



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. BOBEK  
fremsat den 16. maj 2017<sup>1</sup>

**Sag C-195/16**

**Staatsanwaltschaft Offenburg  
mod  
I**

(Anmodning om præjudiciel afgørelse fra Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl, Tyskland))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – transport – kørekort – gensidig anerkendelse – anvendelsesområde – midlertidigt kørekort udstedt af en anden medlemsstat som bevis for retten til at føre motorkøretøj på dens område – straffesag som følge af manglende fremvisning af kørekort – sondring mellem retten til at føre motorkøretøj og kørekort – sanktionernes art – administrative eller strafferetlige«

## I. Indledning

1. I (»tiltalte«) bestod sin køreprøve i Frankrig. Han fik udstedt en midlertidig attest som bevis for, at han havde erhvervet retten til at føre motorkøretøj, indtil hans endelige kørekort blev udstedt. En måned senere blev han standset, mens han førte en bil i Kehl, Tyskland. Den midlertidige franske attest, som han fremviste, blev ikke accepteret som et legitimationspapir, der anerkendes i tysk ret. Han blev sigtet for at have ført motorkøretøj uden at have ret til det.

2. På grundlag af disse faktiske omstændigheder har den nationale ret i første instans, Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl, Tyskland), forelagt Domstolen to sæt spørgsmål. For det første: Hvilke typer af legitimationspapirer er medlemsstaterne i henhold til både den primære og den afledte EU-ret forpligtet til at anerkende som bevis for retten til at føre motorkøretøj? Skal kun det endelige, standardiserede kørekort accepteres? Eller skal midlertidige attester udstedt af de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat ligeledes anerkendes? For det andet: Hvilken type sanktion har en medlemsstat ret til at indføre mod personer, som, selv om de har erhvervet retten til at føre motorkøretøj, endnu ikke er i stand til at bevise dette med et kørekort udstedt i den endelige, standardiserede form i henhold til den gældende afledte EU-ret?

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. *Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«)*

3. Artikel 18, stk. 1, TEUF har følgende ordlyd: »Inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«.

4. Artikel 21, stk. 1, TEUF har følgende ordlyd: »Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

5. Artikel 45, stk. 1, TEUF har følgende ordlyd: »Arbejdskraftens frie bevægelighed sikres inden for Unionen.«

6. Artikel 49 TEUF fastsætter, at der er »forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område«.

7. Artikel 56, stk. 1, TEUF har følgende ordlyd: »Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.«

#### 2. *Direktiv 2006/126*

8. I anden betragtning til direktivet om kørekort<sup>2</sup> (herefter »direktivet«) anføres, at: »Kørekortreglerne er nødvendige elementer i den fælles transportpolitik, bidrager til at forbedre færdselssikkerheden på vejene og fremmer den frie bevægelighed for personer, som bosætter sig i en anden medlemsstat end den, der har udstedt deres kørekort [...] Trods fremskridt med harmonisering af kørekortreglerne findes der stadig væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne for så vidt angår hyppigheden for kørekortfornyelse med hensyn til køretøjskategorier, hvor der er behov for yderligere harmonisering, hvis Fællesskabets politik skal realiseres.«

9. Tredje betragtning har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne har efter direktiv 91/439/EØF mulighed for at fastsætte nationale bestemmelser om gyldighedsperioden, og det betyder, at der samtidig gælder forskellige regler i forskellige medlemsstater, og at der nu er over 110 forskellige gyldige kørekortmodeller i omløb i medlemsstaterne. Det gør forholdene uigennemskuelige for borgerne, ordensmagten og de administrationer, der har ansvaret for at forvalte kørekortene, og det fører til forfalskning af dokumenter, der kan være flere årtier gamle.«

10. I femte betragtning anføres: »Dette direktiv bør ikke berøre en eksisterende førerret, der er tildelt eller erhvervet inden direktivets anvendelsesdato.«

11. Ottende betragtning har følgende ordlyd: »Af hensyn til færdselssikkerheden bør der fastsættes mindstekrav for udstedelse af kørekort. Normerne for køreprøver og for udstedelse af kørekort skal harmoniseres. [...]«

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20. december 2006 om kørekort (omarbejdning) (EUT 2006, L 403, s. 18).

12. Artikel 1, stk. 1, foreskriver: »Medlemsstaterne indfører et nationalt kørekort baseret på den EF-model, der er fastsat i bilag I, efter bestemmelserne i dette direktiv. Nationalitetsbetegnelsen for den medlemsstat, der har udstedt et kørekort, skal fremgå af mærket på side 1 i EF-modellen til kørekortet.«

13. Artikel 2, stk. 1, fastsætter »[d]e kørekort, som medlemsstaterne udsteder, anerkendes gensidigt«.

14. I henhold til artikel 3, stk. 3, skal »[m]edlemsstaterne [...] sikre, at alle kørekort, der udstedes eller er i omløb, senest 19. januar 2033 opfylder alle direktivets krav«.

15. Artikel 4, stk. 1, bestemmer: »Det i artikel 1 omhandlede kørekort giver ret til at føre de kategorier af motorkøretøjer, der er defineret nedenfor. [...]«

16. Artikel 5, stk. 1, har følgende ordlyd: »Kørekortet skal bære påtegning om, på hvilke vilkår indehaveren må køre.«

17. Artikel 7, stk. 1, fastsætter, at »[u]dstedelse af kørekort er betinget af:

a) at ansøgeren består en prøve i færdigheder og adfærd samt en teoretisk prøve og opfylder de lægelige minimumskrav, jf. bilag II og III

[...]«

## B. Tysk ret

### *1. Fahrerlaubnis-Verordnung (forordningen om retten til at føre motorkøretøj)*

18. I § 4 i Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr<sup>3</sup> (forordning om tilladelse til personer til at køre på offentlig vej) (herefter »FeV«) fastsættes regler for godkendelses- og identifikationskrav for at føre motorkøretøj:

»(1) En person, der fører motorkøretøj på offentlig vej, skal have ret til at køre. [...]

(2) Retten til at føre motorkøretøj skal dokumenteres ved en gyldig, officiel attest (kørekort). En person, der fører motorkøretøj, skal medbringe sit kørekort og skal fremvise det til inspektion, når en kompetent person beder om dette. Et internationalt kørekort eller et udenlandsk nationalt kørekort og en oversættelse af dette, jf. § 29, stk. 2, andet punktum, skal medbringes og fremvises til inspektion, når en kompetent person beder om det [...]

(3) Som en undtagelse fra stk. 2, første punktum, kan retten til at føre motorkøretøj også dokumenteres ved en anden attest end et kørekort, hvis der foreligger en udtrykkelig bestemmelse om dette, eller der er givet udtrykkelig tilladelse til dette. Stk. 2, andet punktum, finder tilsvarende anvendelse på en attest i den i første punktum anførte betydning.«

<sup>3</sup> – Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr vom 13. Dezember 2010, (BGBl. I S. 1980), zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 Elfte VO zur Änd. der Fahrerlaubnis-VO und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 21. 12. 2016 (BGBl. I S. 3083) (forordning om tilladelse til personer til at føre motorkøretøj på offentlig vej (forordning om retten til at føre motorkøretøj – FeV) af 13. december 2010 (BGBl. 2010 I s. 1980), senest ændret ved artikel 1 og 2 i den 11. forordning om retten til at føre motorkøretøj og andre bestemmelser vedrørende vejtrafik af 21. december 2016 (BGBl. 2016 I, s. 3083)).

19. § 22 har overskriften »Procedure ved den kompetente myndighed og synshallen«. Heri er fastsat følgende:

»[...]

(3) Hvis alle krav vedrørende tildelingen af retten til at føre motorkøretøj er opfyldt, udsteder kørekortmyndigheden et kørekort.

(4) [...] Når køreprøven er bestået, udsteder den prøvesagkyndige eller eksaminator eller kørekortmyndigheden kørekortet efter at have påført udstedelsesdatoen. Kørekortet kan kun udstedes, hvis ansøgerens identitet er fastslået uden for enhver tvivl. Når den prøvesagkyndige eller eksaminator har udstedt kørekortet, giver denne kørekortmyndigheden meddelelse om dette og bekræfter udstedelsesdatoen. Han sender ligeledes attesten for undervisningen til kørekortmyndigheden. Retten til at føre motorkøretøj tildeles ved udstedelse af kørekortet eller, hvis der ikke forefindes et kørekort, i form af et midlertidigt prøvebevis, der kun er gyldigt på tysk område, som bevis for retten til at føre motorkøretøj i henhold til bilag 8a.«

20. Artikel 29 giver mulighed for at anerkende udlændinges ret til at køre bil under visse omstændigheder. Artiklen har følgende ordlyd:

»(1) En person, der har erhvervet ret til at føre motorkøretøj i udlandet, kan inden for rammerne af denne ret føre motorkøretøj på tysk område, hvis han ikke har sit sædvanlige opholdssted i Tyskland, jf. artikel 7. [...]

(2) Retten til at føre motorkøretøj dokumenteres med et gyldigt nationalt kørekort eller internationalt kørekort. [...] Udenlandske nationale kørekort udfærdiget på et andet sprog end tysk, som ikke er udstedt i en anden EU-medlemsstat [...], skal oversættes.

(3) Retten i henhold til stk. 1 gælder ikke personer, der har erhvervet retten til at føre motorkøretøj i udlandet,

1. som kun er i besiddelse af et kørekort, som kræver en ledsager i bilen, eller andre former for midlertidige kørekort

[...]«

21. Ifølge § 75, stk. 4, er der tale om en administrativ forseelse (»Ordnungswidrigkeit«), såfremt kørekortet ikke medbringes (og kørekortet på de kompetente myndigheders anmodning ikke fremvises til inspektion).

## **2. Straßenverkehrsgesetz (færdselsloven)**

22. I § 21 i Straßenverkehrsgesetz<sup>4</sup> (herefter »StVG«) fastsættes følgende sanktioner:

»(1) En person, der fører et motorkøretøj uden at have den krævede ret til dette [...] straffes med fængsel i op til et år eller bøde.

(2) En person, der ved forsømmelighed begår en af de i stk. 1 anførte handlinger, [...] straffes med fængsel i op til seks måneder eller bøde på op til 180 gange den daglige sats [...]«

<sup>4</sup> – Straßenverkehrsgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, ber. S. 919), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6.3.2017 (BGBl. I S. 399) (færdselsloven (StVG), i den affattelse, der er offentliggjort den 5.3.2003 (BGBl. 2003 I, s. 310, berigtigelse s. 919), senest ændret ved artikel 3 G i lov om styrkelse af kampen mod sort arbejde og ulovlig beskæftigelse af 6.3.2017 (BGBl. 2017 I, s. 399)).

### III. Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23. Den 17. april 2015 bestod tiltalte sin køreprøve i Frankrig, hvor han også har sin bopæl. Han erhvervede dermed ret til at føre køretøjer i kategori B. I Frankrig udstedes det endelige kørekort ikke med det samme. Udstedelsen kan tage op til flere uger eller måneder<sup>5</sup>. Efter at have bestået sin køreprøve fik tiltalte derfor udstedt en midlertidig attest (*Certificat d'Examen du Permis de Conduire*, herefter »CEPC«).<sup>6</sup>

24. Omkring en måned senere, den 15. maj 2015, blev tiltalte standset, mens han førte en bil i Kehl (Tyskland). Han kunne ikke fremvise et gyldigt tysk kørekort. Han fremviste imidlertid sin midlertidige attest, CEPC, sammen med et officielt identifikationspapir.

25. Anklagemyndigheden i Offenburg sigtede tiltalte for overtrædelse af straffeloven for at have ført motorkøretøj uden at have retten til det, en overtrædelse af StVG's artikel 21. Hans midlertidige bevis var kun gyldigt på fransk område. Det var ifølge tysk ret ikke anerkendt som en gyldig tilladelse til at føre motorkøretøj i Tyskland.

26. Anklagemyndigheden rejste strafferetlig tiltale mod sigtede ved retten i første instans, Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl, Tyskland). Retten er i tvivl om, hvorvidt den potentielle dom i straffesagen vil være i overensstemmelse med en række bestemmelser i EU-retten. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvorvidt den tiltalte i henhold til EU-retten rent faktisk havde en tilladelse, der gav ham ret til at føre motorkøretøj i Tyskland. Hvis denne form for bevis for retten til at føre motorkøretøj bil skal anerkendes, og der dermed ikke er begået nogen lovovertrædelse, ønsker den forelæggende ret oplyst, om sagsforløbet ikke udgør en administrativ forseelse.

27. Ved kendelse af 22. marts 2016 forelagde Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl, Tyskland) derfor følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

- »1) Skal EU-retten, navnlig artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort (herefter »tredje kørekortdirektiv«) eller artikel 18, 21, 45, 49 og 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (herefter »TEUF«) fortolkes således, at den er til hinder for en ordning i en medlemsstat, der ikke anerkender en førerret, der er erhvervet i en anden medlemsstat, navnlig for det tilfælde, at denne førerret erhvervedes i overensstemmelse med retningslinjerne i tredje kørekortdirektiv?
- 2) Skal EU-retten, navnlig tredje kørekortdirektivs artikel 2 eller artikel 18 TEUF, 21 TEUF, 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, fortolkes således, at den er til hinder for en ordning i en medlemsstat, der ikke anerkender et legitimationspapir, der blev udstedt til en indehaver af en førerret, der blev erhvervet i en anden medlemsstat i overensstemmelse med retningslinjerne i tredje kørekortdirektiv [...] også for det tilfælde, at denne medlemsstat har begrænset gyldigheden af dette legitimationspapir tidsmæssigt og til statens eget område, og såfremt dette legitimationspapir endvidere ikke følger retningslinjerne for kørekortmodellen i tredje kørekortdirektiv?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Skal EU-retten, navnlig tredje kørekortdirektivs artikel 2 eller artikel 18 TEUF, 21 TEUF, 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en ordning i en medlemsstat, hvorefter det at føre motorkøretøj kan straffes som en lovovertrædelse (»Vergehen«), fordi føreren af køretøjet ikke havde ret til at føre dette, uanset

5 – Den forelæggende ret har anført, at de franske myndigheder udstedte det endelige kørekort til tiltalte den 9. juli 2015.

6 – Ifølge fransk ret udstedes et CEPC som en midlertidig tilladelse til at føre motorkøretøj, indtil det endelige kørekort (et kørekort i den standardiserede form i henhold til specifikationerne i bilag I i direktiv 2006/126) udstedes. Det skal fremvises ved inspektion på fransk område sammen med gyldige identifikationspapirer i stedet for kørekortet. Det er gyldigt i op til fire måneder fra datoen, hvor køreprøven bestås (se artikel 41 1° i *Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire* (JORF af 6.5.2012, s. 8050) (forordning af 20.4.2012 om bestemmelserne for udfærdigelse, udstedelse og gyldighed af kørekort)).

at den pågældende fører har erhvervet en førerret i overensstemmelse med retningslinjerne i tredje kørekortdirektiv i en anden medlemsstat, men imidlertid ikke kan godtgøre dette ved hjælp af et legitimationspapir, der svarer til kørekortmodellen i tredje kørekortdirektiv?

- 4) Såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende: Skal EU-retten, navnlig tredje kørekortdirektivs artikel 2 eller artikel 18 TEUF, 21 TEUF, 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, fortolkes således, at den er til hinder for en ordning i en medlemsstat – hvor en ansøger om et kørekort normalt får udstedt et endeligt kørekort umiddelbart efter at have bestået køreprøven – hvorefter det at føre motorkøretøj kan straffes som en mindre forseelse, hvis føreren har tilladelse til at føre motorkøretøj i en anden medlemsstat i overensstemmelse med retningslinjerne i tredje kørekortdirektiv uden at være i besiddelse af et endeligt kørekort som bevis for tilladelsen til at køre bil, fordi føreren endnu ikke har fået udstedt et sådant kørekort, men hvor føreren af motorkøretøjet som følge af de særlige omstændigheder ved proceduren for udstedelse af et endeligt kørekort i den pågældende medlemsstat, som føreren af motorkøretøjet ikke har nogen kontrol over, er i besiddelse af et officielt legitimationspapir, der beviser, at de nødvendige krav for at erhverve tilladelsen til at føre motorkøretøj er opfyldt?»

28. Den nederlandske og den polske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg.

#### IV. Bedømmelse

29. Med det første og det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om medlemsstaterne er forpligtet til kun at acceptere et standardiseret og endeligt kørekort, der er udstedt i henhold til direktiv 2006/126, som et gyldigt legitimationspapir, der godtgør retten til at føre motorkøretøj, eller om de er forpligtet til at acceptere andre legitimationspapirer, der ligeledes viser, at de har denne ret i en anden medlemsstat. Med det tredje og det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke typer af sanktioner, om nogen, der kan pålægges førere af motorkøretøjer, der har erhvervet retten til at føre motorkøretøj i en medlemsstat, men endnu ikke kan dokumentere dette med et sådant endeligt standardiseret kørekort.

30. Den forelæggende ret har forelagt spørgsmål vedrørende to sæt EU-bestemmelser, nemlig direktivet, men også en række bestemmelser i den primære ret, nemlig EUF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed, forbud mod forskelsbehandling og unionsborgerskab. Jeg er enig med den forelæggende ret i, at begge sæt regler er relevante i den foreliggende sag. Men af hensyn til klarheden i min fremstilling vil jeg behandle dem hver for sig og trinvist.

31. Dette forslag til afgørelse er derfor struktureret som følger. Indledningsvis sonderer jeg mellem de to begreber, der er relevante i den foreliggende sag, nemlig på den ene side retten til at føre motorkøretøj og på den anden side kørekortet (under A). Herefter vil jeg vurdere medlemsstaternes forpligtelser i henhold til direktivet (under B), før jeg vurderer de overordnede forpligtelser, der udspringer af traktaterne i forbindelse med indførelse af sanktioner på områder, der er omfattet af den primære EU-ret (under C).

#### A. En terminologisk bemærkning: »ret til at køre« og »kørekort«

32. Der foreligger en klar sondring, som er fælles for EU-retten og en række nationale retsordener: *Eksistensen af en ret* til at udøve bestemte aktiviteter såsom »retten til at føre motorkøretøj« er ikke det samme, som at indehaveren af den pågældende rettighed er i stand til at bevise dette ved at fremvise det *relevante legitimationspapir* (hvad enten det kaldes en attest, et bevis eller en tilladelse) såsom et »kørekort«. En rettighed opstår, når alle de i lovgivningen foreskrevne betingelser er opfyldt. Hvis



dette er tilfældet og for at attestere, at det forholder sig således, udstedes en attest herom<sup>7</sup>.

33. Inden for EU-retten genfinder man denne sondring med hensyn til kørekort såvel i selve direktivet som i Domstolens retspraksis, der går tilbage til perioden forud for direktivet.

34. Som selve titlen antyder, vedrører direktivet hovedsageligt harmonisering og standardisering af attesten, dvs. kørekortet. Det drejer sig imidlertid også om retten til at føre motorkøretøj, idet det indeholder en række materielle minimumskrav, der skal være opfyldt, for at man kan erhverve denne ret. Ud over alderskravet indføres der med direktivet navnlig minimumsstandarder for køreprøver og kørekort sammen med minimumsstandarder for fysisk og psykisk egnethed til at føre motorkøretøj i henhold til direktivets artikel 4 og artikel 7, stk. 1, sammen med bilag II og III<sup>8</sup>.

35. Desuden går Skanavi-sagen<sup>9</sup> forud for direktiv 2006/126. Selv om der er tale om et noget andet sagsforløb, fastslog Domstolen generelt følgende: »[E]t kørekort, som en medlemsstat udsteder i stedet for et kørekort udstedt af en anden medlemsstat, [...] udgør [ikke] et grundlag for den pågældendes ret til at føre motorkøretøj på værtslandets område – hvilken ret direkte følger af fællesskabsretten – men [er] alene [...] beviset for, at retten består«<sup>10</sup>.

36. Domstolen anerkendte dermed klart, at et kørekort blot er et bevis på, at der består en ret til at køre. Dette betyder, at alle betingelser for, at en person har ret til at føre motorkøretøj i henhold til direktivet, er opfyldt. Et »kørekort« er et endeligt dokument, der beviser denne ret, og som er udstedt i en standardiseret form, således som det kræves i henhold til direktivet. Domstolen fastslog følgende: »Selve besiddelsen af et kørekort, der er udstedt af en medlemsstat, må således anses for bevis for, at indehaveren på udstedelsestidspunktet opfyldte de nævnte betingelser«<sup>11</sup>. Retten til at føre motorkøretøj udspringer dermed af en retlig begivenhed, nemlig den faktiske opfyldelse af alle de fysiske, psykiske og intellektuelle betingelser, der er nødvendige for at erhverve det. Kørekortet er derimod et legitimationspapir, der er en slags officiel attestering af, at denne ret består.

37. Endelig skal det, stadig på det EU-retlige plan, bemærkes, at Domstolen ligeledes har anerkendt en lignende sondring på andre områder. Domstolen anvendte f.eks. en tilsvarende sondring mellem opholdsretten, som opnås ved opfyldelse af kravene i EU-retten, og opholdstilladelsen. Domstolen fandt navnlig, at »[...] opholdsbevisernes deklatoriske karakter [indebærer] imidlertid, at disse beviser blot dokumenterer en allerede eksisterende ret«<sup>12</sup>. Udstedelse af »opholdstilladelse til en statsborger i en medlemsstat må anses for en foranstaltning, som ikke skaber nogen ret, men hvorved medlemsstaten blot fastslår den individuelle stilling for en statsborger fra en anden medlemsstat«<sup>13</sup>. På grundlag af dette har Domstolen videre konkluderet, at for såvel statsborgere i en medlemsstat og statsborgere fra tredjelande, der er gift med en statsborger i en medlemsstat, gælder det, at deres opholdsret udspringer direkte af EU-retten, uanset om den kompetente myndighed i en medlemsstat har udstedt en opholdstilladelse eller ej<sup>14</sup>.

7 – En anden kategori, som ikke er relevant i den foreliggende sag, består af officielle dokumenter, der stifter en sådan ret. I sådanne tilfælde bliver ret først til virkelighed, når og hvis det pågældende legitimationspapir, typisk i form af en administrativ afgørelse, udstedes. Men sådanne *rettighedsstiftende* dokumenter er en anden kategori end rent *deklatoriske* dokumenter.

8 – Direktivet førte kun i begrænset udstrækning til harmonisering af de nationale bestemmelser vedrørende betingelserne for udstedelse af kørekort – jf. dom af 1.3.2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, præmis 53).

9 – Jf. dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

10 – Jf. dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 34).

11 – Jf. dom af 1. 3.2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, præmis 42).

12 – Jf. dom af 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 54).

13 – Jf. dom af 25.7.2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, præmis 74). Jf. ligeledes dom af 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 48). Jeg bemærker, at disse domme omhandler den omvendte situation af situationen i hovedsagen. De vedrører de konsekvenser, som det i henhold til EU-retten indebærer at være indehaver af et bevis, når de grundlæggende betingelser for opholdsretten ikke er opfyldt.

14 – Jf. dom af 25.7.2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, præmis 74).

38. På samme måde vil det forhold, at man i EU-retten sonderer mellem disse to begreber, formentlig ikke blive betragtet som overraskende på nationalt plan. Snarere tværtimod. Det turde være klart, at en sondring mellem en rettigheds opståen som en retlig begivenhed på den ene side og det deraf følgende eller parallelle spørgsmål om et konstaterende bevis, der attesterer denne begivenhed, på den anden side vil være almindeligt forekommende i en række medlemsstaters retssystemer.

39. Specifikt vedrørende kørekort har den forelæggende ret anført, at sondringen mellem retten til at føre motorkøretøj og kørekortet findes i både tysk og fransk ret. Sondringen må derfor foretages med hensyn til sanktionerne, hvor den danner grundlag for sondringen mellem strafferetlige og administrative sanktioner. I begge retsordener er det en strafferetlig overtrædelse at føre motorkøretøj uden at have ret til det. Det forhold, at et motorkøretøj føres uden selve kørekortet, når man har erhvervet retten til det, straffes som en administrativ forseelse.

40. I denne forbindelse er jeg enig med den forelæggende ret: Generelt bør man ikke sammenblende retten til at føre motorkøretøj og kørekortet. De hænger naturligvis tæt sammen. Udstedelsen af kørekortet forudsætter, at retten består. De har dog begge i en vis udstrækning en selvstændig eksistens, hvilket fremgår af et fænomen, der kan beskrives som tidsmæssige forskydninger eller uoverensstemmelser mellem retten og det officielle dokument.

41. Som det synes at være tilfældet i hovedsagen, kan man have ret til at føre motorkøretøj *uden endnu at have det korrekte kørekort*. Eller man kan have ret til at føre motorkøretøj uden at have et kørekort *i den form, der kræves i henhold til direktivet*. Dette vil navnlig være tilfældet for personer, der stadig har et kørekort fra perioden, inden direktivet trådte i kraft.

42. Omvendt kan man overveje muligheden af, at en person har et kørekort *uden at være berettiget til at køre bil* længere. Hvis man ser bort fra tilfælde af svig, kan en sådan situation også opstå, når den pågældendes ret til at føre motorkøretøj er blevet suspenderet, men den pågældende endnu ikke har indleveret sit kørekort.

43. Dette er ikke kun en teoretisk diskussion. Den har konkrete, praktiske følger. Den fører navnlig til en nødvendig konklusion: Når retten til at føre motorkøretøj opstår, er det en selvstændig retlig begivenhed, der har sine egne retsvirkninger, uafhængigt af, om der forefindes et bevis, der attesterer denne begivenhed, i den korrekte, standardiserede form, der kræves for et kørekort. Dette forhold er særdeles relevant for potentielle sanktioner. Inden dette spørgsmål behandles, må man imidlertid først tage stilling til medlemsstaternes forpligtelser til gensidig anerkendelse i henhold til direktivet.

## **B. Medlemsstaternes forpligtelser i henhold til tredje kørekortdirektiv**

44. I den første del af spørgsmål 1 og 2, som kan behandles samlet, spørger den forelæggende ret, hvorvidt tredje kørekortdirektiv forpligter medlemsstaterne til at acceptere en midlertidig attest udstedt af en anden medlemsstat som gyldigt bevis for retten til at føre motorkøretøj.

45. Mit svar på dette spørgsmål er kort og godt nej. Direktivet indeholder ganske vist visse bestemmelser om de betingelser, der skal være opfyldt for at erhverve retten til at føre motorkøretøj. Imidlertid er den eneste pligt, der klart udspringer af direktivet, den gensidige anerkendelse af det standardiserede dokument, der kaldes »kørekort«, som det rent faktisk harmoniserer.

46. I henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, anerkendes de »[...] kørekort, som medlemsstaterne udsteder, [...] gensidigt«. Ifølge retspraksis sikrer bestemmelsen om gensidig anerkendelse, »at de kørekort, som medlemsstaterne udsteder, uden nogen formaliteter skal anerkendes gensidigt. Denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne en klar og præcis forpligtelse, der ikke giver dem noget skøn



med hensyn til, hvilke foranstaltninger der skal vedtages for at overholde den«<sup>15</sup>.

47. Dermed foreligger der en ubetinget pligt til gensidig anerkendelse. Den forelæggende ret spørger imidlertid, hvad der nærmere bestemt skal forstås ved »kørekort« i forbindelse med denne bestemmelse. For den forelæggende ret er det tvivlsomt, hvorvidt termen »kørekort« skal fortolkes som en tilladelse til at føre motorkøretøj, der kun skal anerkendes i henhold til artikel 2 i direktivet, hvis der udstedes et officielt kørekort i form af et dokument som bevis for tilladelsen til at føre motorkøretøj, eller hvorvidt forpligtelsen til at anerkende kørekort omfatter retten til at føre motorkøretøj, uafhængigt af hvorvidt der findes et officielt kørekort. Ifølge den forelæggende ret skyldes denne tvetydighed især, at man i direktivet ikke kræver en generel anerkendelse af tilladelser til at føre motorkøretøj i alle medlemsstater, da tilladelsen til at føre motorkøretøj ikke er harmoniseret på EU-plan.

48. Den nederlandske og den polske regering samt Kommissionen har gjort gældende, at forpligtelsen til gensidig anerkendelse i henhold til direktivet kun gælder kørekort, dvs. standardiserede attester, der dokumenterer retten til at føre motorkøretøj.

49. Jeg er enig heri. Efter min opfattelse vedrører forpligtelsen til gensidig anerkendelse i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, kun det standardiserede kørekort som det officielle dokument, der klart dokumenterer retten til at føre motorkøretøj. Hverken direktivets ordlyd, den sammenhæng, hvori det indgår, eller formål kan fortolkes så bredt, at medlemsstaterne pålægges en pligt til automatisk at anerkende typer af dokumentation, som ikke udtrykkeligt nævnes i direktivet.

50. For det første indeholder direktivets artikel 2, stk. 1, et eksplicit krav om gensidig anerkendelse af »kørekort« udstedt af medlemsstaterne. Med tanke på den sondring mellem en rettighed og attesteringen af denne rettighed, som er blevet foretaget i det foregående afsnit af dette forslag til afgørelse, er det ret tydeligt, at det, der forstås ved et »kørekort«, er det fysiske dokument, den officielle attestering af, at betingelserne for at måtte føre motorkøretøj er opfyldt. Dette bekræftes ligeledes af de betegnelser, der anvendes i andre sprogudgaver af direktivet såsom på tysk, *Führerscheine*, på fransk, *permis de conduire*, på tjekkisk, *řidičské průkazy*, på spansk, *permisos de conducción*, på italiensk, *patenti di guida*. Alle disse udtryk henviser tydeligvis til selve dokumentet.

51. For det andet fører en systemisk fortolkning af direktivet til samme resultat. Direktivets bestemmelser vedrører formatet af selve kørekortet. Direktivet indeholder præcise krav vedrørende udformningen, indholdet og de fysiske kendetegn samt sikkerhedsfunktioner for et legitimationspapir, der på en standardiseret og ensartet måde skal dokumentere retten til at føre motorkøretøj.

52. Hvad angår udformningen skal det nationale kørekort være baseret på EU-modellen, som beskrives i bilag I og i direktivets artikel 1, stk. 1. Denne model viser, hvordan kørekortet skal se ud i Den Europæiske Union, og forklarer typen og rækkefølgen af de oplysninger, det skal indeholde. Hvad angår indholdet kræves det i direktivets artikel 5, stk. 1, at kørekortet skal angive de betingelser, hvorunder føreren har tilladelse til at føre et køretøj. Derudover indeholder direktivet krav om sikkerhedsfunktioner for at undgå enhver risiko for forfalskning af kørekort. Navnlig bestemmer artikel 3, stk. 2, sammen med bilag I, udtrykkeligt, at materialet, der anvendes til kørekortet, skal være sikret mod forfalskning.

53. Et kig på lovgivningshistorien bekræfter desuden, at formålet for EU-lovgiver (fællesskabslovgiver) på dette område hele tiden har været det samme. Forgængerne for det nugældende direktiv<sup>16</sup> synes ligeledes at have haft til formål at harmonisere selve dokumentet<sup>17</sup>.

15 – jf. bl.a. dom af 29.4.2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, præmis 45), af 26.6.2008, Wiedemann og Funk (C-329/06 og C-343/06, EU:C:2008:366, præmis 50), og af 1.3.2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, præmis 40).

16 – Rådets direktiv 91/439/EØF af 29.7.1991 om kørekort (EFT 1991, L 237, s. 1).

17 – Se navnlig bilag I til direktiv 91/439 om Fællesskabets standardkørekort.

54. For det tredje og sidste understøtter det overordnede formål med direktivet ligeledes den konklusion, at forpligtelsen til gensidig anerkendelse kun gælder det officielle dokument, altså selve kørekortet.

55. I anden betragtning til direktivet anføres, at dette øger trafiksikkerheden og har til formål at fremme personers fri bevægelighed. I tredje og fjerde betragtning fremhæves behovet for at løse problemer med gennemsigtighed og undgå forfalskning. Rationalet bag den gradvise indførelse af<sup>18</sup> et standardkørekort i Den Europæiske Union, som er gyldigt på hele Unionens område, er, at det erstatter mere end 110 forskellige modeller af kørekort. Eftersom det kan være vanskeligt at vurdere deres gyldighed, ville denne mangfoldighed kunne give anledning til mulig svig.

56. Alle disse hensigter fører til én konklusion, nemlig at formålet med direktivet er at indføre et standardiseret kørekort, som hurtigt og nemt vil kunne genkendes af alle myndigheder overalt i Unionen. Det vil derfor klart stride mod det overordnede formål med direktivet, hvis det kunne tolkes som en forpligtelse for medlemsstaterne til atter at anerkende alle typer af dokumenter, som en anden medlemsstat måtte have udstedt for at bevise retten til at føre motorkøretøj.

57. Samtidig indeholder direktivet som tidligere nævnt i punkt 34 i dette forslag til afgørelse ligeledes adskillige elementer af minimumsharmonisering af retten til at føre motorkøretøj gennem indførelse af de materielle og formelle betingelser for udstedelse af kørekortet såsom alder eller egnethed til at føre motorkøretøj.

58. Jeg har imidlertid forstået, at disse minimumskrav er blevet indsat lidt efter lidt som en nødvendig forudsætning for den gensidige anerkendelse af kørekort. Denne konklusion kan allerede udledes af Choquet-dommen, hvor Domstolen tilbage i 1978 afviste anerkendelsen af kørekort udstedt af andre medlemsstater, medmindre kravene til udstedelse af disse kørekort var harmoniseret i tilstrækkelig grad<sup>19</sup>.

59. Ifølge denne logik har EU-lovgiver således gennem på hinanden følgende ændringer indført en række minimumskrav som en forudsætning for den gensidige anerkendelse af kørekortet. Disse elementer af minimumsharmonisering, der nærmest har karakter af supplerende bestemmelser af visse aspekter af retten til at føre motorkøretøj, kan efter min opfattelse ikke vendes om, så de udgør en harmonisering og den deraf følgende pligt til gensidig anerkendelse af selve retten til at føre motorkøretøj. Harmoniseringen af visse forudsætninger for at lette den gensidige anerkendelse af det endelige dokument betyder ikke samtidig gensidig anerkendelse af disse forudsætninger. Selv om jeg gerne medgiver, at »harmonisering ved list« eller mere eller mindre ubevidst »harmonisering ved et uheld« bestemt er fængende overskrifter på en akademisk artikel, vil de efter min opfattelse ikke udgøre et godt udgangspunkt for fortolkningen af omfanget af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til den afledte ret.

60. Det følger af det ovenstående, at artikel 2 i direktiv 2006/126 ikke kan fortolkes som et krav om, at medlemsstaterne skal anerkende andre dokumenter, der attesterer erhvervelsen af retten til at føre motorkøretøj i en anden medlemsstat end dem, der opfylder direktivets krav.

18 – Ordet »gradvise« skal fremhæves i denne forbindelse. I direktivet tales der klart om en gradvis udfasning af de tidligere nationale dokumenter med en overgangsperiode, hvor disse nationale dokumenter skal anerkendes fuldt ud i henhold til direktivet (jf. i denne forbindelse femte betragtning til direktivet og direktivets artikel 3, stk. 3).

19 – Dom af 28.11.1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, præmis 7).

### C. Medlemsstaternes overordnede forpligtelser i henhold til traktaterne

61. I foregående afsnit af dette forslag til afgørelse gav jeg udtryk for, at direktivet ikke kan fortolkes som en forpligtelse til, at medlemsstaterne skal anerkende en ret til at føre motorkøretøj, der er erhvervet i en anden medlemsstat. Direktivet forpligter udelukkende medlemsstaterne til at udstede og herefter ligeledes anerkende en standardiseret attest, som helt klart angives i direktivet, nemlig det harmoniserede kørekort.

62. Der er imidlertid stadig grund til at overveje anden halvdel af de to første spørgsmål fra den forelæggende ret – hvad med medlemsstaternes forpligtelser på dette område i henhold til den primære ret? Arten af disse forpligtelser hænger sammen med det tredje og det fjerde spørgsmål fra den forelæggende ret. De vedrører arten af eventuelle sanktioner, som tiltalte kan pålægges af en medlemsstat for at føre et køretøj uden et rigtigt kørekort, men kun med en midlertidig attest, der dokumenterer, at han har erhvervet retten til at føre motorkøretøj bil i en anden medlemsstat.

63. Jeg vil behandle disse spørgsmål i de resterende afsnit af dette forslag til afgørelse. Efter at have identificeret de relevante bestemmelser i den primære ret (under 1) vil jeg undersøge, om disse bestemmelser er forenelige med de strafferetlige og administrative sanktioner, der indføres for at føre et køretøj uden kørekort (under 2).

#### *1. Relevante bestemmelser i den primære ret: fri bevægelighed og forbud mod forskelsbehandling*

64. Direktivet indeholder kun krav om gensidig anerkendelse af kørekort. Det indeholder ingen bestemmelser om den mulige indførelse af sanktioner på grund af manglende ret til at køre bil eller manglende fremvisning af det officielle kørekort eller en anden type af legitimationspapir, der dokumenterer dette.

65. Derfor er det som inden for andre områder af EU-retten i princippet op til medlemsstaterne at indføre sanktioner, når der ikke foreligger specifikke bestemmelser i EU-retten om dette<sup>20</sup>.

66. Når medlemsstaterne udøver denne kompetence, er de imidlertid stadig forpligtet til at overholde andre krav, der udspringer af EU-retten, navnlig af den primære ret. I spørgsmål, der ikke er dækket af den afledte ret, men som stadig helt klart hører under EU-rettens anvendelsesområde, finder den primære ret og de forpligtelser, der følger af denne, fortsat anvendelse.

67. Den forelæggende ret har angivet, at de strafferetlige og administrative sanktioner for kørsel uden et kørekort, der er anerkendt i Tyskland, men kun med en midlertidig attest udstedt af en anden medlemsstat, kan udgøre en overtrædelse af det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF og de grundlæggende frihedsrettigheder i henhold til artikel 21 TEUF, 45 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF.

68. Jeg skal indledningsvis bemærke, at den aktuelle situation helt tydeligt er omfattet af traktaternes anvendelsesområde af mindst to grunde: For det første, fordi retten til at føre motorkøretøj, som Domstolen allerede har fastslået i Skanavi-dommen, rent faktisk udspringer af EU-retten<sup>21</sup>. For det andet er det under alle omstændigheder helt tydeligt, at tiltalte har udøvet retten til fri bevægelighed på Unionens område.

20 – Jf. dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 36), og af 29.10.1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, præmis 25).

21 – Jf. dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 34).

69. Med hensyn til den frie bevægelighed i særdeleshed angav man ikke de specifikke årsager til, at tiltalte befandt sig i Tyskland. Derfor er det fortsat op til den nationale ret at fastslå, hvilket aspekt af den frie bevægelighed der er relevant i forbindelse med hovedsagen. Med henblik på at bistå den forelæggende ret bedst muligt kan der udstikkes nogle generelle retningslinjer om dette. Man kan forestille sig flere muligheder.

70. For det første kan tiltalte være kørt til Tyskland for at udøve en bestemt økonomisk aktivitet, f.eks. at søge arbejde, etablere sig dér eller modtage eller levere tjenesteydelser. I denne henseende og under hensyntagen til betydningen af de individuelle transportmidler gælder det, at manglende anerkendelse af en midlertidig attest udstedt af en anden medlemsstat kan påvirke udøvelsen af en række erhverv for arbejdstagere eller selvstændige<sup>22</sup>. Dette betyder, at den manglende anerkendelse af en midlertidig attest vil kunne hindre udøvelsen af arbejdstagernes fri bevægelighed eller etableringsfriheden.

71. For det andet kan tiltalte være kørt til Tyskland udelukkende for sin fornøjelses skyld. I så fald vil han sandsynligvis have modtaget tjenesteydelser som turist. Selv om det måske ikke har været det primære sigte med traktaterne, har det været fast retspraksis ved Domstolen, at friheden til at levere tjenesteydelser også omfatter friheden for modtagerne af tjenesteydelserne til at rejse til en anden medlemsstat for at modtage en tjenesteydelse dér<sup>23</sup>. Dermed kan det nationale forbud mod anerkendelse af midlertidige kørekort udstedt i udlandet også opfattes som en begrænsning af muligheden for at modtage tjenesteydelser.

72. For det tredje er tiltalte ifølge den forelæggende ret fransk statsborger og dermed EU-borger. Hans situation er ligeledes omfattet af EU-rettens materielle anvendelsesområde i denne henseende: Han har udøvet sin frihed til at bevæge sig inden for Unionens område inden for rammerne af unionsborgerskabet, jf. artikel 21, stk. 1, TEUF.

73. Sammenfattende kan man sige, at det tilkommer den nationale ret at vurdere, hvilken grundlæggende frihedsrettighed der blev udløst i den foreliggende sag. Eftersom tiltalte tilsyneladende er EU-borger, er det efter min opfattelse imidlertid ikke nødvendigt at begynde at fortolke sig frem til (undertiden ret spinkle og ofte temmelig profylaktiske) sammenhænge med en af de specifikke frihedsrettigheder. At være en borger, der bevæger sig frit rundt på Unionens område, bør være tilstrækkeligt i sig selv: Hvad skulle ellers være omfattet af begrebet unionsborgerskab, hvis ikke retten til at rejse frit rundt på Unionens område? »Autoraedarius europeus sum«.<sup>24</sup>

74. Under alle omstændigheder er enhver unionsborger omfattet af artikel 18, stk. 1, TEUF, som indeholder forbud mod enhver form for forskelsbehandling på grund af nationalitet, i alle situationer, der hører under *ratione materiae* inden for EU-rettens anvendelsesområde. Disse situationer kan ligeledes ud over de grundlæggende frihedsrettigheder omfatte udøvelsen af friheden i henhold til artikel 21 TEUF til at bevæge sig inden for medlemsstaternes område.<sup>25</sup>

75. Gennem forbuddet mod »al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet«, kræves det i henhold til artikel 18 TEUF, at personer, der befinder sig i en situation, der er omfattet af traktaternes anvendelsesområde, behandles ens<sup>26</sup>. Det er fast retspraksis, at princippet om forbud mod forskelsbehandling forbyder ikke blot direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men også

22 – Jf. analogt dom af 28.11.1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, præmis 4 in fine). Jf. ligeledes dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 36 og 39), og af 29.10.1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, præmis 26).

23 – Jf. dom af 31.1.1984, Luisi og Carbone (286/82 og 26/83, EU:C:1984:35, præmis 16), og af 2.2.1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, præmis 15).

24 – I taknemmelig anerkendelse af inspirationen fra generaladvokat Jacobs »civis europeus sum« i forslag til afgørelse Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, punkt 46).

25 – Jf. bl.a. dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 24), af 13.4.2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 31), og af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 53 og 54).

26 – Jf. i denne forbindelse dom af 2.2.1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, præmis 10), og af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 29).

indirekte former for forskelsbehandling, som gennem anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat<sup>27</sup>. Medmindre en bestemmelse i national ret er objektivt begrundet og står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, skal den anses for en indirekte forskelsbehandling, hvis den reelt kan berøre statsborgere fra andre medlemsstater mere end statsborgere fra værtsmedlemsstaten<sup>28</sup>.

## 2. Strafferetlige og administrative sanktioners forenelighed med den primære EU-ret

76. Nu vil jeg gå over til spørgsmålet om, hvordan disse generelle forslag skal anvendes i den foreliggende sag. Navnlig hvorvidt potentielle strafferetlige og/eller administrative sanktioner er forenelige med den frie bevægelighed og forbuddet mod forskelsbehandling, når man ikke kan føre bevis for retten til at føre et køretøj ved at fremvise det standardiserede kørekort.

77. Nederlandene har gjort gældende, at det tilkommer medlemsstaterne at indføre sanktioner, der kan være af såvel strafferetlig som administrativ karakter. Dette gælder, så længe de er ikke-diskriminerende, forholdsmæssige og effektive.

78. Kommissionen har medgivet, at sanktioner hører under medlemsstaternes kompetence. Den sonderer imidlertid mellem to kategorier af personer, nemlig personer, der har erhvervet retten til at føre motorkøretøj i en anden medlemsstat, og personer, der endnu ikke har erhvervet denne ret eller har fået den frataget. Ifølge Kommissionen kan kun sidstnævnte kategori gøres til genstand for strafferetlige sanktioner.

79. Jeg er enig i Kommissionens synspunkt. I den foreliggende sag kan tiltalte ikke pålægges strafferetlige sanktioner, da han har erhvervet retten til at føre et køretøj i en anden medlemsstat. På den anden side er det efter min opfattelse muligt at pålægge administrative sanktioner for ikke at kunne fremlægge et behørigt bevis på, at man har erhvervet denne ret, i form af det krævede, standardiserede kørekort.

80. Man kan gribe spørgsmålet an på to måder: Den ene er en begrænsning af grundlæggende frihedsrettigheder, som skal identificeres af den nationale ret. Den anden er gennem forbuddet mod (indirekte) forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som udspringer af unionsborgerskabet og artikel 18, stk. 1, TEUF. I sidste ende mødes begge argumentationsveje dog ved den samme korsvej: Hvem vil blive behandlet mindre gunstigt (diskriminerende) i forhold til hvem?

81. Den foreliggende sag omfatter to lag af potentielle sammenligninger. For det første præciseringen af, hvad det helt præcist er, der sanktioneres. Hvilken specifik overtrædelse fører til indførelse af sanktionen? For det andet om disse dokumenter, dvs. midlertidige kørekort, der udstedes nationalt, rent faktisk er sammenlignelige i denne henseende?

82. Som den nationale ret var så venlig at forklare i forelæggelseskendelsen, er det, der straffes som en *strafferetlig* forseelse i henhold til tysk ret, at man ikke har ret til at føre motorkøretøj, dvs. at man overhovedet ikke er berettiget til at udøve denne aktivitet. Den *administrative* sanktion anvendes derimod i situationer, hvor en fører ikke kan fremvise det krævede dokument i den krævede form, når den kompetente myndighed (typisk politiet) beder ham fremvise det. Den administrative sanktion indføres med andre ord på grund af manglende overholdelse af kravet om at kunne fremvise det krævede dokument ved en kontrol, når man rent faktisk har erhvervet den tilhørende ret.

27 – Jf. dom af 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, præmis 29), af 13.4.2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 40), af 25.1.2011, Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, præmis 32 og 34), og af 18.3.2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, præmis 64).

28 – Jf. domme af 30.11.2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, præmis 40), og af 13.4.2010, Bressol m.fl. (C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 41).



83. Det centrale i forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet er, at andre ikke må behandles mindre gunstigt end landets egne statsborgere. Det betyder som minimum, at man udvider den nationale ordning til sammenlignelige situationer, der stammer fra andre medlemsstater, idet man loyalt og i god tro tilnærmer sig akter og beslutninger fra andre medlemsstater.

84. I den foreliggende sag viser de forhold, som den nationale ret har vurderet, at tiltalte havde erhvervet retten til at føre motorkøretøj i Frankrig. Han kunne ikke fysisk fremvise det krævede standardiserede kørekort som bevis herfor. Bortset fra spørgsmålet om beviser, som den nationale ret skal vurdere, og ud fra en formodning om, at det klart er blevet fastslået, at tiltalte på det tidspunkt, hvor han blev standset, havde ret til at føre motorkøretøj, kan han ikke idømmes en straf i henhold til strafferetten, som om han ikke havde denne ret.

85. Formuleret på anden vis er det centrale spørgsmål, hvordan en fører med en »tysk ret til at føre motorkøretøj«, men som ikke var i besiddelse af det korrekte kørekort, ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Den forelæggende ret anfører, at i Tyskland udstedes kørekortet umiddelbart efter, at man har bestået alle de nødvendige prøver. Imidlertid henviser den nationale ret ligeledes til FeV's § 22, stk. 4. Ifølge denne bestemmelse anses en prøveattest, der kun er gyldig på tysk område, undtagelsesvis som et acceptabelt bevis for retten til at føre motorkøretøj.

86. Dette betyder, at ikke blot vil en person, som har bestået køreprøverne i Tyskland og dermed erhvervet retten til at føre motorkøretøj, og som senere, inden det endelige, standardiserede kørekort er blevet udstedt, bliver stoppet af politiet, ikke vil blive idømt strafferetlige sanktioner, men den pågældende vil heller ikke blive idømt administrative sanktioner. Dette skyldes, at et midlertidigt prøvebevis udstedt af de tyske myndigheder i henhold til tysk ret er et juridisk tilstrækkeligt bevis for eksistensen af retten til at føre motorkøretøj.

87. Dette fører mig videre til det andet punkt, nemlig pålæggelsen af administrative sanktioner og sammenligneligheden af midlertidige attester.

88. I yderste konsekvens kan argumenterne om forbuddet mod forskelsbehandling og forpligtelsen til gensidig anerkendelse i henhold til den primære ret indebære, at eftersom Tyskland accepterer midlertidige *tyske* prøvebeviser, skal man også acceptere franske CEPC'er. Eftersom Tyskland accepterer nationale midlertidige attester, skal landet også acceptere attester, der hidrører fra andre medlemsstater.

89. Der er efter min opfattelse tre grunde til, at de forpligtelser, der støttes på den primære ret kan fortolkes så bredt.

90. For det første indførtes der med direktivet en harmoniseret ordning for gensidig anerkendelse af kørekort. Ud fra et forfatningsretligt synspunkt er de primærretlige forpligtelser fortsat relevante og gældende inden for en sådan ordning, således som det anføres i forrige afsnit i dette forslag til afgørelse. Efter min opfattelse kan de imidlertid ikke tolkes så bredt, at de i praksis fører til genindførelse af en fuldstændig forpligtelse til at anerkende alle dokumenter udstedt af medlemsstaterne. Sideløbende tror jeg heller ikke, at det kræver, at man afviser visse retlige valg, som er truffet i forbindelse med den afledte ret, med andre ord en tilbagevenden til et Europa med snesevis af forskellige kørekort udstedt af de enkelte medlemsstater<sup>29</sup>.

29 – Vedrørende samspillet mellem harmoniserede ordninger i den afledte ret og traktatens bestemmelser, jf. dom af 5.4.1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, præmis 36), og af 5.10.1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, præmis 31). For en noget anderledes opfattelse se også dom af 22.1.2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, præmis 27), og af 13.11.2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, præmis 43).

91. For det andet må man huske på, at i begge systemer, det franske såvel som det tyske, udstedes de midlertidige kørekort ikke kun med tidsmæssige, men ligeledes med klare territoriale begrænsninger. Dette indebærer efter min opfattelse, at de falder uden for gruppen af sammenlignelige attester på retten til at føre motorkøretøj, hvis en person, der har fået udstedt et sådan dokument med henblik på at bevise denne ret, beslutter at tilsidesætte de begrænsninger, der tydeligvis gælder for disse attester, og søger at benytte dem uden for deres »planlagte anvendelsesområde«, både tidsmæssigt og geografisk.

92. For det tredje, og måske som det vigtigste, er det nødvendigt at erindre om, hvad det præcis er, der sanktioneres ved en administrativ bøde: Jeg forstår, at det er den manglende fremlæggelse af dokumentation i den korrekte form, når man bliver bedt om dette af den kompetente myndighed. Set ud fra det synspunkt kan man ikke benægte, at en person, der kun har et midlertidigt kørekort udstedt i en anden medlemsstat, som udtrykkeligt er begrænset med hensyn til sit tidsmæssige og geografiske anvendelsesområde, og dermed ikke er fuldt genkendeligt, ikke overholder disse åbenlyse forpligtelser. Tiltalte var pr. definition ganske enkelt ikke i stand til at fremvise det korrekte dokument. Derfor kan han være hjemfalden til en administrativ sanktion.

93. Det står med andre ord medlemsstaterne frit for at sanktionere manglende fremlæggelse af de retligt krævede dokumenter ved en kontrol. Det, der sanktioneres her, er imidlertid en persons manglende besiddelse af den korrekte dokumentation, hvor dette er et krav i henhold til lovgivningen, ikke fraværet af den rettighed, i henhold til hvilken kørekortet blev udstedt. Hvis der skal pålægges en sanktion, skal det være for manglende overholdelse af de foreskrevne bevisforpligtelser. Det er potentielt også for det deraf følgende administrative ekstraarbejde, hvor myndighederne ad forskellige vej skal kontrollere eksistensen af den ret eller rettighed, der burde kunne fastslås på en hurtig og ensartet måde ved hjælp af det krævede standardiserede kørekort.

94. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, at man efter min opfattelse ville nå frem til den samme konklusion, hvis ræsonnementet udelukkende var baseret på traktatens bestemmelser om fri bevægelighed. Igen kan man finde nyttig vejledning i Skanavi-dommen<sup>30</sup>. Sagen drejede sig om foreneligheden af strafferetlige sanktioner imod en græsk statsborger. Hun tog ophold i Tyskland med henblik på at drive virksomhed i medfør af etableringsfriheden. Som tiltalt i den sag blev hun straffet, fordi hun ikke udskiftede sit græske kørekort med et tysk.

95. Domstolen fastslog, at etableringsfriheden udelukkede: »Kørsel med motorkøretøj, som foretages af en person, der kunne have ombyttet et kørekort udstedt af en anden medlemsstat med et kørekort udstedt af værtsmedlemsstaten, men som ikke har foretaget denne ombytning inden for den fastsatte frist, sidestilles med kørsel uden førerret, der straffes med frihedsstraf eller bøde«<sup>31</sup>. Domstolen nåede frem til denne konklusion ved at fastslå, at ombytningspligten for kørekortet »således i det væsentlige [opfylder] kravet om hensigtsmæssig forvaltning«<sup>32</sup>.

96. Et tilsvarende ræsonnement vil ligeledes være relevant i den foreliggende sag. Den drejer sig ligeledes om en person, som endnu ikke har fået kørekortet i det rigtige format, men som har erhvervet retten til at føre motorkøretøj i det land, hvor han har sit sædvanlige opholdssted. En national forpligtelse med krav om fremvisning af et standardiseret, endeligt kørekort i modsætning til en midlertidig attest kan også opfattes som et administrativt krav. Erhvervelsen af kørekortet i et bestemt format er en formalitet, der har til formål en gang for alle at fastslå retten til at føre motorkøretøj.

30 – Jf. dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

31 – Dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 39).

32 – Dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 35).

97. Lighedspunkterne med Skanavi-dommen er måske endnu stærkere i den foreliggende sag. Dette skyldes, at udstedelsen af kørekortet ikke afhænger af tiltalte. Som den forelæggende ret ganske rigtigt har påpeget, havde denne ingen kontrol over, hvornår det ville blive udstedt til ham. Det var ikke tilfældet i Skanavi-dommen.

98. Tilsvarende vil det i lyset af de hermed forbundne følger være uforholdsmæssigt i forhold til overtrædelsens grovhed at behandle en person, der har erhvervet retten til at føre motorkøretøj i en anden medlemsstat, men som endnu ikke har modtaget sit kørekort, som om vedkommende kørte uden kørekort og dermed står over for muligheden for en strafferetlig sanktion (enten fængsel eller blot en bøde, men som vil fremgå af den pågældendes straffeattest)<sup>33</sup>.

99. Alligevel kan der drages en bredere parallel til manglende overholdelse af formaliteterne for at fastslå en persons opholdsret såsom kravet om at fremlægge en formel erklæring om opholdssted senest tre dage efter indrejse på en medlemsstats område. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ikke kan indføre en straf, der er så uforholdsmæssig i forhold til overtrædelsens grovhed, at det bliver en hindring for den frie bevægelighed<sup>34</sup>. Derfor griber en beslutning om fængsling eller en beslutning om udvisning, som udelukkende er begrundet i den pågældendes manglende opfyldelse af de formelle regler i lovgivningen vedrørende kontrol med udlændinge, ind i selve kernen af opholdsretten, som er direkte afledt af EU-retten, hvilket er åbenbart uforholdsmæssigt, henset til overtrædelsens grovhed<sup>35</sup>. De nationale myndigheder har imidlertid ret til at sanktionere manglende overholdelse af sådanne krav med sanktioner, der er sammenlignelige med sanktioner for mindre forseelser begået af deres egne statsborgere<sup>36</sup>.

100. Det følger af det ovenstående, at artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat retsforfølger en person for at føre motorkøretøj som en *strafferetlig* forseelse, når føreren har erhvervet retten til at føre motorkøretøj i en anden medlemsstat i henhold til kravene i direktiv 2006/126, men når vedkommende ved en kontrol af administrative grunde, som han ikke er herre over, er ude af stand til at fremvise et dokument, der attesterer dette, og som opfylder direktivets krav.

## V. Konklusion

101. På baggrund af foranstående betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at besvare spørgsmålene fra Amtsgericht Kehl (byretten i Kehl, Tyskland) på følgende måde:

- Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/126/EF af 20. december 2006 om kørekort kan ikke fortolkes som et krav om, at medlemsstaterne skal anerkende andre dokumenter, der attesterer erhvervelsen af retten til at føre motorkøretøj i en anden medlemsstat end dem, der opfylder direktivets krav.
- Artikel 18 TEUF og 21 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat retsforfølger en person for at føre et motorkøretøj som en strafferetlig forseelse, når føreren har erhvervet retten til at føre motorkøretøj i en anden medlemsstat i henhold til kravene i direktiv 2006/126, men når vedkommende ved en kontrol af administrative grunde, som han ikke er herre over, er ude af stand til at fremvise et dokument, der attesterer dette, og som opfylder direktivets krav.

33 – Jf. i denne forbindelse dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 37).

34 – Jf. i denne forbindelse dom af 3.7.1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, præmis 19), og af 12.12.1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, præmis 14).

35 – Jf. domme af 25.7.2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, præmis 78), og af 17.2.2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, præmis 40).

36 – Jf. domme af 3.7.1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, præmis 19), og af 12.12.1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, præmis 14).