



Datum van
inontvangstneming

:

08/09/2025

Zaak C-500/25*

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 juli 2025

Verwijzende rechter:

Amtsgericht Heilbronn (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 oktober 2024

Strafrechtelijke procedure ingeleid door:

Staatsanwaltschaft Heilbronn

Verweerder

RX

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Strafrechtelijke procedure wegens misbruik van kentekenplaten, na terugverwijzing van de zaak door de rechter in Revision – Nationaal „verbod op registratie op afstand”

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van de artikelen 35, 36 en 56, artikel 58, lid 1, en de artikelen 90 e.v., VWEU

Prejudiciële vragen

1. Valt het beroepsmatige, intracommunautaire verkeer van nieuwe, nog niet regelmatig tot het verkeer toegelaten motorvoertuigen die zijn voorzien van een

* Procestaal: Duits.

handelaarskentekenplaat van een lidstaat binnen de werkingssfeer van de fundamentele vrijheden van het VWEU, in het bijzonder de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van vervoer krachtens artikel 56, artikel 58, lid 1, en de artikelen 90 e.v. VWEU?

Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord:

2. Moeten artikel 56, eerste volzin, en artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91, lid 1, onder a), en artikel 92 VWEU, aldus worden uitgelegd dat zij strekken tot liberalisering en harmonisering van de interne markt voor het beroepsvervoer op basis van een open markteconomie met vrije en gelijke mededinging, dat wil zeggen tot afschaffing van belemmerende nationale maatregelen, en dat zij het Europees Parlement en de Raad dienaangaande een primaire wetgevende bevoegdheid verlenen, voor zover het beperkende bepalingen op het gebied van vervoer betreft?

Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord:

3. Moeten artikel 56, eerste volzin, en artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91, lid 1, onder a), en in het bijzonder artikel 92 VWEU, aldus worden uitgelegd dat – bij gebreke van een Europese verordening of richtlijn betreffende de harmonisatie op het gebied van de wederzijdse erkenning van handelaarskentekenplaten –

a. geen enkele lidstaat – zonder eenparige instemming van de Raad – bepalingen op het gebied van het vervoersbeleid mag vaststellen die de tot dan toe geldende nationale bepalingen zodanig veranderen dat zij daardoor in hun rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig worden voor de vervoerondernemers uit de andere lidstaten dan voor de nationale vervoerondernemers (verbod op verslechtering of ten minste standstill-verplichting)?

b. de voornoemde artikelen in de weg staan aan een nationale regeling – zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde toepasselijke § 20, lid 1, vierde volzin, van de FZV (oude versie) [overgenomen in § 46, lid 1, [vijfde] volzin, van de FZV (nieuwe versie)] – volgens welke in het kader van een tot dusver zonder onderscheid geformuleerde regeling, die zowel in de praktijk als in de rechtspraak op alle grensoverschrijdende vervoerssituaties (uitvoer/doorvoer/invoer) zonder onderscheid is toegepast, (opnieuw) een algemeen verbod op de zogenoemde „registratie op afstand” zou zijn ingesteld onder het mom van een vermeende uitdrukkelijke verduidelijking („terugval”)?

c. Moeten de vragen, gelet op de fundamentele soevereiniteit van de lidstaten op het gebied van de regelmatige registratie van voertuigen, in elk geval bevestigend worden beantwoord indien het verbod op de zogenoemde „registratie op afstand” zonder onderscheid eveneens op handelaarskentekenplaten van andere lidstaten van toepassing zou zijn? Met

andere woorden, indien het bij de beroepsmatige overbrenging van nieuwe, nog niet regelmatig tot het verkeer toegelaten motorvoertuigen vanuit de Bondsrepubliek Duitsland naar andere lidstaten (uitvoer) wordt verboden dat erkende en betrouwbare vervoerondernemers uit een andere lidstaat in het kader van hun handelsactiviteit gebruikmaken van handelaarskentekenplaten uit die andere lidstaat?

d) Moeten de bovenstaande vragen in elk geval bevestigend worden beantwoord indien de betrokken onderneming uit de andere lidstaat op grond van de toepasselijke nationale regeling de facto de toegang tot de markt wordt ontzegd (weigering om de handelaarskentekenplaten van de andere lidstaat te erkennen terwijl het onmogelijk is om het vereiste aantal gelijkwaardige nationale handelaarskentekenplaten in eigen naam te verkrijgen)?

4. Valt het beroepsmatige, intracommunautaire verkeer van nieuwe, nog niet regelmatig tot het verkeer toegelaten motorvoertuigen die zijn voorzien van een handelaarskentekenplaat van een lidstaat (ook) binnen de werkingssfeer van het vrije verkeer van goederen en in het bijzonder onder de bescherming van artikel 35 VWEU?

Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord:

5. Verandert er iets aan de beoordeling indien het bewijs wordt geleverd dat eventueel vergelijkbare nationale handelaarskentekenplaten in de betrokken lidstaat (1) niet bestaan, of (2) niet kunnen worden verkregen door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming, of (3) door laatstgenoemde onderneming slechts onder strengere voorwaarden kunnen worden verkregen, of (4) door laatstgenoemde onderneming slechts onder onredelijke (economische) voorwaarden kunnen worden verkregen?

Indien de vorige vraag (vragen) bevestigend wordt (worden) beantwoord:

6. Moet artikel 35 VWEU aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling – zoals de in het hoofdgeding aan de zijnde toepasselijke § 20, lid 1, vierde volzin, van de FZV (oude versie) [overgenomen in § 46, lid 1, [vijfde] volzin, van de FZV (nieuwe versie)] – volgens welke het bij de uitvoer van nieuwe, nog niet regelmatig tot het verkeer toegelaten motorvoertuigen vanuit de Bondsrepubliek Duitsland verboden is gebruik te maken van handelaarskentekenplaten uit een andere lidstaat?

Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord:

7. Moet artikel 36 VWEU aldus worden uitgelegd dat eventuele beperkingen van het vrije verkeer van dergelijke voertuigen in elk individueel geval moeten worden gerechtvaardigd door de bescherming van de in artikel 36 VWEU bedoelde belangen of door de vervulling van de door het Hof van Justitie van de Europese Unie erkende dwingende eisen?

Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord:

8. Zijn de overwegingen die de Duitse wetgever in het algemeen heeft aangevoerd ter motivering van een algeheel verbod op de zogenoemde „registratie op afstand” ontoereikend in het licht van artikel 36 VWEU, indien in het individuele geval van de betrokken onderneming onomstotelijk kan worden vastgesteld dat

(1) de desbetreffende Oostenrijkse handelaarskentekenplaten daadwerkelijk kunnen worden opgevraagd via Eucaris,

(2) alle overige gegevens ten bewijze van het rechtmatige gebruik van de handelaarskentekenplaten altijd in het voertuig beschikbaar zijn, zodat controlemaatregelen en maatregelen ter identificatie van voertuigen op het terrein hierdoor niet worden bemoeilijkt,

(3) de kentekenplaten en de voertuigen waarop deze zijn aangebracht, altijd correct verzekerd zijn,

(4) de betrouwbaarheid van de betrokken onderneming in de eigen lidstaat is geverifieerd en zo nodig kan worden aangetoond,

(5) geen enkel feitelijk element duidt op een risico van internationale illegale handel in voertuigen, voertuigdiefstal, illegale verkrijging van voertuigdocumenten en fraude in verband met (totale) schade aan voertuigen en vervalsing van documenten zou kunnen worden afgeleid,

(6) er om de openbare veiligheid en orde te handhaven minder ingrijpende middelen zijn die in redelijkheid van iemand gevegd kunnen worden en die ook voor nationale ondernemingen gelden bij het gebruik van nationale handelaarskentekenplaten (bijvoorbeeld de verplichting om een correct journaal bij te houden, dat de betrokken onderneming krachtens nationale bepalingen toch al moet bijhouden)?

Toepasselijke bepalingen

Nationaal recht

In § 20, lid 1, eerste volzin, van de Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung – FZV) (verordening inzake de toelating van voertuigen tot het wegverkeer – verordening voertuigregistratie; hierna: „FZV”) van 3 februari 2011 (BGBl. 2011 I, blz. 139), zoals gewijzigd bij de Verordnung (verordening) van 23 maart 2017 (BGBl. 2017 I, blz. 522) [hierna: „FZV (oude versie)”) is vastgesteld:

„Voertuigen die zijn geregistreerd in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese

Economische Ruimte, mogen tijdelijk deelnemen aan het verkeer op het nationale grondgebied, indien voor deze voertuigen een geldig kentekenbewijs is afgegeven door een bevoegde autoriteit van de andere lidstaat of de andere overeenkomstsluitende partij en indien de voertuigen niet gewoonlijk op het nationale grondgebied worden gestald.”

§ 20, lid 1, vierde volzin, van de FZV (oude versie) bepaalt:

„De eerste volzin is niet van toepassing op een voertuig dat zich ten tijde van de registratie door de andere lidstaat of andere overeenkomstsluitende staat op het nationale grondgebied bevond.”

De bepalingen van § 20, lid 1, eerste en vierde volzin, van de FZV (oude versie) zijn met ingang van 1 september 2023 inhoudelijk identiek overgenomen in § 46, lid 1, eerste en vijfde volzin, van de nieuwe versie van Fahrzeug-Zulassungsverordnung (BGBl. 2023 I, nr. 199) [hierna: „FZV (nieuwe versie)"].

§ 16, lid 2, FZV (oude versie) [§ 41, lid 2, van de FZV (nieuwe versie)] maakt het onder andere voor betrouwbare fabrikanten van motorvoertuigen mogelijk om zogenaamde „rode kentekenplaten” te verkrijgen voor de overbrenging van voertuigen.

In § 22, lid 1, punt 1, van de Straßenverkehrsgesetz (verkeersreglement) (BGBl. 2003 I, blz. 310, hierna: „StVG”) is bepaald:

„(1) Eenieder die met een onwettig doel

1. een motorvoertuig of een aanhangwagen waarvoor geen officiële kentekenplaat is afgegeven of waarvoor geen registratie is gebeurd, voorziet van een kentekenplaat die lijkt op een officiële kentekenplaat, [...] wordt, indien geen enkele andere bepaling in een zwaardere straf voor deze inbreuk voorziet, veroordeeld tot een gevangenisstraf van maximaal één jaar of tot een boete.”

Unierecht

Artikelen 35 en 36 VWEU; artikel 56, lid 1, en artikel 58, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 91, lid 1, onder a), en artikel 92 VWEU

Summier overzicht van de feiten en van de procedure

- 1 Verweerder is Unieburger en woont in Oostenrijk, waar ook zijn onderneming, V., is gevestigd. Hij is een van de directeurs van deze onderneming en is volgens het interne organisatieschema verantwoordelijk voor de overbrenging – vanaf de Duitse vestiging – van nieuwe bedrijfsvoertuigen die nog niet regelmatig tot het verkeer zijn toegelaten. De voertuigen werden aanvankelijk overgebracht met gebruikmaking van Oostenrijkse kentekenplaten voor proefritten (hierna ook:

„handelaarskentekenplaten”) die door de Oostenrijkse autoriteiten aan de onderneming V. zijn afgegeven.

- 2 De onderneming V. is gespecialiseerd in de beroepsmatige internationale overbrenging van nieuwe bedrijfsvoertuigen die nog niet tot het verkeer zijn toegelaten. De overbrenging vindt onder andere plaats via de weg. Voor dit type activiteiten beschikt de onderneming over enkele honderden Oostenrijkse kentekenplaten voor proefritten. De overbrenging wordt uitgevoerd in opdracht van de fabrikant. De bestemming van deze overbrengingsritten zijn ofwel andere filialen van de fabrikant ofwel distributeurs. Geografisch gezien bestrijken de activiteiten van de onderneming de gehele interne markt van de Europese Unie.
- 3 De nieuwe voertuigen die moeten worden overgebracht, worden rechtstreeks in de fabriek van de fabrikant of op een treinstation of in een haven in ontvangst genomen. Op dat tijdstip zijn de voertuigen nog niet „in gebruik genomen” en zijn ze nog niet regelmatig en officieel tot het verkeer toegelaten. De voertuigen bevinden zich nog in de distributieketen, krijgen mogelijk nog een specifieke bovenbouw, zijn nog niet overgedragen aan de eindafnemer en het staat nog niet vast waar zij definitief zullen worden gestald. Het gaat dus om zuivere overbrengingsritten. De voertuigen worden op hun eigen assen en met gebruikmaking van handelaarskentekenplaten overgebracht naar hun bestemming, waar zij worden overgedragen, geregistreerd en in gebruik worden genomen.
- 4 Deze activiteit is in Oostenrijk wettelijk erkend als een onafhankelijke handelsactiviteit. Dit is de maatschappelijke doelstelling van de onderneming. De gebruikte handelaarskentekenplaten zijn volgens de Oostenrijkse wetgeving, namelijk § 45 van de Kraftfahrzeuggesetz (wet op de motorvoertuigen) van 1967, uitdrukkelijk bedoeld voor gebruik in het kader van deze activiteit. De onderneming beschikt over alle officiële vergunningen en certificaten die vereist zijn voor haar activiteiten.
- 5 Het aanbrengen van Oostenrijkse kentekenplaten voor proefritten op voertuigen die zich op dat tijdstip in Duitsland bevinden, wordt door de Staatsanwaltschaft Heilbronn (openbaar ministerie Heilbronn, Duitsland) aangemerkt als een zogenaamde „verboden registratie op afstand”.
- 6 Het openbaar ministerie verwijt verweerder dat hij in het kader van 18 afzonderlijke beroepsmatige handelingen – elk met wederrechtelijk opzet – een motorvoertuig waarvoor geen officiële kentekenplaat is afgegeven of waarvoor geen registratie is gebeurd, heeft voorzien van een kentekenplaat die leek op een officiële kentekenplaat. Aldus heeft verweerder zich schuldig gemaakt aan een nationaal strafbaar feit in de zin van § 22, lid 1, punt 1, van de StVG. Op verzoek van het openbaar ministerie heeft het Amtsgericht Heilbronn (rechter in eerste aanleg Heilbronn, Duitsland) op 2 augustus 2019 een strafbeschikking uitgevaardigd, waartegen RX tijdig en in de juiste vorm bezwaar heeft gemaakt.

- 7 De strafbeschikking was gebaseerd op de volgende feiten (ingekort): „*In de periode van 14 maart 2018 tot en met 22 februari 2019 heeft verweerder, als directeur van de onderneming V. in [...] Oostenrijk[,] waarvan de activiteiten onder meer bestaan uit het overbrengen van voertuigen van de voertuighandelaar naar de afnemer, met name opleggertrekkende voertuigen en autobussen door verschillende chauffeurs in dienst bij de onderneming laten ophalen bij de desbetreffende voertuighandelaar in Duitsland en heeft zij vervolgens Oostenrijkse handelaarskentekenplaten en voorlopige kentekenplaten door de chauffeurs op de voertuigen laten aanbrengen, waarbij het alle betrokkenen bekend was dat een dergelijke registratie op afstand niet is toegestaan op grond van de per 1.10.2017 in werking getreden wijziging van de toepasselijk bepaling van § 20 van de verordening inzake de toelating van voertuigen tot het wegverkeer. Met de aldus van kentekenplaten voorziene voertuigen, die de schijn wekten dat zij waren geregistreerd, hebben de chauffeurs zich vervolgens in opdracht van verweerder op de openbare weg begeven, totdat zij elk door agenten van het directoraat verkeerspolitie werden gecontroleerd*”.
- 8 Op 10 september 2020 heeft het Amtsgericht Heilbronn verweerder wegens 17 gevallen van misbruik van kentekenplaten veroordeeld tot een totale geldboete van 220 dagboeten van elk 300 EUR. Het daarop door RX ingestelde beroep in Revision werd toegewezen en heeft ertoe geleid dat de zaak werd terugverwezen naar de thans bevoegde strafrechter bij het Amtsgericht Heilbronn. Deze rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie nu om een prejudiciële beslissing.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 9 Rekening houdend met de ontstaansgeschiedenis van § 20, lid 1, vierde volzin, van de FZV (oude versie) [§ 46, lid 1, vijfde volzin, van de FZV (nieuwe versie)] en de reeds tegen de Bondsrepubliek Duitsland gevoerde niet-nakomingsprocedure over dezelfde kwestie als die van het hoofdgeding, heeft de verwijzende rechter twijfels over de uitlegging van de bovengenoemde bepalingen van Unierecht.
- 10 Ontstaansgeschiedenis: De tot 1 oktober 2017 geldende versie van § 20, lid 1, eerste tot met derde volzin, van de FZV was het resultaat van een niet-nakomingsprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland naar aanleiding van een klacht die verweerder in 2003 over precies dezelfde feiten bij de Europese Commissie had ingediend. Als gevolg hiervan werd § 20 van de FZV opnieuw geformuleerd [zie hierboven § 20, lid 1, eerste volzin, van de FZV (oude versie)].
- 11 De Duitse wetgever heeft deze wijziging gemotiveerd als volgt: „*In het kader van een niet-nakomingsprocedure heeft de Europese Commissie Duitsland verzocht om ook buitenlandse voertuigen die met een overeenkomstige kortlopende of voorlopige kentekenplaat van andere lidstaten zijn geregistreerd, tijdelijk tot het*

openbare wegverkeer toe te laten. Met deze wijziging wordt aan dat verzoek voldaan.”

- 12 In de daarna ontwikkelde rechtspraak werd deze bepaling op alle gevallen van grensoverschrijdend vervoer toegepast, onder verwijzing naar de toelichting bij de wet en naar de niet-nakomingsprocedure en de door de Europese Commissie geformuleerde beginselen.
- 13 Met ingang van 1 oktober 2017 is de in casu aan de orde zijnde vierde volzin, die het onderwerp is van deze prejudiciële verwijzing is, toegevoegd aan § 20, lid 1, eerste tot en met derde volzin, van de FZV (oude versie).
- 14 Deze wijziging is gemotiveerd als volgt: *„De aan lid 1 en lid 2 toegevoegde zin dient ter verduidelijking dat zogenaamde registraties op afstand, zowel uit lidstaten van de Unie als uit derde landen, verboden zijn. [...] Ten grondslag aan het verbod ligt de registratiebevoegdheid van Duitsland voor niet-geregistreerde voertuigen die zich op het federale grondgebied bevinden en van hieruit in gebruik moeten worden genomen. De identificatie van elk voertuig bij de registratie moet waarborgen dat het voertuig overeenkomt met de gegevens op het kentekenbewijs en in het centrale voertuigregister en dus om de rechtszekerheid van transacties te waarborgen. Dit is vooral belangrijk bij het voorkomen van de illegale handel in voertuigen, voertuigdiefstal, de illegale verkrijging van voertuigdocumenten en fraude in verband met (totale) schade aan voertuigen. Momenteel bestaat er geen internationaal controle-instrument, bijvoorbeeld in de vorm van een internationaal gegevensplatform, dat een lokale identificatie adequaat kan vervangen. Dit geldt ook voor de lidstaten van de Europese Unie of staten die partij zijn bij de Europese Economische Ruimte, ondanks de mate van harmonisatie die daar reeds is bereikt. Het gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsplatform Eucaris zou, door zijn ontwerp, een geschikte gegevensbasis kunnen bieden. Momenteel maken echter slechts 15 van de 28 lidstaten van de Unie daadwerkelijk gebruik van dit platform. Om deze reden is transnationale identificatie momenteel niet voldoende gewaarborgd. Van een lokale identificatie zou pas kunnen worden afgezien wanneer het gebruik van het platform voor alle betrokken landen verplicht zou zijn en alle geldige kentekenplaten en de bijbehorende voertuiggegevens volgens het Eucaris-model zouden worden opgeslagen en ook op korte termijn toegankelijk zouden zijn voor de nationale controleautoriteiten. Het risico op misbruik zou daarentegen groter worden indien van controlefuncties wordt afgezien. Indien registraties op afstand zonder dergelijke adequate internationale controlemogelijkheden zouden worden aanvaard, bestaat het risico van een toename van het aantal gevallen van internationale illegale handel in voertuigen en vervalsing van documenten, die voor de lokale controleautoriteiten moeilijk op te sporen zouden zijn vanwege de hoeveelheid verschillende buitenlandse documenten. Controlemaatregelen en maatregelen ter identificatie van voertuigen op het terrein zouden hierdoor worden bemoeilijkt. Tegen deze achtergrond kan de identificatie van een voertuig dat zich op het federale grondgebied bevindt alleen adequaat worden gewaarborgd door een Duitse registratie. Het Verdrag van Wenen schrijft niet*

voor dat registratie op afstand mogelijk moet zijn. Volgens het Verdrag van Wenen moet het internationale verkeer alleen in geval van invoer vanuit het buitenland naar Duitsland mogelijk worden gemaakt [artikel 1, onder b), punt iii)]. Dit wordt echter reeds gewaarborgd door § 20, lid 1, eerste volzin, en lid 2, eerste volzin, van de FZV.”

- 15 Met de vierde volzin heeft de Duitse wetgever doelbewust een algemeen verbod op „registraties op afstand” ingevoerd. Sindsdien is dit verbod ongedifferentieerd toegepast, zonder onderscheid te maken tussen het type kentekenplaat (officiële kentekenplaat of handelaarskentekenplaat) en zonder rekening te houden met de omstandigheden van het individuele geval. Bijgevolg is de beroepsmatige, grensoverschrijdende overbrenging waarbij gebruik wordt gemaakt van handelaarskentekenplaten uit andere lidstaten beperkt tot zuivere invoer- en doorvoerritten. Overeenkomstige uitvoerritten en multimodale invoer- en doorvoerritten (in combinatie met een Duitse haven of een Duits treinstation) vanuit Duitsland zijn sinds 1 oktober 2017 verboden en kunnen in gevallen zoals het onderhavige leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens misbruik van kentekenplaten in de zin van § 22, lid 1, punt 1, van de StVG.
- 16 De aanvraag van verweerder bij de Duitse autoriteiten voor de afgifte van „rode kentekenplaten” overeenkomstig § 16, lid 2, van de FZV (oude versie) werd afgewezen op grond dat de kring van begunstigden enkel fabrikanten van voertuigen omvatte, maar niet ondernemingen die enkel de overbrenging van voertuigen uitvoerden. Dit betekent dat verweerder ook geen mogelijkheid heeft om zijn activiteit te laten legaliseren volgens andere nationale regelingen, zodat hij gedwongen is om omslachtige procedures te starten teneinde het nationale wetgevingskader na te leven.
- 17 Opvatting van de verwijzende rechter: Volgens de verwijzende rechter moeten artikel 56, lid 1, en artikel 58, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 91, lid 1, en artikel 92 VWEU, in de eerste plaats aldus worden uitgelegd dat de Bondsrepubliek Duitsland geen wetswijzigingen op het gebied van vervoer mag vaststellen die met name in het kader van internationaal vervoer vanuit het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland rechtstreeks of zijdelings minder gunstig zijn voor de vervoerondernemers uit andere lidstaten dan voor de nationale vervoerondernemers.
- 18 In dit opzicht staan de bovengenoemde bepalingen onder meer in de weg aan een nationale maatregel waarbij de bestaande voorwaarden voor de toelating van vervoerondernemers uit andere lidstaten tot het verkeer in een lidstaat worden verstrengd door deze toelating rechtstreeks te koppelen aan de herkomst van de gebruikte kentekenplaten, zodat de voorheen bij wet gewaarborgde toegang van vervoerondernemers uit andere lidstaten tot de Duitse markt wordt belemmerd.
- 19 Met betrekking tot de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van vervoer verwijst de verwijzende rechter naar de verklaringen van het Hof van Justitie in het arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland (C-591/17, EU:C:2019:504),

waarvan de rechtsbeginselen (punten 135 e.v. en 158 e.v.) naar de opvatting van de verwijzende rechter op de onderhavige zaak kunnen worden toegepast.

- 20 Bovendien moeten de artikelen 35 en 36 VWEU volgens de verwijzende rechter aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn op de beroepsmatige overbrenging van nog niet regelmatig tot het verkeer toegelaten voertuigen met gebruikmaking van handelaarskentekenplaten uit andere lidstaten, en dat artikel 35 een rechtstreeks toepasselijk verbod op de beperking van de uitvoerstromen instelt, dat in de weg staat aan de betrokken nationale maatregel, voor zover deze uitdrukkelijk verband houdt met de herkomst van de kentekenplaten en voorts zonder onderscheid wordt toegepast op handelaarskentekenplaten uit andere lidstaten. Dit vormt een rechtstreekse discriminatie van concurrenten uit andere lidstaten en bemoeilijkt de toegang tot de Duitse markt voor onderdanen van andere EU-landen. Naar de opvatting van de verwijzende rechter kan aan de door de Duitse wetgever geformuleerde toelichting bij de invoering van het verbod op „registratie op afstand” geen rechtvaardiging worden ontleend die in het concrete individuele geval van verweerders onderneming het verbod op het aanbrengen van Oostenrijkse handelaarskentekenplaten in het kader van de uitvoer van voertuigen uit het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland zou kunnen legitimeren.
- 21 Het bepaalde in § 20, lid 1, vierde volzin, van de FZV (oude versie) [§ 46, lid 1, vijfde volzin, van de FZV (nieuwe versie)] is zonder onderscheid van toepassing. De verplichting om alle voertuigen die op Duits grondgebied aan het wegverkeer deelnemen, te voorzien van een door de Duitse autoriteiten afgegeven kentekenplaat, heeft echter aanzienlijk meer gevolgen voor onderdanen van andere EU-landen dan voor nationale concurrenten, zodat er naar de opvatting van de verwijzende rechter sprake is van discriminatie van onderdanen van andere EU-landen wanneer zij een autotransportbedrijf exploiteren en niet actief zijn als handelaar.
- 22 Sinds de hoofdzitting in eerste aanleg op 10 september 2020 heeft de onderneming van verweerder alleen nog maar Duitse rode voorlopige kentekenplaten op haar voertuigen aangebracht [in de zin van artikel 16 FZV (oude versie)]. Vanwege de weigering van de Duitse autoriteiten om de onderneming van verweerder rode kentekenplaten te verstrekken, is verweerder momenteel verplicht – teneinde het rechtskader na te leven – om deze kentekenplaten via een derde te verkrijgen. Dit gebeurt via een Duits filiaal. Aangezien het gebruik van deze rode kentekenplaten verplicht is en deze nu naast de Oostenrijkse kentekenplaten moeten worden beheerd en gebruikt, draagt verweerder maandelijks gemiddeld ongeveer 50 000 EUR aan bijkomende externe kosten voor premies voor de wettelijke aansprakelijkheidsverzekering en motorrijtuigenbelasting. Deze externe kosten worden momenteel gedragen door het Duitse filiaal en maandelijks gefactureerd aan de moedermaatschappij. De sinds oktober 2020 in rekening gebrachte kosten belopen tot dusver ongeveer 2,6 miljoen EUR. Voorts maakt verweerder ook aanzienlijke maandelijkse interne kosten vanwege het dubbele administratieve werk dat gepaard gaat met het beschikbaar houden van zowel Duitse als

Oostenrijkse voorlopige kentekenplaten. De interne kosten ontstaan met name op het niveau van het personeel (dubbele personeelskosten voor de dubbele administratie van kentekenplaten) en op het niveau van de logistiek (afhankelijk van de opdracht moeten de chauffeurs een dubbele set kentekenplaten met bijbehorende documenten bij zich hebben, wat gepaard gaat met een aanzienlijk complexere coördinatie). Een binnenlandse concurrent draagt deze kosten niet, omdat hij alleen Duitse kentekenplaten nodig heeft of, in het geval van „rode kentekenplaten”, deze eenvoudig via zijn eigen vestiging in Duitsland kan aanvragen en verkrijgen.

- 23 Rekening houdend met artikel 36 VWEU moet de Bondsrepubliek Duitsland bepaalde redenen kunnen aanvoeren om dit „verbod op registratie op afstand” te rechtvaardigen. Bovendien moet de nationale maatregel noodzakelijk zijn en voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Het is aan de nationale autoriteiten om zich hierop te beroepen en in elk afzonderlijk geval aan te tonen dat de regeling noodzakelijk is voor de doeltreffende bescherming van de belangen die onder deze bepaling vallen en, in het bijzonder, dat de registratie van het betrokken motorvoertuig een reëel gevaar voor de verkeersveiligheid vormt.
- 24 Het argument van de Duitse wetgever dat deze regeling het wegverkeer moet beschermen, is naar de opvatting van de verwijzende rechter geen passende rechtvaardigingsgrond overeenkomstig artikel 36 VWEU, aangezien er geen onderscheid wordt gemaakt tussen betrouwbare en onbetrouwbare marktdeelnemers en er ook geen ander onderscheid wordt gemaakt (bijvoorbeeld tussen doorvoer en invoer). Bovendien vormt het enkele feit dat op de Duitse wegen een voertuig rijdt met een handelaarskentekenplaat die door een andere lidstaat is afgegeven, op zich – zonder bijkomende omstandigheden – geen ernstig gevaar voor de verkeersveiligheid. In elk geval kan de bescherming van het wegverkeer niet worden verbeterd door alleen af te gaan op de plaats waar kentekenplaten worden aangebracht. In dit opzicht maakt het niet uit of het voertuig zich in Duitsland dan wel in het buitenland bevindt wanneer de kentekenplaat wordt aangebracht. Wanneer een voertuig zich op het nationale grondgebied bevindt, maar voor uitvoer naar het buitenland bestemd is, ligt het zwaartepunt van de handelingen in elk geval uiterlijk bij de aanvang van de uitvoer niet langer op het nationale grondgebied; dit geldt evenzeer wanneer een voertuig vanuit een lidstaat van de Unie het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland doorkruist met het oog op uitvoer naar een ander land. In beide gevallen zal het voertuig tijdens de tijdelijke deelname aan het wegverkeer niet gewoonlijk op het nationale grondgebied worden gestald.
- 25 Naar de opvatting van de verwijzende rechter zouden het Unierecht en het Duitse recht met elkaar kunnen worden verzoend indien de werkingssfeer van de in geding zijnde bepaling aldus zou worden gepreciseerd dat het beroepsmatige, intracommunautaire verkeer van nieuwe, nog niet regelmatig tot het verkeer toegelaten motorvoertuigen die zijn voorzien van een overeenkomstig de nationale bepalingen gebruikte handelaarskentekenplaat van een lidstaat, uitdrukkelijk niet onder de verbodsbepaling valt.

- 26 Indien een dergelijke formulering daarentegen problematisch blijkt te zijn en hoe dan ook niet kan leiden tot het gewenste resultaat, namelijk de Unierechtconforme erkenning van het beroepsmatige gebruik van handelaarskentekenplaten door betrouwbare ondernemingen bij elk grensoverschrijdend vervoer, moet de in het geding zijnde bepaling in strijd met het Unierecht worden verklaard.
- 27 Aangezien verweerder zich naar Duits recht schuldig heeft gemaakt aan het strafbare feit van misbruik van kentekenplaten, is het voor de vraag naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid doorslaggevend of § 20, lid 1, vierde volzin, van de FZV (oude versie) [§ 46, lid 1, vijfde volzin, van de FZV (nieuwe versie)] verenigbaar is met het Unierecht. Indien de bepaling in strijd is met het Unierecht, dan had verweerder zijn Oostenrijkse kentekenplaten mogen gebruiken om overbrengingsritten op Duitse wegen uit te voeren en moet hij worden vrijgesproken. Indien de bepaling verenigbaar is met het Unierecht, moet verweerder worden veroordeeld.