Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 13 juli 2023 [1]

Zaak C-227/22

IL
tegen
Regionalna direktsia „Avtomobilna administratsia" Pleven

[verzoek van de Administrativen sad – Gabrovo (bestuursrechter in eerste aanleg Gabrovo, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vervoer – Richtlijn 2006/126/EG – Rijbewijs – Lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig – Periodiciteit van de medische onderzoeken om de psychische en geestelijke geschiktheid van bestuurders vast te stellen – Document waaruit de psychologische geschiktheid van de bestuurder blijkt"

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek van de Administrativen sad – Gabrovo (bestuursrechter in eerste aanleg Gabrovo, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs [2].

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen IL, een Bulgaars onderdaan, en de Regionalna direktsia „Avtomobilna administratsia" Pleven (regionale directie „Dienst gemotoriseerd wegverkeer" van de stad Pleven, Bulgarije) met betrekking tot een beschikking waarbij aan IL een administratieve sanctie is opgelegd omdat hij bij een wegcontrole geen geldige verklaring van psychologische geschiktheid kon overleggen, zoals de nationale wetgeving voorschrijft.

3. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de omvang van de harmonisatie die door richtlijn 2006/126 wordt beoogd en over de bevoegdheid van de lidstaten om strengere maatregelen vast te stellen teneinde de veiligheid van het wegverkeer te waarborgen. Het Hof zal moeten bepalen of het door de Bulgaarse wetgeving vereiste bewijs van psychologische geschiktheid een maatregel is die zich verdraagt met de mechanismen waarin die richtlijn voorziet, dan wel veeleer moet worden beschouwd als een ongerechtvaardigde belemmering van het vrije verkeer van personen en dus als een maatregel die onverenigbaar is met een van de

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] PB 2006, L 403, blz. 18.

voornaamste doelstellingen van de Uniewetgever. Het zal in deze zaak vooral van belang zijn de rol van het betrokken bewijs van psychologische geschiktheid vast te stellen en te bepalen of dit document overbodig is gelet op de bewijskracht die het rijbewijs al bezit.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. Artikel 7 van richtlijn 2006/126 bepaalt het volgende:

„1. 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.

[…]

2.

a) Vanaf 19 januari 2013 hebben de door de lidstaten voor de categorieën AM, A1, A2, A, B, B1 en BE afgegeven rijbewijzen een administratieve geldigheidsduur van tien jaar.

Een lidstaat kan ervoor kiezen deze rijbewijzen af te geven met een administratieve geldigheid tot 15 jaar.

b) Vanaf 19 januari 2013 hebben de door de lidstaten voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E afgegeven rijbewijzen een administratieve geldigheid van vijf jaar.

[…]

3. De verlenging van het rijbewijs op het moment dat de administratieve geldigheidsduur verstrijkt, is afhankelijk van:

a) de vaststelling dat nog steeds voldaan is aan de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorrijtuig zoals vermeld in bijlage III voor de rijbewijzen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E; en

[…]

De lidstaten mogen de in lid 2 omschreven administratieve geldigheidsduur van aan nieuwe bestuurders afgegeven rijbewijzen van alle categorieën beperken teneinde specifieke maatregelen toe te passen op deze bestuurders om de verkeersveiligheid te verhogen.

De lidstaten mogen de administratieve geldigheidsduur van eerste rijbewijzen van de categorieën C en D die aan nieuwe bestuurders worden afgegeven, beperken tot 3 jaar teneinde specifieke maatregelen op deze bestuurders te kunnen toepassen om de verkeersveiligheid te verhogen.

De lidstaten mogen de in lid 2 omschreven administratieve geldigheidsduur van individuele rijbewijzen van alle categorieën beperken als het nodig is vaker medische controles uit te voeren of andere specifieke maatregelen toe te passen, bv. beperkingen voor verkeersovertreders.

[…]"

5. In bijlage III bij de richtlijn, met als opschrift „Minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig", staat het volgende:

„DEFINITIES

1. In het kader van deze bijlage worden de bestuurders in twee groepen ingedeeld, namelijk:

1.1. Groep 1:

bestuurders van voertuigen van de categorieën A, A1, A2, AM, B, B1 en BE.

1.2. Groep 2:

bestuurders van voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E.

[…]

MEDISCHE ONDERZOEKEN

[…]

4. Groep 2:

De aanvragers moeten een medisch onderzoek ondergaan vóór de eerste afgifte van een rijbewijs; vervolgens worden de bestuurders bij elke verlenging van het rijbewijs getest volgens het nationale systeem van de lidstaat van normaal verblijf.

5. De lidstaten kunnen voor de afgifte of verlenging van een rijbewijs strengere normen vaststellen dan de in deze bijlage vervatte normen.

[…]

PSYCHISCHE AANDOENINGEN

Groep 1:

13.1. Rijbewijzen mogen niet worden afgegeven of verlengd, indien de aanvrager of bestuurder lijdt aan:

– congenitale of door ziekten, trauma's of neurochirurgische ingrepen ontstane ernstige psychische aandoeningen;

– ernstige mentale retardatie;

– ernstige uit het verouderingsproces voortvloeiende gedragsstoornissen of ernstige met de individuele psychische gesteldheid verband houdende stoornissen van het oordeels- en aanpassingsvermogen of gedragsstoornissen,

– tenzij de aanvraag door een officieel medisch advies wordt ondersteund en de betrokkene zo nodig geregeld medisch wordt gecontroleerd.

Groep 2:

13.2. De bevoegde medische instantie houdt naar behoren rekening met de extra risico's en gevaren in verband met het besturen van voertuigen die aan de definitie van deze groep beantwoorden.

[…]"

B. Bulgaars recht

6. Artikel 51, lid 4, van de Zakon za balgarskite lichni dokumenti (wet inzake de Bulgaarse identiteitsdocumenten) bepaalt het volgende:

„De geldigheidsduur van rijbewijzen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E en T bedraagt vijf jaar."

7. Artikel 8, lid 1, van de Naredba nº 36 ot 15 mai 2006 za iziskvaniyata za psikhologicheska godnost i usloviyata i reda za provezhdane na psikhologicheskite izsledvaniya na kandidati za pridobivane na pravosposobnost za upravlenie na MPS, na vodachi na MPS i na predsedateli na izpitni komisii i za izdavane na udostovereniya za registratsiya za izvarshvane na psikhologicheski izsledvaniya (verordening nr. 36 betreffende de vereisten inzake psychologische geschiktheid en de voorwaarden en procedures voor het verrichten van psychologische onderzoeken bij aanvragers van een rijbewijs, bestuurders en voorzitters van commissies voor rijexamens, en betreffende de afgifte van verklaringen van inschrijving inzake het verrichten van psychologische onderzoeken) van 15 mei 2006 (hierna: „verordening nr. 36") bepaalt:

„Een bewijs van psychologische geschiktheid moet door de betrokkenen worden overgelegd telkens wanneer zij een dienstverband aangaan en wanneer zij werkzaamheden uitvoeren als taxichauffeur of bestuurder van voertuigen voor het openbaar vervoer van personen en goederen over de weg en als voorzitter van een rijexamencommissie."

8. Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 36 luidt als volgt:

„Het bewijs van psychologische geschiktheid is geldig voor een periode van drie jaar vanaf de datum van afgifte […]."

9. In artikel 8, lid 4, van deze verordening is het volgende opgenomen:

„De in lid 1 bedoelde personen ondergaan om de drie jaar een psychologisch onderzoek, te rekenen vanaf de datum van afgifte van het laatste bewijs."

10. Artikel 13, lid 1, van de Naredba nº 1-157 ot 1 oktombir 2002 za usloviyata i reda za izdavane na svidetelstvo za upravlenie na motorni prevozni sredstva, otcheta na vodachite i tyahnata distsiplina (verordening nr. 1-157 betreffende de voorwaarden en de procedure voor de afgifte van rijbewijzen, het register van bestuurders van voertuigen en hun tucht) van 1 oktober 2002 (hierna: „verordening nr. 1-157”) bepaalt:

„De eerste afgifte van een rijbewijs geschiedt op basis van een origineel verslag van het met goed gevolg afgelegde rijexamen, dat wordt toegezonden door de bevoegde regionale afdeling van de Drzhavna avtomobilna inspektsiya [(staatsinspectie motorvoertuigen Bulgarije)]; daarbij dient de betrokkene het volgende over te leggen:

1. een standaardaanvraag met bijlagen overeenkomstig de Pravilnik za izdavane na balgarskite lichni dokumenti [(regeling voor de afgifte van Bulgaarse identiteitsdocumenten)];

[…]

3. een verklaring van de huisarts, van een commissie van medische deskundigen van een verkeersdistrict (TOLEK) of van de centrale commissie van medische deskundigen voor het wegvervoer (TTSLEK) betreffende de lichamelijke geschiktheid van de bestuurder/aanvrager met het oog op de verlenging van het rijbewijs/het verkrijgen van het rijbewijs;

