Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 20 de setembro de 2018 [1]

Processo C-326/17

Directie van de Dienst Wegverkeer (RDW)
X e Y
outra parte:
Z

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)]

«Diretiva 1999/37/CE — Certificados de matrícula emitidos para veículos matriculados pela primeira vez antes da aplicação da diretiva — Inexatidões e omissões relevantes nos certificados de matrícula — Reconhecimento mútuo — Diretiva 2007/46/CE — Homologação dos requisitos técnicos dos veículos — Veículos anteriores à harmonização dos requisitos técnicos na União — Alterações suscetíveis de ter impacto nos requisitos técnicos do veículo»

1. Em 1908, Henry Ford revolucionou a economia mundial ao abandonar a montagem de automóveis construídos de forma personalizada para cada cliente, passando a adotar a produção em série de modelos normalizados numa linha de montagem. As economias de escala e a racionalização do processo de fabrico reduziram drasticamente os custos de produção do seu famoso Modelo T, tornando, por conseguinte, o automóvel, até então um produto de luxo, num bem de consumo.

2. Essa normalização permite, também, uma supervisão regulamentar simplificada. Com o objetivo de garantir a segurança rodoviária e de proteger o meio ambiente, os Estados-Membros exigem que os veículos cumpram requisitos técnicos mínimos. Dadas as características uniformes de veículos normalizados, basta testar os requisitos técnicos de um modelo de cada série para concluir que todos os veículos que correspondem a essa série satisfazem os requisitos técnicos (a seguir «homologação»). Na União Europeia, essa homologação regulamentar é concedida com referência aos requisitos técnicos harmonizados pela legislação da União.

3. A normalização de veículos facilita, também, a livre circulação dos mesmos no interior da União. Desde que um veículo esteja em conformidade com o modelo europeu homologado, não é necessário pôr em causa o cumprimento dos requisitos técnicos após nova matrícula noutro Estado-Membro. No presente processo, o Tribunal de Justiça é chamado a decidir se isso também se aplica a um veículo que não esteja em conformidade com um modelo europeu homologado.

1 Língua original: inglês.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva dos Documentos de Matrícula

4. O artigo 1.º da Diretiva 1999/37/CE do Conselho, de 29 de abril de 1999, relativa aos documentos de matrícula dos veículos [2] (a seguir «Diretiva dos Documentos de Matrícula») dispõe:

«A presente diretiva aplica-se aos documentos emitidos pelos Estados-Membros no ato de matrícula dos veículos.»

5. De acordo com o artigo 2.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) "Veículo": qualquer veículo conforme definido no artigo 2.º da Diretiva 70/156/CEE do Conselho, de 6 de fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à homologação dos veículos a motor e seus reboques, e no artigo 1.º da Diretiva 92/61/CEE do Conselho, de 30 de junho de 1992, relativa à homologação dos veículos a motor de duas ou três rodas;

b) "Matrícula": a autorização administrativa para admitir em circulação rodoviária um veículo, que inclua a identificação do veículo e a atribuição de um número de ordem, designado por número de matrícula;

c) "Certificado de matrícula": o documento que certifica que o veículo se encontra matriculado num Estado-Membro;

[…]»

6. O artigo 3.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros devem emitir um certificado da matrícula para os veículos sujeitos a matrícula nos termos da legislação nacional […]

2. Para efeitos da emissão de um novo certificado de matrícula para um veículo matriculado antes da aplicação da presente diretiva, os Estados-Membros devem utilizar um modelo de certificado conforme com a presente e podem limitar-se a inscrever apenas as referências às quais os dados exigidos estejam disponíveis.

[…]»

7. O artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula dispõe o seguinte:

«Para efeitos da presente diretiva, o certificado de matrícula emitido por um Estado-Membro deve ser reconhecido pelos demais Estados-Membros quer para identificação do veículo em circulação internacional quer para nova matrícula noutro Estado-Membro.»

2 JO 1999, L 138, p. 57.

8. O artigo 9.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula estabelece:

«Os Estados-Membros devem prestar-se mutuamente assistência na aplicação da presente diretiva. Podem trocar informações a nível bilateral ou multilateral a fim de nomeadamente verificar, antes da matrícula de um veículo, o estatuto legal deste, se for caso disso, no Estado-Membro onde estava anteriormente matriculado […]»

2. Diretiva-Quadro

9. O artigo 1.º da Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007, que estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos [3] (a seguir «Diretiva-Quadro») prevê:

«A presente diretiva estabelece um quadro harmonizado que contém as disposições administrativas e os requisitos técnicos gerais aplicáveis à homologação de todos os veículos novos que sejam abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, bem como à homologação de sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos, no intuito de facilitar a respetiva matrícula, venda e entrada em circulação na Comunidade.

[…]

Os requisitos técnicos específicos relativos ao fabrico e ao funcionamento dos veículos devem ser estabelecidos em aplicação da presente diretiva em atos regulamentares, cuja lista exaustiva consta do anexo IV.»

10. O artigo 2.º da Diretiva-Quadro dispõe:

«1. A presente diretiva é aplicável à homologação de veículos projetados e fabricados numa ou mais fases para utilização em estrada, e de sistemas, componentes e unidades técnicas projetados e fabricados para esses veículos.

É igualmente aplicável à homologação individual desses veículos.

