CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 10 november 2011 [1]

Zaak C-419/10

Wolfgang Hofmann
tegen
Freistaat Bayern

[verzoek van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2006/126/EG — Onderlinge erkenning van rijbewijzen — Weigering van lidstaat om door andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen dat op het grondgebied van de eerste staat is ingetrokken"

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing wordt het Hof voor de eerste maal verzocht om uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs [2], waarbij richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs [3] is herschikt.

2. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126 bepaalt dat de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen onderling worden erkend.

3. Dit beginsel geldt echter niet onbeperkt. Artikel 11, lid 4, tweede alinea, van deze richtlijn bepaalt immers dat een lidstaat *weigert* [4] de geldigheid te erkennen van een rijbewijs dat door een andere lidstaat is verstrekt, wanneer het rijbewijs op het grondgebied van de eerste staat is beperkt, geschorst of ingetrokken. Deze bepaling is bedoeld ter vervanging van artikel 8, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 91/439, waarin wordt bepaald dat een lidstaat een in deze omstandigheden afgegeven rijbewijs *kan weigeren* [5] te erkennen.

4. Gelet op de verschillende formulering van deze twee artikelen vraagt het Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Duitsland) zich af of de rechtspraak van het Hof betreffende richtlijn 91/439 eveneens toepasselijk is op de situaties die onder richtlijn 2006/126 vallen.

5. Het Hof heeft immers geoordeeld dat een lidstaat krachtens artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439 niet kan weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen op grond dat jegens de houder ervan op het grondgebied van de eerste lidstaat een maatregel van intrekking of nietigverklaring van een door deze lidstaat afgegeven rijbewijs is getroffen, wanneer de duur van het aan deze maatregel verbonden tijdelijke verbod om daar een nieuw rijbewijs te verkrijgen, is verstreken vóór de datum van afgifte van het rijbewijs door de andere lidstaat. [6]

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 403, blz. 18.

3 — PB L 237, blz. 1.

4 — Cursivering van mij.

5 — Idem.

6 — Zie arrest van 29 april 2004, Kapper (C-476/01, Jurispr. blz. I-5205, punt 78), alsook de beschikkingen van 6 april 2006, Halbritter (C-227/05), en 28 september 2006, Kremer (C-340/05).

6. De verwijzende rechter wenst derhalve in wezen te vernemen of de gewijzigde formulering een lidstaat voortaan verplicht de erkenning van de geldigheid van een in dezelfde omstandigheden afgegeven rijbewijs te weigeren.

7. In de onderhavige conclusie zal ik de redenen uiteenzetten waarom ik van mening ben dat de artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 aldus moeten worden uitgelegd dat een lidstaat de erkenning van de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs moet weigeren, wanneer het in de eerste lidstaat is ingetrokken wegens rijden onder invloed van alcohol door de houder ervan en de lidstaat van afgifte niet de noodzakelijke controles met betrekking tot de rijvaardigheid, zoals die in punt 14.1 van bijlage III bij deze richtlijn zijn voorzien, heeft verricht.

I – Rechtskader

A – *Recht van de Unie*

1. Richtlijn 91/439

8. 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 ingevoerd.[7]

9. Niettemin geldt dat beginsel niet onbeperkt. Krachtens artikel 8, lid 4, eerste alinea, van genoemde richtlijn kan een lidstaat namelijk weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen, wanneer op het grondgebied van de eerste lidstaat een maatregel van beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring van het rijbewijs is getroffen tegen de houder ervan.

2. Richtlijn 2006/126

10. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/126 herhaalt dat de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen onderling worden erkend.

11. Krachtens artikel 7, lid 1, sub e, van deze richtlijn wordt het rijbewijs uitsluitend afgegeven aan aanvragers die hun gewone verblijfplaats hebben op het grondgebied van de lidstaat die het rijbewijs afgeeft.

12. Artikel 11, lid 4, tweede alinea, van genoemde richtlijn bepaalt dat een lidstaat weigert de geldigheid te erkennen van een rijbewijs dat door een andere lidstaat is verstrekt, wanneer het rijbewijs op het grondgebied van de eerste staat is beperkt, geschorst of ingetrokken.

13. Krachtens artikel 13, lid 2, van richtlijn 2006/126 wordt de vóór 19 januari 2013 verleende rijbevoegdheid niet ingetrokken of op welke wijze dan ook anders gekwalificeerd door de bepalingen van deze richtlijn.

14. Punt 14.1 van bijlage III bij genoemde richtlijn bepaalt dat rijbewijzen niet mogen worden afgegeven of verlengd indien de aanvrager of bestuurder aan alcohol verslaafd is of niet kan afzien van alcoholgebruik wanneer hij aan het verkeer deelneemt. Rijbewijzen mogen worden afgegeven of verlengd indien de aanvrager of bestuurder aan alcohol verslaafd is geweest, na een periode van bewezen onthouding en onder voorbehoud van een officieel medisch advies en geregelde medische controle.

7 — Zie artikel 1, lid 2, van deze richtlijn.

15. Krachtens artikel 16, lid 1, van richtlijn 2006/126 dienen de lidstaten uiterlijk 19 januari 2011 de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken die nodig zijn om aan deze richtlijn te voldoen. Deze bepalingen zijn vanaf 19 januari 2013 van toepassing [8] en richtlijn 91/439 wordt met ingang van dezelfde datum ingetrokken. [9]

16. Sommige bepalingen van richtlijn 2006/126 zijn echter reeds vóór de genoemde datum van toepassing. Krachtens artikel 18, tweede alinea, van deze richtlijn zijn de artikelen 2, lid 1, 5, 6, lid 2, sub b, 7, lid 1, sub a, 9, 11, leden 1, 3, 4, 5 en 6, en 12 en de bijlagen I, II en III immers met ingang van 19 januari 2009 van toepassing.

B – *Nationaal recht*

17. De verordening inzake de toelating van personen tot het wegverkeer (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr), in de op 19 januari 2009 geldende versie (hierna: „FeV"), 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, onverminderd de in de leden 2 tot en met 4 van genoemd § 28 gestelde beperkingen in Duitsland motorrijtuigen mogen besturen onder de in hun rijbewijs vastgestelde voorwaarden.

18. § 28, lid 4, eerste volzin, punt 3, van de FeV bepaalt dat deze toelating om een voertuig te besturen niet geldt voor houders van een rijbewijs van de Unie of de EER wier rijbewijs in Duitsland tijdelijk of definitief door de rechter dan wel bij een onmiddellijk uitvoerbare of definitieve beslissing van een bestuursautoriteit is ingetrokken, aan wie de rijbevoegdheid definitief is ontzegd of wier rijbewijs alleen daarom niet is ingetrokken omdat de houders inmiddels afstand ervan hebben gedaan.

II – Feiten en hoofdgeding

19. Hofmann, Duits onderdaan, heeft op 13 oktober 1960 een Duits rijbewijs verkregen. Bij beschikking van 21 november 1996 heeft het Amtsgericht Memmingen dat rijbewijs ingetrokken. Op 31 augustus 1998 is het aan hem teruggegeven.

20. Later is hij wegens het rijden onder invloed van alcohol door het Amtsgericht Memmingen veroordeeld tot een geldboete en is zijn rijbewijs wederom ingetrokken. De strafrechtelijke beschikking van het Amtsgericht Memmingen is op 8 mei 2007 definitief geworden. Deze straf omvatte mede een verbod om tot en met 7 augustus 2008 een nieuw rijbewijs te vragen.

21. Op 19 januari 2009 hebben de bevoegde Tsjechische autoriteiten aan Hofmann een rijbewijs afgegeven. Dat rijbewijs vermeldde als verblijfplaats Lazany (Tsjechië).

