YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
10 päivänä heinäkuuta 2003 *

Asiassa C-246/00,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Wolfcarius ja H. M. H. Speyart, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehenään M. A. Fierstra,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään R. Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut yhteisön ajokortista 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY (EYVL L 237, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 23.7.1996 annetulla neuvoston direktiivillä 96/47/EY (EYVL L 235, s. 1) 1 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja liitteessä III olevan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut 21.4.1994 Wegenverkeerswetin (tieliikennelaki, Stbl. 1994, nro 475) 107 §:n 1 momentin, 108 §:n 1 momentin h alakohdan, 109 §:n ja 111 §:n 1 momentin a alakohdan ja 28.5.1996 Reglement Rijbewijzenin (Wegenverkeerswetin täytäntöönpanosta annettu ajokorttiasetus, Stbl. 1996, nro 277), sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.1996 annetulla asetuksella (Stbl. 1996, nro 326), 100 §:n,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: R. Schintgen (esittelevä tuomari), joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Gulmann ja V. Skouris, F. Macken ja N. Colneric,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, edustajanaan H. M. H. Speyart, Alankomaiden kuningaskunnan, edustajanaan J. G. M. van Bakel, ja Espanjan kuningaskunnan, edustajanaan R. Silva de Lapuerta, 12.9.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.11.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 20.6.2000 ja jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut yhteisön ajokortista 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY (EYVL L 237, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 23.7.1996 annetulla neuvoston direktiivillä 96/47/EY (EYVL L 235, s. 1; jäljempänä direktiivi 91/439/ETY) 1 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja liitteessä III olevan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut 21.4.1994 Wegenverkeerswetin (tieliikennelaki, Stbl. 1994, nro 475), sellaisena kuin se on muutettuna (Stbl. 1996, nro 276; jäljempänä vuoden 1994 WVW), 107 §:n 1 momentin, 108 §:n 1 momentin h alakohdan, 109 §:n ja 111 §:n 1 momentin a alakohdan ja 28.5.1996 Reglement Rijbewijzenin (Wegenverkeerswetin täytäntöönpanosta annettu ajokorttiasetus, Stbl. 1996, nro 277), sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.1996 annetulla asetuksella (Stbl. 1996, nro 326; jäljempänä RR), 100 §:n.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 91/439/ETY ensimmäinen perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"On suotavaa, että yhteisen liikennepolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi sekä sellaisten henkilöiden liikkuvuuden helpottamiseksi, jotka sijoittautuvat toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa he ovat läpäisseet kuljettajantutkinnon, otetaan käyttöön yhteisön malli kansalliseksi ajokortiksi, jonka jäsenvaltiot tunnustavat vastavuoroisesti ilman, että ajokortteja on pakko vaihtaa."

3 Saman direktiivin yhdeksännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Direktiivin 80/1263/ETY 8 artiklassa annetut säännökset ja erityisesti velvollisuus vaihtaa ajokortti yhden vuoden kuluessa vakinaisen asuinpaikan muuttumisesta, estävät henkilöiden vapaata liikkuvuutta eikä niitä voida hyväksyä ottaen huomioon toteutunut Euroopan yhdentymiskehitys, ja

liikenneturvallisuuden ja tieliikenteen vuoksi jäsenvaltioiden olisi lisäksi voitava soveltaa kansallisia ajokorttien poisottamista tai määräaikaista tai lopullista peruuttamista koskevia kansallisia säännöksiä kaikkiin ajokortin haltijoihin, joiden vakituinen asuinpaikka on niiden alueella."

4 Direktiivin 91/439/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön liitteessä I tai I a esitetyn yhteisön mallin mukainen kansallinen ajokortti tämän direktiivin säännösten mukaisesti.

2. Jäsenvaltioiden antamat ajokortit on tunnustettava vastavuoroisesti.

3. Jos kansallisen ajokortin haltija muuttaa ajokortin voimassaollessa vakinaisesti asumaan toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, joka on antanut ajokortin, se jäsenvaltio, johon ajokortin haltija muuttaa vakinaisesti asumaan, voi soveltaa ajokortin haltijaan kansallisia ajokortin voimassaoloaikaa, lääkärintarkastuksia ja verotusta koskevia määräyksiä ja tehdä ajokorttiin välttämättömiksi katsottavat merkinnät."

5 Direktiivin 91/439/ETY 2 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet ajokorttien väärentämismahdollisuuksien estämiseksi."

6 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa luetellaan eri ajoneuvoluokat, joihin kuuluvia ajoneuvoja 1 artiklassa tarkoitettu ajokortti oikeuttaa kuljettamaan.

7 Direktiivin 91/439/ETY 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Ajokorttien antamiseen sovelletaan seuraavia alaikärajoja:

a) — —

b) 18 vuotta:

— A luokkaan; sellaisten moottoripyörien kuljettamiseen, joiden teho on enemmän kuin 25 kW tai joiden teho/painosuhde on enemmän kuin 0,16 kW/kg (taikka sivuvaunullisten moottoripyörien kuljettamiseen, kun niiden teho/painosuhde on enemmän kuin 0,16 kW/kg), vaaditaan kuitenkin vähintään kahden vuoden kokemus alhaisemmat määräykset täyttävien moottoripyörien kuljettamisesta A luokan ajokortilla. Tällaista aikaisempaa kokemusta ei kuitenkaan edellytetä, jos ajokokelas on vähintään 21-vuotias ja jos ajokokelas läpäisee erityisen ajotaitoa ja ajotapaa koskevan kokeen ja ajokokeen;

— B-, B + E-luokissa;

— C-, C + E-luokissa — — ;

c) 21 vuotta:

— D- ja D + E-luokissa — — .

2. Jäsenvaltiot voivat poiketa A-, B- ja B + E-luokkia varten säädetyistä alaikärajavaatimuksista ja antaa tällaiset ajokortit jo 17-vuotiaille, lukuun ottamatta 1 kohdan b alakohdan 1 luetelmakohdan viimeisessä virkkeessä olevia A-luokkaa koskevia säännöksiä.

3. Jäsenvaltiot voivat kieltäytyä tunnustamasta alueellaan nuoremmille kuin 18-vuotiaille annettuja ajokortteja."

8 Direktiivin 91/439/ETY 7 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Ajokortin saa lisäksi antaa ainoastaan hakijoille:

a) jotka ovat liitteen II ja III mukaisesti suorittaneet ajotaitoa koskevan kokeen ja ajokokeen ja jotka täyttävät terveydelliset vaatimukset;

b) joiden vakituinen asuinpaikka on ajokortin antavan jäsenvaltion alueella tai jotka voivat näyttää toteen, että he ovat opiskelleet siellä vähintään 6 kuukautta.

2. Neuvoston tästä asiasta antamien säännösten lisäksi kullakin jäsenvaltiolla on oikeus kansallisin perustein määrätä antamiensa ajokorttien voimassaoloaika.

3. Jäsenvaltiot voivat komission suostumuksella poiketa liitteen III säännöksistä, jos tällainen poikkeaminen vastaa lääketieteen kehitystä ja on mainitussa liitteessä vahvistettujen periaatteiden mukaista.

4. Jäsenvaltiot saavat komission suostumuksella soveltaa ajokorttien antamiseen kansallisten säännösten mukaisia edellytyksiä, jotka koskevat muita kuin tässä direktiivissä tarkoitettuja edellytyksiä, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten rikoslakien ja yleistä järjestystä koskevien säännösten soveltamista.

5. Henkilöllä voi olla vain yhden jäsenvaltion antama ajokortti."

9 Direktiivin 91/439/ETY 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos jäsenvaltion antaman voimassa olevan kansallisen ajokortin haltija on muuttanut vakinaisesti asumaan toiseen jäsenvaltioon, hän voi pyytää, että hänen ajokorttinsa vaihdetaan sitä vastaavaan ajokorttiin; vaihdon suorittavan jäsenvaltion asiana on tarvittaessa todentaa, onko sille esitetty ajokortti yhä voimassa.

2. Jollei rikoslain ja yleistä järjestystä koskevien säädösten alueellisen soveltamisen periaatteen huomioon ottamisesta muuta johdu, se jäsenvaltio, jossa toisen

jäsenvaltion antaneen ajokortin haltijalla on vakituinen asuinpaikka, saa soveltaa ajokortin haltijaan kansallisia ajo-oikeuden rajoittamista tai poistamista taikka sen määräaikaista tai pysyvää peruuttamista koskevia kansallisia säännöksiä ja tarvittaessa vaihtaa ajokortin tätä tarkoitusta varten.

3. Vaihdon suorittavan jäsenvaltion on palautettava aikaisempi ajokortti ajokortin antaneen jäsenvaltion viranomaisille sekä perusteltava tämä menettely.

4. Jäsenvaltio voi kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion sellaiselle henkilölle antamaa ajokorttia, johon ensin mainitun jäsenvaltion alueella on kohdistettu jokin 2 kohdassa mainittu toimenpide.

Jäsenvaltio voi samoin kieltäytyä antamasta jäsenkorttia hakijalle, johon on kohdistettu tällainen toimenpide toisessa jäsenvaltiossa.

— — "

10 Direktiivin 91/439/ETY 9 artiklan mukaan "vakinaisella asuinpaikalla" tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö asuu tavanomaisesti eli vähintään 185 päivää kalenterivuodessa sellaisten henkilökohtaisten tai ammatillisten siteiden vuoksi tai, jos kyse on henkilöstä, jolla ei ole ammatillisia siteitä, sellaisten henkilökohtaisten siteiden vuoksi, jotka osoittavat läheistä yhteyttä tämän henkilön ja hänen asuinpaikkansa välillä.

11 Direktiivin 91/439/ETY 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on komissiota kuultuaan annettava 1.7.1994 mennessä lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, jotka ovat tarpeen tämän direktiivin noudattamiseksi 1.7.1996 lähtien.

12 Direktiivin 91/439/ETY liitteessä I olevan 2 kohdan mukaan yhteisön ajokortti koostuu kuudesta sivusta.

13 Direktiivin 91/439/ETY liitteessä I olevassa 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos jäsenvaltion antaman ajokortin haltija on muuttanut vakinaisesti asumaan toiseen jäsenvaltioon, jälkimmäinen jäsenvaltio voi merkitä:

— asuinpaikan muutoksen tai muutokset sivulle 6,

— hallinnollisiin tarkoituksiin tarvittavat tiedot, kuten esimerkiksi vakavat sen alueella suoritetut rikokset sivulle 5,

jos se merkitsee tällaiset tiedot myös itse antamiinsa ajokortteihin ja jos ajokortissa on käytettävissä tähän tarvittava tila.

— — "

14 Direktiivin 91/439/ETY otsikolla "Moottoriajoneuvon kuljettamiseen vaadittavaa fyysistä ja henkistä terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset" varustetussa liitteessä III olevassa 1 kohdassa säädetään, että kuljettajat luokitellaan kahteen ryhmään ja että 1 ryhmään kuuluvat erityisesti A-, B- ja B + E-luokkien ajoneuvojen kuljettajat ja 2 ryhmään erityisesti C-, C + E-, D-, D + E-luokkien ajoneuvojen kuljettajat.

15 Niistä lääkärintarkastuksista, joihin näiden kahden luokan kuljettajien on osallistuttava, säädetään liitteessä III seuraavaa:

"3 Ryhmä 1:

Hakijoiden on läpäistävä lääkärintarkastus, jos asianmukaisia muodollisuuksia täytettäessä tai ajokortin antamisen edellytyksenä olevien kokeiden aikana ilmenee, että heillä on yksi tai useampi tässä liitteessä tarkoitetuista lääketieteellisistä vajavuuksista.

4. Ryhmä 2:

Hakijoiden on käytävä lääkärintarkastuksessa ennen ensimmäisen ajokortin antamista, ja sen jälkeen kuljettajien on käytävä kansallisessa lainsäädännössä mahdollisesti määrätyissä määräaikaistarkastuksissa."

16 Direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdasta annetun neuvoston ja komission yhteisen julistuksen mukaan nämä kaksi toimielintä katsovat, että kyseinen direktiivi ei estä jäsenvaltioita rekisteröimästä toisen jäsenvaltion antamaa ajokorttia koskevia tietoja silloin, kun tällaisen ajokortin haltija on asettunut vakinaisesti asumaan niiden alueelle.

17 Direktiivillä 96/47/EY, joka tuli voimaan 18.9.1996, lisättiin direktiiviin 91/439/ETY muun muassa liite I a. Tällä liitteellä annetaan jäsenvaltioille mah-

dollisuus antaa ajokortteja siinä määritellyn mallin mukaisesti, joka on erilainen kuin direktiivin 91/439/ETY liitteessä I säädetty malli. Tämä toinen ajokorttimalli on pankki- ja luottokorteissa käytettävän mallin mukainen muovikortti.

18 Kyseisessä liitteessä I a olevan 2 kohdan mukaan kortti on kaksipuolinen ja kortin kääntöpuolella on oltava tila, joka on varattu hallintoa varten tarvittaville tiedoille, jotka vastaanottava jäsenvaltio mahdollisesti lisää tämän liitteen 3 kohdan a alakohdan mukaisesti.

