



Datum van
inontvangstneming

:

17/05/2016

Zaak C-195/16

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

7 april 2016

Verwijzende rechter:

Amtsgericht Kehl (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 maart 2016

Strafprocedure tegen:

I.

In de strafzaak tegen

I.

[OMISSIS],

woonachtig in Frankrijk,

verdacht van het opzettelijk besturen van een voertuig zonder rijbevoegdheid,

heeft het Amtsgericht Kehl [OMISSIS] op 22 maart 2016 als volgt beslist:

- I. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267, eerste alinea, onder a), en tweede alinea, VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet het recht van de Europese Unie, in het bijzonder artikel 2 van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (hierna: „derde rijbewijsrichtlijn”) of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat volgens welke de erkenning van in een andere lidstaat

verkregen rijbevoegdheid wordt geweigerd, in het bijzonder wanneer die rijbevoegdheid was verworven volgens de vereisten van de derde rijbewijsrichtlijn?

2. Moet het recht van de Europese Unie, in het bijzonder artikel 2 van de derde rijbewijsrichtlijn of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 VWEU, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat volgens welke wordt geweigerd een legitimatiebewijs te erkennen dat door een andere lidstaat is verstrekt aan een persoon die in die lidstaat volgens de voorwaarden van de derde rijbewijsrichtlijn rijbevoegdheid heeft verkregen, **[Or. 2]** ook indien deze lidstaat de geldigheid van dat legitimatiebewijs in de tijd en tot het eigen grondgebied beperkt en dit legitimatiebewijs bovendien niet voldoet aan de vereisten van het rijbewijsmodel van de derde rijbewijsrichtlijn?

3. Voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: Moet het recht van de Europese Unie, in het bijzonder artikel 2 van de derde rijbewijsrichtlijn of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 VWEU, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die het besturen van een motorvoertuig strafbaar stelt als een overtreding waarop een strafrechtelijke sanctie staat, omdat de bestuurder van het voertuig niet het recht had om het te besturen, hoewel deze bestuurder in een andere lidstaat rijbevoegdheid had verworven volgens de voorwaarden van de derde rijbewijsrichtlijn, zonder daarvan echter middels een legitimatiebewijs dat aan de voorwaarden van de derde rijbewijsrichtlijn voldoet, het bewijs te kunnen leveren?

4. Voor het geval de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: Moet het recht van de Europese Unie, in het bijzonder artikel 2 van de derde rijbewijsrichtlijn of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 VWEU, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat – waarin aan een aanvrager van een rijbewijs in de regel onmiddellijk na het slagen voor het praktische rijexamen het definitieve rijbewijs wordt verstrekt – volgens welke het besturen van een motorvoertuig als bestuursrechtelijke overtreding wordt bestraft met een bestuurlijke boete wanneer de bestuurder van het voertuig, die in een andere lidstaat overeenkomstig de voorwaarden van de derde rijbewijsrichtlijn rijbevoegdheid heeft verworven, tijdens het besturen geen definitief rijbewijs als bewijs van zijn rijbevoegdheid bij zich heeft, daar hem een dergelijk rijbewijs wegens de bijzonderheden van de procedure voor de afgifte van definitieve rijbewijzen in die lidstaat, waarop de bestuurder van het voertuig geen invloed heeft, nog niet was verstrekt, maar hij in plaats daarvan een bestuurlijke verklaring dat aan de voor de verkrijging van rijbevoegdheid vereiste voorwaarden is voldaan, bij zich heeft?

II. De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over de prejudiciële vragen. **[Or. 3]**

Motivering:

I.

Het Amtsgericht – strafrechter – Kehl (hierna: „verwijzende rechter”) dient uitspraak te doen over een verzoek van openbaar ministerie te Offenburg om aan de verdachte middels een Strafbefehl (door een rechter uitgevaardigde strafbeschikking) een geldboete op te leggen wegens het rijden zonder rijbevoegdheid.

1. In de huidige stand van het onderzoek dient in de prejudiciële procedure te worden uitgegaan van de volgende feiten:

De in Frankrijk wonende verdachte reed op 15 mei 2015 als bestuurder van een personenauto (hierna: „auto”) op de openbare weg in Kehl (Duitsland). Hij was daarbij niet in het bezit van een Duits rijbevoegdheid. Verdachte had in Frankrijk echter al met goed gevolg het theoretische en het praktische rijexamen afgelegd voor verlening van rijbevoegdheid voor categorie B, in verband waarmee hem op 17 april 2015 de daarvoor in Frankrijk voorziene verklaring (*Certificat d’Examen du Permis de Conduire* – hierna: „CEPC”) werd verstrekt, die hij bij de rit in Duitsland, naast een geldig identiteitsbewijs, bij zich had. Het definitieve Franse rijbewijs werd hem pas op 9 juli 2015 verstrekt.

2. Juridisch beschouwd gaat het openbaar ministerie ervan uit dat de verdachte wegens een overtreding bestaande in het rijden zonder rijbevoegdheid als bedoeld in § 21 Straßenverkehrsgesetz (wegenverkeerswet; hierna: „StVG”) strafbaar is. Volgens § 21 StVG wordt bestraft degene die – onder meer – een motorvoertuig bestuurt hoewel hij daartoe geen rijbevoegdheid bezit. Het vereiste van rijbevoegdheid, in casu voor categorie B, om een auto te besturen, vloeit voort uit §§ 1, 4, 6 van de Fahrerlaubnisverordnung (besluit inzake rijbevoegdheid; hierna: „FeV”). Deze rijbevoegdheid kan in beginsel, op verzoek, alleen worden verleend door de daarvoor in Duitsland bevoegde autoriteiten (§§ 21 e.v. FeV). Onder bepaalde voorwaarden kan door een buitenlandse autoriteit verleende rijbevoegdheid het recht geven om in Duitsland een motorvoertuig te besturen (§§ 28 e.v. FeV). Volgens het openbaar ministerie beschikte verdachte op het tijdstip van de overtreding niet over een dergelijke buitenlandse rijbevoegdheid, wat reeds blijkt uit het feit dat de geldigheid van de CEPC is beperkt tot het Franse grondgebied. **[Or. 4]**

II.

De verwijzende rechter acht de beantwoording van de prejudiciële vragen noodzakelijk om te kunnen beslissen of de verdachte op basis van verweten feiten een strafbaar feit heeft gepleegd of dat de handeling op zijn minst als bestuursrechtelijke overtreding kan worden vervolgd. Hij verzoekt derhalve het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) krachtens artikel 267,

eerste alinea, onder a), en tweede alinea, VWEU om een prejudiciële beslissing over die vragen.

Bij de beslissing over de uitvaardiging van de gevraagde strafbeschikking dient de verwijzende rechter te toetsen of de bestanddelen van de (strafrechtelijke) overtreding, bestaande in het rijden zonder rijbevoegdheid, zijn vervuld, met name of de verdachte tijdens de rit over een rijbevoegdheid beschikte die hem het recht verleende om het door hem gebruikte motorvoertuig in Duitsland te besturen, of dat andere gronden in de weg staan aan strafbaarheid. Bovendien dient de verwijzende rechter te toetsen of de daad ook als bestuursrechtelijke overtreding kan worden vervolgd, ingeval (strafrechtelijke) strafbaarheid wordt ontkend. Relevant voor de beslissing zijn daarbij: de rechtssituatie in Frankrijk betreffende de verkrijging van rijbevoegdheid en de werking van het CEPC (1), de erkenning van die rijbevoegdheid en het CEPC in Duitsland (2) en de werking van de rechtsvoorschriften van de Europese Unie in dat verband (3).

1. Voor zover de verwijzende rechter heeft kunnen nagaan, heeft de verdachte sinds de uitreiking van het CEPC op 17 april 2015 de bevoegdheid om motorvoertuigen van categorie B op de openbare weg te besturen, waarvan hij, tot de afgifte van het rijbewijs op 9 juli 2015, middels het CEPC samen met een identiteitsbewijs op het grondgebied van de Franse Republiek het bewijs kon leveren.

a. In Frankrijk is volgens artikel R221-1 I. van de *Code de la route*, (wegenverkeerswet; hierna: „CdR”, te vinden op internet op de website www.legifrance.gouv.fr) – net als in Duitsland – voor het besturen van motorvoertuigen op de openbare weg in beginsel rijbevoegdheid vereist, concreet voor auto’s: categorie B (artikel R221-4). Rijbevoegdheid wordt, indien aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan, op verzoek door de ter plaatse bevoegde prefecten verleend (artikel R221-1 II. CdR). De details van de aanvraag voor en de verwerving van rijbevoegdheid alsmede de verstrekking van het rijbewijs zijn krachtens artikel R221-19 CdR geregeld in het *Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d’établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire* [OMISSIS] (besluit van de Minister van binnenlandse zaken van de Franse Republiek van 20 april 2012 tot vaststelling van de voorwaarden voor het opstellen, de afgifte en de geldigheid van het rijbewijs; hierna: „arrêté”), [OMISSIS]. De voor de verkrijging [Or. 5] van rijbevoegdheid gestelde vereisten beantwoorden aan de voorwaarden van de derde rijbewijsrichtlijn.

b. Artikel 4 I. van het *arrêté* bepaalt dat een door de overheid erkende rijexaminator (*expert*) de rijexamenkandidaat (*candidat*) na het behalen van het theoretische en het praktische examen in beginsel een examencertificaat (CEPC) verstrekt. Indien voor de kandidaat nog een verbodsperiode geldt voor de verlening van rijbevoegdheid, wordt door de rijexaminator op het examencertificaat vermeld vanaf wanneer dit geldt (artikel 4 I., punt 2, van het *arrêté*). Het examencertificaat wordt niettegenstaande het slagen voor het examen

slechts niet verstrekt indien eerst nog een medische keuring van de kandidaat moet plaatsvinden (artikel 4 I., punt 3, van het arrêté) of voor de verwerving van een rijbevoegdheid een bepaalde minimumleeftijd moet zijn bereikt (art. 4 I., punten 1 en 4 tot en met 6, van het arrêté).

c. Door de verstrekking van het CEPC ontstaat het recht om een motorvoertuig van de desbetreffende categorie te besturen (artikel 4 I., punt 1, derde zin, van het arrêté). Dat dit recht om een motorvoertuig te besturen beperkt zou zijn tot het grondgebied van de Franse Republiek blijkt nergens uit. Artikel 4 I., punt 2, vierde zin, van het arrêté, volgens welke het CEPC tegenover de politie als „*permis de conduire*” geldt, betreft alleen de functie van het CEPC als bewijs voor het recht om een motorvoertuig te besturen (legitimatiebewijs) en niet dat recht zelf. Het Franse recht maakt immers – net als het Duitse recht – onderscheid tussen het recht om een motorvoertuig te besturen (rijbevoegdheid) en het legitimatiebewijs (het rijbewijs), ook al gebruikt de Franse taal voor beide dezelfde term (*permis de conduire*). Dit blijkt uit het verschil in de bestraffing van het rijden zonder rijbevoegdheid en van het rijden zonder rijbewijs. Het rijden zonder rijbevoegdheid wordt krachtens artikel L221-2 CdR als strafrechtelijke overtreding bestraft met een strafrechtelijke sanctie en het rijden zonder rijbewijs wordt krachtens artikel R233-1 III. CdR als bestuursrechtelijke overtreding bestraft met een bestuurlijke boete.

d. Als legitimatiebewijs is het CEPC slechts vier maanden geldig (artikel 4 I. punt 2, vierde zin, van het arrêté). In de regel wordt het definitieve rijbewijs binnen deze periode aan de aanvrager ervan verstrekt. Indien de aanvrager het definitieve rijbewijs daarentegen niet binnen deze termijn verkrijgt, verliest het CEPC weliswaar zijn functie als legitimatiebewijs, doch het recht om een motorvoertuig te besturen vervalt niet. Iemand die niet tijdig een regelmatige aanvraag tot verstrekking van een rijbewijs heeft ingediend en wiens CEPC na vier maanden niet langer geldig is als legitimatiebewijs, rijdt dus niet zonder rijbevoegdheid in de zin van artikel L221-2 CdR, maar zonder rijbewijs in de zin van artikel L233-1 III. CdR, en begaat aldus enkel een bestuursrechtelijke overtreding en niet een (strafrechtelijk) strafbaar feit.

e. Na de verstrekking van een CEPC zonder beperkingen, hangt de verstrekking van het rijbewijs **[Or. 6]** van categorie B alleen nog ervan af of de aanvrager van het rijbewijs naar behoren een aanvraag daartoe indient. [OMISSIS]. Het rijbewijs wordt dan bijna automatisch afgegeven. De aanvrager van het rijbewijs heeft geen invloed op de tijd die nodig is voor de afgifte van het rijbewijs.

2. De verwerving van rijbevoegdheid geschiedt in Duitsland in wezen onder dezelfde voorwaarden als in Frankrijk. Er bestaat evenwel een wezenlijk verschil in de procedure voor de afgifte van het definitieve rijbewijs als bewijs van het recht om een motorvoertuig te besturen (a). Bovendien voorziet het Duitse recht in de erkenning van buitenlandse rijbevoegdheden en rijbewijzen, doch niet zonder

beperkingen (b). Inbreuk op de rijbevoegdheids- respectievelijk de rijbewijsplicht is strafbaar gesteld (c).

a. Aan een in Duitsland woonachtige aanvrager van een rijbewijs (§ 7 FeV), die voldoet aan de algemene voorwaarden, zoals de vereiste leeftijd, lichamelijke en geestelijke geschiktheid, etc., wordt rijbevoegdheid verleend zodra hij is geslaagd voor het theoretische en het praktische examen. Volgens § 22, lid 4, FeV wordt hem het definitieve rijbewijs door de rijexaminator in beginsel onmiddellijk na het praktische rijexamen uitgereikt, dat wil zeggen de aanvrager van het rijbewijs hoeft, anders dan in Frankrijk, in beginsel niet op de afgifte van het definitieve rijbewijs door de door de bevoegde autoriteiten te wachten. Alleen wanneer het rijbewijs er bij uitzondering nog niet is, krijgt de aanvrager van het rijbewijs een examencertificaat, dat in Duitsland als bewijs van rijbevoegdheid dient (§ 22, lid 4, zesde volzin, FeV).

b. Volgens § 29, lid 1, eerste volzin, FeV mogen in het buitenland wonende personen die een buitenlandse rijbevoegdheid bezitten, in beginsel, overeenkomstig de omvang van hun recht, in Duitsland motorvoertuigen besturen. Deze rijbevoegdheid dient volgens § 29, lid 2, FeV door een overeenkomstig rijbewijs te worden bewezen. Indien iemand met buitenlandse rijbevoegdheid niet over een rijbewijs beschikt dat aan de vereisten van § 29, lid 2, FeV voldoet, is dat geen grond voor verval van zijn recht om een motorvoertuig te besturen [OMISSIS]. Wel kan dit als bestuursrechtelijke overtreding worden bestraft (zie onder c). De erkenning van de buitenlandse rijbevoegdheid overeenkomstig § 29, lid 1, FeV wordt echter met name wel geweigerd wanneer de houder van de rijbevoegdheid enkel in het bezit is van een rijbewijs voor begeleid rijden of een ander voorlopig afgegeven rijbewijs (§ 29, lid 3, punt 1, FeV). Om welke concrete documenten het daarbij gaat, is in Duitsland, voor zover de verwijzende rechter kan nagaan, noch wettelijk noch door de rechtspraak verduidelijkt. Niettemin staat de Europese Commissie in haar interpretatieve mededeling 2002/C 77/03 betreffende het rijbewijs in de EU [Or. 7] (PB 2002, C 77, blz. 5, van 28 maart 2002) op het standpunt dat er geen plicht tot erkenning bestaat met betrekking tot een certificaat betreffende het behalen van een examen, waaronder het CEPC kan vallen, of een rijbewijs dat voorlopig wordt afgegeven als onderdeel van de rijopleiding (punt B.7. van de mededeling). Deze mededeling van de Commissie laat zich echter niet uit over de erkenning van een feitelijk bestaand recht om een motorvoertuig te besturen.

c. Indien een bestuurder van een voertuig niet over de vereiste rijbevoegdheid beschikt, dat wil zeggen hij heeft niet het vereiste recht om een motorvoertuig te besturen, dan maakt hij zich krachtens § 21, lid 1, StVG schuldig aan de overtreding van het rijden zonder rijbevoegdheid, wat strafrechtelijk kan worden bestraft met een vrijheidsstraf van maximaal één jaar of een geldboete, met daarnaast eventueel een rijverbod tot maximaal drie maanden (§ 44 Strafgesetzbuchs [wetboek van strafrecht]; hierna: „StGB”), inbeslagneming van het gebruikte motorvoertuig (§ 21, lid 3, StVG) alsmede oplegging van een

termijn waarbinnen geen rijbevoegdheid kan worden verleend (§ 69a, lid 1, derde alinea, StGB). Indien de bestuurder tijdens de rit daarentegen enkel geen rijbewijs, als bewijs van het feitelijke bestaande recht om een motorvoertuig te besturen, bij zich heeft, pleegt hij alleen een bestuurlijke overtreding (§ 75, lid 1, punt 4, FeV), die kan worden bestraft met een bestuurlijke boete van maximaal 2000 EUR (§ 24, lid 2, StVG), in de regel 10 EUR (nr. 168 van de bijlage bij § 1, lid 1, van de Bußgeldkatalog-Verordnung [besluit boetebase]).

3. Daar de Europese Unie meest recentelijk bij de derde rijbewijsrichtlijn een omvattende regeling heeft gegeven inzake de wederzijdse erkenning van rijbewijzen en de harmonisering van de voorwaarden voor de verwerving van rijbevoegdheid, moeten voor de uitlegging en de toepassing van het nationale recht de vereisten van de derde rijbewijsrichtlijn in acht worden genomen (a). Bovendien moet er wegens het praktische belang van het gebruik van een eigen motorvoertuig rekening mee worden gehouden dat de weigering om de in een andere lidstaat verworven rijbevoegdheid of het daarbij behorende legitimatiebewijs te erkennen, een ontoelaatbare beperking van de door het recht van de Europese Unie gewaarborgde individuele vrijheden vormt (b).

a. Artikel 2 van de derde rijbewijsrichtlijn bepaalt dat „*de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen onderling [worden] erkend*”. De verwijzende rechter vraagt zich af of met het woord „*rijbewijzen*” bedoeld is dat erkenning van rijbevoegdheid volgens artikel 2 van de derde rijbewijsrichtlijn alleen geboden is indien er een definitief rijbewijs als legitimatiebewijs is afgegeven, dan wel of de plicht tot erkenning mede het recht om een motorvoertuig te besturen – rijbevoegdheid dus – omvat, los van het bezit van een definitief rijbewijs. Deze onduidelijkheid is volgens de verwijzende rechter ten eerste het gevolg van het verlangen van de derde rijbewijsrichtlijn om wegens het ontbreken van een uniform Europees recht inzake rijbevoegdheid te zorgen voor een principiële erkenning van een recht om een motorvoertuig te besturen, in alle lidstaten van de [Or. 8] Europese Unie. Ten tweede moet worden opgemerkt dat zowel het Franse en het Duitse recht als de derde rijbewijsrichtlijn onderscheid maken tussen het recht om een motorvoertuig te besturen en het legitimatiebewijs daarvoor, doch dat de Duitse en de Franse taalversie van de derde rijbewijsrichtlijn de begrippen „*Führerschein*” en „*Fahrerlaubnis*” resp. „*Recht zum Fahren*” en „*permis de conduire*”, „*permis*” en „*droit de conduire*” („rijbewijs”, „rijbevoegdheid” en „recht om een motorvoertuig te besturen”) niet als rechtstreekse vertaling van elkaar gebruiken en daaraan gedeeltelijk verschillende betekenissen geven (zie overwegingen 8 en 15 en artikel 4, punt 4, onder b), derde alinea, artikel 7, punt 5 en punten 9 tot en met 11 van bijlage I), zodat niet duidelijk blijkt dat de begrippen „*Führerschein*” respectievelijk „*permis de conduire*” (rijbewijs) steeds enkel duiden op het legitimatiebewijs en de begrippen „*Fahrerlaubnis*” respectievelijk „*droit de conduire*” (rijbevoegdheid) enkel op het recht om een motorvoertuig te besturen.

b. De weigering om de rijbevoegdheid van de verdachte of het CEPC als legitimatiebewijs te erkennen en de daaraan verbonden bestraffing van de overtreding met een strafrechtelijke of een bestuursrechtelijke sanctie zouden in strijd kunnen zijn met het algemene discriminatieverbod van artikel 18 VWEU en de fundamentele vrijheden van de artikelen 21, 45, 49 en 56 VWEU. Een in Frankrijk woonachtige aanvrager van een rijbewijs kan op grond van het woonplaatsbeginsel immers alleen daar rijbevoegdheid verkrijgen, waarbij hij zich moet schikken naar de in Frankrijk geldende procedure, waarin het rijbewijs naderhand wordt verstrekt, en de daarmee verbonden aanzienlijke vertraging, waarop hij geen invloed heeft, terwijl de in Duitsland woonachtige aanvrager van een rijbewijs meteen onbeperkt de motorvoertuigen waarvoor hij zijn rijgeschiktheid heeft bewezen, mag besturen. Concreet heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat het voor een in Frankrijk woonachtige aanvrager van een rijbewijs niet mogelijk zou zijn om onmiddellijk na het slagen voor het praktische rijexamen, in Duitsland een arbeidsplaats te aanvaarden waar hij enkel met gebruik van een auto kan komen, terwijl deze beperking niet zou gelden voor de in Duitsland wonende aanvrager van een rijbewijs. Hoewel beide hebben aangetoond dat zij hebben voldaan aan de geharmoniseerde voorwaarden van de derde rijbewijsrichtlijn voor de verwerving van rijbevoegdheid, zouden zij daarmee niet de zelfde rechten hebben. In deze omstandigheden lijkt er uiteindelijk sprake te zijn van discriminatie op grond van het hebben van de woonplaats in een andere lidstaat.

III.

De verwijzende rechter verzoekt het Hof het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie bij voorrang te berechten. De prejudiciële vragen zijn noodzakelijk voor de beslissing in een aanhangige strafzaak, **[Or. 9]** ten aanzien waarvan het in het bijzonder uit artikel 6, lid 1, EVRM voortvloeiende recht van de verdachte geldt dat over de gegrondheid van de tegen hem ingeleide strafvervolgning binnen een redelijke termijn wordt beslist.

IV.

Voorts verzoekt de verwijzende rechter het Hof overeenkomstig artikel 95, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie om de naam van de verdachte in het hoofdgeding te anonimiseren.

[OMISSIS]

[Lijst van bijlagen en stempel]