



Datum van
inontvangstneming

:

05/04/2019

Zaak C-112/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

12 februari 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Aachen (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 februari 2019

Verzoekende partij:

██████████

Verwerende partij:

Kreis Heinsberg

[OMISSIS]

**VERWALTUNGSGERICHT AACHEN (bestuursrechter in eerste aanleg
Aken, Duitsland)**

BESLISSING

[OMISSIS]

in de bestuursrechtelijke procedure tussen

██████████ Nederland,

verzoeker,

[OMISSIS]

en

de Kreis (district) Heinsberg, [OMISSIS],

verweerder,

wegens weigering van erkenning van een Nederlands rijbewijsdocument
hier: prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie
heeft

de 3. Kammer (III. kamer) van het

VERWALTUNGSGERICHT AACHEN

op 4 februari 2019

[Or. 2] [OMISSIS]

de volgende beslissing gegeven:

De procedure voor het Verwaltungsgericht Aachen wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126/EG aldus worden uitgelegd dat een rijbewijsdocument, en met name de rijbevoegdheden die daaruit blijken, door de lidstaten ook zonder meer moeten worden erkend wanneer de afgifte van dit document berust op de inwisseling van een rijbewijs overeenkomstig artikel 11, lid 1, van richtlijn 2006/126/EG?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: mag een lidstaat de erkenning van het ingewisselde rijbewijs overeenkomstig artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG weigeren wanneer de inwisseling door de afgiftestaat heeft plaatsgevonden op een tijdstip waarop de lidstaat die de rijbevoegdheid had verleend, deze reeds had ingetrokken?
3. Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord en er een erkenningsverplichting bestaat: mag een lidstaat de erkenning van het ingewisselde rijbewijsdocument hoe dan ook weigeren wanneer de lidstaat op het grondgebied waarvan de vraag betreffende de erkenning van het rijbewijsdocument rijst, op basis van „onbetwistbare inlichtingen” kan vaststellen dat de rijbevoegdheid niet meer bestond op het tijdstip waarop het rijbewijsdocument is ingewisseld? **[Or. 3]**

Motivering

I.

- 1 Verzoeker is Duits onderdaan en woont aan de Nederlandse zijde van het Duits-Nederlandse grensgebied. Hij vordert de nietigverklaring van een besluit waarbij verweerder hem het recht ontzegt om in Duitsland met zijn Nederlands rijbewijsdocument motorvoertuigen te besturen.
- 2 Verzoeker, geboren op 28 november 1990, verkreeg in Duitsland op 3 juli 2008 rijbevoegdheid voor de categorieën AM en B en op 1 juli 2015 verkreeg hij die bevoegdheid voor categorie T. Daardoor gaven de Duitse autoriteiten hem een rijbewijs met nummer J 2408774372 af.
- 3 Op 9 juni 2016 is hij als bestuurder van een motorvoertuig door de politie gecontroleerd. Bij een drugstest in het kader van die controle testte hij positief op cannabis. Blijkens een chemisch-toxicologisch onderzoek van het bloedmonster bevatte het bloedserum THC, de werkzame stof in cannabis, en sporen van amfetamine.
- 4 Bij brief van 20 september 2016 heeft verweerder verzoeker ervan in kennis gesteld dat zijn rijbevoegdheid zou worden ingetrokken wegens het voornoemde rijden onder invloed van drugs.
- 5 Op 29 september 2016 liet verzoeker zich uit zijn woonplaats in Duitsland uitschrijven en verhuisde hij naar Nederland waar hij zich op 13 oktober 2016 in een Nederlandse grensgemeente liet inschrijven.
- 6 Op 1 november 2016 wendde verzoeker zich tot de Nederlandse autoriteiten om zijn Duits rijbewijs (nr. J 2408774372) tegen een Nederlands rijbewijs te laten inwisselen.
- 7 Bij onmiddellijk uitvoerbare ordemaatregel van 9 november 2016 trok verweerder de respectievelijk op 3 juli 2008 (categorieën AM en B) en 1 juli 2015 (categorie T) aan verzoeker verleende rijbevoegdheid in en werd verzoeker verzocht, op straffe van een dwangsom, **[Or. 4]** het onder nummer J 2408774372 afgegeven rijbewijs onmiddellijk in te leveren. Ter motivering wees verweerder erop dat verzoeker niet geschikt is om motorvoertuigen te besturen aangezien hij met een drugsprobleem kampt. Er moet rekening mee worden gehouden dat hij ook in de toekomst, zoals dat op 9 juni 2016 het geval was, een motorvoertuig onder invloed van drugs bestuurt.
- 8 Op 12 november 2016 werd verzoeker, via zijn toenmalige Duitse advocaat, het besluit van 9 november 2016 volgens de voorschriften betekend.
- 9 Op 14 november 2016 controleerde de „Rijksdienst voor het Wegverkeer”, de autoriteit in Nederland die bevoegd is voor de inwisseling van rijbewijzen (hierna: „RDW”), of verzoeker, die zijn Duits rijbewijs had overgelegd, nog beschikte over de daaruit voortvloeiende rijbevoegdheid voor de categorieën AM, B en T. Dienaangaande heeft de RDW op computer een opzoeking in de Europese databank voor rijbewijzen („Réseau permis de conduire”; hierna: „RESPER”) verricht.

