# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
# Y. BOT
# van 31 maart 2011 [1]

1. Met deze prejudiciële vraag moet het Hof andermaal de bepalingen van richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs [2] uitleggen.

2. Volgens artikel 1, lid 2, van richtlijn 91/439 worden de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen onderling erkend. Deze rijbewijzen worden afgegeven mits verschillende voorwaarden worden nageleefd. Artikel 7, lid 1, sub b, van die richtlijn stelt de verkrijging van het rijbewijs afhankelijk van het bestaan van een gewone verblijfplaats op het grondgebied van de afgiftestaat.

3. Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) vraagt zich daarom af of een lidstaat mag weigeren om een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen wanneer blijkens vermeldingen op het rijbewijs vaststaat dat het is afgegeven met miskenning van de verblijfsvoorwaarde.

4. In werkelijkheid zal deze vraag ons ertoe brengen de door het Hof in de arresten van 26 juni 2008, Wiedemann en Funk [3] en Zerche e.a. [4] ontwikkelde rechtspraak te verduidelijken. In deze rechtspraak is gesteld dat de lidstaat van ontvangst mag weigeren om op zijn grondgebied de rijbevoegdheid die voortvloeit uit een door een andere lidstaat later afgegeven rijbewijs te erkennen, wanneer op basis van de vermeldingen op het rijbewijs of op basis van andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat, vaststaat dat ten tijde van de afgifte van dit rijbewijs de houder ervan, wiens vorig rijbewijs op het grondgebied van de eerste lidstaat is ingetrokken, niet zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de afgiftestaat had.

5. Het bijzondere kenmerk van het hoofdgeding is dat Grasser, een Duits staatsburger aan wie de Duitse instanties weigeren om het door de Tsjechische instanties afgegeven rijbewijs te erkennen, anders dan in de aan het Hof voorgelegde gevallen in de zaken die hebben geleid tot deze arresten, nooit een Duits rijbewijs heeft gehad en dat tegen haar dus nooit een maatregel van intrekking van een

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 237, blz. 1.
3 — C-329/06 en C-343/06, Jurispr. blz. I-4635.
4 — C-334/06–C-336/06, Jurispr. blz. I-4691.

vorig rijbewijs is genomen. Bijgevolg rijst de vraag of de rechtspraak Wiedemann en Funk, en Zerche e.a. van toepassing is op het geval van Grasser.

6. In deze conclusie zal ik het Hof in overweging geven te verklaren dat de artikelen 1, lid 2, en 7, lid 1, sub b, van richtlijn 91/439 aldus moeten worden uitgelegd dat deze bepalingen zich niet ertegen verzetten dat een lidstaat weigert om op zijn grondgebied de rijbevoegdheid te erkennen die voortvloeit uit een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, wanneer op basis van de vermeldingen op het rijbewijs of van andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat, vaststaat dat ten tijde van de afgifte van dit rijbewijs de houder ervan niet zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de afgiftestaat had.

## I — Toepasselijke bepalingen

### A — *Wettelijke regeling van de Unie*

7. Om het vrije verkeer van personen in de Europese Gemeenschap dan wel hun vestiging in een andere lidstaat dan die waarin zij hun rijbewijs hebben verkregen, te vergemakkelijken, heeft richtlijn 91/439 het beginsel van de onderlinge erkenning van rijbewijzen ingesteld. [5]

8. De vaststelling in deze richtlijn van minimumvoorwaarden voor de afgifte van het rijbewijs heeft ook tot doel, de veiligheid van het wegverkeer op het grondgebied van de Europese Unie te verbeteren. [6]

9. Met name artikel 7, lid 1, sub b, van deze richtlijn bepaalt wat volgt:

„De afgifte van het rijbewijs is eveneens aan de volgende voorwaarden onderworpen:

[...]

b) de aanvrager moet zijn gewone verblijfplaats hebben op het grondgebied van de lidstaat die het rijbewijs afgeeft, of het bewijs leveren dat hij ten minste 6 maanden in een onderwijsinstelling in de lidstaat is ingeschreven [7].”

5 — Zie artikel 1 van deze richtlijn.

6 — Zie punt 4 van de considerans van dezelfde richtlijn.

7 — Volgens artikel 9, eerste alinea, van richtlijn 91/439 is de gewone verblijfplaats de plaats waar iemand gewoonlijk verblijft, dat wil zeggen gedurende ten minste 185 dagen per kalenderjaar. Indien de houder van het rijbewijs in die lidstaat een studie volgt, moet hij het bewijs leveren dat hij sedert ten minste zes maanden in die staat is gevestigd.

10. Artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439 bepaalt dat eenieder slechts houder van één enkel rijbewijs kan zijn.

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

12. Krachtens artikel 8, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 91/439 kan een lidstaat, wanneer op zijn grondgebied tegen een persoon één van voornoemde maatregelen is getroffen, eveneens weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat aan deze persoon verstrekt rijbewijs te erkennen.

B — *Nationale regeling*

13. De Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straβenverkehr (verordening inzake de toelating van personen tot het wegverkeer; hierna: „FeV"), in de op 19 januari 2009 geldende versie, bepaalt in § 28, lid 1, dat de houders van een geldig rijbewijs van de Unie of van de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER") die hun gewone verblijfplaats in de zin van § 7, lid 1 of 2, van de FeV, in Duitsland hebben, onder de in de leden 2 tot en met 4 van genoemd artikel 28 gestelde beperkingen in Duitsland motorrijtuigen mogen besturen onder de in het rijbewijs vastgestelde voorwaarden.

14. § 28, lid 4, eerste volzin, punten 2 en 3, en tweede volzin, van de FeV bepaalt dat deze toelating om een voertuig te besturen in twee gevallen niet geldt voor de houders van een rijbewijs van de Unie of de EER. In de eerste plaats geldt deze toelating niet wanneer blijkens het rijbewijs of blijkens van de afgiftelidstaat afkomstige onbetwistbare informatie de houders op het ogenblik van de afgifte hun gewone verblijfplaats in Duitsland hadden, tenzij zij studenten of scholieren zijn en het rijbewijs hebben verkregen gedurende een verblijf van minstens zes maanden. In de tweede plaats mogen de houders van een rijbewijs van de Unie of de EER geen voertuig besturen op het Duitse grondgebied indien het rijbewijs in Duitsland tijdelijk of definitief door de rechter of bij een onmiddellijk uitvoerbare of definitieve bestuurlijke maatregel is ingetrokken, deze houders de rijbevoegdheid definitief is ontzegd of het rijbewijs niet is ingetrokken op de enkele grond dat de houders er inmiddels aan hebben verzaakt.

## II — Hoofdgeding en prejudiciële vraag

15. Grasser, die de verzoekende partij in het hoofdgeding is, is Duits staatsburger en heeft haar woonplaats in Viereth-Trunstadt (Duitsland). Zij heeft nooit een Duits rijbewijs gehad.

16. Op 31 mei 2006 kreeg verzoekster een rijbewijs dat is afgegeven door de gemeente Plzeň (Tsjechië). Op dit rijbewijs staat als verblijfplaats Viereth-Trunstadt vermeld.

17. Bij brief van 3 april 2009 verzocht de Duitse instantie die het rijbewijs afgeeft Grasser om overlegging van haar Tsjechische rijbewijs, met als doel op dit rijbewijs het ontbreken van rijbevoegdheid in Duitsland te vermelden omdat de verblijfsvoorwaarde niet was nageleefd op het tijdstip van de afgifte van het rijbewijs. Deze instantie heeft verzoekster eveneens gehoord om een beslissing te kunnen nemen inzake de ontzegging van haar rijbevoegdheid.

18. Grasser is tegen de beslissing van deze instantie opgekomen en heeft deze verzocht haar het recht toe te kennen om op het Duitse grondgebied van haar Tsjechisch rijbewijs gebruik te maken. Dit motiveerde zij ermee dat zij nooit een verkeersovertreding heeft begaan. Subsidiair heeft zij gevorderd dat haar een Duits rijbewijs wordt afgegeven. Deze beide vorderingen zijn door de Duitse bevoegde instantie afgewezen.

19. Bij beschikking van 3 juni 2009 heeft deze instantie Grasser verboden om op het Duitse grondgebied van haar Tsjechische rijbewijs gebruik te maken en haar gelast dit rijbewijs over te leggen met als doel het ontbreken van rijbevoegdheid te vermelden. Zo niet, zou het rijbewijs haar worden afgenomen.

20. Op 1 juli 2009 heeft verzoekster een beroep tot nietigverklaring van deze beschikking ingesteld bij het Verwaltungsgericht Bayreuth. Bij vonnis van 22 september 2009 heeft deze rechtbank het beroep van Grasser toegewezen en de beschikking nietig verklaard. Het Verwaltungsgericht Bayreuth heeft geoordeeld dat de weigering om een rijbevoegdheid op het Duitse grondgebied te erkennen niet uitsluitend kan gebaseerd zijn op de schending van het verblijfplaatsbeginsel. Volgens deze rechterlijke instantie is bovendien vereist dat het rijbewijs van verzoekster is beperkt, geschorst, ingetrokken of nietig verklaard.

21. De Freistaat Bayern, verwerende partij in het hoofdgeding, heeft bij het Bayerische Verwaltungsgerichtshof hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van het Verwaltungsgericht Bayreuth. Het Bayerische Verwaltungsgerichtshof heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten de artikelen 1, lid 2, en 8, leden 2 en 4, van richtlijn 91/439[...] aldus worden

uitgelegd, dat een lidstaat van ontvangst gerechtigd is om een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs niet te erkennen, wanneer op grond van vermeldingen in dit rijbewijs vaststaat dat artikel 7, lid 1, sub b, van deze richtlijn is geschonden, maar de lidstaat van ontvangst op de houder van het rijbewijs vooraf geen maatregel in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 91/439[...] heeft toegepast?"

## III — Bespreking

22. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een lidstaat mag weigeren om een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen wanneer op basis van vermeldingen op dit rijbewijs vaststaat dat de verblijfsvoorwaarde niet is nageleefd, ook al is tegen de houder van het rijbewijs op het grondgebied van de eerstgenoemde lidstaat nooit een maatregel tot intrekking van een eerder rijbewijs genomen.

23. Ik herinner allereerst eraan dat richtlijn 91/439 twee doelstellingen nastreeft, namelijk ten eerste het vrije verkeer van personen die zich vestigen in een andere lidstaat dan die waar zij het rijexamen hebben afgelegd te vergemakkelijken, en ten tweede, de verkeersveiligheid te verbeteren. [8]

24. Deze doelstellingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het beginsel van vrij verkeer van personen veronderstelt namelijk dat dit in alle veiligheid gebeurt.

25. Inzake de veiligheid van het wegverkeer heeft de wetgever van de Unie bijgevolg om aan deze eisen te voldoen geoordeeld dat het noodzakelijk is om minimumvoorwaarden vast te stellen voor de afgifte van rijbewijzen. [9]

26. Met name artikel 7, lid 1, sub a en b, van richtlijn 91/439 stelt de afgifte van het rijbewijs afhankelijk van de voorwaarde dat de aanvrager met goed gevolg een proef heeft afgelegd waarbij de fysieke en medische geschiktheid wordt onderzocht, alsook een theoretisch examen, en bovendien van de voorwaarde dat de aanvrager zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de afgiftestaat heeft.

27. Voor de rijbewijzen die op basis van deze minimumvoorwaarden zijn afgegeven, geldt ingevolge artikel 1, lid 2, van deze richtlijn dus het beginsel van de onderlinge erkenning.

8 — Zie punt 1 van de considerans van deze richtlijn.
9 — Zie punt 4 van de considerans van deze richtlijn.

28. Onder de minimumvoorwaarden voor de afgifte van een rijbewijs speelt de voorwaarde betreffende de gewone verblijfplaats op het grondgebied van de afgiftestaat een bijzondere rol binnen de door de Uniewetgever ingevoerde regeling, zoals deze regeling door de rechtspraak van het Hof is omschreven.

29. In de reeds aangehaalde arresten Wiedemann en Funk, en Zerche e.a. heeft het Hof namelijk gepreciseerd dat de verblijfsvoorwaarde bij ontbreken van een volledige harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake de afgifte van rijbewijzen met name bijdraagt tot de bestrijding van het „rijbewijzentoerisme". [10] Deze voorwaarde is overigens absoluut noodzakelijk voor de controle op de naleving van de voorwaarde van rijgeschiktheid. [11] Zij is namelijk een voorafgaande voorwaarde op basis waarvan door de afgiftestaat kan worden nagegaan of de andere voorwaarden zijn nageleefd. [12] Daarom heeft de verblijfsvoorwaarde, waarvan afhangt welke staat het rijbewijs afgeeft, bijzondere betekenis in vergelijking met de andere in richtlijn 91/439 opgelegde voorwaarden. [13]

30. Het Hof heeft dus geoordeeld dat de nietnaleving van deze verblijfsvoorwaarde de verkeersveiligheid in gevaar kan brengen. [14]

31. Ter terechtzitting heeft de advocaat van Grasser de omstandigheid aangevoerd dat in de onderhavige zaak geen dreigend gevaar of spoedeisendheid voorhanden is, terwijl dit wel zo is in de gevallen die aan het Hof zijn voorgelegd in de zaken die hebben geleid tot de arresten Wiedemann en Funk, en Zerche e.a. Hij heeft erop gewezen dat bij de houders van de omstreden rijbewijzen in deze zaken reeds was gebleken dat zij een gevaar op de weg waren, aangezien hun eerdere rijbewijzen reeds waren ingetrokken wegens inbreuken op de wegcode. Grasser heeft echter voorheen nooit een rijbewijs gehad en tegen haar werd dus geen maatregel van intrekking van een vorig rijbewijs genomen. Daarom zou deze rechtspraak niet van toepassing zijn.

32. Een dergelijk argument lijkt mij niet aanvaardbaar. Het zou erop neerkomen dat de preventiedoelstellingen van richtlijn 91/439 worden verloochend.

33. Zoals gezegd, heeft de Uniewetgever minimumvoorwaarden vastgesteld voor de afgifte van een rijbewijs, met name om de veiligheid van het wegverkeer op het grondgebied van de Europese Unie te verzekeren. Deze voorwaarden gelden voor alle aanvragers van een rijbewijs. De tekst van richtlijn 91/439 maakt dienaangaande geen onderscheid tussen de aanvragers die hun rijexamen voor de eerste keer afleggen en de aanvragers die een nieuw rijbewijs aanvragen nadat hun vorige rijbewijs is ingetrokken.

10 — Arrest Wiedemann en Funk (punt 69), en Zerche e.a. (punt 66).

11 — Idem.

12 — Reeds aangehaalde arresten Wiedemann en Funk (punt 70), en Zerche e.a. (punt 67).

13 — Idem.

14 — Reeds aangehaalde arresten Wiedemann en Funk (punt 71), en Zerche e.a. (punt 68).

34. De reden hiervoor is evident, namelijk dat de mate waarin een chauffeur een gevaar is in het verkeer, wordt beoordeeld vóór de afgifte van het rijbewijs. Er kan niet worden gewacht tot een chauffeur een ongeval veroorzaakt om vast te stellen dat hij gevaarlijk is en om bij de aanvraag tot hernieuwing van zijn rijbewijs de nodige maatregelen te nemen. Zoals verweerster in het hoofdgeding ter terechtzitting heeft opgemerkt, geldt het criterium van de verkeersveiligheid niet uitsluitend voor personen die reeds een ongeval hebben veroorzaakt, maar voor alle aanvragers van een rijbewijs.

35. Dezelfde minimumeisen moeten dus overeenkomstig artikel 7, lid 1, sub a en b, van richtlijn 91/439 worden nageleefd wanneer een bevoegde nationale instantie een eerste rijbewijs afgeeft.

36. Ik breng ter zake in herinnering dat de verblijfsvoorwaarde hier een essentiële rol speelt. Indien deze voorwaarde niet wordt nageleefd, is het onmogelijk, of in elk geval zeer moeilijk voor de nationale instantie die het rijbewijs afgeeft, om de naleving van bepaalde door deze richtlijn opgelegde voorwaarden te controleren. De eerste voorwaarde is het beginsel dat iedereen slechts één rijbewijs heeft. Dit is in artikel 7, lid 5, van genoemde richtlijn uitdrukkelijk bepaald. [15] Aangezien er nog geen gecentraliseerd bestand van rijbewijzen op niveau van de Unie bestaat, is niemand dan de nationale instanties van de gewone verblijfplaats van de aanvrager van een rijbewijs beter in staat om na te gaan of de aanvrager niet reeds een rijbewijs heeft.

37. Hetzelfde geldt wat betreft andere essentiële informatie, zoals de verificatie van het strafregister ter waarborging dat mogelijke vroeger gepleegde feiten niet in de weg staan aan de afgifte van het rijbewijs.

38. Daarom is de naleving van de verblijfsvoorwaarde de absoluut noodzakelijke voorwaarde, op basis waarvan kan worden gecontroleerd of de aanvrager de andere bij richtlijn 91/439 opgelegde minimumvoorwaarden heeft nageleefd.

39. Indien op het tijdstip dat de aanvrager het rijexamen voor de eerste keer aflegt geen rekening wordt gehouden met deze verblijfsvoorwaarde, betekent dit dat de door de Uniewetgever ingevoerde regeling wordt geschonden met alle gevolgen van dien voor de veiligheid van de weggebruikers.

40. Ik voeg hier nog aan toe dat de Europese Commissie en vervolgens de advocaat van Grasser zich ter terechtzitting hebben beroepen op de omstandigheid dat de vermelding van de verblijfplaats op het rijbewijs van Grasser slechts een verschrijving zou kunnen zijn, dat de afgiftestaat zich kan hebben

15 — Zie in die zin reeds aangehaalde arresten Wiedemann en Funk (punt 70), en Zerche e.a. (punt 67).

vergist bij de vermelding van een verblijfplaats in Duitsland, zodat daar geen rekening mee moest worden gehouden en het rijbewijs geldig moet worden verklaard. Ik ben de mening toegedaan dat dit argument niet kan worden aanvaard.

41. Indien een dergelijke redenering wordt aanvaard, zouden alle door de afgiftestaat meegedeelde gegevens die vermeld staan op een officieel document, in casu het rijbewijs, in twijfel kunnen worden getrokken. Zoals het Hof heeft geoordeeld, zijn de gegevens die zijn vermeld op een rijbewijs onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat. [16]

42. Ik ben bijgevolg de mening toegedaan dat wanneer op basis van de vermeldingen op het rijbewijs zelf of op basis van andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat kan worden vastgesteld dat ten tijde van de afgifte van dit rijbewijs niet was voldaan aan de verblijfsvoorwaarde van artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 91/439, de lidstaat van ontvangst mag weigeren om de rijbevoegdheid op grond van dit rijbewijs te erkennen.

43. Daartegen kan worden ingebracht dat een dergelijke oplossing het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten ernstig zou schaden, welk vertrouwen essentieel is voor het beginsel van de onderlinge erkenning.

44. Het beginsel van de onderlinge erkenning van rijbewijzen kan echter slechts volledig werkzaam zijn indien is voldaan aan de minimumvoorwaarden voor de afgifte van het rijbewijs, welke minimumvoorwaarden zijn ingevoerd bij een met het oog op harmonisatie vastgestelde richtlijn, en deze minimumvoorwaarden door alle lidstaten worden nageleefd. Dit is het wezen zelf van dit beginsel. De lidstaten vertrouwen elkaar en erkennen onderling de rijbewijzen die hun instanties afgeven, omdat de wetgever van de Unie een systeem tot stand heeft gebracht ter waarborging dat alle lidstaten eenzelfde niveau van minimumeisen betreffende de afgifte van deze rijbewijzen zullen handhaven.

16 — Zie in die zin reeds aangehaalde arresten Wiedemann en Funk (punt 72) en Zerche e.a. (punt 69). Zie ook de beschikking van 9 juli 2009, Wierer (C-445/08, punt 51).

45. Zodra dit niveau van minimumeisen niet in acht wordt genomen, kan het beginsel van de onderlinge erkenning dus niet normaal worden toegepast.

46. Ik voeg hier overigens aan toe dat indien wordt aanvaard dat een rijbewijs als dat van Grasser door de lidstaat van ontvangst moet worden erkend, ook al is de verblijfsvoorwaarde niet nageleefd, dit als gevolg zou hebben dat het „rijbewijzentoerisme" wordt aangemoedigd. Ook al legt richtlijn 91/439 inderdaad minimumvoorwaarden inzake rijgeschiktheid op, neemt dit niet weg dat de lidstaten strengere normen mogen vaststellen dan die van deze richtlijn. [17] Voor een persoon die woont in een lidstaat die strengere normen hanteert, zou het dus voordeliger zijn om het examen af te leggen in een andere lidstaat die minder strenge normen hanteert.

47. De doelstelling van richtlijn 91/439 is niet om voor staatsburgers van de Unie „forumshopping" inzake rijbewijzen mogelijk te maken, maar om een persoon die een rijbewijs heeft in staat te stellen om zich op het grondgebied van een andere lidstaat dan de afgiftestaat van dit rijbewijs te vestigen zonder opnieuw een rijexamen te moeten afleggen, of zonder dit rijbewijs te moeten inruilen.

48. Mijns inziens is het beginsel van de onderlinge erkenning in de onderhavige zaak afgewend van de functie ervan, met de bedoeling om de strengere nationale voorschriften te ontduiken.

49. Om al deze redenen ben ik dus de mening toegedaan dat de artikelen 1, lid 2, en 7, lid 1, sub b, van richtlijn 91/439 aldus moeten worden uitgelegd dat deze bepalingen zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat weigert op zijn grondgebied de rijbevoegdheid te erkennen die voortvloeit uit een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, wanneer op basis van de vermeldingen op het rijbewijs of op basis van andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat vaststaat dat ten tijde van de afgifte van dit rijbewijs de houder ervan niet zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de afgiftestaat had.

17 — Zie punt 5 van bijlage III bij deze richtlijn.

## IV — Conclusie

50. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 1, lid 2, en 7, lid 1, sub b, van richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs moeten aldus worden uitgelegd dat deze bepalingen zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat weigert op zijn grondgebied de rijbevoegdheid te erkennen die voortvloeit uit een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, wanneer op basis van de vermeldingen op het rijbewijs of op basis van andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat vaststaat dat ten tijde van de afgifte van dit rijbewijs de houder ervan niet zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de afgiftestaat had."