YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
29 päivänä huhtikuuta 2004 *

Asiassa C-476/01,

jonka Amtsgericht Frankenthal (Saksa) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosoikeudenkäynnissä, jossa vastaajana on

Felix Kapper,

ennakkoratkaisun 2.6.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/26/EY (EYVL L 150, s. 41) muutetun, yhteisön ajokortista 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY (EYVL L 237, s. 1) 1 artiklan 2 kohdan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: C. W. A. Timmermans, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari) ja S. von Bahr,

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

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Kapper, edustajanaan Rechtsanwalt W. Säftel,

— Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing ja M. Lumma,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään H. G. Sevenster, ja

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Wolfcarius, G. Braun ja H. M. H. Speyart,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Kapperin, edustajanaan W. Säftel, Italian tasavallan, asiamiehenään avvocato dello Stato A. Cingolo, ja komission, asiamiehenään G. Braun, 8.5.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.10.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Amtsgericht Frankenthal on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 11.10.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 7.12.2001 ja jota on oikaistu yhteisöjen tuomioistuimeen 24.12.2001 saapuneella 19.12.2001 päivätyllä kirjeellä, EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen 2.6.1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/26/EY (EYVL L 150, s. 41) muutetun, yhteisön ajokortista 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY (EYVL L 237, s. 1; jäljempänä direktiivi 91/439 tai direktiivi) 1 artiklan 2 kohdan tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty rikosasiassa, jossa vastaajana on Kapper, joka on tuomittu sakkoon sen vuoksi, että hän ajoi 20.11. ja 11.12.1999 autoa ilman voimassa olevaa ajokorttia, joskin hänellä oli Alankomaiden viranomaisten 11.8.1999 myöntämä ajokortti.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivin 91/439 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."

4 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ajokortin saa antaa ainoastaan hakijoille, "joiden vakituinen asuinpaikka on ajokortin antavan jäsenvaltion alueella tai jotka voivat näyttää toteen, että he ovat opiskelleet siellä vähintään 6 kuukautta".

5 Direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan "henkilöllä voi olla vain yhden jäsenvaltion antama ajokortti".

6 Direktiivin 8 artiklan 1–4 kohdassa 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 ajokorttia hakijalle, johon on kohdistettu tällainen toimenpide toisessa jäsenvaltiossa."

7 Direktiivin 91/439 9 artikla on sanamuodoltaan seuraava:

"Tässä direktiivissä '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.

Jos henkilön ammatilliset siteet ja henkilökohtaiset siteet ovat eri paikoissa ja henkilö tästä syystä asuu vuorotellen kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa olevissa eri paikoissa, hänen vakituisena asuinpaikkanaan pidetään sitä paikkaa, jossa hänen henkilökohtaiset siteensä ovat, jos hän palaa sinne säännöllisesti. Viimeksi mainitun edellytyksen ei tarvitse täyttyä, jos henkilö asuu jäsenvaltiossa suorittaakseen siellä tietyn ajan kestävän tehtävän. Opiskelu yliopistossa tai muussa koulussa ei merkitse vakinaisen asuinpaikan muutosta."

8 Direktiivin 10 artiklan toinen kohta on muotoiltu seuraavasti:

"Jäsenvaltiot voivat komission suostumuksella tehdä kansalliseen lainsäädäntöönsä 8 artiklan 4, 5 ja 6 kohdan säännösten täytäntöönpanon edellyttämät muutokset."

9 Direktiivin 91/439 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli komissiota kuultuaan annettava 1.7.1994 mennessä lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, jotka olivat tarpeen tämän direktiivin noudattamiseksi 1.7.1996 alkaen.

10 Direktiivin 91/439 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on avustettava toisiaan tämän direktiivin täytäntöönpanossa ja niiden on tarvittaessa vaihdettava rekisteröimiään ajokortteja koskevat tiedot.

Kansallinen lainsäädäntö

11 Saksan liittotasavallassa direktiivissä 91/439 tarkoitettua ajokorttien vastavuoroista tunnustamista säänneltiin 1.7.1996–31.12.1998 19.6.1996 annetulla Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein und zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften -nimisellä säädöksellä (direktiivin 91/439 täytäntöönpanoasetus; BGBl. I, s. 877; jäljempänä vuoden 1996 EU-Führerschein-VO).

12 Vuoden 1996 EU-Führerschein-VO:n 1 §:n 4 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ajaa autoa Saksassa ei ole

" — — ulkomaisen ajokortin haltijalla,

jos hänen vakinainen asuinpaikkansa on ajokortin myöntämishetkellä tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella, ellei hän ole oleskellut ulkomailla vähintään kuusi kuukautta yksinomaan käydäkseen yliopistoa tai muuta koulua,

niin kauan kuin hänen ajokorttinsa on väliaikaisesti otettu pois tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla alueella tai hän ei voi saada ajokorttia tuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen johdosta, tai

jos hallintoviranomainen Saksassa tekee välittömästi täytäntöönpantavissa olevan tai lopullisen päätöksen ajokortin pois ottamisesta taikka jos kortin saaminen on häneltä lopullisesti evätty; asia on näin myös silloin, kun poisotto on jätetty määräämättä pelkästään siksi, että hän on tällä välin luopunut ajokortista — — ".

13 1.1.1999 alkaen on sovellettu 18.8.1998 annettua Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr -nimistä säädöstä (asetus ajo-oikeudesta tieliikenteessä) eli niin kutsuttua Fahrerlaubnisverordnungia (ajolupa-asetus; BGBl. I, s. 2214; jäljempänä vuoden 1999 FeV).

14 Vuoden 1999 FeV:n 7 §, joka koskee ajokortin myöntämisen edellyttämää vakinaista asumista, sisältää kansallisia säännöksiä, joilla on saatettu Saksan oikeuden osaksi direktiivin 91/439 7 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 9 artikla.

15 Vuoden 1999 FeV:n 28 §:n 1 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

"(1) EU:ssa tai ETA:lla voimassa olevan ajokortin haltijalla, joka asuu 7 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla tavalla vakinaisesti Saksan liittotasavallassa, on oikeus — — ellei muuta johdu 2–4 momentissa säädetyistä rajoituksista — — ajaa ajoneuvoja tässä maassa oikeuksiensa rajoissa. Ulkomaisiin ajokortteihin liittyviä ehtoja on noudatettava myös Saksassa. Tämän asetuksen säännöksiä sovelletaan näihin ajokortteihin, ellei toisin ole säädetty.

— —

(4) Edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta ei sovelleta sellaiseen EU:n tai ETA:n ajokortin haltijaan,

1. jonka kortti on annettu väliaikaisena koeajan tai muun syyn takia,

2. jolla kortin myöntämishetkellä oli vakinainen asuinpaikka Saksassa, ellei hän ole saanut korttia opiskelijana tai oppilaana 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla vähintään kuuden kuukauden oleskelun aikana,

3. jonka ajokortti on Saksassa oikeuden päätöksellä otettu väliaikaisesti tai lopullisesti pois taikka jonka ajokortti on otettu pois hallintoviranomaisen välittömästi täytäntöönpantavissa olevan tai lopullisen päätöksen nojalla taikka jolta kortin saaminen on täytäntöönpantavissa olevalla päätöksellä evätty tai jolta ajokorttia ei ole otettu pois pelkästään siksi, että hän on tällä välin luopunut siitä, tai

4. jolle on Saksassa, ajokortin myöntäneessä valtiossa tai valtiossa, jossa hän asuu vakinaisesti, määrätty ajokielto tai jonka ajokortti on takavarikoitu tai otettu pois tai muuten haltuun otettu rikosprosessilain 94 §:n mukaisesti."

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys

16 Kapper haki muutosta Amtsgerichtin 17.3.2000 antamaan rikostuomioon. Hänet oli kyseisessä tuomioistuimessa tuomittu sakkoon autolla ajosta ilman voimassa

olevaa ajokorttia Saksassa 20.11. ja 11.12.1999. Rikosten tekohetkellä Kapperilla oli ajokortti, jonka hän oli saanut Alankomaiden viranomaisilta 11.8.1999.

17 Sama tuomioistuin oli 26.2.1998 määrännyt Kapperin saksalaisen ajokortin otettavaksi pois ja ilmoittanut hallintoviranomaisille, ettei tälle saanut antaa uutta korttia ennen kuin yhdeksän kuukautta oli kulunut eli ennen 25.11.1998.

18 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Kapper ei ole saanut Saksassa uutta ajokorttia 25.11.1998 jälkeen. Asiakirjoista ei ilmene, onko hän kyseisen päivän jälkeen jättänyt uutta ajokorttia koskevaa hakemusta Saksan viranomaisille.

19 Kapperin vireille panemassa muutoksenhakumenettelyssä Amtsgericht asettaa kyseenalaiseksi, onko Saksan lainsäädäntö sopusoinnussa direktiivin 91/439 kanssa, ja tarkentaa, että ellei yhteisöjen tuomioistuin ole toimivaltainen ratkaisemaan tuota kysymystä, se on toimivaltainen määrittämään, estääkö yhteisön oikeus sellaisten rikossäännösten soveltamisen, joilla saatetaan rangaistavaksi kyseisen lainsäädännön rikkominen. Alankomaiden myöntämää ajokorttia on kyseisen kansallisen tuomioistuimen mukaan pidettävä Saksassa pätemättömänä kansallisten säännösten perusteella. Tuomioistuin viittaa tältä osin vuoden 1996 EU-Führerschein-VO:n 1 §:n 4 momentin 1 kohtaan, joka vastaa sisällöltään vuoden 1999 FeV:n 28 §:n 4 momenttia, jota sovelletaan 1.1.1999 alkaen.

20 Kansallisen tuomioistuimen mukaan kansallisen lainsäädännön soveltaminen edellyttää, että implisiittisesti tutkitaan ajokortin haltijan asuinpaikka sillä hetkellä, kun ajokortti on määrätty toisessa jäsenvaltiossa. Tämän seurauksena

tämän valtion suvereeni toimi alistetaan Saksassa tehtävälle tarkastukselle, mikä merkitsee direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdassa ilmaistun jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen rajoittamista.

21 Amtsgericht katsoo, että direktiivin 8 artiklan 1–4 kohdan nojalla ei ole mahdollista ratkaista pääasian oikeudenkäynnissä esiin noussutta kysymystä. Tämä säännös, jossa oikeutetaan nimenomaisesti jäsenvaltio tarkastamaan toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin pätevyys, soveltuu sen mielestä ainoastaan voimassa olevan ajokortin vaihtoon, mutta säännös ei oikeuta jäsenvaltiota pitämään toisen valtion suvereenia toimea mitättömänä.

22 Tässä tilanteessa Amtsgericht Frankenthal lykkäsi asian ratkaisemista ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko jäsenvaltion direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdan nojalla tunnustettava ajokortti myös silloin, kun tutkimusten perusteella toinen jäsenvaltio on myöntänyt kyseisen ajokortin siitä huolimatta, ettei ajokortin haltijalla ollut siellä vakituista asuinpaikkaa, ja onko mainitulla säännöksellä tältä osin mahdollisesti tosiasiallista vaikutusta?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset

23 Alankomaiden hallitus kyseenalaistaa ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen. Sen mielestä ennakkoratkaisupyynnöstä ei saada riittävästi tietoa tosiasioista eikä kansallisen oikeuden asiaa koskevista säännöksistä eikä myöskään siitä, minkä vuoksi vastaus kysymykseen edistää pääasian ratkaisua. Kyseisen hallituksen mukaan on luultavaa, että rikoksentekohetkellä Kapper oli

edelleen ajokiellossa. Tällöin ei ole merkityksellistä tietää, oliko hänellä ajokortti. Tämän johdosta ei myöskään ole tarpeen tietää, oliko Saksan viranomaisilla oikeus jättää tunnustamatta Kapperin alankomaalainen ajokortti ja oliko tämä kortti annettu Kapperille lainvastaisesti, koska hän ei tuolloin asunut vakinaisesti Alankomaissa.

24 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Koska siis esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (ks. mm. asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok. 2001, s. I-2099, 38 kohta; asia C-390/99, Canal Satélite Digital, tuomio 22.1.2002, Kok. 2002, s. I-607, 18 kohta; asia C-373/00, Adolf Truley, tuomio 27.2.2003, Kok. 2003, s. I-1931, 21 kohta ja asia C-18/01, Korhonen ym., tuomio 22.5.2003, Kok. 2003, s. I-5321, 19 kohta).

25 Samasta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että yhteisöjen tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. em. asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta; em. asia Canal Satélite Digital, tuomion 19 kohta; em. asia Adolf Truley, tuomion 22 kohta ja em. asia Korhonen ym., tuomion 20 kohta).

26 Näin ei ole asian laita tässä tapauksessa. Ennakkoratkaisupyyntö on tosin sanamuodoltaan erittäin niukka, minkä vuoksi ei ole mahdollista määrittää, oliko Kapperin ajo-oikeus Saksassa poistettu tai oliko sitä rajoitettu poliisin pysäyttäessä hänet 20.11. ja 11.12.1999. Vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 104 artiklan 5 kohdan mukaisesti esittämään selvityspyyntöön kansallinen tuomioistuin kuitenkin täsmensi, että ajanjakso, jonka kuluessa ei voinut saada uutta ajokorttia ja joka liittyi Kapperin kortin poisottamiseen 26.2.1998 annetulla päätöksellä, päättyi 25.11.1998. Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että tuon päivän jälkeen Kapper olisi voinut jättää Saksan viranomaisille uuden hakemuksen ajokortin myöntämiseksi.

27 Tämän ohella Saksan hallituksen kirjallisesta vastauksesta yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ilmenee, että kun ajokortin poisottaminen (Entziehung) koskee yhteisön kansalaista, joka asuu vakinaisesti Saksassa, kansallisia säännöksiä, jotka koskevat tällaisen poisottamisen seurauksia, sovelletaan yhtä lailla, jos kyseisellä henkilöllä on tai jos hän myöhemmin saa toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin. Tästä johtuen Saksan viranomaiset eivät tunnusta tällaista ulkomaista korttia.

28 Edellä mainitut täydentävät tiedot huomioon ottaen yhteisöjen tuomioistuimella on käytettävissään tarvittavat tosiseikat ja oikeudelliset seikat sille esitettyyn kysymykseen vastaamiseksi hyödyllisellä tavalla.

29 Lisäksi on todettava, että ennakkoratkaisupyynnön niukkasanaisuus ei ole estänyt yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneiden jäsenvaltioiden hallituksia eikä komissiota ottamasta kantaa ennakkoratkaisukysymykseen.

30 Tämän vuoksi Amtsgerichtin esittämä ennakkoratkaisukysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymys

31 Kun otetaan huomioon pääasian taustalla olevat seikat sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten sisältö, esitetyn kysymyksen tutkiminen ei voi rajoittua pelkästään ennakkoratkaisupyynnössä nimenomaisesti mainittuihin näkökohtiin, vaan lukuun on otettava myös monet muut direktiivin 91/439 säännökset, joilla voi olla vaikutusta kysymykseen annettavaan vastaukseen, ja erityisesti direktiivin 8 artiklan 4 kohta. Jotta ennakkoratkaisukysymykseen voitaisiin antaa hyödyllinen ja mahdollisimman kattava vastaus, sen alaa on näin ollen laajennettava.

32 Tämän vuoksi on syytä muotoilla kysymys uudelleen ja jakaa se kahteen osaan, jotka tutkitaan erikseen. Kansallinen tuomioistuin kysyy asiallisesti ottaen ensinnäkin, onko direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan sekä 9 artiklan säännöksiä, kun niitä luetaan yhdessä, tulkittava niin, että ne estävät jäsenvaltiota olemasta tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia sillä perusteella, että ensin mainitun jäsenvaltion tietojen mukaan kortinhaltija on kortin myöntämisajankohtana asunut vakituisesti tässä jäsenvaltiossa eikä kortin myöntäneessä jäsenvaltiossa. Toiseksi kansallinen tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdan ja 8 artiklan 4 kohdan säännöksiä tulkittava niin, että ne estävät jäsenvaltiota olemasta tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin pätevyyttä sillä perusteella, että ensin mainittu jäsenvaltio on ottanut pois tai peruuttanut kortinhaltijalle myöntämänsä kortin, kun tähän toimenpiteeseen liittyvä ajanjakso, jonka

aikana tuossa jäsenvaltiossa ei voi saada uutta korttia, on päättynyt ennen toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin myöntämistä.

Ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

33 Saksan hallituksen mukaan direktiiviä 91/439 on erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan b alakohta huomioon ottaen tulkittava niin, että asuinjäsenvaltio voi kieltäytyä tunnustamasta toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos kortinhaltija ei asunut vakinaisesti kortin myöntäneessä jäsenvaltiossa. Saksan hallitus toteaa, ettei ennakkoratkaisupyynnössä ole riittävästi tietoa sen arvioimiseksi, asuiko Kapper vakituisesti Alankomaissa direktiivin 9 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Joka tapauksessa se katsoo, että mikäli tämä edellytys ei täyttynyt, riidanalainen alankomaalainen ajokortti oli jo alun perin mitätön tai ainakin lainvastainen. Näin ollen Alankomaiden viranomaisten ei olisi pitänyt myöntää ajokorttia, jota ei enää tämän virheen vuoksi voitu tunnustaa. Saksan hallitus muistuttaa, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa nimenomaisesti asetetaan kortin myöntämisen edellytykseksi kortinhaltijan vähintään kuusi kuukautta kestänyt vakinainen asuminen kortin myöntävässä jäsenvaltiossa.

34 Alankomaiden hallitus sitä vastoin väittää, että direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdassa ilmaistusta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta seuraa, että

jäsenvaltion on tunnustettava voimassa oleva toisen jäsenvaltion myöntämä ajokortti ja että sillä ei ole oikeutta tutkia myöntämisedellytyksiä. Se korostaa, että pääasiassa Alankomaiden viranomaiset katsoivat Kapperin asuvan vakituisesti Alankomaissa ja myönsivät tälle ajokortin. Saksan viranomaisilla ei ollut oikeutta tutkia uudestaan päätöksen laillisuutta, minkä vuoksi niiden vain yksinkertaisesti oli tunnustettava myönnetty kortti.

35 Siltä osin kuin Saksan lainsäädännössä asetetaan edellytyksiä toisen jäsenvaltion myöntämän voimassa olevan ajokortin tunnustamiselle, on tutkittava, onko direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdalla välitön oikeusvaikutus. Tältä osin Alankomaiden hallitus huomauttaa, että kaikissa tapauksissa, joissa jonkin direktiivin säännökset ilmeisesti ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat vedota niihin valtiota vastaan, kun valtio ei ole asetetussa määräajassa saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai kun se ei ole tehnyt sitä asianmukaisesti (asia 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987, Kok. 1987, s. 3969, Kok. Ep. IX, s. 215, 7 kohta).

36 Sen mielestä direktiivin 1 artiklan 2 kohta sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen jäsenvaltioille, joiden on tunnustettava vastavuoroisesti eurooppalaisen mallin mukaiset ajokortit ja oltava velvoittamatta toisen jäsenvaltion myöntämän kortin haltijaa vaihtamaan sitä, oli tämän kansalaisuus mikä tahansa. Säännöksessä säädetään jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroisesta tunnustamisesta ilman muodollisuuksia (asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-929, 26 kohta). Direktiivi ei anna jäsenvaltioille, joille se on osoitettu, harkintavaltaa näiden velvoitteiden noudattamiseksi tehtävien toimenpiteiden suhteen. Tämän johdosta direktiivin 1 artiklan 2 kohdalla on Alankomaiden hallituksen mukaan välitön oikeusvaikutus (asia C-230/97, Awoyemi, tuomio 29.10.1998, Kok. 1998, s. I-6781, 43 kohta).

37 Alankomaiden hallituksesta poiketen komissio painottaa, että direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroiseen tunnustamiseen ei lähtökohtaisesti liity muita ehtoja, ja tunnustaminen tapahtuu "ilman muodollisuuksia" (em. asia Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomion 26 kohta). Se perustuu vastavuoroiseen luottamukseen jo pitkälle yhdenmukaistettujen säännösten noudattamisessa, koska direktiivi velvoittaa paitsi ajokorttien vastavuoroiseen tunnustamiseen, myös erilaisten ehtojen ja vähimmäisnormien noudattamiseen ajokortteja myönnettäessä.

38 Vaikka direktiivissä 91/439 annetaankin poikkeuksellisesti säännöksiä, joiden nojalla on mahdollista jättää tunnustamatta ajokortin pätevyys, vastaanottava jäsenvaltio ei voi ilman muuta johtaa oikeutta jättää ajokortti tunnustamatta siitä, että se katsoo, että kortti on ehkä myönnetty toisessa jäsenvaltiossa joidenkin direktiivissä asetettujen ehtojen vastaisesti. Näin asia on erityisesti silloin, kun jäsenvaltion viranomaiset ovat todenneet, että kortti on myönnetty direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan vastaisesti henkilölle, joka ei myöntämishetkellä täyttänyt edellytystä, joka koskee vähintään kuuden kuukauden asumista kortin myöntävässä jäsenvaltiossa.

39 Komission käsityksen mukaan ilmeisten sääntöjenvastaisuuksien tapauksissa vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset voivat direktiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti vaatia selitystä kortin myöntäneeltä jäsenvaltiolta. Jos jäsenvaltio toteaa ilmeistä ja järjestelmällistä väärinkäyttöä toisen jäsenvaltion viranomaisten suorittamassa ajokorttien myöntämisessä, se voi panna tätä valtiota vastaan vireille EY 227 artiklan mukaisen menettelyn.

40 Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen osalta komissio huomauttaa aluksi yhteisöjen tuomioistuimen jo vahvistaneen edellä mainitussa asiassa Awoyemi antamansa tuomion 43 kohdassa, että säännös on ehdoton ja riittävän täsmällinen.

41 Komissio huomauttaa, että siltä osin kuin vuoden 1999 FeV:n 28 §:ssä tarkoitetaan niitä, jotka ovat saaneet ajokortin jossakin muussa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa kuin Saksassa vaikka asuvat tässä maassa, kyseinen säännös on ristiriidassa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kanssa. Säännöksestä ei silti seuraa, että Saksan viranomaiset valvoisivat järjestelmällisesti sitä, jättävätkö muiden jäsenvaltioiden viranomaiset noudattamatta ajokorttien myöntämisedellytyksiä. Komission mielestä vain siinä tapauksessa, että Saksan viranomaiset toteavat omien tietojensa perusteella, ettei ulkomaisen ajokortin haltija täyttänyt direktiivissä säädettyä asumisedellytystä sen vuoksi, että hän asui Saksassa, viranomaiset eivät tunnusta asianomaista ajokorttia.

42 Asumisedellytys toimii esteenä "ajokorttiturismille". Sillä on tärkeä merkitys voimassa olevassa järjestelmässä, koska huolimatta ajokorttia koskevien kansallisten säännösten yhdenmukaistamisessa tapahtuneesta edistyksestä on paljon alueita (voimassaoloaika, säännölliset lääkärintarkastukset jne.), joilla säännöt eroavat toisistaan eri jäsenvaltioissa. Asumisedellytys johtuu epätäydellisestä yhdenmukaistamisesta ja menettää merkitystään sitä mukaa kuin yhdenmukaistaminen etenee ja mahdollistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täydellisen täytäntöönpanon.

43 Komission mukaan asumisedellytyksen ollessa voimassa kaikki jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan sitä. Ajokortin myöntävän tai uusivan jäsenvaltion asiana on kuitenkin valvoa, noudatetaanko edellytystä, ja muiden jäsenvaltioiden on noudatettava vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.

44 Komissio katsoo Saksan lainsäädännön sijoittuvan näiden kahden vaatimuksen raja-alueelle. Lainsäädännön sisältämä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen

rajoittaminen vaikuttaa oikeutetulta. Vastaanottava jäsenvaltio ei myöskään voi olla velvollinen olemaan ottamatta huomioon sen omalla alueella tapahtuneita seikkoja, jotka koskevat suoraan sitä, missä asianomainen asui sillä hetkellä, kun hän sai ajokorttinsa. Komissio vetoaa tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 130/88, van de Bijl, 27.9.1989 antamaan tuomioon (Kok. 1989, s. 3039, 24–26 kohta).

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

45 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroisesta tunnustamisesta ilman muodollisuuksia (em. asia Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomion 26 kohta sekä em. asia Awoyemi, tuomion 41 kohta). Säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille selvä ja täsmällinen velvoite, joka ei jätä harkintavaltaa velvoitteiden noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden suhteen (em. asia Awoyemi, tuomion 43 kohta ja asia C-246/00, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.7.2003, Kok. 2003, s. I-7485, 61 kohta).

46 Yhteisöjen tuomioistuin on näin jo nimenomaisesti edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat antamassaan tuomiossa torjunut sen mahdollisuuden, että vastaanottava jäsenvaltio voisi ottaa käyttöön järjestelmällisen valvontamenettelyn, jolla pyritään turvaamaan, että muiden jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien haltijat todella täyttävät asumista kortin myöntävässä jäsenvaltiossa koskevan edellytyksen, josta on säädetty direktiivin 91/439 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 9 artiklassa. Asiassa antamansa tuomion 75 kohdassa se nimittäin katsoi, että ensinnäkin on ajokortin myöntävien viranomaisten tehtävä tarkistaa, että hakijalla on vakinainen asuinpaikka ajokortin myöntävässä jäsenvaltiossa, ja että toiseksi jäsenvaltion myöntämän ajokortin hallussapitoa on pidettävä todisteena siitä, että kyseisen ajokortin haltija on täyttänyt direktiivin 91/439 mukaiset myöntämisedellytykset. Näin ollen vastaanottava jäsenvaltio ei voi ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta loukkaamatta vaatia kyseistä haltijaa esittämään uudelleen näyttöä siitä, että hän on tosiasiallisesti täyttänyt direktiivin 91/439 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 9 artiklassa säädetyt edellytykset.

47 Tästä seuraa, että ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaate estää senkin, että vastaanottava jäsenvaltio alueellaan tapahtuvan liikennevalvonnan yhteydessä ei tunnusta toisen jäsenvaltion ajoneuvon kuljettajalle myöntämää ajokorttia sillä perusteella, että ensin mainitun jäsenvaltion tietojen mukaan kyseinen kortinhaltija asui kortin myöntämisajankohtana vakituisesti tässä jäsenvaltiossa eikä kortin myöntäneessä jäsenvaltiossa (asia C-408/02, Silva Carvalho, määräys 11.12.2003, 22 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Kuten näet julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa katsoi, edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat annetun tuomion 75 kohdassa olevat toteamukset, jotka koskevat sitä, että ajokortin haltija järjestelmällisesti esittää näyttöä asumisedellytyksen täyttymisestä, kun korttia rekisteröidään muussa kuin sen myöntäneessä jäsenvaltiossa, koskevat yhtä lailla satunnaisia tarkistuksia ja tutkimuksia, joihin tämä jäsenvaltio ryhtyy voidakseen päättää kortin tunnustamisesta tai tunnustamisen epäämisestä.

48 Koska kerran direktiivissä 91/439 annetaan kortin myöntävälle jäsenvaltiolle yksinomainen toimivalta varmistaa, että ajokortit myönnetään direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 9 artiklassa tarkoitettua asumisedellytystä noudattaen, yksinomaan tämän jäsenvaltion asiana on ryhtyä asianmukaisiin toimiin sellaisten ajokorttien osalta, joiden suhteen myöhemmin ilmenee, etteivät niiden haltijat täytä kyseistä edellytystä. Kun vastaanottavalla jäsenvaltiolla on painavia syitä epäillä toisen jäsenvaltion myöntämän yhden tai useamman ajokortin sääntöjenmukaisuutta, sen tulee ilmoittaa tästä tälle jäsenvaltiolle direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetyn vastavuoroisen avunannon ja tietojenvaihdon puitteissa. Mikäli kortin myöntänyt jäsenvaltio ei ryhdy tarvittaviin toimiin, vastaanottava jäsenvaltio voi panna tätä valtiota vastaan vireille EY 227 artiklan mukaisen menettelyn, jotta yhteisöjen tuomioistuin toteaisi direktiivissä 91/439 asetettujen velvoitteiden noudattamatta jättämisen.

49 Edellä todetun valossa ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan sekä 9 artiklan säännöksiä on tulkittava niin, että ne estävät jäsenvaltiota olemasta tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia

sillä perusteella, että ensin mainitun jäsenvaltion tietojen mukaan kortinhaltija on kortin myöntämisajankohtana asunut vakituisesti tässä jäsenvaltiossa eikä kortin myöntäneessä jäsenvaltiossa.

Ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

50 Kapper väittää vuoden 1999 FeV:n 28 §:ssä olevia säännöksiä direktiivin 91/439 säännösten vastaisiksi. Saksan lainsäätäjä on hänen mukaansa näillä säännöksillä pyrkinyt siihen, että tiettyjen edellytysten täyttyessä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti saadut ajokortit katsotaan mitättömiksi ja niiltä evätään oikeusvaikutus Saksassa. Säännökset ovat vastoin perusajatusta eri jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten toimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta. Ne merkitsevät jopa taantumista direktiiviä 91/439 edeltäneeseen oikeuteen verrattuna, jonka mukaan muiden jäsenvaltioiden antamat ajokortit olivat voimassa vähintään kaksitoista kuukautta asuinpaikan vaihtuessa.

51 Kapper myöntää, että direktiivissä 91/439 säädetään eräistä poikkeuksista sen 1 artiklan 2 kohdassa säädetyn vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Hän viittaa tältä osin saman artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan asuinpaikan vaihtuessa vastaanottava jäsenvaltio voi antaa kansallisia säännöksiä lisätäkseen ajokortteihin tiettyjä välttämättömiksi katsottavia merkintöjä. Säännöksessä ei kuitenkaan sallita tämän jäsenvaltion vain yksinkertaisesti kieltäytyvän tunnustamasta toisen jäsenvaltion myöntämää korttia. Poikkeuksia vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.

52 Direktiivin 8 artiklassa ei myöskään Kapperin mielestä anneta Saksan lainsäätäjälle oikeutta antaa kiisteltyjä säännöksiä.

53 Artikla koskee ainoastaan eräitä ajokortin mahdollisen vaihdon yhteydessä esiin nousevia kysymyksiä. Tämän tulkintansa tueksi Kapper huomauttaa, että direktiivin 91/439 8 artiklan 1, 2, 3 ja 6 kohdan sanamuodossa mainitaan nimenomaisesti eri menettelyt ajokorttia vaihdettaessa. Ei ole johdonmukaista, että artiklan kaksi muuta kohtaa eli 4 ja 5 kohta sisältäisivät täysin yleisiä sääntöjä, jotka eivät koske vaihtoon liittyviä ongelmia.

54 Kapper myöntää, että Saksan viranomaiset voivat olla tunnustamatta ulkomaista ajokorttia alueellaan niin kauan kuin ajo-oikeuden määräaikaisen tai lopullisen peruuttamisen kaltainen toimenpide tietyn ajan synnyttää siellä oikeusvaikutuksia. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan varmuudella ole niiden käytettävissä enää kyseisen ajan päätyttyä.

55 Kapper korostaa, että ajokortin poisottamisen tai peruuttamisen oikeusvaikutusten keston rajoittamatta jättäminen, olipa tuo poisottaminen tai peruuttaminen väliaikaista tai pysyvää, johtaa kestämättömiin tilanteisiin. Saksan kansalaisella, jonka kortti on otettu pois Saksassa ja joka on muuttanut toiseen jäsenvaltioon, ei olisi oikeutta käyttää tämän valtion myöntämää ajokorttia palatessaan lähtömaahansa, vaikka hän olisi saanut kyseisen uuden kortin useita vuosia saksalaisen ajokortin poisottamisen jälkeen. Saksalaisen ajokortin saanti olisi tämän valtion toimivallan puuttumisesta riippumatta hänen osaltaan yhtä lailla kiellettyä direktiivin 7 artiklan 5 kohdan nojalla.

56 Kapper pitää tämän ohella välttämättömänä tutkia, onko Saksan liittotasavalta saanut komission hyväksynnän kyseisiin säännöksiin, kuten direktiivin 10 artiklassa edellytetään.

57 Saksan hallitus painottaa, että direktiiviä 91/439 sekä erityisesti sen 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa on tulkittava niin, että asuinjäsenvaltiolla on oikeus olla tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, kun kotimainen ajokortti on otettu pois.

58 Direktiivin 91/439 lainsäädännöllisestä asiayhteydestä seuraa, että direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa oleva hyvin yleisluonteinen säännös ei yksinään riitä tekemään ulkomaisista ajokorteista ilman muuta ja ehdottomasti päteviä muissa jäsenvaltioissa kuin myöntämisjäsenvaltiossa. Tunnustaminen sitä vastoin edellyttää direktiivin yksityiskohtaisissa säännöksissä, erityisesti 2–12 artiklassa, esitettyjen eri ehtojen täyttymistä.

59 Saksan hallitus huomauttaa, että direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että vakituisen asuinpaikan jäsenvaltio voi soveltaa toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltijaan kansallisia säännöksiään, jotka koskevat ajo-oikeuden peruuttamista. Yhteisön kansalaisia, jotka asuvat vakituisesti Saksassa, koskevat siis aina Saksan säännökset ajo-oikeuden peruuttamisesta paitsi Saksan viranomaisten myöntämien ajokorttien, myös toisen jäsenvaltion viranomaisten myöntämien korttien osalta.

60 Direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään nimenomaisestikin, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus olla tunnustamatta sellaisen ajokortin pätevyyttä, jonka toinen jäsenvaltio on antanut henkilölle, jolta on ensin mainitussa jäsenvaltiossa otettu kortti pois.

61 Saksan hallitus on eri mieltä kansallisen tuomioistuimen rajoittavasta väitteestä, jonka mukaan direktiivin 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa sovelletaan ainoastaan voimassa olevaa ajokorttia vaihdettaessa. Sen mielestä 8 artiklan 2 kohdan sanamuodosta päinvastoin seuraa, että säännöstä sovelletaan yhtä lailla mutta ei yksinomaisesti korttia vaihdettaessa.

62 Direktiivin säännösten välitön oikeusvaikutus taas tulee kyseeseen vain silloin, kun asianomaiset säännökset ovat riittävän konkreettisia ja kun niitä ei ole asianmukaisesti saatettu Saksan oikeuden osaksi. On kuitenkin osoitettu, että vuoden 1999 FeV:n 28 §:n 4 momentin 3 kohdassa saatetaan kyseinen yhteisön oikeus kansallisen oikeuden osaksi täsmällisesti ja täydellisesti.

63 Kirjallisessa vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin Saksan hallitus toteaa lisäksi, että 7.8.2002 annetulla Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnisverordnug und Straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften -nimisellä säädöksellä (asetus ajokorttiasetuksen ja muiden ajo-oikeutta koskevien säännösten muuttamisesta; BGBl. I, s. 3267; jäljempänä vuoden 2002 FeV), joka tuli voimaan 1.9.2002, muutettiin muun muassa vuoden 1999 FeV:n 28 §:ää lisäämällä siihen uusi 5 momentti. Mainitussa momentissa nimenomaisesti säädetään toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuudesta myöntää pyynnöstä oikeus käyttää Saksassa toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, kun niitä perusteita, joiden vuoksi kortinhaltijaan on kohdistettu saman pykälän 4 momentin 3 ja 4 kohdassa mainittuja toimenpiteitä, ei enää ole.

64 Italian hallitus, joka osallistui asian käsittelyyn tämän oikeudenkäynnin suullisessa vaiheessa, katsoo, että direktiivin 91/439 8 artiklan 4 kohdassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan ajo-oikeutta rajoittavat kansalliset rikosoikeudelliset säännökset menevät toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin automaattisen tunnustamisen edelle. Säännöksellä pyritään Italian mukaan

estämään ajokortin poisottamista tarkoittavien rikosoikeudellisten seuraamusten kiertäminen siinä jäsenvaltiossa, jossa seuraamukset on määrätty, käyttämällä myöhemmin toisessa jäsenvaltiossa saatua ajokorttia riippumatta tämän kortin myöntämisen sääntöjenmukaisuudesta. Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan sanamuoto kuitenkin sisältää implisiittisen viittauksen seuraamuksen todelliseen luonteeseen. Kun otetaan huomioon, että direktiivin perustavanlaatuisena periaatteena on ajokorttien vastavuoroinen tunnustaminen puolin ja toisin sekä että 8 artiklan 4 kohta on poikkeus tästä periaatteesta, säännöstä on tulkittava suppeasti siten, että jäsenvaltio ei voi vedota siihen ollakseen tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia ajo-oikeuden rajoituksen ollessa jo päättynyt.

65 Komissio korostaa kirjallisissa huomautuksissaan, että Kapperilla olevan alankomaalaisen ajokortin jättäminen tunnustamatta voi laillisesti perustua ajokortin peruuttamistoimenpiteeseen, jonka kohteeksi kortinhaltija joutui Saksassa; toimenpide mainitaan direktiivin 91/439 8 artiklan 2 kohdassa. Tunnustamatta jättäminen on vuoden 1999 FeV:n 28 §:n 4 momentin 3 kohdalla Saksan oikeusjärjestyksen osaksi saatetun direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaista.

66 Komission mukaan säännöksen soveltaminen ei rajoitu voimassa olevan ajokortin vaihtamistapauksiin. Säännöstä tietenkin sovelletaan, jos kortinhaltija vaatii ulkomaisen ajokorttinsa vaihtoa. Sitä ei kuitenkaan sovelleta yksinomaan tässä tilanteessa. Tämä näkemys, toisin kuin kansallisen tuomioistuimen esittämä, saa vahvistuksensa direktiivin 8 artiklan 2 ja 4 kohdan sanamuodosta.

67 Lisäksi ulkomaisen kortin pätevyyden tunnustamatta jättäminen näin tiukasti rajatuissa tapauksissa ei komission mielestä ole ristiriidassa direktiivin 1 artiklan

2 kohdassa mainitun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kanssa, koska on kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaista, että direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kansallisia toimenpiteitä noudatetaan. Direktiivin johdanto-osan viimeistä perustelukappaletta on tulkittava nimenomaan näin. Komissio vetoaa niin ikään yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oikeus ryhtyä toimenpiteisiin estääkseen sen, että jotkut sen kansalaiset yrittävät käyttää väärin perustamissopimuksessa luotuja mahdollisuuksia ja näin välttyä kansallisen lainsäädännön soveltamiselta, ja sen, että yksityiset käyttävät väärin yhteisön oikeussääntöjä tai vetoavat niihin vilpillisesti (asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999, Kok. 1999, s. I-1459, 24 kohta).

68 Suullisessa käsittelyssä komissio kuitenkin katsoi, että pääasian taustalla olevat seikat, sellaisina kuin ne käyvät ilmi kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle pyynnöstä toimittamista selvennyksistä, pakottivat sen täydentämään huomautuksiaan asiasta. Komission mielestä on nimittäin otettava huomioon, että näiden selvennysten mukaan Saksassa määrätty ajo-oikeuden rajoitus oli yhdeksän kuukauden mittainen ja että alankomaalaisen ajokortin myöntämishetkellä Kapper olisi periaatteessa voinut vaatia, että hänelle annetaan uusi ajokortti hänen kotimaassaan. Näiden seikkojen perusteella komissio väittää, ettei direktiivin 8 artiklan 4 kohtaa pidä tulkita niin, että sen mukaan jäsenvaltio voi edelleen olla tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia määräämättömän pituisen ajan, sen ajankohdan jälkeen, jolloin asianomainen olisi voinut saada uuden kortin ensin mainitussa jäsenvaltiossa.

69 Komissio täydensi suullisessa käsittelyssä myös kirjallista vastaustaan yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, joka koski sitä, oliko Saksan liittotasavalta saanut direktiivin 91/439 10 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun hyväksynnän. Komissio sanoo antaneensa implisiittisen hyväksyntänsä vuoden 1999 FeV:n 28 §:n säännösten osalta, koska niistä oli ilmoitettu sille eikä sillä ollut niistä huomauttamista, toisin kuin vuoden 1999 FeV:n muiden säännösten osalta, jotka olivat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteena. Direktiivin 10 artiklan toisen kohdan nojalla komissio ei ole velvollinen tekemään virallisia päätöksiä, joissa nimenomaisesti todetaan

komission hyväksyntä jäsenvaltioiden sille ilmoittamien kansallisten säännösten osalta.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

70 Direktiivin 91/439 8 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta, jonka mukaan jäsenvaltio voi olla tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin pätevyyttä, jos kortinhaltijaan kohdistuu ensin mainitussa jäsenvaltiossa ajo-oikeuden rajoitus, poistaminen taikka määräaikainen tai pysyvä peruuttaminen, on poikkeus saman direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa ilmaistusta yleisestä jäsenvaltion myöntämien ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta.

71 Kuten direktiivin ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, periaatteen tarkoituksena on helpottaa niiden henkilöiden liikkuvuutta, jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa he ovat suorittaneet ajokokeen. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ajokorttien myöntämistä ja sitä, että jäsenvaltiot tunnustavat ajokortit vastavuoroisesti, koskevat säännökset vaikuttavat sekä suoraan että välillisesti perustamissopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevissa määräyksissä taattujen oikeuksien käyttämiseen. Ottaen huomioon henkilökohtaisten kulkuneuvojen tärkeyden se seikka, että asianomaisella on hallussaan vastaanottavan valtion asianmukaisesti tunnustama ajokortti, voi vaikuttaa yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin harjoittaa ammattia joko työsuhteessa tai itsenäisesti monen ammatin osalta, sekä yleensä vapaaseen liikkuvuuteen (asia 16/78, Choquet, tuomio 28.11.1978, Kok. 1978, s. 2293, 4 kohta sekä em. asia Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomion 23 kohta).

72 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivillä käyttöön otetusta yleisestä periaatteesta poikkeavia direktiivin säännöksiä on tulkittava suppeasti (ks. siitä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan arvonlisäveroa kannetaan verovelvollisen vastikkeellisesta palvelusuorituksesta, tehtävän poikkeuksen osalta asia C-141/00, Kügler, tuomio 10.9.2002, Kok. 2002, s. I-6833, 28 kohta ja säänneltyyn ammattiin pääsemisen edellyttämän tutkinnon tunnustamisen yleisestä periaatteesta tehtävän poikkeuksen osalta asia C-102/02, Beuttenmüller, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5405, 64 kohta). Sitä suuremmalla syyllä näin on oltava silloin, kun kyseisellä yleisellä periaatteella pyritään helpottamaan tämän tuomion 71 kohdassa mainittujen kaltaisten perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä.

73 On kuitenkin täsmennettävä, että vastoin kansallisen tuomioistuimen kantaa direktiivin 8 artiklan 4 kohdan soveltamista ei ole rajoitettu tilanteisiin, joissa toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin haltija on tehnyt hakemuksen jäsenvaltion viranomaisille tuon ajokortin vaihdosta. Vaikka direktiivin 8 artiklassa on useita erityissäännöksiä kortin vaihdon tai korvaamisen aineellisista ja muodollisista edellytyksistä, kun kortinhaltija tekee tällaisen hakemuksen toimivaltaisille viranomaisille, artiklan 2 ja 4 kohdalla on erilainen tarkoitus eli tarkoituksena on sallia jäsenvaltioiden soveltaa alueellaan kansallisia säännöksiään, jotka koskevat ajokortin poisottamista tai määräaikaista tahi lopullista peruuttamista. Direktiivin 8 artiklan 2 ja 4 kohdassa jäsenvaltioille annetun mahdollisuuden käyttäminen ei voi edellyttää toisen jäsenvaltion myöntämän kortin haltijan vapaaehtoista toimea, kuten kortin vaihtoa koskevan hakemuksen tekemistä. On muistettava, että oikeuskäytännön mukaan direktiivin 91/439 nimenomaisena tarkoituksena on poistaa ajokorttien vaihtoa koskevat järjestelmät, ja siinä kielletään jäsenvaltioita edellyttämästä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten myöntämien ajokorttien rekisteröintiä tai vaihtoa, kun näiden ajokorttien haltijat muuttavat niiden alueelle (ks. em. asia komissio v. Alankomaat, tuomion 72 kohta ja asia C-253/01, Krüger, määräys 29.1.2004, Kok. 2004, s. I-1191, 30–32 kohta).

74 Tässä tapauksessa asiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että pääasian oikeudenkäynnissä kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon muiden säännösten ohella vuoden 1999 FeV:n 28 §:n 4 momentin 3 ja 4 kohta. Nämä säännökset, joita sovelletaan kortinhaltijan asuessa vakituisesti Saksan liittotasavallassa, estävät Saksan viranomaisia tunnustamasta toisen jäsenvaltion antaman ajokortin pätevyyttä muun muassa silloin, kun kortinhaltijan kortti on oikeuden päätöksellä peruutettu Saksassa. Sovellettavan lainsäädännön mukaan tällaisessa tilanteessa oleva ei ilmeisestikään voi saada pätevää ajokorttia Saksassa muutoin kuin esittämällä toimivaltaisille viranomaisille uuden ajokorttihakemuksen ja täyttämällä siihen liittyvät edellytykset ja suorittamalla vaadittavat kokeet. Kuitenkin 1.9.2002 lukien vuoden 2002 FeV:n 28 §:n 5 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että Saksan viranomaiset voivat antaa henkilölle luvan käyttää toiselta jäsenvaltiolta saamaansa korttia, mikäli ei enää ole syitä, joiden vuoksi kortti on peruutettu tai väliaikainen kielto myöntää uutta korttia on määrätty.

75 Asiakirjoista ilmenee myös, että Kapperin ajokortin poisottamiseen tai peruuttamiseen rikostuomiolla 26.2.1998 liittyi väliaikainen kielto saada uutta korttia; tuo kielto päättyi 25.11.1998. Tuon päivän jälkeen Kapper olisi kansallisen tuomioistuimen mukaan voinut tehdä Saksan viranomaisille hakemuksen uudesta ajokortista. Näin ollen voidaan todeta, että Kapperin saadessa Alankomaiden viranomaisilta ajokortin 11.8.1999, häneen ei enää kohdistunut Saksassa väliaikaista kieltoa hakea Saksan liittotasavallan toimivaltaisilta viranomaisilta uutta ajokorttia.

76 Direktiivin 91/439 8 artiklan 4 kohdan sanamuodon mukaan jäsenvaltio voi kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion sellaiselle henkilölle antamaa ajokorttia, johon ensin mainitun jäsenvaltion alueella on kohdistettu jokin saman artiklan 2 kohdassa mainittu toimenpide. Koska säännöstä on tulkittava suppeasti, jäsenvaltio ei voi vedota siihen kieltäytyäkseen tunnustamasta määräämättömäksi ajaksi henkilön, johon kohdistuu tämän valtion myöntämä

aiemman ajokortin määräaikainen tai pysyvä peruuttaminen, sellaisen ajokortin pätevyyttä, jonka toinen jäsenvaltio voi sille myöntää myöhemmin. Tuohon toimenpiteeseen liittyvän, uuden kortin saantia koskevan väliaikaisen kiellon jo päätyttyä jäsenvaltiossa direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohta ja 8 artiklan 4 kohta näet estävät tätä jäsenvaltiota olemasta edelleen tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöhemmin asianomaiselle myöntämän ajokortin pätevyyttä.

77 Tätä päätelmää ei muuta muuksi se, että sovellettavien kansallisten säännösten eli erityisesti vuoden 1999 FeV:n 28 §:n tarkoituksena on juuri pidentää määräämättömäksi ajaksi aiemman ajokortin määräaikaisen tai pysyvän peruuttamisen ajallista oikeusvaikutusta ja varata Saksan viranomaisille toimivalta myöntää uusi kortti. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 75 kohdassa huomauttaa, mikäli jäsenvaltio saisi tukeutua kansallisiin säännöksiinsä ollakseen tunnustamatta määräämättömän ajan toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, olisi tämä direktiivillä 91/439 perustetun järjestelmän kulmakivenä olevan ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen vastaista.

78 Kaikki edellä todettu huomioon ottaen ennakkoratkaisukysymyksen toiseen osaan on vastattava, että direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdan ja 8 artiklan 4 kohdan säännöksiä on tulkittava niin, että ne estävät jäsenvaltiota olemaan tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin pätevyyttä sillä perusteella, että ensin mainitussa jäsenvaltiossa on otettu pois tai peruutettu kortinhaltijalle siellä myönnetty kortti, mikäli tähän toimenpiteeseen liittyvä ajanjakso, jonka aikana tuossa jäsenvaltiossa ei voi saada uutta korttia, on kulunut ennen toisen jäsenvaltion antaman ajokortin myöntämistä.

Oikeudenkäyntikulut

79 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan, Italian ja Alankomaiden hallituksille sekä komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Amtsgericht Frankenthalin 11.10.2001 tekemällään päätöksellä, jota on oikaistu 19.12.2001 päivätyllä kirjeellä, esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Kesäkuun 2 päivänä 1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/26/EY muutetun, yhteisön ajokortista 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohdan ja 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan sekä 9 artiklan säännöksiä on tulkittava niin, että ne estävät jäsenvaltiota olemasta tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämää ajo-**

korttia sillä perusteella, että ensin mainitun jäsenvaltion tietojen mukaan kortinhaltija on kortin myöntämisajankohtana asunut vakituisesti tässä jäsenvaltiossa eikä kortin myöntäneessä jäsenvaltiossa.

2) **Direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdan ja 8 artiklan 4 kohdan säännöksiä on tulkittava niin, että ne estävät jäsenvaltiota olemaan tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämän ajokortin pätevyyttä sillä perusteella, että ensin mainitussa jäsenvaltiossa on otettu pois tai peruutettu kortinhaltijalle siellä myönnetty kortti, mikäli tähän toimenpiteeseen liittyvä ajanjakso, jonka aikana tuossa jäsenvaltiossa ei voi saada uutta korttia, on kulunut ennen toisen jäsenvaltion antaman ajokortin myöntämistä.**

Timmermans Rosas von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä huhtikuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti