

**Zaak C-56/20.**

**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:**

4 februari 2020

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

30 januari 2020

**Verzoekende partij en appellant:**

AR

**Verwerende partij en geïntimeerde:**

Stadt Pforzheim (Duitsland)

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Aantekening op een buitenlands rijbewijs dat het verboden is om daarvan in Duitsland gebruik te maken, verenigbaarheid met het Unierecht

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vraag**

Staat het Unierecht, met name richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB 2006, L 403, blz. 18), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/933 van de Commissie van 29 juni 2018 tot rectificatie van de Duitse versie van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs (PB 2018, L 165, blz. 35), in de weg aan bepalingen van nationaal recht op grond waarvan een in artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 bedoeld besluit om de erkenning van de geldigheid te weigeren met zich mee brengt dat een persoon die

in het binnenland geen gewone verblijfplaats heeft, zijn buitenlandse Europees rijbewijs onverwijld dient over te leggen aan de bevoegde nationale autoriteit opdat deze op het rijbewijs kan aantekenen dat de rijbevoegdheid in het binnenland ontbreekt, waarbij de (verbods)aantekening bij een Europees rijbewijs in de regel moet plaatsvinden door het aanbrengen van een rode, schuin doorgestreepte „D” in ruimte 13 (bijvoorbeeld in de vorm van een sticker)?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (herschikking) (PB 2006, L 403, blz. 18) (hierna: „richtlijn 2006/126”)

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Straßenverkehrsgesetz (wet op het wegverkeer; hierna: „StVG”), § 3

Fahrerlaubnis-Verordnung (besluit betreffende de rijbevoegdheid; hierna: „FeV”), §§ 46 en 47

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 1 Verzoeker bezit de Oostenrijkse nationaliteit en heeft zijn gewone verblijfplaats in Oostenrijk. Op 29 augustus 2008 verkreeg hij in Oostenrijk het rijbewijs van de categorieën A en B.
- 2 Op 26 juni 2014 bestuurde verzoeker op een openbare weg in Duitsland een gemotoriseerd voertuig hoewel hij op dat moment onder invloed van cannabis was.
- 3 Bij besluit van 10 augustus 2015 heeft de voor het beheer van rijbewijzen bevoegde autoriteit in Pforzheim (Duitsland) de aan verzoeker in Oostenrijk verleende rijbevoegdheid ingetrokken ten aanzien van het Duitse grondgebied. Tegelijkertijd heeft zij hem verzocht om het Oostenrijkse rijbewijs onverwijld – uiterlijk op 28 augustus 2015 – aan haar over te leggen met het oog op het aantekenen op het rijbewijs van de ongeldigheid ervan voor de Bondsrepubliek Duitsland door het aanbrengen van een rode, schuin doorgestreepte „D” op het rijbewijs (zogenoemde „verbodsaantekening”). Voor het geval van niet-nakoming van die verplichting dreigde zij met de tijdelijke inbeslagneming van het rijbewijs door handhavingsambtenaren, waarbij zij opmerkte dat het rijbewijs zou worden teruggegeven nadat de verbodsaantekening zou zijn aangebracht.
- 4 Een door verzoeker tegen het besluit van 10 augustus 2015 ingediend bezwaar werd afgewezen. Het vervolgens ingestelde beroep is in eerste aanleg ongegrond verklaard. Het bij de verwijzende rechter ingestelde hoger beroep is uitsluitend gericht tegen de sommatie om het rijbewijs over te leggen en tegen de dreiging

met inbeslagneming van het rijbewijs. De weigering om de geldigheid van de in Oostenrijk verleende rijbevoegdheid voor het Duitse grondgebied te erkennen is daarentegen definitief geworden en is geen voorwerp van de procedure in hoger beroep.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 Verzoeker is van mening dat de hem bij besluit van 10 augustus 2015 opgelegde verplichting om zijn rijbewijs over te leggen met het oog op het aanbrenge van de verbodsaantekening niet verenigbaar is met het Unierecht. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126 voorziet in de onderlinge erkenning, zonder formaliteiten, van de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen. De afgifte en de wijziging van rijbewijzen behoren uitsluitend tot de taak van de lidstaat waar de betrokkene zijn verblijfplaats heeft, zoals bijvoorbeeld blijkt uit artikel 2, lid 2, artikel 7, lid 1, onder e), en lid 3, onder b), artikel 11, leden 1, 2 en 3, en artikel 12 van die richtlijn alsook uit punt 3 (over de ruimten 13 en 14) en punt 4, onder a), van bijlage I bij die richtlijn. Indien ook alle andere lidstaten het rijbewijs konden wijzigen, bijvoorbeeld door er een verbodsaantekening op te plakken, zou dit in strijd zijn met het beginsel van de onderlinge erkenning van rijbewijzen en indruisen tegen de met richtlijn 2006/126 nagestreefde doelstelling om één uniform Europees model van het rijbewijs in te voeren (zie bijvoorbeeld overwegingen 4 en 16 alsook artikel 1, lid 1, van die richtlijn).
- 6 Aangenomen dient te worden dat deze problematiek bij de vaststelling van richtlijn 2006/126 bekend was. Met name in grensgebieden is het een reeds lange tijd voorkomend verschijnsel dat personen die in een bepaalde lidstaat wonen, tijdens een slechts tijdelijk verblijf in een andere lidstaat een verkeersdelict begaan dat volgens de voorschriften van deze laatste lidstaat tot intrekking van de rijbevoegdheid leidt. Bij richtlijn 2006/126 wordt de lidstaat van tijdelijk verblijf evenwel niet de bevoegdheid toegekend om aantekeningen aan te brengen op het nieuwe Europese model van het rijbewijs. Hieruit kan enkel worden geconcludeerd dat dergelijke aantekeningen ontoelaatbaar zijn uit het oogpunt van het Unierecht.
- 7 Ook de uitvoerige bepalingen inzake de beveiliging tegen de vervalsing van het plastic rijbewijs (bijvoorbeeld artikel 3 van richtlijn 2006/126 en de punten 1 en 2 van bijlage I bij deze richtlijn) verzetten zich er – gelet op het doel en de strekking van die bepalingen – tegen dat de in deze plastic kaart vervatte gegevens worden gewijzigd doordat een lidstaat waar de betrokkene slechts tijdelijk verblijft, op die kaart permanent of in de vorm van een (eenvoudig te verwijderen) sticker andere gegevens vermeldt. Hierbij moet tevens rekening worden gehouden met het feit dat ruimte 13 van het rijbewijs volgens richtlijn 2006/126 is voorbehouden voor vermeldingen door de daartoe bevoegde lidstaat en dat een door deze lidstaat reeds aangebrachte vermelding evenmin zomaar mag worden „overplakt”.

- 8 Daarbij komt dat de nakoming van de verplichting om het rijbewijs over te leggen voor verzoeker gepaard gaat met een niet onaanzienlijke besteding van tijd en geld, hem in zijn bewegingsvrijheid beperkt en later in de praktijk tot ernstige problemen kan leiden wanneer bijvoorbeeld bij een verkeerscontrole in een andere lidstaat de veiligheidsdiensten in deze lidstaat geïrriteerd raken door een aantekening op het rijbewijs die zij niet kennen. Wegens deze lasten en nadelen zou in zoverre een uitdrukkelijke regeling nodig zijn geweest, die evenwel in richtlijn 2006/126 ontbreekt. Hooguit bestaat de mogelijkheid dat de lidstaat die het rijbewijs heeft afgegeven of het gastland in het kader van de in artikel 15 van richtlijn 2006/126 bedoelde wederzijdse bijstand een overeenkomstige aantekening op het rijbewijs aanbrengt en in dit verband, indien noodzakelijk, een nieuw rijbewijs afgeeft.
- 9 Hoe dan ook kan tijdens een verkeerscontrole in een lidstaat middels een elektronische controle moeiteloos worden nagegaan of de betrokkene bevoegd is om in die lidstaat een gemotoriseerd voertuig te besturen. De daarvoor benodigde extra tijd is gering.
- 10 Verweerster voert aan dat het Hof in het arrest van 23 april 2015, Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257), heeft geoordeeld dat ook de lidstaat waar de houder van het rijbewijs niet zijn gewone verblijfplaats heeft, op grond van artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 bevoegd is om wegens een op zijn grondgebied begane overtreding te weigeren de geldigheid van het rijbewijs te erkennen. Het Hof heeft daarbij de nadruk gelegd op het belang van een dergelijke maatregel voor de verkeersveiligheid.
- 11 De verbodsaantekening die op het rijbewijs moet worden aangebracht na de weigering om de binnenlandse geldigheid van dat rijbewijs te erkennen, is volgens de Duitse wetgever een absoluut noodzakelijke maatregel omdat zij van groot belang is voor de effectieve uitvoering van een in artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 bedoeld besluit om de erkenning van de geldigheid te weigeren. Bovendien blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis en de overwegingen van richtlijn 2006/126 dat deze met name tot doel heeft het vrije verkeer van personen, de vrijheid van vestiging en de verkeersveiligheid te versterken. Deze doelstellingen kunnen alleen worden bereikt indien geen afbreuk wordt gedaan aan de functie van het Europese rijbewijs als legitimatiebewijs. Dat zou echter wel degelijk het geval zijn wanneer het controleorgaan de status van de rijbevoegdheid niet aan de hand van het rijbewijs zou kunnen vaststellen, maar enkel door andere, tijdrovende controlemaatregelen. Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat richtlijn 2006/126 in zoverre een niet-beoogde leemte vertoont die op basis van analogie moet worden opgevuld.
- 12 Aangezien richtlijn 2006/126 het gastland de mogelijkheid biedt om het door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te wijzigen [zie bijvoorbeeld bijlage I, punt 3 (met betrekking tot ruimte 13), en punt 4, onder a)], kan ook in de onderhavige situatie niet worden aangenomen dat een wijziging, bijvoorbeeld in de vorm van een sticker, in strijd is met de regels inzake de beveiliging tegen vervalsing.

Bovendien ondervindt verzoeker geen hinder wanneer de beveiliging van het document tegen vervalsing wordt beperkt doordat de sticker met de voor hem bezwarende inhoud weer verwijderd kan worden.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 13 Het door verzoeker bestreden bevel van de voor het beheer van rijbewijzen bevoegde Duitse autoriteit om het Oostenrijkse rijbewijs over te leggen met het oog op het aanbrengen van een verbodsaantekening is in overeenstemming met § 3 StVG junctis §§ 46 en 47 FeV. Deze nationale bepalingen zijn mogelijkterwijs evenwel in strijd met het Unierecht, in het bijzonder richtlijn 2006/126.
- 14 Of dit het geval is, kan niet zonder meer worden afgeleid uit eerdere rechtspraak van het Hof. Aangezien het in artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 bedoelde besluit om de erkenning van de geldigheid te weigeren inmiddels definitief is geworden, gaat het in casu – anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 23 april 2015, Aykul (C-260/13, EU:C:2015:257) – niet om de rechtmatigheid van dit besluit, maar om de hieruit voortvloeiende vraag of de lidstaat die dat besluit wegens een op zijn grondgebied begane overtreding heeft vastgesteld, ook bevoegd is om een overeenkomstige verbodsaantekening op het door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs aan te brengen wanneer de houder van het rijbewijs niet zijn gewone verblijfplaats in de zin van artikel 12 van richtlijn 2006/126 heeft in de lidstaat die het besluit om de erkenning van de geldigheid van het rijbewijs te weigeren heeft vastgesteld.
- 15 De voornaamste argumenten voor en tegen een dergelijke bevoegdheid zijn reeds door partijen uiteengezet. Aangezien het wellicht gaat om een in de praktijk vaak voorkomende situatie, kan uit de omstandigheid dat de bevoegdheid in kwestie niet uitdrukkelijk is geregeld, zeer wel worden afgeleid dat de richtlijn niet in die bevoegdheid voorziet. Daar een dergelijke wijziging van het rijbewijs gepaard gaat met inbreuken op de soevereine rechten van de lidstaat die dat rijbewijs heeft afgegeven en op de vrijheidsrechten van de betrokken rijbewijshouder, rijst bovendien de vraag of er geen uitdrukkelijke Europese regeling nodig is opdat kan worden aangenomen dat een dergelijke bevoegdheid bestaat.
- 16 Vóór een dergelijke bevoegdheid pleit daarentegen de omstandigheid dat de lidstaat waar de betrokkene slechts tijdelijk verblijft, krachtens artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 in beginsel bevoegd is om wegens een op zijn grondgebied begane overtreding te weigeren de binnenlandse geldigheid van het rijbewijs te erkennen. Het aanbrengen van een overeenkomstige verbodsaantekening op het rijbewijs vormt slechts een maatregel voor de tenuitvoerlegging van dat besluit om de erkenning van de geldigheid te weigeren. Hoe dan ook is het niet in het belang van de verkeersveiligheid dat de houder van het rijbewijs, nadat een besluit om de erkenning van de geldigheid te weigeren is vastgesteld, bij een verkeerscontrole door het tonen van zijn rijbewijs de schijn

kan wekken van een in werkelijkheid niet bestaande bevoegdheid om aan het binnenlandse wegverkeer deel te nemen.

- 17 De oplossing van het probleem zou er eveneens in kunnen bestaan dat uit artikel 15 van richtlijn 2006/126 wordt afgeleid dat er voor de lidstaat van afgifte dan wel voor de lidstaat van de woonplaats een strikte verplichting geldt om op verzoek van de lidstaat van tijdelijk verblijf die het besluit tot weigering van de erkenning van de geldigheid heeft vastgesteld, een overeenkomstige verbodsantekening op het rijbewijs aan te brengen. Hierdoor kan tevens worden gewaarborgd dat de verbodsantekening gehandhaafd blijft in geval van vervanging (in voorkomend geval na beweerd verlies) of verlenging van het rijbewijs.
- 18 De bepalingen in internationale verdragen, zoals het Verdrag inzake het wegverkeer, zijn volgens de verwijzende rechter niet relevant voor het onderhavige geval.