



Datum van inontvangstneming : 14/06/2013

Zaak C-260/13

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:

13 mei 2013

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Sigmaringen (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 april 2013

Verzoekende partij:

Sevda Aykul

Verwerende partij:

Land Baden-Württemberg

Voorwerp van het hoofdgeding

Verenigbaarheid van de ontzegging van het recht om in Duitsland gebruik te maken van een Oostenrijks rijbewijs met richtlijn 2006/126/EG – Besturen van een motorvoertuig onder invloed van drugs – Bevoegdheid en voorwaarden om opnieuw het recht te verlenen om in Duitsland gebruik te maken van het buitenlandse rijbewijs.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Verzet de uit artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126/EG voortvloeiende verplichting tot onderlinge erkenning van de door de lidstaten afgegeven

- rijbewijzen zich tegen een nationale regeling van de Bondsrepubliek Duitsland, volgens welke het recht om in Duitsland gebruik te maken van een buitenlands rijbewijs, achteraf langs administratieve weg moet worden ontzegd, wanneer de houder van het buitenlandse rijbewijs met dat rijbewijs in Duitsland onder invloed van illegale drugs een motorvoertuig bestuurt en bijgevolg krachtens de Duitse voorschriften niet meer rijgeschikt is?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, geldt dit dan ook wanneer de staat van afgifte op de hoogte is dat onder invloed van drugs is gereden, en niets doet, waardoor het van de houder van het buitenlandse rijbewijs uitgaande gevaar blijft bestaan?
- 3) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, mag de Bondsrepubliek Duitsland het dan afhankelijk stellen van de naleving van de nationale voorwaarden om het recht om in Duitsland gebruik te maken van het buitenlandse rijbewijs opnieuw te verlenen?
- 4) a. Kan het in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2006/126/EG vervatte voorbehoud van de naleving van het territorialiteitsbeginsel van de strafrechtelijke en politieke bepalingen rechtvaardigen dat een lidstaat krachtens zijn rijbewijswetgeving in plaats van de staat van afgifte optreedt? Staat het voorbehoud bijvoorbeeld de ontzegging achteraf toe van het recht om in Duitsland gebruik te maken van het buitenlandse rijbewijs door middel van een strafrechtelijke veiligheidsmaatregel?
- b. Indien het antwoord op vraag 4a bevestigend luidt, is dan, gelet op de verplichting tot erkenning, de lidstaat die de veiligheidsmaatregel heeft opgelegd dan wel de staat van afgifte, bevoegd om opnieuw het recht te verlenen om in Duitsland gebruik te maken van het buitenlandse rijbewijs?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB L 403, blz. 18), met name de artikelen 2, lid 1, 8, lid 2, 11, leden 2 en 4, tweede alinea

Richtlijn 91/439 van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PB L 237, blz. 1), met name de artikelen 1, 7 en 8, leden 2 en 4

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grundgesetz (grondwet – GG), met name artikel 2, lid 2

Straßenverkehrsgesetz (wegverkeerswet – StVG), met name § 2, leden 1, 4 en 11, en § 3, leden 1 en 2

Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (rijbewijsverordening – FeV), met name § 11, lid 1, bijlage 4 bij § 11, § 29, leden 1, 3 en 4, § 46, leden 1, 5 en 6, § 47, lid 2, § 73

Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht – StGB), met name § 69, leden 1 en 2, § 69b

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (wet inzake administratieve overtredingen – OWiG), met name § 1

Bußgeldkatalog-Verordnung (verordening inzake tariefstelsel voor geldboetes), met name § 4 en de bijlage erbij

