FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 20. februar 1997 *

1. De præjudicielle spørgsmål, som Länsrätten i Stockholms län har forelagt Domstolen, drejer sig om fortolkningen af Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil [1] og af traktatens artikel 30 og 36.

Den nationale ret ønsker nærmere bestemt at få afklaret, om nationale bestemmelser, hvorefter det som betingelse for registrering af motorkøretøjer kræves, at der fremlægges en national attest, som viser, at de nationale udstødningsnormer er opfyldt, selv om køretøjerne er forsynet med en gyldig EF-typeattest, er forenelige med direktiv 70/156, og i bekræftende fald om bestemmelserne ikke desto mindre udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion.

De relevante fællesskabsbestemmelser og nationale bestemmelser

2. Med henblik på at lette forståelsen af de forelagte spørgsmåls rækkevidde, skal der indledningsvis redegøres for de relevante fællesskabsbestemmelser og nationale bestemmelser.

Fællesskabsbestemmelserne

3. Fællesskabsbestemmelserne om motordrevne køretøjer består af et rammedirektiv og ca. 45 såkaldte »særdirektiver«. Bestemmelserne i disse direktiver, hvorved der er sket en fuldstændig harmonisering af de tekniske og funktionelle regler på området, har gjort det muligt at indføre en EF-typegodkendelsesordning for køretøjer af type M1 [2]. Det i nærværende sag omhandlede køretøj falder ind under denne kategori. Ordningen, som de forskellige fabrikanter i perioden fra den 1. januar 1993 til den 31. december 1995 frit kunne vælge, om de ville anvende, blev obligatorisk fra den 1. januar 1996. Med virkning fra denne dato *skal* medlemsstaterne således anvende og overholde proceduren for EF-typegodkendelse.

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT 1970 I, s. 82.

2 — Dvs. køretøjer til personbefordring med højst otte siddepladser foruden førerens plads.

Rammedirektivet på området er netop direktiv 70/156, som ændret ved direktiv 92/53/EØF [3]. Direktivet fastlægger proceduren for EF-typegodkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil, som er opbygget i en eller flere etaper, og for typegodkendelse af systemer, komponenter og separate tekniske enheder, der er bestemt til sådanne køretøjer og påhængskøretøjer (artikel 1). Ansøgning om typegodkendelse af et køretøj, som kun skal indgives i en enkelt medlemsstat, indgives af fabrikanten til den godkendende myndighed og ledsages af de særlige fornødne dokumenter. Indtil typegodkendelsen udstedes eller nægtes, skal den til hvert særdirektiv hørende informationspakke være til rådighed for den godkendende myndighed (artikel 3, stk. 1). Myndighederne i den medlemsstat, hvor ansøgningen er indgivet, udfylder en typegodkendelsesattest, hvori det attesteres, at den pågældende køretøjstype svarer til specifikationerne i informationsmappen og opfylder de tekniske krav i særdirektiverne (artikel 4, stk. 1). EF-typegodkendelsen attesterer således, at den pågældende køretøjstype opfylder alle de tekniske krav i de enkelte særdirektiver.

Typeattesten udstedes i henhold til artikel 6, stk. 1, af fabrikanten for hver enkelt køretøj i serien og attesterer, at køretøjet er i overensstemmelse med den godkendte type. Endvidere bestemmer artikel 7, stk. 1, som er relevant for nærværende sag, følgende: »Medlemsstaterne må, for så vidt angår konstruktion og funktion, kun tillade registrering, salg og ibrugtagning af fabriksnye køretøjer, hvis de ledsages af en gyldig typeattest.« I artikel 7, stk. 3, hedder det: »En medlemsstat, der godtgør, at et køretøj, en komponent eller en separat teknisk enhed udgør en alvorlig fare for færdselssikkerheden, selv om det/den er ledsaget af en gyldig typeattest eller er behørigt mærket, kan i et tidsrum på højst seks måneder nægte registrering af sådanne køretøjer og forbyde salg og ibrugtagning af sådanne køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder på sit område. Den underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom, idet den begrunder sin beslutning. Bestrider den medlemsstat, der har udstedt den anfægtede typegodkendelse, den påberåbte fare for færdselssikkerheden, bestræber de involverede medlemsstater sig på at bilægge tvisten. Kommissionen holdes underrettet og foretager i givet fald konsultationer for at finde en løsning« [4].

Såfremt et køretøj ikke er i overensstemmelse med den type, der er godkendt, skal den medlemsstat, der har udstedt godkendelsen, træffe de foranstaltninger, den anser for mest hensigtsmæssige, og således om nødvendigt inddrage typegodkendelsen (artikel 11, stk. 2). Hvis de øvrige medlemsstater er i tvivl om, hvorvidt et køretøj er i overensstemmelse med den godkendte type, har de kun mulighed for at anmode den medlems-

3 — EFT L 225, s. 1.

4 — En lignende procedure er hjemlet i artikel 4, stk. 1, for så vidt angår udstedelsen af typegodkendelsen.

stat, der har udstedt typegodkendelsen, om at foretage en kontrol (artikel 11, stk. 3).

4. Af betydning for nærværende sag er også Rådets direktiv 70/220/EØF af 20. marts 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om foranstaltninger mod luftforurening forårsaget af udstødningsgas fra køretøjsmotorer med styret tænding [5]. Dette »særdirektiv« bestemmer bl. a., at »medlemsstaterne ... ikke [kan] nægte EØF-standardtypegodkendelse eller national godkendelse til et køretøj på grund af luftforurening af udstødningsgas fra motor med styret tænding«, når køretøjet opfylder visse bestemmelser (artikel 2). I samme direktiv, som ændret ved direktiv 41/441/EØF [6], bestemmes det endvidere, at »de dele af køretøjet, som vil kunne påvirke udstødnings- og fordampningsemissionerne, skal være udformet, konstrueret og samlet således, at køretøjet under normal brug og på trods af de vibrationer, som dets dele udsættes for, kan opfylde forskrifterne i dette direktiv. De tekniske forholdsregler, fabrikanten træffer, skal sikre, at udstødnings- og fordampningsemissionerne i henhold til dette direktiv begrænses effektivt i hele køretøjets normale levetid og under normal brug. For udstødningsemissioners vedkommende anses disse bestemmelser for at være overholdt, hvis forskrifterne i henholdsvis punkt 5.3.1.4 og 7.1.1.1 er opfyldt« (punkt 5.1.1 i bilag I).

De nationale bestemmelser

5. I henhold til § 12, stk. 1, nr. 9, i bilregisterkungörelsen (de svenske bestemmelser om registrering af køretøjer) er det en betingelse for registrering, at der fremlægges en national typeattest ud over EF-typeattesten. En sådan attest, som udstedes af den svenske importør, skal attestere, at den motorkategori, det pågældende køretøj tilhører, har opnået en godkendelse, som attesterer, at køretøjet opfylder de krav, der er fastsat i bilavgasförordningen (den svenske bekendtgørelse om bilers udstødning, herefter »BAF«). Ansøgningen om den nationale attest skal indgives af fabrikanten ved introduceringen af en ny model, og den gælder for en »motorkategori«, dvs. for en kategori af køretøjer med ensartede motorer (BAF, § 2). Fabrikanten vælger selv, hvilken motorkategori den nye bilmodel skal henføres til. De i BAF fastsatte krav anses for opfyldt, såfremt den motorkategori, det pågældende køretøj tilhører, har opnået en godkendelse fra en myndighed inden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (BAF, § 6, stk. 2).

5 — EFT 1970 I, s. 149.
6 — EFT L 242, s. 1.

Såfremt et køretøj er forsynet med en EF-typeattest, kræver de svenske regler således kun, at denne attest ændres til en national attest, for så vidt som der ikke er fastsat regler om yderligere kontrol med henblik på konkret at kontrollere, at det pågældende køretøj opfylder de svenske udstødningsnormer. Udstedelsen af den nationale attest er imidlertid betinget af, at der fremlægges en særlig dokumentation, der i vidt omfang svarer til den, fabrikanten allerede har fremlagt for at opnå EF-typegodkendelsen, og der skal desuden betales 32 330 SKR om året pr. motorkategori [7], hvortil kommer et gebyr på 25 SKR pr. solgt køretøj og 75 SKR pr. køretøj til Statens naturvårdsverk med henblik på finansiering af den svenske godkendelsesprocedure med hensyn til udstødning.

6. Kravet om en national attest synes at have forbindelse med det svenske system for kontrol af køretøjer og fabrikantens ansvar. Enhver fabrikant, som ønsker at sælge biler i Sverige, skal forpligte sig til gratis at reparere køretøjer, der i forbindelse med en officiel kontrol [8] viser sig ikke længere at opfylde udstødningsnormerne. Forpligtelsen gælder dog ikke for personbiler, der er ældre end fem år eller har kørt over 80 000 km. I tilfælde af betydelige mangler kan det pålægges fabrikanten at udskifte bestemte dele af systemet til rensning af udstødningen for egen regning. I ekstreme tilfælde kan det pålægges fabrikanten at kalde samtlige køretøjer af en bestemt type tilbage (den såkaldte »recall-procedure«). Med henblik på at sikre håndhævelsen af disse forpligtelser pålægger de svenske regler de udenlandske bilfabrikanter at udnævne en officiel repræsentant i Sverige.

Formålet med den svenske attest og registret over sådanne attester er netop at henføre bilerne til en motorkategori, hvilket giver de kompetente myndigheder mulighed for at råde over de nødvendige oplysninger om mangelfulde køretøjer — i forhold til udstødningsnormerne — der tilhører samme motorkategori. Disse oplysninger betragtes som nødvendige for, at fabrikanten kan gøres ansvarlig.

De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

7. Ved afgørelse af 24. maj 1995 gav Länsstyrelsen i Stockholms län afslag på en ansøgning om registrering af et køretøj af typen Audi A4, som VAG Sverige AB havde indgi-

7 — Godkendelsen, som gælder for en motorkategori, skal nemlig fornys hvert år.

8 — Ud over en årlig teknisk kontrol, som er obligatorisk for køretøjer, der er ældre end tre år, kan køretøjet blive undergivet en meget mere grundig kontrol af systemet til rensning af udstødningen, som foretages af Statens naturvårdsverk. Naturvårdsverket kontrollerer nemlig regelmæssigt stikprøvevis køretøjer, som tilhører samme motorkategori, i relation til de i fællesskabsbestemmelserne opstillede krav. Såfremt der ved kontrollen konstateres mangler ved de pågældende køretøjer, pålægges det fabrikanten at træffe de nødvendige foranstaltninger for samtlige køretøjer, der tilhører den samme motorkategori.

vet. Afslaget blev begrundet med, at det pågældende køretøj ganske vist var forsynet med en gyldig EF-typeattest, men at der ikke var fremlagt en national typeattest i henhold til § 12, stk. 1, nr. 9, i Bilregisterkungörelsen, dvs. en attest, som viste, at den motorkategori, det pågældende køretøj tilhørte, opfyldte kravene i BAF med hensyn til udstødning.

VAG Sverige AB anlagde sag ved Länsrätten i Stockholms län til prøvelse af denne afgørelse, idet selskabet bl. a. gjorde gældende, at den af länsstyrelsen anlagte fortolkning er i strid med fællesskabsretten, særlig direktiv 70/156 om proceduren for godkendelse af motordrevne køretøjer.

8. Den nationale ret fandt, at der var behov for en fortolkning af fællesskabsretten med henblik på afgørelsen af sagen, og besluttede derfor at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. De forelagte spørgsmål lyder således:

»1) Er kravet om en attest i den svenske bilregisterkungörelse foreneligt med bestemmelserne i Rådets direktiv 70/156/EØF i den gældende udgave?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Er det pågældende krav foreneligt med Rom-traktatens artikel 30, eller kan det siges at udgøre en foranstaltning 'med tilsvarende virkning'?

3) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, og spørgsmål 2 besvares med, at foranstaltningen er at betragte som en 'foranstaltning med tilsvarende virkning': Kan det svenske krav om en attest opretholdes med hjemmel i artikel 36?«

Spørgsmål 1

9. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret således at få oplyst, om de relevante bestemmelser i direktiv 70/156 i den nugældende udgave er til hinder for nationale bestemmelser, der som betingelse for registrering kræver, at der fremlægges en national attest, som viser, at det pågældende køretøj er i overensstemmelse med en motorkategori, for hvilken der er opnået en godkendelse, der godtgør, at de nationale udstødningsnormer er opfyldt — selv om det pågældende køretøj er forsynet med en gyldig EF-typeattest.

Det skal således afgøres, om den godkendelsesprocedure, der er hjemlet i direktiv 70/156 — og den typeattest, fabrikanten udsteder — giver medlemsstaterne mulighed for at gøre registrering af køretøjer betinget af, at der følges nationale procedurer og/eller fremlægges nationale attester.

10. Lad mig med det samme fastslå, at de relevante fællesskabsbestemmelser er aldeles klare:

a) Medlemsstaterne må kun tillade registrering, salg og ibrugtagning af fabriksnye køretøjer, »hvis de ledsages af en gyldig typeattest« (artikel 7, stk. 1).

b) Medlemsstaterne kan kun nægte registrering, salg og ibrugtagning af køretøjer, der er ledsaget af en gyldig typeattest, hvis der er tale om køretøjer, der »udgør en alvorlig fare for færdselssikkerheden«, og det kan under alle omstændigheder højst ske for en periode på seks måneder, inden for hvilken de involverede medlemsstater, såfremt den medlemsstat, der har udstedt den anfægtede typegodkendelse, bestrider den påberåbte fare for færdselssikkerheden, skal finde en løsning, idet Kommissionen fører kontrol hermed (artikel 7, stk. 3).

Sammenfattende er der således kun mulighed for at nægte registrering af et køretøj, der er forsynet med en gyldig EF-typeattest, i seks måneder og kun ud fra hensyn til færdselssikkerheden. Desuden skal de medlemsstater, der træffer en sådan afgørelse, straks underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom. Bortset fra dette tilfælde hjemler bestemmelserne i direktiv 70/156 ingen muligheder for at nægte registrering af køretøjer, der er forsynet med en gyldig EF-typeattest, og endnu mindre for at kræve, at andre betingelser opfyldes, eller at der fremlægges yderligere dokumentation. Artikel 7, stk. 1, må derfor fortolkes således, at et køretøj, som er forsynet med den omhandlede attest, *skal* registreres.

11. I det foreliggende tilfælde blev afslaget på ansøgningen om registrering imidlertid som nævnt netop begrundet med, at der ikke var fremlagt en national typeattest, som viste, at det pågældende køretøj opfyldte kravene i en national lov om udstødning. Der er således tale om et — oven i købet systematisk — krav, der ikke er baseret på færdselssikkerhedshensyn og dermed på ingen måde falder inden for anvendelsesområdet for artikel 7, stk. 3.

Dette giver tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at direktiv 70/156 er til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser som de i nærværende sag omhandlede. Det skal desuden bemærkes, at »særdirektivet« 70/220 om udstødningsgas ikke ændrer noget herved, idet proceduren for EF-typegodkendelse i henhold til direktiv 70/156 foreskriver, at alle tekniske krav i særdirektiverne skal være opfyldt, herunder kravene vedrørende udstødning. I øvrigt er de nationale regler på området — som det er blevet bekræftet af den svenske regering under retsforhandlingerne — ikke strengere end fællesskabsreglerne, men derimod reelt

identiske med disse, hvilket bevises af, at den nationale typeattest ikke forudsætter nogen yderligere kontrol.

12. De omhandlede nationale bestemmelser skyldes i realiteten snarere behovet for at sikre, at fabrikanten kan gøres ansvarlig, og navnlig at *recall*-proceduren kan fungere. Dette behov kan imidlertid ikke ændre noget ved problemstillingen, idet det står fast, at direktiv 70/156 ikke giver mulighed for at nægte eller blot udskyde registrering af køretøjer, der er forsynet med en gyldig EF-typeattest, bortset fra det tilfælde, der er omhandlet i artikel 7, stk. 3, og inden for de heri fastsatte grænser.

Desuden er det nævnte behov allerede beskyttet af fællesskabsbestemmelserne, i det mindste for så vidt som det — som anført af den svenske regering — svarer til nødvendigheden af at skride ind over for køretøjer, der allerede benyttes, men som i forbindelse med den regelmæssige kontrol, som foretages af naturvårdsverket, viser sig ikke længere at opfylde udstødningsnormerne [9]. Direktiv 70/156 indeholder bestemt ikke nogen lakune på dette punkt. I direktivets artikel 11 tages der hensyn til det tilfælde, at den manglende overensstemmelse med den godkendte type konstateres, efter at det pågældende køretøj er taget i brug, idet det foreskrives, at det er den medlemsstat, der har udstedt typegodkendelsen, som konkret skal foretage den nødvendige kontrol og træffe de fornødne foranstaltninger, der om nødvendigt kan omfatte inddragelse af typegodkendelsen.

13. Endelig finder jeg ikke, at nødvendigheden af at sikre, at fabrikanten kan ifalde ansvar, kan betragtes særskilt inden for rammerne af en harmoniseret ordning som den her omhandlede, selv om den — om end kun indirekte — er forbundet med miljøhensyn. I øvrigt kan jeg ikke forestille mig, hvordan den pågældende ordning skal kunne føre til, at fabrikanten ikke kan ifalde ansvar. Fabrikanten kan med sikkerhed identificeres allerede ved hjælp af typeattesten, og han kan — som det med rimelighed må kunne formodes — ifalde ansvar selv uden at have påtaget sig nogen skriftlig forpligtelse i så henseende.

14. Jeg mener heller ikke, at der skal tages hensyn til den svenske regerings synspunkt om, at Fællesskabet i forbindelse med tiltrædelsen gav Kongeriget Sverige tilladelse til at opretholde de omhandlede regler. Det skal hertil blot bemærkes, at det i den erklæring, den svenske regering støtter sig til, blot fastslås, at de omhandlede direktiver »ikke udelukker muligheden for, at Sverige opretholder sin recall-procedure i overensstemmelse med fællesskabsdirektiverne om ansvar og sikkerhed. Fællesskabet er om fornødent indstillet på at afklare dette spørgsmål

9 — Jeg skal i denne forbindelse erindre om, at de tekniske krav med hensyn til udstødning, der er omhandlet i direktiv 70/220, som ændret ved direktiv 91/441, også netop anses for opfyldt, således at der kan udstedes en typeattest under hensyntagen til køretøjets normale levetid under normal brug.

yderligere gennem drøftelser med svenske eksperter« [10].

Den nævnte erklæring indebærer således på ingen måde en tilladelse til at opretholde de omhandlede nationale regler, idet den blot lader en mulighed for forhandling herom stå åben. Under alle omstændigheder er det i det foreliggende tilfælde tilstrækkeligt at henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter de erklæringer, der er indeholdt i en mødeprotokol, har en begrænset værdi, idet de ikke kan »tjene som fortolkningsbidrag med hensyn til en bestemmelse i afledt ret, når erklæringens indhold ... overhovedet ikke omhandles af bestemmelsen. Erklæringen er følgelig uden retlig betydning« [11].

15. I tiltrædelsesaktens artikel 112 er der udtrykkeligt hjemlet mulighed for en overgangsperiode på fire år fra tiltrædelsesdatoen med henblik på at tilpasse de nationale regler til de fællesskabsretsakter, der er opregnet detaljeret i bilag XII til tiltrædelsesakten. Hverken direktiv 70/156 eller direktiv 70/220 er imidlertid nævnt i dette bilag. Dette betyder, at Sverige end ikke har benyttet sig af muligheden for en overgangsperiode med hensyn til de nævnte direktiver og derfor var forpligtet til at overholde gældende fællesskabsret på området fra tiltrædelsesdatoen.

Spørgsmål 2 og 3

16. På baggrund af den konklusion, jeg er nået frem til for så vidt angår spørgsmål 1, er det klart hverken nødvendigt at besvare spørgsmål 2 eller spørgsmål 3. Det er i øvrigt helt åbenbart, at kravet om en national typeattest udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion og som sådan er forbudt i henhold til traktatens artikel 30. Selv den svenske regering bestrider ikke dette, men den har dog under retsmødet i denne forbindelse påberåbt sig dommen i sagen Keck og Mithouard [12] — sandt at sige uden større overbevisning og helt uden grund. Det kan i øvrigt vanskeligt bestrides, at de omhandlede regler er uforenelige med artikel 30, eftersom de a) kræver, at der fremlægges et yderligere dokument, og at der udnævnes en officiel repræsentant i Sverige, og b) medfører, at registreringen forsinkes i ca. otte uger, ud over at der skal betales nogle ikke ubetydelige beløb.

Under disse omstændigheder må det efter min opfattelse betragtes som helt irrelevant, at der ikke foretages nogen yderligere kontrol, og at der reelt blot er tale om, at EF-attesten ændres til en national attest. Det fremgår nemlig klart af retspraksis, at et krav om en tilladelse er i strid med artikel 30, selv om tilladelserne udstedes hurtigt og automatisk. En grundlæggende frihedsrettighed, som er sikret ved traktaten, kan ikke gøres

10 — Erklæring af 27.5.1993, indeholdt i protokollen for den femte ministerkonference den 21.12.1993.

11 — Dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 18.

12 — Dom af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097.

betinget af en tilladelse fra forvaltningens side, hvorved det er uden betydning, i hvilket omfang forvaltningen råder over et skøn i så henseende [13].

17. I modsætning til, hvad den svenske regering har anført, findes der desuden ikke i det foreliggende tilfælde nogen undtagelse, der kan begrunde den omhandlede foranstaltning. Det skal hertil blot bemærkes, at artikel 36 ikke kan anvendes som hjemmel, »såfremt der i fællesskabsdirektiver foreskrives harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at virkeliggøre det særlige mål, som ellers kunne forfølges med hjemmel i artikel 36« [14].

Det er næppe nødvendigt at erindre om, at fællesskabsbestemmelserne på det omhandlede område er udtømmende. Som allerede påvist, bekræftes dette af de svenske regler, idet de ikke med henblik på udstedelsen af den omhandlede attest kræver, at der foretages en yderligere kontrol af, om miljøbeskyttelsesreglerne er overholdt.

Forslag til afgørelse

18. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare spørgsmålene fra Länsrätten i Stockholms län således:

»1) Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil skal fortolkes således, at det er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter det som betingelse for registrering af motorkøretøjer, der er forsynet med en gyldig EF-typeattest, kræves, at der fremlægges en national attest, som viser, at de nationale udstødningsnormer er opfyldt.

2) På baggrund af besvarelsen af spørgsmål 1 er det ufornødent at besvare spørgsmål 2 og 3.«

13 — Jf. f.eks. dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 18.

14 — Dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 18.