FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 31. marts 2011 [1]

1. Domstolen er med det foreliggende spørgsmål blevet anmodet om endnu en gang at fortolke bestemmelserne i Rådets direktiv 91/439/EØF af 29. juli 1991 om kørekort [2].

2. Ifølge artikel 1, stk. 2, i direktiv 91/439 anerkendes de kørekort, som medlemsstaterne udsteder, gensidigt. Udstedelsen af disse kørekort er underlagt flere krav. Navnlig i medfør af direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), betinges udstedelse af kørekort af eksistensen af en sædvanlig bopæl i den udstedende medlemsstat.

3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) ønsker således oplyst, om en medlemsstat kan afvise at anerkende et kørekort, som er udstedt i en anden medlemsstat, når det godtgøres, at kørekortet er udstedt under tilsidesættelse af bopælskravet.

4. Dette spørgsmål foranlediger i realiteten en præcisering af Domstolens praksis, som udtrykt i dommene af 26. juni 2008 i sagerne Wiedemann og Funk [3] samt Zerche m.fl. [4], hvorefter værtsmedlemsstaten på sit område kan nægte at anerkende den førerret, der følger af et kørekort, som er udstedt af en anden medlemsstat på et senere tidspunkt, hvis det på grundlag af angivelser på selve kørekortet eller andre uanfægtelige oplysninger, der hidrører fra udstedelsesmedlemsstaten, står fast, at indehaveren, som på den førstnævnte medlemsstats område har været omfattet af en foranstaltning, hvorved et tidligere udstedt kørekort er blevet inddraget, ikke havde sædvanlig bopæl på udstedelsesmedlemsstatens område på det tidspunkt, hvor kørekortet blev udstedt.

5. Det, der adskiller hovedsagen fra de sager, som har været forelagt Domstolen, og som har givet anledning til førnævnte domme, er, at Mathilde Grasser, en tysk statsborger, hvis kørekort, der er udstedt af tjekkiske myndigheder, de tyske myndigheder har nægtet at anerkende, aldrig har haft et tysk kørekort, og som følge heraf aldrig har været omfattet af en foranstaltning, hvorved et tidligere

1 — Originalsprog: fransk.
2 — EFT L 237, s. 1.
3 — Forenede sager C-329/06 og C-343/06, Sml. I, s. 4635.
4 — Forenede sager C-334/06 – C-336/06, Sml. I, s. 4691.

kørekort er blevet inddraget. Spørgsmålet er således, om retspraksis i sagerne Wiedermann og Funk såvel som Zerche m.fl. finder anvendelse i Mathilde Grassers tilfælde.

6. Jeg vil i dette forslag til afgørelse foreslå Domstolen at fortolke artikel 1, stk. 2, og artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 91/439 således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter at anerkende en førerret på sit område, der følger af et kørekort, som er udstedt af en anden medlemsstat, når det på grundlag af angivelser på selve kørekortet eller andre uanfægtelige oplysninger, der hidrører fra udstedelsesmedlemsstaten, står fast, at indehaveren ikke havde sædvanlig bopæl på udstedelsesmedlemsstatens område på det tidspunkt, hvor kørekortet blev udstedt.

I — Retsforskrifter

A — *EU-retlige forskrifter*

7. Med henblik på at fremme den frie bevægelighed for personer inden for Det Europæiske Fællesskab og gøre det lettere for dem at bosætte sig i en anden medlemsstat end den stat, hvor de pågældende personer har erhvervet deres kørekort, har direktiv 91/439 indført princippet om gensidig anerkendelse af kørekort [5].

8. Direktivets fastsættelse af minimumskrav for udstedelse af kørekort har ligeledes til formål at forbedre færdselssikkerheden i Den Europæiske Union [6].

9. Sjette direktivs artikel 7, stk. 1, litra b), fastsætter navnlig:

»Udstedelse af kørekortet er ligeledes betinget af:

[…]

b) at den pågældende har sædvanlig bopæl eller forelægger bevis for i mindst seks måneder at have været studerende i den medlemsstat, der udsteder kørekortet [7].«

5 — Jf. artikel 1 i ovennævnte direktiv.

6 — Jf. fjerde betragtning til samme direktiv.

7 — I henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 91/439 forstås ved sædvanlig bopæl det sted, hvor en person sædvanligvis opholder sig, dvs. i mindst 185 dage inden for et kalenderår. Hvis indehaveren af kørekortet er studerende i denne medlemsstat, skal han fremlægge bevis for i mindst seks måneder at have haft bopæl i denne stat.

10. Ifølge artikel 7, stk. 5, i direktiv 91/439 kan enhver person kun være indehaver af ét kørekort.

11. Direktivets artikel 8, stk. 2, bestemmer, at bopælsmedlemsstaten på indehaveren af et kørekort, der er udstedt af en anden medlemsstat, kan anvende sine nationale bestemmelser vedrørende begrænsning, suspension, inddragelse eller annullation af førerretten.

12. I henhold til direktivets artikel 8, stk. 4, første afsnit, kan en medlemsstat ligeledes for en person, der på dens område er omfattet af en af de ovennævnte foranstaltninger, nægte at anerkende gyldigheden af ethvert kørekort, der er udstedt af en anden medlemsstat til denne person.

B — *Nationale retsforskrifter*

13. Bekendtgørelsen om personers adgang til færdsel i trafikken (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr), der var gældende den 19. januar 2009, bestemmer i § 28, stk. 1, at indehavere af en gyldig EU- eller EØS-førerret, som har sædvanlig bopæl i Tyskland, jf. § 7, stk. 1 eller 2, med forbehold for begrænsningerne i henhold til § 28, stk. 2-4, har ret til at føre motorkøretøj på det nationale område i overensstemmelse med deres førerberettigelse.

14. Det fremgår af FeV's § 28, stk. 4, første punktum, nr. 2) og 3), og andet punktum, at denne førerret ikke gælder for af indehavere af en EU- eller EØS-førerret i to tilfælde. For det første finder førerretten ikke anvendelse, når det på grundlag af angivelser på selve kørekortet eller andre uanfægtelige oplysninger, der hidrører fra udstedelsesmedlemsstaten, står fast, at indehaverne på tidspunktet for udstedelsen havde sædvanlig bopæl på det nationale område, medmindre de har erhvervet førerretten under et ophold af mindst seks måneders varighed, som studerende eller elev. For det andet har indehavere af en EU- eller EØS-førerret ikke ret til at føre motorkøretøj på det nationale område, hvis deres førerret på det nationale område er blevet inddraget midlertidigt eller endeligt af en ret eller umiddelbart eksigibelt eller uanfægteligt af en forvaltningsmyndighed, eller hvis deres førerret uanfægteligt er blevet nægtet eller ikke er blevet inddraget alene af den grund, at de i mellemtiden har givet afkald på førerretten.

II — Hovedsagens faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

15. Sagsøgeren i hovedsagen, Mathilde Grasser, er tysk statsborger med bopæl i Viereth-Trunstadt (Tyskland). Hun har aldrig erhvervet et tysk kørekort.

16. Sagsøgeren erhvervede et kørekort den 31. maj 2006 udstedt af Magistrat Plzeň. På kørekortet er byen Viereth-Trunstadt angivet som bopæl.

17. Den tyske kørekortmyndighed opfordrede ved skrivelse af 3. april 2009 Mathilde Grasser til at fremlægge det tjekkiske kørekort med henblik på at indskrive den manglende førerberettigelse i Tyskland med den begrundelse, at bopælskravet på tidspunktet for kørekortets udstedelse ikke var opfyldt. Denne myndighed hørte ligeledes sagsøgeren med henblik på at træffe afgørelse om fratagelse af førerretten.

18. Mathilde Grasser gjorde indsigelse mod den pågældende myndigheds afgørelse og anmodede den om, at berettigelsen til at benytte hendes tjekkiske kørekort blev udvidet til også at omfatte Forbundsrepublikken Tysklands område under henvisning til, at hun aldrig havde begået trafikforseelser. I mangel heraf anmodede hun om udstedelse af et tysk kørekort. Begge anmodninger blev afvist af den tyske kørekortmyndighed.

19. Den 3. juni 2009 traf kørekortmyndigheden afgørelse om, at Mathilde Grasser fik forbud mod at anvende sit tjekkiske kørekort i Tyskland, og pålagde hende at fremlægge sit kørekort med henblik på indskrivning af den manglende førerberettigelse. I tilfælde af manglende forelæggelse ville kørekortet blive inddraget.

20. Sagsøgeren anlagde den 1. juli 2009 søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Bayreuth med påstand om annullation af afgørelsen. Ved dom af 22. september 2009 gav retten Mathilde Grasser medhold og annullerede afgørelsen. Verwaltungsgericht Bayreuth fandt, at en tilsidesættelse af bopælskravet ikke i sig selv kunne begrunde en manglende anerkendelse af en førerberettigelse på Forbundsrepublikken Tysklands område. Ifølge retten krævedes det tillige, at sagsøgeren har været omfattet af en foranstaltning, hvorved hendes kørekort er blevet inddraget, suspenderet, annulleret eller begrænset.

21. Freistaat Bayern, sagsøgte i hovedsagen, ankede Verwaltungsgericht Bayreuths dom til Bayerischer Verwaltungsgerichthof, som besluttede at udsætte sagen og forelægge Den Europæiske Unions Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 1, stk. 2, og artikel 8, stk. 2 og 4, i direktiv 91/439[…] fortolkes således, at en

værtsmedlemsstat er berettiget til at undlade at anerkende en førerret, som er tildelt af en anden medlemsstat, hvis det på grundlag af angivelserne i kørekortet står fast, at der foreligger en tilsidesættelse af direktivets artikel 7, stk. 1, litra b), uden at værtsmedlemsstaten forinden har anvendt en foranstaltning som omhandlet i artikel 8, stk. 2, i direktiv 91/439 […] over for indehaveren af kørekortet […]?«

III — Min vurdering

22. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat kan nægte at anerkende et kørekort udstedt af en anden medlemsstat, når det på grundlag af angivelser på selve kørekortet står fast, at bopælskravet ikke var opfyldt, uanset at indehaveren ikke på førstnævnte medlemsstats område har været omfattet af en foranstaltning, hvorved et tidligere kørekort er blevet inddraget.

23. Det bemærkes indledningsvis, at direktiv 91/439 forfølger to mål; for det første at øge bevægeligheden for personer, som bosætter sig i en anden medlemsstat end den, hvor de har bestået en køreprøve, og for det andet at forbedre færdselssikkerheden [8].

24. Målene er uadskillelige. Princippet om personers frie bevægelighed forudsætter nemlig, at den sker i sikkerhed.

25. Af hensyn til færdselssikkerheden, og med henblik på at leve op til disse krav, har EU-lovgiver således fundet det nødvendigt at fastsætte minimumskrav for udstedelse af kørekort [9].

26. Artikel 7, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 91/439 betinger udstedelse af kørekort af, at ansøgeren består en prøve til kontrol af sine fysiske færdigheder og helbredsmæssige tilstand samt en kundskabsprøve og ligeledes har sædvanlig bopæl i udstedelsesmedlemsstaten.

27. Princippet om gensidig anerkendelse finder anvendelse på kørekort, der er udstedt i overensstemmelse med disse minimumskrav, i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2.

8 — Jf. første betragtning til direktivet.
9 — Jf. fjerde betragtning til direktivet.

28. Blandt minimumskravene for udstedelse af kørekort har kravet om sædvanlig bopæl i udstedelsesmedlemsstaten en særlig rolle i det system, der er indført af EU-lovgiver, som fastlagt af Domstolen i retspraksis.

29. I de ovennævnte domme i sagerne Wiederman og Funk samt Zerche m.fl. fastslog Domstolen, at bopælskravet navnlig bidrager til bekæmpelsen af »kørekortsturisme« i fraværet af en fuldstændig harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende udstedelse af kørekort [10]. Dette krav er desuden nødvendigt for, at det kan kontrolleres, at kravet om egnethed til at føre motorkøretøj overholdes [11]. Dette krav er en forudgående betingelse, der gør det muligt for udstedelsesmedlemsstaten at kontrollere opfyldelsen af de øvrige krav [12]. Det er grunden til, at bopælskravet, som udpeger udstedelsesmedlemsstaten, har en særlig betydning i forhold til de øvrige betingelser i henhold til direktiv 91/439 [13].

30. Domstolen har således fastslået, at det kan være til skade for færdselssikkerheden, hvis bopælskravet ikke overholdes [14].

31. Under den mundtlige forhandling har Mathilde Grassers advokat gjort gældende, at der i denne sag ikke er nogen overhængende fare eller uopsættelighed i modsætning til de tilfælde, der var forelagt Domstolen i de sager, som gav anledning de to ovennævnte domme i sagerne Wiedermann og Funk samt Zerche m.fl. Advokaten har fremført, at indehaverne af de omtvistede kørekort i de nævnte sager allerede havde vist, at de var til fare for trafikken, idet de allerede havde fået inddraget deres tidligere kørekort for overtrædelser af færdselsloven. Mathilde Grasser har derimod aldrig tidligere erhvervet et kørekort og har således ikke været omfattet af en foranstaltning, hvorved et tidligere kørekort er blevet inddraget. Denne retspraksis finder derfor ikke anvendelse.

32. Et sådant argument kan efter min opfattelse ikke tages til følge. Det ville stride mod de forebyggende mål, der er omhandlet i direktiv 91/439.

33. Som nævnt tidligere har EU-lovgiver fastlagt visse minimumskrav for udstedelsen af et kørekort med henblik på at sikre færdselssikkerheden på Den Europæiske Unions område. Disse krav gælder for alle, som ønsker at erhverve et kørekort. Ordlyden af direktiv 91/439 skelner i den henseende ikke mellem dem, som består deres køreprøve for første gang, og dem, som søger at få et nyt kørekort efter inddragelse af et tidligere kørekort.

10 — Dommene i sagerne Wiedermann og Funk (præmis 69) samt Zerche m.fl. (præmis 66).

11 — Ibidem.

12 — Dommene i sagerne Wiedermann og Funk (præmis 70) samt Zerche m.fl. (præmis 67).

13 — Ibidem.

14 — Dommene i sagerne Wiedermann og Funk (præmis 71) samt Zerche m.fl. (præmis 68).

34. Begrundelsen er åbenlys, nemlig at det forud for udstedelsen af et kørekort vurderes, hvorvidt føreren er til fare for trafikken. Det vil ikke være muligt at afvente, at en fører har forårsaget et trafikuheld for at konstatere, om den pågældende er til fare for trafikken, og derefter anvende de nødvendige foranstaltninger på det tidspunkt, hvor en anmodning om fornyelse af førerretten fremsættes. Som sagsøgte i hovedsagen har anført under den mundtlige forhandling, er færdselssikkerheden ikke alene relevant for personer, som har forårsaget et trafikuheld, men for alle, der ønsker at erhverve et kørekort.

35. Det er således, i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 91/439, de samme minimumskrav, som skal overholdes, når den kompetente nationale myndighed udsteder et kørekort for første gang.

36. Det skal i midlertid bemærkes, at bopælskravet her spiller en afgørende rolle. Hvis dette krav ikke er opfyldt, er det umuligt, eller i hvert fald meget vanskeligt for den nationale myndighed, som udsteder kørekort, at kontrollere visse af de krav, som er påkrævet i medfør af dette direktiv. Det første er enhedsprincippet for kørekorts vedkommende. Nævnte direktivs artikel 7, stk. 5, bestemmer således, at enhver person kun kan være indehaver af ét kørekort [15]. Eftersom der endnu ikke er oprettet en central database for kørekort i Unionen, er det mon ikke de nationale myndigheder, hvor aspiranten har sin sædvanlige bopæl, der er bedst i stand til at kontrollere, hvorvidt aspiranten allerede har et kørekort?

37. Det samme gør sig gældende for andre grundlæggende oplysninger, såsom en undersøgelse af personens straffeattest for at sikre, at eventuelle tidligere forseelser ikke er til hinder for udstedelse af et kørekort.

38. Det er grunden til, at opfyldelsen af bopælskravet er et ufravigeligt krav, som gør, at det kan kontrolleres, om aspiranten opfylder de andre minimumskrav fastsat i direktiv 91/439.

39. Tilsidesættelse af bopælskravet i tilfælde, hvor en aspirant består en køreprøve for første gang, kan bringe det system, der er indført af EU-lovgiver, i fare til skade for færdselssikkerheden.

40. Det skal tilføjes, at under den mundtlige forhandling har Europa-Kommissionen, og efterfølgende Mathilde Grassers advokat, fremført, at den på hendes kørekort nævnte bopæl kunne være indført ved en simpel skrivefejl, og at udstedelsesmedlemsstaten kunne

15 — Jf. i denne retning dommene i sagerne Wiedemann og Funk (præmis 70) samt Zerche m.fl. (præmis 67).

have begået en fejl ved at angive en bopæl i Tyskland, så det kunne undlades at tage det med i betragtning, hvorfor kørekortet kunne anses for gyldigt. Efter min opfattelse er dette ikke et gyldigt argument.

41. Såfremt et sådan argument tages til følge, vil alle oplysninger fra en udstedelsesmedlemsstat, som fremgår af officielle dokumenter, i dette tilfælde et kørekort, kunne anfægtes. Som Domstolen allerede har fastslået, er angivelser på selve kørekortet uanfægtelige oplysninger, der hidrører fra udstedelsesmedlemsstatens myndigheder [16].

42. Efter min opfattelse følger det heraf, at hvis det på grundlag af angivelser på selve kørekortet eller andre uanfægtelige oplysninger, der hidrører fra udstedelsesmedlemsstaten, er muligt at fastslå, at bopælskravet i henhold til artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 91/439 ikke var opfyldt på det tidspunkt, hvor kørekortet blev udstedt, kan værtsmedlemsstaten nægte at anerkende førerretten i henhold til dette kørekort.

43. Hertil kan det indvendes, at en sådan løsning er til skade for den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, som princippet om gensidig anerkendelse forudsætter.

44. Princippet om gensidig anerkendelse kan imidlertid kun få fuld gyldighed, hvis minimumskravene for udstedelse af kørekort fastlagt ved et direktiv med henblik på harmonisering respekteres af alle medlemsstater. Det er selve kernen i dette princip. Medlemsstaterne har tillid til hinanden og anerkender gensidigt kørekort, som er udstedt af deres myndigheder, fordi EU-lovgiver har indført bestemmelser, der gør det muligt at sikre, at alle medlemsstater respekterer visse minimumskrav for udstedelse af kørekort.

16 — Jf. dommene i sagerne Wiedemann og Funk (præmis 72) samt Zerche m.fl. (præmis 69). Jf. ligeledes kendelse af 9.7.2009, sag C-445/08, Wierer, præmis 51.

45. Fra det øjeblik, hvor minimumskravene ikke respekteres, kan princippet om gensidig anerkendelse ikke finde anvendelse på sædvanlig vis.

46. Det skal tilføjes, at såfremt kørekort som Mathilde Grassers skal anerkendes af værtsmedlemsstaten, selv om bopælskravet ikke er opfyldt, kan det fremme »kørekortsturisme«. Selv om direktiv 91/439 fastlægger minimumskrav for evnen til at føre motorkøretøj, kan medlemsstaterne frit indføre strengere krav end dem, der er fastlagt i direktivet [17]. Det vil således være mere fordelagtigt for en person med bopæl i en medlemsstat med sådanne krav at bestå køreprøven i en anden medlemsstat med mindre strenge krav.

47. Målet med direktiv 91/439 er ikke at give borgerne i Unionen mulighed for »forum shopping«, men at tillade, at en person, der har et kørekort, kan etablere sig i en anden medlemsstat end udstedelsesmedlemsstaten uden at skulle bestå en ny køreprøve eller ombytte sit kørekort.

48. Det er min opfattelse, at princippet om gensidig anerkendelse i denne sag er blevet fordrejet for at omgå strengere nationale bestemmelser.

49. Jeg er af samtlige disse grunde af den opfattelse, at artikel 1, stk. 2, og artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 91/439 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter at anerkende en førerret på sit område, der følger af et kørekort, som er udstedt af en anden medlemsstat, når det på grundlag af angivelser på selve kørekortet eller andre uanfægtelige oplysninger, der hidrører fra udstedelsesmedlemsstaten, står fast, at indehaveren ikke havde sædvanlig bopæl på udstedelsesmedlemsstatens område, da kørekortet blev udstedt.

17 — Jf. punkt 5 i bilag III til direktivet.

IV — Forslag til afgørelse

50. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at Bayerischer Verwaltungsgerichtshofs præjudicielle spørgsmål besvares som følger:

»Artikel 1, stk. 2, og artikel 7, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 91/439/EØF af 29. juli 1991 om kørekort skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat nægter at anerkende en førerret på sit område, der følger af et kørekort, som er udstedt af en anden medlemsstat, når det på grundlag af angivelser på selve kørekortet eller andre uanfægtelige oplysninger, der hidrører fra udstedelsesmedlemsstaten, står fast, at indehaveren ikke havde sædvanlig bopæl på udstedelsesmedlemsstatens område, da kørekortet blev udstedt.«