FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 19. februar 1987 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Også den traktatbrudssag, jeg i dag skal tage stilling til, drejer sig om gennemførelse af Rådets første direktiv af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort [1].

2. Direktivet indeholder bestemmelser om:

— harmonisering af de bestående nationale ordninger vedrørende køreprøver;

— opfyldelse af lægelige minimumskrav;

— gensidig anerkendelse af nationale kørekort;

— ombytning af kørekort for den indehaver, som skifter bopæl eller arbejdssted fra et fællesskabsland til et andet, samt

— indførelse af en EF-model til nationale kørekort.

3. I henhold til direktivets artikel 12 skulle medlemsstaterne senest den 30. juni 1982 vedtage de love eller administrative bestemmelser, der er nødvendige for gennemførelsen af direktivet fra og med den 1. januar 1983. Efter bestemmelsen kunne medlemsstaterne beslutte først at påbegynde udstedelse af kørekort af EF-model fra en senere dato, dog senest fra den 1. januar 1986.

4. Ifølge direktivets artikel 6, stk. 2, kan medlemsstaterne anvende deres nationale regler for udstedelsen med hensyn til andre betingelser, end at aspiranten skal bestå en praktisk og en teoretisk prøve og opfylde visse lægelige minimumskrav samt bopælskravet. Direktivets artikel 9 bestemmer, at medlemsstaterne, indtil de endelige bestemmelser er gennemført, efter samråd med Kommissionen kan gøre undtagelser fra nærmere i direktivet angivne bestemmelser.

5. Da sagsøgeren, Kommissionen, var af den opfattelse, at sagsøgte, Den italienske Republik, ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i sin interne retsorden, indledte Kommissionen den 9. november 1983 traktatbrudsproceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 169.

6. Over for sagsøgtes meddelelse om, at der i afventning af senere lovbestemmelser gennem en bekendtgørelse var taget et første skridt til gennemførelse af direktivet, gjorde sagsøgeren gældende, at bekendtgørelsen ganske vist indeholdt bestemmelser til gennemførelse af direktivets artikel 8, men ikke af direktivets øvrige bestemmelser og navnlig ikke dets artikel 6, der vedrører udstedelse af kørekort.

7. I den begrundede udtalelse af 11. februar 1985 anførte Kommissionen, at der navnlig ikke var sket en tilstrækkelig gennemførelse af direktivets artikel 6, idet der for kørekort til køretøjer i kategori A (motorcykel) overhovedet ikke krævedes bestået en praktisk prøve, og det er overladt til den motorsagkyndige at afgøre, hvilken varighed køre-

* Oversat fra tysk.

1 — Direktiv 80/1263, EFT 1980, L 375, s. 1.

prøven skal have for kørekort til køretøjer til de øvrige kategorier, hvorimod det i direktivets bilag II er fastsat, at varigheden ikke må være mindre end 20 minutter. I den begrundede udtalelse hedder det videre, at der ikke i italiensk ret findes bestemmelser, hvorefter personer, der lider af nærmere angivne alvorlige sygdomme, hverken kan få udstedt eller forlænget kørekort.

8. *Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:*

— det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har udstedt alle de bestemmelser, der er nødvendige for gennemførelsen af Rådets direktiv 80/1263 af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort;

— sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9. *Sagsøgte har nedlagt påstand* om:

— afvisning, subsidiært frifindelse.

10. Sagsøgte har gjort gældende, at når henses til direktivets artikel 12, stk. 2, kan der først efter den 1. januar 1986 indledes traktatbrudsprocedure på grund af manglende gennemførelse af direktivet i dets helhed.

11. Ifølge sagsøgte kan det af direktivets artikler 6, stk. 2, 9 og 12, stk. 2, udledes, at medlemsstaterne ikke har pligt til straks og fuldstændigt at gennemføre EF-bestemmelserne om kørekort. Med henblik på udstedelse af kørekort til køretøjer i kategori A kan der i Italien aflægges en fakultativ prøve. Skal prøven være obligatorisk, kræves der et lovgivningsinitiativ.

12. Med hensyn til opfyldelsen af de fastsatte lægelige minimumskrav har sagsøgte anført, at sagsøgeren har kritiseret en række detaljer vedrørende den ordning, der er gældende i Italien; da minimumskravene på ingen punkter må være væsentligt mindre strenge end direktivets krav, kan det ikke blot anføres, at en bestemt regel mangler; tværtimod må det undersøges, om de nationale mindstekrav svarer til direktivets.

13. I fornødent omfang vil jeg behandle enkeltheder i parternes indlæg i det følgende. I øvrigt skal jeg henvise til retsmøderapporten.

B — Stillingtagen

I — *Formaliteten*

Tidspunktet for sagsanlægget

14. Sagsøgtes anbringende om, at sagen på baggrund af direktivets artikler 6, stk. 2, 9 og 12, stk. 2, er anlagt for tidligt og derfor må afvises, kan jeg ikke tiltræde. I henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, skulle medlemsstaterne i god tid og senest den 30. juni 1982 vedtage de love eller administrative bestemmelser, der var nødvendige for gennemførelsen af direktivet fra og med den 1. januar 1983. Havde en medlemsstat ikke efterkommet den forpligtelse, kunne der allerede fra den 1. januar 1983 indledes traktatbrudsprocedure, om end kun i det omfang, direktivet allerede medførte forpligtelser.

15. Kun ud fra det synspunkt har undtagelsesbestemmelsen i artikel 12, stk. 2, betydning; i henhold hertil kan udstedelse af kørekort af EF-model udskydes til en senere

dato, dog senest til den 1. januar 1986. Undtagelsesbestemmelsen rækker ikke længere; man kan i hvert fald ikke heraf udlede, at også gennemførelsen af direktivets øvrige bestemmelser kunne udskydes til den 1. januar 1986.

16. Heller ikke direktivets artikler 6, stk. 2, og 9 kan rejse tvivl med hensyn til, om sagen kan antages til realitetsbehandling. I henhold til artikel 6, stk. 2, kan medlemsstaterne ved udstedelse af kørekort anvende deres nationale regler for udstedelsen og vedrørende andre betingelser end, at aspiranten skal bestå en praktisk og en teoretisk prøve, opfylde visse lægelige minimumskrav samt bopælskravet. Ifølge artikel 9 kan medlemsstaterne efter samråd med Kommissionen fastsætte nærmere undtagelser fra direktivet. Ingen af de nævte bestemmelser kan dog antages at berøre medlemsstaternes pligt til at gennemføre direktivet inden for den i artikel 12, stk. 1, fastsatte frist.

Fortolkning af sagsøgerens påstande

17. Man må indrømme, at sagsøgeren har formuleret sine påstande så vidt, at de kan fortolkes på den måde, at sagsøgte kritiseres for ikke at have gennemført nogen del af direktivet. En nærmere gennemgang af påstandene på grundlag af anbringenderne og den forudgående administrative procedure giver dog et andet billede.

18. Allerede sagsøgerens skrivelse af 27. august 1984, men navnlig den begrundede udtalelse af 11. februar 1985 lader formode, at sagsøgeren ikke har indvendinger med hensyn til sagsøgtes gennemførelse af direktivets artikel 8, om anerkendelse henholdsvis ombytning af nationale kørekort. Da den begrundede udtalelse afstikker de yderste rammer for, hvad der kan være sagsgenstand i den senere traktatbrudssag, står det således fast, at det ikke over for sagsøgte gøres gældende, at direktivets artikel 8 ikke er gennemført korrekt. På det punkt må sagsøgtes bemærkninger derfor betragtes som værende uden genstand.

19. I øvrigt har sagsøgeren i den begrundede udtalelse understreget, at sagsøgte har pligt til at gennemføre direktivet i dets helhed, dvs. til at gennemføre alle — og ikke kun nogle — bestemmelser i sin interne retsorden, og *navnlig* direktivets artikel 6. Hverken i den begrundede udtalelse af 11. februar 1985 eller i stævningen gøres det gældende, at andre af direktivets bestemmelser ikke er gennemført korrekt. Sagsøgerens påstande må derfor forstås på den måde, at den sagsøgte medlemsstat har tilsidesat EØF-traktaten, idet den ikke har gennemført bestemmelserne i det omtvistede direktivs artikel 6 i sin interne retsorden.

20. Sagsøgeren har heller ikke gjort gældende, at sagsøgte også efter den 1. januar 1986 ikke udsteder kørekort af EF-model, hvilket allerede fremgår af replikken. I øvrigt ville en rimelig fortolkning af sagsøgerens påstande heller ikke have ført til et andet resultat, da det ikke kan antages, at sagsøgeren på det tidspunkt, hvor sagen blev anlagt, ville gøre gældende, at sagsøgte ikke havde opfyldt en forpligtelse, der hverken skulle efterkommes på det tidspunkt, da traktatbrudsproceduren blev indledt, eller da sagen blev anlagt.

21. Med den af mig foreslåede indskrænkende fortolkning kan sagen således fremmes til behandling i realiteten.

II — *Realiteten*

22. Efter skriftvekslingen og den mundtlige forhandling står det fast, at sagsøgte hidtil (dvs. mere end fire år efter at det pågældende direktiv skulle have været gennemført) ikke har efterkommet sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 6.

23. Sagsøgeren har fremført tre klagepunkter:

1) for kørekort i kategori A (motorcykel) kræves ingen praktisk prøve;

2) prøvens varighed afgøres af den prøvesagkyndige;

3) den sagsøgte medlemsstats lovgivning indeholder ikke bestemmelser om, at aspiranter, der lider af de i direktivet nærmere angivne sygdomme, hverken kan få udstedt eller forlænget kørekort.

24. Med hesyn til den praktiske prøve i forbindelse med udstedelse af kørekort i kategori A (motorcykel) har sagsøgte indrømmet, at prøven efter lovgivningen er fakultativ. Den praktiske prøve er således ikke ubetinget nødvendig.

25. For så vidt angår den praktiske prøves varighed er sagsøgte ikke fremkommet med bemærkninger, hverken under skriftvekslingen eller under den mundtlige forhandling.

26. Det må derfor antages, at sagsøgte ikke har truffet nogen som helst foranstaltninger med henblik på at sikre, at køreprøvens varighed i Italien svarer til det fastsatte mindstekrav. I henhold til afsnit 8 i bilag II bør varigheden være over 30 minutter og må under ingen omstændigheder være mindre end 20 minutter.

27. Med hensyn til spørgsmålet om opfyldelse af lægelige minimumskrav er sagsøgte ikke fremkommet med bemærkninger under skriftvekslingen, og kun uklare bemærkninger under den mundtlige forhandling. Sagsøgte har i det væsentlige anført, at sagsøgeren har kritiseret nærmere angivne detaljer i den italienske ordning; da det i artikel 6, stk. 1, litra a), kun er fastsat, at mindstekravene ikke må være væsentlig mindre strenge end kravene i direktivet, skulle sagsøgeren have bevist, at den italienske ordning ikke har samme indhold som direktivet. Sagsøgte har ikke godtgjort, at de i Italien gældende bestemmelser ikke er væsentlig mindre strenge end direktivets.

28. Inden for rammerne af traktatbrudssagen har sagsøgeren utvivlsomt bevisbyrden for, at der foreligger traktatbrud. Denne bevispligt begrænses dog, hvis den pågældende medlemsstat kun i utilstrækkelig grad har medvirket til oplysning af de faktiske omstændigheder og navnlig af retstilstanden i staten. Sagsøgte skulle således have gendrevet det af sagsøgeren anførte om, at der ikke i italiensk ret findes bestemmelser, hvorefter personer, der lider af nærmere angivne alvorlige sygdomme, ikke kan få udstedt eller fornyet kørekort.

29. Dette er ikke sket; på sagsøgerens spørgsmål under den administrative procedure om, hvilke foranstaltninger, der er truffet til gennemførelse af direktivet, har sagsøgte kun henvist til en bekendtgørelse vedrørende anerkendelse og ombytning af udenlandske kørekort. Bortset herfra har sagsøgte ikke under sagen forklaret, hvilke andre konkrete foranstaltninger der er truffet; tværtimod har sagsøgte indrømmet, at der kræves et lovgivningsinitiativ, som dog endnu ikke er afsluttet.

30. Særlig med henblik på de lægelige minimumskrav har sagsøgte blot omtalt sagsøgerens klagepunkter og taget til genmæle over for vurderingen af dem. Sagsøgte har dog ikke gjort nærmere rede for indholdet af den italienske ordning og er navnlig ikke fremkommet med bemærkninger om, hvorvidt de nationale lægelige minimumskrav findes i en bekendtgørelse, i en lovbestemmelse eller i det lovforslag, der skal vedtages, og har ikke godtgjort, på hvilken måde de »ikke [er] væsentlig mindre strenge end EF-kravene«.

31. På den baggrund er jeg af den opfattelse, at det i forbindelse med den foreliggende traktatbrudssag må antages, at sagsøgte endnu ikke korrekt har gennemført bestemmelserne om køreprøve og om opfyldelse af lægelige minimumskrav.

C — Forslag til afgørelse

32. Sammenfattende skal jeg derfor foreslå, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har udstedt alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for gennemførelsen af artikel 6, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 80/1263 af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort, og at sagsøgte dømmes til at betale sagens omkostninger.