Zadeva C-112/19

Predlog za sprejetje prehodne odločbe

Datum vložitve:

12. februar 2019

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgericht Aachen (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

4. februar 2019

Tožeča stranka:

Marvin M.

Tožena stranka:

Kreis Heinsberg

[…] (ni prevedeno)

VERWALTUNGSGERICHT AACHEN (UPRAVNO SODIŠČE V AACHNU, NEMČIJA)

SKLEP

[…] (ni prevedeno)

V upravnem sporu

Marvin M., Nizozemska,

tožeča stranka,

[…] (ni prevedeno)

p r o t i

Kreis Heinsberg (okrožje Heinsberg, Nemčija), […] (ni prevedeno),

tožena stranka,

DELOVNI DOKUMENT

zaradi zavrnitve priznanja nizozemskega dokumenta vozniškega dovoljenja

tukaj: predložitve Sodišču Evropske unije

je

3. senat

VERWALTUNGSGERICHTS AACHEN (UPRAVNO SODIŠČE V AACHNU)

4. februarja 2019

[…] (ni prevedeno)

s k l e n i l:

Postopek pred Verwaltungsgericht Aachen (upravno sodišče v Aachnu) se prekine.

Sodišču Evropske unije se na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložijo ta vprašanja:

1. Ali je treba člen 2(1) Direktive 2006/126/ES razlagati tako, da mora država članica veljavnost dokumenta vozniškega dovoljenja, in sicer vključno s pravicami do vožnje, ki so v njem izkazani, priznati tudi v primeru, če izdaja tega dokumenta temelji na zamenjavi dokumenta vozniškega dovoljenja v skladu s členom 11(1) Direktive 2006/126/ES?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali lahko država članica na podlagi člena 11(4), drugi pododstavek, Direktive 2006/126/ES zavrne priznanje zamenjanega dokumenta vozniškega dovoljenja, če je država izdajateljica zamenjavo izvedla, ko je država članica, iz katere izhaja materialna pravica do vožnje, to pravico že odvzela?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen, in obstaja dolžnost priznanja: ali lahko država članica priznanje zamenjanega dokumenta vozniškega dovoljenja zavrne vsaj, če lahko država članica, na ozemlju katere se postavlja vprašanje priznanja dokumenta vozniškega dovoljenja, na podlagi „nespornih informacij“ ugotovi, da ob zamenjavi dokumenta vozniškega dovoljenja materialna pravica do vožnje več ni obstajala?

O b r a z l o ž i t e v

I.

DELOVNI DOKUMENT

1 Tožeča stranka je nemški državljan, ki prebiva na nizozemski strani nemško-nizozemskega mejnega območja. Tožeča stranka predlaga, naj se odločba, s katero je tožena stranka ugotovila, da tožeča stranka ni upravičena do vožnje motornih vozil v Nemčiji na podlagi nizozemskega dokumenta vozniškega dovoljenja, razveljavi.

2 Tožeča stranka, ki je rojena 28. novembra 1990, je v Nemčiji 3. julija 2008 pridobila pravico do vožnje vozil kategorij AM in B ter 1. julija 2015 pravico do vožnje vozil kategorije T. V ta namen so ji nemški organi izdali vozniško dovoljenje številka J 2408774372.

3 Nad tožečo stranko kot voznikom motornega vozila je bil 9. junija 2016 izveden policijski nadzor. Hitro testiranje na droge je pokazalo prisotnost kanabisa. s kemično toksikološko preiskavo krvnega vzorca je bila v krvnem serumu potrjena prisotnost THC, ki je učinkovina kanabisa, ter sledi amfetamina.

4 Tožena stranka je tožeči stranki z dopisom z dne 20. septembra 2016 sporočila, da se ji zaradi navedene vožnje pod vplivom drog namerava odvzeti pravica do vožnje.

5 Tožeča stranka je 29. septembra 2016 odjavila stalno prebivališče v Nemčiji in se preselila na Nizozemsko, kjer je 13. oktobra 2016 prijavila prebivališče v nizozemskem kraju na mejnem območju.

6 Tožeča stranka je 1. novembra 2016 na nizozemske organe naslovila zahtevo za zamenjavo nemškega vozniškega dovoljenja (št. J 2408774372) za nizozemsko vozniško dovoljenje.

7 Tožena stranka je tožeči stranki s pravnomočnim sklepom z dne 9. novembra 2016 odvzela pravici do vožnje, ki sta ji bili podeljeni 3. julija 2008 (za kategoriji AM in B) oziroma 1. julija 2015 (za kategorijo T) in jo pozvala, naj nemudoma vrne vozniško dovoljenje, izdano pod številko J 2408774372, saj bi se ji v nasprotnem primeru naložila denarna kazen. V obrazložitvi se je sklicevala na to, da tožeča stranka ni sposobna za vožnjo motornih vozil. Pri njej je namreč podana problematika v zvezi z drogami. Tudi v prihodnje je mogoče pričakovati, da bo, tako kot 9. junija 2016, motorna vozila vozil pod vplivom drog.

8 Tožeči stranki je bila odločba z dne 9. novembra 2016 preko njenega takratnega nemškega odvetnika 12. novembra 2016 pravilno vročena.

9 „Rijksdienst voor het Wegverkeer“ (v nadaljevanju: RDW), organ, ki je na nizozemskem pristojen za zamenjavo vozniških dovoljenj, je 14. novembra 2016 preveril, ali se tožeči stranki, ki je predložila svoje nemško vozniško dovoljenje, še priznava pravica do vožnje vozil kategorij AM, B in T, izkazana v tem vozniškem dovoljenju. V ta namen je RDW vpogledal v računalniško evropsko bazo podatkov vozniških dovoljenj „Réseau permis de conduire“ (v nadaljevanju: RESPER).

DELOVNI DOKUMENT

10 Nizozemskemu organu RDW je bilo na ta dan v evropski bazi podatkov RESPER prikazano, da naj bi bila pravica do vožnje, ki je bila tožeči stranki v Nemčiji priznana 3. julija 2008 oziroma 1. julija 2015, veljavna (nizozemsko: „geldig“).

11 RDW je tožeči stranki 17. novembra 2016 izdal nizozemsko vozniško dovoljenje (št. 5871795197). V stolpcu 10 dokumenta (datum priznanja) je navedeno „3. julij 2008“ oziroma „1. julij 2015“. V stolpcu 12 dokumenta (dodatne informacije) je navedeno „AM 70.D.J 2408774372“ in „B 70.D. J 2408774372“.

12 Tožena stranka je bila z dopisom RDW, ki ga je prejela 5. decembra 2016, seznanjena s tem, da je tožeča stranka svoje nemško vozniško dovoljenje zamenjala za nizozemsko vozniško dovoljenje. Dopisu je bil priložen nemški dokument vozniškega dovoljenja.

13 Tožena stranka je na nizozemski RDW naslovila vprašanje, ali se ob upoštevanju odvzema pravice do vožnje v Nemčiji z odločbo z dne 9. novembra 2016 vztraja pri veljavnosti nizozemskega vozniškega dovoljenja z dne 17. novembra 2016.

14 RDW je z elektronskim sporočilom z dne 4. januarja 2017 sporočil, da vztraja pri svojih navedbah, ker ji je bila v bazi podatkov RESPER ob vpogledu 14. novembra 2016 prikazana veljavnost nemške pravice do vožnje.

15 Tožeča stranka je 17. januarja 2017 s svojim osebnim vozilom vozila po cesti na nemški strani nemško-nizozemskega mejnega območja, in sicer na območju tožene stranke, ko je naletela na policijski nadzor. Policisti so ji očitali, da nima veljavne pravice do vožnje v Nemčiji.

16 Z odločbo z dne 5. septembra 2017, ki je predmet obravnavanega spora, je tožena stranka ugotovila, da vozniško dovoljenje (št. 5871795197, za kategorije: AM, B in T), ki je bilo tožeči stranki izdano 17. novembra 2016 na Nizozemskem, ne daje pravice do vožnje vozil, za katera je treba pridobiti pravico do vožnje, v Nemčiji.

17 Tožena stranka je v obrazložitvi med drugim navedla: tožeči stranki je bila zaradi vožnje pod vplivom drog dne 9. junija 2016 s pravnomočno odločbo veljavno odvzeta pravica do vožnje. Vendar tožeča stranka svojega dokumenta vozniškega dovoljenja, v nasprotju z dolžnostjo vračila, ni oddala, temveč ga je po odselitvi z zveznega ozemlja zamenjala za nizozemsko vozniško dovoljenje. To vozniško dovoljenje EU so nizozemski organi izdali v postopku zamenjave brez vsakršnega preverjanja sposobnosti za vožnjo. Na podlagi člena 28 Fahrerlaubnis-Verordnung (uredba o pravici do vožnje) iz tega dokumenta tako ne more izhajati pravica do vožnje na zveznem ozemlju.

18 Tožeča stranka je 15. septembra 2017 zoper navedeno odločbo vložila tožbo. V utemeljitev te tožbe v bistvu navaja, da je ugotovitvena odločba v nasprotju z načelom medsebojnega priznavanja vozniških dovoljenj EU, določenim s pravom Unije, kot to izhaja iz sodbe Sodišča Evropske unije z dne 26. aprila 2012 v zadevi Hofmann (C-419/10).

DELOVNI DOKUMENT

19 Senat je s sklepom z dne 26. februarja 2018 […] (ni prevedeno) zavrnil predlog tožeče stranke za izdajo začasne odredbe: v skladu z nemško sodno prakso in doktrino je treba priznanje nizozemskega dokumenta vozniškega dovoljenja v obravnavanem primeru zavrniti. Tudi če se šteje, da pravni položaj z vidika prava Unije ni jasen, je treba v postopku izdaje začasne odredbe interesom varnosti cestnega prometa dati prednost pred interesom mobilnosti tožeče stranke. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (višje upravno sodišče za deželo Severno Porenje-Vestfalija, Nemčija) je s sklepom z dne 14. junija 2018 […] (ni prevedeno) pritožbo tožeče stranke zoper navedeni sklep zavrnilo.

II.

20 Postopek s tožbo se prekine. Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) se v predhodno odločanje predložijo vprašanja, navedena v izreku tega sklepa; glej člen 267 PDEU.

21 Pravni okvir prava Unije:

22 Člen 2(1) Direktive 2006/126/ES:

„Vozniška dovoljenja, ki jih izdajajo države članice, se vzajemno priznavajo.“

23 Člen 11(1) Direktive 2006/126/ES:

„Če imetnik veljavnega nacionalnega vozniškega dovoljenja, ki ga je izdala država članica, pridobi običajno prebivališče v drugi državi članici, lahko zahteva, da se njegovo vozniško dovoljenje zamenja za enakovredno dovoljenje. Država članica, ki izvede zamenjavo, preveri, za katero kategorijo je predloženo dovoljenje dejansko še veljavno.“

24 Člen 11(4), drugi pododstavek, Direktive 2006/126/ES:

„Država članica zavrne priznanje veljavnosti vsakega vozniškega dovoljenja, ki ga je izdala druga država članica osebi, čigar vozniško dovoljenje je na ozemlju prve države članice omejeno, začasno odvzeto ali odvzeto.“

25 Pravni okvir nemškega prava:

26 Člen 29(1), prvi stavek, Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) (uredba o dovoljenju osebam za udeležbo v cestnem prometu (uredba o pravici do vožnje)) določa:

„Imetnik tuje pravice do vožnje lahko v okviru obsega svoje upravičenosti vozi motorna vozila na nacionalnem ozemlju, če na tem ozemlju nima običajnega prebivališča v smislu člena 7.“

27 Člen 29(3) uredbe o pravici do vožnje določa:

„Upravičenost na podlagi odstavka 1 ne velja za imetnike tuje pravice do vožnje,

DELOVNI DOKUMENT

[…]

3. ki jim je pravico do vožnje na nacionalnem ozemlju začasno ali pravnomočno odvzelo sodišče ali ki jim jo je neposredno izvršljivo ali pravnomočno odvzel upravni organ,

[…]

Pristojni organ lahko v primerih iz prvega stavka izda ugotovitveni upravni akt o neobstoju pravice.“

III.

28 Vprašanja za predhodno odločanje so upoštevna za rešitev spora.

29 Odločitev sodišča o tožbi je odvisna od tega, ali je izpodbijana odločba z dne 5. septembra 2017 združljiva s pravom Unije.

30 Z odločbo se tožeči stranki ne priznava pravica do vožnje vozil, za katere velja obveznost pridobitve pravice do vožnje, na ozemlju Zvezne republike Nemčije na podlagi dokumenta vozniškega dovoljenja, pridobljenega na Nizozemskem z zamenjavo. Upravno sodišče, ki odloča v tej zadevi, namerava izpodbijano odločbo šteti za zakonito. Meni, da je treba uporabiti izjemo od obveznosti vzajemnega priznavanja na podlagi prava Unije, ker je bila tožeči stranki ob zamenjavi njenega nemškega dokumenta vozniškega dovoljenja na Nizozemskem nemška materialna pravica do vožnje že odvzeta. Zato ne bi smelo biti upravičeno, da bi se dokumentu, ki je bil zamenjan na Nizozemskem, na koncu priznal večji pomen od temeljnega nemškega originalnega dokumenta, iz katerega za tožečo stranko ob zamenjavi ni več izhajala nobena materialna pravica do vožnje. Sodišče pa meni, da obstajajo ovire za tako odločitev. Zato je treba pogoje prava Unije, pod katerimi lahko država izdajateljica dokument vozniškega dovoljenja, pridobljen z zamenjavo, v drugi državi članici izjemoma šteje za neveljaven, očitno podrobneje razložiti oziroma pojasniti.

31 Prvo vprašanje za predhodno odločanje:

Sodišče meni, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti pritrdilno, tako da obveznost priznanja „brez vsakršnih formalnosti“ (glej v zvezi s tem na primer: sodbo Hofmann, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240, točka 43), ki je določena z ustaljeno sodno prakso Sodišča, vsekakor zajema tudi zamenjane dokumente vozniških dovoljenj in pravico do vožnje, ki iz njih izhaja.

32 Drugo vprašanje za predhodno odločanje:

Sodišče se nagiba k temu, da bi bilo treba tudi na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti pritrdilno. V prid navedenemu govori (nemško) besedilo določbe člena 11(4), drugi pododstavek, Direktive 2006/126/ES. V skladu z navedeno določbo lahko država članica vsekakor zavrne priznanje dokumenta

DELOVNI DOKUMENT

vozniškega dovoljenja, če je ta država članica zadevni osebi predhodno odvzela materialno pravico do vožnje.

33 Nasprotno si senat z vidika varnosti cestnega prometa in s tem povezanega cilja zaščite prometnih udeležencev le težko predstavlja, da bi se pravica do vožnje, ki je bila predhodno odvzeta zaradi nesposobnosti za vožnjo, zgolj z zamenjavo dokumenta vozniškega dovoljenja brez vsakega preizkusa sposobnosti zadevne osebe ponovno pridobila.

34 To velja tudi zato, ker je treba v skladu z določbami prava Unije iz Priloge I, točka 3, Direktive 2006/126/ES razlikovati med dokumentom vozniškega dovoljenja kot dokaznim dokumentom (v skladu z nemško terminologijo: „Führerschein“ („vozniško dovoljenje“)) in materialno pravico do vožnje (na podlagi nemške terminologije: „Fahrerlaubnis“ („pravica do vožnje“)). To razlikovanje se odraža v vpisih, ki jih mora vsebovati zamenjan dokument vozniškega dovoljenja. Glede na navedeno je nizozemski RDW 17. novembra 2016 v stolpec 12 svojega dokumenta vozniškega dovoljenja vpisal naslednje podatke:

„AM 70.D.J 2408774372“ in „B 70.D.J 2408774372“.

35 Iz kode „70“, ki jo je pri tem uporabil RDW in ki sledi navedbi kategorije (AM oziroma B), v skladu s Prilogo I, točka 3, Direktive 2006/126/ES izhaja, da je bil dokument izdan na podlagi zamenjave, pri čemer kombinacija črk in številk „D.J 2408774372“ označuje zamenjano nemško („D“) vozniško dovoljenje EU. K temu je treba dodati še vpise v stolpcu 10 nizozemskega dokumenta vozniškega dovoljenja, ki vsebujejo navedbo datumov pridobitve pravice do vožnje v Nemčiji: „3. julij 2008“ za kategoriji AM in B ter „1. julij 2015“ za pravici do vožnje kategorije T.

36 Senat, ki odloča v tej zadevi, se kljub temu sprašuje, ali in v kakšni meri je treba široko določbo člena 11(4), drugi pododstavek, Direktive 2006/126/ES razlagati ozko, n sicer ob upoštevanju posebnega pomena načela vzajemnega priznavanja dokumentov vozniških dovoljenj iz člena 2(1) Direktive 2006/126/ES, ki je namenjeno uresničevanju pravice do prostega gibanja vseh državljanov Unije na območju Unije na podlagi člena 21 PDEU.

37 Tako je Sodišče v okviru ustaljene sodne prakse glede tako imenovanega „turizma vozniških dovoljenj“ nedvoumno pojasnilo, da država članica, ki je zadevni osebi v preteklosti zaradi nesposobnosti za vožnjo odvzela pravico do vožnje, ali ji pravice do vožnje ni podelila, zaradi tega nikakor ni upravičena zavrniti priznanja dokumenta vozniškega dovoljenja, ki ga je zadevni osebi pozneje izdala druga država članica na podlagi tamkajšnjega preizkusa spretnosti, glej glede tega sodbi Hofmann, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240, točka 70, in Akyüz, C-467/10, ECLI:EU:C:2012:112, točka 47, ter v tem smislu že sodbo Kapper, C-476/01, ECLI:EU:C:2004:261, točka 77, in sklepa Halbritter, C-227/05,

DELOVNI DOKUMENT

ECLI:EU:C:2006:245, točka 28, in Kremer, C-340/05, ECLI:EU:C:2006:620, točka 30.

38 Vendar odločilnega preudarka iz sodbe Hofmann, C-419/10, ECLI:EU:C:2012:240, točka 76 in naslednje, pri zamenjavi dokumentov, ki je predmet tega postopka, ni mogoče upoštevati. Tako se je Sodišče v navedeni sodbi sklicevalo tudi na to, da bi razlaga Direktive 2006/126/ES, ki bi bila manj naklonjena priznavanju, povzročila, da oseba, ki se ji dokument vozniškega dovoljenja ne bi priznal, v novi državi članici, v kateri ima prebivališče, ne bi več mogla pridobiti pravice do vožnje, kar bi pomenilo neupravičeno omejevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki se zagotavlja s členom 21 PDEU.

39 Do nastopa takšnega položaja, ki je v nasprotju s pravom Unije, pa ne more priti, če se zavrne priznanje zamenjanega dokumenta vozniškega dovoljenja. Takšni osebi je prepuščeno, da v državi članici svojega prebivališča opravi preizkus sposobnosti za izdajo dokumenta vozniškega dovoljenja, ki ga morajo, brez vsakršne formalnosti, priznati vse države članice (torej tudi država članica, ki je tej osebi predhodno odvzela pravico do vožnje).

40 Nadaljnji pomisleki glede določitve obsega načela priznavanja in izjeme od tega načela pa nastanejo, ker na podlagi sodne prakse Sodišča država članica prebivališča nima pravice preveriti, ali je druga država članica upoštevala veljavne pogoje za izdajo dokumentov vozniških dovoljenj. To, da ima nekdo vozniško dovoljenje, ki ga je izdala država članica, je namreč treba šteti za dokaz, da je imetnik tega dovoljenja na dan, ko mu je bilo izdano, izpolnjeval navedene pogoje, glej v zvezi s tem na primer sodbi Grasser C-184/10, ECLI:EU:C:2011:324, točka 21, in Schwarz C-321/07, ECLI:EU:C:2009:104, točka 77.

41 Senat dvomi, ali je navedeno načelo v neomejenem obsegu mogoče uporabiti tudi za zamenjavo dokumentov. Tako je preverjanje s strani države članice, ki izvede zamenjavo, na podlagi člena 11(1), drugi stavek, Direktive 2006/126/ES omejeno na to, za katero kategorijo vozil je predloženo dovoljenje, ki je predmet zamenjave, še veljavo. Tako država izdajateljica presoja veljavnost upravnih aktov, ki jih ni izdala sama, temveč druga država članica. Zaradi te posebnosti nastanejo dvomi, ali se lahko posedovanje zamenjanega dokumenta vozniškega dovoljenja dejansko šteje kot dokaz o izpolnjevanju vseh pogojev za zamenjavo.

42 Poleg tega za vprašanje priznanja zamenjanega dokumenta vozniškega dovoljenja ne bi smelo biti odločilno, ali je bil dokument, kot je bilo to v obravnavanem primeru, izdano na podlagi napačne navedbe veljavnosti v registru EU RESPER.

43 Tretje vprašanje za predhodno odločanje:

Če člena 11(4), drugi pododstavek, Direktive 2006/126/ES ne bi bilo mogoče uporabiti, se senat sprašuje, ali zavrnitev priznanja izhaja iz sodne prakse Sodišča. V skladu s to sodno prakso je odločilno, ali je na podlagi „nespornih informacij“

DELOVNI DOKUMENT

dokazano, da država članica pri izdaji dokumenta vozniškega dovoljenja ni upoštevala pogojev, ki so odločilni za sistem priznavanja, določen s pravom Unije. To je na primer podano v primeru „pogoja prebivališča“, glej sodbi Hofmann, C- 419/10, ECLI:EU:C:2012:240, točka 43 in naslednja, in Grasser, C-184/10, ECLI:EU:C:2011:324, točka 33, ter sodbo Wiedemann in drugi, C-329/06 in drugi, ECLI:EU:C:2008:366, točka 72.

44 Glede na navedeno senat meni, da je mogoča izjema od obveznosti priznanja zamenjanih dokumentov vozniških dovoljenj, če lahko država članica, ki odloča o priznanju, na podlagi „nespornih informacij“ ugotovi, da ob zamenjavi dokumenta vozniškega dovoljenja pravica do vožnje več ni obstajala.

45 Zaradi učinkovitega boja proti „turizmu vozniških dovoljenj“ bi bili iz obveznosti priznavanja na podlagi prava Unije izvzeti primeri, v katerih lahko država članica (na primer v primeru prometnega nadzora) iz stolpcev 10 in 12 predloženega dokumenta vozniškega dovoljenja EU razbere obstoj materialne pravice do vožnje, ki jo je ta država članica, kot je to v obravnavanem primeru, v preteklosti sama podelila, vendar jo je nesporno veljavno odvzela že pred zamenjavo dokumenta vozniškega dovoljenja.

[…] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT