CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

Y. BOT

van 6 november 2008 [1]

1. Kan een persoon wiens Duitse rijbewijs in 1997 is ingetrokken wegens dronken rijden en die niet heeft aangetoond dat hij weer rijgeschikt is, zich beroepen op een Oostenrijks rijbewijs dat hem eerder, in 1964, is afgegeven? Dat is in wezen de vraag van het Landgericht Mannheim (Duitsland) aan het Hof.

2. Deze prejudiciële verwijzing verschilt van de andere zaken waarover het Hof zich tot nu toe heeft moeten buigen doordat de twee rijbewijzen, van twee verschillende lidstaten, aan de betrokkene zijn afgegeven vóór de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Europese Unie in 1995.

3. Gelet op die data zijn de relevante gemeenschapshandelingen richtlijn 80/1263/EEG van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs [2], richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs [3] en beschikking 2000/275/EG van de Commissie van 21 maart 2000 inzake gelijkwaardigheid tussen bepaalde categorieën van rijbewijzen. [4]

4. Het Hof zal aan de hand van deze regelingen dus eerst moeten uitmaken of de betrokkene in de gegeven omstandigheden rechtmatig houder kon zijn van twee rijbewijzen, hoewel artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439 bepaalt dat eenieder slechts houder kan zijn van één enkel door een lidstaat afgegeven rijbewijs.

5. Vervolgens zal het Hof opnieuw de strekking van artikel 8, leden 2 en 4, van deze richtlijn moeten onderzoeken, op grond waarvan een lidstaat kan weigeren de geldig-

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 375, blz. 1. Deze richtlijn is in werking getreden op 1 januari 1983.
3 — PB L 237, blz. 1. Deze richtlijn is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1; hierna: „richtlijn 91/439").
4 — PB L 91, blz. 1.

heid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen, wanneer op zijn grondgebied tegen de houder een maatregel van beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid is getroffen.

6. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439 volgens mij aldus moet worden uitgelegd dat het niet belet dat iemand houder kan zijn van twee rijbewijzen wanneer het eerste door een derde staat is afgegeven vóór de inwerkingtreding van richtlijn 80/1263, en deze persoon, die reeds een op het grondgebied van de Gemeenschap erkend rijbewijs heeft, vóór de inwerkingtreding van richtlijn 91/439 het voor de afgifte van een rijbewijs vereiste onderzoek van zijn rijgeschiktheid ondergaat.

7. Ik zal ook verduidelijken waarom artikel 8, leden 2 en 4, van laatstgenoemde richtlijn mijns inziens aldus moet worden uitgelegd dat het niet belet dat een lidstaat in omstandigheden als die van het hoofdgeding weigert de geldigheid van een eerder door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen.

I — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

1. Richtlijn 80/1263

8. Om het verkeer van personen in de Gemeenschap dan wel hun vestiging in een andere lidstaat dan die waarin zij hun rijbewijs hebben verkregen, te vergemakkelijken, heeft richtlijn 80/1263 een Europees model voor het rijbewijs ingevoerd.

9. Krachtens artikel 1, eerste alinea, van die richtlijn is het nationale rijbewijs volgens het Europese model geldig voor het besturen van voertuigen, zowel in het nationale als in het internationale verkeer.

10. Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn bepaalt dat de houder van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs die woont in

een andere lidstaat, binnen een jaar volgend op de verwerving van de woonplaats, zijn rijbewijs moet inwisselen. De lidstaat van zijn woonplaats geeft hem dan een rijbewijs af voor de overeenkomstige categorie(en).

11. Volgens artikel 8, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 80/1263 moet de lidstaat waar de inwisseling plaatsvindt het oude rijbewijs terugzenden naar de autoriteiten van de lidstaat die het heeft afgegeven.

2. Richtlijn 91/439

12. Richtlijn 91/439, waarbij richtlijn 80/1263 per 1 juli 1996 is opgeheven, heeft het beginsel van de onderlinge erkenning van rijbewijzen ingesteld. [5]

13. Artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 91/439 stelt minimumvoorwaarden voor de afgifte van rijbewijzen vast en stelt deze afgifte afhankelijk van de voorwaarde dat de aanvrager met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen ondergaat, en voldoet aan medische normen.

14. De punten 14.1 en 15 van bijlage III, waarnaar deze bepaling verwijst, bepalen inzonderheid dat rijbewijzen niet mogen worden afgegeven of verlengd indien de aanvrager of bestuurder verslaafd is aan alcohol of drugs of, zonder daaraan verslaafd te zijn, die stoffen overmatig gebruikt.

15. Verder kan eenieder krachtens artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439 slechts houder zijn van één enkel door een lidstaat afgegeven rijbewijs.

16. Artikel 8, lid 2, van de richtlijn preciseert dat de lidstaat van gewone verblijfplaats zijn nationale bepalingen die betrekking hebben op de beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid kan toepassen op de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs.

5 — Zie artikel 1, lid 2.

17. Artikel 8, lid 4, van de richtlijn luidt:

„Een lidstaat kan, wanneer op zijn grondgebied tegen een persoon een van de in lid 2 bedoelde maatregelen is getroffen, weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat aan deze persoon verstrekt rijbewijs te erkennen.

Een lidstaat kan eveneens weigeren een rijbewijs af te geven aan een aanvrager tegen wie in een andere lidstaat een dergelijke maatregel is getroffen."

3. Beschikking 2000/275

18. In richtlijn 91/439 is bepaald dat de lidstaten de gelijkwaardigheid vaststellen tussen de categorieën van rijbewijzen die voor de tenuitvoerlegging van die richtlijn zijn afgegeven en die welke in artikel 3 daarvan zijn omschreven. [6] Beschikking 2000/275 bevat tabellen waarin de gelijkwaardigheid tussen die twee categorieën van rijbewijzen wordt aangegeven. [7]

6 — Zie artikel 10, eerste alinea, van richtlijn 91/439 en punt 3 van de considerans van beschikking 2000/275.

7 — Zie artikel 2 van beschikking 2000/275.

19. De modellen van de rijbewijzen die in Oostenrijk zijn afgegeven tussen 1 januari 1956 en 1 november 1997 staan in de bijlage bij deze beschikking en worden dus erkend als gelijkwaardig aan het Europese model.

B — *Nationaal recht*

20. § 28, lid 1, van de verordening inzake de toelating van personen tot het wegverkeer (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straβenverkehr; hierna: „FeV") bepaalt dat de houders van een door een lidstaat van de Unie afgegeven rijbewijs motorrijtuigen mogen besturen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland.

21. Volgens § 28, lid 4, punt 3, van de FeV geldt deze toelating echter niet voor personen wier rijbewijs in Duitsland tijdelijk of definitief is ingetrokken door een rechterlijke instantie of bij een onmiddellijk uitvoerbare of definitieve maatregel van een administratieve instantie.

22. Volgens § 69, lid 1, van het Duitse strafwetboek (Strafgesetzbuch) trekt de bevoegde strafrechter het rijbewijs van een wegens een inbreuk op de verkeerswetgeving

veroordeelde bestuurder in wanneer de betrokkene ongeschikt wordt bevonden om motorrijtuigen te besturen. Krachtens § 69a van dit wetboek mag gedurende een periode van zes maanden tot vijf jaar geen nieuw rijbewijs worden afgegeven.

23. § 20 van de FeV en § 11 waarnaar daarin wordt verwezen, bepalen dat de afgifte van een nieuw rijbewijs na intrekking of inlevering afhankelijk is van het bewijs dat de aanvrager voldoet aan de daartoe noodzakelijke lichamelijke en geestelijke vereisten; dit bewijs kan worden geleverd door de overlegging van een medisch-psychologisch rapport.

24. Verder bepaalt § 21 van de wet op het wegverkeer (Straβenverkehrsgesetz) dat hij die een motorvoertuig bestuurt ofschoon hij niet in het bezit is van het daartoe vereiste rijbewijs, wordt bestraft met een vrijheidsstraf van maximaal een jaar of met een geldboete.

II — Feiten en hoofdgeding

25. Op 28 oktober 1964 hebben de Oostenrijkse autoriteiten aan K. Schwarz, een Oostenrijks staatsburger, een rijbewijs afgegeven. Nadat hij naar Duitsland was verhuisd, verleenden de bevoegde Duitse autoriteiten hem in 1968 op zijn verzoek en op grond van zijn Oostenrijkse rijbewijs een Duits rijbewijs. Schwarz behield zijn Oostenrijkse rijbewijs.

26. Op 9 mei 1988 leverde Schwarz zijn Duitse rijbewijs in bij de bevoegde Duitse autoriteiten; op 11 november 1993 vroeg hij opnieuw een Duits rijbewijs aan. Nadat de door de Duitse wet vereiste medische en psychologische keuring voor hem positief was uitgevallen, heeft het Ordnungsamt Mannheim hem op 3 mei 1994 een nieuw rijbewijs afgegeven; het Oostenrijkse rijbewijs werd niet ingetrokken.

27. Bij vonnis van het Amtsgericht Mannheim van 1 december 1997 werd Schwarz wegens dronken rijden veroordeeld tot betaling van een geldboete van 40 maal het dagtarief van 50 DEM. Zijn Duitse rijbewijs werd ingetrokken en hij kreeg het verbod opgelegd om gedurende een periode van zes maanden een nieuw rijbewijs aan te vragen. Volgens de Duitse wet moest Schwarz voor het verkrijgen van een nieuw rijbewijs door de overlegging van een medisch-psychologisch rapport bewijzen dat hij weer geschikt was om een voertuig te besturen.

28. Op 24 juli 2000 vroeg Schwarz bij het Ordnungsamt Mannheim een nieuw rijbewijs aan. Bij besluit van 2 april 2001 werd deze aanvraag afgewezen omdat Schwarz geen medisch-psychologisch rapport had overgelegd.

29. Op 30 januari 2006 veroordeelde het Amtsgericht Mannheim Schwarz tot betaling van een geldboete van 30 maal het dagtarief van 25 EUR omdat hij op 11 april 2005 had gereden zonder in het bezit te zijn van een rijbewijs.

30. Tijdens een tweede wegcontrole te Mannheim op 23 december 2005 legde Schwarz zijn Oostenrijkse rijbewijs over, waarover hij nog beschikte aangezien het bij de afgifte van zijn Duitse rijbewijs in 1968 en vervolgens in 1994 niet was ingetrokken. Toen rees de vraag of zijn Oostenrijkse rijbewijs geldig was.

31. Bij vonnis van 22 juni 2006 sprak het Amtsgericht Mannheim Schwarz vrij van de beschuldiging dat hij in Duitsland had gereden zonder in het bezit te zijn van een geldig rijbewijs.

32. De Staatsanwaltschaft Mannheim heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij het Landgericht Mannheim, waar het vorderde dat Schwarz zou worden veroordeeld omdat hij op 23 december 2005 een voertuig had bestuurd zonder in het bezit te zijn van een geldig rijbewijs.

III — Prejudiciële vragen

33. Het Landgericht Mannheim, dat betwijfelt of het Oostenrijkse rijbewijs geldig is, heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is het — in strijd met artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439 — naar gemeenschapsrecht mogelijk dat een burger van de Unie houder is van een geldig binnenlands rijbewijs en van een tweede rijbewijs uit een andere lidstaat, die beide zijn verkregen vóór de toetreding van laatstbedoelde staat tot de Unie en, zo ja,

2) heeft de intrekking wegens dronkenschap — die plaatsvond vóór de inwerkingtreding van de rijbewijswet [Fahrerlaubnisverordnung] — van het recentere,

binnenlandse, rijbewijs tot gevolg dat ook de geldigheid van het eerste, buitenlandse, rijbewijs na de toetreding van die staat in de eerstbedoelde staat niet langer moet worden erkend, zelfs indien in de eerstbedoelde staat de binnenlandse verbodstermijn inmiddels is afgelopen?"

IV — Analyse

34. Schwarz was houder van een Oostenrijks en een Duits rijbewijs die waren afgegeven vóór de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Unie; zijn Duitse rijbewijs werd ingetrokken. Enkele jaren na die intrekking legde hij bij een wegcontrole op het Duitse grondgebied aan de bevoegde autoriteiten zijn Oostenrijkse rijbewijs over.

35. De verwijzende rechter vraagt zich dan ook af of Schwarz zich schuldig heeft gemaakt aan rijden zonder rijbewijs, dan wel of de Duitse autoriteiten het Oostenrijkse rijbewijs als geldig moeten erkennen, ondanks de intrekking van het Duitse rijbewijs.

36. De verwijzende rechter vraagt het Hof dan ook of een Europees burger, gelet op artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439, volgens hetwelk eenieder slechts houder kan zijn van één enkel rijbewijs, in omstandigheden als die van het hoofdgeding houder kan zijn van twee rijbewijzen.

37. Als deze eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 91/439 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat kan weigeren om de geldigheid te erkennen van een rijbewijs dat aan een persoon wiens rijbewijs op zijn grondgebied is ingetrokken, is afgegeven door een andere lidstaat vóór diens toetreding tot de Unie.

38. Ik zal eerst uiteenzetten wat mijns inziens de strekking is van artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439. Daarna zal ik verduidelijken waarom Schwarz volgens mij houder kon zijn van twee rijbewijzen. Vervolgens zal ik uiteenzetten waarom ik meen dat de Bondsrepubliek Duitsland wegens de intrekking van het Duitse rijbewijs kan weigeren de geldigheid van het Oostenrijkse rijbewijs te erkennen.

A — *Inleidende opmerkingen*

39. Allereerst moet ik de strekking van artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439 in het daarbij ingevoerde stelsel verduidelijken.

40. Richtlijn 91/439 beoogt het vrije verkeer van personen op het grondgebied van de Unie te garanderen en tegelijkertijd bij te dragen tot de verhoging van de veiligheid van het wegverkeer op dat grondgebied. [8]

41. Daartoe bepaalt artikel 1, lid 2, van die richtlijn dat de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen onderling worden erkend. Door deze verplichte erkenning van rijbewijzen heeft de Europese burger met één enkel rijbewijs vrij verkeer in de 27 lidstaten van de Unie.

42. Het logisch gevolg van het bij deze bepaling ingevoerde beginsel van onderlinge erkenning van de rijbewijzen is artikel 7, lid 5, van de richtlijn, volgens hetwelk eenieder slechts houder kan zijn van één enkel rijbewijs. Aangezien een lidstaat een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs moet erkennen, volstaat dat rijbewijs immers om zich op het Europese grondgebied vrij te kunnen verplaatsen.

43. Het bezit van één enkel rijbewijs is mijns inziens ook een middel om de beperkende maatregelen die de bevoegde autoriteiten van een lidstaat tegen de houder van een rijbewijs kunnen nemen, doeltreffend te maken. De materialisering van de rijbevoegdheid in één enkel rijbewijs maakt het mogelijk te vermijden dat de houder ervan zich in geval van intrekking op een ander rijbewijs kan beroepen en aldus de tegen hem getroffen sanctie kan ontlopen.

44. Richtlijn 91/439 bepaalt daarom dat de bevoegde autoriteiten die overgaan tot inwisseling van een in een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, het oude rijbewijs moeten terugzenden naar de bevoegde autoriteiten van die staat. [9] In geval van inwisseling van een door een derde land afgegeven rijbewijs moet de houder het oude rijbewijs inleveren bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die tot inwisseling overgaan. [10]

45. Bij de inwisseling van een rijbewijs is de afgifte van het nieuwe rijbewijs dus afhankelijk van de inlevering van het oude. In de hierna volgende analyse zal blijken dat deze

8 — Zie eerste overweging van de considerans.

9 — Zie artikel 8, lid 3, van de richtlijn.

10 — Zie artikel 8, lid 6, tweede alinea, van de richtlijn.

laatste regel wegens de chronologie van de feiten niet van toepassing is in het hoofdgeding.

46. De vragen van de verwijzende rechter moeten mijns inziens dus worden beantwoord tegen de achtergrond van die overwegingen.

B — *De eerste prejudiciële vraag*

47. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of Schwarz in omstandigheden als die van de hoofdzaak geldig houder kon zijn van twee rijbewijzen.

48. Ik herinner kort aan de feiten van het hoofdgeding.

49. Blijkens de stukken kreeg Schwarz in 1964 een Oostenrijks rijbewijs. Nadat hij naar Duitsland was verhuisd, verleenden de bevoegde Duitse autoriteiten hem op zijn verzoek en op grond van zijn Oostenrijkse rijbewijs in 1968 een Duits rijbewijs. Nadat hij in 1988 zijn Duitse rijbewijs had ingeleverd bij de bevoegde autoriteiten, kreeg Schwarz in 1994 een nieuw Duits rijbewijs. Noch in 1968, noch in 1994 verlangden de bevoegde Duitse autoriteiten dat Schwarz zijn Oostenrijkse rijbewijs inleverde. Totdat zijn Duitse rijbewijs in 1997 werd ingetrokken wegen dronken rijden, was hij dus in het bezit van twee rijbewijzen. Thans beroept Schwarz zich op zijn Oostenrijkse rijbewijs.

50. Gelet op die omstandigheden meen ik dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de situatie waarin de feiten dateren van voor de inwerkingtreding van richtlijn 80/1263 en die waarin de feiten dateren van voor de inwerkingtreding van richtlijn 91/439.

51. Toen in 1968 het eerste Duitse rijbewijs werd afgegeven, was de Republiek Oostenrijk immers nog geen lid van de Unie. Op dat tijdstip bestond ook nog geen gemeenschapsregeling inzake rijbewijzen en met name inzake de inwisseling van door een derde land afgegeven rijbewijzen tegen een rijbewijs van een lidstaat. De Bondsrepubliek Duitsland kon Schwarz dus rechtgeldig een Duits rijbewijs verlenen zonder in ruil daarvoor het Oostenrijkse rijbewijs te vragen.

52. Toen in 1994 het tweede Duitse rijbewijs werd afgegeven, was richtlijn 91/439 nog niet van toepassing. Krachtens artikel 12, lid 1, van die richtlijn moesten de lidstaten namelijk de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om daar vanaf 1 juli 1996 aan te voldoen.

53. Richtlijn 80/1263, die toen van toepassing was, bepaalde daarentegen dat een door een derde land afgegeven rijbewijs dat werd ingewisseld tegen een rijbewijs van Europees model moest worden ingeleverd bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die tot inwisseling overging.

54. In de hoofdzaak was de afgifte van het Duitse rijbewijs op 3 mei 1994 echter niet het gevolg van een inwisseling van het Oostenrijkse rijbewijs, maar enkel van een eenvoudige aanvraag voor een rijbewijs in Duitsland.

55. Daar het gemeenschapsrecht toentertijd geen enkele regel bevatte die een lidstaat belette een rijbewijs af te geven aan iemand die reeds houder was van een ander rijbewijs, en de Bondsrepubliek Duitsland niet de materiële middelen had om na te gaan of Schwarz reeds een rijbewijs had [11], kon Schwarz rechtmatig een tweede rijbewijs verkrijgen.

56. Stellig verplicht artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 de lidstaten de rijbewijzen te erkennen die de lidstaat van afgifte heeft afgegeven voor zijn toetreding tot de Unie. [12] Artikel 7, lid 5, van deze richtlijn heeft echter geen terugwerkende kracht en verplicht in dergelijke omstandigheden dus niet tot een keuze tussen het automatische verlies van het eerste rijbewijs en de nietigheid van het tweede.

57. Ik meen echter dat het sinds de inwerkingtreding van richtlijn 91/439 op 1 juli 1996 noodzakelijk is dat, wil men aan artikel 7, lid 5,

11 — Uit de reeds aan het Hof voorgelegde rijbewijszaken blijkt dat het zelfs na de inwerkingtreding van richtlijn 91/439 en met de verplichting om slechts houder te zijn van één rijbewijs, in de praktijk vrij moeilijk is om na te gaan of de betrokkene reeds een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs heeft. Het is duidelijk dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van afgifte moeilijkheden zullen blijven ondervinden zolang in de Unie geen netwerk van de bestanden betreffende rijbewijzen van de weggebruikers operationeel is. In dat verband bepaalt artikel 7, lid 5, sub b, c en d, van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB L 403, blz. 18), die richtlijn 91/439 zal vervangen en die van kracht wordt op 19 januari 2013, uitdrukkelijk dat de lidstaten weigeren een rijbewijs af te geven wanneer de aanvrager reeds houder is van een rijbewijs. De lidstaten moeten bij de andere lidstaten nagaan of de aanvrager reeds houder is van een rijbewijs wanneer daaromtrent een redelijk vermoeden bestaat. Om aan dat vereiste te voldoen, maken de lidstaten gebruik van het EU-rijbewijzennetwerk, zodra dat netwerk operationeel is.

12 — Zie punt 1 van de considerans van beschikking 2000/275. Ik herinner er ook aan dat de rijbewijzen die de Oostenrijkse autoriteiten hebben afgegeven tussen 1 januari 1956 en 1 november 1997 worden erkend als gelijkwaardig aan het Europese model.

van deze richtlijn nuttig effect geven, de betrokkene slechts één enkel rijbewijs heeft.

58. Het lijkt mij daarom logisch dat een rijbewijs dat na die datum wordt afgegeven terwijl de houder reeds in het bezit is van een rijbewijs dat op het grondgebied van de Gemeenschap wordt erkend, moet worden geacht nietig te zijn.

59. Op grond van een en ander meen ik dat Schwarz in omstandigheden als die van het hoofdgeding houder kon zijn van twee geldige rijbewijzen, hetgeen trouwens ook de verwijzende rechter en de Commissie van de Europese Gemeenschappen lijken te erkennen. [13]

60. Dat Schwarz in die bijzondere omstandigheden twee geldige rijbewijzen kan hebben, mag er mijns inziens echter niet toe leiden dat hij de intrekking door de Duitse autoriteiten in 1997 kan omzeilen en zich kan onttrekken aan de verplichting om zijn rijgeschiktheid te laten onderzoeken en dienaangaande een medisch-psychologisch rapport over te leggen.

13 — Zie punt 11 van de verwijzingsbeslissing en punten 22-26 van de opmerkingen van de Commissie.

C — *De tweede prejudiciële vraag*

61. Thans rijst dus de vraag of de intrekking van het Duitse rijbewijs door de Duitse autoriteiten ook gevolgen kan hebben voor de geldigheid van het Oostenrijkse rijbewijs, en Schwarz dus kan beletten zich op dat laatste rijbewijs te beroepen.

62. De Commissie lijkt te erkennen dat een dergelijke maatregel geen invloed heeft op dat rijbewijs. Zij meent dat, zo het Oostenrijkse rijbewijs was afgegeven terwijl de intrekking van een ander rijbewijs nog altijd gevolgen sorteerde, de Bondsrepubliek Duitsland krachtens artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 91/439 had mogen weigeren het Oostenrijkse rijbewijs te erkennen. De Commissie merkt evenwel op dat ten tijde van de afgifte van het Oostenrijkse rijbewijs, tegen de houder ervan geen enkele maatregel tot intrekking van een ander rijbewijs was getroffen. Zij meent dan ook dat de Duitse autoriteiten, ondanks de intrekking van het Duitse rijbewijs, het Oostenrijkse rijbewijs moeten erkennen.

63. Om de volgende redenen ben ik het daar niet mee eens.

64. Het is stellig vaste rechtspraak dat de onderlinge erkenning van rijbewijzen geldt zonder enige formaliteit en dat zij de lidstaten geen beoordelingsmarge laat met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen om hieraan te voldoen. [14]

65. Artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 91/439 bevat echter duidelijk een uitzondering op dat beginsel. Daarin is immers bepaald dat een lidstaat, wanneer op zijn grondgebied tegen een persoon een maatregel tot beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid is getroffen, kan weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat aan deze persoon verstrekt rijbewijs te erkennen.

66. Zoals ik al zei in punt 58 van mijn conclusie in de zaken waarin de arresten van 26 juni 2008, Wiedemann en Funk, en Zerche e.a. [15], zijn gewezen, kan een lidstaat er op grond van die bepaling voor zorgen dat personen die hij na een bij wet geregelde en met het gemeenschapsrecht strokende procedure niet geschikt acht tot het besturen van een motorrijtuig omdat zij zijns inziens gevaarlijk zijn, zich niet op een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs kunnen beroepen.

67. Het Hof heeft evenwel geoordeeld dat een lidstaat aan een persoon tegen wie op zijn grondgebied een maatregel tot intrekking is getroffen, niet de erkenning kan weigeren van een rijbewijs dat hem door een andere lidstaat is afgegeven nadat de verbodsperiode om een nieuw rijbewijs aan te vragen, is verstreken. [16] Dit geldt ook wanneer de maatregel tot intrekking van het rijbewijs niet gepaard is gegaan met een verbodsperiode om een nieuw rijbewijs aan te vragen en het nieuwe rijbewijs is afgegeven na de intrekking. [17]

68. In de zaken Kapper en Kremer hadden de houders van de rijbewijzen waarvan de geldigheid werd betwist, hun rijbewijs verkregen na de maatregel tot intrekking van het rijbewijs of na het verstrijken van de verbodsperiode om een nieuw rijbewijs aan te vragen. De bevoegde autoriteiten hadden echter overeenkomstig artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 91/439 kunnen nagaan of de betrokkenen weer rijgeschikt waren en of zij niet langer een gevaar opleverden.

69. In deze zaak is dat niet het geval. Schwarz heeft zijn Oostenrijkse rijbewijs namelijk verkregen 43 jaar voordat hij de inbreuk beging die heeft geleid tot de intrekking van het Duitse rijbewijs. Bovendien heeft het Ordnungsamt Mannheim hem op 2 april

14 — Zie met name arrest van 29 oktober 1998, Awoyemi (C-230/97, Jurispr. blz. I-6781, punten 41 en 42).

15 — Respectievelijk C-329/06 en C-343/06, en C-334/06–C-336/06, Jurispr. blz. I-4691.

16 — Zie arrest van 29 april 2004, Kapper (C-476/01, Jurispr. blz. I-5205, punt 76).

17 — Beschikking van 28 september 2006, Kremer (C-340/05, punten 34 en 35).

2001 een nieuw rijbewijs geweigerd omdat hij niet het vereiste medisch-psychologisch rapport had overgelegd en hij dus niet had bewezen dat hij weer geschikt was om een voertuig te besturen.

70. Geen enkele autoriteit heeft dus na de intrekking van het Duitse rijbewijs en de verbodstermijn van zes maanden om een nieuw rijbewijs aan te vragen, zijn rijgeschiktheid kunnen controleren. Mijns inziens kan ook op grond van het enkele houden van een rijbewijs dat jaren vóór de inbreuk is afgegeven, niet worden gegarandeerd dat Schwarz voldoet aan de medische voorwaarden van artikel 7, lid 1, sub a, van richtlijn 91/439.

71. In dit verband herinner ik eraan dat krachtens de punten 14.1 en 15 van bijlage III bij deze richtlijn rijbewijzen niet mogen worden afgegeven of verlengd indien de betrokkene verslaafd is aan alcohol of drugs of, zonder daaraan verslaafd te zijn, die stoffen overmatig gebruikt.

72. Het medisch-psychologisch rapport dat de Duitse autoriteiten overeenkomstig die punten voor de afgifte van een nieuw rijbewijs vereisen, maakt het juist mogelijk na te gaan of een persoon wiens rijbewijs wegens dronken rijden is ingetrokken, rijgeschikt is.

73. Aanvaarden dat Schwarz zich op zijn Oostenrijkse rijbewijs kan beroepen hoewel hij geen onderzoek heeft ondergaan waaruit blijkt dat hij rijgeschikt is, komt neer op een omzeiling van de in richtlijn 91/439 neergelegde veiligheidsregels, en druist in tegen het doel van die richtlijn, bij te dragen tot de verhoging van de veiligheid van het wegverkeer.

74. Ik herinner eraan dat dat juist de reden is waarom de richtlijn bepaalt dat iemand slechts houder kan zijn van één enkel rijbewijs. Dat iemand in een zeer bijzonder geval als dat van het hoofdgeding twee rijbewijzen heeft, mag geen afbreuk doen aan het tweevoudige doel van richtlijn 91/439, namelijk het vrije verkeer van personen dankzij het beginsel van de onderlinge erkenning van rijbewijzen en de verhoging van de veiligheid van het wegverkeer.

75. Met andere woorden, hoewel Schwarz houder kan zijn van twee rijbewijzen, neemt dat niet weg dat hij slechts één rijbevoegdheid heeft.

76. Het zou niet stroken met richtlijn 91/439 indien een persoon die een ernstige verkeersinbreuk heeft begaan zich kon beroepen op een tweede rijbewijs, terwijl niet eens is aangetoond dat hij opnieuw rijgeschikt is.

77. Gelet op hetgeen voorafgaat, meen ik dat een lidstaat krachtens artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 91/439 kan weigeren om de geldigheid te erkennen van een rijbewijs dat aan een persoon wiens rijbewijs op zijn grondgebied is ingetrokken, eerder is afgegeven door een andere lidstaat.

78. Op grond van een en ander ben ik van mening dat artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439 aldus moet worden uitgelegd dat het niet belet dat iemand houder kan zijn van twee rijbewijzen wanneer het eerste door een derde staat is afgegeven vóór de inwerkingtreding van richtlijn 80/1263 en deze persoon, die reeds een op het grondgebied van de Gemeenschap erkend rijbewijs heeft, vóór de inwerkingtreding van richtlijn 91/439 het voor de afgifte van een rijbewijs vereiste onderzoek van zijn rijgeschiktheid ondergaat. Ik meen echter dat artikel 8, leden 2 en 4, van deze richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet belet dat een lidstaat in omstandigheden als die van het hoofdgeding weigert de geldigheid van een eerder door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen.

79. Het lijkt mij nuttig om, alvorens ik besluit, een schematisch overzicht te geven van de toepassing van het beginsel van onderlinge erkenning van rijbewijzen en van de uitzonderingen daarop, zoals dat volgt uit richtlijn 91/439 en de rechtspraak van het Hof.

80. Krachtens richtlijn 91/439:

— kan een Europees burger slechts houder zijn van één enkel door een lidstaat afgegeven rijbewijs;

— mag een lidstaat geen rijbewijs afgeven aan een persoon die sinds minder dan zes maanden op zijn grondgebied verblijft of aan een persoon die verslaafd is aan alcohol of drugs;

— wordt een door een lidstaat afgegeven rijbewijs op het grondgebied van de andere lidstaten erkend;

— mag een lidstaat onder bepaalde voorwaarden echter zijn eigen bepalingen betreffende de beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van de rijbevoegdheid toepassen op het rijbewijs, en

— hebben de lidstaten een verplichting tot loyale samenwerking.

81. De rechtspraak van het Hof:

— in het arrest Awoyemi heeft het Hof geoordeeld dat de verplichting tot onderlinge erkenning geldt zonder enige formaliteit en dat zij de lidstaten geen beoordelingsmarge laat met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen om hieraan te voldoen [18];

— in het arrest Kapper en in de beschikkingen Halbritter [19] en Kremer overwoog het Hof dat wanneer de verbodsperiode om een nieuw rijbewijs aan te vragen, in het gastland is verstreken of wanneer de maatregel tot intrekking van het rijbewijs niet gepaard is gegaan met een dergelijke verbodsperiode, deze lidstaat niet kan weigeren om de geldigheid van een rijbewijs dat later door een andere lidstaat is afgegeven, te erkennen;

— in het arrest Wiedemann en Funk formuleerde het Hof een uitzondering op het beginsel van onderlinge erkenning. Een lidstaat kan weigeren om aan iemand wiens rijbewijs op zijn grondgebied is ingetrokken met een verbodstermijn om een nieuw rijbewijs te verkrijgen, een gedurende deze verbodstermijn door een andere lidstaat afgegeven nieuw rijbewijs te erkennen [20], en

— het Hof heeft geoordeeld dat een persoon tegen wie een maatregel tot beperking van de rijbevoegdheid is getroffen, geen rijbewijs mag krijgen wanneer niet is voldaan aan de verblijfsvoorwaarde. Het Hof overwoog namelijk dat deze voorwaarde bij gebreke van een volledige harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake de afgifte van rijbewijzen met name bijdraagt tot de bestrijding van het „rijbewijstoerisme". Daar die voorwaarde een voorafgaande voorwaarde is die het mogelijk maakt na te gaan of is voldaan aan de andere door richtlijn 91/439 gestelde voorwaarden, komt daaraan trouwens een bijzondere betekenis toe. [21] Het Hof legde hierbij de nadruk op de verkeersveiligheid.

18 — Punten 41 en 42.
19 — Beschikking van 6 april 2006 (C-227/05).
20 — Zie arrest Wiedemann en Funk (reeds aangehaald, punt 65).
21 — Ibidem (punten 68-71). Zie ook arrest Zerche e.a. (reeds aangehaald, punten 65-68).

82. Gelet op het voorgaande lijkt het mij duidelijk dat de homogene rechtspraak van het Hof, zoals ik die lees, uitdrukking geeft aan de wil om de uitoefening van het vrije verkeer te verzoenen met de noodzaak om aan allen die daarvan gebruikmaken de noodzakelijke veiligheid te waarborgen.

83. Het lijkt mij opportuun erop te wijzen dat de vrijheid van verkeer slechts concreet gestalte kan krijgen indien de burgers die ervan gebruikmaken daardoor niet worden blootgesteld aan ongerechtvaardigde gevaren. Een dergelijk gevaar wordt volgens mij gevormd door een persoon die, hoewel hij bij een gerechtelijk of administratief besluit ongeschikt is bevonden, niettemin een voertuig blijft besturen zonder dat hij voldoet aan de vereisten van de geldende richtlijn.

84. Daarom lijkt het mij ook juist te zeggen dat in de huidige stand van de gemeenschapswetgeving de rechtspraak niet zal volstaan om dergelijke situaties te vermijden.

85. Zelfs als het Hof mijn voorstel volgt, toont deze zaak duidelijk aan welke juridische leemte richtlijn 91/439 dienaangaande laat. Ook als overeenkomstig mijn voorstel wordt beslist dat de Bondsrepubliek Duitsland terecht heeft geweigerd de geldigheid van het Oostenrijkse rijbewijs van Schwarz te erkennen, zal hij met dat rijbewijs nog ongehinderd kunnen rijden in de andere lidstaten van de Unie, waar hij even gevaarlijk is als in Duitsland.

86. Daarom lijkt het mij niet overbodig dat de gemeenschapswetgever zich over dit probleem buigt en er een passende oplossing voor uitwerkt.

V — Conclusie

87. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Landgericht Mannheim te beantwoorden als volgt:

„Artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, moet aldus worden uitgelegd dat het niet belet dat iemand houder kan zijn van twee rijbewijzen wanneer het eerste door een

derde staat is afgegeven vóór de inwerkingtreding van richtlijn 80/1263/EEG van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs, en deze persoon, die reeds een op het grondgebied van de Gemeenschap erkend rijbewijs heeft, vóór de inwerkingtreding van richtlijn 91/439 het voor de afgifte van een rijbewijs vereiste onderzoek van zijn rijgeschiktheid ondergaat.

Verder moet artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 91/439, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1882/2003, aldus worden uitgelegd dat het niet belet dat een lidstaat in omstandigheden als die van het hoofdgeding weigert de geldigheid van een eerder door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen."