FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT YVES BOT
föredraget den 31 mars 2011 [1]

1. Genom den aktuella tolkningsfrågan har domstolen återigen ombetts att tolka bestämmelserna i rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort. [2]

2. Enligt artikel 1.2 i direktiv 91/439 ska körkort som är utfärdade av medlemsstaterna erkännas ömsesidigt. Utfärdande av körkort är underkastat ett antal villkor. Bland annat föreskrivs i artikel 7.1 b i direktivet att sökanden måste ha permanent bosättningsort inom den medlemsstat som utfärdar körkortet.

3. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tyskland) har därför ställt frågan huruvida en medlemsstat har rätt att inte erkänna ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat, när det kan konstateras att detta körkort har utfärdats utan att bosättningskravet har beaktats.

4. Denna fråga föranleder mig att precisera domstolens praxis enligt dom av den 26 juni 2008 i målen Wiedemann och Funk [3] och Zerche m.fl., [4] enligt vilken värdmedlemsstaten kan vägra att inom sitt territorium erkänna den förarbehörighet som följer med ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat vid ett senare tillfälle, när det på grundval av uppgifter på körkortet eller andra obestridliga uppgifter som härrör från den utfärdande medlemsstaten är klarlagt att innehavaren av körkortet, vilken fått ett tidigare körkort indraget i den förstnämnda medlemsstaten, vid utfärdandet av det nya körkortet inte hade permanent bosättning i den utfärdande medlemsstaten.

5. Det som särskiljer det aktuella målet i den nationella domstolen från de ovannämnda målen är att Mathilde Grasser – en tysk medborgare som inte fått sitt körkort, vilket utfärdats av de tjeckiska myndigheterna, erkänt av de tyska myndigheterna – aldrig har haft tyskt körkort och således inte fått ett tidigare

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 237, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 22.

3 — Dom av den 26 juni 2008 i de förenade målen C-329/06 och C-343/06 (REG 2008, s. I-4635).

4 — Dom av den 26 juni 2008 i de förenade målen C-334/06–C-336/06 (REG 2008, s. I-4691).

körkort indraget. Den fråga som uppkommer är då huruvida rättspraxis enligt domarna i målen Wiedemann och Funk och Zerche m.fl. är tillämplig i Mathilde Grassers fall.

6. I förevarande förslag till avgörande föreslår jag att domstolen ska slå fast att artiklarna 1.2 och 7.1 b i direktiv 91/439 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstat att, inom sitt territorium, vägra erkänna den förarbehörighet som följer med ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat, när det på grundval av uppgifter på körkortet eller andra obestridliga uppgifter som härrör från den utfärdande medlemsstaten är klarlagt att innehavaren av körkortet vid utfärdandet av detta inte hade permanent bosättning i den utfärdande medlemsstaten.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *De unionsrättsliga bestämmelserna*

7. För att öka rörligheten för personer inom Europeiska gemenskapen och underlätta för personer att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där de har erhållit körkort, har genom direktiv 91/439 etablerats en princip om ömsesidigt erkännande av körkort. [5]

8. De minimikrav för utfärdande av körkort som fastställs i detta direktiv har även till syfte att förbättra trafiksäkerheten i Europeiska unionen. [6]

9. I artikel 7.1 b föreskrivs bland annat följande:

”Körkort får dessutom endast utfärdas till

…

b) sökande med permanent bosättningsort inom den medlemsstat som utfärdar körkortet eller som kan intyga att de har studerat där i minst sex månader.” [7]

5 — Se artikel 1 i nämnda direktiv.

6 — Se fjärde skälet i samma direktiv.

7 — Enligt artikel 9 första stycket i direktiv 91/439 avses i detta direktiv med permanent bosättningsort den plats där en person normalt bor, det vill säga under minst 185 dagar varje kalenderår. Om körkortsinnehavaren studerar i denna medlemsstat ska denne intyga att han har studerat där i minst sex månader.

10. Enligt artikel 7.5 i direktiv 91/439 kan en person endast inneha ett körkort.

11. I artikel 8.2 i detta direktiv föreskrivs att den medlemsstat där innehavaren av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat har sin permanenta bosättningsort får tillämpa sina nationella bestämmelser om begränsning, återkallande, indragning eller annullering i fråga om körkort.

12. Enligt artikel 8.4 första stycket i direktiv 91/439 får en medlemsstat också vägra att erkänna giltigheten av ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat till en person som inom dess territorium är föremål för någon av de ovannämnda åtgärderna.

B – *Den nationella lagstiftningen*

13. I förordningen om tillträde för personer till vägtrafiken (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr) (nedan kallad FeV), i dess gällande lydelse den 19 januari 2009, stadgas i 28 § stycke 1 att innehavare av ett körkort som gäller inom unionen eller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som är permanent bosatt i Tyskland i den mening som avses i 7 § stycke 1 eller 2 FeV, med förbehåll för begränsningarna i 28 § styckena 2–4, får framföra motordrivna fordon i detta land i enlighet med den behörighet som följer av nämnda körkort.

14. Enligt 28 § stycke 4 första satsen moment 2 och 3 och andra satsen FeV gäller denna behörighet inte för innehavare av ett körkort som utfärdats inom unionen eller EES i två fall. För det första gäller behörigheten inte när det på grundval av uppgifter på körkortet eller andra obestridliga uppgifter som härrör från den utfärdande medlemsstaten är klarlagt att innehavaren av körkortet vid utfärdandet av detta inte hade permanent bosättning i landet, såvida denne inte fått körkortet under en minst sex månader lång vistelse som studerande. För det andra är innehavare av ett körkort från EU eller EES inte behöriga att köra i Tyskland när körkortet tillfälligt eller varaktigt dragits in i detta land, genom domstolsavgörande eller genom ett omedelbart verkställbart eller slutligt beslut av en förvaltningsmyndighet eller när körkort har nekats genom ett slutligt beslut eller inte har dragits in enbart av den anledningen att den berörda personen dessförinnan avstått från det.

II – Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågan

15. Mathilde Grasser, klaganden i det nationella målet, är tysk medborgare och bor i Viereth-Trunstadt (Tyskland). Hon har aldrig haft tyskt körkort.

16. Klaganden erhöll den 31 maj 2006 ett körkort utfärdat av Plzeňs kommun (Tjeckien). På detta körkort är staden Viereth-Trunstadt angiven som hennes bosättningsort.

17. Genom skrivelse av den 3 april 2009 anmodade den tyska myndighet som är behörig att utfärda körkort Mathilde Grasser att lämna in sitt tjeckiska körkort så att det kunde antecknas på kortet att hon saknade förarbehörighet i Tyskland, då bosättningsvillkoret inte var uppfyllt när körkortet utfärdades. Myndigheten beredde även klaganden tillfälle att yttra sig innan den beslutade att dra in hennes förarbehörighet.

18. Mathilde Grasser begärde omprövning av myndighetens beslut och begärde att den skulle ge henne rätt att använda det tjeckiska körkortet i Tyskland, eftersom hon inte hade gjort sig skyldig till någon trafikförseelse. I andra hand begärde hon att ett tyskt körkort skulle utfärdas för henne. Den behöriga tyska myndigheten avslog båda delarna av denna begäran.

19. Genom beslut av den 3 juni 2009 förbjöds Mathilde Grasser att använda sitt tjeckiska körkort i Tyskland, och hon ålades att lämna in kortet, så att det kunde antecknas på detta att hon saknade förarbehörighet. Om så inte skedde, skulle körkortet beslagtas.

20. Den 1 juli 2009 överklagade klaganden beslutet till Verwaltungsgericht Bayreuth (förvaltningsrätten i Bayreuth) och yrkade att det skulle ogiltigförklaras. Rätten biföll talan i dom av den 22 september 2009 och upphävde beslutet. Verwaltungsgericht Bayreuth fann att åsidosättandet av bosättningsprincipen inte i sig räcker för att inte erkänna förarbehörigheten i Tyskland. Det fordras enligt denna instans att klagandens körkort dessutom dragits in, återkallats, annullerats eller begränsats.

21. Freistaat Bayern, som var motpart i målet, överklagade Verwaltungsgericht Bayreuths avgörande till Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, som beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artiklarna 1.2, 8.2 och 8.4 i direktiv 91/439/EEG tolkas så, att en värdmedlems-

stat har rätt att inte erkänna ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat, när det på grundval av uppgifter på körkortet kan konstateras att artikel 7.1 b i direktivet har åsidosatts, utan att dessförinnan ha vidtagit en sådan åtgärd som avses i artikel 8.2 i direktiv [91/439] mot innehavaren av körkortet?"

III – Bedömning

22. Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida en medlemsstat kan vägra att erkänna ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat, när det utifrån uppgifter på körkortet kan konstateras att bosättningsvillkoret inte är uppfyllt, trots att innehavaren inte fått sitt körkort indraget i den förstnämnda medlemsstaten.

23. Jag vill inledningsvis erinra om att direktiv 91/439 har två syften, nämligen dels att öka rörligheten för personer som bosätter sig i en annan medlemsstat än den där de har godkänts i ett förarprov, dels att förbättra trafiksäkerheten. [8]

24. Dessa syften är oskiljaktiga. Principen om fri rörlighet för personer förutsätter att detta kan ske under säkra förhållanden.

25. För att svara mot dessa krav på trafiksäkerhet har unionslagstiftaren funnit det nödvändigt att ställa upp vissa minimivillkor för utfärdande av körkort. [9]

26. Enligt artikel 7.1 a och b i direktiv 91/439 får körkort endast utfärdas till sökande som har godkänts vid ett körprov och ett kunskapsprov samt uppfyller vissa fysiska och medicinska krav samt är permanent bosatta inom den medlemsstat som utfärdar körkortet.

27. Körkort som utfärdas på grundval av dessa minimivillkor omfattas av ömsesidigt erkännande enligt artikel 1.2 i direktivet.

8 — Se första skälet i direktivet.
9 — Se fjärde skälet i direktivet.

28. Bland minimivillkoren för utfärdande av körkort har kravet på permanent bosättning i den utfärdande staten en särskild roll inom det system som unionslagstiftaren har upprättat, såsom domstolen har konstaterat i sin praxis.

29. I domarna i de ovannämnda förenade målen Wiedemann och Funk respektive Zerche m.fl. fann domstolen att bosättningsvillkoret bland annat syftar till att förebygga ”körkortsturism”, i brist på fullständig harmonisering mellan medlemsstaternas bestämmelser om utfärdande av körkort. [10] Detta villkor är dessutom en nödvändig förutsättning för kontrollen av att villkoret avseende lämplighet är uppfyllt. [11] Det är ett grundläggande villkor som gör det möjligt för den utfärdande medlemsstaten att kontrollera att övriga villkor är uppfyllda. [12] Bosättningsvillkoret, vilket avgör vilken medlemsstat som är utfärdande medlemsstat, har därför en särskild betydelse i förhållande till övriga villkor i direktiv 91/439. [13]

30. Domstolen fann således att trafiksäkerheten skulle kunna äventyras om nämnda krav på bosättning inte iakttogs. [14]

31. Vid förhandlingen anförde Mathilde Grassers advokat att det i förevarande mål inte föreligger någon omedelbar fara eller brådska, i motsats till vad som var fallet i de ovannämnda förenade målen Wiedemann och Funk respektive Zerche m.fl. I de målen hade innehavarna av de omtvistade körkorten redan visat att de var trafikfarliga, eftersom de tidigare fått sina körkort indragna på grund av trafikbrott. Mathilde Grasser har dock för sin del inte haft körkort tidigare och har följaktligen inte fått något tidigare körkort indraget. Denna rättspraxis är därför inte tillämplig här.

32. Det argumentet kan enligt min mening inte godtas. Det strider mot skyddssyftena bakom direktiv 91/439.

33. Som jag har påpekat, har unionslagstiftaren ställt upp vissa minimivillkor för utfärdande av körkort för att värna trafiksäkerheten inom unionen. Dessa villkor gäller samtliga som ansöker om körkort. Ordalydelsen i direktiv 91/439 gör därvid ingen åtskillnad mellan sökande som godkänns vid ett körprov för första gången och sådana som begär nytt körkort efter att deras tidigare körkort dragits in.

10 — Domarna i de ovannämnda förenade målen Wiedemann och Funk (punkt 69) och Zerche m.fl. (punkt 66).

11 — Idem.

12 — Domarna i de ovannämnda förenade målen Wiedemann och Funk (punkt 70) och Zerche m.fl. (punkt 67).

13 — Idem.

14 — Domarna i de ovannämnda förenade målet Wiedemann och Funk (punkt 71) och Zerche m.fl. (punkt 68).

34. Skälet för detta är uppenbart, nämligen att en förares farlighet måste bedömas innan körkort utfärdas. Det vore otänkbart att invänta att en förare orsakar en olycka innan man konstaterar att denne är trafikfarlig och vidta nödvändiga åtgärder när denne ansöker om att få sitt körkort förnyat. Såsom motparten i det nationella målet framhöll vid förhandlingen, är trafiksäkerhetsaspekterna aktuella inte bara för de personer som redan har orsakat en olycka, utan för alla som ansöker om körkort.

35. Det är alltså, enligt artikel 7.1 a och b i direktiv 91/439, samma minimivillkor som ska vara uppfyllda när behörig nationell myndighet utfärdar ett första körkort.

36. Jag vill erinra om att bosättningsvillkoret här spelar en central roll. Om detta villkor inte är uppfyllt, är det omöjligt eller i varje fall mycket svårt för den nationella myndighet som utfärdat körkortet att kontrollera om vissa av de krav som ställs enligt direktivet är uppfyllda. Det första av dessa är principen om ett enda körkort. Enligt artikel 7.5 i ovannämnda direktiv kan en person endast inneha ett körkort. [15] Eftersom det ännu inte finns något centralt körkortsregister på unionsnivå, vem kan bättre än de nationella myndigheterna på sökandens permanenta bosättningsort kontrollera att sökanden inte redan har ett körkort?

37. Detsamma gäller beträffande annan väsentlig information, såsom kontroll av belastningsregisterutdrag för att säkerställa att eventuella tidigare förseelser inte hindrar att körkort utfärdas.

38. Det är därför det är nödvändigt att iaktta bosättningsvillkoret för att kunna kontrollera att sökanden uppfyller de övriga minimívillkoren enligt direktiv 91/439.

39. Om bosättningsvillkoret inte beaktas när sökanden blir godkänd vid ett körprov för första gången skulle det följaktligen äventyra det system som unionslagstiftaren upprättat, till skada för vägtrafikanternas säkerhet.

40. Jag vill även tillägga att Europeiska kommissionen och därefter Mathilde Grassers advokat vid förhandlingen anförde att uppgiften om klagandens bosättningsort på hennes körkort skulle kunna vara ett rent skrivfel, att den

15 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda förenade målen Wiedemann och Funk (punkt 70) och Zerche m.fl. (punkt 67).

utfärdande medlemsstaten kunnat missta sig när den angav en bosättningsort i Tyskland, och att detta därför inte skulle beaktas och körkortet erkännas som giltigt. Detta argument kan enligt min mening inte godtas.

41. Om ett sådant resonemang accepterades, skulle alla uppgifter som den utfärdande medlemsstaten lämnade i en officiell handling, i detta fall på ett körkort, kunna ifrågasättas. Såsom domstolen har slagit fast är uppgifter på körkort obestridliga, då de härrör från den utfärdande medlemsstaten. [16]

42. Jag anser följaktligen att när det på grundval av uppgifter på körkortet eller andra obestridliga uppgifter som härrör från den utfärdande medlemsstaten är klarlagt att bosättningsvillkoret i artikel 7.1 b i direktiv 91/439 inte var uppfyllt vid utfärdandet av körkortet, kan värdmedlemsstaten vägra att erkänna förarbehörighet enligt detta körkort.

43. Mot detta skulle kunna anföras att en sådan lösning skulle förstöra det ömsesidiga förtroende mellan medlemsstaterna som principen om ömsesidigt erkännande förutsätter.

44. Principen om ömsesidigt erkännande av körkort kan dock bara få fullt genomslag om de minimivillkor för utfärdande av körkort som ställts upp genom ett direktiv som syftar till harmonisering är uppfyllda och iakttas av samtliga medlemsstater. Det är själva kärnan i denna princip. Medlemsstaterna har förtroende för varandra och erkänner ömsesidigt de körkort som deras myndigheter utfärdar, eftersom unionslagstiftaren har upprättat ett system för att säkerställa att samtliga medlemsstater uppnår en viss miniminivå vad gäller utfärdande av körkort.

16 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda förenade målen Wiedemann och Funk (punkt 72) och Zerche m.fl. (punkt 69). Se även beslut av den 9 juli 2009 i mål C-445/08, Wierer (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 51.

45. När denna miniminivå inte iakttas kan principen om ömsesidigt erkännande inte tillämpas på normalt sätt.

46. Jag vill tillägga att om ett körkort som Mathilde Grassers måste erkännas av värdmedlemsstaten trots att bosättningsvillkoret inte är uppfyllt, skulle det uppmuntra ”körkortsturism”. Även om direktiv 91/439 förvisso innehåller vissa minimivillkor vad gäller lämplighet, står det fortfarande medlemsstaterna fritt att föreskriva striktare normer än dem i direktivet.[17] Det skulle då vara fördelaktigare för en person bosatt i en medlemsstat med sådana striktare normer att genomgå sitt förarprov i en annan medlemsstat med mindre strikta normer.

47. Syftet med direktiv 91/439 är inte att erbjuda unionsmedborgarna *forum shopping* vad gäller körkort, utan att göra det möjligt för personer som redan har körkort att bosätta sig i en annan medlemsstat än den utfärdande medlemsstaten utan att behöva genomföra något nytt förarprov eller byta ut sitt gamla körkort.

48. Principen om ömsesidigt erkännande förefaller mig i detta mål ha avletts från sin egentliga funktion, i avsikt att kringgå de striktare nationella bestämmelserna.

49. Följaktligen anser jag av dessa skäl att artiklarna 1.2 och 7.1 b i direktiv 91/439 ska tolkas så, att de inte hindrar att en medlemsstat kan vägra att inom sitt territorium erkänna den förarbehörighet som följer med ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat, när det på grundval av uppgifter på körkortet eller andra obestridliga uppgifter som härrör från den utfärdande medlemsstaten är klarlagt att innehavaren av körkortet vid utfärdandet inte hade permanent bosättning i den utfärdande medlemsstaten.

17 — Se punkt 5 i bilaga 3 till direktivet.

IV – Förslag till avgörande

50. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar den av Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ställda tolkningsfrågan på följande sätt:

Artiklarna 1.2 och 7.1 b i rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort ska tolkas så, att de inte hindrar att en medlemsstat kan vägra att inom sitt territorium erkänna den förarbehörighet som följer med ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat, när det på grundval av uppgifter på körkortet eller andra obestridliga uppgifter som härrör från den utfärdande medlemsstaten är klarlagt att innehavaren av körkortet vid utfärdandet inte hade permanent bosättning i den utfärdande medlemsstaten.