FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

föredraget den 20 februari 1997 *

1. De frågor som Länsrätten i Stockholms län har ställt domstolen avser tolkningen av rådets direktiv 70/156/EEG av den 6 februari 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon [1] samt av artiklarna 30 och 36 i fördraget.

Den nationella domstolen avser närmare bestämt att få fastställt om det är förenligt med direktiv 70/156/EEG att registrering av motorfordon enligt nationella föreskrifter underordnas krav på att ett nationellt intyg företes som visar att fordonet överensstämmer med de nationella föreskrifterna om avgaser, när fordonen i fråga är försedda med ett giltigt gemenskapsintyg om överensstämmelse. Om svaret är jakande, frågas om detta krav icke desto mindre utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion.

De gemenskapsrättsliga och de nationella föreskrifterna

2. För att bättre kunna förstå räckvidden av de tolkningsfrågor som har hänskjutits till domstolen bör inledningsvis erinras om såväl de gemenskapsrättsliga som de nationella föreskrifter som är relevanta i fallet.

— *De gemenskapsrättsliga föreskrifterna*

3. De gemenskapsrättsliga föreskrifterna om motorfordon består av ett ramdirektiv och så många som 45 "särdirektiv". Sammantaget har de bestämmelser som återges i de direktiven inneburit en fullständig harmonisering av de tekniska och funktionella reglerna inom området och gjort det möjligt att genomföra ett gemenskapsförfarande för typgodkännande för fordon av kategori M1, [2] bland vilka det fordon som är föremål för denna tvist ingår. Tillämpningen av systemet, som var frivillig för de enskilda tillverkarna under perioden 1 januari—31 december 1995, blev obligatorisk från den 1 januari 1996. Från den dagen *skall* medlemsstaterna således tillämpa och efterleva gemenskapsförfarandet för typgodkännande.

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 42, s. 1.

2 — Det rör sig om fordon som används för personbefordran med högst åtta säten utöver förarsätet.

Ramdirektivet är just direktiv 70/156/EEG i dess lydelse enligt direktiv 92/53/EEG. [3] I detta fastslås gemenskapsförfarandet för typgodkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon, som tillverkats i ett eller flera stadier, samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda att vara en del av sådana fordon eller släpvagnar (artikel 1). Ansökan om typgodkännande av ett fordon, som skall lämnas in i en enda medlemsstat, lämnas in av tillverkaren till den myndighet som är behörig att utfärda typgodkännande, och till denna skall bifogas särskilt begärd teknisk information. Dessutom skall tekniskt underlag avseende varje särdirektiv ställas till godkännandemyndighetens förfogande fram till dess att beslut har fattats om typgodkännande (artikel 3.1). Myndigheterna i den medlemsstat där ansökan har lämnats in fyller i ett typgodkännandeintyg, i vilket det uppges att fordonstypen motsvarar uppgifterna i den tekniska informationen och uppfyller de tekniska kraven i särdirektiven (artikel 4.1). Av EG-typgodkännandet framgår således att den fordonstyp som avses motsvarar samtliga de tekniska krav som föreskrivs i vart och ett av särdirektiven.

Intyget om överensstämmelse utfärdas enligt artikel 6.1 av tillverkaren för varje fordon i serien och i detta uppges att fordonet överensstämmer med den godkända fordonstypen. I artikel 7.1, en för detta fall relevant bestämmelse, föreskrivs därefter att "[m]edlemsstaterna får, vad avser konstruktion och funktion, endast registrera nya fordon och tillåta att de försäljs eller tas i bruk, om dessa åtföljs av ett giltigt intyg om överensstämmelse". I artikel 7.3 föreskrivs därefter att "[o]m en medlemsstat finner att fordon, komponenter eller separata tekniska enheter av en viss typ allvarligt äventyrar trafiksäkerheten, trots att de åtföljs av ett giltigt intyg om överensstämmelse eller har föreskriven märkning, har denna medlemsstat rätt att under högst sex månader vägra att registrera dem eller att förbjuda att de saluförs eller tas i bruk inom dess territorium. Medlemsstaten skall omedelbart underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om detta samt ange skälen till sitt beslut. Om den medlemsstat som beviljade typgodkännandet bestrider den risk för trafiksäkerheten som den fått anmälan om, skall de berörda medlemsstaterna söka lösa denna tvist. Kommissionen skall hållas underrättad och, då så är nödvändigt, på lämpligt sätt genom samråd söka nå fram till en uppgörelse". [4]

För det fall att ett fordon inte överensstämmer med den godkända typen har den medlemsstat som utfärdat typgodkännandet att vidta nödvändiga åtgärder, vilka även kan omfatta indragning av typgodkännandet (artikel 11.2). De övriga medlemsstaterna kan endast begära att den medlemsstat som har beviljat typgodkännandet skall utföra en kontroll om de ifrågasätter ett fordons

3 — EGT L 225, s. 1.

4 — Ett liknande förfarande föreskrivs enligt artikel 4.1 för utfärdande av typgodkännande.

överensstämmelse med den godkända typen (artikel 11.3).

om bestämmelserna i punkt 5.3.1.4 respektive punkt 7.1.1.1 efterlevs" (punkt 5.1.1 i bilaga I).

— *De nationella föreskrifterna*

4. Av betydelse för detta förfarande är även rådets direktiv 70/220/EEG av den 20 mars 1970 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon. [5] I detta "särdirektiv" föreskrivs bland annat att "[i]ngen medlemsstat får vägra att bevilja EEG-typgodkännande eller nationellt typgodkännande för ett fordon av skäl som hänför sig till luftförorening genom gaser från förbränningsmotorer med styrd tändning i fordonet" då dessa uppfyller vissa krav (artikel 2). I samma direktiv, i dess lydelse enligt direktiv 91/441/EEG, [6] föreskrivs dessutom att "[d]e komponenter som kan påverka avgasutsläppen eller avdunstningsutsläppen skall vara så utformade, konstruerade och monterade att fordonet vid normal användning uppfyller kraven i detta direktiv, trots de vibrationer komponenterna kan utsättas för. De tekniska åtgärder som vidtagits av tillverkaren måste säkerställa att avgasutsläppen och avdunstningsutsläppen effektivt begränsas i enlighet med detta direktiv under fordonets hela normala livslängd och vid normal användning. För avgasutsläpp skall dessa krav anses uppfyllda

5. För registrering krävs enligt 12 § första stycket 9 i bilregisterkungörelsen, förutom ett gemenskapsintyg om överensstämmelse, även ett nationellt intyg om överensstämmelse. I detta intyg, som utfärdas av den svenske importören, skall uppges att den motorfamilj som ifrågavarande fordon tillhör skall ha erhållit ett godkännande (*avgasgodkännande*), i vilket uppges att fordonet uppfyller de krav som åläggs enligt de svenska reglerna om avgaser (bilavgasförordningen, nedan kallad BAF). Ansökan om sådant godkännande skall lämnas in av tillverkaren när en ny bilmodell introduceras och gäller för en "motorfamilj", det vill säga en grupp av fordon vars motorer är av i huvudsak samma tekniska konstruktion (2 § BAF). Tillverkaren väljer själv till vilken motorfamilj den nya modellen skall föras. De krav som ställs i BAF anses uppfyllda om den motorfamilj som fordonet i fråga tillhör omfattas av ett godkännande som meddelats av en myndighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (6 § andra stycket BAF).

5 — EGT L 76, s. 1.
6 — EGT L 242, s. 1.

När ett fordon är försett med ett gemenskapsintyg om överensstämmelse föreskrivs enligt de svenska bestämmelserna därefter endast att det omvandlas till ett svenskt intyg, i den meningen att det inte föreskrivs ytterligare kontroller för att konkret bekräfta att fordonet överensstämmer med de nationella reglerna om avgasutsläpp. För att det nationella intyget skall utfärdas krävs icke desto mindre att specifik dokumentation företes, som i stor utsträckning överensstämmer med den som tillverkaren redan har företett för att erhålla EG-typgodkännande, samt att 32 330 SKR per motorfamilj betalas årligen. [7] Dessutom skall 25 SKR per sålt fordon och 75 SKR per fordon betalas till Statens naturvårdsverk för att finansiera det svenska förfarandet för avgasgodkännande.

6. Kravet på nationellt intyg förefaller vara knutet till det svenska systemet för fordonskontroll och tillverkaransvar. Varje tillverkare som vill sälja bilar inom svenskt territorium måste nämligen åta sig att kostnadsfritt avhjälpa brister på fordon som vid myndighets kontroll [8] inte uppfyller de krav som föreskrivs i fråga om avgaser. Åtagandet gäller emellertid inte personbilar som är äldre än fem år eller som har körts mer än 80 000 kilometer. Om en allvarlig brist föreligger kan tillverkaren åläggas att på egen bekostnad ersätta vissa delar av avgasreningssystemet eller att i yttersta fall återkalla samtliga bilar av samma typ från marknaden (så kallad recall). För att säkerställa att dessa åtaganden uppfylls på ett fullgott sätt krävs enligt relevanta svenska föreskrifter att tillverkaren, vad beträffar fordon tillverkade utomlands, skall ha en behörig ställföreträdare i Sverige.

Avslutningsvis skulle det svenska nationella intyget och därtill hörande register syfta just till att klassificera bilar i en motorfamilj, vilket skulle göra det möjligt för de berörda myndigheterna att förfoga över nödvändig information om bristfälliga fordon — med avseende på deras överensstämmelse med reglerna om avgasutsläpp — som tillhör samma motorfamilj. Denna information anses nödvändig för att utkräva tillverkarens ansvar.

Bakgrunden och tolkningsfrågorna

7. Länsstyrelsen i Stockholms län avslog genom beslut av den 24 maj 1995 bolaget VAG Sverige AB:s ansökan om registrering av ett fordon av typen Audi A4. Avslaget

7 — Avgasgodkännandet, som gäller för en motorfamilj, måste nämligen begäras varje år.

8 — Förutom en årlig teknisk kontroll, som är obligatorisk för fordon som är äldre än tre år, kan fordonen underställas en mycket noggrannare kontroll i fråga om avgasreningssystemet, som utförs av Statens naturvårdsverk. Naturvårdsverket genomför nämligen periodiska stickprovskontroller av fordon som tillhör samma motorfamilj i fråga om de krav som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen. Om det vid kontrollen påträffas brister i fordonen i fråga, åläggs tillverkaren att vidta nödvändiga åtgärder i fråga om samtliga fordon som tillhör samma motorfamilj.

motiverades med att även om fordonet var försett med ett giltigt gemenskapsintyg om överensstämmelse, hade inte det nationella intyg som avses i ovan nämnda 12 § 9 punkten företetts, det vill säga det intyg som visar att den motorfamilj som fordonet i fråga tillhör uppfyller kraven i BAF i fråga om avgaser.

VAG Sverige AB har överklagat beslutet till Länsrätten i Stockholms län och bland annat hävdat att länsstyrelsens tolkning strider mot gemenskapsrätten, närmare bestämt mot direktiv 70/156/EEG om typgodkännande av motorfordon.

8. Den nationella domstolen, som anser att det för en lösning av tvisten krävs en tolkning av gemenskapsrätten, har beslutat att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Är kravet på intyg enligt den svenska bilregisterkungörelsen förenligt med bestämmelserna i Rådets direktiv 70/156 (EEG) enligt dess senaste lydelse?

2) Om svaret på frågan under 1. är jakande, är ifrågavarande krav då förenligt med artikel 30 i romfördraget, eller kan det sägas utgöra en åtgärd 'med motsvarande verkan'?

3) För den händelse svaret på fråga 1 är jakande och svaret på fråga 2 är att åtgärden är att anse som en 'åtgärd med motsvarande verkan' kan då det svenska kravet på intyg upprätthållas med stöd av artikel 36?"

Den första frågan

9. Den hänskjutande domstolen avser således att genom sin första tolkningsfråga få klarhet i huruvida de relevanta bestämmelserna i direktiv 70/156/EEG i dess nu gällande lydelse utgör hinder för nationella föreskrifter i vilka det för registrering föreskrivs att ett nationellt intyg företes som visar att fordonet i fråga överensstämmer med en motorfamilj som har erhållit ett godkännande i vilket styrks att de krav som ställs i de nationella föreskrifterna om avgaser är uppfyllda — trots att fordonet i fråga är försett med ett giltigt gemenskapsintyg om överensstämmelse.

Det gäller således att fastställa om medlemsstaterna i och med det förfarande för typgodkännande som föreskrivs i direktiv 70/156/EEG — och med detta det intyg om överensstämmelse som tillverkaren utfärdar — bibehåller sin möjlighet att kräva nationella förfaranden och/eller nationella intyg för att registrera fordonen.

10. Jag vill inledningsvis påpeka att gemenskapslagstiftningen i fråga är entydig:

a) medlemsstaterna får registrera nya fordon eller tillåta att de försäljs eller tas i bruk "endast ... om dessa åtföljs av ett giltigt intyg om överensstämmelse" (artikel 7.1),

b) medlemsstaterna kan vägra att registrera fordon som åtföljs av ett giltigt intyg om överensstämmelse eller förbjuda att de saluförs eller tas i bruk endast om det rör sig om fordon som "allvarligt äventyrar trafiksäkerheten" och detta högst i sex månader. Under denna tid kan den medlemsstat som har beviljat typgodkännandet bestrida riskerna för trafiksäkerheten och då skall man komma fram till en uppgörelse under kommissionens överinseende (artikel 7.3).

Sammanfattningsvis är möjligheten att vägra registrering av ett fordon som är försett med ett giltigt gemenskapsintyg begränsad till en period om sex månader och medges endast av skäl som hänger samman med trafiksäkerheten. För övrigt måste den medlemsstat som fattar ett sådant beslut omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen. Utöver detta fall föreskrivs inte i bestämmelserna i direktiv 70/156/EEG någon möjlighet att vägra registrering av fordon som är försedda med ett giltigt gemenskapsintyg om överensstämmelse och än mindre att kräva att ytterligare krav uppfylls eller att ytterligare dokumentation företes. Artikel 7.1 skall således tolkas så, att ett fordon som är försett med intyget i fråga *måste* registreras.

11. Jag vill erinra om att i föreliggande fall motiveras avslaget på ansökan om registrering just med att det inte finns något nationellt intyg som visar att fordonet uppfyller kraven i en nationell lag om avgaser. Vi har således att göra med ett krav — systematiskt, dessutom — som inte beror på trafiksäkerhetshänsyn och som således på intet sätt omfattas av tillämpningsområdet för artikel 7.3.

Detta är tillräckligt för att dra slutsatsen att direktiv 70/156/EEG utgör hinder för tillämpningen av sådana nationella föreskrifter som det här är fråga om. Jag vill därefter påpeka att ingenting tillförs i detta sammanhang genom "särdirektiv" 70/220/EEG om avgasutsläpp, eftersom det gemenskapsförfarande för typgodkännande som föreskrivs i direktiv 70/156/EEG medför att alla tekniska krav som föreskrivs i särdirektiven uppfylls, däribland det som hänför sig till avgaser. Som för övrigt den svenska regeringen själv har bekräftat under förfarandet är de nationella reglerna på området inte strängare än gemenskapsreglerna, utan huvudsakligen

identiska. Det nationella intyget om överensstämmelse är nämligen inte ens beroende av ytterligare kontroller.

12. De nationella föreskrifterna i fråga svarar snarare mot behovet att upprätthålla tillverkaransvaret, särskilt i fråga om att *recall*-förfarandet skall fungera. Detta behov är emellertid inte sådant att förutsättningarna för problemet ändras, eftersom det står fast att det enligt direktiv 70/156/EEG inte är möjligt att vägra eller på något sätt försena registrering av fordon som är försedda med ett giltigt gemenskapsintyg om överensstämmelse, annat än i de fall och inom de begränsade ramar som anges i artikel 7.3.

Jag vill därefter påpeka att behovet i fråga redan tillvaratas av de gemenskapsrättsliga föreskrifterna, åtminstone i den del det gäller att ingripa — som den svenska regeringen har förklarat — mot fordon som redan är i trafik men som efter den periodiska kontroll som utförs av naturvårdsverket visar sig inte längre uppfylla kraven i fråga om avgaser. [9] Direktiv 70/156/EEG innehåller förvisso inga luckor på den punkten. I artikel 11 i direktivet beaktas det fall då den bristande överensstämmelsen med den godkända typen påvisas efter att fordonet i fråga har tagits i bruk och föreskrivs att den medlemsstat som beviljade typgodkännandet skall kontrollera fallet och vidta nödvändiga åtgärder, vilka till och med kan omfatta indragning av typgodkännandet.

13. Slutligen anser jag att behovet att upprätthålla tillverkaransvaret inte kan beaktas för sig inom ramen för ett harmoniserat system likt det som här diskuteras, även om det är förknippat — om än bara indirekt — med miljöhänsyn. För övrigt kan jag inte föreställa mig hur systemet i fråga skulle kunna visa sig leda till att tillverkaransvaret förnekas. Tillverkaren kan säkerligen identifieras redan genom intyget om överensstämmelse och dennes ansvar kan med säkerhet komma att utkrävas — som det med fog kan förutsättas — även utan att han har gjort ett skriftligt åtagande i det avseendet.

14. Det kvarstår att säga att jag heller inte anser att den svenska regeringens uppfattning att gemenskapen vid tiden för Sveriges anslutning skulle ha medgivit att Sverige fick behålla föreskrifterna i fråga skall beaktas. I det avseendet är det tillräckligt att påpeka att det i den förklaring som den svenska regeringen åberopar endast bekräftas att direktiven på området "utesluter inte att Sverige behåller sitt *recall*-förfarande med stöd av EG:s direktiv om produktansvar. Gemen-

9 — Jag vill i det avseendet erinra om att de tekniska föreskrifter i fråga om avgaser som avses i direktiv 70/220/EEG i dess lydelse enligt direktiv 91/441/EEG anses uppfyllda, med därpå följande beviljande av typgodkännande, även och just med beaktande av fordonets normala livslängd vid normal användning.

skapen är beredd att vid behov klargöra detta i diskussioner med experter". [10]

Förklaringen i fråga medger alls inte att de nationella föreskrifterna i fråga kan bibehållas, utan lämnar enbart en möjlighet öppen för förhandlingar i frågan. Det är i varje fall tillräckligt att här erinra om att enligt domstolens fasta rättspraxis är förklaringar som förs till protokollet [från ett rådsmöte] av begränsat värde, i den bemärkelsen att de inte kan beaktas "för att tolka en bestämmelse i sekundärrätten när ... innehållet i förklaringen inte finner något uttryck i den aktuella bestämmelsens texter och förklaringen därför inte har någon rättsverkan". [11]

15. I artikel 112 i anslutningsfördraget föreskrivs uttryckligen en möjlighet till en övergångsperiod på fyra år från och med anslutningen för att anpassa de nationella föreskrifterna till de rättsakter som utförligt anges i bilaga XII till anslutningsfördraget. I den bilagan nämns emellertid varken direktiv 70/156/EEG eller direktiv 70/220/EEG. Detta innebär att Sverige inte ens har utnyttjat möjligheten att åtnjuta en övergångsperiod med avseende på de direktiven och således skulle ha iakttagit gemenskapens regelverk inom området redan från och med anslutningen.

Den andra och den tredje frågan

16. Med beaktande av den slutsats jag har dragit vad beträffar den första frågan är det inte uppenbart nödvändigt att besvara den andra och den tredje frågan. Det är för övrigt uppenbart att kravet på ett nationellt intyg om överensstämmelse utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion och som sådan är förbjuden enligt artikel 30 i fördraget. Detta ifrågasätts inte ens av den svenska regeringen, trots att den under sammanträdet — sanningen att säga utan större övertygelse och hur som helst utan någon grund — åberopade domen i målet Keck och Mithouard [12]. Att föreskrifterna i fråga skiljer sig från artikel 30 vore svårt att ifrågasätta, eftersom de a) kräver att ytterligare dokumentation företes och att en behörig ställföreträdare skall finnas i Sverige och b) dessutom medför en försening av registreringen på ungefär åtta veckor, utöver att inte obetydliga belopp skall erläggas.

Den omständigheten att det inte genomförs ytterligare kontroller och att det i grund och botten är fråga om att omvandla gemenskapsintyget till ett nationellt intyg kan därför anses vara fullkomligt irrelevant. Jag vill nämligen erinra om att rättspraxis på området är entydig i det avseendet att godkännandet står i strid med artikel 30 även om

10 — Förklaring av den 27 maj 1993 i protokollet till femte ministerkonferensen av den 21 december 1993.

11 — Dom av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen (Rec. 1991, s. I-745, punkt 18).

12 — Dom av den 24 november 1993 i förenade målen C-267/91 och C-268/91 (Rec. 1993, s. I-6097).

det utfärdas omedelbart och automatiskt. En grundläggande frihet som säkerställs i fördraget kan nämligen inte vara beroende av myndigheternas bifall, oavsett om detta är mer eller mindre skönsmässigt. [13]

17. Dessutom bör anföras att det i föreliggande fall, till skillnad från vad den svenska regeringen hävdar, på intet sätt går att göra gällande undantag som skulle kunna vara lämpade att motivera åtgärden i fråga. Det är i det avseendet tillräckligt att erinra om att tillämpningen av artikel 36 "dock inte längre [är] möjlig då det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av sådana åtgärder som är nödvändiga för att fullfölja det särskilda syfte som eftersträvas genom tillämpningen av artikel 36". [14]

Det är knappast nödvändigt att erinra om att de gemenskapsrättsliga föreskrifterna i fråga är uttömmande. Som ovan har visats, bekräftas detta i den svenska regleringen som sådan, i vilken det för att intyget i fråga skall utfärdas inte krävs någon ytterligare kontroll av att bestämmelserna mot förorening efterlevs.

Förslag till avgörande

18. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag således att domstolen skall ge följande svar på de frågor som Länsrätten i Stockholms län har ställt:

1) Rådets direktiv 70/156/EEG skall tolkas så, att det utgör hinder för nationella föreskrifter i vilka det för registrering av motorfordon försedda med ett giltigt gemenskapsintyg om överensstämmelse krävs att ett nationellt intyg företes som visar att fordonet uppfyller de nationella kraven om avgaser.

2) Med beaktande av det svar som har givits på den första frågan saknas anledning att besvara den andra och den tredje frågan.

13 — Se exempelvis dom av den 8 februari 1983 i mål 124/81, kommissionen mot Förenade kungariket (Rec. 1983, s. 203, punkt 18).

14 — Dom av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas (REG 1996, s. I-2553, punkt 18).