DOMSTOLENS DOM
29. februar 1996 *

I sag C-193/94,

angående en anmodning, som Amtsgericht Tiergarten, Berlin, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Sofia Skanavi

og

Konstantin Chryssanthakopoulos

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 8 A og 52,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini (refererende dommer), F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm og L. Sevón,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved secrétaire des affaires étrangères Philippe Martinet og sous-directeur Catherine de Salins, begge Udenrigsministeriets direction des affaires juridiques, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongerige ved Stephen Braviner, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister Rhodri Thompson

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Götz zur Hausen, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at den tyske regering ved Assessor Gereon Thiele, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, Det Forenede Kongerige ved Rhodri Thompson og Kommissionen ved Götz zur Hausen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. september 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. oktober 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 20. maj 1994, indgået til Domstolen den 4. juli 1994, som berigtiget ved kendelse af 26. juli 1994, indgået til Domstolen den 8. august 1994, har Amtsgericht Tiergarten, Berlin, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 8 A og 52.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en straffesag, som anklagemyndigheden har indledt mod Sofia Skanavi og hendes ægtefælle, Konstantin Chryssanthakopoulos.

3 I medfør af § 4 i Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (tysk forordning om international trafik, herefter »IntVO«), sammenholdt med § 21, stk. 1, nr. 1, i Straßenverkehrsgesetz (tysk færdselslov, herefter »StVG«), er der rejst tiltale mod Sofia Skanavi for at have ført motorkøretøj uden førerret, hvilket kan straffes med frihedsstraf indtil et år eller med bøde, eller såfremt forholdet er begået uagtsomt, med frihedsstraf indtil seks måneder eller med bøde. Konstantin Chryssanthakopoulos kan i medfør af StVG's § 4, sammenholdt med

StVG's § 21, stk. 1, nr. 2, straffes på samme måde ved som ejer af et motorkøretøj at have påbudt eller tilladt en person, der ikke er i besiddelse af kørekort, at føre køretøjet.

Kørekortdirektiverne

4 En foreløbig harmonisering for kørekort blev gennemført ved udstedelsen af Rådets første direktiv 80/1263/EØF af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort (EFT L 375, s. 1), der ifølge direktivets første betragtning bl.a. har til formål at bidrage til at forbedre færdselssikkerheden på vejene samt at lette trafikken for personer, som bosætter sig i en anden medlemsstat end den, hvor de har bestået en køreprøve, eller som flytter inden for Fællesskabet.

5 Med henblik herpå blev der ved direktiv 80/1263 foretaget en tilnærmelse af de nationale regler på området, navnlig for så vidt angår de nationale ordninger om udstedelse af kørekort, køretøjskategorier og gyldighedsbetingelser for kørekort. Der indførtes ligeledes et kørekort af EF-model, en ordning om medlemsstaternes gensidige anerkendelse af kørekort samt om ombytning af kørekort for indehavere, som skifter bopæl eller arbejdssted fra en medlemsstat til en anden.

6 Af direktivets artikel 8, stk. 1, fremgår, at såfremt indehaveren af et gyldigt nationalt kørekort eller et kørekort af EF-model, der er udstedt af en medlemsstat, tager bopæl i en anden medlemsstat, forbliver vedkommendes kørekort gyldigt dér i højst det år, der følger efter det tidspunkt, hvor vedkommende har taget bopæl. I

dette tidsrum udsteder værtsmedlemsstaten, på hans anmodning og mod, at han afleverer sit kørekort, et EF-kørekort for den eller de samme kategorier, uden at kræve hverken at han består en praktisk og en teoretisk prøve eller opfylder medicinske forskrifter. Værtsmedlemsstaten kan dog nægte at ombytte kørekortet, såfremt de nationale regler, herunder de medicinske forskrifter, forbyder udstedelse af kørekortet.

7 Ved Rådets direktiv 91/439/EØF af 29. juli 1991 om kørekort (EFT L 237, s. 1) gennemførtes en næste etape af harmoniseringen af de nationale regler, navnlig vedrørende betingelserne for udstedelse af kørekort og køretøjskategorier. Ved direktivet ophævedes ligeledes den tvungne ombytning af kørekort i tilfælde af bopælsændring, hvilket ifølge direktivets niende betragtning er en hindring for den frie bevægelighed for personer, som ikke kan accepteres i betragtning af de fremskridt, der er nået inden for rammerne af den europæiske integration.

8 Ifølge artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/439 anerkendes de kørekort, som medlemsstaterne udsteder, gensidigt. Det bestemmes i samme direktivs artikel 8, stk. 1, at indehaveren af et gyldigt kørekort udstedt i en medlemsstat kan anmode om at få sit kørekort ombyttet med et tilsvarende kørekort, når han får sædvanlig bopæl i en anden medlemsstat, men at han ikke er forpligtet hertil.

9 I overensstemmelse med direktivets artikel 12 skal medlemsstaterne efter samråd med Kommissionen inden den 1. juli 1994 vedtage de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at tilpasse sig dette direktiv fra den 1. juli 1996. Det bestemmes i artikel 13, at direktiv 80/1263 ophæves fra samme dato.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

10 Sofia Skanavi og Konstantin Chryssanthakopoulos, der er græske statsborgere, bosatte sig i Tyskland for at overtage virksomheden Güstrower Möbel GmbH fra Treuhand. På gerningstidspunktet var Konstantin Chryssanthakopoulos leder af Güstrower.

11 Sofia Skanavi, der havde haft bopæl i Tyskland siden den 15. oktober 1992, blev kontrolleret af politiet den 28. oktober 1993, hvor hun førte en personbil tilhørende Güstrower med et kørekort udstedt af de græske myndigheder og uden at være i besiddelse af et tysk kørekort.

12 På denne baggrund nedlagde anklagemyndigheden ved Landgericht Berlin påstand om, at begge de tiltalte blev straffet med en bøde på ikke under femten dagbøder a 200 DM, i alt 3 000 DM.

13 Den forelæggende ret fandt, at de tiltalte havde begået de overtrædelser, der var rejst tiltale for, af uagtsomhed, idet Sofia Skanavi havde undladt at ombytte sit kørekort inden et år, fra hun fik fast bopæl i Tyskland. Retten fandt imidlertid, at den omtvistede tyske lovgivning kunne være i strid med traktatens artikel 6, 8 A og 52.

14 I denne forbindelse har den nationale ret navnlig henvist til, at retten til at føre motorkøretøj i dag er en væsentlig forudsætning for at udøve et erhverv, således at urimelige krav derfor kan udgøre en hindring for den frie bevægelighed. Ombytningspligten diskriminerer i denne henseende borgere fra andre EF-medlemsstater, der bosætter sig i Tyskland. Selv om en ombytning ikke kræver, at særlige betingelser er opfyldt, sidestilles en person, der er indehaver af et kørekort udstedt af en anden medlemsstat, og som fører motorkøretøj, efter at den frist, der er fastsat for ombytning, er udløbet, med en person, som aldrig har haft kørekort, eller som har fået det inddraget. Han kan i denne anledning ifalde frihedsstraf eller bøde og anses følgelig for tidligere straffet, hvilket ligeledes kan have konsekvenser for hans erhvervsudøvelse, f.eks. idet en tilladelse tilbagekaldes af vandelshensyn. Selv om det antages, at ombytningspligten er objektivt begrundet, f.eks. af hensyn til en kontrol af kørekortets ægthed eller for at foretage eventuelle påtegninger, der er påkrævet efter tysk ret, må de sanktioner, der er foreskrevet i tilfælde af en overtrædelse, anses for at stå i misforhold til overtrædelsens grovhed.

15 På denne baggrund har Amtsgericht Tiergarten, Berlin, besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal EF-traktatens artikel 6, 8 A og 52 fortolkes således, at en bestemmelse i national ret er uforenelig hermed, såfremt det heri kræves, at et nationalt kørekort, der er udstedt i en EF-medlemsstat, skal ombyttes med et tysk kørekort inden et år fra det tidspunkt, hvor kørekortindehaveren har taget fast bopæl i Forbundsrepublikken Tyskland, samt at manglende opfyldelse af denne forpligtelse medfører, at kørsel med motordrevet køretøj vil være at anse for kørsel uden førerret, der kan straffes med frihedsstraf indtil et år eller med bøde?«

Genstanden for det præjudicielle spørgsmål

16 Det bemærkes indledningsvis, at den forelæggende rets spørgsmål angår en fortolkning af bestemmelser i EF-traktaten, uanset at de faktiske omstændigheder i hovedsagen fandt sted den 28. oktober 1993, dvs. tre dage før traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft. Selv om EF-traktatens artikel 6 i det væsentlige er en gentagelse af EØF-traktatens artikel 7, og artikel 52 ikke blev ændret ved traktaten om Den Europæiske Union, er artikel 8 A — der ifølge den forelæggende ret kunne være til hinder for, at den relevante nationale lovgivning skal finde anvendelse i den for denne ret verserende straffesag — imidlertid en ny bestemmelse.

17 Som det fremgår, ville den nationale ret i dette tilfælde kunne bringe det i tysk ret indeholdte princip, hvorefter en lempelse af straffebestemmelser skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed, i anvendelse, og således undlade at anvende nationale bestemmelser, for så vidt som de er i strid med traktaten.

18 Det forelagte spørgsmål må derfor besvares, idet det tilkommer den nationale ret at afgøre, om det er nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom i hovedsagen, og om det spørgsmål, som den forelægger Domstolen, er relevant (jf. dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Bordessa m.fl., Sml. I, s. 361, præmis 10).

Ombytningspligt for et kørekort udstedt af en anden medlemsstat

19 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål for det første oplyst, om traktatens artikel 6, 8 A og 52 på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, og inden direktiv 91/439 træder i kraft, er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at

indehaveren af et kørekort udstedt af en anden medlemsstat skal ombytte dette med et kørekort udstedt af værtsmedlemsstaten, inden et år fra den pågældende har taget fast bopæl i denne stat, for fortsat dér at have ret til at føre motorkøretøj.

20 I denne forbindelse bemærkes for det første, at ifølge Domstolens faste praksis kan traktatens artikel 6, der indeholder det almindelige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af fællesskabsretten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (jf. bl.a. dom af 17.5.1994, sag C-18/93, Corsica Ferries, Sml. I, s. 1783, præmis 19).

21 For så vidt angår etableringsretten er forbuddet mod forskelsbehandling imidlertid blevet iværksat og konkretiseret i traktatens artikel 52.

22 Det bemærkes endvidere, at traktatens artikel 8 A, hvori det generelle princip om, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, fastslås, har fundet særligt udtryk i traktatens artikel 52. For så vidt som hovedsagen er omfattet af sidstnævnte bestemmelse, er det ikke fornødent, at Domstolen udtaler sig om fortolkningen af artikel 8 A.

23 Hvad angår artikel 52 fastslog Domstolen allerede i dom af 28. november 1978 (sag 16/78, Choquet, Sml. s. 2293, præmis 4), at de nationale bestemmelser vedrørende medlemsstaternes udstedelse og gensidige anerkendelse af førerbeviser både har en direkte og indirekte indflydelse på udøvelsen af de rettigheder, som

sikres ved traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser. Under hensyn til de individuelle transportmidlers betydning kan besiddelsen af et førerbevis, som værtslandet behørigt har anerkendt, være af betydning for de af fællesskabsretten omfattede personers faktiske udøvelse af et stort antal erhverv som arbejdstagere eller selvstændige og for den frie bevægelighed i almindelighed.

24 I samme doms præmis 7 antog Domstolen imidlertid under henvisning til hensynet til trafiksikkerheden, at en simpel anerkendelse af førerbeviser til fordel for personer, som ønsker varigt at bosætte sig på en anden medlemsstats område end den stat, som har udstedt dem et førerbevis, ikke kan komme på tale uden en tilstrækkelig harmonisering af betingelserne for udstedelse af førerbeviser.

25 Under disse omstændigheder tilkom det Rådet at gennemføre en sådan harmonisering og at træffe bestemmelse om, at kørekort udstedt af medlemsstaterne skal anerkendes gensidigt, med henblik på at afskaffe de hindringer for den frie bevægelighed for personer, der opstår som følge af pligten til at erhverve et kørekort udstedt af værtslandet.

26 Det bemærkes imidlertid, at disse hindringer først vil være fuldstændigt afskaffet fra den 1. juli 1996, når direktiv 91/439 finder anvendelse; dette direktiv indeholder i artikel 1, stk. 2, bestemmelse om, at de kørekort, som medlemsstaterne udsteder, uden nogen formaliteter skal anerkendes gensidigt. Desuden udgør den forpligtelse, som personer, der bosætter sig på en medlemsstats område, har til at ombytte

kørekort udstedt af en anden medlemsstat med et kørekort udstedt af værtslandet, i sig selv en hindring for den frie bevægelighed for personer, som anført af Rådet selv i direktivets betragtninger.

27 Under hensyn til de komplicerede sagsforhold og de forskelle, der fortsat bestod medlemsstaternes lovgivninger imellem, var Rådet bemyndiget til at gennemføre en gradvis harmonisering. Rådet har således retmæssigt kunnet tillade, at medlemsstaterne i en overgangsperiode stillede krav om ombytning.

28 Spørgsmålets første led skal derfor besvares med, at traktatens artikel 52 på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, og inden direktiv 91/439 træder i kraft, ikke er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at indehaveren af et kørekort udstedt af en anden medlemsstat skal ombytte dette med et kørekort udstedt af værtsmedlemsstaten, inden et år fra den pågældende har taget fast bopæl i denne stat, for fortsat dér at have ret til at føre motorkøretøj.

Sanktioner som følge af tilsidesættelse af ombytningspligten

29 Den nationale ret har for det andet rejst spørgsmål om, hvorvidt traktatens artikel 6, 8 A og 52 er til hinder for, at kørsel med motorkøretøj, som foretages af en person, der kunne have ombyttet et kørekort udstedt af en anden medlemsstat med et kørekort udstedt af værtsmedlemsstaten, men som ikke har foretaget denne ombytning inden for den fastsatte frist, sidestilles med kørsel uden førerret, der straffes med frihedsstraf eller bøde.

30 Af de i præmis 20, 21 og 22 anførte grunde er det alene fornødent at tage stilling til fortolkningen af artikel 52.

31 I denne forbindelse bemærkes for det første, at det fremgår af direktiv 80/1263, at et kørekort udstedt af en medlemsstat skal anerkendes af andre medlemsstater, hvori indehaveren ikke har fast bopæl, samt i et år af den stat, i hvilken den pågældende har taget fast bopæl.

32 Det bemærkes endvidere, at selv om der kan stilles krav om, at indehaveren ombytter sit kørekort for at bevare retten til at føre motorkøretøj i værtsmedlemsstaten, efter at fristen på et år er udløbet, er hans kørekort fortsat gyldigt i den medlemsstat, der har udstedt det, ligesom det fortsat anerkendes af de andre medlemsstater.

33 Selv om medlemsstaterne under visse omstændigheder, der udtrykkeligt er anført i direktivet, kan nægte at ombytte kørekort, er denne adgang imidlertid uden betydning for kørekortindehaverens ret til at foretage ombytning, såfremt disse særlige omstændigheder ikke foreligger.

34 Heraf følger, at et kørekort, som en medlemsstat udsteder i stedet for et kørekort udstedt af en anden medlemsstat, ikke udgør et grundlag for den pågældendes ret til at føre motorkøretøj på værtslandets område — hvilken ret direkte følger af fællesskabsretten — men alene er beviset for, at retten består.

35 Den ombytningspligt, som medlemsstaterne kan foreskrive i medfør af direktivet, opfylder således i det væsentlige kravet om hensigtsmæssig forvaltning.

36 Da det pågældende område ikke er reguleret i fællesskabsretten, har medlemsstaterne fortsat kompetence til at pålægge sanktioner, såfremt forpligtelsen ikke overholdes. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis vedrørende manglende iagttagelse af bestemmelserne om de formaliteter, som en af fællesskabsretten beskyttet arbejdstager skal opfylde, at medlemsstaterne ikke kan anvende en straf, der står i et sådant misforhold til lovovertrædelses grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, samt at dette bl.a. vil være tilfældet, hvis straffen omfatter fængsel (jf. bl.a. dom af 12.12.1989, sag C-265/88, Messner, Sml. s. 4209, præmis 14). Som følge af den betydning, retten til at føre motorkøretøj har i henseende til den faktiske adgang til at udøve de rettigheder, som følger af den frie bevægelighed for personer, gør de samme betragtninger sig gældende for så vidt angår tilsidesættelse af ombytningspligten for kørekort.

37 Det bemærkes endvidere, at sidestilling af en person, som har undladt at ombytte sit kørekort, med en person, som kører uden at have førerret, idet der pålægges samme strafferetlige sanktioner herfor, selv i form af bøde, som fastsat i den omtvistede nationale lovgivning, ligeledes må anses for at stå i misforhold til overtrædelsens grovhed, når henses til konsekvenserne.

38 Som den forelæggende ret har anført, kan en straffedom få konsekvenser for udøvelsen af selvstændig eller lønnet beskæftigelse, navnlig for så vidt angår adgangen til at udøve visse aktiviteter eller særlige hverv, hvilket udgør en yderligere og varig begrænsning af den frie bevægelighed for personer.

39 Andet led i det spørgsmål, den nationale ret har forelagt, skal derfor besvares med, at traktatens artikel 52 er til hinder for, at kørsel med motorkøretøj, som foretages af en person, der kunne have ombyttet et kørekort udstedt af en anden

medlemsstat med et kørekort udstedt af værtsmedlemsstaten, men som ikke har foretaget denne ombytning inden for den fastsatte frist, sidestilles med kørsel uden førerret, der straffes med frihedsstraf eller bøde, når henses til konsekvenserne heraf, således som disse er fastsat i den omtvistede nationale lovgivning.

Sagens omkostninger

40 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den franske regering, Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Amtsgericht Tiergarten, Berlin, ved kendelse af 20. maj 1994, som berigtiget ved kendelse af 26. juli 1994, for ret:

1) På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, og inden Rådets direktiv 91/439/EØF af 29. juli 1991 om kørekort træder i kraft, er EF-traktatens artikel 52 ikke til hinder for, at en medlemsstat kræver, at indehaveren af et kørekort udstedt af en anden medlemsstat skal ombytte dette med et

kørekort udstedt af værtsmedlemsstaten, inden et år fra den pågældende har taget fast bopæl i denne stat, for fortsat dér at have ret til at føre motorkøretøj.

2) Traktatens artikel 52 er til hinder for, at kørsel med motorkøretøj, som foretages af en person, der kunne have ombyttet et kørekort udstedt af en anden medlemsstat med et kørekort udstedt af værtsmedlemsstaten, men som ikke har foretaget denne ombytning inden for den fastsatte frist, sidestilles med kørsel uden førerret, der straffes med frihedsstraf eller bøde, når henses til konsekvenserne heraf, således som disse er fastsat i den omtvistede nationale retsorden.

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Jann Ragnemalm Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. februar 1996.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident