ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
29 april 2004 *

In zaak C-476/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Amtsgericht Frankenthal (Duitsland), in de aldaar dienende strafzaak tegen

Felix Kapper,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PB L 237, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/26/EG van de Raad van 2 juni 1997 (PB L 150, blz. 41),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. Rosas (rapporteur) en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

* Procestaal: Duits.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— F. Kapper, vertegenwoordigd door W. Säftel, Rechtsanwalt,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en M. Lumma als gemàchtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Wolfcarius, G. Braun en H. M. H. Speyart als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van F. Kapper, vertegenwoordigd door W. Säftel; de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door A. Cingolo, avvocato dello Stato, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun, ter terechtzitting van 8 mei 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 oktober 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 11 oktober 2001, gecorrigeerd bij brief van 19 december daaraanvolgend, ingekomen bij het Hof respectievelijk op 7 et 24 december 2001, heeft het Amtsgericht Frankenthal krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PB L 237, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/26/EG van de Raad van 2 juni 1997 (PB L 150, blz. 41; hierna: „richtlijn 91/439" of „richtlijn").

2 Deze vraag is gerezen in het kader van strafvervolgingen ingesteld tegen F. Kapper, die tot een geldboete is veroordeeld omdat hij op 20 november en 11 december 1999 een voertuig heeft bestuurd zonder over een geldig rijbewijs te beschikken, ook al was hij in het bezit van een op 11 augustus 1999 door de Nederlandse autoriteiten afgegeven rijbewijs.

Het rechtskader

De communautaire regeling

3 Artikel 1 van richtlijn 91/439 bepaalt:

„1. De lidstaten stellen het nationale rijbewijs op volgens het in bijlage I of I bis bedoelde Europese model en overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn. [...]

2. De door de lidstaten afgegeven rijbewijzen worden onderling erkend.

3. Wanneer de houder van een geldig rijbewijs zijn gewone verblijfplaats verwerft in een andere lidstaat dan die welke het rijbewijs heeft afgegeven, kan het gastland zijn nationale bepalingen inzake de geldigheidsduur van het rijbewijs, medisch onderzoek en belastingen toepassen op de houder van het rijbewijs en de in verband met de administratie noodzakelijke vermeldingen op het rijbewijs aanbrengen."

4 Ingevolge artikel 7, lid 1, sub b, van deze richtlijn is de afgifte van het rijbewijs afhankelijk van de voorwaarde dat „de aanvrager [...] zijn gewone verblijfplaats [heeft] op het grondgebied van de lidstaat die het rijbewijs afgeeft, of het bewijs [levert] dat hij ten minste 6 maanden in een onderwijsinstelling in de lidstaat is ingeschreven".

5 Artikel 7, lid 5, van dezelfde richtlijn bepaalt dat „[e]enieder [...] slechts houder [kan] zijn van één enkel door een lidstaat afgegeven rijbewijs".

6 Artikel 8, leden 1 tot en met 4, van de richtlijn bepaalt:

„1. Indien de houder van een door een lidstaat afgegeven geldig rijbewijs zijn gewone verblijfplaats naar een andere lidstaat heeft overgebracht, kan hij om inwisseling van zijn rijbewijs tegen een gelijkwaardig rijbewijs verzoeken; de lidstaat die tot inwisseling overgaat, moet in voorkomend geval nagaan of de geldigheidsduur van het overgelegde rijbewijs niet is verstreken.

2. Onder voorbehoud van de naleving van het territorialiteitsbeginsel van de strafrechtelijke en politiële bepalingen, kan de lidstaat van gewone verblijfplaats op de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs zijn nationale bepalingen toepassen die betrekking hebben op de beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid en daartoe zo nodig overgaan tot inwisseling van dat rijbewijs.

3. De lidstaat die tot inwisseling overgaat, zendt het oude rijbewijs terug naar de autoriteiten van de lidstaat die het heeft afgegeven en vermeldt de redenen van die procedure.

4. Een lidstaat kan, wanneer op zijn grondgebied tegen een persoon een van de in lid 2 bedoelde maatregelen is getroffen, weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat aan deze persoon verstrekt rijbewijs te erkennen.

Een lidstaat kan eveneens weigeren een rijbewijs af te geven aan een aanvrager tegen wie in een andere lidstaat een dergelijke maatregel is getroffen."

7 Artikel 9 van richtlijn 91/439 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder ‚gewone verblijfplaats' verstaan de plaats waar iemand gewoonlijk verblijft, dat wil zeggen gedurende ten minste 185 dagen per kalenderjaar, wegens persoonlijke en beroepsmatige bindingen of, voor iemand zonder beroepsmatige bindingen, wegens persoonlijke bindingen waaruit nauwe banden blijken tussen hemzelf en de plaats waar hij woont.

De gewone verblijfplaats van iemand die zijn beroepsmatige bindingen op een andere plaats dan zijn persoonlijke bindingen heeft en daardoor afwisselend op verschillende plaatsen in twee of meer lidstaten verblijft, wordt evenwel geacht zich op dezelfde plaats als zijn persoonlijke bindingen te bevinden, op voorwaarde dat hij daar op geregelde tijden terugkeert. Deze laatste voorwaarde vervalt, wanneer de betrokkene voor een opdracht van een bepaalde duur in een lidstaat verblijft. Het volgen van onderwijs aan een universiteit of een school impliceert niet dat de gewone verblijfplaats is verplaatst."

8 Artikel 10, tweede alinea, van de richtlijn, bepaalt:

„Na instemming van de Commissie kunnen de lidstaten in hun nationale wetgevingen de nodige wijzigingen voor de tenuitvoerlegging van artikel 8, leden 4, 5 en 6, aanbrengen."

9 Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van richtlijn 91/439 moesten de lidstaten, na raadpleging van de Commissie, vóór 1 juli 1994 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen die nodig zijn om vanaf 1 juli 1996 aan deze richtlijn te voldoen.

10 Artikel 12, lid 3, van richtlijn 91/439 bepaalt dat de lidstaten elkaar assistentie verlenen bij de toepassing van deze richtlijn en zo nodig informatie uitwisselen over de rijbewijzen die bij hen zijn ingeschreven.

De nationale regeling

11 In de Bondsrepubliek Duitsland was de kwestie van de onderlinge erkenning van rijbewijzen, bedoeld in richtlijn 91/439, van 1 juli 1996 tot en met 31 december 1998 geregeld bij de Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (verordening tot implementering van richtlijn 91/439), van 19 juni 1996 (BGBl. I, blz. 877; hierna: „EU-Führerschein-VO 1996").

12 Krachtens § 1, lid 4, eerste alinea, van de EU-Führerschein-VO 1996 kwam het recht om in Duitsland een voertuig te besturen niet toe aan:

„[...] houders van een buitenlands rijbewijs:

wanneer zij ten tijde van de afgifte van het rijbewijs hun vaste verblijfplaats hadden op het grondgebied waarop deze verordening van toepassing was, tenzij zij ten minste zes maanden in het buitenland hadden verbleven uitsluitend om er aan een universiteit of een school onderwijs te volgen,

zolang hun rijbewijs tijdelijk is ingetrokken op het grondgebied waarop deze verordening van toepassing is, of zolang zij geen rijbewijs kunnen verkrijgen ten gevolge van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing of;

wanneer een administratieve overheid in Duitsland een onmiddellijk uitvoerbare en definitieve beslissing tot intrekking van het rijbewijs heeft genomen of wanneer de afgifte van een rijbewijs hun definitief is geweigerd; hetzelfde geldt wanneer de intrekking niet is opgelegd omwille van het enkele feit dat intussen afstand is gedaan van het rijbewijs. [...]"

13 Vanaf 1 januari 1999 is de Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (verordening betreffende toelating van personen tot het wegverkeer) van 18 augustus 1998, ook Fahrerlaubnisverordnung (verordening betreffende rijbevoegdheid) genoemd, van toepassing (BGBl. I, blz. 2214; hierna: „FeV 1999").

14 § 7 van de FeV 1999, betreffende het vereiste van de gewone verblijfplaats voor de afgifte van een rijbewijs, bevat de nationale bepalingen ter uitvoering van de artikelen 7, lid 1, sub b, en 9 van richtlijn 91/439.

15 § 28 van de FeV 1999, leden 1 en 4, bepaalt:

„(1) Het is de houders van een geldig EU- of EER-rijbewijs die hun gewone verblijfplaats in de zin van artikel 7, leden 1 of 2, in de Bondsrepubliek Duitsland hebben, toegestaan — onder het voorbehoud van de in de leden 2 tot en met 4 bedoelde beperking — in dat land voertuigen te besturen voorzover zij over de rechten daartoe beschikken. De aan de buitenlandse rijbewijzen verbonden voorwaarden worden ook in Duitsland nageleefd. Behoudens andersluidende bepalingen zijn de bepalingen van deze verordening van toepassing op deze rijbewijzen.

[...]

(4) De in lid 1 bedoelde toestemming is niet van toepassing op de houders van een EG- of EER-rijbewijs,

1. wier rijbewijs tijdelijk geldt, voor de opleiding of om een andere reden,

2. die op het ogenblik van de afgifte van het rijbewijs hun gewone verblijfplaats in Duitsland hadden, tenzij zij het rijbewijs hebben verkregen als student of leerling in de zin van artikel 7, lid 2, tijdens een verblijf van ten minste zes maanden,

3. wier rijbewijs in Duitsland tijdelijk of definitief door een rechterlijke instantie of bij een onmiddellijk uitvoerbare of definitieve maatregel van een administratieve overheid is ingetrokken, aan wie het rijbewijs is geweigerd bij een uitvoerbare beschikking of wier rijbewijs niet is ingetrokken omwille van het enkele feit dat zij er intussen afstand van hebben gedaan, of

4. die in Duitsland, in de staat van afgifte van het rijbewijs of in de staat waar zij hun gewone verblijfplaats hebben, een rijverbod hebben opgelopen of wier rijbewijs overeenkomstig § 94 van het wetboek van strafvordering is geconfisqueerd, in beslag genomen of onder sekwester gesteld."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

16 Kapper is in verzet gekomen tegen een beschikking in strafzaken van het Amtsgericht van 17 maart 2000. Deze rechterlijke instantie had hem tot een geldboete veroordeeld omdat hij op 20 november en 11 december 1999 zonder

geldig rijbewijs in Duitsland een motorvoertuig had bestuurd. Op het tijdstip van de ten laste gelegde feiten was Kapper in het bezit van een rijbewijs dat de Nederlandse autoriteiten hem op 11 augustus 1999 hadden afgegeven.

17 Dezelfde rechterlijke instantie had bij beschikking in strafzaken van 26 februari 1998 de intrekking van het Duitse rijbewijs van Kapper gelast en had de administratieve overheid geïnstrueerd hem vóór het verstrijken van een termijn van negen maanden, namelijk vóór 25 november 1998, geen nieuw rijbewijs af te geven.

18 Volgens de verwijzingsbeschikking heeft Kapper na 25 november 1998 in Duitsland geen nieuw rijbewijs verkregen. Uit het dossier blijkt niet of hij na die datum een verzoek in deze zin tot de Duitse autoriteiten heeft gericht.

19 In het kader van het door Kapper gedane verzet vraagt het Amtsgericht zich af of de Duitse regeling verenigbaar is met richtlijn 91/439 en wijst het erop dat, als het Hof niet bevoegd is om deze vraag te beantwoorden, het bevoegd is om te bepalen of het gemeenschapsrecht zich verzet tegen de toepassing van de strafbepalingen die inbreuken op deze regeling sanctioneren. Volgens de verwijzende rechter moet volgens de nationale bepalingen het in Nederland afgegeven rijbewijs in Duitsland als ongeldig worden aangemerkt. Dienaangaande verwijst hij naar § 1, lid 4, eerste alinea, van de EU-Führerschein-VO 1996, waarvan de inhoud neerkomt op die van de vanaf 1 januari 1999 van toepassing zijnde § 28, lid 4, van de FeV 1999.

20 Nog volgens de verwijzende rechter veronderstelt de toepassing van de nationale regeling een impliciete verificatie van de verblijfplaats van de houder van een rijbewijs ten tijde van de afgifte ervan door een andere lidstaat. Dit zou tot gevolg

hebben dat de soevereine handeling van deze staat in Duitsland aan controle wordt onderworpen en zou derhalve een beperking vormen van het in artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 neergelegde beginsel van de onderlinge erkenning van de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen.

21 Het Amtsgericht is van oordeel dat het op basis van artikel 8, leden 1 tot en met 4, van de richtlijn de in het hoofdgeding gestelde vraag niet kan beantwoorden. Deze bepaling, die een lidstaat uitdrukkelijk toestaat, de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te controleren, is volgens hem slechts van toepassing in het kader van de inwisseling van een geldig rijbewijs, maar geeft een lidstaat niet de bevoegdheid om de soevereine handeling van een andere staat als nietig aan te merken.

22 In deze context heeft het Amtsgericht Frankenthal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Verbiedt artikel 1, lid 2, van [richtlijn 91/439], dat een lidstaat een rijbewijs weigert te erkennen wanneer hem gebleken is dat een andere lidstaat dat rijbewijs heeft afgegeven hoewel de houder ervan aldaar niet zijn gewone verblijfplaats had, en heeft genoemde bepaling in voorkomend geval op dit punt rechtstreekse werking?"

De ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

23 De Nederlandse regering twijfelt aan de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag. Zij is van mening dat de verwijzingsbeschikking onvoldoende gegevens bevat over de feiten, over de relevante bepalingen van nationaal recht en over de reden waarom een antwoord op de onderhavige vraag van belang is voor de uitkomst van het hoofdgeding. Volgens deze regering was Kapper ten tijde van de

ten laste gelegde feiten waarschijnlijk nog steeds de rijbevoegdheid ontzegd. In deze hypothese is het zonder belang te weten of hij al dan niet in het bezit was van een rijbewijs. Bijgevolg is het eveneens zonder belang te weten of enerzijds de Duitse autoriteiten het recht hadden de erkenning van het aan Kapper afgegeven Nederlandse rijbewijs te weigeren, en of anderzijds dat rijbewijs aan deze laatste ten onrechte was afgegeven omdat hij op dat moment niet zijn gewone verblijfplaats in Nederland had.

24 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Hieruit volgt dat, wanneer de gestelde vragen over de uitlegging van gemeenschapsrecht gaan, het Hof in beginsel verplicht is uitspraak te doen (zie met name arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38; 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 18; 27 februari 2003, Adolf Truley, C-373/00, Jurispr. blz. I-1931, punt 21, en 22 mei 2003, Korhonen e.a., C-18/01, Jurispr. blz. I-5321, punt 19).

25 Voorts volgt uit die rechtspraak dat het Hof slechts kan weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie reeds aangehaalde arresten PreussenElektra, punt 39; Canal Satélite Digital, punt 19; Adolf Truley, punt 22, en Korhonen e.a., punt 20).

26 Dit is in casu niet het geval. De verwijzingsbeschikking is weliswaar in uiterst summiere bewoordingen gesteld die met name niet toelieten te bepalen of Kapper bij de politiecontroles van 20 november et 11 december 1999 al dan niet nog onder een maatregel van ontzegging of beperking van zijn rijbevoegdheid in Duitsland viel. In zijn antwoord op het verzoek om opheldering dat het Hof hem overeenkomstig artikel 104, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering had gezonden, preciseerde de verwijzende rechter dat de periode van het verbod om een nieuw rijbewijs te verkrijgen, waarmee de bij beschikking in strafzaken van 26 februari 1998 jegens Kapper getroffen maatregel van intrekking gepaard ging, afliep op 25 november 1998. De verwijzende rechter voegde daaraan toe dat Kapper de Duitse autoriteiten na die datum om een nieuw rijbewijs had kunnen verzoeken.

27 Bovendien volgt uit het schriftelijke antwoord van de Duitse regering op de vragen van het Hof dat, wanneer een maatregel tot intrekking („Entziehung") van het rijbewijs betrekking heeft op een gemeenschapsonderdaan die zijn gewone verblijfplaats in Duitsland heeft, de nationale bepalingen betreffende de gevolgen van die intrekking ook van toepassing zijn wanneer deze persoon houder is van een door de autoriteiten van een andere lidstaat afgegeven rijbewijs of later een dergelijk rijbewijs verkrijgt. Daaruit volgt dat een dergelijk buitenlands rijbewijs door de Duitse autoriteiten niet wordt erkend.

28 Gelet op de hierboven bedoelde aanvullende informatie, beschikt het Hof over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vraag.

29 Bovendien moet worden vastgesteld dat het summiere karakter van de verwijzingsbeschikking de regeringen van de lidstaten die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, alsmede de Commissie, niet heeft belet, een standpunt in te nemen over de prejudiciële vraag.

30 De prejudiciële vraag van het Amtsgericht moet derhalve ontvankelijk worden verklaard.

De prejudiciële vraag

31 Gelet op de feiten die ten grondslag liggen aan het hoofdgeding en de inhoud van de opmerkingen die bij het Hof zijn ingediend, mag de behandeling van de gestelde vraag niet worden beperkt tot alleen de expliciet door de verwijzende rechter vermelde aspecten, maar moet eveneens rekening worden gehouden met een aantal andere bepalingen van richtlijn 91/439 die invloed kunnen hebben op het antwoord op die vraag, in het bijzonder artikel 8, lid 4, van de richtlijn. Om een nuttig en zo volledig mogelijk antwoord te geven op de prejudiciële vraag, moet derhalve de strekking ervan worden uitgebreid.

32 De vraag dient derhalve te worden geherformuleerd en te worden opgesplitst in twee delen, die afzonderlijk zullen worden onderzocht. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen, ten eerste of de bepalingen van artikel 1, lid 2, artikel 7, lid 1, sub b, en artikel 9 van richtlijn 91/439, in hun onderlinge samenhang gelezen, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat de erkenning weigert van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs op grond dat volgens de informatie waarover de eerste lidstaat beschikt, de houder van het rijbewijs op de dag van de afgifte ervan, zijn gewone verblijfplaats in deze lidstaat had en niet in de lidstaat van afgifte. Ten tweede wenst de verwijzende rechter te vernemen of de bepalingen van artikel 1, lid 2, juncto artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs weigert te erkennen op grond dat jegens de houder ervan op het grondgebied van de eerste lidstaat een maatregel van intrekking of nietigverklaring van een door deze lidstaat afgegeven rijbewijs is getroffen, wanneer de periode van het tijdelijke verbod om daar een nieuw rijbewijs te verkrijgen, waarmee deze maatregel gepaard gaat, is verstreken vóór de dag van afgifte van het door de andere lidstaat opgestelde rijbewijs.

Het eerste deel van de prejudiciële vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

33 Volgens de Duitse regering, moet richtlijn 91/439, met name gelet op artikel 7, lid 1, sub b, ervan, aldus worden uitgelegd dat de lidstaat van verblijf kan weigeren een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen, wanneer de houder zijn gewone verblijfplaats niet in de lidstaat van afgifte van het rijbewijs had. Deze regering stelt vast dat de verwijzingsbeschikking niet voldoende gegevens bevat om te kunnen bepalen of Kapper daadwerkelijk in Nederland een gewone verblijfplaats in de zin van artikel 9 van richtlijn had. In ieder geval vindt zij dat, wanneer deze voorwaarde niet is vervuld, het litigieuze Nederlandse rijbewijs van meet af aan nietig of althans onwettig is. In die omstandigheden hadden de Nederlandse autoriteiten geen rijbewijs mogen afgeven en dat rijbewijs komt door deze fout evenmin voor erkenning in aanmerking. De Duitse regering herhaalt dat artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn de afgifte van het rijbewijs uitdrukkelijk afhankelijk stelt van het feit dat de houder gedurende ten minste zes maanden zijn gewone verblijfplaats heeft in de lidstaat waarin dat rijbewijs wordt afgegeven.

34 De Nederlandse regering betoogt daarentegen dat uit het in artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 bedoelde beginsel van onderlinge erkenning voortvloeit dat een

lidstaat een door een andere lidstaat afgegeven geldig rijbewijs moet erkennen en de voorwaarden voor afgifte daarvan niet mag onderzoeken. Zij merkt op dat in de zaak van het hoofdgeding de Nederlandse autoriteiten hebben geoordeeld dat Kapper zijn gewone verblijfplaats in Nederland had en hem het rijbewijs hebben afgegeven. De Duitse autoriteiten mogen de rechtmatigheid van deze beslissing niet onderzoeken en zijn derhalve verplicht het afgegeven rijbewijs gewoonweg te erkennen.

35 Voorzover de Duitse regeling voorwaarden stelt voor de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven geldig rijbewijs, moet worden nagegaan of artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 rechtstreekse werking heeft. Dienaangaande herhaalt de Nederlandse regering dat in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn, inhoudelijk gezien, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, particulieren gerechtigd zijn om hierop een beroep te doen tegenover de staat, wanneer deze hetzij verzuimt de richtlijn binnen de gestelde termijnen in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze doet (arrest van 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Jurispr. blz. 3969, punt 7).

36 Zij betoogt dat artikel 1, lid 2, van de richtlijn voor de lidstaten een duidelijke en precieze verplichting bevat om de rijbewijzen die volgens het Europese model zijn opgesteld, onderling te erkennen en om de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs niet te dwingen dit in te wisselen, ongeacht zijn nationaliteit. Deze bepaling voorziet in de onderlinge erkenning, zonder enige formaliteit, van de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen (arrest van 29 februari 1996, Skanavi et Chryssanthakopoulos, C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 26). De richtlijn geeft aan de lidstaten tot wie zij is gericht, geen enkele manoeuvreerruimte met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen om deze verplichtingen na te komen. Derhalve heeft artikel 1, lid 2, van de richtlijn volgens de Nederlandse regering rechtstreekse werking (arrest Hof van 29 oktober 1998, Awoyemi, C-230/97, Jurispr. blz. I-6781, punt 43).

37 Evenals de Nederlandse regering herhaalt de Commissie dat volgens artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 de onderlinge erkenning van de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen, in beginsel niet aan andere voorwaarden is gekoppeld en „zonder enige formaliteit" plaatsvindt (arrest Skanavi en Chryssanthakopoulos, reeds aangehaald, punt 26). Zij is gebaseerd op wederzijds vertrouwen in de eerbiediging van de reeds grotendeels geharmoniseerde bepalingen, aangezien de richtlijn niet alleen een onderlinge erkenning van de rijbewijzen oplegt, maar ook het eerbiedigen van verschillende voorwaarden en minimumnormen bij de afgifte van die rijbewijzen.

38 Hoewel richtlijn 91/439 bij wijze van uitzondering voorziet in bepalingen die toestaan, de erkenning van de geldigheid van een rijbewijs te weigeren, kan het gastland uit het feit dat het vindt dat dit rijbewijs in een andere lidstaat in strijd met sommige voorwaarden van de richtlijn is afgegeven, niet automatisch het recht afleiden om de erkenning van dat rijbewijs te weigeren. Dit is met name het geval wanneer de autoriteiten van een lidstaat hebben vastgesteld dat een rijbewijs in strijd met artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn is afgegeven aan een persoon die op het ogenblik van de afgifte niet voldeed aan de voorwaarde dat hij ten minste zes maanden zijn verblijfplaats had in de lidstaat die hem dat rijbewijs heeft afgegeven.

39 Volgens de Commissie kunnen de autoriteiten van het gastland ingeval van kennelijke onregelmatigheden overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de richtlijn de lidstaat die het rijbewijs heeft afgegeven, om uitleg verzoeken. Als een staat kennelijk of systematisch misbruik bij de afgifte van de rijbewijzen door de autoriteiten van een andere lidstaat vaststelt, kan hij tegen deze staat een procedure op grond van artikel 227 EG instellen.

40 Met betrekking tot de rechtstreekse werking van artikel 1, lid 2, van de richtlijn, merkt de Commissie allereerst op dat het Hof in punt 43 van het reeds aangehaalde arrest Awoyemi reeds heeft verklaard dat deze bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is.

41 De Commissie stelt vast dat § 28 van de FeV 1999 in strijd is met het beginsel van onderlinge erkenning voorzover zij betrekking heeft op personen die een rijbewijs hebben verkregen in een andere lidstaat van de Europese Unie of van Europese Economische Ruimte dan Duitsland, terwijl zij hun verblijfplaats in dit land hadden. Uit deze bepaling vloeit echter niet voort dat de Duitse autoriteiten systematisch nagaan of de autoriteiten van andere lidstaten de voorwaarden voor afgifte van de rijbewijzen eerbiedigen. Volgens de Commissie weigeren de Duitse autoriteiten pas het betrokken rijbewijs te erkennen wanneer zij zich er op basis van hun eigen informatie rekenschap van geven dat de houder van een buitenlands rijbewijs de in de richtlijn gestelde verblijfsvoorwaarde niet vervulde omdat hij in Duitsland verbleef.

42 De verblijfsvoorwaarde is met name bedoeld als een rem op het „rijbewijzentoerisme". Zij speelt een belangrijke rol in de geldende regeling omdat er, ondanks de vooruitgang op het gebied van de harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen betreffende de rijbewijzen, nog vele gebieden blijven bestaan (geldigheidsduur, regelmatige medische controles, enz.) waarop de regels van lidstaat tot lidstaat verschillen. De verblijfsvoorwaarde is een gevolg van de onvolledige harmonisatie en zal aan belang verliezen naarmate deze laatste vordert en het beginsel van de onderlinge erkenning volledig ten uitvoer kan worden gelegd.

43 Volgens de Commissie moeten de lidstaten de verblijfsvoorwaarde eerbiedigen, zolang deze van kracht blijft. Het staat echter aan de lidstaat die het rijbewijs afgeeft of verlengt, te controleren of die voorwaarde is vervuld, en de andere lidstaten moeten het beginsel van onderlinge erkenning eerbiedigen.

44 De Commissie meent dat de Duitse regeling zich op de rand van deze twee vereisten bevindt. De beperking van het beginsel van onderlinge erkenning waarin

deze regeling voorziet, lijkt gerechtvaardigd. Bovendien kan het gastland niet worden verplicht, voorbij te gaan aan feiten die op zijn grondgebied hebben plaatsgevonden en die rechtstreeks verband houden met de vraag waar de betrokkene zijn verblijfplaats had op het moment dat hij zijn rijbewijs verkreeg. De Commissie beroept zich dienaangaande op het arrest van 27 september 1989, Van de Bijl (130/88, Jurispr. blz. 3039, punten 24 tot en met 26).

Antwoord van het Hof

45 Volgens vaste rechtspraak voorziet artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 in de onderlinge erkenning, zonder enige formaliteit, van de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen (reeds aangehaalde arresten Skanavi en Chryssanthakopoulos, punt 26, en Awoyemi, punt 41). Deze bepaling legt de lidstaten een duidelijke en nauwkeurige verplichting op, die geen beoordelingsmarge laat voor de vaststelling van de maatregelen om aan die verplichting te voldoen (arrest Awoyemi, reeds aangehaald, punt 42, en arrest van 10 juli 2003, Commissie/ Nederland, C-246/00, Jurispr. blz. I-7485, punt 61).

46 Zo heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest Commissie/Nederland reeds expliciet de mogelijkheid uitgesloten dat het gastland procedures van systematische controle vaststelt om zich ervan te vergewissen dat de houders van door andere lidstaten afgegeven rijbewijzen de in de artikelen 7, lid 1, sub b, en 9 van richtlijn 91/439 bedoelde voorwaarde van verblijf in de lidstaat van afgifte effectief vervulden. Het Hof heeft immers in punt 75 van dat arrest geoordeeld dat het enerzijds aan de autoriteiten die een rijbewijs afgeven, staat om na te gaan of de aanvrager zijn normale verblijfplaats in de staat van afgifte heeft, en dat anderzijds het bezit van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs moet worden aangemerkt als het bewijs dat de houder van dat rijbewijs de afgiftevoorwaarden van richtlijn 91/439 heeft vervuld. Derhalve kan het gastland niet zonder schending van het beginsel van onderlinge erkenning van de rijbewijzen van die houder verlangen dat hij het bewijs levert dat hij effectief aan de voorwaarden van de artikelen 7, lid 1, sub b, en 9 van richtlijn 91/439 voldeed.

47 Daaruit volgt dat het beginsel van onderlinge erkenning van de rijbewijzen zich er eveneens tegen verzet dat het gastland naar aanleiding van een wegcontrole op zijn grondgebied een door een andere lidstaat aan de bestuurder van een voertuig afgegeven rijbewijs weigert te erkennen op grond dat volgens de informatie waarover de eerste lidstaat beschikt, de houder van het betrokken rijbewijs op de dag van de afgifte ervan zijn gewone verblijfplaats in deze lidstaat had en niet in de lidstaat van afgifte (beschikking van 11 december 2003, Silva Carvalho, C-408/02, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 22). Zoals de advocaat-generaal in punt 44 van zijn conclusie immers heeft verklaard, gelden de overwegingen uit punt 75 van het arrest Commissie/Nederland, reeds aangehaald, met betrekking tot het systematische bewijs van het voldoen aan de verblijfsvoorwaarde door de houder van het rijbewijs zelf in het kader van een procedure tot inschrijving in een andere lidstaat dan de lidstaat van afgifte, eveneens voor toevallige controle en onderzoek door deze lidstaat met het oog op het aanvaarden of het weigeren van de erkenning van het rijbewijs.

48 Aangezien richtlijn 91/439 aan de lidstaat van afgifte een exclusieve bevoegdheid toekent om na te gaan of de rijbewijzen zijn afgegeven met eerbiediging van de verblijfsvoorwaarde bedoeld in de artikelen 7, lid 1, sub b, et 9 van deze richtlijn, staat het uitsluitend aan deze lidstaat de passende maatregelen te treffen voor de rijbewijzen waarvan later blijkt dat de houders de genoemde voorwaarde niet vervulden. Wanneer een gastland ernstige redenen heeft om te twijfelen aan de regelmatigheid van één of meer door een andere lidstaat afgegeven rijbewijzen, dient het dit aan deze laatste mee te delen in het kader van de onderlinge assistentie en de uitwisseling van informatie waarin artikel 12, lid 3, van de genoemde richtlijn voorziet. Ingeval de lidstaat van afgifte niet de passende maatregelen neemt, kan het gastland tegen deze lidstaat eventueel een procedure op grond van artikel 227 EG instellen, om het Hof een niet-nakoming van de krachtens richtlijn 91/439 op hem rustende verplichtingen te laten vaststellen.

49 Gelet op wat voorafgaat, moet op het eerste deel van de prejudiciële vraag worden geantwoord dat de bepalingen van artikel 1, lid 2, artikel 7, lid 1, sub b, en artikel 9 van richtlijn 91/439, in hun onderlinge samenhang gelezen, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat de erkenning

weigert van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs op grond dat volgens de informatie waarover de eerste lidstaat beschikt, de houder van het rijbewijs op de dag van de afgifte ervan zijn gewone verblijfplaats in deze lidstaat had en niet in de lidstaat van afgifte.

Het tweede deel van de prejudiciële vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

50 Kapper betoogt dat de bepalingen van § 28 van de FeV 1999 in strijd zijn met die van richtlijn 91/439. De Duitse wetgever heeft deze bepalingen vastgesteld om, wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld, de in een andere lidstaat rechtmatig verkregen rijbewijzen als nietig te kunnen aanmerken en deze rijbewijzen werking op zijn grondgebied te kunnen ontnemen. Deze bepalingen zijn in strijd met de basisgedachte van onderlinge erkenning van de door de administratieve autoriteiten van de verschillende lidstaten vastgestelde handelingen. Zij betekenen zelfs een achteruitgang ten opzichte van het recht van vóór richtlijn 91/439, volgens hetwelk de door andere lidstaten afgegeven rijbewijzen in geval van wijziging van verblijfplaats geldig bleven gedurende ten minste twaalf maanden.

51 Kapper erkent dat richtlijn 91/439 voorziet in bepaalde uitzonderingen op het in artikel 1, lid 2, geformuleerde beginsel van onderlinge erkenning. Dienaangaande citeert hij lid 3 van hetzelfde artikel, volgens hetwelk het gastland nationale regels kan vaststellen om in geval van wijziging van verblijfplaats, bepaalde in verband met de administratie noodzakelijke vermeldingen op het rijbewijs aan te brengen. Deze bepaling staat deze lidstaat echter niet toe de erkenning van het door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs gewoonweg te weigeren. Aangezien het gaat om uitzonderingen op het beginsel van onderlinge erkenning, moeten deze in beginsel restrictief worden uitgelegd.

52 Artikel 8 van de richtlijn staat de Duitse wetgever evenmin toe de bekritiseerde bepalingen vast te stellen.

53 Het heeft uitsluitend betrekking op bepaalde vragen die rijzen in het geval van een eventuele inwisseling van het rijbewijs. Ter ondersteuning van deze interpretatie merkt Kapper op dat de leden 1, 2, 3 en 6 van artikel 8 van richtlijn 91/439 uitdrukkelijk melding maken van verschillende procedures voor het geval van een inwisseling van een rijbewijs. Het zou niet logisch zijn dat de twee andere leden van hetzelfde artikel, te weten de leden 4 en 5, algemene regels bevatten die niet over de problematiek van de inwisseling handelen.

54 Kapper geeft toe dat de Duitse autoriteiten de mogelijkheid hebben, de geldigheid van een buitenlands rijbewijs op het nationale grondgebied niet te erkennen zolang een maatregel zoals schorsing of nietigverklaring van de rijbevoegdheid daar gedurende een bepaalde periode gevolgen heeft. Voor de periode daarna hebben zij die mogelijkheid echter zeker niet.

55 Kapper onderstreept dat het ontbreken van een beperking in de tijd van de gevolgen van een schorsing of een tijdelijke of definitieve nietigverklaring van het rijbewijs ontoelaatbare gevolgen zou hebben. Een Duitse onderdaan van wie het nationale rijbewijs in Duitsland is ingetrokken en die naar een andere lidstaat is verhuisd, zou dan geen gebruik kunnen maken van een door die lidstaat afgegeven rijbewijs bij zijn terugkeer naar het land van oorsprong, zelfs als dat nieuwe rijbewijs meerdere jaren na de intrekking van het Duitse rijbewijs was verkregen. Ingevolge artikel 7, lid 5, van de richtlijn kan hij ook geen Duits rijbewijs meer verkrijgen, los van het feit dat deze lidstaat onbevoegd is.

56 Bovendien vindt Kapper het nodig dat wordt onderzocht of de Bondsrepubliek Duitsland de instemming van de Commissie heeft verkregen voor de betrokken bepalingen, zoals artikel 10 van de richtlijn voorschrijft.

57 De Duitse regering betoogt dat richtlijn 91/439, in het bijzonder artikel 8, leden 2 en 4, aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaat van verblijf de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs kan weigeren wanneer het nationale rijbewijs is ingetrokken.

58 Uit het normatieve kader van richtlijn 91/439 volgt dat de zeer algemene bepaling van artikel 1, lid 2, ervan op zich niet volstaat voor een automatische en onvoorwaardelijke geldigheid van de buitenlandse rijbewijzen buiten de lidstaten die ze hebben afgegeven. De erkenning is integendeel afhankelijk van de verschillende voorwaarden die in de gedetailleerde bepalingen van de richtlijn, met name de artikelen 2 tot en met 12, zijn gesteld.

59 De Duitse regering merkt op dat artikel 8, lid 2, van de richtlijn uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaat van de gewone verblijfplaats op de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs zijn nationale bepalingen kan toepassen die betrekking hebben op de intrekking van de rijbevoegdheid. De gemeenschapsonderdanen die hun gewone verblijfplaats in Duitsland hebben, zijn dus steeds onderworpen aan de Duitse bepalingen betreffende de intrekking van de rijbevoegdheid, niet alleen wat de door de Duitse autoriteiten afgegeven rijbewijzen betreft, maar ook met betrekking tot die welke door de autoriteiten van een andere lidstaat zijn afgegeven.

60 Artikel 8, lid 4, biedt een lidstaat zelfs uitdrukkelijk de mogelijkheid de erkenning te weigeren van ieder rijbewijs, afgegeven door een andere lidstaat aan een persoon tegen wie in de eerste staat een maatregel tot intrekking van het rijbewijs is getroffen.

61 De Duitse regering is het niet eens met de restrictieve stelling van de verwijzende rechter volgens welke de bepalingen van artikel 8, leden 2 en 4, slechts van toepassing zijn bij de inwisseling van een geldig rijbewijs. Volgens haar volgt uit de tekst van artikel 8, lid 2, dat deze bepaling eveneens, maar geenszins uitsluitend, van toepassing is op de inwisseling van rijbewijzen.

62 Van een eventuele rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn kan slechts sprake zijn ingeval de betrokken bepalingen voldoende concreet zijn en niet correct zijn omgezet in Duits recht. Er is echter aangetoond dat § 28, lid 4, punt 3, van de FeV 1999 het gemeenschapsrecht correct en volledig implementeert.

63 In haar schriftelijk antwoord op de vragen van het Hof heeft de Duitse regering daaraan toegevoegd dat de Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnisverordnung und Straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (verordening houdende wijziging van de verordening betreffende het rijbewijs en andere bepalingen betreffende het verkeersrecht) van 7 augustus 2002 (BGBl. I, blz. 3267; hierna: „FeV 2002"), in werking getreden op 1 september 2002, onder meer § 28 van de FeV 1999 heeft gewijzigd door er een lid 5 aan toe te voegen. Deze laatste bepaling voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten om op verzoek het recht toe te kennen om in Duitsland gebruik te maken van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, wanneer de rechtvaardigingsgronden voor één van de in lid 4, punten 3 en 4, van hetzelfde artikel genoemde maatregelen die tegen de houder was getroffen, niet meer bestaan.

64 De Italiaanse regering, die tijdens de mondelinge behandeling van de onderhavige zaak heeft geïntervenieerd, meent dat artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 het beginsel bevestigt dat nationale strafrechtelijke bepalingen inzake beperking van de rijbevoegdheid voorrang hebben boven de automatische erkenning van door een andere lidstaat afgegeven rijbewijzen. Deze bepaling beoogt te vermijden dat

strafsancties waarbij intrekking van het rijbewijs wordt opgelegd, worden omzeild in de lidstaat die deze sancties heeft opgelegd, door gebruik te maken van een ander rijbewijs dat later in een andere lidstaat is verkregen, ongeacht de regelmatigheid van de afgifte van dat rijbewijs. De tekst van artikel 8, lid 4, van de richtlijn bevat echter een impliciete verwijzing naar het actuele karakter van de betrokken sanctie. Gelet op het feit dat het grondbeginsel van de richtlijn de wederzijdse en onderlinge erkenning van rijbewijzen is, en dat artikel 8, lid 4, een afwijking van dit beginsel vormt, moet deze bepaling restrictief worden uitgelegd, in die zin dat een lidstaat ze niet kan inroepen om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren wanneer de maatregel van beperking van de rijbevoegdheid niet meer van kracht is.

65 De Commissie betoogt in haar schriftelijke opmerkingen dat de weigering van erkenning van het aan Kapper afgegeven Nederlandse rijbewijs rechtmatig kan worden gegrond op de maatregel tot intrekking van het rijbewijs die tegen de houder ervan in Duitsland is getroffen, en die deel uitmaakt van de in artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/439 bedoelde maatregelen. Deze weigering van erkenning is in overeenstemming met artikel 8, lid 4, van de richtlijn, die in de Duitse rechtsorde is omgezet bij § 28, lid 4, punt 3, van de FeV 1999.

66 Volgens de Commissie is de toepassing van deze bepaling niet beperkt tot de gevallen van inwisseling van een geldig rijbewijs. De betrokken bepaling is uiteraard van toepassing wanneer de houder om de inwisseling van zijn buitenlands rijbewijs verzoekt. Zij is echter niet uitsluitend in die situatie van toepassing. Deze zienswijze wordt, anders dan die van de verwijzende rechter, bevestigd door de bewoordingen van artikel 8, leden 2 en 4, van de richtlijn.

67 Bovendien is de weigering om de geldigheid van een buitenlands rijbewijs te erkennen in zo nauw afgebakende gevallen, niet in strijd met het in artikel 1, lid 2,

van de richtlijn geformuleerde beginsel van onderlinge erkenning, aangezien alle lidstaten er belang bij hebben dat de in artikel 8, lid 2, van dezelfde richtlijn bedoelde nationale maatregelen worden geëerbiedigd. De laatste overweging van de considerans van deze richtlijn moet aldus worden uitgelegd. Dienaangaande beroept de Commissie zich ook op de rechtspraak van het Hof volgens welke de lidstaten maatregelen kunnen treffen die tot doel hebben te verhinderen, dat sommige van zijn onderdanen van de krachtens het EG-Verdrag gecreëerde mogelijkheden profiteren om zich op onaanvaardbare wijze aan hun nationale wetgeving te onttrekken en dat de justitiabelen zich met het oog op misbruik of bedrog op het gemeenschapsrecht kunnen beroepen (arrest van 9 maart 1999, Centros, C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 24).

68 Ter terechtzitting heeft de Commissie echter als haar mening te kennen gegeven dat de feiten die aan het hoofdgeding ten grondslag liggen, zoals die blijken uit de door de verwijzende rechter in zijn antwoord op het verzoek van het Hof gegeven opheldering, haar verplichtten om haar opmerkingen over dit punt aan te vullen. Er dient immers rekening mee te worden gehouden dat volgens die toelichtingen de in Duitsland opgelegde maatregel tot beperking van de rijbevoegdheid beperkt was tot negen maanden, en dat Kapper op de dag van afgifte van het Nederlandse rijbewijs in beginsel had kunnen vragen dat hem een nieuw rijbewijs werd afgegeven in zijn land van oorsprong. Tegen de achtergrond van deze gegevens betoogt de Commissie dat artikel 8, lid 4, van de richtlijn niet aldus moet worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te blijven weigeren tijdens een onbepaalde periode na het ogenblik waarop de betrokkene in de eerste lidstaat een nieuw rijbewijs had kunnen verkrijgen.

69 De Commissie heeft ter terechtzitting ook haar schriftelijk antwoord op een vraag van het Hof over het verkrijgen van de in artikel 10, tweede alinea, van richtlijn 91/439 bedoelde instemming door de Bondsrepubliek Duitsland aangevuld. De Commissie heeft haar impliciete instemming gegeven voor de bepalingen van § 28 van de FeV 1999, voorzover deze bepalingen haar zijn meegedeeld en haar geen aanleiding hadden gegeven tot het maken van bezwaar, anders dan andere bepalingen van de FeV 1999, die het voorwerp vormen van een niet-nakomingsprocedure. Artikel 10, tweede alinea, van de richtlijn verplicht de

Commissie niet om formele beschikkingen te geven waarbij zij expliciet haar instemming verleent met de haar door de lidstaten meegedeelde nationale bepalingen.

Antwoord van het Hof

70 Artikel 8, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 91/439 vormt een afwijking van het in artikel 1, lid 2, van deze richtlijn vermelde algemene beginsel van onderlinge erkenning van de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen, voorzover het een lidstaat toestaat de erkenning van de geldigheid van een door een andere lidstaat verstrekt rijbewijs te weigeren wanneer op het grondgebied van de eerste lidstaat tegen de houder een maatregel van beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid is getroffen.

71 Zoals uit de eerste overweging van de considerans van deze richtlijn blijkt, is dit beginsel vastgesteld om het verkeer te vergemakkelijken van personen die zich vestigen in een andere lidstaat dan die waar zij rijexamen hebben afgelegd. Dienaangaande heeft het Hof vastgesteld dat de regelingen inzake de afgifte en onderlinge erkenning van rijbewijzen door de lidstaten zowel rechtstreeks als indirect van invloed zijn op de uitoefening van de rechten welke in de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging en van dienstverrichtingen worden gewaarborgd. Gelet op het belang van de individuele vervoermiddelen kan het bezit van een door het gastland naar behoren erkend rijbewijs immers van invloed zijn op de daadwerkelijke uitoefening van een groot aantal in loondienst verrichte of zelfstandige beroepsbezigheden en, meer in het algemeen, van het vrije verkeer door onder het gemeenschapsrecht vallende personen (arrest van 28 november 1978, Choquet, 16/78, Jurispr. blz. 2293, punt 4, en arrest Skanavi en Chryssanthakopoulos, reeds aangehaald, punt 23).

72 Volgens vaste rechtspraak moeten bepalingen van een richtlijn die afwijken van een bij dezelfde richtlijn vastgesteld algemeen beginsel strikt worden uitgelegd (zie met betrekking tot de afwijkingen van het algemene beginsel, dat belasting over de toegevoegde waarde wordt geheven over elke dienst die door een belastingplichtige onder bezwarende titel wordt verricht, arrest van 10 september 2002, Kügler, C-141/00, Jurispr. blz. I-6833, punt 28, en, met betrekking tot de afwijkingen van het algemene beginsel van de erkenning van beroepsopleidingen die toegang geven tot de uitoefening van een gereglementeerd beroep, arrest van 29 april 2004, Beuttenmüller, C-102/02, Jurispr. blz. I-5405, punt 64). A fortiori moet dit het geval zijn wanneer dit algemene beginsel de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, zoals die vermeld in punt 71 van het onderhavige arrest, beoogt te vergemakkelijken.

73 Er moet echter worden gepreciseerd dat, anders dan de verwijzende rechter meent, de toepassing van artikel 8, lid 4, van de richtlijn niet beperkt is tot de gevallen waarin de autoriteiten van een lidstaat door de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs worden verzocht om dat rijbewijs in te wisselen. Hoewel artikel 8 van de richtlijn verschillende bepalingen bevat die specifiek de toepasselijke inhoudelijke en formele voorwaarden voor de inwisseling of de vervanging van een rijbewijs regelen, wanneer de houder een dergelijk verzoek tot de bevoegde autoriteiten richt, hebben de leden 2 et 4 van dat artikel immers een ander doel, te weten de lidstaten toe te staan op hun grondgebied hun nationale bepalingen inzake intrekking, schorsing en nietigverklaring van het rijbewijs toe te passen. Het gebruik van de mogelijkheid die de lidstaten bij artikel 8, leden 2 en 4, van de richtlijn is verleend, kan derhalve niet afhankelijk zijn van een vrijwillige handeling van de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, zoals het indienen van een verzoek tot inwisseling van dat rijbewijs. Er zij aan herinnerd dat volgens de rechtspraak richtlijn 91/439 de stelsels van inwisseling van rijbewijzen uitdrukkelijk beoogt af te schaffen en de lidstaten verbiedt de inschrijving of de inwisseling van niet door de eigen autoriteiten afgegeven rijbewijzen te eisen wanneer de houders van die rijbewijzen zich op hun grondgebied vestigen (zie arrest Commissie/Nederland, reeds aangehaald, punt 72, en beschikking van 29 januari 2004, Krüger, C-253/01, Jurispr. blz. I-1191, punten 30 tot en met 32).

74 In casu blijkt uit de stukken en uit de bij het Hof ingediende opmerkingen dat de nationale rechter in het kader van het hoofdgeding onder meer rekening moet houden met de bepalingen van § 28, lid 4, punten 3 en 4, van de FeV 1999. Deze bepalingen, die van toepassing zijn wanneer de houder van een rijbewijs zijn gewone verblijfplaats in de Bondsrepubliek Duitsland heeft, zouden de Duitse autoriteiten beletten de geldigheid van het door een andere lidstaat opgestelde rijbewijs te erkennen, met name wanneer in Duitsland door een rechterlijke instantie tegen de houder een maatregel van intrekking van zijn rijbewijs is getroffen. Volgens de toepasselijke regeling blijkt de betrokkene die zich in een dergelijke situatie bevindt, in Duitsland slechts een geldig rijbewijs te kunnen verkrijgen wanneer hij bij de bevoegde autoriteiten een nieuwe aanvraag voor een rijbewijs indient en voldoet aan de desbetreffende voorwaarden en keuringen. Sinds 1 september 2002, voorziet § 28, lid 5, van de FeV 2002 expliciet in de mogelijkheid voor de Duitse autoriteiten om de betrokkene toe te staan gebruik te maken van zijn door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, wanneer de rechtvaardigingsgronden voor de intrekking van het rijbewijs of voor het tijdelijke verbod om een nieuw rijbewijs te verkrijgen, niet meer bestaan.

75 Uit de stukken blijkt eveneens dat de bij de beschikking in strafzaken van 26 februari 1998 jegens Kapper getroffen maatregel van intrekking of nietigverklaring van het rijbewijs gepaard ging met een tijdelijk verbod om een nieuw rijbewijs te verwerven, dat afliep op 25 november 1998. Na deze datum had Kapper volgens de verwijzende rechter bij de Duitse autoriteiten een verzoek om een nieuw rijbewijs kunnen indienen. In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat, op het tijdstip waarop de Nederlandse autoriteiten Kapper op 11 augustus een rijbewijs afgaven, het deze in Duitsland niet verboden zich tot de bevoegde autoriteiten van de Bondsrepubliek Duitsland te wenden om een nieuw rijbewijs te verkrijgen.

76 Volgens artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 kan een lidstaat, wanneer op zijn grondgebied tegen een persoon een van de in lid 2 van dit artikel bedoelde maatregelen is getroffen, weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat aan deze persoon afgegeven rijbewijs te erkennen. Aangezien deze bepaling strikt moet worden uitgelegd, kan zij door een lidstaat niet worden ingeroepen om aan een persoon tegen wie op zijn grondgebied een maatregel van intrekking of

nietigverklaring van een eerder door die staat afgegeven rijbewijs is getroffen, eindeloos de erkenning te weigeren van een rijbewijs dat hem later zou zijn afgegeven door een andere lidstaat. Wanneer de periode van het tijdelijk verbod om een nieuw rijbewijs te verkrijgen, waarmee de betrokken maatregel gepaard ging, is afgelopen in een lidstaat, verzetten de bepalingen van artikel 1, lid 2, juncto artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 zich immers ertegen dat deze lidstaat de erkenning van de geldigheid van een later door een andere lidstaat aan de betrokkene afgegeven rijbewijs blijft weigeren.

77 Tegen deze conclusie kan niet worden ingebracht dat de toepasselijke nationale bepalingen, met name § 28 van de FeV 1999, precies beogen de gevolgen in de tijd van een maatregel van intrekking of nietigverklaring van een vorig rijbewijs voor onbepaalde tijd te verlengen en de bevoegdheid om een nieuw rijbewijs af te geven, aan de Duitse autoriteiten voor te behouden. Zoals de advocaat-generaal in punt 75 van zijn conclusie heeft beklemtoond, zou aanvaarden dat een lidstaat zich op zijn nationale bepalingen kan beroepen om zich eindeloos te verzetten tegen de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, de ontkenning zelf zijn van het beginsel van onderlinge erkenning van de rijbewijzen, dat de hoeksteen van het bij richtlijn 91/439 vastgestelde stelsel vormt.

78 Gelet op een en ander, moet op het tweede deel van de prejudiciële vraag worden geantwoord dat de bepalingen van artikel 1, lid 2, juncto artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs weigert te erkennen op grond dat jegens de houder ervan op het grondgebied van de eerste lidstaat een maatregel van intrekking of nietigverklaring van een door deze lidstaat afgegeven rijbewijs is getroffen, wanneer de periode van het tijdelijke verbod om daar een nieuw rijbewijs te verkrijgen, waarmee deze maatregel gepaard gaat, is verstreken vóór de dag van afgifte van het door de andere lidstaat opgestelde rijbewijs.

Kosten

79 De kosten door de Duitse, Italiaanse en Nederlandse regering alsmede door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Amtsgericht Frankenthal bij beschikking van 11 oktober 2001, gecorrigeerd bij brief van 19 december daaraanvolgend, gestelde vraag, verklaart voor recht:

1) **De bepalingen van artikel 1, lid 2, artikel 7, lid 1, sub b, en artikel 9 van richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/26/EG van de Raad van 2 juni 1997, in hun onderlinge samenhang gelezen, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat de erkenning weigert van een door een**

andere lidstaat afgegeven rijbewijs, op grond dat volgens de informatie waarover de eerste lidstaat beschikt, de houder van het rijbewijs op de dag van de afgifte ervan, zijn gewone verblijfplaats in deze lidstaat had en niet in de lidstaat van afgifte.

2) De bepalingen van artikel 1, lid 2, juncto artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs weigert te erkennen op grond dat jegens de houder ervan op het grondgebied van de eerste lidstaat een maatregel van intrekking of nietigverklaring van een door deze lidstaat afgegeven rijbewijs is getroffen, wanneer de periode van het tijdelijke verbod om daar een nieuw rijbewijs te verkrijgen, waarmee deze maatregel gepaard gaat, is verstreken vóór de dag van afgifte van het door de andere lidstaat opgestelde rijbewijs.

Timmermans Rosas von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris