



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
M. BOBEK  
van 16 mei 2017<sup>1</sup>

**Zaak C-195/16**

**Staatsanwaltschaft Offenburg  
tegen  
I**

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Amtsgericht Kehl (rechter in eerste aanleg Kehl, Duitsland)]

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Rijbewijs – Onderlinge erkenning – Werkingsfeer – Tijdelijk certificaat afgegeven door een andere lidstaat ten bewijze van de bevoegdheid om op het grondgebied van die lidstaat een voertuig te besturen – Strafprocedure wegens niet-overlegging van een rijbewijs – Verschil tussen rijbevoegdheid en rijbewijs – Aard van de sancties – Bestuursrechtelijke sancties of strafrechtelijke sancties”

## **I. Inleiding**

1. I („verweerder”) heeft met succes zijn rijexamens afgelegd in Frankrijk. Daarop is hem, in afwachting van de afgifte van zijn definitieve rijbewijs, een tijdelijk certificaat afgegeven ten bewijze dat hij de rijbevoegdheid heeft verkregen. Een maand later werd hij te Kehl, Duitsland, tegengehouden bij het besturen van een voertuig. Het door hem overgelegde Franse tijdelijke certificaat werd niet aanvaard omdat het geen naar Duits recht erkend document was. Hij werd beschuldigd van de strafrechtelijke overtreding van besturen van een voertuig zonder rijbevoegdheid.

2. Tegen de achtergrond van deze feiten heeft de nationale strafrechterlijke instantie in eerste aanleg, het Amtsgericht Kehl (rechter in eerste aanleg Kehl, Duitsland), het Hof twee groepen vragen gesteld: ten eerste, welke soorten documenten moeten de lidstaten naar primair en afgeleid EU-recht als bewijs van het bestaan van rijbevoegdheid erkennen? Moeten alleen definitieve, gestandaardiseerde rijbewijzen worden aanvaard, of dienen door de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat afgegeven tijdelijke certificaten eveneens te worden geaccepteerd? Ten tweede, welke soort sanctie mag een lidstaat opleggen aan personen die weliswaar rijbevoegdheid hebben verkregen, maar deze nog niet kunnen bewijzen aan de hand van een rijbewijs in de definitieve, gestandaardiseerde vorm die in het relevante afgeleide EU-recht is voorgeschreven?

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. EU-recht

#### 1. *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie („VWEU”)*

3. Artikel 18, eerste alinea, VWEU bepaalt: „Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

4. Volgens artikel 21, lid 1, VWEU heeft „[i]edere burger van de Unie [...] het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.

5. Artikel 45, lid 1, VWEU luidt als volgt: „Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.”

6. Artikel 49 VWEU bepaalt dat beperkingen van de „vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden [zijn]”.

7. Artikel 56, eerste alinea, VWEU bepaalt: „In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.”

#### 2. *Richtlijn 2006/126*

8. In overweging 2 van de richtlijn betreffende het rijbewijs<sup>2</sup> (hierna: „richtlijn”) staat te lezen: „De voorschriften betreffende het rijbewijs zijn onontbeerlijke elementen van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, dragen bij tot de veiligheid van het wegverkeer en vergemakkelijken het vrije verkeer van personen die zich in een andere lidstaat vestigen dan de lidstaat die het rijbewijs heeft afgegeven. [...] Ondanks de vorderingen op het gebied van harmonisatie van de voorschriften betreffende het rijbewijs blijven er tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen bestaan wat betreft de periodiciteit voor de verlenging van het rijbewijs en de subcategorieën voertuigen, die teneinde bij te dragen tot het verwezenlijken van het communautaire beleid, een diepgaander harmonisatie vereisen.”

9. Overweging 3 luidt als volgt: „De bevoegdheid tot het opleggen van nationale bepalingen inzake de geldigheidsduur waarin richtlijn 91/439/EEG voorziet, heeft tot gevolg dat verschillende voorschriften van verschillende lidstaten naast elkaar bestaan en dat in de lidstaten meer dan 110 verschillende rechtsgeldige rijbewijsmodellen in omloop zijn. Dit doet doorzichtigheidsproblemen ontstaan voor de burger, de politie en de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de rijbewijzen en leidt tot vervalsingen van documenten die soms verscheidene decennia oud zijn.”

10. Volgens overweging 5 laat „[d]eze richtlijn [...] bestaande rijbevoegdheden die vóór de datum van toepassing van de richtlijn zijn verleend of verkregen, onverlet”.

11. Overweging 8 luidt als volgt: „Om aan de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer te voldoen dienen dus minimumvoorwaarden te worden vastgesteld voor de afgifte van het rijbewijs. Er moet een verdere harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurders af te leggen rijexamens en inzake de afgifte van rijbewijzen worden uitgevoerd. [...]”

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (herschikking) (PB 2006, L 403, blz. 18).

12. Artikel 1, lid 1, bepaalt: „De lidstaten stellen het nationale rijbewijs op volgens het in bijlage I weergegeven Europees model en overeenkomstig deze richtlijn. In het embleem op bladzijde 1 van het Europees model van het rijbewijs staat het onderscheidingsteken van de lidstaat die het rijbewijs afgeeft.”

13. Volgens artikel 2, lid 1, „[worden] [d]e door de lidstaten afgegeven rijbewijzen [...] onderling erkend”.

14. Ingevolge artikel 3, lid 3, „[zorgen] [d]e lidstaten [...] ervoor dat uiterlijk op 19 januari 2033 alle rijbewijzen die worden afgegeven of die in omloop zijn, aan alle voorschriften van deze richtlijn voldoen”.

15. Artikel 4, lid 1, bepaalt: „Met het in artikel 1 bedoelde rijbewijs mogen gemotoriseerde voertuigen van de hierna omschreven categorieën worden bestuurd. [...]”

16. Artikel 5, lid 1, luidt als volgt: „Op het rijbewijs wordt vermeld onder welke voorwaarden de houder een voertuig mag besturen.”

17. Artikel 7, lid 1, bepaalt: „De afgifte van het rijbewijs is aan de volgende voorwaarden onderworpen:

- a) De aanvrager moet overeenkomstig het bepaalde in bijlage II met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen afleggen, alsmede voldoen aan de medische normen van bijlage III.

[...]”

## B. Duits recht

### *1. Fahrerlaubnis-Verordnung (verordening rijbevoegdheid)*

18. § 4 van de Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr<sup>3</sup> (verordening inzake de toelating van personen tot het wegverkeer) (hierna: „FeV”) bevat regels betreffende de toelatingsplicht en de identificatieplicht voor het besturen van motorvoertuigen:

„(1) Wie op een openbare weg een motorvoertuig bestuurt, moet rijbevoegdheid hebben. [...]”

(2) De rijbevoegdheid moet worden aangetoond aan de hand van een geldig officieel certificaat (rijbewijs). Wie een motorvoertuig bestuurt, moet zijn rijbewijs bij zich hebben en dit op verzoek van daartoe bevoegde personen voor onderzoek overleggen. Een internationaal rijbewijs of een buitenlands nationaal rijbewijs en de overeenkomstig § 29, lid 2, tweede zin, daarmee verbonden vertaling daarvan moeten in het motorvoertuig aanwezig zijn en op verzoek van daartoe bevoegde personen voor onderzoek worden overgelegd.

(3) In afwijking van het bepaalde in de eerste zin van lid 2 kan de rijbevoegdheid ook worden aangetoond aan de hand van een ander certificaat dan een rijbewijs, voor zover dit uitdrukkelijk is bepaald of toegestaan. Het bepaalde in de tweede zin van lid 2 geldt mutatis mutandis voor een certificaat als bedoeld in de eerste zin.”

<sup>3</sup> Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr vom 13. Dezember 2010, zuletzt geändert durch Art. 1, Art. 2 der Elften Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 21. Dezember 2016 [verordening inzake de toelating van personen tot het wegverkeer (verordening rijbevoegdheid – FeV) van 13 december 2010 (BGBl. 2010 I, blz. 1980), zoals laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 en artikel 2, van de Elfde verordening tot wijziging van de verordening rijbevoegdheid en van andere bepalingen inzake het wegverkeer van 21 december 2016 (BGBl. 2016 I, blz. 3083)].

19. § 22 heeft als opschrift „Procedure bij de bevoegde instantie en bij het technische keuringsstation”. Daarin wordt bepaald:

„[...]”

(3) Wanneer alle voorwaarden voor het verlenen van rijbevoegdheid zijn vervuld, moet de voor het verlenen van rijbevoegdheid bevoegde dienst een rijbewijs laten opstellen en afgeven.

(4) [...] Wanneer het examen met succes is afgelegd, geeft de deskundige, de examinator of anders de voor het verlenen van rijbevoegdheid bevoegde dienst het rijbewijs af na de datum van afgifte daarop te hebben ingevuld. Het rijbewijs mag alleen worden afgegeven wanneer over de identiteit van de kandidaat geen enkele twijfel bestaat. Wanneer de deskundige of de examinator het rijbewijs heeft afgegeven, deelt hij dit mee aan de voor het verlenen van rijbevoegdheid bevoegde dienst met vermelding van de datum van afgifte. Hij zendt de voor het verlenen van rijbevoegdheid bevoegde dienst het certificaat van opleiding toe. De rijbevoegdheid wordt verleend door afgifte van het rijbewijs of, wanneer er nog geen rijbewijs voorhanden is, ter vervanging daarvan door afgifte van een tijdelijk examencertificaat in de zin van bijlage 8a, dat alleen op het Duitse grondgebied als bewijs van de rijbevoegdheid geldt.”

20. § 29 voorziet in de erkenning onder bepaalde voorwaarden van de rijbevoegdheid van buitenlanders. Het luidt als volgt:

„(1) Een persoon met een buitenlandse rijbevoegdheid mag binnen de grenzen van die bevoegdheid op het Duitse grondgebied een motorvoertuig besturen wanneer hij op het Duitse grondgebied geen normale woonplaats in de zin van § 7 heeft. [...]”

(2) De rijbevoegdheid wordt aangetoond aan de hand van een geldig nationaal of internationaal rijbewijs [...]. Buitenlandse nationale rijbewijzen die in een andere taal dan het Duits zijn gesteld en niet zijn afgegeven in een andere lidstaat van de Europese Unie [...] moeten vergezeld gaan van een vertaling.

(3) De in lid 1 bedoelde bevoegdheid geldt niet voor personen met een buitenlandse rijbevoegdheid die

1. slechts een leerlingenrijbewijs of een ander voorlopig rijbewijs hebben;

[...]”

21. § 75, punt 4, bepaalt dat het niet bij zich hebben van een rijbewijs (en het niet op verzoek van de bevoegde instanties voor onderzoek overleggen van een rijbewijs) een bestuursrechtelijke overtreding („Ordnungswidrigkeit”) vormt.

## 2. *Straßenverkehrsgesetz (wegenverkeerswet)*

22. § 21 van het Straßenverkehrsgesetz<sup>4</sup> (hierna: „StVG”) voorziet in de volgende sancties:

„(1) Met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of met een geldboete wordt bestraft [...] wie een motorvoertuig bestuurt zonder de daartoe vereiste rijbevoegdheid te hebben.

<sup>4</sup> Straßenverkehrsgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Stärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6. März 2017 [wegenverkeerswet (StVG) in de versie bekendgemaakt op 5 maart 2003 (BGBl. 2003 I, blz. 310, rectificatie op blz. 919), zoals laatstelijk gewijzigd bij artikel 3 van de wet tot opvoering van de strijd tegen clandestiene arbeid en illegale tewerkstelling van 6 maart 2017 (BGBl. 2017 I, blz. 399)].

(2) Met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een geldboete van maximaal 180 maal het dagtarief wordt bestraft [...] wie uit onachtzaamheid een handeling als bedoeld in lid 1 stelt.”

### III. Feiten, procedure en voorgelegde vragen

23. Op 17 april 2015 heeft verweerder met succes de examens voor zijn rijbewijs afgelegd in Frankrijk, waar hij woont. Hij voldeed aldus aan de voorwaarden voor afgifte van een rijbewijs voor voertuigen van categorie B. In Frankrijk wordt het definitieve rijbewijs niet onmiddellijk afgegeven. De afgifte kan verschillende weken of maanden op zich laten wachten.<sup>5</sup> Aan verweerder is daarom, nadat hij voor examens was geslaagd, een tijdelijk certificaat (het *Certificat d'Examen du Permis de Conduire* of „CEPC”) afgegeven.<sup>6</sup>

24. Ongeveer een maand later, op 15 mei 2015, werd verweerder tegengehouden bij het besturen van een motorvoertuig te Kehl. Hij kon geen geldig rijbewijs overleggen. Hij legde niettemin zijn tijdelijk certificaat – het CEPC – samen met een officieel identiteitsbewijs over.

25. De openbare aanklager te Offenburg beschuldigde verweerder van het strafbare feit van besturen van een motorvoertuig zonder rijbevoegdheid, een overtreding van § 21 StVG. Zijn tijdelijk certificaat was alleen geldig op het grondgebied van Frankrijk. Het was naar Duits recht niet erkend als een geldige vergunning om in Duitsland een motorvoertuig te besturen.

26. De openbare aanklager verzocht de rechterlijke instantie in eerste aanleg, het Amtsgericht Kehl, om een rechterlijke boetebeschikking tegen verweerder. Die rechterlijke instantie twijfelt eraan of een eventuele strafrechtelijke veroordeling wel in overeenstemming zou zijn met een aantal bepalingen van het EU-recht. De verwijzende rechterlijke instantie wenst te vernemen of verweerder naar EU-recht in feite een vergunning had om in Duitsland een motorvoertuig te besturen. Voor het geval dat die vorm van bewijs van de rijbevoegdheid moest worden erkend en er dus geen strafbaar feit was begaan, wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen of de feiten van de zaak niettemin een bestuursrechtelijke overtreding opleveren.

27. Bij beslissing van 22 maart 2016 heeft het Amtsgericht Kehl het Hof daarom de volgende vragen voorgelegd:

- „1) Moet het EU-recht, in het bijzonder artikel 2 van richtlijn 2006/126 of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 VWEU, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat volgens welke de erkenning van in een andere lidstaat verkregen rijbevoegdheid wordt geweigerd, in het bijzonder wanneer die rijbevoegdheid was verkregen volgens de vereisten van richtlijn 2006/126?
- 2) Moet het EU-recht, in het bijzonder artikel 2 van de richtlijn 2006/126 of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 VWEU, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat volgens welke wordt geweigerd een attest van rijbevoegdheid te erkennen dat door een andere lidstaat is afgegeven aan een persoon die in die lidstaat volgens de voorwaarden van richtlijn 2006/126 rijbevoegdheid heeft verkregen, ook indien deze lidstaat de geldigheid van dat attest in de tijd en tot het eigen grondgebied heeft beperkt en dit attest bovendien niet voldoet aan de eisen van het eenvormig Europees rijbewijsmodel van richtlijn 2006/126?

<sup>5</sup> De verwijzende rechterlijke instantie verklaart dat de Franse autoriteiten verweerder op 9 juli 2015 een definitief rijbewijs hebben afgegeven.

<sup>6</sup> Naar Frans recht wordt het CEPC afgegeven als een tijdelijke rijvergunning totdat het definitieve rijbewijs (een rijbewijs in de gestandaardiseerde vorm voorgeschreven in bijlage I bij richtlijn 2006/126) wordt afgegeven. Het dient op het nationale grondgebied in de plaats van het rijbewijs voor controle te worden overgelegd samen met een geldige identiteitskaart. Het geldt voor maximaal vier maanden vanaf de dag waarop de examens met succes zijn afgelegd (zie artikel 4 I 1° van het *Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire* (JORF van 6 mei 2012, blz. 8050) (besluit van 20 april 2012 betreffende de opstelling, de afgifte en de geldigheid van rijbewijzen).



- 3) Voor het geval dat de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: Moet het EU-recht, in het bijzonder artikel 2 van richtlijn 2006/126 of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 VWEU, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat die een strafrechtelijke sanctie stelt op het besturen van een motorvoertuig zonder daartoe het recht te hebben, hoewel de bestuurder in een andere lidstaat rijbevoegdheid had verkregen volgens de voorwaarden van richtlijn 2006/126, maar daarvan niet het bewijs kon leveren aan de hand van een attest dat aan de voorwaarden van die richtlijn voldoet?
- 4) Voor het geval dat de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: Moet het EU-recht, in het bijzonder artikel 2 van richtlijn 2006/126 of de artikelen 18, 21, 45, 49 en 56 VWEU, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een wettelijke regeling van een lidstaat – waarin aan een aanvrager van een rijbewijs in de regel onmiddellijk na het slagen voor het praktische rijexamen het definitieve rijbewijs wordt afgegeven – volgens welke het besturen van een motorvoertuig als bestuursrechtelijke overtreding wordt bestraft met een bestuursrechtelijke boete wanneer de bestuurder van het motorvoertuig, die in een andere lidstaat overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2006/126 rijbevoegdheid heeft verkregen, tijdens het besturen geen definitief rijbewijs als bewijs van zijn rijbevoegdheid bij zich heeft, omdat hem een dergelijk rijbewijs wegens de bijzonderheden van de procedure voor de afgifte van definitieve rijbewijzen in die lidstaat, waarop de bestuurder van het motorvoertuig geen invloed heeft, nog niet was afgegeven, maar hij in plaats daarvan een officieel attest dat aan de voor de verkrijging van rijbevoegdheid vereiste voorwaarden is voldaan, bij zich heeft?”

28. Het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

#### IV. Bespreking

29. Met de eerste en tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of de lidstaten alleen een overeenkomstig richtlijn 2006/126 afgegeven gestandaardiseerd en definitief rijbewijs als geldig bewijs van de rijbevoegdheid moeten aanvaarden, *dan wel* ook andere documenten moeten aanvaarden waaruit blijkt dat die bevoegdheid in een andere lidstaat is verkregen. Met de derde en de vierde vraag wenst zij te vernemen welke soort sancties in voorkomend geval mogen worden opgelegd aan bestuurders die in een lidstaat rijbevoegdheid hebben verkregen, maar dit nog niet kunnen bewijzen aan de hand van een dergelijk gestandaardiseerd definitief rijbewijs.

30. De verwijzende rechterlijke instantie heeft haar vragen gesteld met betrekking twee groepen EU-regels, namelijk niet alleen de richtlijn, maar ook een aantal bepalingen van primair recht, te weten de VWEU-bepalingen betreffende het vrije verkeer, het verbod van discriminatie en het burgerschap van de Unie. Ik ben het met de verwijzende rechterlijke instantie eens dat de twee groepen regels relevant zijn in de onderhavige zaak. Voor de duidelijkheid van de uiteenzetting zal ik elke groep afzonderlijk en achtereenvolgend behandelen.

31. Deze conclusie is opgebouwd als volgt. Om te beginnen maak ik een onderscheid tussen de twee kernbegrippen van de onderhavige zaak: de rijbevoegdheid enerzijds en het rijbewijs anderzijds (A). Vervolgens bespreek ik de verplichtingen die de richtlijn voor de lidstaten meebrengt (B) alvorens de algemene verplichtingen te behandelen die uit de Verdragen voortvloeien met betrekking tot het opleggen sancties op gebieden die onder het primaire EU-recht vallen (C).

## A. Terminologische kanttekening: „rijbevoegdheid” en „rijbewijs”

32. Het EU-recht en een aantal nationale rechtsstelsels hebben een duidelijk onderscheid gemeen: de (*totstandkoming van een*) *bevoegdheid* om een bepaalde activiteit te verrichten, zoals de „rijbevoegdheid”, verschilt van de mogelijkheid voor de houder daarvan om die bevoegdheid te bewijzen door overlegging van het *passende document* (ongeacht of dit een certificaat, een bewijs of een vergunning wordt genoemd), zoals een „rijbewijs”. Een bevoegdheid komt tot stand wanneer aan alle rechtens voorgeschreven noodzakelijke voorwaarden is voldaan. Indien aan al die voorwaarden is voldaan, wordt ten bewijze daarvan een certificaat afgegeven.<sup>7</sup>

33. Op het niveau van het EU-recht is dat onderscheid, ter zake van rijbewijzen, zowel in de richtlijn zelf als in de aan de richtlijn voorafgaande rechtspraak van het Hof voorhanden.

34. Zoals al door de titel van de richtlijn wordt gesuggereerd, betreft deze vooral de harmonisatie en de standaardisering van het certificaat, namelijk het rijbewijs. Zij betreft echter ook terloops de rijbevoegdheid door het formuleren van een aantal inhoudelijke minimumvereisten waaraan moet worden voldaan om die bevoegdheid te verkrijgen. In het bijzonder bepaalt de richtlijn, in artikel 4 en artikel 7, lid 1, in samenhang met de bijlagen II en III, niet alleen de leeftijd, maar bevat zij daarnaast ook een aantal minimumnormen inzake de rijexamens en het afgeven van rijbewijzen en inzake de lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig.<sup>8</sup>

35. Daarnaast is er het arrest *Skanavi*<sup>9</sup>, dat van vóór richtlijn 2006/126 dateert. Hoewel de feiten van die zaak wat anders lagen, heeft het Hof daarin algemeen verklaard dat „de afgifte van een rijbewijs door een lidstaat tegen inwisseling van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs niet de grondslag [vormt] van het recht om een voertuig te besturen op het grondgebied van de ontvangende staat –dit recht wordt rechtstreeks door het gemeenschapsrecht toegekend –, maar enkel het bewijs van het bestaan van een dergelijk recht”.<sup>10</sup>

36. Het Hof heeft dus duidelijk erkend dat een rijbewijs slechts het bewijs van een bestaande rijbevoegdheid is. Deze bevoegdheid betekent dat alle voorwaarden waaraan een persoon volgens de richtlijn moet voldoen om een motorvoertuig te mogen besturen, zijn vervuld. Het „rijbewijs” zelf is het in een door de richtlijn voorgeschreven gestandaardiseerde vorm afgegeven definitieve document dat deze bevoegdheid bewijst. Zoals het Hof heeft verklaard, „[is het] bezit van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs [...] te beschouwen als het bewijs dat de houder van dit rijbewijs op de dag van de afgifte ervan aan deze voorwaarden voldeed”.<sup>11</sup> De rijbevoegdheid vloeit dus voort uit een rechtsfeit, namelijk het daadwerkelijke vervullen van alle lichamelijke, geestelijke en intellectuele voorwaarden waaraan moet worden voldaan om die bevoegdheid te verkrijgen. Het document in de vorm van een rijbewijs is daarentegen een soort officieel attest van het bestaan van die bevoegdheid.

37. Tot slot dient erop te worden gewezen dat, nog steeds op het niveau van het EU-recht, het Hof een soortgelijk onderscheid heeft vastgesteld op andere gebieden. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld een overeenkomstig onderscheid gemaakt tussen het „verblijfsrecht”, dat wordt verkregen door het voldoen aan de in het EU-recht gestelde voorwaarden daarvoor, en de „verblijfskaart”. Het Hof heeft met name geoordeeld dat „de declaratoire aard van de verblijfskaarten met zich [meebrengt] dat deze

7 Natuurlijk bestaat er een andere categorie van documenten, die in de onderhavige zaak niet aan de orde is, namelijk de officiële documenten die zelf een bevoegdheid verlenen. In dergelijke gevallen komt de bevoegdheid slechts tot stand op het moment waarop en indien het passende document, doorgaans een bestuurlijk besluit, wordt afgegeven. Dergelijke *constitutieve* documenten verschillen echter van louter *declaratoire* documenten.

8 De richtlijn voorziet slechts in een minimale harmonisatie van de nationale bepalingen inzake de voorwaarden waaronder een rijbewijs wordt afgegeven – zie arrest van 1 maart 2012, *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, punt 53).

9 Zie arrest van 29 februari 1996, *Skanavi en Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70).

10 Zie arrest van 29 februari 1996, *Skanavi en Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, punt 34).

11 Zie arrest van 1 maart 2012, *Akyüz* (C-467/10, EU:C:2012:112, punt 42).

kaarten niet meer doen dan een reeds bestaand recht bevestigen”.<sup>12</sup> De afgifte van „een [verblijfskaart] aan een [staatsburger] van een lidstaat is [...] niet te beschouwen als een rechtscheppende handeling, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een [staatsburger] van een andere lidstaat [...] vaststelt”.<sup>13</sup> Op grond daarvan is het Hof dan tot de slotsom gekomen dat zowel staatsburgers van een lidstaat als derdelanders die met een staatsburger van een lidstaat zijn gehuwd, hun verblijfsrecht rechtstreeks aan het EU-recht ontleen, ongeacht of door de bevoegde instantie van een lidstaat een verblijfskaart is afgegeven.<sup>14</sup>

38. Bovendien is het weinig waarschijnlijk dat het feit dat het EU-recht onderscheid maakt tussen deze twee begrippen, op nationaal niveau als een verrassing overkomt. In feite is het juist omgekeerd. In de rechtsstelsels van een aantal lidstaten wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen de totstandkoming van een recht als een rechtsfeit enerzijds en de daaropvolgende of gelijktijdige afgifte van een declaratoir certificaat ten bewijze van dat feit anderzijds.

39. De verwijzende rechterlijke instantie suggereert dat in de specifieke context van het rijbewijs het onderscheid tussen de rijbevoegdheid en het rijbewijs zowel in het Duitse recht als in het Franse recht bestaat. Dat onderscheid wordt dan voortgezet op het gebied van de sancties, waar het de grondslag vormt voor het verschil tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. In beide rechtsstelsels staan er strafrechtelijke sancties op het besturen van een motorvoertuig zonder rijbevoegdheid. Op het besturen van een motorvoertuig zonder in het bezit te zijn van het eigenlijke rijbewijs, ofschoon de rijbevoegdheid is verkregen, staan bestuursrechtelijke straffen.

40. Op dit punt ben ik het eens met de verwijzende rechterlijke instantie: de begrippen rijbevoegdheid en rijbewijs mogen in de regel niet door elkaar worden gehaald. Zij zijn uiteraard intrinsiek met elkaar verbonden. De afgifte van een rijbewijs is afhankelijk van het bestaan van rijbevoegdheid. Beide bestaan echter tot op zekere hoogte los van elkaar, zoals blijkt uit een verschijnsel dat kan worden beschreven als een tijdelijk uit elkaar lopen of niet op elkaar afgestemd zijn van de rijbevoegdheid en het officiële document.

41. Zo kan iemand wel rijbevoegdheid hebben, maar *nog niet het passende rijbewijs bezitten*, zoals in het hoofdgeding het geval lijkt te zijn. Een andere mogelijkheid is dat iemand rijbevoegdheid heeft, maar geen rijbewijs *in de thans door de richtlijn voorgeschreven vorm* bezit. Dat is in het bijzonder het geval met personen die een rijbewijs bezitten dat van vóór de inwerkingtreding van de richtlijn dateert.

42. Omgekeerd bestaat de mogelijkheid dat iemand een rijbewijs heeft, maar *geen rijbevoegdheid* meer heeft. Gevallen van fraude buiten beschouwing gelaten, kan een dergelijk situatie ook ontstaan wanneer de rijbevoegdheid van de betrokken persoon is geschorst of ingetrokken, maar deze zijn rijbewijs nog niet heeft ingeleverd.

43. Dit is geen louter theoretische discussie. Zij heeft concrete gevolgen in de praktijk. Zij leidt in het bijzonder tot één onvermijdelijke slotsom: de totstandkoming van de rijbevoegdheid is een losstaand rechtsfeit dat op zichzelf rechtsgevolgen sorteert, ongeacht of ten bewijze van dat feit een certificaat is afgegeven in de passende, gestandaardiseerde vorm die voor een rijbewijs is voorgeschreven. Dit is van groot belang voor de eventuele sancties. Alvorens dit punt te behandelen, dien ik echter eerst de op grond van de richtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen tot onderlinge erkenning te onderzoeken.

<sup>12</sup> Zie arrest van 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punt 54).

<sup>13</sup> Zie arrest van 25 juli 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, punt 74). Zie ook arrest van 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punt 48). Ik wijs erop dat deze arresten betrekking hebben op een situatie die het omgekeerde is van die in het hoofdgeding. Zij behandelen de gevolgen die naar EU-recht aan het bezit van een verblijfskaart zijn verbonden wanneer niet is voldaan aan de inhoudelijke voorwaarden voor het verblijfsrecht.

<sup>14</sup> Zie arrest van 25 juli 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, punt 74).



## B. Verplichtingen die op grond van richtlijn 2006/126 op de lidstaten rusten

44. Met het eerste deel van de eerste en de tweede vraag, die samen kunnen worden behandeld, wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen of de lidstaten op grond van richtlijn 2006/126 verplicht zijn een door een andere lidstaat afgegeven tijdelijk certificaat als geldig bewijs van de rijbevoegdheid te aanvaarden.

45. Mijn antwoord op die vraag is kort en bondig: „neen”. Toegegeven, de richtlijn bevat een aantal bepalingen over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om rijbevoegdheid te verkrijgen. De enige verplichting die duidelijk uit de richtlijn voortvloeit, is echter de onderlinge erkenning van het gestandaardiseerde document dat „rijbewijs” wordt genoemd en dat daadwerkelijk wordt geharmoniseerd.

46. Volgens artikel 2, lid 1, van de richtlijn „[worden] [d]e door de lidstaten afgegeven rijbewijzen [...] onderling erkend”. Volgens vaste rechtspraak voorziet de clausule van onderlinge erkenning „in de onderlinge erkenning, zonder enige formaliteit, van door de andere lidstaten afgegeven rijbewijzen. Deze bepaling legt een duidelijke en nauwkeurige verplichting op, die geen beoordelingsmarge laat voor de vaststelling van de maatregelen om aan die verplichting te voldoen.”<sup>15</sup>

47. Er is dus een in dwingende bewoordingen geformuleerde verplichting tot onderlinge erkenning. De verwijzende rechterlijke instantie wenst echter te vernemen wat voor de toepassing van die bepaling met „rijbewijzen” precies wordt bedoeld. Volgens de verwijzende rechterlijke instantie is het onduidelijk of de term „rijbewijzen” aldus moet worden uitgelegd dat op grond van artikel 2 van de richtlijn rijbevoegdheid alleen moet worden erkend indien een officieel rijbewijs in de vorm van een document ten bewijze van die rijbevoegdheid is afgegeven, dan wel aldus dat de verplichting om rijbewijzen te erkennen ook geldt voor de rijbevoegdheid ongeacht of er een officieel rijbewijs bestaat. Volgens de verwijzende rechterlijke instantie vloeit die onduidelijkheid vooral voort uit het feit dat de richtlijn niet in algemene erkenning van de rijbevoegdheid in alle lidstaten voorziet wegens het ontbreken van geharmoniseerd EU-recht over de rijbevoegdheid.

48. De Nederlandse en de Poolse regering en de Commissie hebben betoogd dat de uit de richtlijn voortvloeiende verplichting tot onderlinge erkenning alleen geldt voor rijbewijzen, dat zijn de gestandaardiseerde certificaten waaruit het bestaan van rijbevoegdheid blijkt.

49. Ik ben het daarmee eens. Volgens mij geldt de in artikel 2, lid 1, van de richtlijn geformuleerde verplichting tot onderlinge erkenning alleen voor het gestandaardiseerde rijbewijs, dat wil zeggen het officiële document waaruit de rijbevoegdheid dwingend blijkt. De tekst, de context noch de doelstellingen van de richtlijn kunnen zover worden opgerekt dat de lidstaten verplicht zijn, in de richtlijn niet uitdrukkelijk genoemde soorten bewijsstukken automatisch te erkennen.

50. Ten eerste wordt in artikel 2, lid 1, van de richtlijn uitdrukkelijk bepaald dat de door de lidstaten afgegeven „rijbewijzen” onderling worden erkend. Met het in het vorige hoofdstuk van deze conclusie gemaakte onderscheid tussen een bevoegdheid en het attest daarvan in het achterhoofd, is het nogal duidelijk dat „bewijs” doelt op het materiële document, het officiële attest dat aan de voorwaarden voor rijbevoegdheid is voldaan. Dit blijkt ook uit de uitdrukkingen die in andere taalversies van de richtlijn worden gebruikt zoals: in het Duits *Führerscheine*, in het Frans *permis de conduire*, in het Tsjechisch *řidičské průkazy*, in het Spaans *permisos de conducción* en in het Italiaans *patenti di guida*. Al deze uitdrukkingen doelen duidelijk op het eigenlijke document.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld arresten van 29 april 2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, punt 45); 26 juni 2008, Wiedemann en Funk (C-329/06 en C-343/06, EU:C:2008:366, punt 50), en 1 maart 2012, Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112, punt 40).

51. Ten tweede leidt lezing van de bepalingen van de richtlijn in hun onderlinge samenhang tot hetzelfde resultaat. De richtlijn ziet algemeen op de structuur van het rijbewijs zelf. Zij bevat nauwkeurige eisen met betrekking tot de opmaak, de inhoud, de fysieke kenmerken en de beveiligingsvoorzieningen van een document dat is bedoeld om op een gestandaardiseerde en eenvormige wijze het bestaan van rijbevoegdheid te bewijzen.

52. Wat de opmaak betreft, moet het nationale rijbewijs volgens artikel 1, lid 1, van de richtlijn het in bijlage I bij die richtlijn weergegeven Europese model volgen. Dat model geeft aan de hand van een tekening weer hoe het EU-rijbewijs er moet uitzien, en legt uit welke soort informatie het moet bevatten en in welke volgorde die informatie moet worden verstrekt. Wat de inhoud betreft, eist artikel 5, lid 1, van de richtlijn dat op het rijbewijs wordt vermeld onder welke voorwaarden de houder ervan een motorvoertuig mag besturen. Daarnaast eist de richtlijn een aantal beveiligingsvoorzieningen om vervalsing van rijbewijzen te voorkomen. In het bijzonder wordt in artikel 3, lid 2, van, juncto bijlage I bij, de richtlijn uitdrukkelijk voorgeschreven dat het materiaal dat voor het rijbewijs wordt gebruikt, tegen vervalsing moet zijn beveiligd.

53. Bovendien bevestigt een blik op de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn dat het doel van de wetgever van de Unie (Gemeenschap) op dit gebied hetzelfde is gebleven. Ook de voorgangster van de huidige richtlijn<sup>16</sup> beoogde de harmonisatie van het document zelf.<sup>17</sup>

54. Ten derde en ten slotte biedt ook de algemene doelstelling van de richtlijn steun voor de slotsom dat de verplichting tot onderlinge erkenning alleen geldt voor het officiële document, te weten het rijbewijs zelf.

55. In overweging 2 van de richtlijn staat te lezen dat de richtlijn de veiligheid van het wegverkeer verhoogt en het vrije verkeer van personen beoogt te vergemakkelijken. In de overwegingen 3 en 4 van de richtlijn wordt gewezen op de noodzaak, doorzichtigheidsproblemen op te lossen en vervalsing te voorkomen. De grondgedachte achter het streven naar uiteindelijk een Europees standaardrijbewijs<sup>18</sup> dat geldig is op het gehele grondgebied van de EU, is het vervangen van de meer dan 110 verschillende rijbewijsmodellen. Aangezien de geldigheid van die verschillende rijbewijsmodellen moeilijk is vast te stellen, kan die verscheidenheid tot fraude leiden.

56. Al deze doelstellingen leiden tot één slotsom: de richtlijn heeft tot doel, een gestandaardiseerd rijbewijs in te voeren dat door alle instanties overal in de Unie onmiddellijk en gemakkelijk kan worden erkend. Aan het algemene doel van de richtlijn zou dus duidelijk afbreuk worden gedaan indien deze aldus zou moeten worden uitgelegd dat de lidstaten opnieuw verplicht zijn allerlei soorten documenten te erkennen die door andere lidstaten ten bewijze van de rijbevoegdheid worden afgegeven.

57. Tegelijkertijd voorziet de richtlijn ook, zoals in punt 34 van de onderhavige conclusie is gezegd, in verschillende elementen van een minimale harmonisatie van de rijbevoegdheid door materiële en formele voorwaarden voor de afgifte van het rijbewijs, zoals de leeftijd of de geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig, te stellen.

16 Richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PB 1991, L 237, blz. 1).

17 Zie vooral bijlage I bij richtlijn 91/439, betreffende het rijbewijs van Europees model.

18 In dit verband dient de nadruk te worden gelegd op het woord „uiteindelijk”. De richtlijn voorziet duidelijk in een geleidelijk uitdoven van de voorheen bestaande nationale documenten gedurende een ruime periode waarin die nationale documenten op grond van de richtlijn volledig moeten worden erkend (zie in dit verband overweging 5 en artikel 3, lid 3, van de richtlijn).

58. Volgens mij zijn deze minimumvoorwaarden echter geleidelijk ingevoerd als een noodzakelijke voorafgaande voorwaarde voor onderlinge erkenning van de rijbewijzen. Dit kan al worden afgeleid uit het arrest in de zaak Choquet uit 1978, waarin het Hof heeft geoordeeld dat erkenning van door andere lidstaten afgegeven rijbewijzen niet mogelijk is zonder een voldoende mate van harmonisatie van de voorwaarden voor afgifte van deze rijbewijzen.<sup>19</sup>

59. Ten gevolge op die redenering heeft de Uniewetgever in verschillende amendementen bij deze richtlijn een aantal minimeisen als voorafgaande voorwaarde voor onderlinge erkenning van de rijbewijzen vastgesteld. Volgens mij kan deze minimale en veeleer ondergeschikte harmonisatie van een aantal elementen van de rijbevoegdheid niet in een volledige ommezwaai worden uitgelegd als harmonisatie – met de daaruit voortvloeiende verplichting tot onderlinge erkenning – van de rijbevoegdheid zelf. Harmonisatie van een aantal voorafgaande voorwaarden om onderlinge erkenning van het definitieve document te vergemakkelijken, betekent dus niet onderlinge erkenning van die voorafgaande voorwaarden. Ofschoon ik zonder meer toegeef dat „heimelijke harmonisatie” of grotendeels onopzettelijke „toevallige harmonisatie” zeker aantrekkelijke titels voor een academisch artikel zijn, vormen deze begrippen volgens mij geen goed vertrekpunt voor de uitlegging van de werkingssfeer van de uit het afgeleide recht voortvloeiende verplichtingen van de lidstaten.

60. Uit het voorgaande volgt dat artikel 2 van richtlijn 2006/126 niet aldus kan worden uitgelegd dat de lidstaten op grond daarvan verplicht zijn andere ten bewijze van het verkrijgen van de rijbevoegdheid in een andere lidstaat afgegeven documenten te erkennen dan de documenten die aan de eisen van die richtlijn voldoen.

### **C. Algemene verplichtingen van de lidstaten op grond van de Verdragen**

61. In het vorige hoofdstuk van deze conclusie heb ik als mijn mening te kennen gegeven dat de richtlijn niet aldus kan worden uitgelegd dat de lidstaten op grond daarvan verplicht zijn de in een andere lidstaat verkregen rijbevoegdheid te erkennen. De richtlijn verplicht de lidstaten alleen, een in de richtlijn duidelijk omschreven gestandaardiseerd attest, namelijk het eenvormige rijbewijs, af te geven en dan ook te erkennen.

62. De tweede helft van de eerste en de tweede vraag van de nationale rechterlijke instantie – namelijk de verplichtingen die de lidstaten dienaangaande op grond van het primaire recht hebben – dient echter nog te worden behandeld. De aard van die verplichtingen is relevant voor de derde en de vierde vraag van de nationale rechterlijke instantie. Deze vragen betreffende de sancties die in voorkomend geval door een lidstaat kunnen worden opgelegd aan de verweerder die een motorvoertuig bestuurt zonder het passende rijbewijs bij zich te hebben en slechts een tijdelijk attest van verkrijging van de rijbevoegdheid in een andere lidstaat kan overleggen.

63. In de rest van deze conclusie zal ik deze vragen behandelen. Na de relevante bepalingen van het primaire recht te hebben vastgesteld (1), zal ik nagaan of de voor het besturen van een voertuig zonder rijbewijs opgelegde strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sancties verenigbaar zijn met deze bepalingen (2).

#### ***1. Relevante bepalingen van het primaire recht: vrij verkeer en verbod van discriminatie***

64. De richtlijn voorziet alleen in de onderlinge erkenning van rijbewijzen. Zij bevat geen enkele bepaling over de mogelijkheid om sancties op te leggen voor het besturen van een motorvoertuig zonder rijbevoegdheid of zonder het officiële rijbewijs of een ander bewijs van rijbevoegdheid te kunnen overleggen.

<sup>19</sup> Arrest van 28 november 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, punt 7).

65. Net als op andere gebieden van het EU-recht staat het bij gebreke van specifieke EU-regels op die gebied in beginsel aan de lidstaten, te voorzien in sancties.<sup>20</sup>

66. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten de lidstaten echter voldoen aan andere uit het EU-recht, in het bijzonder het primaire recht, voortvloeiende eisen. Op de gebieden die niet door afgeleid recht worden geregeld, maar duidelijk binnen de werkingssfeer van het EU-recht vallen, blijven het primaire recht en de daaruit voortvloeiende verplichtingen van toepassing.

67. Volgens de verwijzende rechterlijke instantie zouden de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties voor het besturen van een motorvoertuig zonder een in Duitsland erkend rijbewijs, maar met alleen een in een andere lidstaat afgegeven tijdelijk certificaat, inbreuk kunnen maken op het in artikel 18 VWEU geformuleerde algemene verbod van discriminatie en op de fundamentele vrijheden die zijn neergelegd in de artikelen 21, 45, 49 en 56 VWEU.

68. Ik wijs er meteen op dat de onderhavige situatie duidelijk binnen de werkingssfeer van de Verdragen valt, en dit ten minste om twee verschillende redenen: ten eerste vloeit het recht om een motorvoertuig te besturen rechtstreeks voort uit het EU-recht, zoals het Hof in het arrest Skanavi heeft verklaard<sup>21</sup>; ten tweede is het zonder meer duidelijk dat verweerder gebruik heeft gemaakt van het vrije verkeer op het grondgebied van de Unie.

69. Wat in het bijzonder het vrije verkeer betreft, zijn de specifieke redenen waarom verweerder in Duitsland was, niet nader aangegeven. Het blijft dus de taak van de nationale rechterlijke instantie, uit te maken welke vorm van vrij verkeer in het hoofdgeding aan de orde was. Om de verwijzende rechterlijke instantie zoveel mogelijk te helpen, kunnen algemene richtsnoeren dienaangaande worden gegeven. Verschillende hypothesen zijn denkbaar.

70. Ten eerste, verweerder heeft in Duitsland een motorvoertuig bestuurd om er een specifieke economische activiteit uit te oefenen, zoals werk zoeken, zichzelf aldaar vestigen of er diensten ontvangen of verlenen. In dit verband kan, gelet op het belang van de individuele vervoermiddelen, de niet-erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven tijdelijk certificaat de daadwerkelijke voortzetting van een aantal activiteiten in dienstverband of als zelfstandige ongunstig beïnvloeden.<sup>22</sup> De weigering om een tijdelijk certificaat te erkennen, zou het vrije verkeer van werknemers of de vrijheid van vestiging dus kunnen belemmeren.

71. Ten tweede is het mogelijk dat verweerder in Duitsland een motorvoertuig heeft bestuurd in het kader van zijn vrijetijdsbesteding. In dat scenario heeft hij misschien diensten ontvangen als toerist. Ofschoon de Verdragen misschien niet in de eerste plaats daarop zagen, is het vaste rechtspraak van het Hof dat het vrij verrichten van diensten impliceert dat degenen te wier behoefte diensten worden verricht, zich met het oog daarop naar een andere lidstaat mogen begeven.<sup>23</sup> Het nationale verbod van erkenning van buitenlandse tijdelijke rijcertificaten zou dan ook als een beperking van het ontvangen van diensten kunnen worden beschouwd.

72. Ten derde is verweerder volgens de verwijzende rechterlijke instantie een Franse staatsburger en dus een EU-burger. Ook om die reden valt zijn situatie dus binnen de werkingssfeer van het EU-recht: hij heeft van zijn recht van vrij verkeer op het grondgebied van de Unie gebruikgemaakt in het kader van het burgerschap van de Unie bedoeld in artikel 21, lid 1, VWEU.

20 Zie arresten van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punt 36), en 29 oktober 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, punt 25).

21 Zie arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punt 34).

22 Zie naar analogie arrest van 28 november 1978, Choquet (16/78, EU:C:1978:210, punt 4 in fine). Zie ook arresten van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punten 36 en 39), en 29 oktober 1998, Awoyemi (C-230/97, EU:C:1998:521, punt 26).

23 Zie arresten van 31 januari 1984, Luisi en Carbone (286/82 en 26/83, EU:C:1984:35, punt 16), en 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punt 15).

73. Kortom, het blijft de taak van de nationale rechterlijke instantie, uit te maken welke fundamentele vrijheid in de onderhavige zaak aan de orde was. Aangezien verweerder een EU-burger is, is het volgens mij echter zelfs niet nodig (soms zeer zwakke) verbanden te leggen met een van de specifieke vrijheden. Het feit van een burger te zijn die vrij reist op het grondgebied van de Unie, dient op zichzelf te volstaan: wat zou immers nog onder het begrip burgerschap van de Unie kunnen worden begrepen indien het recht om vrij op het grondgebied te reizen daar niet onder zou vallen? „Autoraedarius europeus sum.”<sup>24</sup>

74. Hoe dan ook, iedere burger van de Unie kan zich beroepen op artikel 18, eerste alinea, VWEU, volgens hetwelk in alle situaties die binnen de werkingssfeer *ratione materiae* van recht van de Europese Unie vallen, elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden. Deze situaties omvatten, naast elk van de fundamentele vrijheden, het gebruik van de bij artikel 21 VWEU verleende vrijheid om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen.<sup>25</sup>

75. Door „elke discriminatie op grond van nationaliteit” te verbieden, eist artikel 18 VWEU dat personen die zich in een situatie bevinden die binnen de werkingssfeer van de Verdragen valt, gelijk worden behandeld.<sup>26</sup> Het is vaste rechtspraak dat het verbod van discriminatie niet alleen ziet op de rechtstreekse discriminatie op grond van de nationaliteit, maar ook op alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden.<sup>27</sup> Tenzij een bepaling van nationaal recht objectief gerechtvaardigd is en evenredig is aan het nagestreefde doel, moet zij als indirect discriminerend worden beschouwd wanneer zij naar de aard ervan staatsburgers van andere lidstaten meer treft dan de eigen staatsburgers.<sup>28</sup>

## ***2. Verenigbaarheid van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties met het primaire Unierecht***

76. Ik behandel thans de vraag, hoe deze algemene stellingen in de onderhavige zaak dienen te worden toegepast, en meer in het bijzonder de vraag, of eventuele strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke sancties voor het geval dat het bestaan van de rijbevoegdheid niet aan de hand van het gestandaardiseerde rijbewijs kan worden aangetoond, verenigbaar zijn met het vrije verkeer en met het verbod van discriminatie.

77. Nederland stelt dat het aan de lidstaten staat, strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke sancties vast te stellen, mits deze niet-discriminerend, evenredig en doeltreffend zijn.

78. De Commissie geeft toe dat sancties onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. Zij maakt echter onderscheid tussen twee categorieën van personen: degenen die in een andere lidstaat rijbevoegdheid hebben verkregen, en degenen die nog geen rijbevoegdheid hebben verkregen of aan wie die rijbevoegdheid is ontnomen. Volgens de Commissie kunnen alleen aan personen van deze laatste categorie strafrechtelijke sancties worden opgelegd.

<sup>24</sup> De inspiratie hiervoor vond ik bij advocaat-generaal Jacobs, die in zijn conclusie in de zaak Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1992:504, punt 46) de uitdrukking „*civis europeus sum*” gebruikte.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld arresten van 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punt 24); 13 april 2010, Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 31), en 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punten 53 en 54).

<sup>26</sup> Zie in die zin arresten van 2 februari 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punt 10), en 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 29).

<sup>27</sup> Zie arresten van 18 juli 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, punt 29); 13 april 2010, Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 40); 25 januari 2011, Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27, punten 32 en 34), en 18 maart 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, punt 64).

<sup>28</sup> Zie arresten van 30 november 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, punt 40), en 13 april 2010, Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181, punt 41).



79. Ik ben het eens met de zienswijze van de Commissie. In de onderhavige zaak staat het feit dat in een andere lidstaat rijbevoegdheid is verkregen, in de weg aan de oplegging van strafrechtelijke sancties. Anderzijds is het volgens mij mogelijk, bestuursrechtelijke sancties op te leggen aan personen die niet in staat zijn het bestaan van die rijbevoegdheid naar behoren aan te tonen aan de hand van het vereiste gestandaardiseerde rijbewijs.

80. Er zijn twee manieren waarop dit probleem kan worden aangepakt: een daarvan is, het te zien als een door de nationale rechterlijke instantie vast te stellen beperking van een fundamentele vrijheid. De andere manier is, het te zien als een in het burgerschap van de Unie en in artikel 18, eerste alinea, VWEU besloten liggend verbod van (indirecte) discriminatie op grond van nationaliteit. Uiteindelijk komen de twee redeneringswegen echter uit op hetzelfde kruispunt: wie wordt minder gunstig (discriminerend) behandeld ten opzichte van wie?

81. In de onderhavige zaak zijn er twee niveaus waarop de vergelijking kan worden verricht. Ten eerste kan worden gekeken naar wat precies wordt bestraft. Voor welke specifieke tekortkoming wordt de sanctie opgelegd? Ten tweede, zijn deze documenten, te weten de door de nationale instanties afgegeven tijdelijke rijcertificaten, werkelijk vergelijkbaar voor dit doel?

82. Zoals de nationale rechterlijke instantie in haar verwijzingsbeslissing ter zake dienend heeft uitgelegd, voorziet het Duitse recht in een *strafrechtelijke* sanctie voor het ontbreken van de rijbevoegdheid, dit wil zeggen het niet bezitten van de bevoegdheid om die activiteit überhaupt te verrichten. De *bestuursrechtelijke* sanctie is daarentegen bedoeld voor situaties waarin de bestuurder van een motorvoertuig het vereiste document in de passende vorm niet kan overleggen wanneer hij door de bevoegde autoriteiten (in de regel de politie) daarom worden verzocht. Met andere woorden, de bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd wanneer de betrokkene niet voldoet aan de verplichting tot overlegging van het vereiste document bij een controle, ofschoon hij de betrokken bevoegdheid daadwerkelijk heeft.

83. De kern van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is, de anderen niet minder gunstig behandelen dan de eigen staatsburgers. Het betekent op zijn minst, de nationale regeling ook toepassen op situaties die hun oorsprong vinden in andere lidstaten, en daarbij de handelingen en beslissingen van andere lidstaten loyaal en te goeder trouw behandelen.

84. In de onderhavige zaak was, volgens de door de nationale rechterlijke instantie vastgestelde feiten, verweerder in het bezit van rijbevoegdheid, die hem in Frankrijk was verleend. Hij was alleen niet in staat, het vereiste gestandaardiseerde rijbewijs fysiek over te leggen om die rijbevoegdheid te bewijzen. Het probleem van het bewijs en van de bewijsmiddelen, dat door de nationale rechterlijke instantie moet worden beslecht, buiten beschouwing gelaten en ervan uitgaande dat vaststaat dat verweerder op het tijdstip waarop hij werd tegengehouden, rijbevoegdheid had, kan verweerder niet strafrechtelijk worden bestraft alsof hij geen rijbevoegdheid had.

85. Met andere woorden, de kernvraag is, hoe een bestuurder van een motorvoertuig die „Duitse rijbevoegdheid” heeft, maar niet in het bezit is van het passende rijbewijs, in een vergelijkbare situatie zou worden behandeld. De verwijzende rechterlijke instantie verklaart dat in Duitsland het rijbewijs wordt afgegeven onmiddellijk nadat alle noodzakelijke examens met succes zijn afgelegd. De nationale rechterlijke instantie verwijst echter ook naar § 22, lid 4, FeV. Daarin wordt bepaald dat in uitzonderlijke gevallen een uitsluitend op het Duitse grondgebied geldig tijdelijk examencertificaat als aanvaardbaar bewijs van de rijbevoegdheid kan worden overgelegd.

86. Dit betekent dat iemand die in Duitsland met succes rijexamen heeft afgelegd en daardoor rijbevoegdheid heeft verkregen, en later, vóór de afgifte van het gestandaardiseerde rijbewijs, door de politie wordt tegengehouden, niet alleen geen strafrechtelijke sanctie oploopt, maar ook geen bestuursrechtelijke sanctie zal oplopen. Naar Duits recht is een door de Duitse autoriteiten afgegeven tijdelijk examencertificaat immers een juridisch afdoend bewijs van het bestaan van de rijbevoegdheid.

87. Daarbij kom ik bij het tweede punt: de oplegging van bestuursrechtelijke sancties en de vergelijkbaarheid van tijdelijke certificaten.

88. Tot het uiterste doorgedacht, zouden de argumenten inzake het discriminatieverbod en de verplichting tot onderlinge erkenning in het primaire recht inderdaad kunnen suggereren dat Duitsland, aangezien het *Duitse* tijdelijke examencertificaten aanvaardt, ook de Franse CEPC's moet aanvaarden. Indien Duitsland nationale tijdelijke certificaten aanvaardt, zou het ook dergelijke certificaten uit andere lidstaten moeten aanvaarden.

89. Volgens mij kunnen de uit het primaire recht voortvloeiende verplichtingen niet zover worden opgerekt, en wel vooral om drie redenen.

90. Ten eerste is bij de richtlijn een geharmoniseerd systeem van onderlinge erkenning van rijbewijzen ingevoerd. Uit constitutioneel oogpunt blijven uit het primaire recht voortvloeiende verplichtingen binnen een dergelijke regeling relevant en van toepassing, zoals in het vorige hoofdstuk van deze conclusie is gesuggereerd. Volgens mij kunnen zij echter niet zover worden opgerekt dat zij feitelijk neerkomen op de wederinvoering van een algemene verplichting om werkelijk alle door de lidstaten afgegeven documenten te erkennen. Tegelijkertijd denk ik ook niet dat zij de verloochening van een aantal door de wetgever op het niveau van het afgeleide recht gemaakte keuzen, met andere woorden een terugkeer naar een Europa met een groot aantal verschillende rijdocumenten afgegeven door de verschillende lidstaten, eisen.<sup>29</sup>

91. Ten tweede mag niet uit het oog worden verloren dat zowel in het Franse als in het Duitse rechtsstelsel de tijdelijke rijcertificaten niet alleen in de tijd, maar duidelijk ook territoriaal beperkt zijn. Daardoor vallen zij volgens mij buiten de groep van vergelijkbare rijbevoegdheidsattesten, indien iemand die over een dergelijk document ten bewijze van die bevoegdheid beschikt, beslist voorbij te gaan aan de duidelijke beperkingen die aan deze certificaten zijn verbonden, en zich daarop wil beroepen buiten de temporele en geografische „beperkingen die aan het gebruik ervan zijn gesteld”.

92. Ten derde, en dit is misschien het belangrijkste, dient eraan te worden herinnerd wat met de bestuursrechtelijke sanctie precies wordt bestraft: volgens mij is dat het onvermogen om op verzoek van de bevoegde autoriteiten het in de correcte vorm opgestelde bewijsdocument over te leggen. Vanuit dit oogpunt bezien, kan niet worden ontkend dat een persoon die slechts in het bezit is van een in een andere lidstaat afgegeven tijdelijk certificaat dat uitdrukkelijk in de tijd en geografisch is beperkt en dus niet volledig kan worden erkend, niet voldoet aan dergelijke bewijsverplichtingen. Verweerder was per definitie gewoon niet in staat het passende document over te leggen. Hij kon daarom een bestuursrechtelijke sanctie oplopen.

93. Met andere woorden, het staat de lidstaten zeker vrij, een sanctie op te leggen voor het onvermogen om bij een controle de wettelijk vereiste documenten over te leggen. Die sanctie wordt echter opgelegd omdat de betrokken persoon niet het passende bewijsdocument bij zich heeft, hoewel hij daartoe wettelijk verplicht is; de sanctie wordt niet opgelegd wegens het ontbreken van de bevoegdheid waarvoor het bewijs was afgegeven. Indien er een geldboete wordt opgelegd, dan is dat wegens het niet voldoen aan die bewijsverplichtingen. Het is in voorkomend geval ook wegens het extra administratieve werk dat voortvloeit uit het met andere middelen verifiëren van het bestaan van het recht of de bevoegdheid, een verificatie die met het vereiste gestandaardiseerde bewijs snel en op eenvormige wijze had kunnen gebeuren.

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld, over de wisselwerking tussen geharmoniseerde regelingen van afgeleid recht en Verdragsbepalingen, arresten van 5 april 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, punt 36), en 5 oktober 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, EU:C:1994:368, punt 31). Voor een tot op zekere hoogte verschillende opvatting, zie ook arresten van 22 januari 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punt 27), en 13 november 2003, Morgenbesser (C-313/01, EU:C:2003:612, punt 43).

94. Volledigheidshalve voeg ik daaraan toe dat een uitsluitend op de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer gebaseerde redenering tot dezelfde slotsom zou leiden. Ook hiervoor verstrekt het arrest Skanavi<sup>30</sup> nuttige richtsnoeren. In die zaak ging het om de verenigbaarheid met het EU-recht van aan een Griekse staatsburger oplegde strafrechtelijke sancties. Skanavi ging in Duitsland wonen voor zakelijke doeleinden in het kader van de vrijheid van vestiging. Als verzoekster in die zaak was zij bestraft omdat zij haar Grieks rijbewijs niet had ingewisseld tegen een Duits rijbewijs.

95. Het Hof oordeelde dat de vrijheid van vestiging eraan in de weg staat „dat het besturen van een voertuig door iemand die een rijbewijs van de lidstaat van ontvangst had kunnen verkrijgen door het door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs in te wisselen, doch dit niet binnen de gestelde termijn heeft gedaan, wordt gelijkgesteld met het rijden zonder rijbewijs, en hierop als strafsancie een gevangenisstraf of een geldboete wordt gesteld”.<sup>31</sup> Het Hof kwam tot die slotsom op grond van de overweging dat de verplichte inwisseling van de rijbewijzen „in wezen [beantwoordde] aan administratief technische eisen”.<sup>32</sup>

96. Een soortgelijke redenering zou ook in de onderhavige zaak ter zake dienend zijn. Hier gaat het ook om een persoon die het rijbewijs in de passende vorm nog niet heeft ontvangen, maar de rijbevoegdheid heeft verkregen in het land waar hij woont. Een nationale verplichting om een gestandaardiseerd definitief rijbewijs, in tegenstelling tot een tijdelijk certificaat, over te leggen, zou als een administratief technische eis kunnen worden beschouwd. Het verkrijgen van het rijbewijs in een bepaalde vorm is een formaliteit die erop is gericht de rijbevoegdheid dwingend vast te stellen.

97. De in de zaak Skanavi gevolgde redenering klemt in de onderhavige zaak misschien nog meer. Verweerder heeft immers geen vat op de afgifte van het rijbewijs. Zoals de verwijzende rechterlijke instantie terecht heeft verklaard, had verweerder geen vat op de datum waarop het rijbewijs hem zou worden afgegeven; dat was niet het geval in de zaak Skanavi.

98. Naar analogie zou het behandelen van iemand die in een andere lidstaat rijbevoegdheid heeft verkregen, maar zijn rijbewijs nog niet heeft ontvangen, als een persoon die zonder rijbevoegdheid een motorvoertuig bestuurt en een strafrechtelijke sanctie (ongeacht of het gaat om een gevangenisstraf dan wel alleen om een geldboete, maar in beide gevallen met een vermelding in het strafregister) dreigt op te lopen, niet in een passende verhouding staan tot de ernst van die inbreuk, gelet op de gevolgen ervan.<sup>33</sup>

99. Verder kan nog een ruimere vergelijking worden gemaakt met een particulier die de formaliteiten voor de vestiging van zijn woonplaats, zoals het afleggen van een formele verklaring van woonplaats binnen drie dagen na het betreden van het grondgebied van een lidstaat, niet vervult. Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat een lidstaat geen sanctie mag opleggen die dermate hoog is ten opzichte van de ernst van de inbreuk dat het vrije verkeer erdoor wordt belemmerd.<sup>34</sup> Maatregelen van bewaring of van uitzetting die uitsluitend worden getroffen op grond dat de betrokkene de wettelijke formaliteiten op het gebied van het vreemdelingentoezicht niet heeft vervuld, maken aldus inbreuk op het wezen zelf van het rechtstreeks door het Unierecht verleende verblijfsrecht en zijn kennelijk onevenredig aan de ernst van de inbreuk.<sup>35</sup> De nationale autoriteiten mogen op overtreding van dergelijke bepalingen echter wel sancties stellen die vergelijkbaar zijn met die welke gelden bij lichte overtredingen door hun eigen staatsburgers.<sup>36</sup>

30 Zie arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70).

31 Arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punt 39).

32 Arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punt 35).

33 Zie in die zin arrest van 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punt 37).

34 Zie in die zin arrest van 3 juli 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, punt 19), en 12 december 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, punt 14).

35 Zie arresten van 25 juli 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, punt 78), en 17 februari 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, punt 40).

36 Zie arresten van 3 juli 1980, Pieck (157/79, EU:C:1980:179, punt 19), en 12 december 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, punt 14).

100. Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 18 en 21 VWEU aldus dienen te worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat een *strafrechtelijke* vervolging instelt tegen de bestuurder van een motorvoertuig die in een andere lidstaat rijbevoegdheid heeft verkregen overeenkomstig de eisen van richtlijn 2006/126, maar om administratieve redenen waarop hij geen vat heeft, bij een controle geen document dienaangaande kan overleggen dat aan de eisen van die richtlijn voldoet.

## V. Conclusie

101. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Amtsgericht Kehl (rechter in eerste aanleg Kehl, Duitsland) te beantwoorden als volgt:

- „– Artikel 2 van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs kan niet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten op grond daarvan verplicht zijn andere ten bewijze van het verkrijgen van de rijbevoegdheid in een andere lidstaat afgegeven documenten te erkennen dan de documenten die aan de eisen van die richtlijn voldoen.
- De artikelen 18 en 21 VWEU dienen aldus te worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat een strafrechtelijke vervolging instelt tegen de bestuurder van een motorvoertuig die in een andere lidstaat rijbevoegdheid heeft verkregen overeenkomstig de eisen van richtlijn 2006/126, maar om administratieve redenen waarop hij geen vat heeft, bij een controle geen document dienaangaande kan overleggen dat aan de eisen van die richtlijn voldoet.”