Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

26 oktober 2017 *

”Begäran om förhandsavgörande – Transport – Körkort – Direktiv 2006/126/EG – Artikel 2.1 – Ömsesidigt erkännande av körkort – Begreppet ’körkort’ – Certificat d’examen du permis de conduire (intyg om godkänt körkortsprov) (CEPC) som, innan det att ett slutgiltigt körkort utfärdas, ger innehavaren rätt att köra i den medlemsstat som utfärdat intyget – Situation i vilken innehavaren av CEPC:t kör ett fordon i en annan medlemsstat – Skyldighet att erkänna CEPC:t – Påföljder som påförts innehavaren av CEPC:t för att ha framfört ett fordon utanför den medlemsstat som utfärdat detta intyg – Proportionalitet”

I mål C-195/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Amtsgericht Kehl (Distriktsdomstolen i Kehl, Tyskland) genom beslut av den 24 mars 2016, som inkom till domstolen den 7 april 2016, i brottmålet mot

I,

ytterligare deltagare i rättegången:

Staatsanwaltschaft Offenburg,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Rosas (referent), C. Toader, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Nederländernas regering, genom B. Koopman och M. K. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom G. Braun och N. Yerrell, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

och efter att den 16 maj 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF samt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort (EUT L 403, 2006, s. 18, och rättelse i EUT L 19, 2009, s. 67).

2 Begäran har framställts i ett brottmål mot I, bosatt i Frankrike, för att ha framfört ett motorfordon inom tyskt territorium utan att ha rätt att köra.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I skälen 2–4, 6 och 8 i direktiv 2006/126 anges följande:

”(2) Gemensamma körkortsbestämmelser är en grundläggande förutsättning för den gemensamma transportpolitiken, bidrar till att förbättra trafiksäkerheten och underlättar den fria rörligheten för människor som bosätter sig i en annan medlemsstat än den som utfärdat körkortet. Eftersom privata färdmedel fyller en viktig funktion, gynnas individernas fria rörlighet och etableringsfrihet om de har ett körkort som vederbörligen erkänns i värdmedlemsstaten. …

(3) Körkortens giltighetstid får enligt [rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort (EGT L 237, 1991, s. 1)] regleras i nationella bestämmelser vilket medför att olika bestämmelser gäller i olika medlemsstater och att det finns över 110 olika typer av giltiga körkort i medlemsstaterna. Det är därför svårt för enskilda, för polisen och för de myndigheter som ansvarar för administrationen av körkort att förstå och få en överblick över bestämmelserna vilket resulterat i förfalskade körkortshandlingar som ibland varit i omlopp i decennier.

(4) För att kunna förhindra att gemenskapskörkortet bara blir ytterligare ett bland de 110 som redan förekommer, bör medlemsstaterna vidta alla åtgärder som krävs för att kunna utfärda gemenskapskörkortet till alla körkortsinnehavare.

…

(6) Körkort erkänns ömsesidigt. …

…

(8) Av trafiksäkerhetsskäl bör minimikrav fastställas för utfärdande av körkort. …”

4 I artikel 1.1 i direktiv 2006/126 föreskrivs följande:

”I enlighet med bestämmelserna i detta direktiv skall medlemsstaterna införa nationella körkort i överensstämmelse med den gemenskapsmall som beskrivs i bilaga 1. Emblemet på sidan 1 av körkort enligt gemenskapsmallen skall innehålla nationalitetsbeteckningen för den medlemsstat som har utfärdat körkortet.”

5 Enligt artikel 2.1 i detta direktiv ska ”[k]örkort som är utfärdade av medlemsstaterna … erkännas ömsesidigt”.

6 Artikel 3 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att förhindra att körkort förfalskas, även i fråga om körkort enligt gemenskapsmodellen som utfärdades innan detta direktiv träder i kraft. De skall underrätta kommissionen om åtgärderna.

2. Det material som används för körkortet enligt bilaga I skall göras förfalskningssäkert genom att specifikationer tillämpas, som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det, som skall fastställas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 9.2. Medlemsstaterna får införa ytterligare säkerhetsdetaljer.

3. Medlemsstaterna skall se till att alla körkort som har utfärdats och är gällande uppfyller alla krav i detta direktiv senast 19 januari 2033.”

7 Artikel 4.1 i samma direktiv har följande lydelse:

”Det körkort som anges i artikel 1 ger behörighet att föra motordrivna fordon i de kategorier som definieras nedan. Det får utfärdas från den åldersgräns som anges för varje kategori. …”

8 I artikel 5.1 i direktiv 2006/126 föreskrivs följande:

”De villkor som gäller för förarens behörighet skall anges på körkortet.”

9 Artikel 7.1 i detta direktiv har följande lydelse:

”Körkort får endast utfärdas till sökande

a) som har godkänts i ett körprov och ett kunskapsprov samt uppfyller de medicinska krav som fastställs i bilagorna II och III,

…

e) med permanent bosättningsort inom den medlemsstat som utfärdar körkortet eller som kan intyga att de har studerat där i minst sex månader.”

10 I artikel 13 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall med kommissionens samtycke fastställa regler för överensstämmelsen mellan behörighet som erhållits före genomförandet av detta direktiv, och de kategorier som definieras i artikel 4.

Efter samråd med kommissionen får medlemsstaterna göra sådana ändringar i sin nationella lagstiftning som är nödvändiga för att genomföra bestämmelserna i artikel 11. 4, 11.5 och 11.6.

2. Behörighet att framföra fordon som beviljats före den 19 januari 2013 skall inte kunna dras in eller på något sätt inskränkas genom bestämmelserna i detta direktiv.”

11 I artikel 16.1 och 16.2 i direktiv 2006/126 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall senast den 19 januari 2011 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artikel 1.1, artikel 3, artikel 4.1, 4.2 och 4.3 och 4.4 b–k, artikel 6.1, 6.2 a och 6.2 c–e, artikel 7.1 b, c och d, 7.2, 7.3 och 7.5, artikel 8, artikel 10, artiklarna 13–15 samt bilaga I punkt 2, bilaga II punkt 5.2 när det gäller kategorierna A1, A2 och A och bilaga IV, V och VI. De skall genast överlämna texten till bestämmelserna till kommissionen.

2. De skall tillämpa dessa bestämmelser från och med den 19 januari 2013.”

Tysk rätt

12 Det framgår av beslutet om hänskjutande att enligt 21 § punkt 1 i Straßenverkehrsgesetz (lagen om vägtrafik) (nedan kallad StVG) gör den som framför ett fordon utan att inneha nödvändig förarbehörighet sig skyldig till brottet olovlig körning för vilket ådöms fängelse i högst ett år eller böter. Dessa straff kan förenas med ett föreläggande om körförbud i upp till tre månader i enlighet med 44 § i Strafgesetzbuch (strafflagen) (nedan kallad StGB), beslagtagande av det använda motorfordonet i enlighet med 21 § stycke 3 StVG samt åläggande av spärrtid för utfärdande av körkort (69a § stycke 1 tredje meningen StGB).

13 En förare som inte medför sitt körkort såsom bevis för sin rätt att köra gör sig skyldig till en förseelse enligt 75 § stycke 1 punkt 4 i körkortsförordningen (Fahrerlaubnis-Verordnung) (nedan kallad FeV), och ska ådömas böter på upp till 2 000 euro (24 § stycke 2 StVG), vilka dock i regel uppgår till 10 euro (nr 168 i bilagan till 1 § stycke 1 i förordningen om böter för administrativa förseelser (Bußgeldkatalog-Verordnung).

14 Enligt 22 § stycke 4 FeV erhåller körkortssökanden i princip det slutgiltiga körkortet från trafikinspektören direkt efter godkänt körprov. I enlighet med sjunde meningen i denna bestämmelse erhåller körkortssökanden, om körkortet ännu inte finns tillgängligt, ett tidsbegränsat prövningsintyg (Prüfungsbescheinigung) som styrker innehavarens rätt att köra i Tyskland.

15 Om vissa villkor är uppfyllda kan den rätt att köra som har beviljats av en utländsk myndighet, i enlighet med 28 §§ FeV, ge innehavaren rätt att framföra ett motorfordon i Tyskland.

16 Enligt 29 § stycke 1 första meningen FEV får personer med hemvist utomlands med en utländsk rätt att köra i princip framföra motorfordon i Tyskland inom ramen för deras behörighet. Denna behörighet att framföra fordon ska enligt 29 § stycke 2 FeV styrkas med ett motsvarande körkort.

17 Ett erkännande av en utländsk rätt att köra ska enligt 29 § stycke 3 punkt1 FeV emellertid nekas bland annat när innehavaren endast innehar ett övningskörkort (Lernführerschein) eller något annat tillfälligt körkort.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Den 15 maj 2015 stannades I, som är bosatt i Frankrike, i kommunen Kehl (Tyskland) när denne framförde ett fordon i kategori B på allmän väg. Den berörde innehade giltig legitimation samt ett intyg om godkänt körprov (nedan kallat CEPC), en tillfällig handling som utfärdas till i princip alla som i Frankrike har godkänts på det teoretiska och det praktiska körkortsprovet för kategori B och som enligt fransk rätt tjänar som ett inhemskt körkort i förhållande till ordningsmakten under fyra månader från och med dagen för körprovet. Det är utrett att de franska myndigheterna, vid den tidpunkt då I stannades, ännu inte hade utfärdat det slutgiltiga körkortet till I.

19 Staatsanwaltschaft Offenburg (åklagarmyndigheten i Offenburg, Tyskland), fann att eftersom ett CEPC enbart gäller i Frankrike, hade I – när denne stannades – inte någon utländsk rätt att köra som medförde rätt att framföra ett motorfordon i Tyskland i enlighet med 28 §§ FeV, och väckte därför åtal vid Amtsgericht Kehl (Distriktsdomstolen i Kehl, Tyskland) samt yrkade att I skulle ådömas böter för att ha gjort sig skyldig till olovlig körning, i den mening som avses i 21 § StVG.

20 Den hänskjutande domstolen har anfört att den i samband med det nationella förfarandet ska pröva huruvida rekvisiten för olovlig körning är uppfyllda, eller huruvida I har behörighet att köra som ger rätt att framföra ett fordon i Tyskland, eller huruvida det föreligger andra skäl som talar mot att I kan dömas till straffansvar på grundval av dessa omständigheter. För det fall att straffansvar inte kan ådömas på grundval av dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen dessutom pröva huruvida dessa omständigheter ska anses utgöra en ordningsförseelse.

21 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen gjort gällande att I, enligt fransk rätt, efter att ha fått ett CEPC utfärdat till sig, har rätt att framföra motorfordon i kategori B på offentlig väg.

22 Denna domstol har påpekat att I, fram till dess att denne fått sitt slutgiltiga körkort, närmare bestämt den 9 juli 2015, kunde styrka denna rätt att framföra fordon, inom Frankrike, genom att visa upp CEPC:t och en legitimationshandling.

23 Enligt den hänskjutande domstolen ger utfärdandet av ett CEPC rätt att framföra ett motorfordon i den kategori som anges på intyget utan att denna rätt är begränsad till Frankrike. På samma sätt som i tysk rätt skiljer nämligen fransk rätt mellan rätten att köra och legitimationshandlingen (körkortet), trots att fransk rätt använder samma begrepp för de båda (permis de conduire). Att köra ett fordon utan att inneha ett körkort är således ett brott som ger straffrättslig påföljd medan att framföra ett fordon utan att ha med sig sitt körkort är en förseelse som beivras med penningböter.

24 CEPC:ts giltighet som legitimationshandling är i enlighet med fransk rätt begränsad till fyra månader. I regel utfärdas det slutgiltiga körkortet till körkortssökanden under denna period. Om sökanden däremot inte erhåller det slutliga körkortet inom denna frist förlorar CEPC:t sin funktion som legitimationshandling, men rätten att framföra fordon upphör inte. En person som inte inom tidsfristen lämnar in en ändamålsenlig ansökan om utfärdande av körkort och vars CEPC förlorat sin funktion som legitimationshandling efter fyra månader, kör följaktligen enligt fransk rätt inte utan rätt att köra utan enbart utan körkort. Denna person skulle således kunna anklagas för att ha begått en ordningsförseelse men inte en straffrättslig gärning.

25 Efter det att ett CEPC har utfärdats beror utfärdandet av ett körkort för kategori B endast på om körkortssökanden har lämnat in en ändamålsenlig ansökan om utfärdande av körkort. Körkortet utfärdas alltså i princip automatiskt. Körkortssökanden har inte något inflytande över hur lång tid det tar för att utfärda körkortet.

26 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida artikel 2.1 i direktiv 2006/126 ska tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att erkänna behörigheten att framföra fordon enbart när ett slutgiltigt körkort har utfärdats såsom legitimationshandling, eller om skyldigheten att erkänna avser själva rätten att köra oberoende av om de behöriga myndigheterna har utfärdat ett slutgiltigt körkort.

27 Den hänskjutande domstolen anser att denna oklarhet även är resultatet av den terminologi som används i den tyska och den franska språkversionen av direktiv 2006/126.

28 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att beslutet att inte erkänna I:s rätt att köra eller CEPC:t såsom en legitimationshandling, och den förseelse, för vilken I påförts en straffrättslig påföljd eller en av polisen utfärdad penningbot, som är en följd härav, skulle kunna strida mot den allmänna icke-diskrimineringsprincipen enligt artikel 18 FEUF och de grundläggande friheterna i artiklarna 21, 45, 49 och 56 FEUF.

29 För en körkortssökande som är bosatt i Frankrike skulle det nämligen vara omöjligt att direkt efter godkänt körprov ta anställning i Tyskland på en ort vilken han eller hon enbart kan nå med eget fordon. En körkortssökande som är bosatt i Tyskland skulle emellertid inte begränsas på samma sätt. Även om dessa körkortssökande båda uppfyller kraven för att erhålla ett körkort som harmoniserats genom direktiv 2006/126, skulle de således inte åtnjuta samma rättigheter. Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att det förefaller föreligga en diskriminering på grund av hemvist i en annan medlemsstat.

30 Mot denna bakgrund beslutade Amtsgericht Kehl (Distriktsdomstolen i Kehl) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska unionsrätten, särskilt artikel 2 i [direktiv 2006/126] eller artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 [FEUF], tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som innebär att en rätt att köra som har förvärvats i en annan medlemsstat inte erkänns, särskilt när rätten har förvärvats i enlighet med villkoren i nämnda direktiv?

2) Ska unionsrätten, särskilt artikel 2.2 i direktiv 2006/126 eller artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som inte erkänner ett intyg som har utfärdats av en annan medlemsstat till innehavaren av en rätt att köra som har förvärvats i nämnda medlemsstat i enlighet med villkoren i detta direktiv, även om denna medlemsstat har begränsat giltigheten för detta intyg i tidsmässigt hänseende samt till det egna territoriet och intyget därutöver inte uppfyller kraven på körkortsmodellen i direktiv 2006/126?

3) För det fall att fråga 1 ska besvaras nekande: Ska unionsrätten, särskilt artikel 2.3 i direktiv 2006/126 eller artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF, tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken framförande av motorfordon kan utgöra ett brott som är belagt med straffrättsliga påföljder, av det skälet att föraren saknar rätt att framföra fordonet, trots att nämnda förare har förvärvat rätten att köra i enlighet med villkoren i direktiv 2006/126 men inte kan styrka denna rätt genom att visa upp en handling som överensstämmer med körkortsmodellen i direktiv 2006/126?

4) För det fall att fråga 2 ska besvaras nekande: Ska unionsrätten, särskilt artikel 2 i direktiv 2006/126 eller artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF, tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken den som ansöker om körkort i regel erhåller det slutgiltiga körkortet direkt efter godkänt körprov, och framförande av ett motorfordon utgör en ordningsförseelse som beivras med penningböter när föraren, som i en annan medlemsstat har förvärvat rätten att köra i enlighet med villkoren i direktiv 2006/126, inte kan uppvisa ett slutgiltigt körkort för att styrka sin rätt att köra eftersom något sådant körkort ännu inte har utfärdats på grund av det särskilda förfarande som tillämpas vid utfärdandet av det slutliga körkortet i denna medlemsstat, ett förfarande som föraren inte kan påverka, men föraren i stället kan visa upp ett officiellt intyg som styrker att de nödvändiga villkoren för förvärvandet av rätten att köra är uppfyllda?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 2.1 i direktiv 2006/126, och artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning enligt vilken denna medlemsstat kan vägra att erkänna ett intyg som har utfärdats i en annan medlemsstat och som visar att

innehavaren har en rätt att köra, när detta intyg inte uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i detta direktiv, även om innehavaren av intyget uppfyller villkoren i nämnda direktiv avseende utfärdande av körkort.

32 I detta avseende erinrar domstolen om att det av dess fasta praxis följer att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är lydelsen som ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter i vilka bestämmelsen ingår (se dom 11 maj 2017, Krijgsman, C-302/16, EU:C:2017:359, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

33 I artikel 2.1 i direktiv 2006/126 föreskrivs att ”[k]örkort som är utfärdade av medlemsstaterna skall erkännas ömsesidigt”.

34 Enligt domstolens fasta praxis stadgas i nämnda bestämmelse ett formlöst ömsesidigt erkännande av körkort som utfärdats av medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2012, Akyüz, C-467/10, EU:C:2012:112, punkt 40, dom av den 26 april 2012, Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, punkterna 43 och 44, och dom av den 23 april 2015, Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, punkt 45).

35 För att kunna besvara den hänskjutande domstolens första och andra fråga ska EU-domstolen emellertid avgöra huruvida denna skyldighet för medlemsstaterna avseende ömsesidigt erkännande enbart gäller körkort i egenskap av handlingar som bevisar förekomsten av en behörighet att framföra fordon eller om denna skyldighet även avser själva rätten att köra oavsett förekomsten av ett sådant körkort.

36 Vad för det första gäller bokstavstolkningen av den berörda bestämmelsen vill den hänskjutande domstolen få klarhet i hur begreppet ”körkort” i artikel 2.1 i direktiv 2006/126 ska tolkas. Nämnda domstol har mer allmänt hänvisat till de språkliga svårigheterna med ordvalen i detta direktiv och gjort gällande att det inte är otvetydigt att begreppet ”Führerschein” och ”permis de conduire”, i den tyska respektive den franska versionen av direktivet, enbart avser den handling som styrker en rätt att framföra fordon, och begreppen ”Fahrerlaubnis” och ”droit de conduire” enbart avser själva rätten att köra.

37 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkt 50 i sitt förslag till avgörande verkar trots allt begreppet ”permis de conduire” (körkort) i artikel 2.1 i direktiv 2006/126, med avseende på de olika språkversionerna – såsom den tyska (*Führerscheine*), engelska (*driving licences*), tjeckiska (*řidičské průkazy*), spanska (*permisos de conducción*), italienska (*patenti di guida*), nederländska (*rijbewijzen*), finländska (*ajokortit*), rumänska (*permisele de conducere*) eller den svenska (*Körkort*) – avse den handling som styrker rätten att köra.

38 En undersökning av det sammanhang i vilket artikel 2.1 i direktiv 2006/126 ingår leder till samma slutsats.

39 Genom detta direktiv har det nämligen införts en enda gemenskapsmall för körkort som syftar till att ersätta olika existerande körkort i medlemsstaterna (dom av den 26 april 2012, Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, punkt 40, och dom av den 26 april 2017, Popescu, C-632/15, EU:C:2017:303, punkt 36).

40 I detta avseende konstaterar domstolen för det första att bestämmelserna i nämnda direktiv bland annat innehåller krav på utformningen av, innehållet i och de fysiska och säkerhetsmässiga egenskaperna för den handling som är avsedd att, på ett standardiserat och enhetligt sätt, bevisa att det föreligger en rätt att köra, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 51 i sitt förslag till avgörande.

41 I artikel 1.1 i direktiv 2006/126 föreskrivs nämligen att medlemsstaterna, i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv, ska införa nationella körkort i överensstämmelse med den unionsmodell som fastställs i bilaga I till direktivet. Denna modell bestämmer körkortets utseende och de uppgifter som ska anges därpå. Innehållsmässigt krävs enligt artikel 5.1 i direktiv 2006/126 att de villkor som gäller för förarens behörighet att framföra fordon ska anges på körkortet. Vad gäller de säkerhetsmässiga egenskaperna för att förhindra förfalskning, föreskrivs uttryckligen i artikel 3.2 i nämnda direktiv, i förening med bilaga I, att det material som används för körkortet enligt bilaga I ska vara förfalskningssäkert.

42 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkt 53 i sitt förslag till avgörande framgår bland annat av bilaga I till direktiv 91/439, som är föregångaren till direktiv 2006/126, att bestämmelserna i detta första direktiv också eftersträvade målet att harmonisera själva handlingen.

43 För det andra inför direktiv 2006/126, såsom följer av skäl 8 i direktivet, en minimiharmonisering av kraven för utfärdande av körkort enligt artikel 1. Dessa krav definieras bland annat i artiklarna 4 och 7 i direktivet och avser till exempel åldersgräns, körförmåga, de prov som sökande måste klara samt dennes bosättningsort i den utfärdande medlemsstaten.

44 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkterna 58 och 59 i sitt förslag till avgörande är syftet med harmoniseringen av dessa villkor för att erhålla körkort bland annat att införa förbestämda villkor vilka är en nödvändig förutsättning för ömsesidigt erkännande av körkort (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 1978, Choquet, 16/78, EU:C:1978:210, punkt 7).

45 I detta avseende erinrar domstolen om att den slagit fast att artikel 2.1 i direktiv 2006/126 föreskriver ett klart och tydligt krav på medlemsstaterna att formlöst ömsesidigt erkänna körkort som utfärdats av medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2012, Akyüz, C-467/10, EU:C:2012:112, punkt 40, dom av den 26 april 2012, Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, punkterna 43 och 44, och dom av den 23 april 2015, Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, punkt 45).

46 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att den utfärdande medlemsstaten är skyldig att kontrollera att de minimivillkor som uppställs i unionsrätten, bland annat villkoren avseende bosättning och körförmåga i artikel 7.1 i direktiv 91/439, vilken nu återfinns i artikel 7.1 i direktiv 2006/126, är uppfyllda och att det därmed är motiverat att utfärda ett körkort (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 februari 2009, Schwarz, C-321/07, EU:C:2009:104, punkt 76, och dom av den 23 april 2015, Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, punkt 46).

47 Domstolen har i detta avseende funnit att när myndigheterna i en medlemsstat har utfärdat ett körkort i enlighet med artikel 1.1 i direktiv 2006/126 har övriga medlemsstater inte rätt att kontrollera att kraven för utfärdande av körkortet i enlighet med direktivet har följts, eftersom innehavet av ett körkort som har utfärdats av en medlemsstat måste anses utgöra bevis för att körkortshavaren vid tidpunkten för utfärdandet uppfyllde nämnda villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2012, Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, punkterna 46 och 47, och dom av den 23 april 2015, Aykul, C-260/13, EU:C:2015:257, punkt 47).

48 Med hänsyn till denna rättspraxis och bokstavstolkningen av artikel 2.1 i direktiv 2006/126 samt den allmänna systematiken i detta direktiv, ska nämnda bestämmelse, som föreskriver att ”körkort” ska erkännas ömsesidigt, anses avse körkort såsom handling som styrker rätten att köra och som utfärdats i enlighet med kraven i detta direktiv. Det enda förbehållet i detta avseende gäller körkort som utfärdats av medlemsstater innan artikel 1.1 i direktivet var tillämplig, det vill säga, i enlighet med artikel 16 däri, före den 19 januari 2013, och för vilka artikel 13 i direktiv 2006/126 reglerar frågan om överensstämmelse mellan de rättigheter som förvärvats innan genomförandet av det direktivet och de olika körkortskategorier som definieras däri (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2012, Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, punkt 41, och dom av den 26 april 2017, Aykul, C-632/15, EU:C:2017:303, punkt 37).

49 Av detta följer att direktiv 2006/126 inte avser erkännandet av själva den rätt att köra som erhållits i en medlemsstat, eftersom detta erkännande enbart är konsekvensen av det ömsesidiga erkännandet av de körkort som avses i detta direktiv.

50 Såsom bland annat den nederländska och den polska regeringen har anfört i sina skriftliga yttranden bekräftas en sådan tolkning av direktiv 2006/126 av de mål som eftersträvas i direktivet.

51 Såsom följer av skäl 2 i direktiv 2006/126 har direktivet nämligen som mål att förbättra trafiksäkerheten och underlätta den fria rörligheten för människor som bosätter sig i en annan medlemsstat än den som utfärdat körkortet. Det följer dessutom av skälen 3 och 4 i detta direktiv att dess uttryckliga syfte är att avhjälpa och undvika dels svårigheterna för enskilda, för polisen och för de myndigheter som ansvarar för administrationen av körkort, dels problemet med förfalskade körkortshandlingar till följd av att olika bestämmelser gäller i olika medlemsstater och av att det finns över 110 olika typer av giltiga körkort i unionen. Direktivet har alltså som syfte, såsom framgår av punkt 39 i denna dom, att så småningom införa ett gemensamt körkort för samtliga medlemsstater, vars minimikrav vad gäller utfärdande harmoniseras genom samma direktiv, som ersätter de olika körkorten som gäller i medlemsstaterna och som således successivt innebär slutet för erkännandet av nationella bevis för förmåga att köra.

52 Den omständigheten, att en medlemsstat tvingas erkänna intyg som utfärdats av en annan medlemsstat, såsom det CEPC som är aktuellt i det nationella målet, som inte motsvarar kraven i direktiv 2006/126 och som inte heller är ett av de körkort vars överensstämmelse med körkortskategorierna i artikel 4 i direktivet föreskrivs i artikel 13 i samma direktiv, strider mot dessa objektiva mål och detta även om innehavarna av dessa intyg, i sina respektive bosättningsmedlemsstater, uppfyller kraven för att erhålla ett sådant körkort som avses i artikel 1.1 i detta direktiv, och har rätt att framföra fordon i denna senare medlemsstat. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 56 i sitt förslag till avgörande, skulle det därför uppenbart strida mot direktivets övergripande syfte, nämligen att införa ett standardiserat körkort som gör det möjligt för myndigheterna i hela unionen att omedelbart och enkelt erkänna körkortet, att tolka direktiv 2006/126 på så sätt att medlemsstaterna har en skyldighet att erkänna olika former av handlingar, i förekommande fall provisoriska, som en annan medlemsstat kan utfärda för att styrka en rätt att köra.

53 Giltigheten av sådana intyg som utfärdats av en medlemsstat skulle nämligen svårligen kunna kontrolleras av de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat, vilket skulle kunna öka risken för bedrägerier.

54 En medlemsstats beslut att inte erkänna en handling vars funktion är att styrka en rätt att köra och som utfärdats av en annan medlemsstat, när denna handling – såsom det CEPC som är aktuellt i det nationella målet – inte uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126, strider följaktligen inte mot artikel 2.1 i detta direktiv.

55 En sådan vägran ska bedömas enbart med hänsyn till denna senare bestämmelser och inte till en av artiklarna 18, 21, 45, 49 eller 56 FEUF, vilka också har åberopats i den första och den andra frågan.

56 Enligt domstolens fasta praxis ska nationella åtgärder inom ett område där det har skett en fullständig harmonisering på unionsnivå bedömas mot bakgrund av harmoniseringsbestämmelserna och inte mot bakgrund av de primärrättsliga bestämmelserna (dom av den 12 november 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

57 Även om det stämmer att direktiv 2006/126 enbart föreskriver en minimal harmonisering av de nationella bestämmelserna om kraven för utfärdande av körkort (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 2012, Akyüz, C-467/10, EU:C:2012:112, punkt 53), medför nämnda direktiv däremot en fullständig harmonisering av de handlingar som intygar en rätt att köra vilka måste erkännas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 2.1 i detta direktiv.

58 I likhet med vad kommissionen har understrukit konstaterar domstolen att även om direktiv 206/126 fastställer minimikraven för utfärdande av körkort, reglerar det inte det administrativa förfarandet för att utfärda dessa körkort. Det ankommer följaktligen på medlemsstaterna att fastställa detta förfarande, bland annat vad gäller den tidpunkt då körkortet ska utfärdas till den sökande som uppfyller dessa minimikrav.

59 Den hänskjutande domstolen verkar dock anse att en medlemsstats vägran att erkänna den rätt att köra som erhållits i en annan medlemsstat och som inte kan intygas genom ett körkort som uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i detta direktiv, skulle kunna utgöra diskriminering på grund av hemvist, som är förbjuden enligt unionsrätten.

60 Enligt den hänskjutande domstolen skulle skillnaderna mellan medlemsstaternas administrativa förfaranden för att utfärda körkort som uppfyller dessa krav kunna leda till att en person, som uppfyller villkoren i direktiv 2006/126 för att erhålla rätten att köra i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, erhåller ett körkort som överensstämmer med dessa krav först efter en övergångsperiod under vilken han eller hon enbart har ett tillfälligt och geografiskt begränsat intyg, vilket är vad som har skett i det nationella målet, medan personer bosatta i andra medlemsstater och som också uppfyller dessa villkor, erhåller ett sådant körkort omedelbart efter godkänt körprov.

61 I detta avseende och tvärtemot vad den hänskjutande domstolen verkar anse, innebär inte den omständigheten att en medlemsstat – även för det fall att det mellan medlemsstaterna föreligger skillnader mellan deras respektive förfaranden för att utfärda körkort – vägrar att erkänna en handling som utfärdats av en annan medlemsstat i syfte att styrka rätten att köra, såsom det CEPC som är aktuellt i det nationella målet, när denna handling inte uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126, ett åsidosättande av vare sig den allmänna ickediskrimineringsprincipen i artikel 18 FEUF, rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, enligt artikel 21 FEUF, eller de grundläggande friheter som föreskrivs i artiklarna 45, 49 och 56 FEUF.

62 Den skillnad i behandling av körkortssökande som föreligger mellan Tyskland och Frankrike – som i enlighet med den hänskjutande domstolens uppgifter är en följd av att körkortssökande i Tyskland i princip erhåller sitt körkort omedelbart efter godkänt körprov medan körkortssökande i Frankrike i allmänhet är underkastade en övergångsperiod under vilken de enbart har ett tillfälligt och geografiskt begränsat körkort innan de erhåller ett körkort som uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126 – är inte ett resultat av diskriminerande praxis i vare sig den ena eller den andra medlemsstaten utan av att det i dessa medlemsstater, inom ett område som inte har varit föremål för harmonisering, finns olika regler avseende det administrativa förfarandet (se, analogt, dom av den 12 juli 2005, Schempp, C-403/03, EU:C:2005:446, punkt 45, och dom av den 29 november 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, punkt 62). Såsom redovisats i punkterna 43, 44 och 57 ovan föreskriver direktiv 2006/126, i det aktuella rättsläget i unionen, enbart en minimiharmonisering för vissa materiella villkor för hur sådana körkort som avses i artikel 1 i direktivet ska utfärdas.

63 Med hänsyn till det ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 2.1 i direktiv 2006/126, och artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF, ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning enligt vilken denna medlemsstat kan vägra att erkänna ett intyg som

utfärdats i en annan medlemsstat och som visar att innehavaren har rätt att köra, när detta intyg inte uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i detta direktiv, även för det fall att innehavaren av intyget uppfyller villkoren i detta direktiv för utfärdande av ett körkort.

Den tredje och den fjärde frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 2.1 i direktiv 2006/126, och artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF, ska tolkas så, att de utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning som föreskriver en straffrättslig eller administrativ påföljd för en person som visserligen uppfyller villkoren i detta direktiv för att erhålla ett körkort men som framför ett motorfordon på medlemsstatens territorium utan att inneha ett körkort som uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i nämnda direktiv och som, i avvaktan på att ett sådant körkort ska utfärdas av en annan medlemsstat, enbart kan bevisa sin rätt att köra, vilken erhållits i denna andra medlemsstat, genom ett tillfälligt och geografiskt begränsat intyg som utfärdats av denna andra medlemsstat.

65 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 64 i sitt förslag till avgörande innehåller direktiv 2006/126 inte några bestämmelser om möjligheten att utdöma påföljder för avsaknad av rätt att köra eller underlåtelse att uppvisa ett körkort som uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i nämnda direktiv eller annan motsvarande handling.

66 Domstolen konstaterar i detta avseende att direktivet inte heller innehåller några bestämmelser om skyldigheten för förare att medföra ett körkort som utfärdats i enlighet med kraven i detta direktiv.

67 Den skyldighet att ömsesidigt erkänna körkort som föreskrivs i artikel 2.1 i direktiv 2006/126 utesluter inte heller möjligheten för medlemsstaterna att påföra påföljder för förare som för de behöriga myndigheterna inte kan visa upp ett körkort som utfärdats i enlighet med nämnda krav och därmed styrka rätten att köra.

68 Av detta följer att medlemsstaterna, i brist på unionsbestämmelser på detta område, i princip får sanktionera åsidosättande av skyldigheten att uppvisa ett körkort som uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126, vilka de får påföra personer som framför motorfordon inom deras territorium (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996, Skanavi och Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punkt 36, och dom av den 29 oktober 1998, Awoyemi, C-230/97, EU:C:1998:521, punkt 25).

69 Medlemsstaterna får i detta hänseende emellertid inte föreskriva en påföljd som äventyrar den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna som unionsmedborgarna har enligt artikel 21 FEUF och som direktiv 2006/126 ska underlätta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996, Skanavi och Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punkt 36, dom av den 29 oktober 1998, Awoyemi, C-230/97, EU:C:1998:521, punkt 26, och dom av den 26 april 2012, Hofmann, C-419/10, EU:C:2012:240, punkt 77), eller de grundläggande friheter som garanteras i artiklarna 45, 49 och 56 FEUF.

70 Artikel 18 FEUF, till vilken den hänskjutande domstolen har hänvisat och som innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, kan enligt fast rättspraxis endast tillämpas fristående i de fall som omfattas av unionsrätten men för vilka det inte finns några särskilda regler om icke-diskriminering i fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 1998, Gilly, C-336/96, EU:C:1998:221, punkt 37, och dom av den 18 juli 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, punkt 25).

71 I förevarande fall och eftersom beslutet om hänskjutande inte nämner varför I befann sig i Tyskland, ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida utnyttjandet av en av de grundläggande friheterna som garanteras i artiklarna 45, 49 och 56 FEUF och genomförandet av icke-diskrimineringsprincipen skulle kunna påverkas av att I påfördes en påföljd.

72 Även om så inte skulle vara fallet, verkar det i vart fall som om I, med hänsyn till att vederbörande verkar vara unionsmedborgare, vilket det dock ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, genom att åka från Frankrike till Tyskland, har utnyttjat sin rätt att i egenskap av unionsmedborgare röra sig fritt inom unionen, vilken garanteras i artikel 21 FEUF.

73 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande och av svaret på den första och den andra frågan, att I, i förevarande fall och till skillnad från de personer som lagfördes i det mål som gav upphov till domen av den 29 februari 1996, Skanavi och Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70), visserligen hade rätt att framföra fordon i Frankrike men vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, i vart fall enligt unionsrätten, saknade en sådan rätt i de övriga medlemsstaterna, vilken myndigheterna i dessa medlemsstater hade varit skyldiga att erkänna i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 2006/126, eftersom den berörde vid den tidpunkten saknade ett körkort som uppfyllde kraven på den körkortsmodell som föreskrivs i detta direktiv och som styrker att vederbörande uppfyller villkoren i samma direktiv. Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande att det CEPC som utfärdats till I i Frankrike enbart är giltigt inom Frankrike.

74 Det strider alltså inte mot artiklarna 21, 45, 49 och 56 FEUF att en förare, såsom I, som inte har rätt att köra i Tyskland, påförs en påföljd i denna medlemsstat.

75 Det är emellertid viktigt att den påförda påföljden står i proportion till allvaret i de i det nationella målet aktuella faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996, Skanavi och Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punkterna 36 och 38).

76 Domstolen konstaterar dock att det är klart mindre stötande att framföra ett fordon på en medlemsstats territorium och samtidigt ha erhållit en rätt att köra i en annan medlemsstat men ännu inte ha ett körkort som uppfyller kraven på den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126, än att framföra ett fordon inom en medlemsstats territorium helt i avsaknad av en rätt att köra, särskilt med hänsyn till målet med nämnda direktiv, vilket redovisas i punkt 51i denna dom, som är att bidra till att förbättra trafiksäkerheten.

77 Att påföra en förare, såsom I, som har förvärvat en rätt att köra i en annan medlemsstat men ännu inte har fått ett körkort utfärdat som uppfyller kraven på den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126 en sträng påföljd, straffrättslig eller administrativ, såsom ett fängelsestraff eller höga böter, är alltså oproportionerligt i förhållande till allvaret i de faktiska omständigheterna och åsidosätter denna förares rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, en rätt som garanteras unionsmedborgare enligt artikel 21 FEUF, eller de grundläggande friheterna vilka garanteras enligt artiklarna 45, 49 och 56 FEUF. Att påföra en mildare påföljd, såsom skäliga penningböter, är emellertid inte oproportionerligt.

78 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att – inom ramen för sin bedömning av hur allvarlig I:s överträdelse är och hur sträng den påföljd som ska påföras är, såsom en eventuell förmildrande omständighet – ta hänsyn till att I har erhållit en rätt att köra i Frankrike och att denna rätt, som styrks genom CEPC:t, vilken i likhet med vad den hänskjutande domstolen har gjort gällande, i princip, på den berördes begäran, kommer att bytas ut före utgången av intygets giltighetstid mot ett körkort som uppfyller kraven på den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126. Samma domstol ska inom ramen för sin prövning också avgöra vilken konkret fara I utgjorde för den tyska trafiksäkerheten.

79 Mot bakgrund av det ovanstående ska den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 2.1 i direktiv 2006/126, och artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF, ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning som föreskriver en straffrättslig eller administrativ påföljd för en person som, trots att vederbörande uppfyller villkoren i detta direktiv för att erhålla ett körkort, framför ett motorfordon på denna medlemsstats territorium utan att inneha ett körkort som uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i nämnda direktiv och som, i avvaktan på att ett sådant körkort ska utfärdas av en annan medlemsstat, enbart kan visa sin rätt att köra, vilken erhållits i denna andra medlemsstat, genom ett tillfälligt och geografiskt begränsat intyg som utfärdats av denna andra medlemsstat. Det ankommer i detta avseende på den hänskjutande domstolen att inom ramen för sin bedömning av hur allvarlig den berörda personens överträdelse är och hur sträng den påföljd som ska påföras är, såsom en eventuell förmildrande omständighet, ta hänsyn till att den berörda personen erhållit rätten att köra i en annan medlemsstat, en rätt som intygats genom ett intyg som utfärdats av nämnda medlemsstat och som i princip, på den berördes begäran, kommer att bytas ut före utgången av intygets giltighetstid mot ett körkort som uppfyller kraven på den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126. Denna domstol ska inom ramen för sin prövning också avgöra vilken konkret fara den berörda personen utgjorde för den inhemska trafiksäkerheten.

Rättegångskostnader

80 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort, och artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning enligt vilken denna medlemsstat kan vägra att erkänna ett intyg som utfärdats i en annan medlemsstat och som visar att innehavaren har rätt att köra, när detta intyg inte uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i detta direktiv, även för det fall att innehavaren av intyget uppfyller villkoren i detta direktiv för utfärdande av ett körkort.**

2) **Artikel 2.1 i direktiv 2006/126, och artiklarna 18, 21, 45, 49 och 56 FEUF, ska tolkas så, att de inte utgör hinder mot en medlemsstats lagstiftning som föreskriver en straffrättslig eller administrativ påföljd för en person som, trots att vederbörande uppfyller villkoren i detta direktiv för att erhålla ett körkort, framför ett motorfordon på denna medlemsstats territorium utan att inneha ett körkort som uppfyller kraven för den körkortsmodell som föreskrivs i nämnda direktiv och som, i avvaktan på att ett sådant körkort ska utfärdas av en annan medlemsstat, enbart kan visa sin rätt att köra, vilken erhållits i denna andra medlemsstat, genom ett tillfälligt och geografiskt begränsat intyg som utfärdats av denna andra medlemsstat. Det ankommer i detta avseende på den hänskjutande domstolen att inom ramen för sin bedömning av hur allvarlig den berörda personens överträdelse är och hur sträng den påföljd som ska påföras är, såsom en eventuell förmildrande omständighet, ta hänsyn till att den berörda personen erhållit rätten att köra i en annan medlemsstat, en rätt som intygats genom ett intyg som utfärdats av nämnda medlemsstat och som i princip, på den berördes begäran, kommer att bytas ut före utgången av intygets giltighetstid mot ett körkort som uppfyller kraven på den körkortsmodell som föreskrivs i direktiv 2006/126. Denna domstol ska inom ramen för sin prövning också avgöra vilken konkret fara den berörda personen utgjorde för den inhemska trafiksäkerheten.**

Underskrifter