att trafiksäkerheten har påverkats kraftigt, har myndigheterna rätt att tidigarelägga dagen för fordonets första obligatoriska provning, trots den trafiksäkerhetsprovning som fordonet genomgick i den medlemsstat där det tidigare var registrerat. [16]

15 Det ska anmärkas att det existerande förslaget till en förordning om förenklad överföring av motorfordon registrerade i en annan medlemsstat på den inre marknaden är avsett att stärka det ömsesidiga biståndet genom att ge mottagande medlemsstater tillgång till uppgifter lagrade i fordonsregistren i den utfärdande medlemsstaten (COM(2012) 164 final, artikel 7).

16 Artikel 5 i direktiv 2014/45.

74. Det ska tilläggas att om ett fordon skulle genomgå ändringar efter att det registrerats, vilka kan påverka fordonets konstruktion, kan medlemsstaten kräva att det ska genomgå den provning som föreskrivs i relevant nationell lagstiftning, förutsatt att inga tillämpliga sekundärrättsliga bestämmelser har åsidosatts [17] och att den fria rörligheten för varor vederbörligen iakttas. [18] I förevarande mål har parterna dock inte invänt att ändringarna genomfördes innan de senaste registreringsbevisen utfärdades.

75. Mot bakgrund av det ovanstående ska tolkningsfråga 3 besvaras så, att medlemsstaterna, enligt artikel 4 i direktivet om registreringsbevis, inte kan vägra att erkänna registreringsbevis enbart på den grunden att vissa uppgifter i bevisen saknas, förutsatt att de utelämnade uppgifterna inte påverkar identifieringen av fordonet.

E. Den fjärde tolkningsfrågan

76. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan i huvudsak för att få klarhet i huruvida det, enligt artikel 4 i direktivet om registreringsbevis, är rättsenligt att erkänna ett registreringsbevis från en annan medlemsstat, men ändå underkasta fordonet en sådan teknisk kontroll som avses i artikel 24.6 i ramdirektivet och, om fordonet inte uppfyller de tekniska föreskrifter som gäller i medlemsstaten, neka utfärdande av ett registreringsbevis.

77. Den hänskjutande domstolen har med andra ord bett domstolen klargöra förhållandet mellan medlemsstaternas skyldighet, enligt artikel 4 i direktivet om registreringsbevis, att erkänna registreringsbevis som har utfärdats i andra medlemsstater och medlemsstaternas möjlighet, enligt artikel 24.6 sista stycket i ramdirektivet, att hindra att ett fordon registreras i medlemsstaten, om den har godtagbara skäl att anse att de tekniska bestämmelser enligt vilka fordonet godkändes inte motsvarar dess egna.

78. Denna fråga förefaller mig bygga på två oriktiga antaganden.

79. För det första verkar den hänskjutande domstolen vara av uppfattningen att ett bevis eller en registrering som har utfärdats i en annan medlemsstat formellt kan erkännas, samtidigt som det ändå är möjligt att neka en ny registrering av fordonet.

80. Enligt min uppfattning är detta inte en riktig tolkning av de relevanta bestämmelserna i direktivet om registreringsbevis. I synnerhet artikel 4 i detta direktiv anger uttryckligen att ”det registreringsbevis som utfärdas av en medlemsstat [ska] erkännas av de övriga medlemsstaterna för identifieringen av fordonet i internationell trafik eller för ny registrering av fordonet i en annan”. Detta innebär att skyldigheten att ömsesidigt erkänna registreringsbevis, i princip, medför en skyldighet att låta fordonet cirkuleras fritt och/eller registreras. En annan tolkning skulle inte bara strida mot ordalydelsen i artikel 4, utan också frånta bestämmelsen dess verkan.

81. För det andra verkar det föreligga ett missförstånd i fråga om ramdirektivets tillämpningsområde. Enligt artikel 1 i detta direktiv är detta endast tillämpligt (i det avseende som är relevant i förevarande fall) på ”godkännande av alla nya fordon som omfattas av dess tillämpningsområde”.

17 Om fordonet, trots ändringarna, fortfarande överensstämmer med en godkänd typ kan medlemsstaten inte invända mot registreringen med stöd av artikel 4.3 andra stycket i ramdirektivet. Om EU-typgodkända system, komponenter och separata tekniska enheter används för ändringarna ska dessa godkännas enligt artikel 10, jämförd med artikel 4.3 andra stycket i ramdirektivet. I dessa fall är det i stort sett uteslutet med kontroller eller teknisk provning.

18 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 1987, Gofette och Gilliard, 406/85, EU:C:1987:274, punkterna 7–10, dom av den 20 september 2007, kommissionen/Nederländerna, C-297/05, EU:C:2007:531, punkterna 73–76, dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, punkterna 57–59, dom av den 6 september 2012, kommissionen/Belgien, C-150/11, EU:C:2012:539, punkterna 52–54, dom av den 20 mars 2014, kommissionen/Polen, C-639/11, EU:C:2014:173, punkterna 52, 53 och 55, och dom av den 20 mars 2014, kommissionen/Litauen, C-61/12, EU:C:2014:172, punkterna 57, 58 och 60.

82. De fordon som är aktuella i det nationella målet kan dock inte betraktas som ”nya fordon” i den mening som avses i ramdirektivet. I detta avseende är det inte nödvändigt att behandla frågan om fordon kan bli ”nya” fordon genom ändring. Som nämndes ovan är det ostridigt mellan parterna att de senaste registreringsbevisen för de två fordonen utfärdades efter de senaste ändringarna av fordonen. Artikel 24.6 i ramdirektivet ska således inte tillämpas på de aktuella fordonen.

83. Följaktligen ska den fjärde tolkningsfrågan besvaras så, att artikel 4 i direktivet om registreringsbevis hindrar att en medlemsstat, som har anmodats erkänna ett registreringsbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat i fråga om ett fordon som inte omfattas av tillämpningsområdet för ramdirektivet, låter fordonet genomgå en sådan teknisk kontroll som avses i artikel 24.6 i nämnda direktiv.

IV. Förslag till avgörande

84. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) på följande sätt:

– Rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon ska tillämpas på registreringsbevis som, med användning av den modell för bevis som anges i nämnda direktiv, har utfärdats för fordon som registrerades första gången före utgången av tidsfristen för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon.

– Artikel 4 jämförd med artikel 3.2 i direktiv 1999/37 ska tolkas så, att medlemsstaterna inte kan vägra att erkänna ett registreringsbevis på den grunden att det i beviset inte har lämnats upplysningar för vissa koder, när dessa upplysningar är enkla att finna, förutsatt att utelämnandena inte påverkar identifieringen av fordonet.

– Artikel 4 i direktiv 1999/37 hindrar att en medlemsstat, som har anmodats att erkänna ett registreringsbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat i fråga om ett fordon som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2007/46, låter fordonet genomgå en sådan teknisk kontroll som avses i artikel 24.6 i sistnämnda direktiv.