[…]»

11. O artigo 3.º da Diretiva-Quadro estabelece:

«Para efeitos do disposto na presente diretiva e nos atos regulamentares enumerados no anexo IV, salvo disposição em contrário neles prevista, entende-se por:

[…]

11. "veículo a motor", qualquer veículo completo, completado ou incompleto provido de um motor de propulsão, que se mova pelos seus próprios meios, com pelo menos quatro rodas e uma velocidade máxima de projeto superior a 25 km/h.»

3 JO 2007, L 263, p. 1. Esta diretiva foi revogada e substituída pelo Regulamento (UE) 2018/858 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, relativo à homologação e à fiscalização do mercado dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a esses veículos, que altera os Regulamentos (CE) n.º 715/2007 e (CE) n.º 595/2009 e revoga a Diretiva 2007/46/CE (JO 2018, L 151, p. 1).

12. O artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva-Quadro tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros só devem matricular e autorizar a venda ou entrada em circulação dos veículos, componentes e unidades técnicas que cumpram os requisitos da presente diretiva.

Os Estados-Membros não devem proibir, restringir ou impedir a matrícula, a venda, a entrada em circulação ou a circulação na estrada de veículos, componentes ou unidades técnicas por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento abrangidos pela presente diretiva, se cumprirem os requisitos nela previstos.»

13. O artigo 24.º da Diretiva-Quadro dispõe:

«1. Os Estados-Membros podem isentar um determinado veículo, quer seja único, quer não, do cumprimento de uma ou mais das disposições da presente diretiva ou de um ou mais dos atos regulamentares enumerados nos anexos IV ou XI, desde que imponham requisitos alternativos.

As isenções previstas no primeiro parágrafo só devem ser concedidas quando o Estado-Membro tiver motivos razoáveis para tal.

[…]

6. A validade de uma homologação individual é limitada ao território do Estado-Membro que a concedeu.

No caso de o requerente pretender vender, matricular ou colocar em circulação noutro Estado-Membro um veículo ao qual tenha sido concedida uma homologação individual, o Estado-Membro que concedeu a homologação deve emitir, a pedido daquele, uma declaração sobre as disposições técnicas em relação às quais o veículo foi homologado.

A venda, a matrícula ou a entrada em circulação de um veículo ao qual tenha sido concedida uma homologação individual por um Estado-Membro nos termos do disposto no presente artigo devem ser autorizadas pelos outros Estados-Membros, a não ser que estes tenham motivos razoáveis para considerar que as disposições técnicas em relação às quais o veículo foi homologado não são equivalentes às suas disposições nacionais.»

14. O artigo 48.º da Diretiva-Quadro prevê que as disposições da diretiva têm de ser transpostas para o ordenamento jurídico nacional antes de 29 de abril de 2009. O artigo 49.º da mesma diretiva revoga a Diretiva 70/156/CEE do Conselho, de 6 de fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à receção dos veículos a motor e seus reboques [4] com efeitos a partir da mesma data, e prevê que as referências à diretiva revogada devem entender-se como feitas à Diretiva-Quadro.

3. Diretiva 2009/40

15. A Diretiva 2009/40/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa ao controlo técnico dos veículos a motor e seus reboques, prevê a obrigação de submeter veículos a um controlo técnico periódico [5].

4 JO 1970, L 42, p. 1; EE 13 F1 p. 174.

5 JO 2009, L 141, p. 12. Essa diretiva foi revogada e substituída pela Diretiva 2014/45/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à inspeção técnica periódica dos veículos a motor e dos seus reboques e que revoga a Diretiva 2009/40/CE (JO 2014, L 127, p. 51). O artigo 5.º da Diretiva 2014/45 substitui, no essencial, o artigo 5.º da Diretiva 2009/40.

16. O artigo 5.º da Diretiva 2009/40 prevê:

«Não obstante o disposto nos anexos I e II, os Estados-Membros podem:

a) Antecipar a data do primeiro controlo técnico obrigatório e, se necessário, exigir que o veículo seja sujeito a um controlo prévio ao seu registo;

[…]»

B. Direito neerlandês

17. O artigo 25.º-B, n.º 1, do Kentekenreglement (Regulamento das matrículas), de 6 de outubro de 1994[6], prevê que, para efeitos de registo nos Países Baixos, é necessário apresentar o certificado de matrícula obtido previamente noutro Estado-Membro.

II. Factos na origem do litígio, tramitação processual e questões prejudiciais

18. O presente processo tem origem no âmbito de um litígio relativo à matrícula de dois veículos a motor nos Países Baixos.

19. Os automóveis, um Bentley com o número de identificação do veículo (a seguir «NIV») B28J0 e um Alvis com o NIV 14827, foram produzidos no Reino Unido em 1950 e em 1938, respetivamente. Os fabricantes elaboraram a documentação relativa aos mesmos que continha os dados técnicos.

20. Antes da criação de uma autoridade de registo central no Reino Unido em 1971, os automóveis em causa eram matriculados em registos locais que emitiam livretes de formato antigo como prova da matrícula do veículo. Esses livretes e as declarações do clube de proprietários de automóveis serviram de base para a inscrição na autoridade de registo central do Reino Unido para o Bentley em 1988 e para o Alvis em 2011. A autoridade do Reino Unido não consegue confirmar o aspeto visual dos veículos nessa altura, visto que transferiu a inscrição dos registos locais para o registo central sem proceder à inspeção daqueles.

21. Entre 2009 e 2013, ambos os automóveis foram submetidos a alterações que envolveram a redução da distância entre eixos e alterações no motor e na carroçaria. Após estas alterações, foram emitidos certificados de matrícula em 2013 pelas autoridades de registo da Bélgica e do Reino Unido, respetivamente. Estes certificados continham as informações técnicas constantes da documentação elaborada pelos fabricantes iniciais.

22. X e Y apresentaram o Bentley, em 14 de janeiro de 2014, para matrícula no registo automóvel neerlandês. A inspeção da polícia revelou as alterações feitas ao modelo original, inclusive a diferença na cilindrada do motor. Por Decisão de 10 de fevereiro de 2014, a Directie van de Dienst Wegverkeer (Direção do Serviço dos Transportes Rodoviários, a seguir «RDW») indeferiu o requerimento. Em 4 de junho de 2014, X e Y submeteram um novo pedido de inscrição, com base num segundo certificado de matrícula emitido pela autoridade de registo belga, em 19 de maio de 2014. Este segundo certificado de matrícula continha a informação da nova cilindrada do motor. Por ofício de 18 de julho de 2014, em resposta ao novo requerimento de 4 de junho de 2014, a RDW comunicou que tinham sido pedidos esclarecimentos sobre o veículo à autoridade de registo belga. Esta última respondeu que o certificado de matrícula foi emitido para o veículo original. Por Decisão de 27 de agosto de 2014, a RDW indeferiu o segundo pedido de matrícula apresentado em 4 de junho de 2014.

6 Stb. 1994, n.º 760.

23. Z apresentou o Alvis para inscrição junto da RDW em 10 de junho de 2014. O relatório da inspeção feita ao veículo pelos serviços de polícia revelou que tinham sido feitas alterações no veículo, o que levou a RDW a solicitar esclarecimentos à autoridade de registo do Reino Unido. Esta comunicou que tinha matriculado o veículo «de boa-fé» com base nos dados constantes da respetiva documentação, elaborada pelo fabricante, e com base em fotografias e informações do clube de proprietários de automóveis. A RDW perguntou, também, quais eram os dados do veículo para o qual o certificado de matrícula tinha sido emitido. A autoridade de registo do Reino Unido não estava em condições de responder a estas questões, porque não tinha inspecionado o veículo. Por Decisão de 29 de setembro de 2014, a RDW indeferiu o pedido de matrícula.

24. Em ambos os casos, a RDW indeferiu os requerimentos pelas seguintes razões. Em primeiro lugar, a RDW entende que, como os veículos não cumprem os requisitos técnicos estabelecidos na Diretiva-Quadro, não são «veículos» para efeitos da Diretiva dos Documentos de Matrícula. Caso os veículos se encontrem abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva dos Documentos de Matrícula, a RDW entende que os certificados de matrícula não são documentos harmonizados, e, como tal, não necessitam de ser mutuamente reconhecidos com base nessa diretiva. Na medida em que os certificados de matrícula se encontrem abrangidos por essa diretiva, a RDW considera que os veículos não podem ser identificados com base nesses certificados, dada as imprecisões desses documentos. Por último, segundo a RDW, é impossível que os veículos, no seu presente estado, obtenham a homologação dos seus requisitos técnicos e não é claro se os veículos obtiveram homologação individual após as alterações.

25. As decisões de indeferimento de inscrição no registo automóvel foram impugnadas perante dois tribunais diferentes. Segundo esses tribunais, é aplicável a Diretiva dos Documentos de Matrícula, os veículos terão de ser identificados com base nos certificados de matrícula e esses certificados são certificados harmonizados para efeitos da diretiva. Por conseguinte, o Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Países Baixos), por um lado, declarou na Sentença de 25 junho de 2015 que a RDW devia emitir um certificado de matrícula para o Bentley. Por outro lado, por Sentença de 23 de junho de 2015, o Rechtbank Gelderland (Tribunal de Primeira Instância de Gelderland, Países Baixos) ordenou à RDW que fizesse uma nova apreciação à matrícula do Alvis.

26. A RDW interpôs recurso contra essas duas sentenças perante o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos), o qual decidiu apensar os processos. Tendo dúvidas quanto à correta interpretação das disposições relevantes da legislação da União, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A [Diretiva dos Documentos de Matrícula] é aplicável a veículos a motor existentes antes de 29 de abril de 2009, data em que os Estados-Membros têm de aplicar as normas legislativas e regulamentares de transposição da [Diretiva-Quadro]?

2) Um veículo a motor composto por peças essenciais fabricadas antes da data de aplicação da [Diretiva-Quadro] e por peças essenciais que só foram adicionadas após a data de aplicação dessa diretiva[…] é um veículo a motor que já existia antes da data de aplicação dessa diretiva, ou esse veículo só passou a existir depois da data de aplicação dessa diretiva?

3) Atendendo ao disposto no artigo 3.º, n.º 2, da [Diretiva dos Documentos de Matrícula], o dever de reconhecimento de um certificado de matrícula, a que se refere o artigo 4.º dessa diretiva, aplica-se sem restrições se no certificado de matrícula não tiverem introduzidos [..] dados [identificados por] determinados códigos comunitários (obrigatoriamente estabelecidos segundo os anexos da referida diretiva), e se for fácil recuperar esses dados?

4) Um Estado-Membro pode, com fundamento no artigo 4.º da [Diretiva dos Documentos de Matrícula], reconhecer o certificado de matrícula emitido por outro Estado-Membro, mas sujeitar o veículo a um controlo técnico, na aceção do artigo 24.º, n.º 6, da [Diretiva-Quadro,] e, caso o veículo não cumpra [os requisitos técnicos que impõe, determinar que isso tem como consequência a recusa da emissão do certificado de matrícula?»

27. Foram apresentadas observações escritas pela RDW, por X e Y, por Z, pelos Governos italiano, neerlandês e norueguês, bem como pela Comissão Europeia. Teve lugar uma audiência em 7 de junho de 2018 na qual a RDW, X e Y, Z, o Governo neerlandês e a Comissão apresentaram as suas alegações orais.

III. Análise

28. No presente processo, o Tribunal de Justiça é convidado a clarificar em que medida os Estados-Membros são, no âmbito do direito da União, obrigados a reconhecer mutuamente certificados de matrícula para veículos que não correspondam ao modelo europeu homologado. Antes de me pronunciar sobre as questões submetidas, irei descrever sucintamente os objetivos e os princípios do direito derivado da União em matéria de matrícula dos veículos.

A. Observações preliminares

29. Para a entrada em circulação, um veículo precisa de cumprir três condições distintas: os requisitos técnicos do veículo precisam de ser homologados, o veículo deve estar matriculado e estar apto a circular. Estas condições visam garantir um elevado nível de segurança rodoviária.

30. Antes da adoção de medidas da União nesta matéria, os requisitos técnicos para homologação, procedimentos nacionais de matrícula e controlos técnicos, e os documentos nacionais emitidos para determinar o cumprimento desses requisitos divergiam de forma significativa de um Estado-Membro para outro[7], o que tinha um efeito prejudicial para a livre circulação de veículos e para os seus proprietários. Para facilitar a livre circulação destes bens, que são pela sua própria natureza móveis, a União Europeia decidiu adotar legislação derivada sobre esta matéria.

31. Primeiro, a homologação dos requisitos técnicos garante que os veículos cumprem as exigências mínimas de segurança e de proteção do ambiente antes da sua primeira entrada em circulação. Visto que a maioria dos veículos corresponde a um modelo de veículo, a homologação será normalmente concedida através da homologação do modelo.

32. A Diretiva-Quadro estabelece um procedimento uniforme de homologação para novos veículos (a seguir «homologação da União»). Para obter essa homologação, os modelos de veículos têm de cumprir os requisitos técnicos relativos à sua construção. Estes requisitos mínimos estão estabelecidos nos atos regulamentares enumerados no anexo IV da diretiva, e estão completamente harmonizados.

33. Resulta do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva-Quadro que nenhum Estado-Membro pode proibir, restringir ou impedir a matrícula de veículos por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento, se o veículo cumpre os requisitos técnicos estabelecidos na diretiva, no momento da primeira matrícula.

7 Isto resulta explicitamente dos preâmbulos da Diretiva dos Documentos de Matrícula, da Diretiva-Quadro e da Diretiva 2009/40 e dos instrumentos jurídicos que as precederam.

34. O artigo 24.º da Diretiva-Quadro prevê, como exceção, que um determinado veículo poderá obter homologação dos seus requisitos técnicos mesmo que não satisfaça os requisitos harmonizados (a seguir «homologação individual»). Essa homologação será concedida com base em requisitos alternativos, os quais têm de ser, tanto quanto possível, equivalentes ao nível definido pelos requisitos harmonizados. A validade dessa homologação é limitada ao território desse Estado-Membro, de acordo com o artigo 24.º, n.º 6, dessa diretiva.

35. Em segundo lugar, a matrícula de veículos a motor implica a autorização administrativa emitida por um Estado-Membro para admitir em circulação rodoviária um veículo, que inclua a identificação do veículo e a atribuição de um número de matrícula, nos termos do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva dos Documentos de Matrícula. Esta última diretiva harmoniza a forma e o conteúdo dos certificados de matrícula. Por força do artigo 4.º desta diretiva, o certificado de matrícula harmonizado deverá ser reconhecido pelos demais Estados-Membros quer para identificação do veículo em circulação internacional quer para nova matrícula noutro Estado-Membro.

36. Em terceiro lugar, os controlos técnicos procuram garantir que, durante o tempo de vida útil de um veículo, o mesmo se encontra em bom estado de conservação e não põe em perigo a saúde e a vida das pessoas. Por conseguinte, os veículos terão de ser submetidos a controlos técnicos periódicos.

37. A fim de facilitar a livre circulação de veículos previamente matriculados num Estado-Membro, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/40 estabelece a obrigação de reconhecer a prova emitida noutro Estado-Membro, segundo a qual um veículo a motor, aí matriculado, foi aprovado num controlo técnico que respeite, pelo menos, as normas harmonizadas.

38. A grande maioria dos veículos que circulam nas estradas europeias está em conformidade com um modelo europeu homologado. Quando esses veículos são transferidos para outro Estado-Membro, este último deverá reconhecer o certificado de matrícula, por força do artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula. Além disso, qualquer prova de aprovação em controlos técnicos terá de ser reconhecida por força do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/40. Por último, de acordo com o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva-Quadro, desde que o veículo esteja em conformidade com um modelo europeu homologado na altura da sua primeira matrícula, o Estado-Membro não poderá restringir a matrícula do veículo por motivos relacionados com aspetos da sua construção e funcionamento.

39. Contudo, o presente caso diverge da situação típica em três aspetos. Em primeiro lugar, os veículos em questão entraram em circulação muito antes de existir qualquer harmonização de requisitos técnicos na União. Consequentemente, os veículos nunca estiveram em conformidade com um modelo europeu homologado. Em segundo lugar, os veículos foram substancialmente alterados, mas nem todas as alterações foram registadas nos certificados de matrícula mais recentes e harmonizados. Em terceiro lugar, os certificados de matrícula estão incompletos.

40. A RDW, apoiada pelo Governo neerlandês, entende que os certificados de matrícula, nessas circunstâncias, não podem ser considerados certificados de matrícula harmonizados e não necessitam de ser mutuamente reconhecidos. Caso os certificados de matrícula sejam documentos harmonizados, a RDW alega que os veículos não podem ser identificados com base nesses documentos, ou, em alternativa, que os requisitos técnicos do veículo não foram aprovados e que a matrícula pode ser recusada com esse fundamento.

41. Por outro lado, a Comissão, bem como X, Y e Z, entendem que a obrigação de reconhecer os certificados de matrícula implica que a RDW não pode reconsiderar a avaliação feita pela autoridade emissora dos requisitos que estão na base do procedimento de matrícula.

42. Para a resolução deste litígio, o órgão jurisdicional de reenvio submeteu quatro questões ao Tribunal de Justiça. Essencialmente, esse órgão jurisdicional pergunta como devem ser interpretadas as normas substantivas sobre a matrícula de veículos e a homologação de requisitos técnicos nas circunstâncias de facto específicas do processo nele pendente.

B. Primeira questão prejudicial

43. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se a Diretiva dos Documentos de Matrícula se aplica a certificados de matrícula, em conformidade com o modelo de certificado indicado nessa diretiva, mas emitidos para veículos existentes antes de 29 de abril de 2009, data-limite para a transposição da Diretiva-Quadro.

44. O órgão jurisdicional de reenvio coloca esta questão à luz da interpretação restritiva feita pela RDW das definições de «veículo» para efeitos da Diretiva dos Documentos de Matrícula, por um lado, e da Diretiva-Quadro, por outro.

45. O artigo 2.º, alínea a), da Diretiva dos Documentos de Matrícula define «veículo» como sendo «qualquer veículo conforme definido no artigo 2.º da Diretiva 70/156/CEE». Esta última diretiva foi revogada e substituída pela Diretiva-Quadro.

46. Resulta do artigo 49.º da Diretiva-Quadro que as referências à Diretiva 70/156 devem entender-se como feitas à Diretiva-Quadro. Assim, as referências da Diretiva dos Documentos de Matrícula à definição da Diretiva 70/156 têm de ser entendidas como referências ao artigo 3.º da Diretiva-Quadro.

47. Mais especificamente, o artigo 3.º da Diretiva-Quadro define «veículo a motor», no n.º 11, como «qualquer veículo completo, completado ou incompleto provido de um motor de propulsão, que se mova pelos seus próprios meios, com pelo menos quatro rodas e uma velocidade máxima de projeto superior a 25 km/h».

48. Os termos veículos «incompletos», «completados» ou «completos», por sua vez, são definidos, no artigo 3.º, n.ºs 19 a 21, respetivamente, da Diretiva-Quadro. Tais definições referem-se às fases de execução a que os veículos se submeteram ou se devem submeter de forma a cumprir os requisitos técnicos estabelecidos na diretiva.

49. Do ponto de vista da RDW, isso implica que apenas veículos que cumpram os requisitos técnicos, ou que possam cumprir esses requisitos após se submeterem às demais fases de acabamento, são «veículos» para efeitos da Diretiva dos Documentos de Matrícula. Segundo esse entendimento, os documentos de matrícula atribuídos a veículos que não estejam em conformidade com um modelo europeu homologado não são emitidos para «veículos» para efeitos da Diretiva dos Documentos de Matrícula.

50. O órgão jurisdicional de reenvio parte da premissa de que um veículo cuja primeira matrícula é anterior à Diretiva-Quadro não pode cumprir os requisitos técnicos. Partindo desta base, esse órgão jurisdicional pergunta se todos os documentos de matrícula emitidos para veículos cuja primeira matrícula foi efetuada antes da data-limite para transposição da Diretiva-Quadro estão, também, automaticamente excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva dos Documentos de Matrícula e, por conseguinte, não precisam de ser reconhecidos.

51. A este respeito, é suficiente recordar que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva dos Documentos de Matrícula prevê expressamente que os certificados de matrícula harmonizados podem ser emitidos para veículos que tenham sido matriculados antes da aplicação dessa diretiva.

52. Além disso, a Diretiva dos Documentos de Matrícula tem como objetivo, como recorda o sexto considerando, facilitar a nova matrícula de veículos anteriormente matriculados noutro Estado-Membro. Seria contrário a esse objetivo excluir certificados de matrícula harmonizados do âmbito de aplicação, simplesmente por terem sido emitidos para veículos matriculados pela primeira vez antes da entrada em vigor da Diretiva-Quadro ou do instrumento legislativo que a precedeu.

53. Deve, também, salientar-se que a referência, no artigo 3.º, n.º 11, da Diretiva-Quadro, a veículos «incompletos», «completos» ou «completados» deve ser interpretada à luz do seu objetivo, referido no primeiro artigo dessa diretiva, de acordo com o qual todos os veículos novos devem cumprir os requisitos técnicos em vigor no momento da sua primeira matrícula.

54. Esta conclusão não pode ser alargada à definição constante da Diretiva dos Documentos de Matrícula, cujo objetivo é facilitar a livre circulação de veículos matriculados anteriormente. Consequentemente, a referência a veículos «incompletos», «completos» ou «completados» na definição de «veículo a motor» do artigo 3.º, n.º 11, da Diretiva-Quadro não é relevante para efeitos da definição do âmbito de aplicação da Diretiva dos Documentos de Matrícula.

55. Com base no que precede, há que responder à primeira questão prejudicial no sentido de que a Diretiva dos Documentos de Matrícula é aplicável aos certificados de matrícula conformes com o modelo de certificado previsto por esta diretiva, emitidos para veículos matriculados pela primeira vez antes da data-limite para transposição da Diretiva-Quadro.

C. Segunda questão prejudicial

56. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se um veículo a motor composto, por um lado, por peças essenciais fabricadas antes da data-limite para a transposição da Diretiva-Quadro e, por outro lado, por peças essenciais que só foram adicionadas após a data-limite para a transposição dessa diretiva é um veículo a motor cuja data é anterior à transposição dessa diretiva.

57. À luz da resposta proposta para a primeira questão prejudicial, a idade do veículo é irrelevante para definir o âmbito de aplicação da Diretiva dos Documentos de Matrícula. Por conseguinte, não é necessário responder à segunda questão prejudicial.

D. Terceira questão prejudicial

58. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os certificados de matrícula devem ser mutuamente reconhecidos sem qualquer margem de discricionariedade do Estado-Membro de destino quando os certificados não estejam completos, mas os detalhes em falta possam facilmente ser obtidos através de uma inspeção.

59. Em minha opinião, a resposta a esta questão deve ser afirmativa.

60. O artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula prevê que o certificado de matrícula emitido por um Estado-Membro «deve ser reconhecido». Consequentemente, a formulação desta disposição não parece deixar qualquer margem de apreciação para as autoridades do Estado-Membro de destino [8].

8 Acórdão de 6 de setembro de 2012, Comissão/Bélgica (C-150/11, EU:C:2012:539, n.º 73).

61. Esta interpretação é conforme com o principal objetivo prosseguido pela Diretiva dos Documentos de Matrícula, nomeadamente, reforçar o funcionamento do mercado interno aumentando a livre circulação de veículos na União Europeia [9]. A esse respeito, deve salientar-se que a principal função do certificado de matrícula é identificar um determinado veículo [10] de forma a permitir que esse veículo circule livremente e seja mais facilmente exportado para outros Estados-Membros além daquele em que foi matriculado [11].

62. Essa função principal do certificado de matrícula é confirmada pelas definições constantes do artigo 2.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula. Esta disposição define «certificado de matrícula» como «o documento que certifica que o veículo se encontra matriculado num Estado-Membro». O termo «matrícula», por sua vez, é definido como «a autorização administrativa para admitir em circulação rodoviária um veículo, que inclua a identificação do veículo e a atribuição de um número de ordem, designado por número de matrícula».

63. A esse respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, para efeitos de uma nova matrícula, os requisitos técnicos dos veículos usados anteriormente, matriculados noutros Estados-Membros, podem ser determinados com base nos documentos de matrícula já existentes. Os Estados-Membros não podem, por isso, justificar a exigência sistemática da apresentação do certificado de conformidade pela necessidade de verificar os requisitos técnicos dos veículos que dispõem de um certificado de matrícula. Essa exigência equivaleria a esvaziar de conteúdo o princípio do reconhecimento dos certificados de matrícula emitidos por outros Estados-Membros [12].

64. Por outro lado, o Tribunal de Justiça entendeu que, quando se requer uma nova matrícula para um veículo usado, a exigência de apresentação do veículo para um controlo, cujo objetivo é verificar se o veículo está efetivamente presente no território do Estado-Membro e se corresponde aos dados mencionados no certificado de matrícula emitido por outro Estado-Membro, é compatível com o direito da União [13].

65. Em meu entender, decorre dessa jurisprudência que, por um lado, são admissíveis simples formalidades administrativas que se destinam apenas a assegurar a correta identificação de um veículo apresentado para nova matrícula. Por outro lado, requisitos de matrícula mais exigentes, que ponham em causa o princípio do reconhecimento mútuo consagrado no artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula, são incompatíveis com o direito da União.

66. Consequentemente, o simples facto de, num certificado de matrícula emitido por outro Estado-Membro, faltarem determinados dados não significa que as autoridades do Estado-Membro de destino possam recusar-se a reconhecer esse certificado. *A fortiori*, deve aplicar-se esse princípio quando a informação pode ser facilmente obtida através de um simples controlo ao veículo [14].

67. A esse respeito, deve salientar-se que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva dos Documentos de Matrícula permite que os Estados-Membros limitem as referências constantes do novo certificado de matrícula de um veículo matriculado antes da aplicação dessa diretiva às referências para as quais os dados exigidos estejam disponíveis. O facto de as autoridades dos Estados-Membros utilizarem a exceção prevista no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva dos Documentos de Matrícula não significa que esses não continuem a ser reconhecidos.

9 V., designadamente, considerandos 1 a 4, 6 e 8 da Diretiva dos Documentos de Matrícula.

10 No considerando 2 da Diretiva dos Documentos de Matrícula lê-se: «para que um veículo matriculado num Estado-Membro seja admitido em circulação rodoviária no território de outros Estados-Membros, estes exigem que o condutor do veículo seja titular do certificado de matrícula *correspondente a esse veículo*» (o sublinhado é meu).

11 V., em especial, considerandos 3, 4 e 6 da Diretiva dos Documentos de Matrícula.

12 Acórdão de 6 de setembro de 2012, Comissão/Bélgica (C-150/11, EU:C:2012:539, n.os 75 a 77).

13 Acórdão de 20 de setembro de 2007, Comissão/Países Baixos (C-297/05, EU:C:2007:531, n.os 57 a 63).

14 Tal como referido no n.º 64, *supra*, o Tribunal de Justiça decidiu que esse controlo é admissível.

68. Além disso, nos termos do artigo 9.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula, as autoridades dos Estados-Membros devem prestar-se mutuamente assistência nesta matéria. Para esse efeito, podem trocar informações a nível bilateral ou multilateral a fim de nomeadamente verificar o estatuto legal do veículo no Estado-Membro onde estava anteriormente matriculado [15].

69. De igual modo, as autoridades de um Estado-Membro não estão dispensadas do seu dever de, nos termos do artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula, reconhecerem um certificado de matrícula apenas porque esse documento contem informação inexata ou porque falta determinada informação.

70. Contudo, isto pode não ser assim, se a informação inexata ou omissa tiver relevância para a identificação do veículo.

71. Por exemplo, pode haver casos nos quais a informação inexata ou omissa num certificado de matrícula pode levantar uma suspeita legítima de conduta fraudulenta por parte do proprietário do veículo. Para esse efeito, o considerando 9 da Diretiva dos Documentos de Matrícula refere, expressamente, que a diretiva pretende facilitar «os controlos destinados nomeadamente a lutar contra a fraude e o comércio ilícito de veículos roubados». Nesses casos específicos e excecionais, pode ser legítimo um exame mais profundo do estatuto legal do veículo antes de este ser matriculado. Nesse contexto, as autoridades do Estado-Membro de destino podem, também, como foi referido anteriormente, pedir esclarecimentos às autoridades do Estado-Membro que emitiu o certificado. Caso as autoridades do Estado-Membro de destino obtenham provas inequívocas de que o requerente obteve o certificado de matrícula no Estado-Membro emissor por meios fraudulentos ou ilegais (tais como falsificação, suborno ou falsas declarações), ou que o certificado de matrícula em questão é inválido por qualquer outra razão, de acordo com a legislação do Estado-Membro emissor, o Estado-Membro de destino teria o direito de recusar a matrícula.

72. Porém, na falta de quaisquer provas nesse sentido, as autoridades do Estado-Membro de destino têm o dever de reconhecer esse certificado e proceder, portanto, a uma nova matrícula do veículo.

73. Por uma questão de exaustividade, devo também salientar que esta conclusão não implica que os Estados-Membros não tenham meios de garantir a segurança rodoviária. Se, durante a inspeção de um veículo, as autoridades observarem anomalias que levantem suspeitas de alteração ou modificação de sistemas e componentes do veículo com funções de segurança ou de proteção do ambiente ou, de forma mais geral, que a segurança rodoviária seja gravemente afetada, têm o direito de antecipar a data da inspeção técnica obrigatória do veículo, ainda que este tenha sido sujeito a inspeção técnica no Estado-Membro da anterior matrícula [16].

74. Além disso, caso o veículo seja submetido, após a matrícula, a alterações que possam ter impacto na sua construção, o Estado-Membro pode exigir que este seja sujeito a controlos que estejam previstos na legislação nacional aplicável, desde que nenhuma das disposições do direito derivado seja violada [17] e seja respeitada a livre circulação de mercadorias [18]. No caso em apreço, porém, as partes não contestam que foram feitas alterações antes da emissão dos certificados de matrícula mais recentes.

15 Saliento que a proposta existente de regulamento que simplifica a transferência no interior do mercado único de veículos a motor registados noutro Estado-Membro pretende reforçar a assistência mútua permitindo que os Estados-Membros de destino tenham acesso aos dados de registo dos veículos nos registos dos Estados-Membros emissores [COM(2012)164 final, artigo 7.º].

16 Artigo 5.º da Diretiva 2014/45.

17 Se, apesar das alterações, o veículo ainda estiver em conformidade com o modelo homologado, o Estado-Membro não pode recusar a sua matrícula por força do artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva-Quadro. Caso a modificação inclua sistemas, componentes ou unidades técnicas que tenham recebido a homologação europeia, esta homologação tem de ser reconhecida por força do artigo 10.º, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva-Quadro. Nesses casos, estão, em princípio, excluídos inspeções ou controlos técnicos.

18 V., a este respeito, Acórdãos de 11 de junho de 1987, Gofette e Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, n.os 7 a 10); de 20 de setembro de 2007, Comissão/Países Baixos (C-297/05, EU:C:2007:531, n.os 73 a 76); de 10 de fevereiro de 2009, Comissão/Itália (C-110/05, EU:C:2009:66, n.os 57 a 59); de 6 de setembro de 2012, Comissão/Bélgica (C-150/11, EU:C:2012:539, n.os 52 a 54); de 20 de março de 2014, Comissão/Polónia (C-639/11, EU:C:2014:173, n.os 52, 53 e 55); e de 20 de março de 2014, Comissão/Lituânia (C-61/12, EU:C:2014:172, n.os 57, 58 e 60).

75. Tendo em conta o exposto, deve responder-se à terceira questão prejudicial no sentido de que, nos termos do artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula, os Estados-Membros não se podem recusar a reconhecer certificados de matrícula por faltarem determinados dados nos certificados, desde que as omissões não tenham relevância para a identificação do veículo.

E. Quarta questão prejudicial

76. Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se um Estado-Membro pode, com fundamento no artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula, reconhecer o certificado de matrícula emitido por outro Estado-Membro, mas sujeitar o veículo a um controlo técnico, para efeitos do artigo 24.º, n.º 6, da Diretiva-Quadro e, caso o veículo não cumpra os requisitos técnicos do Estado-Membro, recusar a emissão de um certificado de matrícula.

77. Por outras palavras, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que esclareça a relação entre a obrigação dos Estados-Membros, nos termos do artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula, de reconhecerem os certificados de matrícula emitidos por outros Estados-Membros e a sua competência, prevista artigo 24.º, n.º 6, terceiro parágrafo, da Diretiva-Quadro, para impedirem um veículo de ser registado no seu território quando estes tenham motivos razoáveis para considerar que as disposições técnicas em relação às quais o veículo foi homologado não são equivalentes às disposições técnicas do Estado-Membro de destino.

78. Parece-me que esta questão se baseia em dois pressupostos incorretos.

79. Primeiro, o órgão jurisdicional de reenvio parece entender que um certificado de matrícula emitido por outro Estado-Membro pode ser formalmente reconhecido e que, apesar disso, a nova matrícula do veículo pode ser recusada.

80. Na minha opinião, essa interpretação das disposições pertinentes da Diretiva dos Documentos de Matrícula é incorreta. Designadamente, o seu artigo 4.º estabelece, de forma clara, que «o certificado de matrícula emitido por um Estado-Membro deve ser reconhecido pelos demais Estados-Membros, quer para identificação do veículo em circulação internacional, quer para nova matrícula noutro Estado-Membro». Isto significa que a obrigação de reconhecimento mútuo implica, em princípio, o dever de deixar o veículo circular livremente e/ou ser matriculado. Um entendimento diferente não só iria contra a redação do artigo 4.º como também tornaria a disposição ineficaz.

81. Em segundo lugar, parece haver um mal-entendido quanto ao âmbito de aplicação da Diretiva-Quadro. De acordo com o artigo 1.º desta diretiva, esta aplica-se (no que para este caso importa) apenas à «homologação de todos os veículos novos que sejam abrangidos pelo seu âmbito de aplicação».

82. Contudo, os veículos em causa no processo principal não podem ser considerados «veículos novos» para efeitos da Diretiva-Quadro. Tendo isto em conta, não é necessário analisar a questão de saber se os veículos se podem tornar veículos «novos» através de alteração. Com efeito, como anteriormente se referiu, as partes concordam que os certificados de matrícula mais recentes dos dois veículos foram emitidos depois de terem sido feitas as últimas alterações nesses veículos. O artigo 24.º, n.º 6, da Diretiva-Quadro não é, portanto, aplicável aos veículos em causa.

83. Por consequência, há que responder à quarta questão no sentido de que o artigo 4.º da Diretiva dos Documentos de Matrícula obsta a que um Estado-Membro ao qual é requerido o reconhecimento de um certificado de matrícula emitido por outro Estado-Membro, em relação a um veículo que não está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva-Quadro, sujeite esse veículo a um controlo técnico, na aceção do artigo 24.º, n.º 6, desta última diretiva.

IV. Conclusão

84. Tendo em conta o que precede, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) da seguinte forma:

– A Diretiva 1999/37/CE do Conselho, de 29 de abril de 1999, relativa aos documentos de matrícula dos veículos, aplica-se aos certificados de matrícula conformes com o modelo de certificado previsto por essa diretiva, emitidos para veículos anteriores à data-limite para transposição da Diretiva 2007/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de setembro de 2007, que estabelece um quadro para a homologação dos veículos a motor e seus reboques, e dos sistemas, componentes e unidades técnicas destinados a serem utilizados nesses veículos.

– Interpretando corretamente o artigo 4.º da Diretiva 1999/37, em conjugação com o artigo 3.º, n.º 2, dessa diretiva, os Estados-Membros não se podem recusar a reconhecer certificados de matrícula apenas por não terem sido introduzidos dados identificados por determinados códigos e se for fácil recuperar esses dados, desde que as omissões não tenham relevância para a identificação do veículo.

– O artigo 4.º da Diretiva 1999/37 obsta a que um Estado-Membro ao qual é requerido o reconhecimento de um certificado de matrícula emitido por outro Estado-Membro, em relação a um veículo que não está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2007/46, sujeite esse veículo a um controlo técnico, na aceção do artigo 24.º, n.º 6, desta última diretiva.