- 10 Dezelfde dag stelde de Nederlandse autoriteit RDW op basis van de Europese databank RESPER vast dat de rijbevoegdheid die respectievelijk op 3 juli 2008 en 1 juli 2015 in Duitsland aan verzoeker was verleend, geldig was.
- 11 Op 17 november 2016 heeft de RDW een Nederlands rijbewijs (nr. 5871795197) aan verzoeker verstrekt. In kolom 10 van het document (afgiftedatum) staat respectievelijk „3 juli 2008” en „1 juli 2015”. In kolom 12 van het document (aanvullende informatie) staat „AM 70.D.J 2408774372” en „B 70.D. J 2408774372” genoteerd.
- 12 Bij een op 5 december 2016 ingekomen brief van de RDW kreeg verweerder kennis van het feit dat verzoeker zijn Duits rijbewijs tegen een Nederlands rijbewijs had ingewisseld. Het Duitse rijbewijsdocument was bij de brief gevoegd.
- 13 Verweerder deed bij de Nederlandse RDW navraag of deze, gelet op de intrekking van de rijbevoegdheid door de Duitse autoriteiten bij besluit van 9 november 2016, vasthield aan het Nederlandse rijbewijs van 17 november 2016. **[Or. 5]**
- 14 Bij e-mail van 4 januari 2017 deelde de RDW mee dat hij vasthield aan de uitgevoerde inwisseling, aangezien hij op basis van een opzoeking in de databank RESPER op 14 november 2016 had vastgesteld dat het Duitse rijbewijs geldig was.
- 15 Op 17 januari 2017 stootte verzoeker op een politiecontrole toen hij met zijn auto op een op verweerders grondgebied gelegen straat aan de Duitse kant van het Duits-Nederlandse grensgebied reed. De politieagenten maakten hem erop attent dat hij niet in het bezit was van een geldig rijbewijs voor Duitsland.
- 16 Bij het in casu litigieuze besluit van 5 september 2017 stelde verweerder vast dat het rijbewijs (nr. 5871795197; categorieën AM, B en T) dat op 17 november 2016 in Nederland aan verzoeker was afgegeven, hem niet het recht verleent om in Duitsland motorvoertuigen te besturen waarvoor een rijbewijs verplicht is.
- 17 Ter motivering voerde verweerder onder meer het volgende aan: wegens rijden onder invloed van drugs werd de rijbevoegdheid van verzoeker op 9 juni 2016 bij onherroepelijke ordemaatregel ingetrokken. Verzoeker heeft zijn rijbewijsdocument echter niet ingeleverd, hoewel hij daartoe verplicht was, maar wisselde het na zijn vertrek uit Duitsland tegen een Nederlands rijbewijs in. Dit EU-rijbewijs is door de Nederlandse autoriteiten in het kader van de inwisseling afgegeven zonder dat enig geschiktheidsonderzoek heeft plaatsgevonden. Aan het document kan dus op grond van § 28 van de Duitse Fahrerlaubnis-Verordnung (verordening rijbevoegdheid) geen rijbevoegdheid op het Duitse grondgebied worden ontleend.
- 18 Tegen dat besluit heeft verzoeker op 15 september 2017 beroep ingesteld. Ter motivering voert hij in wezen aan dat het vaststellingsbesluit in strijd is met het Unierechtelijk verankerde beginsel van onderlinge erkenning van EU-rijbewijzen,

zoals uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van 26 april 2012 in de zaak ██████████ (C-419/10) blijkt.

- 19 Bij beslissing van 26 februari 2018 [OMISSIS] heeft de 3. Kammer van het Verwaltungsgericht Aachen verzoekers verzoek om voorlopige maatregelen afgewezen: volgens de Duitse rechtspraak en rechtsleer moet in het onderhavige geval de erkenning van het Nederlandse [Or. 6] rijbewijsdocument worden geweigerd. Ook al zou men aannemen dat de rechtssituatie in het licht van het Unierecht niet eenduidig is, moet in het kader van de in de kort geding procedure te maken belangenafweging de voorkeur worden gegeven aan de verkeersveiligheid boven de mobiliteit van verzoeker. Verzoekers bezwaar tegen deze beslissing is door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Nordrhein-Westfalen, Duitsland) bij beslissing van 14 juni 2018 [OMISSIS] afgewezen.

II.

- 20 De behandeling van de zaak voor de verwijzende rechter moet worden opgeschort. Het Hof moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum van de onderhavige beslissing geformuleerde vragen (zie art. 267 VWEU°).
- 21 Toepasselijke bepalingen van Unierecht:
- 22 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126/EG:
„De door de lidstaten afgegeven rijbewijzen worden onderling erkend.”
- 23 Artikel 11, lid 1, van richtlijn 2006/126/EG:
„Indien de houder van een door een lidstaat afgegeven geldig rijbewijs zijn gewone verblijfplaats naar een andere lidstaat heeft overgebracht, kan hij om inwisseling van zijn rijbewijs tegen een gelijkwaardig rijbewijs verzoeken. De lidstaat die tot inwisseling overgaat, moet nagaan voor welke categorie het overgelegde rijbewijs nog geldig is.”
- 24 Artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG:
„Een lidstaat weigert de geldigheid te erkennen van een rijbewijs dat door een andere lidstaat aan een persoon is verstrekt, wanneer het rijbewijs van die persoon op het grondgebied van de eerstgenoemde staat is beperkt, geschorst of ingetrokken.” [Or. 7]
- 25 Toepasselijke bepalingen van Duits recht:
- 26 § 29, lid 1, eerste volzin, van de Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) [Duitse verordening inzake de toelating van personen tot het wegverkeer (verordening rijbevoegdheid)] bepaalt:

„Houders van een buitenlands rijbewijs mogen binnen de grenzen van hun rijbevoegdheid een motorvoertuig in Duitsland besturen wanneer zij geen gewone verblijfplaats overeenkomstig § 7 in Duitsland hebben.”

27 § 29, lid 3, van de verordening rijbevoegdheid bepaalt:

„De in lid 1 bedoelde bevoegdheid geldt niet ten aanzien van houders van een buitenlands rijbewijs

[...]

3. wier rijbewijs in Duitsland door een rechter voorlopig of definitief is ingetrokken of bij een onmiddellijk uitvoerbaar of onherroepelijk besluit van een bestuursorgaan is ingetrokken;

[...]

In de gevallen bedoeld in de eerste volzin kan de overheidsinstantie bij bestuurlijk besluit vaststellen dat de bevoegdheid ontbreekt.”

III.

28 De prejudiciële vragen zijn relevant voor de beslechting van het geschil.

29 De rechterlijke beslissing op het beroep hangt af van het antwoord op de vraag of het bestreden besluit van 5 september 2017 met het Unierecht verenigbaar is.

30 In het besluit wordt verzoeker het recht ontzegd om met een in Nederland door inwisseling verkregen rijbewijs motorvoertuigen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland te besturen waarvoor een rijbewijs verplicht is. Het aangezochte Verwaltungsgericht is voornemens het bestreden besluit als rechtsgeldig te beschouwen. Het acht een uitzondering op de Unierechtelijke erkenningsplicht noodzakelijk omdat de Duitse **[Or. 8]** rijbevoegdheid van verzoeker reeds was ingetrokken op het tijdstip waarop hij zijn Duits rijbewijs in Nederland inwisselde. Bijgevolg lijkt het niet gerechtvaardigd te zijn om het in Nederland ingewisselde document uiteindelijk een betere positie toe te dichten dan het daaraan ten grondslag liggende originele Duitse document, dat verzoeker op het tijdstip van de inwisseling geen rijbevoegdheid meer verleende. De verwijzende rechter is evenwel van oordeel dat hij deze beslissing niet kan nemen. Zo komt het hem voor dat de Unierechtelijke voorwaarden waaronder een rijbewijsdocument dat in de afgiftestaat door inwisseling is verkregen, in een andere lidstaat bij wijze van uitzondering ongeldig kan worden geacht, uitlegging en verduidelijking behoeven.

31 Eerste prejudiciële vraag:

De verwijzende rechter gaat ervan uit dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, zodat de volgens vaste rechtspraak van het Hof bestaande

erkenningsverplichting „zonder formaliteiten” (zie in dit verband bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 26 april 2012, ██████████ C-419/10, EU:C:2012:240, punt 43) zonder meer tevens geldt voor ingewisselde rijbewijsdocumenten en de daarin vastgestelde rijbevoegdheid.

32 Tweede prejudiciële vraag:

De verwijzende rechter neigt ertoe de tweede prejudiciële vraag eveneens bevestigend te beantwoorden. Daarvoor pleit de (Duitse) tekst van artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG, volgens welke de erkenning van een rijbewijsdocument in een lidstaat zonder meer kan worden geweigerd wanneer deze lidstaat de rijbevoegdheid van de betrokken persoon voordien heeft ingetrokken.

33 Omgekeerd kan de verwijzende rechter, gezien vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid en de daarmee beoogde fysieke bescherming van de weggebruikers, zich moeilijk voorstellen dat louter door een rijbewijsdocument in te wisselen, een rijbevoegdheid die eerder wegens ontoereikende geschiktheid was ingetrokken, opnieuw kan ontstaan zonder de betrokken persoon aan een geschiktheidsonderzoek te onderwerpen.

34 Tevens moet in aanmerking worden genomen dat volgens de Unierechtelijke voorschriften van punt 3 van bijlage I bij richtlijn 2006/126/EG, een **[Or. 9]** onderscheid dient te worden gemaakt tussen het rijbewijsdocument als een zuiver bewijsstuk (volgens de Duitse terminologie: „Führerschein”) en de rijbevoegdheid (volgens de Duitse terminologie: „Fahrerlaubnis”). Dit onderscheid komt tot uiting in de vermeldingen die het ingewisselde rijbewijsdocument moet bevatten. Dienovereenkomstig heeft de Nederlandse RDW op 17 november 2016 de volgende vermeldingen in kolom 12 van zijn rijbewijsdocument opgenomen:

„AM 70.D.J 2408774372” en „B 70.D.J 2408774372”.

35 Uit het daarbij door de RDW gebruikte codenummer „70”, dat volgt op de aanduiding van de rijbewijscategorie (AM en B), blijkt volgens punt 3 van bijlage I bij richtlijn 2006/126/EG dat de afgifte van het document op een inwisseling berust, waarbij de letter- en cijfercombinatie „D.J 2408774372” overeenstemt met het nummer van het ingewisselde Duitse („D”) EU-rijbewijs. Voorts zijn er de vermeldingen in kolom 10 van het Nederlandse rijbewijsdocument, die aangeven wanneer de rijbevoegdheden in Duitsland zijn verkregen: „3 juli 2008” wat de categorieën AM en B betreft, en „1 juli 2015” wat de rijbevoegdheid voor categorie T betreft.

36 De aangezochte rechter vraagt zich evenwel af, of en in hoeverre de ruime formulering van artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG restrictief moet worden uitgelegd, met name in het licht van het bijzondere belang van het in artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126/EG verankerde beginsel van onderlinge erkenning van rijbewijsdocumenten, dat dient ter verwezenlijking van

het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de Unie, dat krachtens artikel 21 VWEU voor alle burgers van de Unie is gewaarborgd.

- 37 Zo heeft het Hof in zijn vaste rechtspraak over het zogeheten „rijbewijstoerisme” op niet mis te verstane wijze duidelijk gemaakt dat het een lidstaat die eerder de rijbevoegdheid wegens ontoereikende geschiktheid van de betrokkene heeft ingetrokken of niet heeft toegekend, niet is toegestaan om op grond daarvan de erkenning van een rijbewijsdocument te weigeren, dat nadien in een andere lidstaat op basis van een aldaar verricht geschiktheidsonderzoek is verstrekt (zie in dit verband arresten van het Hof van 26 april 2012, [REDACTED] C-419/10, EU:C:2012:240, punt 70, en 1 maart 2012, [REDACTED] C-467/10, EU:C:2012:112, punt 47, alsook in die zin reeds in het arrest van het Hof van 29 april 2004, [REDACTED] C-476/01, EU:C:2004:261, punt 77, [Or. 10] en in de beschikkingen van het Hof van 6 april 2006, [REDACTED] C-227/05, EU:C:2006:245, punt 28, en 28 september 2006, [REDACTED] C-340/05, EU:C:2006:620, punt 30).
- 38 De doorslaggevende overweging in het arrest van het Hof van 26 april 2012, [REDACTED] C-419/10, EU:C:2012:240, punten 76 e.v., kan echter juist niet in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de in casu te beoordelen inwisseling van documenten. Zo heeft het Hof in het voornoemde arrest ook benadrukt dat een ten aanzien van de erkenning minder gunstige uitlegging van richtlijn 2006/126/EG ertoe zou leiden dat de betrokken persoon wiens rijbewijs niet is erkend, geen rijbevoegdheid in de nieuwe woonlidstaat kan verkrijgen, hetgeen andermaal leidt tot een ongerechtvaardigde beperking van het door artikel 21 VWEU gewaarborgde recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.
- 39 Wanneer de erkenning van een ingewisseld rijbewijsdocument wordt geweigerd, hoeft echter juist niet te worden gevreesd dat die met het Unierecht strijdige situatie zich voordoet. Het staat de betrokken persoon immers vrij zich in zijn woonlidstaat aan een geschiktheidsonderzoek te onderwerpen en zich vervolgens een rijbewijsdocument te laten afgeven dat in alle lidstaten (dus ook in de lidstaat die eerder zijn rijbevoegdheid heeft ingetrokken) zonder verdere formaliteiten moet worden erkend.
- 40 Bij de bepaling van de omvang van het beginsel van erkenning en de uitzondering daarop ontstaan evenwel andere onzekerheden vanwege het feit dat volgens de jurisprudentie van het Hof de desbetreffende verblijfsstaat niet mag nagaan of een andere lidstaat de toepasselijke voorwaarden voor de afgifte van een rijbewijs in acht heeft genomen. Het bezit van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs moet namelijk worden beschouwd als het bewijs dat de houder van dit rijbewijs op de dag van de afgifte ervan voldeed aan deze voorwaarden (zie in dit verband bijvoorbeeld arresten van het Hof van 19 mei 2011, [REDACTED] C-184/10, EU:C:2011:324, punt 21, en 19 februari 2009, [REDACTED] C-321/07, EU:C:2009:104, punt 77).

- 41 De verwijzende rechter betwijfelt of dit beginsel onbeperkt van toepassing is op inwisseling van documenten. Zo moet de lidstaat die tot inwisseling van documenten overgaat, tijdens het overeenkomstig artikel 11, lid 1, tweede volzin, van richtlijn 2006/126/EG te verrichten onderzoek onder andere nagaan [**Or. 11**] voor welke categorie van voertuigen het ter inwisseling overgelegde rijbewijs nog geldig is. De afgiftestaat dient dus de geldigheid van bestuursbesluiten te beoordelen die niet hij maar een andere lidstaat heeft vastgesteld. Gelet op deze bijzonderheid lijkt het twijfelachtig dat het bezit van een ingewisseld rijbewijsdocument daadwerkelijk kan gelden als bewijs dat aan alle voorwaarden voor inwisseling is voldaan.
- 42 Overigens is het voor de vraag betreffende de erkenning van ingewisselde rijbewijsdocumenten wellicht niet bepalend of de afgifte van het document, zoals in het onderhavige geval, berust op een onjuiste geldigverklaring in het EU-register RESPER.
- 43 Derde prejudiciële vraag:
- Indien artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG niet van toepassing is, vraagt de verwijzende rechter zich af of de weigering van de erkenning volgt uit de jurisprudentie van het Hof, volgens welke het doorslaggevend is of op basis van „onbetwistbare inlichtingen” vaststaat dat een lidstaat bij de afgifte van het rijbewijsdocument niet heeft voldaan aan voorwaarden die van fundamenteel belang zijn voor het Unierechtelijke erkenningsstelsel. Dit is bijvoorbeeld erkend voor wat het „woonplaatsvereiste” betreft (zie arresten van 26 april 2012, [REDACTED] C-419/10, EU:C:2012:240, punten 43 e.v.; 19 mei 2011, [REDACTED] C-184/10, EU:C:2011:324, punt 33, en 26 juni 2008, [REDACTED] e.a., C-329/06, EU:C:2008:366, punt 72).
- 44 In het licht daarvan lijkt een uitzondering op de erkenningsplicht ten aanzien van ingewisselde rijbewijsdocumenten volgens de verwijzende rechter tot de mogelijkheden te behoren wanneer een lidstaat op het grondgebied waarvan de vraag betreffende de erkenning moet worden beantwoord, op basis van „onbetwistbare inlichtingen” kan vaststellen dat de rijbevoegdheid niet meer bestond op het tijdstip waarop het rijbewijsdocument is ingewisseld.
- 45 Met het oog op een doeltreffende bestrijding van het „rijbewijstoerisme” zou de Unierechtelijke erkenningsplicht bijgevolg niet gelden in gevallen waarin een lidstaat (bijvoorbeeld bij een verkeerscontrole) uit de kolommen 10 en 12 van het hem overgelegde EU-rijbewijsdocument een rijbevoegdheid kan afleiden, die deze lidstaat, zoals in het onderhavige geval is gebeurd, [**Or. 12**] in het verleden zelf had verleend maar ongetwijfeld reeds vóór de inwisseling van het rijbewijsdocument had ingetrokken.

[OMISSIS]