22. Bij een verkeerscontrole op 17 maart 2009 stelden de Duitse autoriteiten vast dat Hofmann in het bezit was van een Tsjechisch rijbewijs. Bij een volgende verkeerscontrole op 25 maart 2009 werd dat rijbewijs door de Duitse politie in beslag genomen en vervolgens doorgestuurd aan de Duitse autoriteit die bevoegd is ter zake van de afgifte van rijbewijzen.

23. Bij brief van 20 april 2009 heeft deze aan Hofmann medegedeeld dat hij niet op grond van zijn Tsjechische rijbewijs in Duitsland mocht rijden en dat hij zich schuldig maakte aan het rijden zonder rijbewijs indien hij in Duitsland een motorvoertuig zou besturen. Indien hij er niet mee instemde dat er op dat rijbewijs een aantekening werd geplaatst ter zake van het verbod om in Duitsland te rijden, zou er een vaststellingsbeschikking worden gegeven.

8 — Artikel 16, lid 2, van genoemde richtlijn.

9 — Artikel 17, eerste alinea, van richtlijn 2006/126.

24. Aangezien Hofmann het plaatsen van deze aantekening op zijn Tsjechische rijbewijs weigerde, heeft het Landratsamt Unterallgäu bij beschikking van 15 juli 2009 vastgesteld dat zijn door de bevoegde Tsjechische autoriteiten afgegeven rijbewijs hem niet de bevoegdheid verleende in Duitsland motorvoertuigen te besturen.

25. Op 13 augustus 2009 heeft Hofmann bij het Verwaltungsgericht Augsburg beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van deze beschikking. Deze rechter heeft het beroep bij vonnis van 11 december 2009 verworpen op de grond dat de in § 28, lid 4, eerste volzin, punten 2 en 3, FeV gestelde voorwaarden waren vervuld, aangezien jegens Hofmann een maatregel tot intrekking van zijn Duitse rijbewijs was vastgesteld. Laatstgenoemde kon aldus op het Duitse grondgebied geen gebruik maken van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs.

26. Hofmann heeft bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen dit vonnis. Hij vordert in wezen vernietiging van genoemd vonnis en nietigverklaring van de beschikking van het Landratsamt Unterallgäu van 15 juli 2009.

III – Prejudiciële vraag

27. Aangezien het twijfelt omtrent de aan de bepalingen van richtlijn 2006/126 te geven uitlegging, heeft het Bayerische Verwaltungsgerichtshof besloten om de procedure te schorsen en de volgende prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen:

„Moeten de artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126[...] aldus worden uitgelegd dat een lidstaat de erkenning van de geldigheid van een rijbewijs dat door een andere lidstaat aan een persoon is afgegeven buiten een voor hem geldende verbodstermijn voor het aanvragen van een nieuw rijbewijs, moet weigeren wanneer het rijbewijs van die persoon op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat is ingetrokken en die persoon ten tijde van de afgifte van het rijbewijs zijn gewone verblijfplaats op het grondgebied van de lidstaat van afgifte had?”

IV – Mijn beoordeling

A – *Inleidende opmerkingen*

28. Aangezien de vraag inzake de toepasselijkheid van de artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 door de verwijzende rechter in zijn prejudiciële verzoek en door partijen in hun schriftelijke opmerkingen is opgeworpen, moet ik ter inleiding de redenen uiteenzetten waarom ik van mening ben dat deze bepalingen in de onderhavige zaak zeer wel toepasselijk zijn.

29. Krachtens artikel 17 van deze richtlijn wordt richtlijn 91/439 ingetrokken vanaf 19 januari 2013. De lidstaten passen de bepalingen van richtlijn 2006/126 vanaf dezelfde datum toe.[10] Wij hebben echter gezien dat krachtens artikel 18, tweede alinea, van deze richtlijn bepaalde artikelen vanaf 19 januari 2009 toepasselijk zijn. Dat is met name het geval voor de artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, van genoemde richtlijn.

30. Hofmann heeft zijn Tsjechische rijbewijs op 19 januari 2009 verkregen. Het leidt volgens mij derhalve geen twijfel dat in het onderhavige geval de bepalingen van de nieuwe richtlijn betreffende het rijbewijs relevant zijn, namelijk de artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, van richtlijn 2006/126, die vanaf dezelfde datum toepasselijk zijn.

10 — Artikel 16, lid 2, van deze richtlijn.

31. De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of artikel 13, lid 2, van deze richtlijn niet in de weg staat aan de toepasselijkheid van artikel 11, lid 4, tweede alinea, van genoemde richtlijn. Volgens de eerstgenoemde bepaling mag een vóór 19 januari 2013 verleende rijbevoegdheid immers niet worden ingetrokken of op welke wijze dan ook anders worden gekwalificeerd door richtlijn 2006/126.

32. Hofmann is derhalve van mening dat artikel 11, lid 4, tweede alinea, van deze richtlijn eerst vanaf 19 januari 2013 toepasselijk is en dat de vóór deze datum afgegeven rijbewijzen niet kunnen worden beperkt, geschorst of ingetrokken.

33. Ik moet eraan herinneren dat krachtens artikel 16, leden 1 en 2, van genoemde richtlijn de bepalingen ervan, en met name artikel 13, eerst vanaf 19 januari 2013 van toepassing zijn.

34. Zoals de Duitse regering opmerkt, toont de positie van artikel 13 binnen het geheel van richtlijn 2006/126 in elk geval aan dat het slechts verwijst naar verworven rechten om bepaalde categorieën voertuigen te besturen en niet naar maatregelen waarbij een rijbewijs wordt beperkt, geschorst of ingetrokken.

35. Deze richtlijn voert immers een uniform rijbewijs naar Europees model in, ter vervanging van de verschillende in de lidstaten bestaande rijbewijzen.[11] Zij bepaalt en omschrijft daartoe de verschillende categorieën rijbewijzen.[12] Aangezien de lidstaten vóór het van kracht worden van de gemeenschappelijke bepalingen elk hun eigen categorieën rijbewijzen kenden, moeten zij thans de gelijkwaardigheid vaststellen tussen hun eigen categorieën en de categorieën welke door de wetgever van de Unie zijn omschreven.

36. Artikel 13 van richtlijn 2006/126, met als opschrift „Gelijkwaardigheid van rijbewijzen naar een niet-Europees model", beoogt uitsluitend deze gelijkwaardigheid van de verschillende categorieën rijbewijzen te regelen.

37. Dat blijkt overigens uit de totstandkomingsgeschiedenis. Artikel 13, lid 2, van deze richtlijn is immers ingelast op voorstel van het Europees Parlement.[13] Het Parlement heeft aangegeven dat de omwisseling van de oude rijbewijzen in geen geval mag leiden tot verlies of beperking van de verworven rechten die aan de rijbewijzen voor de verschillende categorieën voertuigen verbonden zijn.[14]

38. Een lezing zoals die door Hofmann wordt voorgesteld, zou overigens tot gevolg hebben dat een lidstaat zijn nationale bepalingen inzake de beperking, schorsing of intrekking van de rijbevoegdheid niet zou kunnen toepassen op bestuurders die hun rijbewijs vóór 19 januari 2013 hebben verkregen. Dat zou volledig in strijd zijn met de door richtlijn 2006/126 nagestreefde doelstelling om de verkeersveiligheid te verbeteren.

39. Op grond van al deze redenen ben ik van mening dat artikel 13, lid 2, van deze richtlijn zich niet verzet tegen de toepassing van artikel 11, lid 4, tweede alinea, van de richtlijn.

B – *De prejudiciële vraag*

40. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 aldus moeten worden uitgelegd dat een lidstaat de erkenning van de geldigheid van een rijbewijs dat door een andere lidstaat is afgegeven,

11 — Zie artikel 1, lid 1, van genoemde richtlijn.

12 — Zie artikel 4 van richtlijn 2006/126.

13 — Zie amendement 13 van het verslag van 3 februari 2005 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs (herschikking) (A6-0016/2005; hierna: „verslag").

14 — Idem.

moet weigeren wanneer een eerder rijbewijs van de houder van dat rijbewijs op het grondgebied van de eerstgenoemde lidstaat is ingetrokken, en dit hoewel deze intrekkingsmaatregel volledig is uitgewerkt en aan het verblijfplaatsvereiste is voldaan.

41. De verwijzende rechter wenst in feite te vernemen of de rechtspraak van het Hof betreffende richtlijn 91/439[15] eveneens toepasselijk is op situaties die, zoals die van Hofmann, onder richtlijn 2006/126 vallen.

42. Volgens mij is dat niet het geval, en wel om de volgende redenen.

43. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2006/126 blijkt dat de wetgever van de Unie het rijbewijstoerisme sterker heeft willen bestrijden en daarmee eveneens de onveiligheid van het wegverkeer.

44. Immers, het Parlement heeft artikel 11, lid 4, tweede alinea, van deze richtlijn geamendeerd. Bij de herschikking van richtlijn 91/439 heeft het voorgesteld de onderlinge erkenning van aan gevaarlijke bestuurders opgelegde straffen in te voeren. Daartoe heeft het gesteld dat, teneinde te waarborgen dat de intrekking van een rijbewijs in een lidstaat in alle lidstaten geldt, de lidstaten verplicht moeten worden alle door een andere lidstaat opgelegde maatregelen betreffende beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring te erkennen en de erkenning van de geldigheid van rijbewijzen die door dit soort maatregelen zijn getroffen, te weigeren.[16]

45. Het Parlement wilde aldus het rijbewijstoerisme zo veel mogelijk verhinderen.[17] Volgens de Commissie vervoer en toerisme van deze instelling kan rijbewijstoerisme worden omschreven als de situatie waarin een burger die zijn rijbewijs in zijn lidstaat wegens een ernstig vergrijp moest inleveren, een nieuw rijbewijs in een andere lidstaat verkrijgt.[18]

46. Het Parlement heeft overigens gewezen op het feit dat personen wier rijbewijs in een lidstaat is ingetrokken, met name wegens rijden onder invloed van alcohol of drugs, reeds gemakkelijk een schijnwoonplaats in een andere lidstaat kunnen vinden en daar een rijbewijs halen, om zo de voorwaarden voor het krijgen van een nieuw rijbewijs te omzeilen.[19]

47. Het is volgens mij derhalve zeer duidelijk dat de amendering van artikel 11, lid 4, van richtlijn 2006/126 de uitdrukking is van deze wil om de onveiligheid van het wegverkeer sterker te bestrijden, door verder te gaan dan hetgeen tot nu toe bij richtlijn 91/439 was bepaald. Artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 laat dus geen beoordelingsruimte meer aan de lidstaten en verplicht hen voortaan te weigeren de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen wanneer een eerder rijbewijs van de houder ervan is beperkt, geschorst of ingetrokken op het grondgebied van de eerste lidstaat.

48. Naar mijn mening betekent dit dat de bevoegde Duitse autoriteiten in de situatie van Hofmann terecht het door de bevoegde Tsjechische autoriteiten afgegeven rijbewijs niet hebben erkend.

49. Volgens de door de bevoegde Duitse autoriteiten getroffen maatregel tot intrekking van een eerder rijbewijs was immers de afgifte van een nieuw rijbewijs, na afloop van het verbod om een rijbewijs aan te vragen, afhankelijk geweest van het overleggen van een medisch-psychologisch deskundigenadvies betreffende de rijvaardigheid van Hofmann.

15 — Zie punt 5 van de onderhavige conclusie.

16 — Zie amendement 57 van het verslag, evenals blz. 59 van de memorie van toelichting.

17 — Zie de motivering bij dat amendement.

18 — Zie ontwerpaanbeveling van 21 september 2006 voor de tweede lezing over het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs [2003/0252(COD), punt 2.1].

19 — Zie de motivering bij amendement 57 van het verslag.

50. Er lijkt mij derhalve geen twijfel over te bestaan dat voor bepaalde overtredingen die statistisch de oorzaak van een groot aantal ernstige verkeersongevallen vormen, zoals het rijden onder invloed [20], het afhankelijk stellen van de hernieuwing van de rijbevoegdheid van een dergelijke deskundigenadvies een doeltreffend preventief middel vormt om de verkeersveiligheid te verbeteren. In dat perspectief lijkt mij de nationale maatregel afgestemd op een van de doelstellingen van richtlijn 2006/126, namelijk de verbetering van de verkeersveiligheid. [21]

51. De Commissie heeft er wat dat betreft aan herinnerd hoe zeer het van belang is om de weggebruiker, die de eerste schakel in de verkeersveiligheidsketen vormt, te scholen, op te leiden, te controleren en in voorkomend geval te bestraffen. [22]

52. De conclusie dat de bevoegde Duitse autoriteiten terecht hebben geweigerd de geldigheid van het door de bevoegde Tsjechische autoriteiten afgegeven rijbewijs te erkennen, lijkt mij derhalve niet alleen in overeenstemming met de geest van genoemde richtlijn, maar eveneens, met betrekking tot de op 19 januari 2009 toepasselijke bepalingen, met de letter daarvan.

53. Mijns inziens moet namelijk in aanmerking worden genomen dat volgens artikel 18, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 eveneens bijlage III met ingang van 19 januari 2009 van toepassing is. Punt 14 van deze bijlage verduidelijkt dat alcoholgebruik een groot gevaar voor de verkeersveiligheid vormt en dat, gezien de ernst van het probleem, de medicus grote waakzaamheid aan de dag dient te leggen. Aldus bepaalt punt 14.1 van genoemde bijlage dat rijbewijzen niet mogen worden afgegeven aan een persoon die aan alcohol verslaafd is en dat aan een persoon die aan alcohol verslaafd is geweest slechts onder bepaalde voorwaarden, zoals een medisch advies, een nieuw rijbewijs mag worden afgegeven.

54. De redenen van de tegen Hofmann vastgestelde beschikking van 15 juli 2009 rechtvaardigen volgens mij de toepassing van de controlemaatregelen van punt 14.1 van bijlage III bij richtlijn 2006/126. Indien deze controlemaatregelen waren toegepast en wanneer alle controles waarmee kan worden vastgesteld dat Hofmann weer rijvaardig is, waren verricht, dan had de geldigheid van het Tsjechische rijbewijs door de bevoegde Duitse autoriteiten moeten worden erkend, omdat was voldaan aan voorschriften die op het niveau van de Unie betrekking hebben op een gemeenschappelijke zorg voor de verkeersveiligheid.

55. Dat de bevoegde Tsjechische autoriteiten onbekend waren met de door het Amtsgericht Memmingen vastgestelde intrekkingsbeschikking, maakt mijns inziens geen verschil in deze. Deze onbekendheid vloeit immers hetzij voort uit het feit dat Hofmann het bestaan van deze veroordeling heeft verzwegen, hetzij uit het feit dat de bevoegde Tsjechische autoriteiten de bevoegde Duitse autoriteiten niet hebben geraadpleegd. In het eerste geval is het duidelijk dat de verzwijging niet in het voordeel van Hofmann mag werken. In het tweede geval kan een mogelijke fout van een bestuursorgaan evenmin rechten scheppen, met name betreffende de wetgeving van een andere lidstaat, en temeer niet wanneer een richtlijn deze lidstaat verplicht zijn nationale wetgeving toe te passen in het kader van een door deze richtlijn, als onderdeel van het erdoor vastgestelde algemene evenwicht, erkende uitzondering.

56. Ter terechtzitting heeft de Commissie erkend dat in de onderhavige zaak raadpleging van de bevoegde Duitse autoriteiten door de lidstaat van afgifte en vervolgens, na kennisname van de alcoholproblemen van Hofmann, toepassing door hem van de in punt 14.1 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 voorziene maatregelen, in overeenstemming met de geest van de richtlijn was geweest en dat de Bondsrepubliek Duitsland het door de Tsjechische Republiek afgegeven rijbewijs dan had moeten erkennen.

20 — In 2009 verloren meer dan 35 000 mensen het leven op de wegen van de Unie, het equivalent van het inwonertal van een middelgrote stad, en werden niet minder dan 1 500 000 mensen verwond bij ongevallen (mededeling van de Commissie van 20 juli 2010 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, „Naar een Europese verkeersveiligheidsruimte — Strategische beleidsoriëntaties inzake de verkeersveiligheid voor de periode 2011-2020" [COM(2010) 389 definitief, blz. 2]. Men schat dat één op de drie ongevallen rechtstreeks aan alcoholgebruik is te wijten.

21 — Zie punt 2 van de considerans van deze richtlijn.

22 — Zie punt 5 van de mededeling van de Commissie, aangehaald in voetnoot 20.

57. Ik ben van mening dat met een dergelijke aanpak, gegeven het preventieve doel ervan, het nieuwe artikel 11, lid 4, van richtlijn 2006/126 kan worden gecombineerd met het beginsel van onderlinge erkenning, gebaseerd op een vaststaand wederzijds vertrouwen, aangezien de in punt 14.1 van bijlage III bij deze richtlijn voorziene maatregelen die in de 27 lidstaten toepasselijk zijn, in acht zijn genomen.

58. De Commissie heeft eveneens gesteld dat een dergelijk stelsel, dat derhalve overleg meebrengt tussen de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten, haar ingewikkeld voorkomt en niet uitdrukkelijk is voorzien. Ik herinner er evenwel aan dat niet alleen artikel 12, lid 3, van richtlijn 91/439 reeds bepaalde dat de lidstaten elkaar assistentie verlenen bij de toepassing van deze richtlijn en zo nodig informatie uitwisselen over de rijbewijzen die bij hen zijn ingeschreven, maar dat daarenboven artikel 15 van richtlijn 2006/126 deze noodzaak van wederzijdse bijstand bevestigt in het perspectief van een later op te zetten rijbewijzennetwerk. De samenwerking en de wederzijdse bijstand van de lidstaten zijn naar mijn mening juist de sleutel waarmee, door het wederzijds vertrouwen te versterken, de doelstellingen die de Unie op het gebied van de verkeersveiligheid heeft vastgesteld, kunnen worden bereikt. Overigens lijkt mij het opzetten van een rijbewijzennetwerk nauwelijks ingewikkelder dan het opzetten van een netwerk van strafregisterbestanden zoals tussen bepaalde lidstaten reeds bestaat.

59. Bijgevolg lijkt mij de door mij voorgestelde oplossing het best te beantwoorden aan de wil van de wetgever van de Unie om de bestrijding van de onveiligheid van het wegverkeer te versterken, en aldus een nuttige werking te geven aan artikel 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126, dat uitdrukkelijk om die reden is geamendeerd.

60. Wat dat betreft toont het gedrag van Hofmann ons dat aan. Hij lijkt immers zijn alcoholprobleem niet te hebben opgelost, omdat hij op 16 april 2009, bijna drie maanden na de afgifte van zijn Tsjechische rijbewijs, door de Duitse politie is aangehouden en gecontroleerd, waarbij een zeer hoog alcoholpromillage is vastgesteld. Het gevolg van dat voor alle weggebruikers gevaarlijke gedrag is de intrekking geweest van zijn Tsjechische rijbewijs, bij op 5 april 2011 definitief geworden beschikking, voor een periode van 18 maanden. Ik ben van mening dat indien de bevoegde Tsjechische autoriteiten op de hoogte waren geweest van zijn alcoholprobleem, zij waarschijnlijk geen rijbewijs aan Hofmann zouden hebben afgegeven.

61. Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, functioneert artikel 11, lid 4, tweede alinea, richtlijn 2006/126 dus als een veiligheidsklep, waardoor kan worden verhinderd dat gevaarlijke individuen op het grondgebied van de lidstaten aan het gemotoriseerd verkeer deelnemen.

62. Mij kan worden tegengeworpen dat een dergelijke argumentatie niet kan worden toegepast op artikel 11, lid 4, laatste alinea, van deze richtlijn, dat wil zeggen wanneer de maatregel bestaat in nietigverklaring van een rijbewijs. Krachtens deze bepaling *kan* een lidstaat immers *weigeren*[23] een rijbewijs af te geven aan een aanvrager wiens rijbewijs in een andere lidstaat nietig is verklaard. Met de Duitse regering en de Commissie ben ik echter van mening dat de nietigverklaring, die dus wordt onderscheiden van de schorsing, beperking en intrekking, niet slaat op de rijvaardigheid van de houder van het rijbewijs, maar op de vormvoorschriften die betrekking hebben op de afgifte daarvan.

63. Het doel van richtlijn 2006/126 is niet om burgers van de Unie in staat te stellen hun rijbewijs in een aangrenzende lidstaat aan te vragen als de voorwaarden voor de afgifte ervan daar minder streng zijn.[24] Dat doel is wel om enerzijds een persoon die een rijbewijs heeft, in staat te stellen zich op het grondgebied van een andere lidstaat dan de afgiftestaat van dit rijbewijs te vestigen zonder opnieuw een rijexamen te moeten afleggen of dit rijbewijs te moeten inruilen, en anderzijds de veiligheid van de weggebruikers op het grondgebied van de Unie te verzekeren.[25]

23 — Cursivering van mij.

24 — Het is juist dat op het Tsjechische rijbewijs van Hofmann een verblijfplaats in de Tsjechische Republiek wordt vermeld. Het is echter algemeen bekend dat sommige weinig scrupuleuze rijscholen zijn gespecialiseerd in het verschaffen van een verblijfplaats aan Duitse onderdanen, alleen om aan een van de voorwaarden voor de afgifte van het rijbewijs te voldoen (zie wat dat betreft punt 46 van de onderhavige conclusie).

25 — Zie punt 2 van de considerans van deze richtlijn.

64. Derhalve ben ik, gelet op het bovenstaande, van mening dat de artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126 aldus moeten worden uitgelegd dat een lidstaat verplicht is de erkenning van de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren, wanneer het in de eerstgenoemde lidstaat is ingetrokken wegens rijden onder invloed van alcohol door de houder ervan en in de lidstaat van afgifte niet de noodzakelijke controles met betrekking tot zijn rijvaardigheid, zoals voorzien in punt 14.1 van bijlage III bij dezelfde richtlijn, zijn verricht.

V – Conclusie

65. Gelet op het bovenstaande geef ik in overweging de door het Bayerische Verwaltungsgerichtshof voorgelegde prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„De artikelen 2, lid 1, en 11, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs, moeten aldus worden uitgelegd dat een lidstaat verplicht is de erkenning van de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren, wanneer het in de eerstgenoemde lidstaat is ingetrokken wegens rijden onder invloed van alcohol door de houder ervan en in de lidstaat van afgifte niet de noodzakelijke controles met betrekking tot zijn rijvaardigheid, zoals voorzien in punt 14.1 van bijlage III bij richtlijn 2006/126, zijn verricht.”