19 Direktiivin 91/439/ETY liitteessä I a olevassa 3 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Kun jäsenvaltion tämän liitteen mukaisesti myöntämän ajokortin haltija on asettunut vakinaisesti asumaan toiseen jäsenvaltioon, tämä jäsenvaltio voi merkitä ajokorttiin maassa vaadittavat merkinnät sillä ehdolla, että nämä merkinnät tehdään myös tässä jäsenvaltiossa myönnettäviin ajokortteihin ja että kortissa on näihin merkintöihin tarvittava tila."

Kansallinen lainsäädäntö

20 Alankomaissa ajokorttia koskevat säännökset sisältyvät pääasiallisesti tieliikennettä koskeviin säännöksiin, joista vuoden 1994 WVW on keskeinen.

21 Vuoden 1994 WVW:n 107 §:n 1 momentin mukaan yleisellä tiellä liikennöivän moottoriajoneuvon kuljettajalla on oltava toimivaltaisen viranomaisen myöntämä ajokortti, jossa annetaan lupa ajaa kyseistä ajoneuvoa, ja tässä tarkoitetun viranomaisen on oltava toimivaltainen Alankomaissa. Saman pykälän 2 momentissa täsmennetään ne eri ominaisuudet, jotka ajokortilla on oltava ja siinä säädetään erityisesti, että sen on oltava voimassa.

22 Vuoden 1994 WVW:n 108 §:n 1 momentin h alakohdassa säädetään seuraavaa:

"107 §:ää ei sovelleta seuraaviin kuljettajiin:

— —

h) sellaisiin moottoriajoneuvon kuljettajiin, jotka asuvat Alankomaissa ja joille Euroopan yhteisöjen toisen jäsenvaltion taikka Euroopan talousalueen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut voimassa olevan ajokortin sellaisen moottoriajoneuvon kuljettamiseksi kuin jota he kuljettavat, sen Alankomaissa sovellettavan voimassaoloajanjakson aikana, joka on vahvistettu rekisteröitäessä tämä ajokortti ajokorttirekisteriin, taikka jos tätä ajokorttia ei ole rekisteröity ajokorttirekisteriin tai jos rekisteröinnin yhteydessä vahvistettu kortin voimassaoloaika Alankomaissa on lyhyempi kuin yksi vuosi, jos vuotta ei ole kulunut siitä kun he ovat asettautuneet asumaan Alankomaihin."

23 Vuoden 1994 WVW:n 109 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Edellä 108 §:n 1 momentin h alakohdassa tarkoitetun rekisteröinnin yhteydessä vahvistettu voimassaoloaika Alankomaissa on

a) kymmenen vuotta sen myöntämispäivästä, jos kortinhaltija oli myöntämispäivänä alle 60 vuoden ikäinen;

b) siihen päivään saakka kun kortinhaltija täyttää 70 vuotta, jos kortinhaltija oli kortin myöntämispäivänä yli 60 mutta alle 65 vuoden ikäinen;

c) viisi vuotta kortin myöntämispäivästä, jos kortinhaltija oli tuolloin täyttänyt 65 vuotta.

2. Rekisteröinti suoritetaan kortinhaltijan pyynnöstä.

3. Rekisteröinnin suorittava henkilö varmistaa hakijan henkilöllisyyden. Hänellä on oikeus vaatia, että hakija tulee henkilökohtaisesti hänen määräämänään aikana ja hänen määräämälleen paikalle ja ilmoittautuu hänen nimeämälleen henkilölle.

4. Rekisteröinnin suorittava henkilö varmistaa, että rekisteröitäväksi esitetty ajokortti on voimassa ja että myös tämän ajokortin rekisteröinnin edellytykset täyttyvät.

5. Rekisteröintiä koskevat yksityiskohtaiset säännöt määritellään julkisella hallinnollisella asetuksella. Ministeriön asetuksella voidaan määrätä näiden sääntöjen täytäntöönpanon yksityiskohdista."

24 Vuoden 1994 WVW:n 109 §:n 5 momentissa tarkoitettujen yksityiskohtaisten sääntöjen määrittelemiseksi annetun RR:n 10 §:ssä säädetään seuraavaa:

"[Vuoden 1994 WVW:n] 108 §:n 1 momentin h alakohdan nojalla rekisteröitävä ajokortti on oltava annettu hakijalle ajanjaksona, joka sisältyy siihen vuoteen, jonka aikana hän on asunut vähintään 185 päivää tämän ajokortin myöntämisvaltiossa taikka ajanjaksona, jonka aikana hän on ollut kirjoilla vähintään kuusi kuukautta tämän ajokortin myöntämisvaltion yliopistossa, alemmassa tai keskiasteen ammattioppilaitoksessa tai ammattikorkeakoulussa, taikka muussa alemmassa tai keskiasteen oppilaitoksessa taikka korkeakoulussa, ja sen täytyy olla voimassa vielä hakemuksentekopäivänä."

25 RR:n 11 § kuuluu seuraavasti:

"Rekisteröintihakemuksen yhteydessä on esitettävä seuraavat asiakirjat:

a) ministeriön asetuksella vahvistetun mallin mukainen täydellinen hakemuslomake;

b) oikeaksi todistettu valokopio ajokortista, jonka rekisteröintiä haetaan;

c) oikeaksi todistettu jäljennös hakijaa koskevista välttämättömistä tiedoista, jotka ovat peräisin sen kunnan väestörekisteristä, jossa hakija on kirjoilla ja joka on annettu enintään kuusi kuukautta ennen hakemuksen tekemistä;

d) todisteet siitä, että 10 §:ssä tarkoitetut rekisteröitävää ajokorttia koskevat edellytykset täyttyvät."

26 RR:n 13 §:ssä täsmennetään, mitkä tiedot on ilmoitettava rekisteröidyn ajokortin haltijalle. Näihin tietoihin kuuluu muun muassa rekisteröintipäivämäärä ja Alankomaissa rekisteröidyn ajokortin voimassaoloaika.

27 Kuten RR:n 28 §:stä ilmenee, ulkomaisen ajokortin haltija voi vaihtokauppana saada alankomaalaisen ajokortin luovuttaessaan ulkomaisen ajokorttinsa. Vaihto tapahtuu kortinhaltijan hakemuksesta. Tähän hakemukseen, joka tehdään lomakkeella, on liitettävä RR:n 33 §:n mukaisesti tietty määrä asiakirjoja, jotka ovat pääosin samoja kuin RR:n 11 §:ssä tarkoitetut, mutta vaihdettava ajokortti on kuitenkin myös liitettävä mukaan. RR:n 109 §:ssä säädetään, että kyseinen ajokortti lähetetään viranomaiselle, joka on sen myöntänyt.

28 Tällaisen vaihdon perusteella saadun alankomaalaisen ajokortin voimassaoloaika vahvistetaan vuoden 1994 WVW:n 122 §:n mukaisesti, ja tämä säännös vastaa pääasiallisesti vuoden 1994 WVW:n 109 §:n 1 momenttia.

29 Vuoden 1994 WVW:n 126 §:n 1 momentissa säädetään ajokortteja koskevan rekisterin pitämisestä. Saman pykälän 2 momentissa täsmennetään, että tämä rekisteri sisältää myönnettyjä ajokortteja sekä moottoriajoneuvon ajo-oikeuden menettämisestä annettuja tuomioita koskevia tietoja siinä määrin kuin nämä tiedot ovat välttämättömiä vuoden 1994 WVW:n moitteettoman täytäntöönpanon kannalta. Saman pykälän 4 momentin nojalla "ajokortilla" tarkoitetaan sen muiden säännösten soveltamisen yhteydessä myös Euroopan unionin toisen jäsenvaltion taikka Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen (EYVL L 1, s. 3) jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämää ajokorttia, jonka haltija asuu Alankomaissa.

30 Vuoden 1994 WVW:n 177 §:n 1 momentissa määrätään rikosoikeudellinen rangaistus eli sakko tai enintään kaksi kuukautta vankeutta ajokortitta ajamisesta, vanhentuneella ajokortilla ajamisesta taikka sellaisella kortilla ajamisesta, joka ei täytä vuoden 1994 WVW:ssä tai sen nojalla vahvistettuja alaa koskevia edellytyksiä.

31 3.7.1989 annetun Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriftenin (liikennesääntöjen hallinnollisesta täytäntöönpanosta annettu laki; Stbl. 1989, nro 300), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 28.10.1999 annetulla lailla (Stbl. 1999, nro 469; jäljempänä WAHV), 2 §:n 1 momentissa säädetään hallinnollisten seuraamusten soveltamisesta vuoden 1994 WVW:ssä säädettyjen rikosoikeudellisten seuraamusten sijaan tiettyjen, vuoden 1994 WVW:ssä tai sen nojalla vahvistettujen säännösten vastaisten menettelyjen osalta.

32 Ajokortin saamisesta koskevasta ikärajasta vuoden 1994 WVW:n 111 §:n 1 momentin a alakohdassa säädetään, että ajokorttia ei voida myöntää henkilölle, joka ei ole täyttänyt 18:aa vuotta. Tätä säännöstä sovelletaan kaikkiin ajoneuvoluokkiin.

33 RR:n 100 §:n 3 momentissa säädetään pakollisista lääkärintarkastuksista, että tehtäessä ajokorttihakemus on esitettävä enintään kaksi viikkoa ennen hakemuksen tekemistä hankittu lääkärintodistus, kun hakemus koskee

"a) ajokortin myöntämistä hakijalle, joka on täyttänyt 70 vuotta,

b) ajokortin myöntämistä hakijalle, joka on täyttänyt 65 vuotta ja jolla on ajokortti, jonka voimassaolo lakkaa hakijan täytettyä 70 vuotta tai sen jälkeen,

c) C-, D- tai E-luokan ajokortin myöntämistä".

Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

34 Alankomaiden kuningaskunnan ja komission välillä käydyn kirjeenvaihdon jälkeen annettiin vuoden 1994 WVW:n ja RR:n säännökset ja niistä ilmoitettiin komissiolle. Koska komissio katsoi, että tämä lainsäädäntö sisälsi säännöksiä, jotka eivät ole yhteensoveltuvia direktiivin 91/439/ETY kanssa, se lähetti 17.6.1997 päivätyllä kirjeellään kyseiselle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä esittämään asiasta huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

35 Alankomaiden hallitus toimitti 23.10.1997 ja 22.7.1998 päivätyillä kirjeillään komissiolle lisätietoja perustellussa lausunnossa tarkoitetuista säännöksistä.

36 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Alankomaiden kuningaskunnan esittämiin huomautuksiin, se antoi 7.12.1998 virallisen huomautuksen, jossa se kehotti tätä jäsenvaltiota noudattamaan direktiivin 91/439/ETY täytäntöönpanosta johtuvia velvoitteitaan kahden kuukauden määräajassa tämän huomautuksen tiedoksisaamisesta.

37 Alankomaiden hallitus antoi 19.4.1999 päivätyllä kirjeellään uudestaan komissiolle selityksiä Alankomaissa käyttöön otetusta ajokorttien rekisteröintijärjestelmästä.

38 Koska komissio ei pitänyt näitä tietoja tyydyttävinä, se päätti nostaa nyt esillä olevan kanteen.

39 Alankomaiden hallitus on yhteisöjen tuomioistuimeen 6.12.2002 toimittamallaan hakemuksella pyytänyt, että aloitettaisiin uudelleen suullinen käsittely, joka päätettiin 21.11.2002 julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen esittämisen jälkeen. Tämä pyyntö hylättiin yhteisöjen tuomioistuimen 10.2.2003 antamalla määräyksellä.

40 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 20.2.2001 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunnalle annettiin lupa tulla nyt esillä olevassa asiassa väliintulijaksi tukemaan Alankomaiden kuningaskunnan vaatimuksia.

Kanne

41 Kanteensa tueksi komissio vetoaa neljään kanneperusteeseen, jotka koskevat toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin rekisteröintimenettelyä, tämän ajo-

kortin voimassaoloajan laskemista, D-luokan ajokortin saamiseksi säädettyä ikärajaa ja C-, C + E-, D- ja D + E-luokan ajoneuvojen kuljettajien velvollisuutta käydä tietyin ajoin lääkärintarkastuksessa.

Toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin rekisteröintimenettelyä koskeva kanneperuste

Asianosaisten lausumat

42 Ensimmäisellä kanneperusteellaan komissio väittää Alankomaiden kuningaskunnan rikkoneen direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohtaa, koska se on ottanut käyttöön toisten jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien pakollisen rekisteröinnin järjestelmän, joka koskee tällaisten ajokorttien rekisteröintiä vuoden sisällä siitä, kun ajokortin haltija on muuttanut asumaan Alankomaihin ja koska se on säätänyt rekisteröintimenettelystä, joka raskaudeltaan tuskin eroaa ajokortin vaihtomenettelystä.

43 Komissio väittää vuoden 1994 WVW:n 107—109 §:stä johtuvasta rekisteröintivelvollisuudesta, että ottaen huomioon direktiivin 91/439/ETY ensimmäisen ja yhdeksännen perustelukappaleen, tämän direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetty vastavuoroinen tunnustaminen merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden on tunnustettava muiden jäsenvaltioiden myöntämät ajokortit ilman, että tällaisten ajokorttien haltijoiden voitaisiin vaatia suorittavan lisämuodollisuuksia. Ajokortin saamista koskevien edellytysten yhdenmukaistamisen nykyisessä vaiheessa vastaanottava jäsenvaltio ei siis saa vaatia, että toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltija rekisteröi tämän ajokortin, jotta hän voisi kuljettaa ajoneuvoa vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

44 Komissio lisää tältä osin, että koska ajoneuvon kuljettaminen rekisteröimättömällä ajokortilla merkitsee lain rikkomista, ei juurikaan ole merkitystä sillä, onko rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä säädetty seuraamus luonteeltaan hallinnollinen vai rikosoikeudellinen.

45 Lisäksi asiassa C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, 29.2.1996 annetusta tuomiosta (Kok. 1996, s. I-929, 26 kohta) ja asiassa C-230/97, Awoyemi, 29.10.1998 annetusta tuomiosta (Kok. 1998, s. I-6781, 41 ja 42 kohta) seuraa, että kaikki muodollisuudet, joita vaaditaan toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn ajokortin tunnustamiseksi jäsenvaltiossa, muodostavat henkilöiden vapaan liikkuvuuden esteen.

46 Vuoden 1994 WVW:ssä ja RR:ssä säädetystä rekisteröintimenettelystä komissio väittää, että tässä menettelyssä suoritettavat muodollisuudet ovat liian raskaita ja muistuttavat ajokortin vaihtamiseksi säädettyjä muodollisuuksia, vaikka direktiivissä 91/439/ETY nimenomaisesti kielletään jäsenvaltioita säätämästä tällaisesta vaihtomenettelystä.

47 Komissio lisää, että nyt esillä olevaa rekisteröintimenettelyä ei voida oikeuttaa sillä, että Alankomaiden kuningaskunta yrittää käyttää direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdan mukaista mahdollisuutta soveltaa toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijaan sen kansallisia ajokortin voimassaoloaikaa, lääkärintarkastuksia ja verotusta koskevia määräyksiä ja tehdä ajokorttiin välttämättömiksi katsottavat merkinnät.

48 Tällaista lähestymistapaa soveltamalla ei otettaisi huomioon sitä tosiseikkaa, että direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohta on vain poikkeus saman artiklan 2 kohdassa säädetystä ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta ja että sitä sellaisena on tulkittava suppeasti. Toisaalta sen nojalla voidaan varmistaa direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdan tehokas oikeusvaikutus

saman artiklan 2 kohdan kustannuksella, mitä ei voida sallia, kun otetaan huomioon näiden kahden kohdan välinen suhde. On olemassa muita, vähemmän rajoittavia keinoja, joilla voidaan varmistaa direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen kansallisten määräysten soveltaminen.

49 Espanjan kuningaskunnan väliintulosta esittämissään huomautuksissa komissio täsmentää, että se jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, josta se syyttää Alankomaiden kuningaskuntaa, ei muodostu siitä, että se on ottanut käyttöön ajokorttien rekisteröintijärjestelmän, vaan tämän rekisteröinnin pakollisuudesta ja itse rekisteröintimenettelyn monimutkaisuudesta.

50 Alankomaiden hallitus väittää, että keskitetyn tai jäsenvaltioiden kesken koordinoidun eurooppalaisen rekisteröintijärjestelmän puuttuessa Alankomaissa käyttöön otetun kaltaisen ajokorttien kansallisen rekisteröintijärjestelmän käyttäminen on välttämätöntä, jotta ajokorttien voimassaoloa voidaan valvoa tehokkaasti. Tämä järjestelmä, joka on perusteltu ottaen huomioon tieliikenneturvallisuuden ja petostentorjunnan vaatimukset, antaa kaikille kuljettajia valvovien viranomaisten edustajille mahdollisuuden tarkistaa, vastaavatko ajokortista ilmenevät tiedot ajokorttirekisteriin vietyjä tietoja.

51 Alankomaiden hallitus toteaa, että direktiivissä 91/439/ETY säädetään siitä mahdollisuudesta, että jäsenvaltiot voivat soveltaa toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijaan sen kansallisia ajokortin voimassaoloaikaa koskevia määräyksiä ja tehdä ajokorttiin välttämättömiksi katsottavat merkinnät. Alankomaiden lainsäätäjä oli käyttänyt tätä mahdollisuutta, ja sen oli ollut pakko ottaa käyttöön järjestelmä, jossa toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä näitä merkintöjä muualle kuin itse ajokorttiin, koska oli käytännössä mahdotonta tehdä kyseiset merkinnät tiettyihin ajokortteihin. Koska muiden jäsenvaltioiden ajokorteille on lisäksi tunnusomaista niiden suuri eroavaisuus toisistaan, niiden voimassaolon tutkiminen vaatii niin suurta asiantuntemusta, että niiden rekisteröiminen on välttämätöntä.

52 Alankomaiden hallitus väittää, että vaikka onkin totta, että direktiivissä 91/439/ETY säädetään ajokorttien vastavuoroisesta tunnustamisesta, on kuitenkin tosiasia, että sillä ei yhdenmukaisteta ajokortteja täydellisesti ja että siltä osin kuin on olemassa edelleen esimerkiksi niiden voimassaoloa koskevia eroja, kyseessä ei voi olla täydellinen vastavuoroinen tunnustaminen.

53 Alankomaiden hallitus on istunnossa lisännyt, ettei voida puhua ajokortin pakollisesta rekisteröinnistä niin kuin komissio tekee, koska toisen jäsenvaltion myöntämä ajokortin haltija, joka on muuttanut Alankomaihin, voi valita rekisteröinnin ja ajokorttinsa vaihtamisen välillä. Vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen sille esittämään kysymykseen Alankomaiden hallitus on täsmentänyt, että toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltija, joka on muuttanut Alankomaihin enemmän kuin vuosi sitten ja joka ei ole vaihtanut tai rekisteröinyt ajokorttiaan, on rangaistusuhan alainen, kun hän kuljettaa ajoneuvoa Alankomaiden alueella. Tämä rangaistus on kuitenkin luonteeltaan hallinnollinen eikä rikosoikeudellinen.

54 Itse rekisteröintimenettelystä Alankomaiden hallitus toteaa, että toisin kuin komissio väittää, se eroaa monessa suhteessa ajokortin vaihtomenettelystä eikä siihen liity mitään velvoitteita, jotka olisivat suhteettomia sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

55 Espanjan kuningaskunta, joka tukee Alankomaiden kuningaskunnan vaatimuksia väliintulijana, katsoo komission ensimmäisen väitteen osalta, että vuoden 1994 WVW:n 108 §:n 1 momentin h alakohdan kaltainen säännös ei ole ristiriidassa direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohdan kanssa ja että se vastaa saman artiklan 3 kohtaa.

56 Muiden jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien rekisteröinti on välttämätön edellytys sille, että vastaanottava jäsenvaltio voisi käyttää sille direktiivin

91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdassa annettua toimivaltaa. Tällaisen rekisteröinnin puuttuessa vastaanottavan jäsenvaltion on mahdotonta soveltaa oman jäsenvaltionsa lainsäädäntöä sen alueelle muuttaneeseen ajokortin haltijaan, koska sillä ei ole käytettävissään mitään täsmällisiä tietoja kyseisestä ajokortin haltijasta tai ajoneuvoista, joita tällä on lupa kuljettaa.

57 Espanjan hallitus väittää, että kyseisistä ajokortin haltijoista tietoja sisältävän rekisterin olemassaolo on myös välttämätöntä direktiivin 91/439/ETY 8 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi. Jäsenvaltio voi vain rekisterin avulla säätää esimerkiksi seuraamusten koventamisesta rikkomuksen uusimistapauksessa.

58 Espanjan hallituksen mukaan alankomaalainen rekisteröintijärjestelmä ei myöskään ole ristiriidassa ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisperiaatteen kanssa, koska toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltija voi käyttää edelleen tätä ajokorttia eikä hänellä ole velvollisuutta vaihtaa sitä alankomaalaiseen ajokorttiin.

59 Espanjan hallitus väittää myös, että direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohta ei ole poikkeus saman artiklan 2 kohdassa ilmenevästä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta, koska nämä säännökset ovat itsenäisiä säännöksiä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

60 Alankomaiden lainsäädännössä säädetyn rekisteröinnin velvoittavuudesta on ensinnäkin todettava, että direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohta sisältää

toisten jäsenvaltioiden myöntämän ajokortin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että tämä tunnustaminen on suoritettava ilman mitään muodollisuuksia (ks. em. asia Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomion 26 kohta ja em. asia Awoyemi, tuomion 41 kohta).

61 On vielä lisättävä, että kuten edellä mainitussa asiassa Awoyemi annetun tuomion 41 kohdasta ilmenee, ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen velvollisuus on selvä ja ehdoton, eikä jäsenvaltioilla ole harkintavaltaa tämän velvollisuuden noudattamisen edellyttämien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta.

62 On kuitenkin todettava, että koska toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin rekisteröinnistä tulee velvollisuus siksi, että kyseisen kortin haltija joutuu rangaistusuhan alaiseksi, kun hän vastaanottavaan jäsenvaltioon muutettuaan kuljettaa ajoneuvoa ilman, että hän olisi rekisteröinyt ajokorttinsa, tätä rekisteröintiä on pidettävä tämän tuomion 45 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuna muodollisuutena ja se on tämän vuoksi ristiriidassa direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohdan kanssa.

63 Nyt esillä olevassa asiassa on selvää, että toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijan, joka on muuttanut asumaan Alankomaihin enemmän kuin vuosi sitten, katsotaan tehneen rikkomuksen, josta voidaan määrätä sakkoa, kun hän kuljettaa ajoneuvoa ilman, että hän on rekisteröinyt ajokorttinsa Alankomaissa. Näin ollen on todettava, että kyseessä oleva rekisteröinti on tällainen muodollisuus ja että se on siten ristiriidassa direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohdan kanssa.

64 Tätä päätelmää ei horjuta väite siitä, että rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä määrättävä seuraamus on luonteeltaan hallinnollinen eikä rikosoikeudellinen, eikä väite siitä, että ajokortin rekisteröintivelvollisuus on välttämätön direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdassa säädetyn mahdollisuuden soveltamiseksi.

65 Toisaalta sen sakon luonteella, joka voidaan määrätä ajoneuvon kuljettajalle, joka ei ole rekisteröinyt ajokorttiaan säädetyssä määräajassa, ei ole merkitystä, koska jo sanktion olemassaolo merkitsee sen lajista riippumatta kyseessä olevan rekisteröinnin pakollisuutta.

66 Toisaalta syistä, jotka julkisasiamies mainitsee ratkaisuehdotuksensa 49—51 kohdassa, ne toimenpiteet, jotka jäsenvaltio on toteuttanut käyttääkseen direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdan mukaista mahdollisuutta soveltaa toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijaan kansallisia ajokortin voimassaoloaikaa, lääkärintarkastuksia ja verotusta koskevia säännöksiä ja määräyksiä ja tehdä ajokorttiin välttämättömiksi katsottavat merkinnät, eivät saa häiritä tai tehdä vähemmän houkuttelevaksi yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten vapaata liikkuvuutta tai sijoittautumisvapautta, ja jos niillä kuitenkin on tällainen vaikutus, niitä on sovellettava syrjimättä, ne on perusteltava yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, niillä on voitava taata tavoitellun päämäärän saavuttaminen eivätkä ne saa mennä pidemmälle kuin mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

67 Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin todettava, että vaikka tieliikenneturvallisuus, jonka suojeleminen on direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdan mukainen tavoite, kuuluukin sellaisiin pakottaviin yleistä etua koskeviin syihin, joilla voidaan oikeuttaa perustamissopimuksessa taattujen perustavanlaatuisten vapauksien rajoittaminen, riidanalaista toimenpidettä sovelletaan tosiasiallisesti erotuksetta Alankomaiden kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin ja että se näyttää soveltuvan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ajokortin pakollinen rekisteröinti menee kuitenkin pidemmälle kuin mikä on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

68 Ensinnäkään se seikka, että toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia ei ole rekisteröity Alankomaissa, ei estä sitä, että Alankomaiden viranomaiset voivat liikennetarkastuksissa soveltaa oikein ajokortin voimassaoloaikaa koskevia

kansallisia säännöksiä lisäämällä 10 vuotta kyseisessä ajokortissa mainittuun myöntämispäivämäärään.

69 Toiseksi riidanalainen rekisteröinti ei myöskään vaikuta välttämättömältä, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat tarkistaa, että ajokortin uusimista ja lääkärintarkastusta koskevia kansallisia säännöksiä on noudatettu, koska on ajokortin haltijan tehtävänä näyttää toteen se, että hän on noudattanut kyseessä olevia säännöksiä. Riittäisi siis, että toisen jäsenvaltion myöntämien ajokorttien haltijoille ilmoitetaan heille kansallisen lainsäädännön nojalla kuuluvat velvoitteet, kun he ovat muuttamassa Alankomaihin, ja sovelletaan kyseisten säännösten noudattamatta jättämisestä säädettyjä sanktioita.

70 Lopuksi on todettava, että se, että tietyissä jäsenvaltioissa on muovinen ajokortti, ei myöskään tee tämän ajokortin rekisteröimisestä välttämätöntä, koska toisin kuin Alankomaiden hallitus väittää, tässä ajokortissa on oltava tila, joka on varattu hallintoa varten tarvittaville tiedoille, jotka vastaanottava jäsenvaltio mahdollisesti lisää, kuten direktiivin 91/439/ETY liitteessä I a olevasta 2 kohdasta ilmenee.

71 Näin ollen on todettava, että komission ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on perusteltu.

72 Rekisteröintimenettelyn monimutkaisuuden osalta on korostettava toisaalta, että vuoden 1994 WVW:n 109 §:n 5 momentista sekä vuoden 1994 WVW:n soveltamisen varmistamiseksi annetun RR:n 11, 28 ja 33 §:stä ilmenee, että asiakirjat, jotka on toimitettava ajokortin rekisteröimistä tai vaihtoa varten, ovat melkein samat. Koska rekisteröintimenettely on pakollinen silloin, kun toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltija, joka muuttaa Alankomaihin, haluaa kuljettaa

ajoneuvoa Alankomaiden alueella joutumatta rangaistusuhan kohteeksi, kuten tämän tuomion 53 kohdasta ilmenee, on todettava, että nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva järjestelmä muistuttaa ajokorttien vaihtojärjestelmää, joka on ollut nimenomaisesti tarkoitus poistaa direktiivillä 91/439/ETY, kuten sen yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee.

73 Toisaalta on todettava, että RR:n 10 ja 11 §:stä ilmenee, että toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijan, joka haluaa rekisteröidä ajokorttinsa Alankomaissa, on näytettävä toteen, että kyseisen ajokortin myöntämisvuonna hän on asunut vähintään 185 päivää ajokortin myöntäneessä jäsenvaltiossa taikka että hän on ollut vähintään kuusi kuukautta tämän valtion oppilaitoksen tai yliopiston kirjoilla.

74 Sen lisäksi, että tällä vaatimuksella asetetaan rekisteröitävän ajokortin haltijalle velvoite esittää tosiseikka, jonka toteen näyttäminen voi osoittautua äärimmäisen vaikeaksi, kun otetaan huomioon se aika, joka on voinut kulua ajokortin saamisen ja Alankomaihin muuttamisen välillä, sekä välimatka, joka voi olla sen paikan, jolla haltija on asunut ajokortin saamishetkellä ja sen paikan välillä, johon hän on päättänyt muuttaa Alankomaissa, sillä tosiasiallisesti estetään jopa toisten jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroinen tunnustaminen, koska sillä tarkistetaan uudelleen se, että kyseisen ajokortin haltija täyttää direktiivin 91/439/ETY 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 9 artiklan mukaiset ajokortin saamisen edellytykset.

75 Direktiivin 91/439/ETY 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ja 9 artiklasta yhdessä seuraa, että on ajokortin myöntävien viranomaisten tehtävä tarkistaa, että hakijalla on vakinainen asuinpaikkansa ajokortin myöntävässä jäsenvaltiossa tai että hän on kirjoilla sen oppilaitoksessa tai yliopistossa. Näin ollen jäsenvaltion myöntämän ajokortin hallussapitoa on pidettävä todisteena siitä, että kyseisen ajokortin haltija on täyttänyt direktiivin 91/439/ETY mukaiset myöntämisedel-

lytykset, eikä vastaanottava jäsenvaltio voi ajokortin vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta loukkaamatta vaatia kyseistä haltijaa esittämään uudelleen todistetta siitä, että hän tosiasiallisesti täyttää direktiivin 91/439/ETY 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 9 artiklassa säädetyt edellytykset.

76 Näin ollen on todettava, että ensimmäisen kanneperusteen toinenkin osa on perusteltu.

Toisten jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien voimassaoloajan laskemista koskeva kanneperuste

Asianosaisten lausumat

77 Toisella kanneperusteellaan komissio väittää Alankomaiden kuningaskunnan rikkoneen direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohtaa, kun se on säätänyt, että toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin voimassaoloaika vahvistetaan kyseisessä jäsenvaltiossa vahvistetun ajokortin myöntämispäivän perusteella eikä sen päivän perusteella, jolloin kyseisen ajokortin haltija on muuttanut Alankomaihin.

78 Tältä osin komissio väittää ensinnäkin, että Alankomaiden järjestelmän seurauksena on erityisesti se, että toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltija,

joka on saanut kortin yli yhdeksän vuotta ennen Alankomaihin muuttoaan, saa vuoden 1994 WVW:n 108 §:n 1 momentin h alakohdan nojalla korttinsa tunnustetuksi vain yhdeksi vuodeksi. Tämän määräajan kuluttua hänen on pakko rekisteröidä ajokorttinsa. Koska vuoden 1994 WVW:n 109 §:n 1 momentin a alakohdan perusteella ajokortin voimassaolon enimmäispituus on 10 vuotta, kyseisen haltijan on vaihdettava ajokorttinsa alankomaalaiseen ajokorttiin. Komissio lisää tähän ilman Alankomaiden hallituksen vastaväitteitä, että Alankomaiden järjestelmä estää noin 54:ää prosenttia yhteisön jäsenvaltioiden sellaisista kansalaisista, joilla voi olla ajokortti ja joilla on oikeus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen yhteisössä, käyttämästä tehokkaasti direktiivissä 91/439/ETY säädettyä oikeutta ajokorttien vastavuoroiseen tunnustamiseen.

79 Toiseksi komissio väittää, että alankomaalainen rekisteröintijärjestelmä muodostaa esteen henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle, koska sillä velvoitetaan suuri määrä liikkumisoikeuttaan käyttäneitä henkilöitä vaihtamaan ajokorttinsa alankomaalaiseen ajokorttiin. Direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeusta on sovellettava suppeasti eikä sen seurauksena voi olla se, että saman artiklan 2 kohdassa säädetty ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaate tehdään tehottomaksi. Lisäksi ajokorttien voimassaoloajan laskemista ei voida yhdistää "tieliikenteen turvallisuuden asettamiin vaatimuksiin", sellaisina kuin ne ovat asiassa 16/78, Choquet, 28.11.1978 annetussa tuomiossa (Kok. 1978, s. 2293, Kok. Ep. IV, s. 257).

80 Näin ollen vuoden 1994 WVW:ssä säädetty sanktio, joka voidaan määrätä toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin vaihtamista alankomaalaiseen ajokorttiin koskevan velvoitteen noudattamatta jättämisestä, on suhteeton ja se muodostaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden esteen.

81 Kolmanneksi komissio katsoo, että väite siitä, että se, että toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin voimassaoloaika lasketaan sen myöntämispäivän perusteella eikä sen perusteella, milloin sen haltija on muuttanut Alankomaihin, mahdollistaisi petoksentorjuntaan liittyvistä syistä sen välttämisen, että yli 10 vuotta vanhojen asiakirjojen perusteella olisi mahdollista saada oikeuksia, osoittaa, että Alankomaiden kuningaskunta ei aio tunnustaa suurta osaa muiden jäsenvaltioiden myöntämistä ajokorteista eikä niitä keinoja, joita nämä jäsenvaltiot käyttävät petoksentorjuntaan. Lisäksi alankomaalainen järjestelmä on suhteeton sillä tavoiteltuun päämäärään nähden, koska tämä päämäärä voidaan saavuttaa myös laskemalla ulkomaisen ajokortin voimassaoloaika sen perusteella, koska ajokortin haltija on muuttanut Alankomaiden alueelle.

82 Alankomaiden hallitus väittää toisaalta, että direktiivillä 91/439/ETY ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta soveltaa omaa ajokorttien voimassaoloa koskevaa lainsäädäntöään muiden jäsenvaltioiden myöntämiin ajokortteihin. Vuoden 1994 WVW:n 109 §:n 1 momentissa vahvistetun järjestelmän tavoitteena on siis vain tämän mahdollisuuden käyttäminen. Se, että tämän järjestelmän soveltamisen seurauksena on, kuten komissio väittää, että ajokorttien vastavuoroinen tunnustaminen jää kuolleeksi kirjaimeksi ajokorttien haltijoiden suurelle osalle, on vain direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 3 kohdassa annettuun mahdollisuuteen liittyvä seuraus. Muiden jäsenvaltioiden antamat säännökset niiden vastaavien lainsäädäntöjen soveltamiseksi johtavat samaan lopputulokseen.

83 Alankomaiden hallitus väittää toisaalta, että se, että muiden jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien voimassaolo lasketaan niiden myöntämispäivän perusteella eikä sen perusteella, koska niiden haltijat ovat muuttaneet Alankomaihin, on välttämätöntä tehokasta valvontaa tieturvallisuutta ja petoksentorjuntaa koskevista syistä. Näin ollen olisi vältettävä sitä, että yksityiset oikeussubjektit

saisivat oikeuksia yli 10 vuotta vanhojen asiakirjojen perusteella, koska yli 10 vuotta vanhan passikuvan perusteella ei henkilöä voida enää selvästi tunnistaa. Jotta petoksia voitaisiin tehokkaasti torjua, on kaikin mahdollisin tavoin pysyttävä kehityksen kärjessä turvallisuustekniikan alalla.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

84 Koskei toisen kanneperusteen otsikosta eikä siihen liittyvistä vaatimuksista ilmene, että komissio tällä kanneperusteella tarkoittaa Alankomaiden lainsäädännöstä johtuvaa ajokorttien vaihtamisvelvollisuutta, toisen kanneperusteen on ymmärrettävä koskevan ainoastaan sellaisten muiden jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien, joiden haltijat ovat muuttaneet asumaan Alankomaihin, voimassaoloajan kestoa.

85 Tältä osin on todettava, että komissio ei ole osoittanut, missä määrin se, että voimassaoloaika lasketaan ajokortin myöntämispäivästä eikä sen haltijan muuttamisesta Alankomaihin, kyseenalaistaa direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohdan ja siinä vahvistetun ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tehokkaan oikeusvaikutuksen.

86 Komission ehdottama laskemistapa johtaa ainoastaan siihen, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka haluavat muuttaa tai ovat muuttaneet Alankomaihin, saavat hyödykseen pidemmän aikavälin täyttääkseen Alankomaiden lainsäädännön mukaiset edellytykset saadakseen ajokorttinsa voimassaolon pidennyksen Alankomaissa. Koska vastaanottavan jäsenvaltion säännöksiä ajo-

korttien voimassaoloajasta taikka lääkärintarkastuksista voidaan pätevästi soveltaa muiden jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien haltijoihin ja koska ne eivät ole sellaisia, että ne voivat vaarantaa direktiivillä 91/439/ETY vahvistetun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, yksinomaan sitä menetelmää, joka on valittu sen päivän vahvistamiseksi, josta alkaen kyseisten haltijoiden on täytettävä kyseisen vastaanottavan jäsenvaltion säännöksissä säädetyt edellytykset, ei voida pitää ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen rikkomisena.

87 Tästä johtuu, että toinen kanneperuste on hylättävä.

D-luokan ajokortin saamiseksi vaadittua alaikärajaa ja C-, C + E-, D- ja D + E-luokan ajoneuvojen kuljettajien määräaikaisia lääkärintarkastuksia koskevat kanneperusteet

Asianosaisten lausumat

88 Komission kolmas kanneperuste koskee sitä, että vuoden 1994 WVW:n 111 §:n 1 momentin a alakohta on ristiriidassa direktiivin 91/439/ETY 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, koska tässä kansallisessa säännöksessä säädetään 18 vuoden alaikärajasta 21 vuoden sijaan D-luokan ajokortin saamiseksi.

89 Neljännellä kanneperusteellaan komissio väittää Alankomaiden kuningaskunnan rikkoneen direktiivin 91/439/ETY liitteessä III olevaa 4 kohtaa, koska se ei ole säätänyt vuoden 1994 WVW:n 100 §:ssä kausittaisesta lääkärintarkastuksesta C-, C + E-, D- ja D + E-ajoneuvoluokkien kuljettajille.

90 Kolmannen ja neljännen kanneperusteen osalta Alankomaiden kuningaskunta myöntää, ettei se ole vielä toteuttanut direktiivin 91/439/ETY 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja liitteessä III olevan 4 kohdan noudattamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä. Se korostaa kuitenkin, että parhaillaan laaditaan kansallisia säännöksiä, joilla on tarkoitus lopettaa tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

91 Koska nyt esillä olevassa asiassa on selvää, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole antanut direktiivin 91/439/ETY 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja liitteessä III olevan 4 kohdan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, on todettava, että kolmas ja neljäs kanneperuste ovat perusteltuja.

92 Kaikki nämä seikat huomioon ottaen on todettava, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan sekä liitteessä III olevan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa vuoden 1994 WVW:n 107 §:n 1 momentin, 108 §:n 1 momentin h alakohdan, 111 §:n 1 momentin a alakohdan, RR:n 100 §:n sekä vuoden 1994 WVW:n 109 §:n 5 momentin, luettuna yhdessä RR:n 11, 28 ja 33 §:n kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

93 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Alankomaiden kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan nojalla Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut yhteisön ajokortista 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 23.7.1996 annetulla neuvoston direktiivillä 96/47/EY, 1 artiklan 2 kohdan, 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja liitteessä III olevan 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut**

21.4.1994 Wegenverkeerswetin (tieliikennelaki), sellaisena kuin se on muutettuna, 107 §:n 1 momentin, 108 §:n 1 momentin h alakohdan ja 111 §:n 1 momentin a alakohdan sekä 28.5.1996 annetun Reglement Rijbewijzenin (ajokorttiasetus), sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.1996 annetulla asetuksella, sekä vuoden 1994 Wegenverkeerswetin 109 §:n 5 momentin, luettuna yhdessä Reglement Rijbewijzenin 11, 28 ja 33 §:n kanssa.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Schintgen Gulmann Skouris

Macken Colneric

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä heinäkuuta 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja