Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 20. september 2018 [1]

Sag C-326/17

Directie van de Dienst Wegverkeer (RDW)
X og Y
procesdeltager:
Z

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Direktiv 1999/37/EF – registreringsattester udstedt for køretøjer, som er registreret første gang inden gennemførelsen af direktivet – indholdsmæssige unøjagtigheder og udeladelser i registreringsattester – gensidig anerkendelse – direktiv 2007/46/EF – godkendelse af køretøjers tekniske karakteristika – køretøjer, som fandtes før EU-retlig harmonisering af tekniske krav – ændringer, som har indvirkning på køretøjets karakteristika«

1. I 1908 revolutionerede Henry Ford verdensøkonomien ved at gå fra den individuelle samling af biler, specialbygget til kunden, over til masseproduktion af standardmodeller ved et samlebånd. Stordriftsfordelene og strømliningen af fremstillingsprocessen reducerede drastisk produktionsomkostningerne af hans berømte Model T, hvorved bilen, som på det tidspunkt var et luksusprodukt, blev forvandlet til en handelsvare.

2. En sådan standardisering muliggør endvidere et forenklet reguleringsmæssigt tilsyn. For at sikre færdselssikkerheden og beskytte miljøet kræver medlemsstaterne, at køretøjerne opfylder tekniske minimumskrav. Grundet standardiserede køretøjers ensartede udformning er det tilstrækkeligt at teste en model af hver types tekniske karakteristika for at fastslå, at alle køretøjer, der svarer til denne type, opfylder de tekniske krav (»standardtypegodkendelse«). I Den Europæiske Union udstedes denne lovbestemte godkendelse under henvisning til tekniske krav, som er harmoniseret af EU-lovgiver.

3. Standardiseringen af køretøjer letter også disse køretøjers frie bevægelse inden for Den Europæiske Union. Så længe et køretøj er i overensstemmelse med den EU-godkendte type, er der ingen grund til at sætte spørgsmålstegn ved overholdelsen af de tekniske krav ved en ny registrering i en anden medlemsstat. I denne sag får Domstolen lejlighed til at tage stilling til, hvorvidt dette også gælder, når et køretøj ikke er i overensstemmelse med en EU-godkendt type.

1 – Originalsprog: engelsk.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktivet om registreringsdokumenter

4. Artikel 1 i Rådets direktiv 1999/37/EF af 29. april 1999 om registreringsdokumenter for motorkøretøjer [2] (herefter »direktivet om registreringsdokumenter«) fastsætter:

»Dette direktiv gælder for de dokumenter, medlemsstaterne udsteder ved registrering af køretøjer.«

5. Artikel 2 i direktivet om registreringsdokumenter bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved

a) »køretøj« køretøjer som defineret i artikel 2 i Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil og i artikel 1 i Rådets direktiv 92/61/EØF af 30. juni 1992 om standardtypegodkendelse af to- og trehjulede motordrevne køretøjer

b) »registrering« en administrativ tilladelse til ibrugtagning af et køretøj, som omfatter identificering af køretøjet og tildeling af et løbenummer, kaldet registreringsnummeret

c) »registreringsattest« det dokument, der attesterer, at køretøjet er registreret i en medlemsstat

[…]«

6. Artikel 3 i direktivet om registreringsdokumenter har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne udsteder en registreringsattest for køretøjer, der kræves registreret efter deres nationale lovgivning […]

2. Hvis en ny registreringsattest udstedes til et køretøj, der er registreret inden gennemførelsen af dette direktiv, anvender medlemsstaterne en model for attesten, der er i overensstemmelse med dette direktiv, og de kan nøjes med at anføre de data, der er til rådighed.

[…]«

7. Artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter bestemmer:

»I forbindelse med dette direktiv anerkender medlemsstaterne registreringsattester, der er udstedt af de øvrige medlemsstater, med henblik på identificering af et køretøj, der færdes i international trafik, eller med henblik på en ny registrering af køretøjet i en anden medlemsstat.«

8. Artikel 9 i direktivet om registreringsdokumenter fastsætter:

»Medlemsstaterne bistår hinanden med gennemførelsen af direktivet. De kan udveksle oplysninger bilateralt eller multilateralt, navnlig for hver gang, et køretøj registreres, at kontrollere, om køretøjet opfylder formaliteterne efter omstændighederne i den medlemsstat, hvor det tidligere var registreret […].«

2 – EFT 1999, L 138, s. 57.

2. Rammedirektivet

9. Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer[3] (herefter »rammedirektivet«) fastsætter:

»Dette direktiv fastlægger en harmoniseret ramme med de administrative bestemmelser og generelle tekniske krav i forbindelse med godkendelse af alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde, samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, med henblik på at lette registreringen, salget og ibrugtagningen af køretøjerne inden for Fællesskabet.

[…]

Særlige tekniske krav til køretøjers fremstilling og funktion fastlægges i medfør af dette direktiv i retsakter, som bilag IV indeholder en udtømmende liste over.«

10. Artikel 2 i rammedirektivet fastsætter:

»1. Dette direktiv gælder for typegodkendelse af køretøjer, som er konstrueret og fremstillet i et eller flere trin til brug på vej, og af systemer, komponenter og separate tekniske enheder konstrueret og fremstillet til sådanne køretøjer.

Det gælder også for individuelle godkendelser af sådanne køretøjer.

