DOMSTOLENS DOM
den 29 februari 1996 *

I mål C-193/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Amtsgericht Tiergarten, Berlin, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Sofia Skanavi

och

Konstantin Chryssanthakopoulos,

angående tolkningen av artiklarna 6, 8a och 52 i fördraget,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C.N. Kakouris och G. Hirsch samt domarna G.F. Mancini (referent), F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm och L. Sevón,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Tysklands regering, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom utrikessekreteraren Philippe Martinet, Utrikesministeriets rättsavdelning, och Catherine de Salins, sous-directeur, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom Stephen Braviner, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Rhodri Thompson, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Götz zur Hausen, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 12 september 1995 av: den tyska regeringen, företrädd av Gereon Thiele, Assessor, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud, den brittiska regeringen, företrädd av Rhodri Thompson, och kommissionen, företrädd av Götz zur Hausen,

och efter att den 17 oktober 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Amtsgericht Tiergarten, Berlin, har i beslut av den 20 maj 1994, som inkommit till domstolen den 4 juli samma år, och som rättats genom beslut av den 26 juli 1994, som inkommit till domstolen den 8 augusti samma år, med stöd av artikel 177 i EG-fördraget begärt förhandsavgörande angående tolkningen av artiklarna 6, 8a och 52 i EG-fördraget.

2 Denna fråga har uppkommit i ett brottmål mellan allmänna åklagaren och S. Skanavi och hennes make, K. Chryssanthakopoulos.

3 Med stöd av 4 § i Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (tysk förordning om internationellt framförande av motorfordon, nedan kallad "IntVO") och 21 § första punkten 1 i Straßenverkehrsgesetz (den tyska vägtrafiklagen, nedan kallad "StVG") har S. Skanavi åtalats för olovlig körning, ett brott för vilket det föreskrivs en påföljd om fängelse i högst ett år eller böter eller, om brottet begåtts genom oaktsamhet, fängelse i högst sex månader eller böter. K. Chryssanthakopoulos riskerar med stöd av 4 § i IntVO och 21 § första punkten 2 i StVG

samma påföljd för att i egenskap av ägare av motorfordonet ha beordrat eller tillåtit en person utan körkort att framföra fordonet.

Körkortsdirektiven

4 Körkort har varit föremål för en första harmonisering i och med antagandet av rådets första direktiv 80/1263/EEG av den 4 december 1980 om införande av ett gemenskapskörkort (EGT nr L 375, s. 1). I enlighet med vad som anges i första övervägandet i ingressen är direktivet avsett att bidra till en förbättrad trafiksäkerhet och att underlätta den fria rörligheten för personer som bosätter sig i en annan medlemsstat än den där de genomgick sitt körkortsprov eller som flyttar inom gemenskapen.

5 För att uppnå detta har medlemsstaternas regler tillnärmats i direktiv 80/1263, framför allt vad avser de nationella systemen för utfärdande av körkort, fordonskategorierna och villkoren för körkortens giltighet. Det har även införts en gemenskapsmall för körkort och ett system för medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av körkort samt utbyte av dessa då körkortsinnehavare byter bosättningsort eller arbetsplats från en medlemsstat till en annan.

6 Om innehavaren av ett nationellt körkort eller ett giltigt körkort enligt EG-mall, som utfärdats av en medlemsstat, bosätter sig i en annan medlemsstat förblir enligt artikel 8.1 i direktivet körkortet giltigt där under högst ett år efter det att bosättningsorten ändrats. Under denna tid skall den stat där körkortsinnehavaren har

bosatt sig, på hans begäran och mot inlämnande av körkortet, utfärda ett körkort (enligt EG-mall) för samma kategori(er) utan krav på att han skall ha godkänts vid ett praktiskt och teoretiskt prov och uppfylla medicinska krav. Medlemsstaten får dock vägra att byta ut körkortet om dess nationella bestämmelser, bland annat medicinska krav, inte tillåter att ett körkort utfärdas.

7 Med rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort (EGT nr L 237, s. 1) har en ny etapp genomförts i harmoniseringen av nationella bestämmelser, framför allt i fråga om villkoren för utfärdande av körkort och fordonskategorierna. Vidare upphävs skyldigheten att byta ut körkortet efter byte av permanent bosättningsort, eftersom den enligt nionde övervägandet i ingressen utgör ett hinder för individers fria rörlighet och inte kan accepteras med tanke på de framsteg som gjorts i fråga om den europeiska integrationen.

8 Enligt artikel 1.2 i direktiv 91/439 skall körkort som är utfärdade av medlemsstaterna erkännas ömsesidigt. I artikel 8.1 i samma direktiv föreskrivs att om innehavaren av ett giltigt körkort utfärdat av en medlemsstat har förlagt sin permanenta bosättningsort till en annan medlemsstat, får han begära att hans körkort skall bytas ut mot ett likvärdigt körkort. Någon skyldighet att göra detta föreskrivs dock inte.

9 I enlighet med artikel 12 i direktivet skall medlemsstaterna efter samråd med kommissionen före den 1 juli 1994 anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 juli 1996. I artikel 13 anges att direktiv 80/1263 skall upphöra att gälla vid detta datum.

Bakgrunden till tvisten i målet vid den nationella domstolen

10 S. Skanavi och K. Chryssanthakopoulos, som är grekiska medborgare, bosatte sig i Tyskland för att överta Treuhandsföretaget Güstrower Möbel GmbH (nedan kallat "Güstrower"). Vid tidpunkten för händelserna i målet vid den nationella domstolen leddes Güstrower av K. Chryssanthakopoulos.

11 S. Skanavi har bott i Tyskland sedan den 15 oktober 1992. Den 28 oktober 1993 blev hon stoppad i en poliskontroll då hon med ett körkort utfärdat av de grekiska myndigheterna, och utan att inneha ett tyskt körkort, framförde en personbil som tillhörde Güstrower.

12 I anledning av det inträffade har den allmänna åklagaren vid Landgericht Berlin yrkat att de åtalade var för sig skall ådömas dagsböter om 15 dagar å 200 DM, totalt 3 000 DM.

13 Den nationella domstolen har ansett att de åtalade begått brotten genom oaktsamhet, då S. Skanavi underlåtit att byta ut sitt körkort inom den ettåriga tidsfristen från det att hon permanent bosatt sig i Tyskland. Domstolen har dock ansett att den ifrågavarande tyska lagstiftningen kan stå i strid med artiklarna 6, 8a och 52 i fördraget.

14 Den nationella domstolen har i detta hänseende särskilt framhållit att tillstånd att framföra motorfordon under de aktuella omständigheterna utgör en väsentlig förutsättning för yrkesutövning och att följaktligen orimliga krav kan få återverkningar på den fria rörligheten. I detta sammanhang utgör skyldigheten att företa ett utbyte en diskriminering av medborgare från andra medlemsstater som bosätter sig i Tyskland. Även om utbytet inte är underkastat några särskilda villkor jämställs innehavaren av ett körkort — utfärdat av en annan medlemsstat och som efter den angivna tidsfristen för utbyte av körkort framför ett fordon — med en person som aldrig har haft körkort eller som har fått det återkallat. Han ådrar sig på grund härav ett fängelse-eller bötesstraff och hamnar därmed i kriminalregistret, vilket även kan få följder för yrkesutövningen, som exempelvis att koncessioner dras tillbaka på grund av bristande yrkesheder. Även om det skulle antas att skyldigheten att företa ett utbyte är objektivt befogad, till exempel av behovet att kunna kontrollera att körkortet är äkta eller för att kunna göra de kompletterande noteringar på körkortet som eventuellt erfordras enligt tysk rätt, står de påföljder som föreskrivs för åsidosättandet inte i rimlig proportion till brottets art.

15 Amtsgericht Tiergarten, Berlin, har mot bakgrund av vad som anförts ovan beslutat att vilandeförklara målet och underställa domstolen följande fråga:

"Skall artiklarna 6, 8a och 52 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen tolkas så att de utgör hinder för en nationell bestämmelse i vilken det, vid påföljd av fängelse i högst ett år eller böter för olovlig körning, föreskrivs att ett nationellt körkort som utfärdats i en annan medlemsstat i gemenskapen skall bytas ut mot ett tyskt körkort inom ett år från det att innehavaren av det utländska körkortet förlagt sin permanenta bosättningsort till Förbundsrepubliken Tyskland?"

Syftet med den nationella domstolens fråga

16 Det bör inledningsvis konstateras att den fråga som den nationella domstolen ställt avser tolkningen av bestämmelser i EG-fördraget, trots att händelserna i målet vid den nationella domstolen utspelade sig den 28 oktober 1993, tre dagar innan Fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft. Även om artikel 6 i EG-fördraget i huvudsak återger innehållet i artikel 7 i EEG-fördraget och även om artikel 52 inte ändrats i Fördraget om Europeiska unionen, är artikel 8a en ny bestämmelse och skulle enligt den nationella domstolen kunna utgöra hinder för tillämpning av den ifrågavarande nationella regleringen i det anhängiggjorda brottmålet.

17 Den nationella domstolen synes således kunna tillämpa den nationella rättsprincipen om retroaktiv verkan för den mest gynnsamma strafflagstiftningen och därmed avvika ifrån nationell rätt i den mån som denna strider mot bestämmelserna i fördraget.

18 Den framställda frågan bör därför besvaras, eftersom den nationella domstolen är skyldig att avgöra såväl nödvändigheten av ett förhandsavgörande för att kunna avgöra sitt mål, som vilka frågor som är relevanta att ställa till domstolen (se särskilt dom av den 23 februari 1995, Bordessa m. fl., C-358/93 och C-416/93, REG s. I-361, punkt 10).

Skyldigheten att byta ut ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat

19 Med sin fråga vill den nationella domstolen i första hand veta om artiklarna 6, 8a och 52 i fördraget utgör hinder för en medlemsstat att enligt gällande gemenskapsrätt, före ikraftträdandet av direktiv 91/439, kräva att en innehavare av ett körkort

som utfärdats av en annan medlemsstat, för att även framdeles äga rätt att framföra motorfordon, skall byta ut detta körkort mot ett körkort som utfärdats av den stat där han har bosatt sig inom en tidsfrist av ett år från det att han har förlagt sin permanenta bosättningsort till den staten.

20 Det finns härvid skäl att inledningsvis erinra om att det av en fast rättspraxis framgår att artikel 6 i fördraget — i vilken den allmänna principen om icke diskriminering på grund av nationalitet slås fast — endast kan tillämpas självständigt i situationer som omfattas av gemenskapsrätten, men för vilka det inte har föreskrivits några särskilda regler om icke diskriminering i fördraget (se särskilt dom av den 17 maj 1994, Corsica Ferries, C-18/93, Rec. s. I-1783, punkt 19).

21 Principen om icke diskriminering har emellertid genomförts och konkretiserats inom etableringsfrihetens område genom artikel 52 i fördraget.

22 Det bör härefter framhållas att innehållet i artikel 8a i fördraget, i vilken rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier anges i allmänna ordalag, har fått en mer specifik lydelse i artikel 52 i fördraget. Eftersom omständigheterna i målet vid den nationella domstolen omfattas av den senare bestämmelsen, är det inte nödvändigt att uttala sig om tolkningen av artikel 8a.

23 Vad beträffar artikel 52 har domstolen redan i dom av den 28 november 1978, Choquet (16/78, Rec. s. 2293, punkt 4) fastställt att regleringar om utfärdande och medlemsstaternas ömsesidiga erkännande av körkort inverkar både direkt och indirekt på utövandet av de i fördraget garanterade rättigheterna i fråga om fri

rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet och friheten att tillhandahålla tjänster. Med beaktande av betydelsen av enskilda transportmedel kan nämligen innehavet av ett körkort, som i vederbörlig ordning erkänts av den stat där körkortsinnehavaren bosatt sig, ha en inverkan på av gemenskapsrätten omfattade personers faktiska utövning av ett flertal självständiga eller osjälvständiga yrkesverksamheter, och mer allmänt på den fria rörligheten.

24 I punkt 7 i samma dom har domstolen emellertid ansett att med beaktande av kravet på trafiksäkerhet kan inte ett erkännande av körkort utan vidare formaliteter till förmån för personer som väljer att bosätta sig inom en annan medlemsstat än den medlemsstat som utfärdat körkortet komma i fråga utan en tillräcklig harmonisering av villkoren för utfärdande av körkort.

25 Under dessa omständigheter ankom det på rådet att genomföra denna harmonisering och föreskriva att körkort som utfärdats av medlemsstaterna skall erkännas ömsesidigt för att undanröja de hinder för fri rörlighet för personer som följer av skyldigheten att förse sig med ett körkort som utfärdats i den stat där körkortsinnehavaren bosatt sig.

26 Det bör fastställas att hindren inte kommer att vara helt undanröjda förrän direktiv 91/439 träder i kraft den 1 juli 1996. I artikel 1.2 i detta direktiv stadgas ett formlöst ömsesidigt erkännande av körkort som utfärdats av medlemsstaterna. Vidare utgör skyldigheten för personer som bosätter sig inom en medlemsstat att byta ut ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat mot ett körkort som utfärdats

av bosättningsstaten i sig ett hinder för den fria rörligheten för personer, vilket rådet har noterat i ingressen till direktivet.

27 Med beaktande av frågans komplicerade beskaffenhet och olikheterna i medlemsstaternas lagstiftningar var rådet behörigt att företa den nödvändiga harmoniseringen gradvis. Rådet har därför haft rätt att under ett övergångsskede tillåta medlemsstaterna att tillämpa skyldigheten att företa utbyte.

28 Den första delen av den nationella domstolens fråga bör därför besvaras på så sätt att artikel 52 i fördraget inte utgör hinder för en medlemsstat att enligt gällande gemenskapsrätt, före ikraftträdandet av direktiv 91/439, kräva att en innehavare av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, för att även framdeles äga rätt att framföra motorfordon, skall byta ut detta körkort mot ett körkort som utfärdats av den stat där han har bosatt sig inom en tidsfrist av ett år från det att han har förlagt sin permanenta bosättningsort till den staten.

Påföljder vid åsidosättande av skyldigheten att företa ett utbyte

29 Den nationella domstolen vill vidare få klarlagt om artiklarna 6, 8a och 52 i fördraget utgör hinder för att en person, som kunnat erhålla ett körkort i den stat där han har bosatt sig i utbyte mot ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, men som inte har företagit detta utbyte inom den föreskrivna tidsfristen, i fråga om gärningen jämställs med en person som gjort sig skyldig till olovlig körning och på grund härav förskyller ett fängelse-eller bötesstraff.

30 Med anledning av vad som anförts i punkt 20—22 finns det endast anledning att uttala sig om tolkningen av artikel 52.

31 I detta sammanhang bör det inledningsvis konstateras att körkort som utfärdats av en medlemsstat enligt direktiv 80/1263 skall erkännas av övriga medlemsstater i vilka innehavaren inte är bosatt, och under ett år även av den medlemsstat som körkortsinnehavaren har bosatt sig i.

32 Det bör vidare anmärkas att även om körkortsinnehavaren kan vara skyldig att byta ut körkortet för att även framdeles äga rätt att framföra motorfordon i den stat där han bosatt sig efter utgången av den ettåriga tidsfristen, förblir hans ursprungliga körkort alltjämt gällande i den medlemsstat som utfärdat det och skall fortfarande erkännas av övriga medlemsstater.

33 Även om det är riktigt att medlemsstaterna kan vägra utbyte av körkort under vissa omständigheter som uttryckligen anges i direktivet, skall denna möjlighet inte kunna påverka rätten för körkortsinnehavare att byta ut körkort när dessa särskilda omständigheter inte föreligger.

34 Härav följer att en medlemsstats utfärdande av ett körkort i utbyte mot ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat inte grundar en rätt att framföra motorfordon i den stat där körkortsinnehavaren bosatt sig — denna rätt härstammar i stället direkt från gemenskapsrätten — utan utgör ett intyg om att en sådan rätt föreligger.

35 Under dessa omständigheter tillmötesgår den skyldighet att företa ett utbyte som medlemsstaterna kan föreskriva med stöd av direktivet huvudsakligen administrativa krav.

36 Eftersom frågan inte är gemenskapsrättsligt reglerad är medlemsstaterna behöriga att föreskriva påföljder för åsidosättande av en sådan skyldighet. Det framgår emellertid av en fast rättspraxis avseende underlåtenhet att iaktta erforderliga formkrav beträffande uppehållstillstånd för individer som omfattas av gemenskapsrätten att medlemsstaterna inte kan föreskriva en oproportionerlig påföljd som skulle utgöra ett hinder för den fria rörligheten för personer och att detta särskilt är fallet i fråga om fängelsestraff (se särskilt dom av den 12 december 1989, Messner, C-265/88, Rec. s. 4209, punkt 14). Med anledning av den betydelse som rätten att framföra ett motorfordon har för det faktiska utövandet av rättigheter som sammanhänger med den fria rörligheten för personer gör sig samma överväganden gällande i fråga om åsidosättande av en skyldighet att byta ut körkortet.

37 Det bör tilläggas att det med hänsyn till följderna inte heller står i proportion till överträdelsens art att jämställa en person som underlåtit att byta ut sitt körkort med en person som framför ett fordon utan att inneha körkort — vilket utlöser straffrättsliga sanktioner av det i den nationella lagstiftningen aktuella slaget — även om påföljden endast skulle vara av ekonomisk karaktär.

38 I enlighet med vad den nationella domstolen har framhållit skulle nämligen ett straff kunna få konsekvenser för utövandet av en självständig verksamhet eller en anställning, särskilt med avseende på tillträdet till vissa verksamheter eller vissa tjänster, vilket skulle utgöra en framtida och varaktig begränsning av den fria rörligheten för personer.

39 Det finns därmed anledning att besvara den andra delen av den nationella domstolens fråga på så sätt att artikel 52 i fördraget med beaktande av följderna — som exempelvis de som förekommer i den aktuella nationella rättsordningen — utgör

hinder för att en person, som kunnat erhålla ett körkort i den stat där han har bosatt sig i utbyte mot ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, men som inte har företagit detta utbyte inom den föreskrivna tidsfristen, i fråga om gärningen jämställs med en person som gjort sig skyldig till olovlig körning och på grund härav förskyller ett fängelse-eller bötesstraff.

Rättegångskostnader

40 De kostnader som har förorsakats den tyska, franska och brittiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 20 maj 1994, rättat genom beslut av den 26 juli 1994, förts vidare av Amtsgericht Tiergarten — följande dom:

1) Artikel 52 i fördraget utgör inte hinder för en medlemsstat att enligt gällande gemenskapsrätt, före ikraftträdandet av rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort, kräva att en innehavare av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, för att även framdeles äga rätt att framföra motorfordon, skall byta ut detta körkort mot ett körkort som utfärdats

av den stat där han har bosatt sig inom en tidsfrist av ett år från det att han har förlagt sin permanenta bosättningsort till den staten.

2) Artikel 52 i fördraget utgör med beaktande av följderna — som exempelvis de som förekommer i den aktuella nationella rättsordningen — hinder för att en person, som kunnat erhålla ett körkort i den stat där han har bosatt sig i utbyte mot ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, men som inte har företagit detta utbyte inom den föreskrivna tidsfristen, i fråga om gärningen jämställs med en person som gjort sig skyldig till olovlig körning och på grund härav förskyller ett fängelse-eller bötesstraff.

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Jann Ragnemalm Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 februari 1996.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande