Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

26 октомври 2017 година*

„Преюдициално запитване — Транспорт — Свидетелство за управление — Директива 2006/126/ЕО — Член 2, параграф 1 — Взаимно признаване на свидетелствата за управление — Понятие за свидетелство за управление — Удостоверение за положен изпит за свидетелство за управление (certificat d'examen du permis de conduire (CEPC), което дава право на притежателя си да управлява моторно превозно средство на територията на издалата го държава членка преди връчването на окончателното свидетелство за управление — Положение, при което притежателят на CEPC управлява превозно средство в друга държава членка — Задължение за признаване на CEPC — Санкции, наложени на притежателя на CEPC за управлението на превозно средство извън територията на държавата членка, издала посоченото CEPC — Пропорционалност“

По дело C-195/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Amtsgericht Kehl (Районен съд Кел, Германия) с акт от 24 март 2016 г., постъпил в Съда на 7 април 2016 г., в рамките на наказателно производство срещу

I,

в присъствието на:

Staatsanwaltschaft Offenburg,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: M. Ilešič, председател на състава, A. Rosas (докладчик), C. Toader, A. Prechal и E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за нидерландското правителство, от B. Koopman и K. Bulterman, в качеството на представители,

– за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

– за Европейската комисия, от G. Braun и N. Yerrell, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 май 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и на член 2 от Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства (ОВ L 403, 2006 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 17, стр. 216).

2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано срещу I, с местожителство във Франция, тъй е като управлявал моторно превозно средство на германска територия, без да има право на управление.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно съображения 2—4, 6 и 8 от Директива 2006/126:

„(2) Правилата за свидетелствата за управление на превозни средства са съществен елемент на общата транспортна политика и допринасят за подобряване на пътната безопасност и улесняват свободното движение на хора, които се установяват в държава членка, различна от тази, която е издала свидетелството за управление. Предвид важността на индивидуалните транспортни средства, притежаването на свидетелство за управление, надлежно признато от държавата членка домакин, насърчава свободното движение и свободата на установяване на хората. […]

(3) Възможността да се постановят национални разпоредби по отношение на периода на валидност, предвидена в Директива 91/439/ЕИО [на Съвета от 29 юли 1991 година относно свидетелствата за управление на моторни превозни средства (ОВ L 237, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 62)], води до съвместно съществуване на различни правила в различните държави членки и над 110 различни образци на свидетелства за управление на моторни превозни средства, валидни в държавите членки. Това създава проблеми с прозрачността на гражданите, полицейските органи и администрациите, които отговарят за администрирането на свидетелствата за управление и води до фалшифицирането на документи, които понякога са отпреди няколко десетки години.

(4) За да се избегне единното европейско свидетелство за управление да стане допълнителен образец към 110-те образци, които са вече в обращение, държавите членки вземат всички необходими мерки, за да издадат този единен образец на всички притежатели на свидетелства.

[…]

(6) Свидетелствата за управление се признават взаимно.[…]

[…]

(8) На основание пътната безопасност следва да се определят минимални изисквания за издаване на свидетелства за управление на моторни превозни средства […]“.

4 Член 1, параграф 1 от Директива 2006/126 предвижда:

„Държавите членки въвеждат национално свидетелство за управление на основата на образеца на Общността, уреден в приложение I, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива. Емблемата на страница 1 на образеца на Общността на свидетелство за управление на превозно средство съдържа отличителния знак на държавата членка, която издава свидетелството“.

5 Съгласно член 2, параграф 1 от тази директива „[с]видетелствата за управление, издадени от държавите членки, се признават взаимно“.

6 Член 3 от посочената директива гласи:

„1. Държавите членки предприемат всички необходими стъпки за избягване какъвто и да е риск от подправяне на свидетелството за управление, включително на образците на свидетелството за управление, издадени преди влизането в сила на настоящата директива. Те информират за това Комисията.

2. Материалът, използван за свидетелството за управление на превозно средство, както е постановено в приложение I, трябва да се подсигури срещу подправка при прилагането на спецификации, проектирани да изменят несъществени елементи на настоящата директива, като я допълват, които се определят от Комисията в съответствие с процедурата, упомената в член 9, параграф 2. Държавите членки могат свободно да въвеждат допълнителни характеристики, свързани със сигурността.

3. Държавите членки трябва да осигурят към 19 януари 2033 г. всички издадени или в обращение свидетелства за управление да отговарят на всички изисквания на настоящата директива“.

7 Член 4, параграф 1 от същата директива гласи следното:

„Свидетелството за управление, предвидено в член 1, разрешава управлението на превозни средства със силово задвижване в категориите, определени по-нататък. То може да бъде използвано от минималната възраст, посочена за всяка категория. […]“.

8 Член 5, параграф 1 от Директива 2006/126 предвижда:

„В свидетелството за управление се указват условията, при които водачът има право да управлява МПС“.

9 Член 7, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Свидетелства за управление на превозно средство се издават само на кандидатите:

а) които са взели изпит по умения и поведение и теоретичен изпит и отговарят на медицинските стандарти в съответствие с разпоредбите на приложения II и III;

[…]

д) които имат обичайно място на пребиваване на територията на държавата членка, издаваща свидетелството[,] или могат да представят доказателства, че са учили там за срок най-малко шест месеца“.

10 Съгласно член 13 от посочената директива:

„1. Със съгласието на Комисията държавите членки приравняват категориите по свидетелствата, издавани преди влизането в сила на настоящата директива, с категориите, дефинирани в член 4.

След консултиране с Комисията, държавите членки могат да внасят в своите национални законодателства корекции, необходими за прилагането на разпоредбите на член 11, параграфи 4, 5 и 6.

2. [Нито едно от] права[та] за управление на моторно превозно средство, дадени преди 19 януари 2013 г. [,] не се отнемат и по никакъв начин не [се обвързват с ограничения в съответствие] с разпоредбите на настоящата директива“.

11 Член 16, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/126 гласи:

„1. Държавите членки приемат и публикуват преди 19 януари 2011 г. законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобразят с член 1, параграф 1, член 3, член 4, параграфи 1, 2, 3 и параграф 4, букви б) до к), член 6, параграф 1, параграф 2, букви а), в), г) и д), член 7, параграф 1, букви б), в) и г), параграфи 2, 3 и 5, член 8, член 10, член 13, член 14, член 15 и приложения I, точка 2, II, точка 5.2 относно категории A1, A2 и A, приложения IV, V и VI. Те съобщават [незабавно] на Комисията текста на тези разпоредби.

2. Те прилагат тези разпоредби от 19 февруари 2013 г.“.

Германското право

12 От акта за преюдициално запитва следва, че съгласно член 21, параграф 1, точка 1 от Strassenverkehrsgesetz (Закон за движението по пътищата, наричан по нататък „StVG“) лице, което управлява моторно превозно средство, без да притежава необходимото за това право, извършва престъплението управление на моторно превозно средство без право на управление, което се наказва с лишаване от свобода за срок до една година или с глоба. Наред с посочените наказания е възможно и налагане на забрана за управление на моторно превозно средство за срок до три месеца по силата на член 44 от Strafgesetzbuch (Наказателен кодекс, наричан по-нататък „StGB“), отнемане на използваното моторно превозно средство по силата на член 21, параграф 3 StVG, както и налагане на забрана за предоставяне на право на управление за определен срок по силата на член 69a, параграф 1, трето изречение от StGB.

13 Ако водачът на превозното средство не носи в себе си свидетелство за управление като доказателство за своето право на управление, той извършва административно нарушение по член 75, точка 4 от Fahrerlaubnis-Verordnung (Наредба за свидетелствата за управление, наричана по-нататък „FeV“), което съгласно член 24, параграф 2 от StVG се санкционира с глоба до 2000 EUR, чийто обичаен размер обаче възлиза на 10 EUR съгласно точка 168 от приложението към член 1, параграф 1 от Bussgeldkatalog-Verordnung (Наредба за размера на глобите).

14 Съгласно член 22, параграф 4 от FeV веднага след практическия изпит по кормуване изпитващият по правило издава свидетелство за управление на кандидата за свидетелство за управление. Съгласно седмото изречение от тази разпоредба по изключение, когато

свидетелството за управление още не е налице, кандидатът получава временно удостоверение за успешно положен изпит, което е с ограничен срок на валидност и служи като доказателство в Германия за правото на управление.

15 При определени условия предоставено от чуждестранен орган право на управление може съгласно член 28 и сл. от FeV да позволи на неговия титуляр да управлява моторно превозно средство в Германия.

16 Съгласно член 29, параграф 1, първо изречение от FeV живеещите в чужбина титуляри на придобито в чужбина право на управление по принцип могат да управляват моторни превозни средства в Германия в пределите на придобитата от тях правоспособност. Съгласно член 29, параграф 2 от FeV това право на управление се доказва със съответно свидетелство за управление.

17 Съгласно член 29, параграф 3, точка 1 от FeV чуждестранното право на управление не се признава по-специално когато неговият притежател има само удостоверение за управление на моторно превозно средство за срока на обучението или друго временно свидетелство за управление.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

18 На 15 май 2015 г. I, който е с местожителство във Франция, е спрян на територията на община Кел (Германия), докато управлява моторно превозно средство от категория B по обществен път. Заинтересованият носи в себе си валидна лична карта, както и certificat d'examen du permis de conduire (удостоверение за успешно положен за положен изпит за свидетелство за управление на моторно превозно средство, наричано по-нататък „CEPC“), което представлява временен документ, издаван по правило на всеки кандидат, издържал във Франция теоретичния и практическия изпит за придобиване на свидетелство да управление на моторно превозно средство от категория B, и което съгласно френската правна уредба важи като свидетелство за управление на националната територия пред силите на реда за срок от четири месеца от дата на практическия изпит. Безспорно е, че към датата, на която I е спрян, френските органи все още не са му били издали окончателното свидетелство за управление.

19 Staatsanwaltschaft Offenburg (Прокуратурата в Офенбург, Германия, наричана по-нататък „прокуратурата“) приема, че тъй като CEPC е с ограничена валидност само на френска територия, I към момента на настъпване на фактите не разполагал с придобито в чужбина право на управление, което му дава възможност да управлява моторно превозно средство в Германия съгласно член 28 и сл. от FeV, и поради това сезира Amtsgericht Kehl (Районен съд Кел, Германия), като иска с постановено в наказателно производство определение да се наложи глоба на I за неправомерно управление на моторно превозно средство без право на управление по смисъла на член 21 от StVG.

20 Запитващата юрисдикция посочва, че в рамките на главното производство трябва да разгледа въпроса дали е изпълнен фактическият състав на престъплението управление на моторно превозно средство без право на управление, или I разполага с право на управление, на основание на което може да управлява моторно превозно средство в Германия, или са налице и други основания, които изключват съставомерността на разглежданото деяние. Освен това, в случай че стигнела до заключението, че посоченото деяние не било съставомерно, въпросната юрисдикция си поставя въпроса дали то следва да се санкционира като административно нарушение.

21 В конкретния случай запитващата юрисдикция изтъква, че съгласно френското право, откакто му е издадено СЕРС, I имал правото да управлява моторни превозни средства категория B по обществените пътища.

22 Въпросната юрисдикция посочва, че до издаването на неговото свидетелство за управление на 9 юли 2015 г. заинтересованото лице можело да докаже своето право на управление на френска територия, като представи СЕРС и документ за самоличност.

23 Запитващата юрисдикция обаче счита, че издаването на СЕРС давало право на управление на моторно превозно средство от съответната категория, без това право да е ограничено до френска територия. Всъщност по същия начин, както германското право френското право разграничава правото на управление и удостоверителния документ, по-конкретно свидетелството за управление, независимо че на френски език и в двата случая се използва един и същи термин („permis de conduire“). Така, управлението на превозно средство, без да се притежава свидетелство за управление, било престъпление, за което се носи наказателна отговорност, докато управлението на превозно средство, без да се носи свидетелство за управление, било административно нарушение, което се наказва с глоба по административен ред.

24 Съгласно френското законодателство срокът на валидност на СЕРС като удостоверителен документ бил ограничен до четири месеца. По правило в този срок на кандидата се издавало окончателното свидетелство за управление. Ако обаче кандидатът не получи окончателното свидетелство за управление в този срок, СЕРС губело функцията си на удостоверителен документ, но самото право за управление не се погасявало. Така в случая на лице, което не е подало своевременно в надлежната форма заявление за издаване на свидетелство за управление и чието издадено удостоверение СЕРС с изтичането на четирите месеца е изгубило валидността си, съгласно френското право това лице не управлявало моторно превозно средство, без да има право на управление, а без свидетелство за управление. Така от посоченото лице можело да се търси отговорност за административно нарушение, а не за извършено престъпление.

25 След издаването на СЕРС издаването на свидетелство за управление на моторно превозно средство от категория B зависело единствено от подаването на заявление от кандидата в надлежната форма. Тогава свидетелството за управление се издавало практически автоматично. Кандидатът не можел по никакъв начин да влияе на срока на издаване на свидетелството за управление.

26 Според запитващата юрисдикция възниква въпросът дали член 2 от Директива 2006/126 трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да признаят правото на управление само ако е издадено окончателно свидетелство за управление като удостоверителен документ, или задължението за признаване се прилага спрямо самото право на управление, независимо дали е издадено окончателно свидетелство за управление от компетентния орган.

27 Според посочената юрисдикция тази неяснота произтича и от терминологията, използвана в текстовете на Директива 2006/126 на френски и немски език.

28 Освен това според запитващата юрисдикция отказът да се признае правото на управление на I или да се признае СЕРС като удостоверителен документ и произтичащото като последица за I правонарушение, за което се търси наказателна отговорност или се налага санкция от полицията, изглежда, могат да накърнят общия принцип за недопускане на дискриминация по смисъла на член 18 ДФЕС и на основните свободи, уредени в членове 21, 45, 49 и 56 ДФЕС.

29 Всъщност живеещ във Франция кандидат за свидетелство за управление няма да може непосредствено след успешното полагане на практическия изпит по кормуване да работи в Германия на място, до което може да стигне само с личния си лек автомобил. Обратно, за

живеещ в Германия кандидат за свидетелство за управление няма да съществува такова ограничение. Така, макар и двамата кандидати за свидетелство да управление да са доказали, че изпълняват хармонизираните с Директива 2006/126 изисквания за придобиването на право на управление на МПС, правата им нямало да са еднакви. Ето защо запитващата юрисдикция счита, че изглежда, е налице дискриминация на основание местожителството в друга държава членка.

30 При тези обстоятелства Amtsgericht Kehl (Районен съд Кел) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли правото на Европейския съюз, по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която не се признава придобито в друга държава членка право на управление на моторни превозни средства, по-специално когато то е придобито съгласно разпоредбите на Директива 2006/126?

2) Трябва ли правото на [Съюза], по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която не се признава удостоверителен документ, издаден от друга държава членка на притежател на право на управление на моторни превозни средства, придобито в тази друга държава членка съгласно разпоредбите на посочената директива, въпреки че тази държава членка е предвидила, че удостоверителният документ е валиден само за определен срок и само на нейна територия, и въпреки че освен това удостоверителният документ не отговаря на изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление на моторни превозни средства?

3) При отрицателен отговор на първия въпрос: трябва ли правото на [Съюза], по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която водачът следва да бъде наказан за престъплението управляване на моторно превозно средство без право на управление, макар че в друга държава членка той е придобил право за управление на моторни превозни средства съгласно изискванията на Директива 2006/126, без обаче да може да докаже това с удостоверителен документ, съответстващ на утвърдения с Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление?

4) При отрицателен отговор на втория въпрос: трябва ли правото на [Съюза], по-конкретно член 2 от Директива 2006/126 или членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, съгласно която, доколкото в тази държава окончателното свидетелство за управление се издава на кандидата веднага след успешното полагане на практическия изпит, следва да се накаже за извършено административно нарушение водачът, който в друга държава членка е придобил разрешение за управление на моторни превозни средства съгласно изискванията на Директива 2006/126, но е управлявал моторно превозно средство, без да носи със себе си окончателно свидетелство за управление като доказателство за придобитата правоспособност, тъй като такова свидетелство все още не му е било издадено поради особеностите на процедурата за издаване на окончателното свидетелство за управление в тази държава членка, върху които водачът не може да влияе, а вместо него е носел административно удостоверение, че е изпълнил изискванията за придобиването на право за управление на моторни превозни средства?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

31 С първия и втория си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 и членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, съгласно която посочената държава членка може да откаже да признае удостоверение, издадено в друга държава членка, което потвърждава съществуването на право на управление на неговия притежател, когато удостоверението не отговаря на изискванията на предвидения в директивата образец на свидетелство за управление, дори когато притежателят на удостоверението е изпълнил наложените от посочената директива условия за издаването на свидетелство за управление.

32 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се имат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (решение от 11 май 2016 г., Krijgsman, C-302/16, EU:C:2017:359, т. 24 и цитираната съдебна практика).

33 В съответствие с член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 „[с]видетелствата за управление, издадени от държавите членки, се признават взаимно“.

34 Съгласно постоянната съдебна практика посочената разпоредба предвижда взаимното признаване, без друго формално изискване, на свидетелствата за управление, издадени от държавите членки (вж. в този смисъл решения от 1 март 2012 г., Akyüz, C-467/10, EU:C:2012:112, т. 40, от 26 април 2012 г., Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, т. 43 и 44 и от 23 април 2015 г., Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, т. 45).

35 За да се отговори на първия и на втория въпрос, поставени от запитващата юрисдикция, следва обаче да се определи дали наложеното на държавите членки задължение за взаимно признаване се отнася само до свидетелството за управление като документ, доказващ съществуването на правото на управление, или то се отнася и до самото право на управление, независимо от наличието на свидетелство за управление.

36 На първо място, що се отнася до буквалното тълкуване на въпросната разпоредба, запитващата юрисдикция си поставя въпроса за тълкуването на термина „свидетелства за управление“, съдържащ се в член 2, параграф 1 от Директива 2006/126. Като посочва по-специално езиковите затруднения, свързани с избора на използваните в тази директива термини, запитващата юрисдикция отбелязва по-специално, че не е сигурно, че термините „*Führerschein*“ и „permis de conduire“, съдържащи се в текстовете на посочената директива на френски и немски език, обозначават само документа, доказващ съществуването на правото на управление, а термините „ *Fahrerlaubnis*“ и „droit de conduire“ — само самото право на управление.

37 Както посочва генералният адвокат в точка 50 от своето заключение, с оглед на термините, използвани в текстовете на член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 на различни езици — като текста на немски език („*Führerscheine*“), на английски („*driving licences*“), на чешки („*řidičské průkazy*“), на испански („*permisos de conducción*“), на италиански („*patenti di guida*“), на нидерландски („*rijbewijzen*“), на фински („*ajokortit*“), на румънски („*permisele de conducere*“) или на шведски („*Körkort*“) — става ясно, че терминът „свидетелство за управление“ в посочената разпоредба се отнася до документа, който доказва наличието на право на управление.

38 По-нататък, анализът на нормативната уредба, от която е част член 2, параграф 1 от Директива 2006/126, води до същия извод.

39 Всъщност посочената директива определя единен общностен образец за свидетелство за управление, който има за цел да замести различните свидетелства за управление на превозни средства, съществуващи в държавите членки (решения от 26 април 2012 г., Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, т. 40 и от 26 април 2017 г., Popescu, C-632/15, EU:C:2017:303, т. 36).

40 В това отношение, от една страна, следва да се посочи, че разпоредбите на посочената директива съдържат по-специално изисквания относно оформлението, съдържанието и физическите характеристики, както и характеристиките за сигурността на документа, който следва да докаже по стандартизиран и единен начин съществуването на правото за управление, както посочва генералният адвокат в т. 51 от своето заключение.

41 Действително член 1, параграф 1 от Директива 2006/126 предвижда, че държавите членки въвеждат национално свидетелство за управление на основата на образеца на Съюза, уреден в приложение I от посочената директива, в съответствие с нейните разпоредби. Образецът описва как трябва да изглежда посоченото свидетелство за управление и излага данните, които то трябва да съдържа. Що се отнася до съдържанието на свидетелството за управление, член 5, параграф 1 от Директива 2006/126 предвижда в него да се указват условията, при които водачът има право да управлява моторно превозно средство. Колкото до елементите за сигурност с оглед избягването на всякакъв риск от подправка, член 3, параграф 2 във връзка с приложение I изрично предвиждат, че материалът, използван за свидетелството за управление на превозно средство, трябва да се подсигури срещу подправка.

42 Както отбелязва генералният адвокат в точка 53 от своето заключение, по-специално от приложение I към Директива 91/439, която предшества Директива 2006/126, следва, че разпоредбите на първата директива също са имали за цел да хармонизират самия документ.

43 От друга страна, както следва от съображение 8, Директива 2006/126 хармонизира в минимална степен изискванията, при които се издава предвиденото в член 1 от нея свидетелство за управление. Тези изисквания са определени по-специално в членове 4 и 7 от Директивата и се отнасят по-специално до изискваната минимална възраст, способност за управление на превозно средство, изпитите, които кандидатът следва да издържи успешно, и неговото обичайно пребиваване на територията на държавата членка, издала свидетелството за управление.

44 Както посочва генералният адвокат в точки 58 и 59 от своето заключение, тази хармонизация на изискванията за получаване на свидетелство за управление има за цел да установи необходимите предпоставки за взаимното признаване на посоченото свидетелство за управление (вж. в този смисъл решение от 28 ноември 1978 г., Choquet, 16/78, EU:C:1978:210, т. 7).

45 В този контекст следва да се припомни, че Съдът е приел, че член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 налага на държавите членки ясно и точно задължение за взаимното признаване, без друго формално изискване, на свидетелствата за управление, като това задължение не оставя никаква свобода на преценка относно мерките, които трябва да бъдат приети за изпълнението му (вж. в този смисъл решения от 1 март 2012 г., Akyüz, C-467/10, EU:C:2012:112, т. 40, от 26 април 2012 г., Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, т. 43 и 44 и от 23 април 2015 г., Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, т. 45).

46 Съдът многократно е приел, че държавата членка, издала свидетелството за управление, е длъжна да провери дали са изпълнени минималните условия, наложени от правото на Съюза, по-специално условията относно пребиваването и годността за управление, предвидени в член 7, параграф 1 от Директива 91/439 и понастоящем възпроизведени в член 7, параграф 1 от Директива 2006/126, и следователно дали е обосновано издаването на свидетелство за управление (вж. в този смисъл решения от 19 февруари 2009 г., Schwarz, C-321/07, EU:C:2009:104, т. 76 и от 23 април 2015 г., Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, т. 46).

47 В това отношение Съдът приема, че след като органите на дадена държава членка са издали свидетелство за управление съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2006/126, другите държави членки нямат право да проверяват спазването на условията за издаване, предвидени от тази директива, тъй като притежаването на свидетелство за управление, издадено от държава членка, трябва да се счита за доказателство, че притежателят на това свидетелство е отговарял на тези условия в деня, в който последното му е издадено (вж. в този смисъл решения от 26 април 2012 г., Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, т. 46 и 47 и от 23 април 2015 г., Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, т. 47).

48 С оглед на посочената съдебна практика, както и буквалното тълкуване на член 2, параграф 1 от Директива 2006/126 и на общата структура на посочената директива, изглежда, че посочената разпоредба, която предвижда взаимното признаване на „свидетелства за управление“, се отнася до свидетелствата за управление като документи, доказващи съществуването на право на управление, издадени съгласно разпоредбите на посочената директива. Единственото условие в това отношение се отнася до свидетелствата за управление, издадени от държавите членки, преди да започне да се прилага член 1, параграф 1 от посочената директива, по-точно съгласно член 16 от нея, преди 19 януари 2013 г., във връзка с които член 13 от Директива 2006/126 има за цел да уреди въпроса за еквивалентността между правата, придобити преди прилагането на директивата, и различните категории свидетелства за управление, определени в нея (вж. в този смисъл решение от 26 април 2012 г., Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, т. 41 и от 26 април 2017 г., Popescu, C-632/15, EU:C:2017:303, т. 37).

49 Следователно признаването на придобито в държава членка право на управление не е предвидено само по себе си в Директива 2006/126, тъй като то е само последица от установеното от посочената директива взаимно признаване на свидетелствата за управление.

50 Както изтъкват по-специално нидерландското и полското правителство в своите писмени становища, това тълкуване на Директива 2006/126 се подкрепя на последно място с оглед на преследваните от посочената директива цели.

51 Всъщност, както следва от съображение 2, Директива 2006/126 има за цел да допринесе за подобряване на пътната безопасност и да улесни свободното движение на хора, които се установяват в държава членка, различна от издалата свидетелството за управление. Освен това от съображения 3 и 4 на посочената директива следва, че нейната изрична цел е разрешаването и избягването на проблемите, свързани с прозрачността за гражданите, полицейските органи и администрациите, които отговарят за администрирането на свидетелствата за управление, както и с фалшифицирането на документи, като тези проблеми са последица от съвместното съществуване на различни правила в различните държави членки и обстоятелството, че в Съюза са в обращение повече от 110 различни образци на свидетелства за управление. Както беше посочено в точка 39 от настоящото решение, посочената директива има за цел и да определи в дългосрочен план единен образец за свидетелство за управление на превозно средство за всички държави членки, минималните изисквания за издаването на който са хармонизирани от същата директива и който ще замести различните свидетелства за управление на превозни средства, съществуващи в държавите членки, като по този начин постепенно се преустанови признаването на националните доказателства за способността за управление.

52 Задължаването на държава членка обаче да признае издадените от друга държава членка удостоверения — като разглежданото в главното производство CEPC — които не отговарят на изискванията, наложени с Директива 2006/126, и не представляват свидетелство за управление, чиято еквивалентност с определените в член 4 от посочената директива категории е предвидена в член 13 от директивата, би било в противоречие с посочените различни цели, независимо че в държавата членка, в която пребиват, притежателите на въпросните удостоверения са щели да отговарят на условията за издаване на свидетелство за управление по смисъла на член 1,

параграф 1 от посочената директива и са щели да придобият правото на управление върху територията на последната държава. Както посочва генералният адвокат в точка 56 от своето заключение, ако Директива 2006/126 се тълкува в смисъл, че задължава държава членка да признае различни и евентуално временни документи, издадени от друга държава членка, за да се докаже съществуването на правото за управление, то това би било в явно противоречие с общата цел на Директива 2006/126 да въведе стандартизирано свидетелство за управление, което позволява незабавно и лесно идентифициране от всеки орган и навсякъде в Съюза.

53 Действително валидността на удостоверенията, издадени от държава членка, би могла трудно да се контролира от компетентните органи на друга държава членка, което би могло да увеличи опасността от измами.

54 Следователно отказът на държава членка да признае издаден от друга държава членка документ, предназначен да докаже съществуването на право на управление, в случай че документът, както разглежданото в главното производство СЕРС, не отговаря на изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление, не противоречи на член 2, параграф 1 от посочената директива.

55 Този отказ обаче следва да се прецени само с оглед на посочената разпоредба, а не въз основа на членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, на които също се прави позоваване в първия и втория въпрос.

56 Всъщност следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика всяка национална мярка в област, предмет на изчерпателна хармонизация на равнището на Европейския съюз, трябва да бъде оценявана с оглед на разпоредбите на тази мярка за хармонизация, а не с оглед на тези на първичното право (решение от 12 ноември 2015 г., Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, т. 40 и цитираната съдебна практика).

57 В настоящия случай обаче, макар да е вярно, че Директива 2006/126 установява само минимална хармонизация на националните разпоредби относно условията, при които може да се издаде свидетелство за управление (вж. в този смисъл решение от 1 март 2012 г., Akyüz, C-467/10, EU:C:2012:112, т. 53), въпросната директива извършва в замяна изчерпателна хармонизация на документите, доказващи съществуването на право на управление, които трябва да бъдат признати от държавите членки съгласно член 2, параграф 1 от нея.

58 Освен това, както подчертава Комисията, следва да се отбележи, че макар Директива 2006/126 да определя минималните условия за издаването на свидетелства за управление, тя не урежда административната процедура по издаването на тези свидетелства за управление. Така държавите членки следва да установят посочената процедура, по-специално да определят датата, на която свидетелството за управление трябва да се издаде на кандидата, който изпълнява тези минимални условия.

59 Запитващата юрисдикция обаче, изглежда, приема, че отказът на държава членка да признае придобито в друга държава членка право на управление, което не може да се удостовери със свидетелство за управление, съответстващо на изискванията на предвидения в посочената Директива 2006/126 образец за свидетелство за управление, би могъл да представлява забранена от правото на Съюза дискриминация, основана на мястото на пребиваване.

60 Според запитващата юрисдикция съществуването на различия в административните процедури в държавите членки, които уреждат издаването на свидетелства за управление в съответствие с тези изисквания, можело да има за последица, какъвто е случаят в делото по главното производство, че на лице, което изпълнява установените в Директива 2006/126 условия за придобиване на право на управление в държавата членка, в която пребивава, се издаде свидетелство за управление, отговарящо на въпросните изисквания, едва след изтичането на

преходен период, през който то разполага само с временно удостоверение с ограничена териториална валидност, докато на пребиваващите в други държави членки лица, които също изпълняват въпросните условия, такова свидетелство за управление се издава незабавно след успешното полагане на практическия изпит по кормуване.

61 В това отношение, противно на становището, което, изглежда, застъпва въпросната юрисдикция, дори когато между държавите членки е налице разлика в процедурата по издаване на свидетелства за управление, отказът на държава членка да признае издаден от друга държава членка документ, предназначен да докаже правото на управление като спорното в главното производство СЕРС, когато този документ не отговаря на изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелството за управление, не може да накърни нито установения в член 18 ДФЕС общ принцип на недопускане на дискриминация, нито признатото на гражданите на Съюза в член 21 ДФЕС право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, нито основните свободи, гарантирани в членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

62 Всъщност разликата в третирането на пребиваващите в Германия и Франция кандидати за свидетелство за управление, която произтича от факта, че съгласно предоставената от запитващата юрисдикция информация пребиваващите в Германия кандидати за свидетелство за управление по принцип получават в тази държава членка свидетелство за управление незабавно след успешно положения практически изпит по кормуване, докато пребиваващите във Франция кандидати за свидетелство за управление по правило трябва да изчакат преходен период, през който разполагат само с временно удостоверение с ограничена териториална валидност, доказващо правото им на управление, преди да им бъде издадено свидетелство за управление, съответстващо на изискванията на образеца на свидетелство за управление, предвиден от Директива 2006/126, не е последица от дискриминационна практика в едната или другата държава членка, а е последица от наличието на различни административни процесуални правила в посочените държави членки в контекст, който не е хармонизиран (вж. по аналогия решения от 12 юли 2005 г., Schempp, C-403/03, EU:C:2005:446, т. 45 и от 29 ноември 2011 г., National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, т. 62). Както беше отбелязано в точки 43, 44 и 57 от настоящото решение, при актуалното състояние на правото на Съюза Директива 2006/126 предвижда само минимална хармонизация на определени материални условия, при които се издава предвиденото в член 1 от нея свидетелство за управление.

63 По изложените по-горе съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 2, параграф 1 от Директива 2006/126, както и членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, по силата на която посочената държава членка може да откаже да признае удостоверение, издадено в друга държава членка, което потвърждава съществуването на право на управление на неговия притежател, когато удостоверението не отговаря на изискванията на предвидения в директивата образец на свидетелство за управление, дори когато притежателят на удостоверението е изпълнил наложените от посочената директива условия за издаването на свидетелство за управление.

По третия и четвъртия въпрос

64 С третия и четвъртия въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 2, параграф 1 от Директива 2006/126, както и членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат държава членка да наложи наказателноправна или административна санкция на лице, което, макар да е изпълнило предвидените в тази директива условия за издаването на свидетелство за управление, управлява моторно превозно средство на нейна територия, без да притежава свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в

посочената директива образец на свидетелство за управление, и което лице до издаване на такова свидетелство за управление от друга държава членка може да докаже съществуването на своето право на управление, придобито в посочената друга държава членка, само посредством издадено от нея временно удостоверение.

65 Както посочва генералният адвокат в точка 64 от своето заключение, Директива 2006/126 не съдържа разпоредба за евентуалното налагане на санкции за непредставяне на свидетелство за управление, съответстващо на изискванията на предвидения в нея образец за свидетелство за управление, или друг вид документ за доказване на това право.

66 В това отношение следва да се отбележи, че посочената директива не предвижда и правила относно задължението на водачите да носят в себе си свидетелство за управление, издадено в съответствие с установените в нея изисквания.

67 Освен това предвиденото в член 2, параграф 1, de Директива 2006/126 задължение за взаимно признаване на свидетелствата за управление не изключва възможността държавите членки да налагат санкции на водачите, които не са в състояние да представят на компетентните органи издадено в съответствие с посочените изисквания свидетелство за управление, което доказва тяхното право на управление.

68 Следователно при липсата на правна уредба на Съюза в тази област държавите членки по принцип запазват компетентността си да санкционират нарушението на задължението за представяне на свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление, като те могат да налагат санкции на лица, управляващи моторно превозно средство на тяхна територия (вж. в този смисъл решения от 29 февруари 1996 г., Skanavi и Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, т. 36 и от 29 октомври 1998 г., Awoyemi, C-230/97, EU:C:1998:521, т. 25).

69 Държавите членки не могат да предвиждат обаче в тази област санкция, която би накърнила правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставено на гражданите на Съюза с член 21 ДФЕС, чието упражняване Директива 2006/126 има за цел да улесни (вж. в този смисъл решения от 29 февруари 1996 г., Skanavi и Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, т. 36, от 29 октомври 1998 г., Awoyemi, C-230/97, EU:C:1998:521, т. 26 и от 26 април 2012 г., Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, т. 77), или основните свободи, гарантирани в членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

70 Колкото до член 18 ДФЕС, на който запитващата юрисдикция също се позовава, следва да се припомни, че тази разпоредба закрепва общия принцип за недопускане на дискриминация на основание гражданство и е предназначена да се прилага самостоятелно само в случаите, уредени от правото на Съюза, за които Договорът за функционирането на ЕС не предвижда специални правила за недопускане на дискриминация (вж. в този смисъл решения от 12 май 1998 г., Gilly, C-336/96, EU:C:1998:221, т. 37 и от 18 юли 2017 г., Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, т. 25).

71 В настоящия случай, тъй като в акта за преюдициално запитване не се посочват причините, поради които I се е намирал в Германия, запитващата юрисдикция следва да установи дали с налагането на санкция на I може да се накърни упражняването на една от основните свободи, гарантирани в членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, посредством които се прилага принципът за недопускане на дискриминация.

72 Ако случаят не е такъв, доколкото I, изглежда, е гражданин на Съюза — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да провери — то във всички случаи изглежда, че при пътуването си от Франция за Германия посоченото лице в качеството си на гражданин на Съюза е упражнило своето гарантирано в член 21 ДФЕС право да се движи свободно в Съюза.

73 От акта за преюдициално запитване, както и от отговора на първия и втория въпрос обаче следва, че в настоящия случай за разлика от лицата, срещу които е водено производство в рамките на делото, по което е постановено решение от 20 февруари 1996 г., Skanavi и Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70), при все че е разполагал с право на управление във Франция, към момента на настъпване на фактите по главното производство, поне на основание правото на Съюза I не е разполагал с такова право в другите държави членки, което органите на тези държави членки да са били длъжни да признаят съгласно член 2, параграф 1 от Директива 2006/126, тъй като заинтересованото лице на тази дата не е разполагало със свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в тази директива образец на свидетелство за управление, което доказва, че той изпълнява предвидените в тази директива условия. Освен това от акта за преюдициално запитване следва, че издаденото му във Франция CEPC е валидно само на френска територия.

74 Ето защо не изглежда да е в противоречие с членове 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС налагането в Германия на санкция на водач на превозно средство като I, който не разполага с право на управление в тази държава членка.

75 Важно е при все това наложената санкция да не е непропорционална спрямо тежестта на разглежданото в главното производство деяние (вж. в този смисъл решение от 29 февруари 1996 г., Skanavi и Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, т. 36 и 38).

76 Налага се обаче изводът, че управлението на превозно средство на територията на държава членка от лице, което, макар да има право на управление, придобито в друга държава членка, все още не разполага със свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление, изглежда определено в много по-малка степен осъдително, отколкото управлението на превозно средство на територията на държава членка без право на управление, по-специално с оглед на припомнената в точка 51 от настоящото решение цел на посочената директива да допринесе за подобряване на пътната безопасност.

77 Ето защо налагането от страна на държава членка на тежка санкция от наказателноправно или административно естество като лишаване от свобода или глоба във висок размер на водач като I, който е придобил правото на управление в друга държава членка, но все още не му е издадено свидетелство за управление в съответствие с предвидения в Директива 2006/126 образец за свидетелство за управление, би било непропорционално спрямо тежестта на въпросното деяние и така би накърнило правото на този водач свободно да се движи и пребивава на територията на държави членки, предоставено на гражданите на Съюза с член 21 ДФЕС, или на основните свободи, гарантирани в членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС. Не би било непропорционално обаче налагането на леко наказание като административна глоба в разумен размер.

78 Така при преценката на сериозността на извършеното от I нарушение и на тежестта на санкцията, която следва да му се наложи, запитващата юрисдикция следва да вземе предвид като евентуално смекчаващо обстоятелство факта, че I е придобил във Франция право на управление, удостоверено от наличието на CEPC, което, както посочва самата запитваща юрисдикция, преди изтичането на неговия срок на валидност по правило ще бъде заменено по искане на заинтересованото лице със свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление. В рамките на своя анализ посочената юрисдикция трябва да разгледа и въпроса в каква степен I е представлявал реална опасност за пътната безопасност на германска територия в конкретния случай.

79 По изложените съображения на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 2, параграф 1 от Директива 2006/126, както и членове 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да наложи санкция на лице, което,

макар да е изпълнило предвидените в тази директива условия за издаването на свидетелство за управление, управлява моторно превозно средство на нейна територия, без да притежава свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в посочената директива образец на свидетелство за управление, и което до издаване на такова свидетелство за управление от друга държава членка може да докаже съществуването на своето право на управление, придобито в посочената друга държава членка, само посредством издадено от нея временно удостоверение, при условие че тази санкция не е непропорционална в сравнение с тежестта на разглежданото деяние. При преценката на сериозността на извършеното от съответното лице нарушение и на тежестта на санкцията, която следва да му се наложи, запитващата юрисдикция следва да вземе предвид като евентуално смекчаващо обстоятелство факта, че съответното лице е придобило в друга държава членка право на управление, удостоверено от наличието на издадено от посочената друга държава членка удостоверение, което преди изтичането на неговия срок на валидност по правило ще бъде заменено по искане на заинтересованото лице със свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление. В рамките на своя анализ посочената юрисдикция трябва да разгледа и въпроса в каква степен съответното лице е представлявало реална опасност за пътната безопасност на нейната територия в конкретния случай.

По съдебните разноски

80 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) **Член 2, параграф 1 от Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно свидетелства за управление на превозни средства, както и членове 18 ДФЕС, 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, по силата на която посочената държава членка може да откаже да признае удостоверение, издадено в друга държава членка, което потвърждава съществуването на право на управление на неговия притежател, когато удостоверението не отговаря на изискванията на предвидения в директивата образец на свидетелство за управление, дори когато притежателят на удостоверението е изпълнил наложените от посочената директива условия за издаването на свидетелство за управление.**

2) **Член 2, параграф 1 от Директива 2006/126, както и членове 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат държава членка да наложи санкция на лице, което, макар да е изпълнило предвидените в тази директива условия за издаването на свидетелство за управление, управлява моторно превозно средство на нейна територия, без да притежава свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в посочената директива образец на свидетелство за управление, и което до издаване на такова свидетелство за управление от друга държава членка може да докаже съществуването на своето право на управление, придобито в посочената друга държава членка, само посредством издадено от нея временно удостоверение, при условие че тази санкция не е непропорционална в сравнение с тежестта на разглежданото деяние. При преценката на сериозността на извършеното от съответното лице нарушение и на тежестта на санкцията, която следва да му се наложи, запитващата юрисдикция следва да вземе предвид като евентуално**

смекчаващо обстоятелство факта, че съответното лице е придобило в друга държава членка право на управление, удостоверено от наличието на издадено от посочената друга държава членка удостоверение, което преди изтичането на неговия срок на валидност по правило ще бъде заменено по искане на заинтересованото лице със свидетелство за управление в съответствие с изискванията на предвидения в Директива 2006/126 образец на свидетелство за управление. В рамките на своя анализ посочената юрисдикция трябва да разгледа и въпроса в каква степен съответното лице е представлявало реална опасност за пътната безопасност на нейната територия в конкретния случай.

Подписи