



Datum van
inontvangstneming

:

25/09/2015

Zaak C-447/15**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

18 augustus 2015

Verwijzende rechter:

Krajský soud v Ostravě (Tsjechische Republiek)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 juli 2015

Verzoekende partij:

Ivo Muladi

Verwerende partij:

Krajský úřad Moravskoslezského kraje

Rechtsgrond:

Artikel 267 VWEU

BESCHIKKING

De Krajský soud v Ostravě [arrondissementsrechtbank te Ostrava] [*omissis*] heeft in de zaak tussen verzoeker **Ivo Muladi** [*omissis*] en verwerende partij **Krajský úřad Moravskoslezského kraje** [*omissis*] betreffende een beroep tegen het besluit van verwerende partij [*omissis*] van 15 januari 2013 met betrekking tot het afgeven van een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder besloten

als volgt:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Staan de bepalingen van artikel 4 van richtlijn 2003/59/EG in de weg aan een nationale wettelijke regeling die nadere voorwaarden stelt aan de vrijstelling van de verplichting voor bestuurders van bepaalde voor goederen- en

personenvervoer over de weg bestemde voertuigen om een basiskwalificatie te behalen?

[*omissis*] [nationale procedure]

Motivering:

I.1.

Uiteenzetting van de feiten

- 1 Op 14 maart 2010 heeft verzoeker bij de Magistrát [gemeentelijke instantie] van de stad Ostrava een aanvraag ingediend voor de afgifte van een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder in overeenstemming met wet nr. 247/2000 inzake het verkrijgen en verbeteren van de vakbekwaamheid om motorvoertuigen te besturen, tot wijziging van eerdere wetgeving (*Zákon o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti*; hierna: „ZZOZ”). Tijdens de administratieve procedure verklaarde hij dat hem op 9 maart 2008 en wederom op 28 maart 2008 examens werden afgenomen voor de categorieën A, C en D, in overeenstemming met de vigerende wetgeving, en dat hij een opleiding van zestien uur had gevolgd. Op 3 juni 2010 besloot de Magistrát om de aanvraag af te wijzen, omdat verzoeker niet had aangetoond dat hij de examens in de periode van zes maanden vóór het indienen van de aanvraag met succes had afgelegd. Verzoeker heeft bezwaar aangetekend, dat bij besluit van verwerende partij van 13 augustus 2010 [**Or. 2**] werd afgewezen, waarbij het oorspronkelijke besluit werd bevestigd. Tegen het besluit in tweede instantie is verzoeker in beroep gegaan bij de bestuursrechter. Bij vonnis van de Krajský soud Ostrava [arrondissementsrechtbank van Ostrava] [*omissis*] van 23 februari 2012 werd het besluit van verwerende partij van 13 augustus 2010 nietig verklaard, omdat geen rechterlijke toetsing mogelijk was. Bijgevolg heeft verwerende partij het besluit in eerste instantie van 3 juni 2010 opgeheven en de zaak voor verder beraad terugverwezen naar de Magistrát, met als aanwijzing na te gaan of aan de voorwaarden van verdere alternatieven voor de afgifte van een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder was voldaan. Bij besluit van 27 september 2012 heeft de Magistrát verzoekers aanvraag wederom afgewezen. Nadat verzoeker hiertegen bezwaar had aangetekend, werd dat besluit bevestigd bij het bestreden besluit van verwerende partij van 15 januari 2013, waartegen de vordering in deze zaak is gericht.
- 2 De administratieve lichamen hebben aangenomen dat verzoeker het getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder kon verkrijgen op basis van drie rechtsgrondslagen: ten eerste op grond van de overgangsbepaling in artikel II, punt 3, van wet nr. 374/2007, tot wijziging van de ZZOZ; ten tweede via de standaardprocedure op grond van artikel 52c, leden 1 en 2, onder a), van de ZZOZ, zoals gewijzigd op 1 april 2008; ten derde op grond van de voorwaarden in het gewijzigde artikel 48 ZZOZ, zoals gewijzigd bij wet nr. 133/2011.

- 3 Als voorwaarde voor de toepassing van artikel II, punt 3, van wet nr. 347/2007 geldt, dat wordt aangetoond dat de aanvrager het examen heeft afgelegd in overeenstemming met de eerdere wettelijke bepalingen, hetgeen een bestuurder het recht geeft zonder nadere formaliteit het getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder te ontvangen. Verzoeker stelt dat hij zichzelf op 9 maart 2008 en wederom op 28 maart 2008 een examen heeft afgenomen en zichzelf een opleiding van zestien uur heeft gegeven. Partijen betwisten niet dat verzoeker tot 30 maart 2008 een erkend examinator was die het recht had in overeenstemming met de ZZOZ opleidingen te geven en examens af te nemen, maar verwerende partij heeft niettemin de mogelijkheid verworpen dat hij zichzelf een examen zou kunnen afnemen. Ongeacht het standpunt dat men inneemt met betrekking tot het wettelijke voorschrift, is het een feit dat de wetgever instructeurs niet van de werkingssfeer ervan heeft uitgesloten en dat zelfs zij een opleiding dienden te volgen en examens af te leggen om de bepalingen van artikel II, punt 3, van wet nr. 374/2007 op hen van toepassing te laten zijn.
- 4 Als voorwaarde voor de toepassing van artikel 52c ZZOZ geldt, dat wordt aangetoond dat binnen een periode van zes maanden vóór het indienen van de aanvraag met succes het examen vakbekwaamheid als bestuurder is afgelegd. Verzoeker heeft dit niet gedaan, ondanks dat de administratieve instanties hem hiertoe hadden opgeroepen.
- 5 Op 1 augustus 2001, lopende de administratieve procedure, trad wet nr. 133/2011, tot wijziging van de ZZOZ, in werking. Volgens het gewijzigde artikel 48, lid 4, ZZOZ „is een bestuurder die is opgehouden zijn beroep uit te oefenen, maar er later weer mee is begonnen en niet zoals voorgeschreven in artikel 48 regelmatig een opleiding heeft gevolgd, verplicht om, indien hij voornemens is weer een voertuig te besturen waarvan de bestuurder onderworpen is aan de verplichting om zijn professionele rijvaardigheid te verbeteren, regelmatig een opleiding van in totaal vijfendertig uur te volgen” en volgens de gewijzigde versie van artikel 48, lid 5, ZZOZ „zijn de bepalingen van artikel 48, lid 4, bij analogie ook van toepassing op bestuurders die tot nu toe geen getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder of een in overeenstemming met EU-wetgeving door een andere lidstaat van de Europese Unie afgegeven bewijs van vakbekwaamheid bezaten, zelfs al hadden zij hun rijbevoegdheid voor de categorie of subcategorie C1, C1+E, C en C+E vóór 10 september 2009, en in het geval van rijbevoegdheid voor de categorie of subcategorie D1, D1+E, D of D+E vóór 10 september 2008, verkregen.” Bijgevolg is er nog een grondslag voor de afgifte van een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder, aangezien tussen partijen niet wordt betwist dat verzoeker sinds 1984 bevoegd is categorie C en sinds 1989 categorie D te besturen. Omdat verzoeker, ondanks dat hij hiertoe werd opgeroepen, niet heeft aangetoond een opleiding van vijfendertig uur te hebben gevolgd, was het evenmin mogelijk om zijn aanvraag in overeenstemming met de gewijzigde bepalingen van artikel 48 ZZOZ in te willigen.

[Or. 3]

- 6 Verzoeker stelde, zowel lopende de administratieve procedures als nu voor de rechtbank, dat er sprake is van een conflict tussen nationaal recht en Unierecht. Hij betoogt dat richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen in artikel 4 voorwaarden vaststelt voor het behoud van de verworven rechten van bestuurders die vóór het verstrijken van de in verband met de uitvoeringstermijn van de richtlijn vastgestelde termijnen bevoegd waren categorieën C, D en E te besturen. Bij de uitvoering van de richtlijn door middel van wet nr. 347/2007 heeft de Tsjechische wetgever echter nadere voorwaarden vastgesteld voor het behoud van verworven rechten. Verzoeker stelt dat de nationale wetgever niet het recht had om dat te doen en hiermee zijn rechten heeft geschonden.
- 7 Verwerende partij wijst op het doel van de richtlijn, namelijk het beroepsniveau van bestuurders te verhogen en minimumstandaarden voor hun opleiding vast te stellen. Bijgevolg is het niet in strijd met het doel van de richtlijn als de staat met betrekking tot verworven rechten striktere voorwaarden heeft gesteld dan de richtlijn, in het bijzonder in de situatie in de Tsjechische Republiek, waar het concept van het verbeteren van de vakbekwaamheid van bestuurders al op 1 januari 2001 zijn intrede deed, terwijl andere lidstaten een dergelijk concept niet kenden en het voor het uitoefenen van het beroep van bestuurder volstond om alleen rijbevoegd te zijn zonder enige verdere verbetering van de vakbekwaamheid.

I.2.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht en de uitlegging ervan door de nationale rechter tot nu toe

- 8 Op 30 juni 2000 (dat wil zeggen, vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Europese Unie) nam het Tsjechische parlement de ZZOZ aan, waarbij bestuurders verplicht werden gedurende zestien uur per jaar hun beroepsvaardigheden te verbeteren en een daaropvolgend examen af te leggen. De wet trad op 1 januari 2001 in werking.
- 9 Om uitvoering te geven aan richtlijn 2003/59/EG werd de ZZOZ gewijzigd bij wet nr. 374/2007. Artikel II van die wijzigingswet voerde de volgende overgangsbepaling in:
- „1. Bestuurders die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een geldig getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder bezitten, zijn verplicht om binnen zes maanden na de inwerkingtreding, maar in geen geval later dan het tijdstip waarop het huidige getuigschrift vervalt, een schriftelijke aanvraag in te dienen bij de gemeentelijke instantie [obecní úřad] met uitgebreide bevoegdheid voor de afgifte van een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder. De

gemeentelijke instantie met uitgebreide bevoegdheid geeft op basis van die aanvraag aan de bestuurder een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder af in overeenstemming met wet nr. 247/2000, zoals van kracht op het tijdstip waarop de onderhavige wet in werking treedt.

2. De geldigheid van getuigschriften van vakbekwaamheid als bestuurder die tot nu toe zijn afgegeven, vervalt twaalf maanden na het tijdstip waarop de onderhavige wet in werking treedt, doch in geen geval later dan het tijdstip waarop de geldigheid van de getuigschriften vervalt.

3. Aan bestuurders die in overeenstemming met de voorgaande wetgeving vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wet het examen hebben afgelegd en aan wie op het tijdstip van deze inwerkingtreding de gemeentelijke instantie met uitgebreide bevoegdheid geen getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder heeft afgegeven, geeft de gemeentelijke instantie met uitgebreide bevoegdheid [Or. 4] een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder af in overeenstemming met wet nr. 247/2000, zoals van kracht vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet.

4. Aan bestuurders die vóór 10 september 2009 rijbevoegd worden voor subcategorie C1, geeft de gemeentelijke instantie met uitgebreide bevoegdheid op schriftelijke aanvraag een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder af in overeenstemming met wet nr. 247/2000, zoals van kracht vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet.

5. Aan bestuurders die in de periode vanaf de inwerkingtreding van de onderhavige wet tot 10 september 2008 rijbevoegd worden voor de categorieën en subcategorieën D1, D1+E, D of D+E, en tot 10 september 2009 voor de categorieën en subcategorieën C1+E, C of C+E, geeft de gemeentelijke instantie met uitgebreide bevoegdheid op schriftelijke aanvraag een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder af in overeenstemming met wet nr. 247/2000, zoals van kracht vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Deze bepaling is tevens van toepassing op bestuurders die tot zes maanden vóór de inwerkingtreding van de onderhavige wet rijbevoegd worden voor de categorieën en subcategorieën waarnaar in de eerste volzin wordt verwezen en die op het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet geen geldig getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder bezitten.

6. Degenen die in overeenstemming met de tot nu toe bestaande wetgeving rijlessen voor gevorderden gaven, zijn verplicht, indien zij wensen dit te blijven doen in overeenstemming met wet nr. 247/2000, zoals van kracht vanaf het tijdstip waarop de onderhavige wet in werking treedt, binnen een maand na de inwerkingtreding van de onderhavige wet een aanvraag in te dienen om te worden erkend als aanbieder van opleidingen in overeenstemming met de artikelen 49 en 50. Tot het tijdstip waarop de erkenning wordt verleend of het besluit om geen erkenning te verlenen wordt medegedeeld, worden degenen naar wie in de eerste

volzin wordt verwezen, beschouwd als personen die een opleidingscentrum hebben, aan wie de erkenning om dat bedrijf uit te oefenen is afgegeven door de regionale instantie [krajský úřad].

7. Bestuurders aan wie in overeenstemming met de punten 1, 3, 4 en 5 een getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder wordt afgegeven, dienen regelmatig een opleiding te volgen in overeenstemming met wet nr. 247/2000, zoals van kracht vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet. De verplichting om in overeenstemming met deze wet toelatingslessen te volgen, is niet op hen van toepassing.”

- 10 Op 3 mei 2011 werd wet nr. 133/2011, aangenomen, waarbij (onder andere) de ZZOZ werd gewijzigd, met als gevolg dat aan artikel 48 de volgende twee leden werden toegevoegd:

„4) Een bestuurder die is opgehouden zijn beroep uit te oefenen, maar er later weer mee begint en niet zoals voorgeschreven in artikel 48 regelmatig een opleiding heeft gevolgd, is verplicht om, indien hij voornemens is weer een voertuig te besturen waarvan de bestuurder onderworpen is aan de verplichting om zijn professionele rijvaardigheid te verbeteren, regelmatig een opleiding van in totaal vijftig uur te volgen; de werkingssfeer van de eenjarige cursus in overeenstemming met lid 2, is niet van toepassing.

5) De bepalingen van lid 4, zijn bij analogie ook van toepassing op bestuurders die tot nu toe geen getuigschrift van vakbekwaamheid als bestuurder of een in overeenstemming met EU-wetgeving door een andere lidstaat van de Europese Unie afgegeven bewijs van vakbekwaamheid bezaten, zelfs al hadden zij hun rijbevoegdheid voor de categorie of subcategorie C1, C1+E, C en C+E vóór 10 september 2009, en in het geval van rijbevoegdheid voor de categorie of subcategorie D1, D1+E, D of D+E vóór 10 september 2008, verkregen.”

[Or. 5]

- 11 Volgens de motivering van wet nr. 133/2011 werd artikel 48 ZZOZ gewijzigd om te voorzien in de ontbrekende omzetting van artikel 8, lid 4, en de gebrekkige omzetting van artikel 4 van richtlijn 2003/59/EG recht te zetten.¹
- 12 De verwijzende rechter weet niet of de hierboven genoemde bepalingen van nationaal recht reeds door nationale rechterlijke instanties zijn uitgelegd.

I.3

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

- 13 De toepasselijke bepalingen zijn te vinden in richtlijn 2003/59/EG.

1 – De motivering is online te raadplegen in de digitale bibliotheek van het Tsjechische parlement via <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=26&CT1=0>.

- 14 Artikel 4 van die richtlijn stelt onder het opschrift „Verworven rechten” het volgende:

„Vrijgesteld van de verplichting tot het behalen van de basiskwalificatie zijn bestuurders die:

- a) houder zijn van een rijbewijs van één van de categorieën D1, D1+E, D, D+E of van een als gelijkwaardig erkend rijbewijs, mits dat uiterlijk twee jaar na de uiterste datum van omzetting van deze richtlijn is afgegeven;
- b) houder zijn van een rijbewijs van één van de categorieën C1, C1+E, C, C+E of van een als gelijkwaardig erkend rijbewijs, mits dat uiterlijk drie jaar na de uiterste datum van omzetting van deze richtlijn is afgegeven.”

I.4

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 15 Het geschil inzake de uitlegging van Unierecht draait in wezen om de vraag of de voorwaarden voor vrijstelling van de verplichting tot het behalen van een basiskwalificatie, zoals vastgesteld in richtlijn 2003/59/EG, de enig toegestane voorwaarden zijn, of dat een lidstaat daarnaast eigen nadere voorwaarden mag stellen, waardoor een stelsel wordt geschapen dat strenger is voor bestuurders die rijbevoegd werden vóór de datum waarop de bepalingen waarmee aan voornoemde richtlijn uitvoering is gegeven in werking traden.
- 16 De richtlijn zelf bevat geen machtiging voor lidstaten om strengere bepalingen vast te stellen, noch vloeit die mogelijkheid rechtstreeks voort uit de bepalingen van artikel 71 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, op basis waarvan voornoemde richtlijn werd aangenomen.
- 17 Zoals hierboven beschreven, heeft verwerende partij argumenten aangevoerd voor het vaststellen van strengere voorwaarden. Dergelijke argumenten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het doel van de richtlijn, namelijk het vaststellen van minimumeisen voor de basisopleiding en de nascholing (zie overweging 10 van de considerans). Derhalve zou het niet in strijd zijn met het doel van de richtlijn om strengere eisen te stellen. Bovendien is het doel van de richtlijn in overeenstemming met artikel 4 het ongemoeid laten van „verworven rechten”. Zelfs voordat de richtlijn in de Tsjechische Republiek was omgezet, was het om de voertuigen te besturen waarop de richtlijn betrekking heeft niet voldoende om alleen een rijbewijs te hebben; bestuurders waren verplicht hun vakbekwaamheid op de voorgeschreven wijze te verbeteren.

[Or. 6]

- 18 Anderzijds kan men wijzen op het gewettigd vertrouwen van bestuurders en hun recht op vrije beroepskeuze, zoals gewaarborgd in artikel 15 van het Handvest van

de grondrechten van de Europese Unie. Bovendien vormt het stellen van nadere voorwaarden ten aanzien van bestuurders met verworven rechten, onder omstandigheden waar het voorgeschreven niveau van het verbeteren van de vakbekwaamheid en de wijze waarop dit dient te geschieden, van lidstaat tot lidstaat verschillen, een mogelijke belemmering voor het vrije verkeer van personen en diensten in de EU. Voorts hield zelfs de Tsjechische wetgever bij de wijziging van de ZZOZ door wet nr. 133/2011 rekening met het bindende karakter van de in de artikelen 4 en 8 van richtlijn 2003/59/EG vastgestelde voorwaarden en beschouwde hij de tot dan toe bestaande Tsjechische wettelijke bepalingen op geen enkele wijze als een correcte omzetting van artikel 4 (ook al komen zelfs de gewijzigde bepalingen niet volledig overeen met de strenge voorwaarden van voornoemde richtlijn).

- 19 In het licht van bovengenoemde uitleggingsproblemen kan de krajský soud niet tot de conclusie komen dat sprake is van een *acte clair*. De krajský soud is zich er ook niet van bewust dat de vraag in kwestie reeds door het Hof van Justitie is beantwoord, in welk geval sprake zou zijn van een *acte éclairé*.
- 20 De krajský soud acht het derhalve in dit geval noodzakelijk om een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie in overeenstemming met artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals vermeld in het dictum van deze beschikking.

[*omissis*]

[*omissis*] [nationale procedure]