

Zaak C-47/20

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:

28 januari 2020

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 oktober 2019

Verzoekende partij, verzoekende partij in hoger beroep en verzoekende partij in Revision:

F.

Verwerende partij, verwerende partij in hoger beroep en verwerende partij in Revision:

Stad Karlsruhe

Voorwerp van het hoofdgeding

Erkenning van een Spaans rijbewijs in Duitsland – Onderscheid tussen afgifte en verlenging van een rijbewijs – Bevoegdheid van een lidstaat om in het geval van verlenging van een rijbewijs de erkenning op zijn grondgebied afhankelijk te stellen van bijkomende voorwaarden

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Verzetten artikel 2, lid 1, en artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG zich ertegen dat een lidstaat op wiens grondgebied de houder van

een door een andere lidstaat afgegeven EU-rijbewijs van de categorieën A en B vanwege het rijden onder invloed van alcohol het recht is ontzegd om met dat rijbewijs in de eerstgenoemde lidstaat motorvoertuigen te besturen, de erkenning weigert van een rijbewijs van die categorieën dat aan de betrokkene in de tweede lidstaat na de ontzegging is afgegeven bij wijze van verlenging in de zin van artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (herschikking), artikel 2, lid 1, artikel 7, lid 3, tweede alinea, en artikel 11, lid 4, tweede alinea

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Fahrerlaubnis-Verordnung (verordening betreffende het rijbewijs; hierna: „FeV”), § 29

Straßenverkehrsgesetz (wet betreffende het wegverkeer; hierna: „StVG”), § 3, lid 6

Korte toelichting op de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker, een Duits onderdaan, heeft sinds 1992 een verblijfplaats in Spanje en een tweede verblijfplaats in Karlsruhe (Duitsland). Laatstgenoemde verblijfplaats is echter niet zijn gewone verblijfplaats in de zin van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2006/126. In Duitsland is hij in de jaren 1987, 1990, 1995 en 2000 veroordeeld wegens rijden onder invloed van alcohol.
- 2 Op 21 oktober 1992 is aan verzoeker in Spanje een rijbewijs afgegeven van onder meer de categorieën A en B. De geldigheidsduur van dat rijbewijs is aldaar sindsdien meerdere malen verlengd.
- 3 Op 12 december 2008 bestuurde verzoeker in Duitsland een motorvoertuig met een bloedalcoholgehalte van 2,12 promille. Hij werd daarom veroordeeld wegens dronkenschap in het verkeer. Tevens werd hem wegens ontbrekende rijgeschiktheid het recht ontzegd om met het Spaanse rijbewijs in Duitsland motorvoertuigen te besturen. Voorts werd vastgesteld dat verzoeker pas na een verbodstermijn van 14 maanden opnieuw een rijbewijs mocht verkrijgen; die termijn eindigde op 19 maart 2010. Het Spaanse rijbewijs van verzoeker werd ingetrokken en aan de bevoegde Spaanse autoriteiten toegezonden. Deze lieten het document echter na korte tijd weer toekomen aan verzoeker.
- 4 Op 23 november 2009, dat wil zeggen terwijl het verbod in Duitsland nog van kracht was, werd aan verzoeker in Spanje een nieuw rijbewijs afgegeven van de categorieën A1, A2, A en B, dat net als zijn vorige rijbewijs geldig was tot

22 oktober 2012. Op 15 oktober 2012 verkreeg hij in Spanje een rijbewijs van de categorieën A1, A2, A en B, geldig tot 22 oktober 2014, op 18 september 2014 een rijbewijs van de categorieën AM, A1, A2, A en B, geldig tot 22 oktober 2016 en ten slotte op 6 september 2016 zijn huidige rijbewijs van de categorieën AM, A1, A2, A en B, dat geldig is tot 22 oktober 2021. In de rijbewijzen staat voor die voertuigcategorieën als datum van ingang van de geldigheid telkens 21 oktober 1992 vermeld.

- 5 Op 20 januari 2014 verzocht verzoeker om erkenning in Duitsland van zijn Spaanse rijbewijs van 21 oktober 1992, geldig tot 22 oktober 2014. Dat verzoek werd door verweerster afgewezen, aangezien het Spaanse rijbewijs van verzoeker in Duitsland was ingetrokken. Na afloop van de verbodstermijn heeft verzoeker in de visie van verweerster geen nieuw rijbewijs verkregen dat zou moeten worden erkend, maar zijn hem in Spanje veeleer enkel vervangende documenten verstrekt. Aangezien verzoeker het van hem geëiste medisch-psychologische rapport niet heeft overgelegd, kan worden geconcludeerd dat hij niet geschikt is om motorvoertuigen te besturen. Het door verzoeker tegen die beslissing aangetekende bezwaar werd om dezelfde redenen afgewezen.
- 6 Aangezien zijn bij het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg) ingestelde beroep en het tegen het vonnis van die rechter ingestelde hoger beroep geen succes hadden, heeft verzoeker bij de verwijzende rechter beroep in Revision ingesteld.

Wezenlijke argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoeker stelt dat willekeurig en zonder rechtsgrondslag wordt aangenomen dat de drie Spaanse bestuursmaatregelen van 15 oktober 2012, 18 september 2014 en 6 september 2016 niet kunnen worden beschouwd als afgifte van een rijbewijs in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126, maar dat het hierbij zou gaan om een verlenging van zijn oorspronkelijke rijbewijs van 21 oktober 1992. In zijn visie ontbreekt ook een rechtsgrondslag voor de veronderstelling dat bij de verlenging van een rijbewijs een bestaande onregelmatigheid overgaat op het nieuwe rijbewijs. Tevens ontbreekt rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter zake. Enkel de Spaanse autoriteit is bevoegd om vast te stellen of verzoeker weer rijgeschikt is. Het desbetreffende besluit is niet vatbaar voor toetsing door de Duitse instanties.
- 8 Verweerster is van mening dat haar besluit, dat door de rechters in de eerdere instanties is bekrachtigd, juist is.

Korte toelichting op de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 9 De verwijzende rechter zet om te beginnen uiteen op welke wijze de zaak naar Duits recht moet worden beoordeeld. Volgens § 29, lid 1, FeV mogen houders van een buitenlands rijbewijs binnen de grenzen van hun rijbevoegdheid in Duitsland

motorvoertuigen besturen wanneer zij in Duitsland geen gewone verblijfplaats hebben. Die regeling is van toepassing aangezien verzoeker zijn gewone verblijfplaats in de zin van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2006/126 in Spanje heeft en niet in Duitsland.

- 10 Volgens § 29, lid 3, eerste zin, punt 3, FeV, geldt echter een uitzondering voor houders van een buitenlands rijbewijs waarvan dat rijbewijs op het grondgebied van Duitsland definitief is ingetrokken. Het Spaanse rijbewijs van verzoeker is in Duitsland wegens rijden onder invloed van alcohol definitief ingetrokken, waarbij hem het recht werd ontzegd om in Duitsland van het Spaanse rijbewijs gebruik te maken.
- 11 De vermelding van het ontbreken van de rijgeschiktheid in het rijgeschiktheidsregister is nog niet doorgehaald. Doorhaling zou tot gevolg hebben gehad dat de in § 29, lid 3, eerste zin, punt 3, FeV vastgelegde uitsluiting van het recht om op het Duitse grondgebied gebruik te maken van het buitenlandse rijbewijs, was komen te vervallen. § 29, lid 3, derde volzin, FeV bepaalt namelijk dat § 29, lid 3, eerste volzin, punten 3 en 4, enkel van toepassing is op een EU- of EER-rijbewijs indien de daar genoemde maatregelen zijn vermeld in het rijgeschiktheidsregister en niet zijn doorgehaald.
- 12 Relevant met betrekking tot de herverving van het recht om in Duitsland van het rijbewijs gebruik te maken, zijn § 29, lid 4, FeV („Het recht om van een buitenlands rijbewijs na één van de in lid 3, punten 3 en 4, genoemde beslissingen op het Duitse grondgebied gebruik te maken, wordt op verzoek verleend, indien de redenen voor de intrekking niet meer bestaan”) juncto § 3, lid 6, StVG („Met betrekking tot de verlening van het recht om, na voorafgaande intrekking [...] op het Duitse grondgebied weer van een buitenlands rijbewijs gebruik te maken, aan personen met gewone verblijfplaats in het buitenland, zijn de bepalingen inzake de herafgifte van een rijbewijs na voorafgaande intrekking [...] van overeenkomstige toepassing”). Uit hoofde van die bepalingen zou verzoeker vanwege het rijden onder invloed van alcohol met een bloedalcoholgehalte van 2,12 promille een positief medisch-psychologisch rapport moeten overleggen, hetgeen hij echter niet heeft gedaan.
- 13 In de visie van de verwijzende rechter rijst de vraag of de onderhavige problematiek ook tegen de achtergrond van het Unierecht aldus moet worden beoordeeld. Gezien de voorrang van het Unierecht zou verzoeker in het licht van het beginsel van onderlinge erkenning van de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126 ook zonder te voldoen aan voornoemde voorwaarden van het Duitse recht, het recht hebben om met zijn laatstelijk op 6 september 2016 verlengde en tot 22 oktober 2021 geldige Spaanse rijbewijs in Duitsland motorvoertuigen van de categorieën A en B te besturen, mocht een dergelijke erkenningsverplichting ook bestaan met betrekking tot de verlenging van een rijbewijs van de genoemde categorieën in de zin van artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126.

- 14 In wezen gaat het hier om de vraag in hoeverre het Unierechtelijke erkenningsbeginsel van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126 ook van toepassing is in het geval van verlenging van een rijbewijs in de zin van artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126, door de lidstaat van de gewone verblijfplaats nadat de lidstaat van verblijf de betrokkene vanwege rijden onder invloed van alcohol en het daaruit voortvloeiende ontbreken van de rijgeschiktheid het recht heeft ontzegd om op zijn grondgebied van zijn rijbewijs gebruik te maken.
- 15 In de visie van de verwijzende rechter is niet relevant dat verzoeker zijn op 22 oktober 2007 afgegeven Spaanse rijbewijs, waarvan hij op grond van de definitieve beslissing in Duitsland geen gebruik meer mocht maken, in Spanje nog gedurende de in Duitsland lopende verbodstermijn heeft teruggekregen en hem in Spanje bovendien – eveneens binnen de genoemde verbodstermijn – een nieuw rijbewijs met een ongewijzigde geldigheidsduur tot 22 oktober 2012 is verstrekt. Weliswaar heeft het Hof in zijn rechtspraak geoordeeld dat een lidstaat mag weigeren om aan iemand wiens rijbewijs op zijn grondgebied is ingetrokken in verbinding met de oplegging van een termijn waarbinnen geen nieuw rijbewijs mag worden verkregen, een gedurende deze verbodstermijn door een andere lidstaat afgegeven nieuw rijbewijs te erkennen (zie onder meer arrest van 19 februari 2009, Schwarz, C-321/07, EU:C:2009:104, punt 83). De mogelijke erkenningsverplichting in Duitsland, die voorwerp is van de onderhavige zaak, heeft echter geen betrekking op het gedurende de verbodstermijn teruggegeven rijbewijs, noch op het op 23 november 2009 verstrekte oude rijbewijs van verzoeker, die beide niet meer geldig zijn, maar op zijn huidige Spaanse rijbewijs, daterend van 6 september 2016. Dat rijbewijs is gebaseerd op de verlening van de dienovereenkomstige rijbevoegdheid op 21 oktober 1992, waarbij kennelijk geen sprake was van schending van de Unierechtelijke verblijfsvoorwaarde en die ook niet tijdens een nog lopende verbodstermijn heeft plaatsgevonden.
- 16 Volgens de verwijzende rechter staat op grond van de in het huidige en in de vorige rijbewijzen van verzoekers vermelde gegevens inzake de geldigheid buiten kijf dat zijn in Spanje op 6 september 2016 afgegeven en tot 22 oktober 2021 geldige rijbewijs gebaseerd is op artikel 7, lid 3, van richtlijn 2006/126 en dat het dus gaat om de verlenging van een rijbewijs op het moment dat de administratieve geldigheidsduur verstrijkt in de zin van die bepaling. Uit die bepaling volgt dat de lidstaten bij de verlenging van rijbewijzen van de daar vermelde categorieën uit hoofde van het Unierecht bevoegd, maar niet verplicht zijn om de rijgeschiktheid te controleren. Daaraan doet ook punt 14.1 van bijlage III bij de richtlijn geen afbreuk.
- 17 Indien het Unierecht in de vorm van artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 de lidstaten in geval van verlenging van een rijbewijs uitsluitend een controlemogelijkheid biedt, maar geen controleverplichting oplegt, dan volgt hieruit een fundamenteel onderscheid tussen de verlenging van een rijbewijs van de betrokken categorieën in de zin van artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 en de afgifte van een rijbewijs overeenkomstig de in artikel 7, lid 1,

onder a), van die richtlijn genoemde voorwaarden. Volgens die regeling mag een rijbewijs enkel worden afgegeven aan aanvragers die overeenkomstig het bepaalde in bijlage II met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen hebben afgelegd, alsmede voldoen aan de medische normen van bijlage III.

- 18 De verwijzende rechter acht het zeer aannemelijk dat bij de verlenging van een rijbewijs van de in artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 vermelde categorieën, die plaatsvindt nadat de houder van het rijbewijs in de lidstaat van verblijf vanwege het daar vastgestelde ontbreken van de rijgeschiktheid het recht is ontzegd om op het grondgebied van die lidstaat van zijn rijbewijs gebruik te maken, geen verplichting tot erkenning zonder enige formaliteit bestaat. Een dergelijke erkenningsverplichting moet volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie wel worden aangenomen met betrekking tot de afgifte van een rijbewijs, in het kader waarvan de naleving van de geharmoniseerde minimumnormen van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/126 wordt gecontroleerd.
- 19 De verwijzende rechter verwijst in zoverre naar de rechtspraak van het Hof, waarin is vastgesteld dat een rijbewijs dat na afloop van de op het grondgebied van een lidstaat definitief vastgelegde verbodstermijn met inachtneming van de verblijfsvoorwaarde is afgegeven, zonder enige formaliteit moet worden erkend. Ook indien de nationale wetgeving van een lidstaat voor de afgifte van een nieuw rijbewijs strengere eisen stelt, moet hij het door een andere lidstaat na afloop van de verbodstermijn en met inachtneming van de verblijfsvoorwaarde afgegeven EU-rijbewijs derhalve erkennen (zie o.m. arrest van 26 juni 2008, Wiedemann en Funk, C-329/06 en C-343/06, EU:C:2008:366, punt 54). In dergelijke gevallen impliceert de door een andere lidstaat bij de latere afgifte van het rijbewijs verrichte geschiktheidsbeoordeling dat het ontbreken van de rijgeschiktheid is verholpen (arresten van 19 februari 2009, Schwarz, C-321/07, EU:C:2009:104, punten 92 e.v., en van 26 april 2012, Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, punt 51). Tegelijkertijd betekent dit dat de lidstaat die de betrokkene op basis van artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 wegens ontbreken van de rijgeschiktheid het recht heeft ontzegd om op zijn grondgebied van zijn rijbewijs gebruik te maken, niet meer bevoegd is om te controleren of hij zijn rijgeschiktheid heeft herkregen en derhalve aldaar weer motorvoertuigen mag besturen (zie arrest van 23 april 2015, Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, punten 74 e.v.).
- 20 In de ogen van de verwijzende rechter volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het bestaan van een erkenningsverplichting overeenkomstig artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126 afhankelijk is van de vraag of het Unierecht voor de afgifte van het rijbewijs in het concrete geval voorziet in toetsing van de geharmoniseerde minimumvoorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/126. Daar volgens de verwijzende rechter in casu echter sprake is van een verlenging van het Spaanse rijbewijs van verzoeker en niet van de afgifte van een rijbewijs, in het kader waarvan de afgiftelidstaat volgens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/126 verplicht

is tot een grondige beoordeling van de rijgeschiktheid, behoudt de lidstaat die de betrokkene op basis van artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 wegens ontbreken van de rijgeschiktheid het recht heeft ontzegd om op zijn grondgebied gebruik te maken van zijn rijbewijs, de door het Hof erkende bevoegdheid om te beoordelen of de betrokkene weer geschikt is om een motorvoertuig te besturen (zie arrest van 23 april 2015, Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, punten 74 e.v.).

- 21 Aan die conclusie doet ook geen afbreuk dat de Spaanse rijbewijswetgeving bij de verlenging van een rijbewijs van de categorieën A en B en daarmee binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126, voorziet in een gezondheidstest. Uit dergelijke, door een individuele lidstaat vastgestelde regelingen inzake de gezondheidseisen voor de verlenging van een rijbewijs vloeit geen erkenningsverplichting voort in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126/EG. Dit volgt naar mening van de verwijzende rechter reeds uit het feit dat de grondslag voor de volgens de rechtspraak van het Hof verplichte onderlinge erkenning van rijbewijzen zonder enige formaliteit wordt gevormd door de door het Unierecht geharmoniseerde en dus voor alle lidstaten bindende minimumnormen inzake de rijgeschiktheid, onder meer op gezondheidsgebied, waaraan de aanvrager van een rijbewijs moet voldoen en waarvan de naleving door de lidstaat van de gewone verblijfplaats bij de afgifte van een rijbewijs moet worden gecontroleerd. Een dergelijke controle vindt echter niet plaats uit hoofde van artikel 7, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 bij de verlenging van rijbewijzen van de aldaar genoemde categorieën.
- 22 De verwijzende rechter verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de bovengenoemde vraag, teneinde te vernemen of de door hem bepleite opvatting juist is.