Korte uiteenzetting van de feiten en van het procesverloop

- 1 Verzoekster is Oostenrijks staatsburger en woont in Oostenrijk. Zij beschikt over een Oostenrijks rijbewijs van categorie B. Op 11 mei 2012 is zij als bestuurster van een personenauto in Duitsland aan een politiecontrole onderworpen. Op grond van aanwijzingen dat verzoekster onder invloed van drugs was, werd onder andere een bloedproef gelast. Volgens het daarbij opgestelde medische verslag leek verzoekster uiterlijk niet merkbaar onder invloed van drugs te zijn. De bloedproef wees echter op een hoog gehalte aan werkzame stoffen van de hennepplant (cannabis).
- 2 Tegen verzoekster is een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. Bij boetebeschikking is haar wegens het besturen van een motorvoertuig onder invloed van een verdovend middel overeenkomstig de OWiG een geldboete opgelegd en is haar rijbewijs voor een maand geschorst. Voorts trok verweerder haar Oostenrijks rijbewijs in voor het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Het daartegen ingestelde bezwaar werd afgewezen, waarop verzoekster bij de verwijzende rechter beroep heeft ingesteld.
- 3 De Oostenrijkse autoriteiten verklaarden dat zij niets zouden ondernemen naar aanleiding van het rijden onder invloed van verzoekster in Duitsland. De arts heeft in het bij de bloedproef opgestelde verslag vermeld dat verzoekster „niet merkbaar” onder invloed van drugs was. Derhalve was niet voldaan aan de voorwaarden om in te grijpen krachtens Oostenrijks verkeersrecht. De voor het afgeven van rijbewijzen bevoegde Oostenrijkse instantie grijpt krachtens haar rijbewijswetgeving uitsluitend in wanneer beperkingen door drugsgebruik medisch worden vastgesteld of er aanwijzingen zijn dat betrokkene is verslaafd aan drugs. In casu is aan deze voorwaarden niet voldaan. Verzoekster wordt door de Oostenrijkse autoriteiten nog steeds in staat geacht een motorvoertuig te besturen en heeft derhalve haar Oostenrijkse rijbewijs behouden.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Verzoekster voert in wezen aan dat de Duitse autoriteiten door de boeteschikking te geven, hun bevoegdheid hebben uitgeput. Naar Unierecht zijn zij niet bevoegd om de rijgeschiktheid te controleren. Die taak behoort volgens de rechtspraak van het Hof tot de bevoegdheid van de lidstaat van afgifte, dat wil zeggen van de Republiek Oostenrijk. Artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 machtigt de Bondsrepubliek Duitsland evenmin tot de litigieuze ontzegging. Verzoekster woont net als voorheen in de Republiek Oostenrijk, waar ook het rijbewijs is afgegeven. Derhalve staat het uitsluitend aan de autoriteiten van de Republiek Oostenrijk om te beslissen of verzoekster nog steeds rijgeschikt is.

- 5 Verweerder betoogt dat artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/439 (thans artikel 11, lid 2, van richtlijn 2006/126) zich niet verzet tegen de intrekking van het Oostenrijkse rijbewijs. De aanleiding tot die intrekking ontstond namelijk eerst na de afgifte van het buitenlandse rijbewijs. Naderhand voorgevallen feiten gaven de betrokken lidstaat echter het recht om de rijbevoegdheid in Duitsland te ontzeggen. Dit vindt ook steun in artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439, dat, anders dan artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/439, niet alleen de lidstaat van de gewone verblijfplaats, maar iedere lidstaat het recht geeft om de geldigheid van een rijbewijs niet te erkennen. De ontzegging van de rijbevoegdheid in Duitsland is namelijk niets anders dan weigering te erkennen in deze lidstaat in de zin van artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439. Stilzitten van de Duitse autoriteiten in geval van deelname aan het verkeer in Duitsland onder invloed van drugs is onverenigbaar met het aan de richtlijn ten grondslag liggende doel de verkeersveiligheid te verzekeren en te verbeteren. Het grondrecht van andere weggebruikers op leven en lichamelijke integriteit krachtens artikel 2, lid 2, eerste volzin, GG mag in geval van overtredingen die de rijgeschiktheid en de verkeersveiligheid aanzienlijk aantasten, niet ondergeschikt worden aan het recht op vrij verkeer van de betrokken houder van het rijbewijs.

Korte uiteenzetting van de motivering van het prejudiciële verzoek

Nationale rechtssituatie en administratieve praktijk

- 6 Naar Duits recht kan op drie verschillende niveaus worden gereageerd op verkeersovertredingen en op aanwijzingen dat er geen rijgeschiktheid is.

Strafrechtelijk is – naast in de eigenlijke straf – voorzien in de maatregel van intrekking van het rijbewijs krachtens § 69 StGB, waarmee wordt beoogd ongeschikte chauffeurs (ten minste tijdelijk) uit te sluiten van het wegverkeer en derhalve verhoogde gevaren voor andere weggebruikers te vermijden. Die bepaling heeft dus uitsluitend tot doel de verkeersveiligheid te beschermen.

Wat het recht inzake administratieve overtredingen betreft, kunnen krachtens de OWiG een geldboete en een rijverbod worden opgelegd. Administratieve overtredingen zijn minder erg dan strafbare feiten en zijn derhalve strafbaar in

enge zin. Met de maatregelen krachtens de OWiG wordt geen veiligheid nagestreefd.

In de Duitse rechtsorde wordt in de rijbewijswetgeving bepaald dat de voor het afgeven van rijbewijzen bevoegde instantie het rijbewijs moet intrekken wanneer blijkt dat de houder ervan niet in staat is een motorvoertuig te besturen. Voor een buitenlands rijbewijs betekent de intrekking van het rijbewijs dat het recht om in Duitsland gebruik te maken van het rijbewijs vervalt. De Duitse autoriteiten gaan ervan uit dat zij bevoegd zijn tot intrekking van buitenlandse EU-rijbewijzen wanneer er in geval van een in de Bondsrepubliek Duitsland begane verkeersovertreding aanwijzingen zijn dat er geen rijgeschiktheid is. De rijbewijswetgeving is politierecht en strekt derhalve niet tot bestraffing, maar tot voorkoming van risico's voor de verkeersveiligheid.

Voorts is in het Duitse recht met betrekking tot de rijgeschiktheid bij gebruik van cannabis bepaald dat wie soms cannabis gebruikt en onder invloed van drugs rijdt, in de regel niet in staat is een motorvoertuig te besturen.

Eerste prejudiciële vraag

- 7 Het is niet voldoende duidelijk of de lidstaat op het grondgebied waarvan verkeersovertredingen worden begaan die twijfel doen rijzen omtrent de rijgeschiktheid, tegen de houder van een buitenlands rijbewijs die in het buitenland woont maatregelen kan nemen krachtens zijn rijbewijswetgeving.
- 8 Tegen de bevoegdheid van Duitse voor het afgeven van rijbewijzen bevoegde instanties kan spreken dat artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie voorziet in de onderlinge erkenning, zonder enige formaliteit, van door de lidstaten afgegeven rijbewijzen. Dit geldt eveneens voor artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126, dat gelijklopend is met artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 (zie laatstelijk arresten van 1 maart 2012, Akyüz, C-467/10, en 26 april 2012, Hofmann, C-419/10 en de aldaar aangehaalde arresten). Voorts heeft het Hof van Justitie herhaaldelijk geoordeeld dat het aan de lidstaat van afgifte (hier de Republiek Oostenrijk) staat na te gaan of is voldaan aan de door het Unierecht gestelde minimumvoorwaarden, vooral aan de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 91/439 geformuleerde voorwaarden inzake woonplaats en rijgeschiktheid, en dus of het gerechtvaardigd is om een rijbewijs af te geven of, in voorkomend geval, een nieuw rijbewijs af te geven. Wanneer de autoriteiten van een lidstaat overeenkomstig artikel 1, lid 1, van richtlijn 91/439 een rijbewijs hebben afgegeven, mogen de andere lidstaten – onverminderd artikel 8, leden 2 en 4, van die richtlijn – niet nagaan of aan de in deze richtlijn gestelde afgiftevoorwaarden is voldaan. Het bezit van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs moet worden beschouwd als het bewijs dat de houder van dit rijbewijs op de dag van de afgifte ervan voldeed aan deze voorwaarden (zie beschikking van 9 juli 2009, Wierer, C-445/08 en de aldaar aangehaalde arresten). Dientengevolge zijn de bevoegdheden van de lidstaten krachtens artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn

91/439 beperkt. Op grond van die bepaling kunnen de lidstaten in bepaalde omstandigheden, en blijkens de laatste overweging van de considerans van richtlijn 91/439 met name om redenen die verband houden met de verkeersveiligheid, hun nationale bepalingen inzake beperking, schorsing, intrekking en nietigverklaring van het rijbewijs toepassen op iedere houder van een rijbewijs die zijn gewone verblijfplaats op hun grondgebied heeft. Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk erop gewezen dat de in artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 voorziene bevoegdheid een afwijking vormt van het algemene beginsel van onderlinge erkenning van rijbewijzen en daarom eng moet worden uitgelegd (zie laatstelijk arrest van 1 maart 2012, Akyüz, C-467/10). Dat de afwijkingen van het algemene beginsel van onderlinge erkenning van rijbewijzen eng moeten worden uitgelegd, heeft het Hof van Justitie ook met betrekking tot de in artikel 11, lid 4, van richtlijn 2006/126 neergelegde verplichting bevestigd (zie arrest Hofmann). Artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/439 machtigt, onder voorbehoud van de naleving van het territorialiteitsbeginsel van de strafrechtelijke en politieke bepalingen, alleen de „lidstaat van de gewone verblijfplaats” – de lidstaat van ontvangst – ertoe op de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs zijn nationale bepalingen toe te passen die betrekking hebben op de beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid. Een uitlegging van artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/439 die verder gaat dan de letter ervan en volgens welke niet alleen de lidstaat van de gewone verblijfplaats, maar iedere lidstaat indien daartoe aanleiding bestaat op de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs zijn nationale bepalingen kan toepassen die betrekking hebben op de beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid, zou het beginsel van onderlinge erkenning van rijbewijzen praktisch ontkennen.

- 9 Voorts zij erop gewezen dat de litigieuze intrekkingbeschikking waarschijnlijk ook in hoge mate ondoeltreffend is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Gemeenschap (verkeersveiligheid en vrij verkeer). Een ongeschikte chauffeur uit het verkeer weren met een nationale intrekkingbeschikking verzekert de verkeersveiligheid uitsluitend in de Bondsrepubliek Duitsland. De voor de controle van de rijgeschiktheid in Oostenrijk noodzakelijke gegevens worden niet ingewonnen noch doorgegeven aan de staat van afgifte. De huidige administratieve praktijk verhindert dat maatregelen worden genomen die alle lidstaten effectief kunnen beschermen tegen de risico's van deelname aan het wegverkeer door iemand die niet in staat is om te rijden, namelijk de controle van de rijgeschiktheid en, in voorkomend geval, de intrekking van het rijbewijs door de staat van afgifte.
- 10 Voor de aanname van bevoegdheid van de Bondsrepubliek Duitsland voor de intrekkingbeschikking kan evenwel pleiten dat ongeveer 22 jaar na de vaststelling van de tweede rijbewijsrichtlijn van 29 juli 1991 er geen merkbare harmonisering van de Europese rijbewijswetgeving is. In dit opzicht lijkt het redelijk om aan te nemen dat, indien de rijbewijsrichtlijnen hadden gewild dat uitsluitend de staat van afgifte bevoegd was, de informatieverplichtingen en de

reactietijden van de lidstaten uiterlijk bij richtlijn 2006/126 hadden moeten worden geharmoniseerd om te garanderen dat de staten van afgifte krachtens de rijbewijswetgeving effectief reageren op aanwijzingen in andere lidstaten dat betrokkene niet meer in staat is te rijden.

Tweede prejudiciële vraag

- 11 De door de lidstaten te controleren voorwaarden voor de rijgeschiktheid van bestuurders van motorvoertuigen zijn niet voldoende geharmoniseerd door rijbewijsrichtlijnen 91/439 en 2006/126. Het in zeer algemene termen geformuleerde punt 15 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 bevat bijvoorbeeld geen richtlijnen voor de beoordeling krachtens de rijbewijswetgeving van het onvermogen om cannabisgebruik en rijden te scheiden. Bijgevolg verschillen de voorwaarden van de Oostenrijkse en de Duitse rijbewijswetgeving voor een ingrijpen van de autoriteiten van elkaar. De bevoegde Oostenrijkse instantie doet niets, omdat volgens haar geen feiten zijn vastgesteld die zouden rechtvaardigen dat wordt ingegrepen krachtens de rijbewijswetgeving. Daarentegen staat van het standpunt van de Duitse rijbewijswetgeving bezien, vast dat verzoekster, die cannabisgebruik en rijden niet scheidt, niet in staat is een motorvoertuig te besturen. Voor de nationale met de verkeersveiligheid verband houdende belangen zou het derhalve in casu vermoedelijk beter zijn indien de Duitse autoriteiten bevoegd waren. Indien die bevoegdheid niet wordt toegekend en de staat van afgifte niets doet, zou de Bondsrepubliek Duitsland blijvend moeten aannemen dat een naar haar recht ongeschikte chauffeur in Duitsland een motorvoertuig bestuurt.

Derde prejudiciële vraag

- 12 De Duitse rijbewijswetgeving stelt als voorwaarde om opnieuw het recht te verlenen om in Duitsland gebruik te maken van het buitenlandse rijbewijs, een bewezen onthouding van drugs gedurende een jaar en het overleggen van een medisch-psychologisch rijgeschiktheidsrapport van een in Duitsland erkende adviesinstantie over de vraag of er sprake is van een voor de rijgeschiktheid nadelig drugsgebruik. Het Hof van Justitie heeft zich in de beschikking van 6 april 2006, Halbritter (C-227/05, Jurispr. blz. I-49) in verband met de erkenning van EU-rijbewijzen uitgesproken tegen de beperking tot nationale onderzoeken. Het Verwaltungsgericht ziet evenmin objectieve redenen om verzoekster naar Duitse onderzoeksinstanties en -methoden te verwijzen om aan te tonen dat zij opnieuw rijgeschikt is.

Vierde prejudiciële vraag

- 13 Verduidelijkt moet worden in hoeverre het in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2006/126 vervatte voorbehoud van de naleving van het territorialiteitsbeginsel van de strafrechtelijke en politieke bepalingen volstaat, of in welk kader het voorbehoud nationale maatregelen krachtens de rijbewijswetgeving toestaat. De

intrekking van het rijbewijs door de strafrechter krachtens § 69 StGB strekt niet tot bestraffing, maar tot voorkoming van risico's voor de verkeersveiligheid. De krachtens de rijbewijswetgeving vereiste intrekkingmaatregel wordt in dit geval door de strafrechter opgelegd. Indien dit niet onder het voorbehoud van de naleving van het territorialiteitsbeginsel van de strafrechtelijke en politieke bepalingen krachtens artikel 11, lid 2, van richtlijn 2006/126 viel, zou de erkenningsplicht ook daaraan in de weg kunnen staan. Indien de erkenningsplicht daaraan niet in de weg zou staan, rijst de vraag welke instantie bevoegd is om opnieuw het recht te verlenen om in Duitsland gebruik te maken van het buitenlandse rijbewijs. Kan de houder van een buitenlands EU-rijbewijs die niet in de Bondsrepubliek Duitsland woont naar de Duitse autoriteiten worden verwezen om dit recht opnieuw te verkrijgen of is daartoe na het verstrijken van de schorsingstermijn ook de staat van afgifte bevoegd?