UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

19 päivänä toukokuuta 2011*

Asiassa C-184/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Saksa) on esittänyt 16.3.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 14.4.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Mathilde Grasser

vastaan

Freistaat Bayern,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja P. Lindh,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.2.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Mathilde Grasser, edustajanaan Rechtsanwalt M. Wandt,

– Freistaat Bayern, asiamiehenään M. Niese,

– Saksan hallitus, asiamiehinään N. Graf Vitzthum ja T. Henze,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun ja N. Yerrell,

kuultuaan julkisasiamiehen 31.3.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee yhteisön ajokortista 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY (EYVL L 237, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 27.6.2008 annetulla komission direktiivillä 2008/65/EY (EUVL L 168, s. 36; jäljempänä direktiivi 91/439), 1 artiklan 2 kohdan, 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 8 artiklan 2 ja 4 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Mathilde Grasser, joka on Viereth-Trunstadtissa (Saksassa) asuva Saksan kansalainen, jolla on Tšekin tasavallassa myönnetty ajokortti, ja Freistaat Bayern ja joka koskee Freistaat Bayernin päätöstä evätä Grasserilta oikeus käyttää ajokorttiaan Saksan alueella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Direktiivin 91/439 neljännen perustelukappaleen mukaan liikenneturvallisuussäännösten toteuttamiseksi on tarpeen säätää ajokortin antamisen vähimmäisedellytyksistä.

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön liitteessä I tai liitteessä I a esitetyn yhteisön mallin mukainen kansallinen ajokortti tämän direktiivin säännösten mukaisesti – –

2. Jäsenvaltioiden antamat ajokortit on tunnustettava vastavuoroisesti.”

5 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ajokortin saa lisäksi antaa ainoastaan hakijoille

– –

b) joiden vakituinen asuinpaikka on ajokortin antavan jäsenvaltion alueella tai jotka voivat näyttää toteen, että he ovat opiskelleet siellä vähintään 6 kuukautta.”

6 Direktiivin 91/439 7 artiklan 5 kohdan mukaan henkilöllä voi olla vain yhden jäsenvaltion antama ajokortti.

7 Direktiivin 91/439 8 artiklan 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jollei rikoslain ja yleistä järjestystä koskevien säädösten alueellisen soveltamisen periaatteen huomioon ottamisesta muuta johdu, se jäsenvaltio, jossa toisen jäsenvaltion antaneen ajokortin haltijalla on vakituinen asuinpaikka, saa soveltaa ajokortin haltijaan kansallisia ajo-oikeuden rajoittamista tai poistamista taikka sen määräaikaista tai pysyvää peruuttamista koskevia kansallisia säännöksiä ja tarvittaessa vaihtaa ajokortin tätä tarkoitusta varten.

– –

4. Jäsenvaltio voi kieltäytyä hyväksymästä toisen jäsenvaltion sellaiselle henkilölle antamaa ajokorttia, johon ensin mainitun jäsenvaltion alueella on kohdistettu jokin 2 kohdassa mainittu toimenpide.”

8 Kyseisen direktiivin 9 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä ’vakinaisella’ asuinpaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö asuu tavanomaisesti eli vähintään 185 päivää kalenterivuodessa sellaisten henkilökohtaisten tai ammatillisten siteiden vuoksi tai, jos kyse on henkilöstä, jolla ei ole ammatillisia siteitä, sellaisten henkilökohtaisten siteiden vuoksi, jotka osoittavat läheistä yhteyttä tämän henkilön ja hänen asuinpaikkansa välillä.”

9 Saman direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on avustettava toisiaan tämän direktiivin täytäntöönpanossa ja niiden on tarvittaessa vaihdettava rekisteröimiään ajokortteja koskevat tiedot.”

Kansallinen säännöstö

10 Ajo-oikeudesta tieliikenteessä 18.8.1998 annetun asetuksen (ajo-oikeusasetus) (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, Fahrerlaubnis-Verordnung; BGBl. 1998 I, s. 2214), sellaisena kuin se on muutettuna 7.1.2009 annetulla asetuksella (BGBl. 2009 I, s. 29), 28 §:n 1 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Voimassa olevan [Euroopan unionin] tai [Euroopan talousalueen (ETA)] ajo-oikeuden haltijat, jotka asuvat 7 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulla tavalla vakinaisesti Saksassa, saavat – ellei 2–4 momentissa säädetyistä rajoituksista muuta johdu – kuljettaa tässä maassa moottoriajoneuvoa kelpoisuutensa rajoissa. – –

– –

4. Edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta ei sovelleta sellaisiin [unionin] tai ETA:n ajo-oikeuden haltijoihin,

– –

2) joiden vakinainen asuinpaikka on ajokorttiin merkittyjen tietojen tai ajokortin myöntäneestä jäsenvaltiosta saatujen kiistattomien tietojen mukaan ollut ajokortin myöntämisajankohtana Saksassa, paitsi milloin asianomainen henkilö on hankkinut ajo-oikeuden oleskellessaan toisessa maassa vähintään kuusi kuukautta 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuna opiskelijana tai koululaisena,

3) joiden ajo-oikeuden Saksassa tuomioistuin on peruuttanut väliaikaisesti tai lopullisesti tai joiden ajo-oikeus on peruutettu hallintoviranomaisen tekemällä välittömästi täytäntöön pantavalla tai lainvoimaisella päätöksellä tai joiden ajokortti on lainvoimaisesti evätty tai joiden ajo-oikeus on jätetty peruuttamatta pelkästään siksi, että he ovat itse sittemmin luopuneet siitä,

– –

Ensimmäisen virkkeen 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa viranomainen voi tehdä hallintopäätöksen, jossa todetaan ajo-oikeuden puuttuminen.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

11 Vuonna 1955 syntyneellä Grasserilla, joka on Saksan kansalainen ja joka asuu Viereth-Trunstadtissa Saksassa, ei ole ollut koskaan saksalaista ajokorttia.

12 Plzeňin maistraatti (Tšekin tasavalta) on myöntänyt 31.5.2006 Grasserille ajokortin, johon kyseisen ajokortin haltijan asuinpaikaksi oli merkitty ”Viereth-Trunstadt, Spolková republika Německo” (”Viereth-Trunstadt, Saksan liittotasavalta”).

13 Saksan toimivaltainen ajokorttiviranomainen (jäljempänä viranomainen) kehotti 3.4.2009 päivätyllä kirjeellä Grasseria esittämään ajokorttinsa, jotta siihen voitiin tehdä merkintä ajo-oikeuden puuttumisesta Saksassa sillä perusteella, ettei asuinpaikkaedellytystä ollut täytetty ajokorttia myönnettäessä. Viranomainen myös kuuli asianosaista ajo-oikeuden tunnustamisesta kieltäytymistä tehtävää päätöstä varten.

14 Grasser pyysi viranomaista myöntämään hänelle luvan tšekkiläisen ajokortin käyttämiseen Saksan alueella sillä perusteella, ettei hän ollut koskaan syyllistynyt tieliikennerikoksiin. Vaihtoehtoisesti hän pyysi, että hänelle myönnettäisiin saksalainen ajokortti. Viranomainen hylkäsi molemmat pyynnöt.

15 Viranomainen kielsi 3.6.2009 tekemällään päätöksellä Grasseria käyttämästä tämän tšekkiläistä ajokorttia Saksan alueella ja velvoitti hänet esittämään kyseisen ajokortin kieltomerkinnän tekemistä varten. Jos Grasser ei noudattaisi määräystä, ajokortti otettaisiin haltuun.

16 Grasser nosti 1.7.2009 tästä 3.6.2009 tehdystä päätöksestä kumoamiskanteen Verwaltungsgericht Bayreuthissa. Se kumosi 22.9.2009 antamallaan tuomiolla kyseisen päätöksen. Verwaltungsgericht Bayreuth katsoi, ettei ajo-oikeuden tunnustamisesta Saksan alueella voida kieltäytyä yksistään sillä perusteella, ettei asuinpaikkaedellytystä ollut noudatettu. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että jotta tällainen tunnustamisesta kieltäytyminen olisi perusteltua, edellä olevan lisäksi Grasseriin olisi tullut kohdistaa aiemman ajo-oikeuden peruuttamista taikka sen poistamista tai rajoittamista koskeva toimenpide.

17 Freistaat Bayern valitti tästä tuomiosta Bayerischer Verwaltungsgerichtshofiin, joka päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin 91/439/ETY 1 artiklan 2 kohtaa ja 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on oikeus kieltäytyä tunnustamasta toisen jäsenvaltion myöntämää ajo-oikeutta, jos ajokorttiin merkittyjen tietojen perusteella todetaan, että tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on rikottu, vaikkei vastaanottava jäsenvaltio ole aikaisemmin kohdistanut ajokortin haltijaan direktiivin 91/439/ETY 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kysymyksellään tietää, onko direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohtaa, 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio kieltäytyy tunnustamasta alueellaan toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos tähän ajokorttiin merkittyjen tietojen perusteella todetaan, ettei tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä vakinaista asuinpaikkaa koskevaa edellytystä ole täytetty, vaikkei vastaanottava jäsenvaltio ole kohdistanut tähän ajokortin haltijaan kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimenpidettä.

19 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden myöntämien ajokorttien vastavuoroisesta tunnustamisesta ilman muodollisuuksia. Kyseisessä säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille selvä ja täsmällinen velvoite, joka ei jätä harkintavaltaa velvoitteen noudattamisen edellyttämien

toimenpiteiden suhteen (asia C-321/07, Schwarz, tuomio 19.2.2009, Kok., s. I-1113, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Ajokortin myöntävän jäsenvaltion tehtävänä on tutkia, täyttyvätkö unionin oikeudessa säädetyt vähimmäisedellytykset ja erityisesti kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa asetetut asuinpaikkaa ja moottoriajoneuvon kuljettamiseen soveltuvuutta koskevat edellytykset, ja näin ollen tutkia, onko ajokortin myöntäminen perusteltua (em. asia Schwarz, tuomion 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Näin ollen silloin, kun tietyn jäsenvaltion viranomaiset ovat myöntäneet ajokortin direktiivin 91/439 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti, muilla jäsenvaltioilla ei ole oikeutta tutkia, onko mainitussa direktiivissä säädettyjä myöntämisedellytyksiä noudatettu. Jäsenvaltion myöntämän ajokortin hallussapitoa on nimittäin pidettävä todisteena siitä, että kyseisen ajokortin haltija täytti ajokortin myöntämishetkellä nämä edellytykset (em. asia Schwarz, tuomion 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Yhdistetyissä asioissa C-329/06 ja C-343/06, Wiedemann ja Funk, 26.6.2008 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-4635) ja yhdistetyissä asioissa C-334/06-C-336/06, Zerche ym., 26.6.2008 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-4691) käy kuitenkin ilmi, että direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohtaa, 7 artiklan 1 kohtaa ja 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät aina ole esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy tunnustamasta alueellaan ajo-oikeutta, joka perustuu sellaiseen ajokorttiin, jonka toinen jäsenvaltio on myöntänyt sen jälkeen kun ajo-oikeus on peruutettu (ks. vastaavasti asia C-445/08, Wierer, määräys 9.7.2009, 50 kohta).

23 Jäsenvaltio voi nimittäin kieltäytyä tunnustamasta alueellaan ajo-oikeuden, joka perustuu sellaiseen ajokorttiin, jonka toinen jäsenvaltio on myöntänyt sen jälkeen kun ajo-oikeus on peruutettu, jos ajokorttiin merkittyjen tietojen tai muiden ajokortin myöntäneestä jäsenvaltiosta saatujen kiistattomien tietojen perusteella voidaan

osoittaa, että ajokortin haltijalla, jonka aiempi ajo-oikeus on ensin mainitussa jäsenvaltiossa peruutettu, ei ollut ajokortin myöntämishetkellä vakinaista asuinpaikkaa ajokortin myöntäneessä jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Wiedemann ja Funk, tuomion 73 kohta ja em. yhdistetyt asiat Zerche ym., tuomion 70 kohta).

24 Koska ajokortin myöntänyt jäsenvaltio ei ollut selvästi noudattanut asuinpaikkaedellytystä, ajokorttien vastavuoroista tunnustamista koskevaa periaatetta ei aseteta kyseenalaiseksi.

25 Grasser esittää kirjallisissa huomautuksissaan, että toisin kuin niiden ajokortin haltijoiden kohdalla, joista oli kyse edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Wiedemann ja Funk ja edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Zerche ym. ja joilta oli peruutettu aiempi ajo-oikeus, hänellä ei ole koskaan ollut saksalaista ajokorttia, eikä häneen ole siten koskaan kohdistettu tällaista toimenpidettä. Tästä syystä näissä tuomioissa suoritettua analyysiä ei voida soveltaa hänen tapaukseensa ja tšekkiläisen ajokortin tunnustamisesta kieltäytymistä ei voida perustella sillä, ettei asiassa ollut noudatettu asuinpaikkaedellytystä.

26 Tässä on muistutettava, että direktiivin 91/439 neljännen perustelukappaleen mukaan unionin lainsäätäjä on katsonut, että liikenneturvallisuussäännösten toteuttamiseksi oli tarpeen säätää ajokortin antamisen vähimmäisedellytyksistä. Näihin vähimmäisedellytyksiin kuuluu kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan asuinpaikkaedellytys, jonka mukaan ajokortin saa antaa ainoastaan hakijoille, joiden vakinainen asuinpaikka on ajokortin antavan jäsenvaltion alueella tai jotka voivat näyttää toteen, että he ovat opiskelleet siellä vähintään 6 kuukautta.

27 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että asuinpaikkaedellytyksen tarkoituksena on torjua ”ajokorttiturismia” tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden ajokortin myöntämisedellytyksiä koskevaa lainsäädäntöä ei ole täydellisesti yhdenmukaistettu. Tämä edellytys on sitä paitsi välttämätön, jotta ajoneuvon kuljettamiseen soveltuvuutta koskevan edellytyksen noudattamista voidaan valvoa (em. yhdistetyt asiat Wiedemann ja Funk, tuomion 69 kohta ja em. yhdistetyt asiat Zerche ym., tuomion 66 kohta).

28 Lisäksi on niin, että koska kyse on ennakkoon tutkittavasta edellytyksestä, jonka avulla voidaan tarkistaa, täyttääkö ajokorttia hakenut henkilö muut direktiivissä 91/439 asetetut edellytykset, asuinpaikkaedellytys, jonka perusteella ajokortin myöntävä jäsenvaltio määräytyy, on erityisen tärkeä muihin tässä direktiivissä säädettyihin edellytyksiin nähden (em. yhdistetyt asiat Wiedemann ja Funk, tuomion 70 kohta ja em. yhdistetyt asiat Zerche ym., tuomion 67 kohta).

29 Kuten julkisasiamies on lausunut ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa, direktiivissä ei tehdä eroa ajokorttia hakeneen henkilön asuinpaikkaedellytyksen osalta niiden tapausten, joissa ajokortti myönnetään henkilölle ensimmäisen kerran, ja niiden tapausten, joissa ajokortti myönnetään aiemman ajo-oikeuden peruuttamisen jälkeen, välillä. Ajokortin myöntäminen riippuu näissä molemmissa tapauksissa siitä, että henkilöllä on vakinainen asuinpaikka ajokortin antavan jäsenvaltion alueella tai hän voi näyttää toteen, että hän on opiskellut siellä vähintään 6 kuukautta.

30 Asuinpaikkaedellytys on erityisen tärkeä myös silloin, kun ajokortti myönnetään ensimmäisen kerran.

31 Jos kyseistä edellytystä ei nimittäin täytetä tällaisessa tapauksessa, ajokortin myöntävän jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on vaikeaa, ellei mahdotonta tarkastaa, onko muita direktiivissä 91/439 säädettyjä edellytyksiä noudatettu. Jos niiden noudattamista ei tarkasteta, on mahdollista, että niin myönnetyn ajokortin haltijalla ei ole esimerkiksi ajamiseen vaadittavia tietoja ja taitoja ja että hän on näin ollen

vaaraksi liikenneturvallisuudelle. Lisäksi tällä kyseenalaistettaisiin direktiivin 7 artiklan 5 kohdassa oleva periaate, jonka mukaan henkilöllä voi olla vain yhden jäsenvaltion antama ajokortti.

32 Sillä, että vastaanottava jäsenvaltio ei ole kohdistanut tähän ajokortin haltijaan kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimenpidettä, ei ole merkitystä tältä osin.

33 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella kysymykseen on vastattava, että direktiivin 91/439 1 artiklan 2 kohtaa, 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio kieltäytyy tunnustamasta alueellaan toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos ajokorttiin merkittyjen tietojen perusteella todetaan, että kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä vakinaista asuinpaikkaa koskevaa edellytystä ei ole noudatettu. Sillä, että vastaanottava jäsenvaltio ei ole kohdistanut tähän ajokortin haltijaan kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimenpidettä, ei ole tässä merkitystä tältä osin.

Oikeudenkäyntikulut

34 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisön ajokortista 29.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/439/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 27.6.2008 annetulla komission direktiivillä 2008/65/EY, 1 artiklan 2 kohtaa, 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 8 artiklan 2 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio kieltäytyy tunnustamasta alueellaan toisen jäsenvaltion myöntämää ajokorttia, jos tähän ajokorttiin merkittyjen tietojen perusteella todetaan, että kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä vakinaista asuinpaikkaa koskevaa edellytystä ei ole noudatettu. Sillä, että vastaanottava jäsenvaltio ei ole kohdistanut tähän ajokortin haltijaan kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toimenpidettä, ei ole merkitystä tältä osin.

Allekirjoitukset