[…]«

11. Af rammedirektivets artikel 3 fremgår det:

»I dette direktiv og i de i bilag IV opførte retsakter forstås, medmindre andet er bestemt heri, ved:

[…]

11) »motorkøretøj«: ethvert færdigopbygget, trinvis færdigopbygget eller delvis opbygget selvkørende motordrevet køretøj med mindst fire hjul og med en konstruktivt bestemt største hastighed på over 25 km/h.«

12. Rammedirektivets artikel 4, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne registrerer eller tillader kun salg eller ibrugtagning af køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder, der opfylder kravene i dette direktiv.

De må ikke forbyde, begrænse eller hindre registrering, salg, ibrugtagning af eller kørsel på vej med køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, som er omfattet af dette direktiv, hvis de opfylder kravene i direktivet.«

3 – EUT 2007, L 263, s. 1. Dette direktiv er ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/858 af 30.5.2018 om godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer, om ændring af forordning (EF) nr. 715/2007 og (EF) nr. 595/2009 og om ophævelse af direktiv 2007/46/EF (EUT 2018, L 151, s. 1).

13. Rammedirektivets artikel 24 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne kan undtage et bestemt køretøj, uanset om det er unikt eller ej, fra opfyldelsen af en eller flere bestemmelser i dette direktiv eller af en eller flere af de retsakter, der er opført i bilag IV eller bilag XI, forudsat at de pålægger alternative krav.

Der kan kun fritages for de bestemmelser, der er nævnt i afsnit 1, hvis en medlemsstat har rimelige grunde til at gøre det.

[…]

6. Gyldigheden af en individuel godkendelse skal begrænses til den medlemsstat, der har udstedt den.

Hvis en ansøger ønsker at sælge, registrere eller ibrugtage et køretøj med en individuel godkendelse i en anden medlemsstat, skal den medlemsstat, der har udstedt godkendelsen, på anmodning sende ansøgeren en redegørelse for de tekniske bestemmelser, som køretøjet er godkendt på grundlag af.

For så vidt angår et køretøj, som en medlemsstat har udstedt en individuel godkendelse for efter bestemmelserne i denne artikel, skal en anden medlemsstat tillade, at køretøjet sælges, registreres eller ibrugtages, medmindre den har rimelige grunde til at mene, at de tekniske bestemmelser, som køretøjet er godkendt på grundlag af, ikke svarer til dens egne bestemmelser.«

14. Rammedirektivets artikel 48 bestemmer, at direktivets bestemmelser skal gennemføres i national ret inden den 29. april 2009. Artikel 49 i det samme direktiv ophæver direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil [4] med virkning fra den samme dato og fastsætter, at henvisninger til det ophævede direktiv gælder som henvisninger til rammedirektivet.

3. Direktiv 2009/40

15. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/40/EF af 6. maj 2009 om teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil fastsætter en forpligtelse til at underkaste køretøjer periodiske tekniske kontroller [5].

16. Artikel 5 i direktiv 2009/40 foreskriver:

»Uanset bestemmelserne i bilag I og II kan medlemsstaterne:

a) fremskynde datoen for den første obligatoriske tekniske kontrol samt eventuelt kræve, at køretøjet underkastes en kontrol forud for dets registrering […]«

B. Nederlandsk ret

17. Artikel 25b, stk. 1, i Kentekenreglement (registreringsbekendtgørelse) af 6. oktober 1994 [6] fastsætter, at det ved registrering i Nederlandene er nødvendigt at fremlægge registreringsattesten, som tidligere er opnået i en anden medlemsstat.

4 – EFT, den danske specialudgave, 1970 I, s. 82.

5 – EUT 2009, L 141, s. 12. Dette direktiv er ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/45/EU af 3.4.2014 om periodisk teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil og om ophævelse af direktiv 2009/40/EF (EUT 2014, L 127, s. 51). Artikel 5 i direktiv 2014/45 erstatter i det væsentlige artikel 5 i direktiv 2009/40.

6 – Stb. 1994, nr. 760.

II. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

18. Den foreliggende sag er opstået i forbindelse med en tvist vedrørende registreringen af to motorkøretøjer i Nederlandene.

19. Bilerne, en Bentley med køretøjsidentifikationsnummer (herefter »VIN«) B28J0 og en Alvis med VIN 14827, blev produceret i Det Forenede Kongerige i henholdsvis 1950 og i 1938. Producenterne udarbejdede ledsagende dokumentation, som fastlægger de tekniske data.

20. Før etableringen af en central engelsk registreringsmyndighed i 1971 blev de omhandlede biler registreret i lokale registre, som udstedte traditionelle logbøger som bevis for registrering. Disse logbøger og erklæringer fra bilejerforeninger dannede grundlag for registrering af Bentleyen i 1988 og af Alvisen i 2011 i det centrale register hos den engelske registreringsmyndighed. Den engelske myndighed kan ikke bekræfte, hvordan de to køretøjer så ud på det tidspunkt, idet myndigheden overførte de lokale registreringer til det centrale register uden at inspicere køretøjerne.

21. Mellem 2009 og 2013 fik begge biler foretaget ændringer, som indebar en afkortning af akselafstanden og udskiftning af motor og karosseri. Efter disse ændringer udstedte henholdsvis den belgiske og den engelske registreringsmyndighed registreringsattester i 2013. Disse attester henviste til de tekniske data anført i dokumentationen udstedt af de originale producenter.

22. X og Y indgav anmodning om registrering af Bentleyen den 14. januar 2014 hos det nationale nederlandske køretøjsregister. En politiundersøgelse påviste de foretagne ændringer af den originale model, herunder forskellen i motorkapacitet. Ved afgørelse af 10. februar 2014 afviste Directie van de Dienst Wegverkeer (direktoratet for motorkøretøjer, herefter »RDW«) anmodningen. Den 4. juni 2014 indgav X og Y på ny en anmodning om registrering på grundlag af en anden belgisk registreringsattest udstedt af den belgiske registreringsmyndighed den 19. maj 2014. Denne anden registreringsattest indeholdt oplysninger om den nye motorkapacitet. Ved brev af 18. juli 2014 meddelte RDW i forlængelse af den anden anmodning af 4. juni 2014, at der var rettet henvendelse til den belgiske registreringsmyndighed om køretøjet. Sidstnævnte svarede, at registreringsattesten var udstedt for det originale køretøj. Ved afgørelse af 27. august 2014 afviste RDW den anden anmodning om registrering af 4. juni 2014.

23. Z indgav anmodning til RDW om registrering af Alvisen den 10. juni 2014. Politiets inspektionsrapport vedrørende bilen viste, at der var foretaget ændringer af bilen, hvilket fik RDW til at anmode den engelske registreringsmyndighed om en redegørelse. Sidstnævnte anførte, at den havde registreret køretøjet »i god tro« på grundlag af data fra den medfølgende dokumentation udfærdiget af producenten og ud fra fotos og oplysninger fra en bilejerforening. RDW spurgte endvidere til de data for køretøjet, som havde dannet grundlag for udstedelsen af den engelske registreringsattest. Den engelske registreringsmyndighed kunne ikke besvare disse spørgsmål, da myndigheden ikke havde undersøgt køretøjet. Ved afgørelse af 29. september 2014 afviste RDW anmodningen om registrering.

24. I begge sager afviste RDW anmodningerne om registrering af følgende grunde. Det er først og fremmest RDW's opfattelse, at køretøjerne ikke er »køretøjer« i direktivet om registreringsdokumenters forstand, da de ikke opfylder de tekniske krav fastsat i rammedirektivet. I tilfælde af, at køretøjerne falder ind under direktivet om registreringsdokumenters anvendelsesområde, er det RDW's opfattelse, at registreringsattesterne ikke er harmoniserede dokumenter og derfor ikke behøver at blive gensidigt anerkendt i henhold til dette direktiv. Såfremt registreringsattesterne er omfattet af dette direktiv, finder RDW, at køretøjerne ikke kan identificeres ved hjælp af disse attester på grund af dokumenternes unøjagtigheder. Endelig er det ifølge RDW umuligt, at køretøjerne i deres nuværende stand opnåede godkendelse af deres tekniske karakteristika, og det er uklart, hvorvidt køretøjerne blev individuelt godkendt efter ændringerne.

25. Afgørelserne om afvisning af registrering blev påklaget ved to retter. Ifølge disse retter finder direktivet om registreringsdokumenter anvendelse, køretøjerne skal identificeres på grundlag af registreringsattesterne, og disse attester er harmoniserede med henblik på nævnte direktiv. På den ene side fastslog Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) ved dom af 25. juni 2015 som følge heraf, at RDW skulle udstede en registreringsattest for Bentleyen. På den anden side pålagde Rechtbank Gelderland (retten i første instans i Gelderland, Nederlandene) RDW ved dom af 23. juni 2015 at foretage en fornyet vurdering af anmodningen om registrering af Alvisen.

26. RDW har iværksat appel til prøvelse af disse to domme ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), som har besluttet at forene sagerne. Idet Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er i tvivl om den korrekte fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder [direktivet om registreringsdokumenter] anvendelse på motorkøretøjer, som fandtes allerede før den 29. april 2009, som er det tidspunkt, fra hvilket medlemsstaterne skal anvende de love og administrative bestemmelser, der tjener til gennemførelse af [rammedirektivet]?

2) Er et motorkøretøj, som på den ene side er sammenbygget af væsentlige komponenter, der er fremstillet før påbegyndelsen af anvendelsen af [rammedirektivet], og på den anden side af væsentlige komponenter, som først er tilføjet efter påbegyndelsen af anvendelsen af dette direktiv, et motorkøretøj, som fandtes før påbegyndelsen af anvendelsen af direktivet, eller er et sådant motorkøretøj først fremstillet efter påbegyndelsen af anvendelsen af direktivet?

3) Henset til artikel 3, stk. 2, i [direktivet om registreringsdokumenter] gælder registreringskravet som omhandlet i samme direktivs artikel 4 da ubegrænset, når der i registreringsattesten for visse fællesskabskoder (som det ifølge direktivets bilag er obligatorisk at udfylde) ikke er anført oplysninger, såfremt disse oplysninger er lette at finde?

4) Er det i henhold til artikel 4 i [direktivet om registreringsdokumenter] tilladt at anerkende en registreringsattest fra en anden medlemsstat, men alligevel underkaste køretøjet en teknisk kontrol som omhandlet i artikel 24, stk. 6, i [rammedirektivet] og, såfremt køretøjet ikke opfylder medlemsstatens tekniske forskrifter, at lade dette have som konsekvens, at udstedelsen af registreringsattesten nægtes?«

27. Der er indgivet skriftlige indlæg til Domstolen af RDW, X og Y, Z, den italienske, den nederlandske og den norske regering samt af Europa-Kommissionen. RDW, X og Y, Z, den nederlandske regering og Europa-Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 7. juni 2018.

III. Bedømmelse

28. I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at afklare, i hvilket omfang medlemsstaterne EU-retligt er forpligtet til gensidigt at anerkende registreringsattester for køretøjer, som ikke er i overensstemmelse med en EU-godkendt type. Inden jeg tager fat på de forelagte spørgsmål, vil jeg imidlertid kort redegøre for målene med og principperne for de afledte EU-retsakter inden for køretøjsregistrering.

A. Indledende bemærkninger

29. Et køretøj skal opfylde tre forskellige betingelser inden ibrugtagning: køretøjets tekniske karakteristika skal godkendes, køretøjet skal registreres, og køretøjet skal være i køredygtig stand. Disse betingelser har til formål at sikre et højt niveau af færdselssikkerhed.

30. Forinden vedtagelsen af EU-foranstaltninger på området varierede de tekniske krav vedrørende godkendelse, de nationale procedurer for registrering og teknisk kontrol samt de nationale dokumenter udstedt med henblik på at kontrollere opfyldelsen af disse krav væsentligt fra en medlemsstat til en anden[7]. Dette havde en negativ indvirkning på den frie bevægelse af køretøjer og deres ejere. For at lette den frie bevægelse af disse varer, som efter selve deres art er mobile, besluttede Den Europæiske Union at vedtage afledt lovgivning på området.

31. For det første sikrer godkendelsen af tekniske karakteristika, at køretøjerne opfylder sikkerheds- og miljømæssige minimumskrav inden deres første ibrugtagen. Idet de fleste køretøjer er i overensstemmelse med en køretøjstype, sker godkendelsen typisk ved typegodkendelse.

32. Rammedirektivet fastsætter en ensartet typegodkendelsesprocedure for nye køretøjer (herefter »EU-typegodkendelse«). For at opnå godkendelse skal køretøjstyperne overholde tekniske krav vedrørende deres konstruktion. Disse minimumskrav er fastsat i retsakterne opført i direktivets bilag IV og er fuldt ud harmoniserede.

33. Det følger af andet afsnit af rammedirektivets artikel 4, stk. 3, at medlemsstaterne ikke må forbyde, begrænse eller hindre registrering af køretøjer af grunde, der vedrører aspekter af fremstillingen af dem og deres funktioner, hvis de på tidspunktet for den første registrering opfylder kravene i dette direktiv.

34. Rammedirektivets artikel 24 fastsætter undtagelsesvist, at et individuelt køretøj kan opnå godkendelse af dets tekniske karakteristika, selv om det ikke opfylder de harmoniserede krav (herefter »individuel godkendelse«). Denne godkendelse gives på grundlag af alternative krav, som i det omfang, det er praktisk muligt, skal svare til det niveau, der gælder efter de harmoniserede krav. Gyldigheden af en sådan godkendelse er begrænset til den medlemsstat, der har udstedt den, jf. rammedirektivets artikel 24, stk. 6.

35. For det andet indebærer registreringen af motorkøretøjer en medlemsstats administrative tilladelse til ibrugtagning af et køretøj i vejtrafikken, hvilket omfatter identificering af køretøjet og tildeling af et registreringsnummer i overensstemmelse med artikel 2, litra b), i direktivet om registreringsdokumenter. Det sidstnævnte direktiv harmoniserer formen og indholdet af registreringsattesterne. I henhold til artikel 4 skal den harmoniserede registreringsattest anerkendes af de andre medlemsstater med henblik på identificering af et køretøj, der færdes i international trafik, eller med henblik på en ny registrering af køretøjet i en anden medlemsstat.

36. For det tredje har teknisk kontrol til formål at sikre, at køretøjet gennem hele sin levetid er i god stand, så det ikke er til fare for menneskers sundhed og liv. Derfor skal køretøjer underlægges periodisk teknisk kontrol.

37. For at lette den frie bevægelse af køretøjer, som tidligere er registreret i en medlemsstat, fastsætter artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/40 en forpligtelse til at anerkende beviset, der i en anden medlemsstat udstedes for, at et motordrevet køretøj dér er blevet godkendt ved en teknisk kontrol, som mindst svarer til de harmoniserede standarder.

38. Langt hovedparten af køretøjerne, som er i brug på de europæiske veje, er i overensstemmelse med en EU-godkendt type. Når disse køretøjer overføres til en anden medlemsstat, skal sidstnævnte anerkende registreringsattesten i henhold til artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter. I tillæg skal ethvert bevis for godkendelse ved teknisk kontrol anerkendes i henhold til artikel 3, stk. 2, i direktiv 2009/40. Endelig kan medlemsstaten ikke begrænse registreringen af køretøjet af grunde, der vedrører dets fremstilling eller funktion, så længe køretøjet ved første registrering er i overensstemmelse med en EU-godkendt type, jf. rammedirektivets artikel 4, stk. 3, andet afsnit.

7 – Dette følger udtrykkeligt af betragtningerne til direktivet om registreringsdokumenter, rammedirektivet og direktiv 2009/40 samt de forudgående retsakter.

39. Den foreliggende sag afviger imidlertid fra denne typiske situation på tre punkter. For det første er de pågældende køretøjer taget i brug længe før, der eksisterede nogen harmonisering af tekniske krav inden for EU. Som følge heraf var de aldrig i overensstemmelse med en EU-godkendt type. For det andet er køretøjerne ændret i betydeligt omfang, men disse ændringer er ikke alle registreret i de seneste harmoniserede registreringsattester. For det tredje er registreringsattesterne mangelfulde.

40. RDW er, støttet af den nederlandske regering, af den opfattelse, at registreringsattester under disse omstændigheder ikke kan anses for at være harmoniserede registreringsattester og ikke behøver at blive gensidigt anerkendt. Hvis registreringsattesterne anses for at være harmoniserede dokumenter, har RDW gjort gældende, at køretøjerne ikke kan identificeres på grundlag af disse dokumenter, eller subsidiært, at køretøjets tekniske karakteristika ikke er blevet godkendt, og at registreringen kan afvises på grundlag heraf.

41. Såvel Kommissionen som X, Y og Z er på den anden side af den opfattelse, at forpligtelsen til at anerkende registreringsattester indebærer, at RDW ikke kan genvurdere den udstedende myndigheds undersøgelse af registreringsprocessens underliggende krav.

42. For at afgøre tvisten har den forelæggende ret stillet fire præjudicielle spørgsmål til Domstolen. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvordan de materielle regler om registrering af køretøjer og godkendelse af tekniske karakteristika skal fortolkes med hensyn til hovedsagens specifikke faktiske omstændigheder.

B. Om det første forelagte spørgsmål

43. Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om direktivet om registreringsdokumenter finder anvendelse på registreringsattester, som er i overensstemmelse med den i dette direktiv fastsatte model for attesten, men som er udstedt for køretøjer, der fandtes inden rammedirektivets gennemførelsesfrist den 29. april 2009.

44. Den forelæggende ret stiller dette spørgsmål i lyset af RDW's restriktive læsning af definitionerne af »køretøj« som omhandlet i direktivet om registreringsdokumenter på den ene side og rammedirektivet på den anden.

45. Artikel 2, litra a), i direktivet om registreringsdokumenter definerer »køretøj«, som »køretøjer som defineret i artikel 2 i Rådets direktiv 70/156«. Det sidstnævnte direktiv er ophævet og erstattet af rammedirektivet.

46. Det følger af rammedirektivets artikel 49, at henvisninger til direktiv 70/156 skal læses som henvisninger til rammedirektivet. Derfor skal henvisningen i direktivet om registreringsdokumenter til definitionen i direktiv 70/156 læses som en henvisning til rammedirektivets artikel 3.

47. Mere specifikt definerer rammedirektivets artikel 3, nr. 11), »motorkøretøj«, som »ethvert færdigopbygget, trinvis færdigopbygget eller delvis opbygget selvkørende motordrevet køretøj med mindst fire hjul og med en konstruktivt bestemt største hastighed på over 25 km/h«.

48. Begreberne »delvis opbygget«, »færdigopbygget« eller »trinvis færdigopbygget« køretøj er for deres vedkommende defineret i henholdsvis rammedirektivets artikel 3, nr. 19), 20) og 21). Disse definitioner henviser til de færdiggørelsestrin, som et køretøj skal gennem eller mangler at gå gennem for at opfylde direktivets tekniske krav.

49. Efter RDW's opfattelse indebærer dette, at alene køretøjer, som opfylder de tekniske krav, eller som kan opfylde dem efter at have været gennem yderligere trin i opbygningen, er »køretøjer« i henhold til direktivet om registreringsdokumenter. Ifølge en sådan fortolkning er registreringsdokumenter udstedt for køretøjer, som ikke er i overensstemmelse med en EU-godkendt type, ikke udstedt for »køretøjer« som omhandlet i direktivet om registreringsdokumenter.

50. Den forelæggende ret tager udgangspunkt i, at et køretøj, hvis første registrering ligger forud for rammedirektivet, ikke kan opfylde de tekniske krav. På dette grundlag spørger retten, om alle registreringsdokumenter udstedt for køretøjer, som blev registreret første gang inden rammedirektivets gennemførelsesfrist, også automatisk undtages fra anvendelsesområdet for direktivet om registreringsdokumenter, og at de som følge heraf ikke behøver at blive anerkendt.

51. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at minde om, at artikel 3, stk. 2, i direktivet om registreringsdokumenter udtrykkeligt fastsætter, at harmoniserede registreringsattester kan udstedes for køretøjer, som blev registreret inden gennemførelsen af dette direktiv.

52. Som sjette betragtning påpeger, har direktivet om registreringsdokumenter endvidere til formål at lette ibrugtagningen af køretøjer, som tidligere har været registreret i en anden medlemsstat. Det ville stride mod dette formål at undtage harmoniserede registreringsattester fra dette direktivets anvendelsesområde, blot fordi de er udstedt for køretøjer, der blev registreret første gang inden ikrafttrædelsen af rammedirektivet eller retsakten forud herfor.

53. Det skal også fremhæves, at henvisningen i rammedirektivets artikel 3, nr. 11), til »delvis opbygget«, »færdigopbygget« eller »trinvis færdigopbygget« køretøj skal læses i lyset af dets formål, som er omtalt i direktivets artikel 1, hvorefter alle nye køretøjer skal opfylde de tekniske krav, som var gældende på tidspunktet for deres første registrering.

54. Denne konstatering kan ikke anvendes i forhold til definitionen af køretøj i direktivet om registreringsdokumenter, som har til formål at lette den frie bevægelse af køretøjer, som tidligere er registreret. Derfor er henvisningen til »delvis opbygget«, »færdigopbygget« eller »trinvis færdigopbygget« køretøj i definitionen af »køretøj« i rammedirektivets artikel 3, nr. 11), ikke relevant for fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktivet om registreringsdokumenter.

55. På grundlag af det ovennævnte skal det første forelagte spørgsmål derfor besvares med, at direktivet om registreringsdokumenter finder anvendelse på registreringsattester, som er i overensstemmelse med den i dette direktiv fastsatte model for attesten og udstedt for køretøjer, som blev registreret første gang inden fristen for rammedirektivets gennemførelse.

C. Om det andet forelagte spørgsmål

56. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om et motorkøretøj, der på den ene side er sammenbygget af væsentlige komponenter, der er fremstillet inden fristen for rammedirektivets gennemførelse, og på den anden side af væsentlige komponenter, som først er tilføjet efter fristen for dette direktivs gennemførelse, er et motorkøretøj, som fandtes inden fristen for gennemførelsen af dette direktiv.

57. I lyset af mit forslag til besvarelse af det første forelagte spørgsmål er køretøjets alder irrelevant for fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktivet om registreringsdokumenter. Derfor er der ikke behov for at besvare det andet forelagte spørgsmål.

D. Om det tredje forelagte spørgsmål

58. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om registreringsattester i kraft af artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter skal anerkendes gensidigt, uden at der foretages en skønsmæssig vurdering fra den modtagende medlemsstats side, når attester er ufuldstændige, men hvor de manglende oplysninger nemt kunne have været fundet ved kontrol.

59. Efter min mening skal dette spørgsmål besvares bekræftende.

60. Det følger af artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter, at en registreringsattest, som er udstedt af en anden medlemsstat, skal »anerkende[s]«. Denne bestemmelses ordlyd lader derfor ikke til at indrømme den modtagende medlemsstats myndigheder nogen skønsmargen [8].

61. En sådan fortolkning er i overensstemmelse med det hovedformål, der forfølges med direktivet om registreringsdokumenter, nemlig at styrke det indre markeds funktion ved at øge den frie bevægelighed for køretøjer i Den Europæiske Union [9]. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at registreringsattestens primære funktion er at identificere et specifikt køretøj [10] for at muliggøre, at dette køretøj bevæger sig frit i og lettere kan eksporteres til andre medlemsstater end den, det er registreret i [11].

62. Registreringsattestens primære funktion bekræftes af definitionerne fastsat i artikel 2 i direktivet om registreringsdokumenter. Denne bestemmelse definerer »registreringsattest« som »det dokument, der attesterer, at køretøjet er registreret i en medlemsstat«. Begrebet »registrering« defineres til gengæld som »en administrativ tilladelse til ibrugtagning af et køretøj, som omfatter identificering af køretøjet og tildeling af et løbenummer, kaldet registreringsnummeret«.

63. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at med henblik på en ny registrering kan de tekniske karakteristika for brugte køretøjer, der tidligere har været registreret i andre medlemsstater, fastlægges på grundlag af allerede foreliggende registreringsdokumenter. Medlemsstater kan således ikke begrunde et systematisk krav om at fremvise en overensstemmelsesattest i nødvendigheden af at kontrollere de tekniske karakteristika for køretøjer, som har en registreringsattest. Et sådant krav ville svare til at tømme det fastsatte princip om anerkendelse af registreringsattester udstedt af andre medlemsstater for ethvert indhold [12].

64. Domstolen har på den anden side fundet, at når der anmodes om en ny registrering af et brugt køretøj, så er et krav om at fremvise køretøjet til en inspektion, som har til formål at kontrollere, om køretøjet faktisk befinder sig i medlemsstaten, og om det er i overensstemmelse med oplysningerne i registreringsattesten, som er udstedt af en anden medlemsstat, foreneligt med EU-retten [13].

65. Det er min opfattelse, at det følger af denne retspraksis, at på den ene side er simple administrative formaliteter, som alene har til formål at sikre den korrekte identificering af et køretøj ved en ny registrering, tilladt. På den anden side er mere vidtgående registreringskrav, som underminerer princippet om gensidig anerkendelse, jf. artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter, uforenelige med EU-retten.

8 – Dom af 6.9.2012, Kommissionen mod Belgien (C-150/11, EU:C:2012:539, præmis 73).

9 – Jf. især første til fjerde, sjette og ottende betragtning til direktivet om registreringsdokumenter.

10 – Anden betragtning til direktivet om registreringsdokumenter lyder som følger: »[A]lle medlemsstaterne kræver, at føreren af et køretøj, der er registreret i en anden medlemsstat, skal være indehaver af den *tilhørende* registreringsattest for at kunne få tilladelse til at køre på deres område« (min fremhævelse).

11 – Jf. især tredje, fjerde og sjette betragtning til direktivet om registreringsdokumenter.

12 – Dom af 6.9.2012, Kommissionen mod Belgien (C-150/11, EU:C:2012:539, præmis 75-77).

13 – Dom af 20.9.2007, Kommissionen mod Nederlandene (C-297/05, EU:C:2007:531, præmis 57-63).

66. Følgelig medfører den blotte omstændighed, at visse data mangler i en registreringsattest, som er udstedt af en anden medlemsstat, ikke, at myndighederne i den modtagende medlemsstat kan afvise at anerkende en sådan attest. Særligt skal dette princip anvendes, når oplysningerne nemt kan findes ved en simpel inspektion af køretøjet [14].

67. Det skal i denne forbindelse påpeges, at artikel 3, stk. 2, i direktivet om registreringsdokumenter tillader medlemsstaterne at nøjes med at anføre de data, der er til rådighed, i en ny registreringsattest for et køretøj, der første gang er registreret inden gennemførelsen af dette direktiv. Det forhold, at medlemsstaternes myndigheder benytter undtagelsen fastsat i artikel 3, stk. 2, i direktivet om registreringsdokumenter, betyder ikke, at disse attester ikke længere skal anerkendes.

68. Herudover er medlemsstaternes myndigheder i henhold til artikel 9 i direktivet om registreringsdokumenter forpligtet til at bistå hinanden på dette område. De kan i denne forbindelse udveksle oplysninger bilateralt eller multilateralt navnlig for at kontrollere køretøjets retlige status i den medlemsstat, hvor det tidligere var registreret [15].

69. En medlemsstats myndigheder fritages derfor ikke automatisk fra deres forpligtelse til i medfør af artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter at anerkende en registreringsattest, alene fordi dette dokument indeholder urigtige oplysninger, eller fordi bestemte oplysninger mangler.

70. Dog er dette formentligt ikke tilfældet, hvis de urigtige eller manglende oplysninger har betydning for identificeringen af køretøjet.

71. Der kan f.eks. være tilfælde, hvor de manglende eller urigtige oplysninger i en registreringsattest kan give anledning til begrundet mistanke om svigagtig adfærd hos køretøjets ejer. Herom anfører niende betragtning til direktivet om registreringsdokumenter udtrykkeligt, at direktivet har til formål at lette den »kontrol, der især tager sigte på at bekæmpe svig og ulovlig handel med stjålne køretøjer«. I disse specifikke og ekstraordinære tilfælde kan en mere dybdegående undersøgelse af køretøjets retlige status være begrundet, inden køretøjet registreres. I denne sammenhæng kan myndighederne i den modtagende medlemsstat, som nævnt ovenfor, også anmode den medlemsstats myndigheder, som har udstedt attesten, om oplysninger. Hvis den modtagende medlemsstats myndigheder indhenter utvetydigt bevis for, at personen, som anmoder om registrering, har opnået registreringsattesten i den udstedende medlemsstat på svigagtig eller ulovlig vis (såsom ved forfalskning, bestikkelse eller vildledende oplysninger), eller at den omhandlede registreringsattest af enhver anden grund er ugyldig i henhold til den udstedende medlemsstats lovgivning, er den modtagende medlemsstat berettiget til at afvise registrering.

72. I mangel af et sådant bevis skal den modtagende medlemsstats myndigheder på behørig vis anerkende denne attest og således foretage en ny registrering af køretøjet.

73. For fuldstændighedens skyld vil jeg også bemærke, at denne konklusion ikke indebærer, at medlemsstaterne ikke har mulighed for at sikre færdselssikkerheden. Hvis myndighederne under inspektionen af et køretøj opdager uregelmæssigheder, som giver anledning til mistanke om, at sikkerheds- og miljørelaterede systemer og komponenter er ændret eller modificeret, eller mere generelt at trafiksikkerheden påvirkes i alvorlig grad, er myndighederne berettiget til at fremrykke datoen for den første obligatoriske tekniske kontrol af køretøjet, selv om køretøjet har undergået en teknisk kontrol ved en medlemsstats tidligere registrering [16].

14 – Som nævnt i punkt 64 ovenfor, har Domstolen allerede fundet, at en sådan inspektion er tilladt.

15 – Jeg bemærker, at det eksisterende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forenklede regler for overførsel i det indre marked af motorkøretøjer, der er indregistreret i en anden medlemsstat, har til hensigt at fremme den gensidige bistand ved at give den modtagende medlemsstat adgang til data i de udstedende medlemsstaters køretøjsregistre (COM(2012) 164 final, artikel 7).

16 – Artikel 5 i direktiv 2014/45.

74. Hvis et køretøj efter registrering undergår ændringer, som kan have indvirkning på dets konstruktion, kan medlemsstaten endvidere kræve, at det underkastes prøvninger i henhold til relevant national lovgivning, forudsat at ingen relevante sekundære EU-retlige bestemmelser tilsidesættes [17], og at princippet om frie varebevægelser behørigt iagttages [18]. I den foreliggende sag er det imidlertid ubestridt mellem parterne, at ændringerne blev foretaget inden udstedelsen af de seneste registreringsattester.

75. I lyset af det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at i henhold til artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter kan medlemsstaterne ikke afvise at anerkende registreringsattester, alene fordi visse data mangler i attesterne, forudsat at udeladelserne ikke har betydning for identificeringen af køretøjet.

E. Om det fjerde forelagte spørgsmål

76. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det i henhold til artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter er tilladt at anerkende en registreringsattest fra en anden medlemsstat, men ikke desto mindre underkaste køretøjet en teknisk kontrol som omhandlet i rammedirektivets artikel 24, stk. 6, og, såfremt køretøjet ikke opfylder medlemsstatens tekniske forskrifter, at nægte at udstede en registreringsattest.

77. Med andre ord anmoder den forelæggende ret Domstolen om at afklare forholdet mellem en medlemsstats forpligtelse til i henhold til artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter at anerkende registreringsattester udstedt af andre medlemsstater og dens i tredje afsnit af rammedirektivets artikel 24, stk. 6, fastsatte mulighed for at forhindre et køretøj i at blive registreret på dets område, når den har rimelige grunde til at mene, at de tekniske bestemmelser, som køretøjet er godkendt på grundlag af, ikke svarer til den modtagende medlemsstats egne bestemmelser.

78. Dette spørgsmål forekommer mig at være baseret på to urigtige antagelser.

79. For det første lader den forelæggende ret til at være af den opfattelse, at en registreringsattest udstedt af en anden medlemsstat formelt kan anerkendes, mens en ny registrering ikke desto mindre kan afvises.

80. Efter min opfattelse er denne fortolkning af de relevante bestemmelser i direktivet om registreringsdokumenter ukorrekt. Navnlig bestemmer artikel 4 deri klart, at »[medlemsstaterne anerkender] registreringsattester, der er udstedt af de øvrige medlemsstater, med henblik på identificering af et køretøj, der færdes i international trafik, eller med henblik på en ny registrering af køretøjet i en anden medlemsstat«. Dette betyder, at forpligtelsen til gensidig anerkendelse i princippet omfatter en pligt til at lade køretøjet bevæge sig frit og/eller at blive registreret. En anden fortolkning vil ikke alene være i modstrid med ordlyden af artikel 4, men også gøre den virkningsløs.

81. For det andet synes der at være en misforståelse vedrørende rammedirektivets anvendelsesområde. Ifølge dette direktivs artikel 1 finder direktivet (med hensyn til, hvad der er relevant her) alene anvendelse for »godkendelse af alle nye køretøjer, der er omfattet af dets anvendelsesområde«.

17 – Hvis køretøjet til trods for ændringerne stadig er i overensstemmelse med en godkendt type, kan medlemsstaten ikke i henhold til andet afsnit af rammedirektivets artikel 4, stk. 3, gøre indsigelse mod dets registrering. Hvis ændringerne gør brug af systemer, komponenter eller separate tekniske enheder, som har opnået EU-typegodkendelse, skal denne godkendelse anerkendes i henhold til rammedirektivets artikel 10, sammenholdt med dets artikel 4, stk. 3, andet afsnit. I disse tilfælde er inspektioner og teknisk kontrol i princippet udelukket.

18 – Jf. i denne forbindelse dom af 11.6.1987, Gofette og Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, præmis 7-10), af 20.9.2007, Kommissionen mod Nederlandene (C-297/05, EU:C:2007:531, præmis 73-76, af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 57-59), af 6.9.2012, Kommissionen mod Belgien (C-150/11, EU:C:2012:539, præmis 52-54), af 20.3.2014, Kommissionen mod Polen (C-639/11, EU:C:2014:173, præmis 52, 53 og 55), og af 20.3.2014, Kommissionen mod Litauen (C-61/12, EU:C:2014:172, præmis 57, 58 og 60).

82. Imidlertid kan de i hovedsagen omhandlede køretøjer ikke betragtes som »nye køretøjer« i rammedirektivets forstand. Det er i denne forbindelse ikke nødvendigt at overveje spørgsmålet om, hvorvidt køretøjer kan blive »nye« ved ændring. Faktisk er det som nævnt ovenfor ubestridt mellem parterne, at de seneste registreringsattester for de to køretøjer blev udstedt, efter at de sidste ændringer blev foretaget af disse køretøjer. Rammedirektivets artikel 24, stk. 6, finder derfor ikke anvendelse på de omhandlede køretøjer.

83. Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 4 i direktivet om registreringsdokumenter forhindrer en medlemsstat, der anmodes om at anerkende en registreringsattest udstedt af en anden medlemsstat med hensyn til et køretøj, som falder uden for rammedirektivets anvendelsesområde, i at underkaste køretøjet en teknisk kontrol som omhandlet i det sidstnævnte direktivs artikel 24, stk. 6.

IV. Forslag til afgørelse

84. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) som følger:

»– Rådets direktiv 1999/37/EF af 29. april 1999 om registreringsdokumenter for motorkøretøjer finder anvendelse på registreringsattester, som er i overensstemmelse med den i dette direktiv fastsatte model for attesten og udstedt til køretøjer, der fandtes inden fristen for gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer.

— Artikel 4 i direktiv 1999/37 skal, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, i dette direktiv, fortolkes således, at medlemsstater ikke kan afvise at anerkende registreringsattester, alene fordi data, som angives med visse koder, ikke er udfyldt, når disse data med lethed kunne have været fundet, forudsat at udeladelserne ikke har betydning for identificeringen af køretøjet.

— Artikel 4 i direktiv 1999/37 forhindrer en medlemsstat, som anmodes om at anerkende en registreringsattest udstedt af en anden medlemsstat med hensyn til et køretøj, som falder uden for anvendelsesområdet af direktiv 2007/46, i at underkaste køretøjet en teknisk kontrol som omhandlet i det sidstnævnte direktivs artikel 24, stk. 6.«