4. een kopie van de verklaring van psychologische geschiktheid met het oog op de afgifte van een rijbewijs voor de categorieën C1, C, D1, D en Ttm (tramrijtuigen);

5. een kopie van het bewijs van voltooiing van een cursus eerstehulpverlening bij verkeersongevallen voor bestuurders van motorvoertuigen;

6. een verklaring dat hij niet zijn gewone verblijfplaats in een andere lidstaat van de Europese Unie heeft en dat hij niet in het bezit is van een geldig rijbewijs dat is afgegeven door een lidstaat van de Europese Unie;

7. een kopie van het getuigschrift van minimaal de eerste graad secundair onderwijs en, in het geval van een schoolopleiding in het buitenland, een bevestiging overeenkomstig artikel 110, lid 2, van de Naredba nº 11 ot 1 septembri 2016 za otsenyavane na rezultatite ot obuchenieto na uchenitsite [(verordening nr. 11 betreffende de beoordeling van de schoolresultaten van leerlingen)] van 1 september 2016 […]”.

11. Artikel 15, lid 2, van verordening nr. 1-157 luidt als volgt:

„Met het oog op de verlenging [van het rijbewijs] overeenkomstig lid 1 moeten de bestuurders de in artikel 13, lid 1, punten 1, 3 en 6, bedoelde documenten en het oude rijbewijs overleggen.”

12. Overeenkomstig artikel 178c, lid 5, van de Zakon za dvizhenieto po patishtata (wegenverkeerswet; hierna: „ZDvP”) wordt wie zonder geldige verklaring van psychologische geschiktheid taxivervoer, vervoer voor eigen rekening of openbaar vervoer van personen of goederen verricht, gestraft met een boete van 500,00 BGN (ongeveer 255 EUR).

13. Volgens § 35, punt 3, van de Dopalnitelnite rasporedbi na Zakona za ismenenie i dopalnenie na Zakona za dvizenieto po patishtata (bepalingen tot aanvulling van de wet tot wijziging en aanvulling van de ZDvP) strekt de ZDvP tot omzetting van voorschriften van richtlijn 2006/126.

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

14. IL is houder van een rijbewijs voor de categorieën A, A1, A2, AM, B, B1, C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E en Tkt (trekkers op wielen). Zijn rijbewijs is geldig gedurende de periode van 28 november 2019 tot 28 november 2024.

15. Op 4 augustus 2021 werd IL aangehouden voor controle. Hij bestuurde op dat moment een trekker-opleggercombinatie, waarmee hij diensten van openbaar goederenvervoer verrichtte. Daarbij werd vastgesteld dat hij geen geldige verklaring van psychologische geschiktheid kon overleggen. De laatste verklaring van psychologische geschiktheid waarover hij beschikte, was afgegeven op 7 oktober 2017 en was geldig tot 7 december 2020.

16. Aangezien IL niet beschikte over een geldige verklaring van psychologische geschiktheid, schreef de controleautoriteit een bekeuring uit wegens overtreding van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 36. Op grond daarvan legde de directeur van de regionale directie „Dienst gemotoriseerd wegverkeer” van Pleven IL bij beschikking van 24 augustus 2021 wegens die overtreding een administratieve sanctie op, ten gevolge waarvan deze overeenkomstig artikel 178c, lid 5, ZDvP een boete van 500,00 BGN (ongeveer 255 EUR) diende te betalen.

17. Tegen deze boetebeschikking stelde IL beroep in bij de Rayonen sad Sevlievo (rechter in eerste aanleg Sevlievo, Bulgarije) en voerde daarbij in wezen aan dat artikel 8 van verordening nr. 36 en de boetebepaling van artikel 178c, lid 5, ZDvP in strijd zijn met richtlijn 2006/126. Onder verwijzing naar punt 4 van bijlage III bij die richtlijn oordeelde die rechter dat een lidstaat aan bestuurders aanvullende, strengere vereisten mag stellen met betrekking tot de periodiciteit van de keuringen. Op grond van die overweging luidde zijn conclusie dat er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen het nationale recht en het Unierecht, en bekrachtigde hij de boetebeschikking bij vonnis van 10 december 2021.

18. IL heeft tegen dit vonnis beroep tot cassatie ingesteld bij de verwijzende rechter, de Administrativen sad – Gabrovo, waarbij hij heeft aangevoerd dat de rechter in eerste aanleg richtlijn 2006/126 onjuist heeft toegepast.

19. De verwijzende rechter is van oordeel dat de bepalingen van richtlijn 2006/126 onduidelijk en in zekere zin tegenstrijdig zijn. Hij wijst erop dat enerzijds, overeenkomstig overweging 9 van deze richtlijn, het bewijs dat wordt voldaan aan de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig dat bestemd is voor het vervoer van personen of goederen, moet worden geleverd op het ogenblik van de afgifte van het rijbewijs en vervolgens periodiek. In die overweging wordt uitdrukkelijk aanbevolen de medische onderzoeken op dit punt te laten samenvallen met de verlenging van het rijbewijs, wat betekent dat het tijdstip ervan wordt bepaald door de geldigheidsduur van het rijbewijs. Anderzijds kunnen de lidstaten op grond van punt 4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 in hun nationale regeling de periodieke terugkeer van de medische onderzoeken vaststellen die zij passend achten voor bestuurders van voertuigen van groep 2 (categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E) en kan deze periodiciteit verschillen van de geldigheidsduur van het rijbewijs.

20. Gelet op het voorgaande vraagt de verwijzende rechter zich af of de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2006/126 van de bestuurders van deze categorieën mogen verlangen dat zij zich onderwerpen aan medische onderzoeken om hun lichamelijke en geestelijke geschiktheid aan te tonen met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs, en een afzonderlijk document naast het rijbewijs mogen eisen waaruit die geschiktheid

blijkt, dan wel of het bezit van een geldig rijbewijs voor deze categorieën volstaat om die geschiktheid aan te tonen, aangezien deze reeds is vastgesteld bij de afgifte of verlenging van het rijbewijs.

21. De verwijzende rechter wijst tevens op een andere vraag die voor hem is opgeworpen, namelijk of de straf waarin het Bulgaarse nationale recht voorziet voor een bestuurder van een voertuig met een geldig rijbewijs voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E en trekkers, die echter geen verklaring van psychologische geschiktheid aan de controleautoriteiten kan overleggen omdat de geldigheidsduur daarvan is verstreken, in strijd is met de in richtlijn 2006/126 neergelegde synchronisatie van de administratieve geldigheidsduur van rijbewijzen met de medische onderzoeken ter vaststelling van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid, dan wel of de toepassing van de nationale regels door de bestraffende autoriteit tot een schending van het Unierecht leidt.

22. Tegen deze achtergrond heeft de Administrativen sad – Gabrovo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat richtlijn 2006/126 de lidstaten toe om van bestuurders van voertuigen van de categorieën C, CE, C1, CIE, D, DE, D1, D1E te verlangen dat zij met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs medische onderzoeken ondergaan om hun psychische en geestelijke geschiktheid te laten vaststellen, en om in dit verband een afzonderlijk document (naast het rijbewijs) te verlangen waaruit die geschiktheid blijkt? Of bewijst het bezit van een geldig rijbewijs voor de genoemde categorieën tevens de psychische en geestelijke geschiktheid van de bestuurder, aangezien deze geschiktheid reeds bij de eerste afgifte of verlenging van het rijbewijs is vastgesteld?

2) Staan artikel 7, lid 1, van [richtlijn 2006/126] en de overwegingen 8 en 9 van die richtlijn een nationale regeling toe als die welke in casu aan de orde is, die – behalve in minimumvereisten voor rijexamens (bijlage II bij richtlijn 2006/126) en minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid (bijlage III bij richtlijn 2006/126) – in aanvullende voorschriften voorziet om de psychologische geschiktheid vast te stellen van bestuurders die passagiers en/of goederen vervoeren?

3) Indien de [tweede] vraag bevestigend wordt beantwoord: vallen deze vereisten onder de in richtlijn 2006/126 – met name overweging 9, vierde zinsnede, en artikel 7, lid 3, ervan – neergelegde regeling inzake de synchronisatie van de administratieve geldigheidsduur van rijbewijzen en medische onderzoeken met het oog op de toepassing van de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid?"

IV. Procedure bij het Hof

23. De verwijzingsbeslissing van 22 maart 2022 is bij de griffie van het Hof binnengekomen op 31 maart 2022.

24. Bij beschikking van 27 mei 2022, ingeschreven ter griffie op 30 mei 2022, heeft de verwijzende rechter een addendum bij zijn verwijzingsbeslissing toegezonden.

25. IL, de Bulgaarse regering en de Europese Commissie hebben binnen de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend.

26. Krachtens artikel 61, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering heeft het Hof de Bulgaarse regering op 14 februari 2023 verzocht een vraag schriftelijk te beantwoorden. Het antwoord op deze vraag is binnen de gestelde termijn ingediend.

27. Ter terechtzitting van 3 mei 2023 hebben de procesvertegenwoordiger van IL en de gemachtigden van de Bulgaarse regering en van de Commissie pleidooi gehouden.

V. Juridische analyse

A. Opmerkingen vooraf

28. De voorschriften betreffende het rijbewijs zijn onontbeerlijke elementen van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, omdat ze bijdragen tot de veiligheid van het wegverkeer en het vrije verkeer van personen vergemakkelijken. Het Hof heeft in zijn rechtspraak erkend dat het bezit van een rijbewijs dat door het gastland naar behoren is erkend van invloed kan zijn op de daadwerkelijke uitoefening van een groot aantal in loondienst verrichte of zelfstandige beroepsbezigheden door onder het Unierecht vallende personen.[3] Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat de houder van een rijbewijs dat rijbewijs kan gebruiken om zijn nationaliteit ten overstaan van de autoriteiten van het gastland aan te tonen, alsof het een met een identiteitskaart of een paspoort gelijkwaardig document betreft.[4] Het is belangrijk om dit aspect te benadrukken, aangezien het bezit van die documenten een formeel, bij wet gesteld vereiste is om het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten uit te oefenen. Aldus bezien kan worden gesteld dat het rijbewijs bijdraagt tot de verwezenlijking van de rechten van de burgers van de Unie in de interne markt.

29. Er mag dan wel vooruitgang zijn geboekt op het gebied van de harmonisatie van de voorschriften inzake het rijbewijs, toch verschilt de wetgeving van de lidstaten nog sterk wat de periodiciteit van de verlenging van rijbewijzen en de subcategorieën van voertuigen betreft, zodat verdere harmonisatie noodzakelijk was met het oog op de uitvoering van het beleid van de Unie. Dat doel had de Uniewetgever voor ogen met de vaststelling van richtlijn 2006/126. Het is derhalve begrijpelijk dat nationale maatregelen die lijken af te wijken van die waarin die richtlijn voorziet, grondig worden onderzocht, vooral wanneer het gaat om de vereisten voor de afgifte van een rijbewijs, ook al zijn de lidstaten bevoegd om in bepaalde gevallen strengere vereisten te stellen.

30. Zoals ik in de inleiding heb aangegeven, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke vereisten richtlijn 2006/126 oplegt en of het bewijs van psychologische geschiktheid dat de Bulgaarse wetgeving verlangt, zich verdraagt met de mechanismen waarin die richtlijn voorziet, dan wel eerder moet worden beschouwd als een ongerechtvaardigde belemmering van het vrije verkeer van personen en dus als een maatregel die onverenigbaar is met een van de voornoemde

[3] Zie arrest van 29 april 2004, Kapper (C-476/01, EU:C:2004:261, punt 71).

[4] Zie arrest van 17 februari 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, punten 28-35).

wettelijke doelstellingen[5]. Het antwoord daarop hangt voornamelijk af van de rol die aan dat document wordt toebedeeld. De tweede vraag, die de verwijzende rechter later heeft gesteld, lijkt de eerste nader te preciseren, en de derde vraag is alleen aan de orde indien de tweede bevestigend wordt beantwoord. Het lijkt me logisch om de vragen te onderzoeken in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

B. Eerste prejudiciële vraag

31. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht, met name richtlijn 2006/126, de lidstaten de bevoegdheid verleent om van bestuurders van voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E te verlangen dat zij met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs, medische onderzoeken ondergaan om hun psychische en geestelijke geschiktheid te laten vaststellen, en om in dit verband naast het rijbewijs een afzonderlijk document te eisen waaruit hun geschiktheid blijkt, dan wel of de psychische en mentale geschiktheid van de bestuurder ook uit het bezit van een rijbewijs blijkt, voor zover die bij de afgifte of de verlenging van dat rijbewijs is geverifieerd.

32. Bij het onderzoek van deze vraag moet eerst worden bepaald of het in het Bulgaarse recht gestelde vereiste van psychologische geschiktheid binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/126 valt. Pas wanneer is komen vast te staan dat dit zo is, moet worden nagegaan aan welke vereisten de betrokken Bulgaarse regeling moet voldoen.

1. Toepasselijkheid ratione materiae van richtlijn 2006/126

a) Medisch onderzoek ter vaststelling dat de betrokkene lichamelijk en geestelijk geschikt is om een motorvoertuig te besturen

33. Zoals blijkt uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2006/126, mogen met een rijbewijs gemotoriseerde voertuigen van de in deze richtlijn omschreven categorieën worden bestuurd. Anders gezegd, om beroepsactiviteiten uit te oefenen op het gebied van het vervoer van passagiers of goederen over de weg, moet de bestuurder houder zijn van een rijbewijs van de overeenkomstige categorie.

34. Volgens artikel 7, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/126 wordt het rijbewijs slechts afgegeven aan aanvragers die met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen afleggen en voldoen aan de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid van bijlage III bij die richtlijn. Ingevolge artikel 7, lid 3, onder a), ervan moet de verlenging van het rijbewijs afhankelijk worden gesteld van de naleving van deze minimumnormen voor houders van rijbewijzen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E.

35. Uit de toepassing van de relevante bepalingen van richtlijn 2006/126 volgt dat de geestelijke geschiktheid van de houders van een rijbewijs voor voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E, en met name van personen die als beroepschauffeur werkzaam zijn,

[5] Volgens vaste rechtspraak van het Hof belet een minimumharmonisatie de lidstaten niet om strengere maatregelen te handhaven of vast te stellen, mits die maatregelen het door de betrokken richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar kunnen brengen en in overeenstemming zijn met het VWEU. Dienaangaande heeft het Hof erop gewezen dat dergelijke maatregelen, ondanks het beperkende effect ervan, gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoorden aan een dwingende reden van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te verwezenlijken (zie arrest van 7 juli 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, punten 43 en 44).

reeds is beoordeeld en aangetoond bij de afgifte en verlenging van die rijbewijzen. Gelet op deze vaststelling lijkt het vreemd om van de houders van een geldig rijbewijs te verlangen dat zij bovendien in het bezit zijn van een afzonderlijke verklaring van geestelijke geschiktheid.

36. Het vereiste om in het bezit te zijn van een dergelijke verklaring vormt een extra voorwaarde, aangezien *de doelstellingen die daarmee worden nagestreefd, al worden ingevuld door het medisch onderzoek inzake geestelijke gezondheid dat richtlijn 2006/126 oplegt*. De noodzaak om te voldoen aan de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer, het vrije verkeer van personen, de noodzaak om verstoringen van de mededinging te voorkomen en de specifieke verantwoordelijkheid van de bestuurders – allemaal doelstellingen die worden genoemd in de overwegingen 8 en 9 van richtlijn 2006/126 en die rechtvaardigen dat moet worden aangetoond dat bij de afgifte van een rijbewijs is voldaan aan de minimumnormen inzake geestelijke geschiktheid – worden immers *reeds op geharmoniseerde wijze beschermd* door artikel 7, leden 1 en 3, van die richtlijn en bijlage III daarbij.

37. Er is geen objectieve reden om aan te nemen dat de activiteit van beroepschauffeur specifieke problemen op het gebied van de veiligheid van het wegverkeer met zich meebrengt waar niet reeds rekening mee wordt gehouden in het in richtlijn 2006/126 bedoelde onderzoek inzake geestelijke geschiktheid. In dit verband zij opgemerkt dat de meeste rijbewijzen voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E uitgerekend met het oogmerk een activiteit als beroepschauffeur uit te oefenen door de houders ervan worden verkregen. Aangezien richtlijn 2006/126 ook minimumnormen vaststelt inzake de geestelijke geschiktheid van bestuurders van voertuigen van deze categorieën, ligt het voor de hand dat deze vereisten ook de normen behelzen waaraan bestuurders in geestelijk opzicht moeten voldoen om hun beroepsactiviteiten uit te oefenen.

38. Evenmin kan worden gesteld dat de door richtlijn 2006/126 tot stand gebrachte harmonisatie ruimte laat voor de invoering van vereisten inzake „psychologische geschiktheid" die niet onder de categorie „geestelijke geschiktheid" vallen. Geestelijke gezondheid en dus geestelijke geschiktheid zijn per slot van rekening domeinen waarin het emotionele, psychologische en sociale welzijn besloten liggen en waartoe begrippen als „psychische gezondheid" en „psychische geschiktheid" dus behoren.

39. Richtlijn 2006/126 *strekt ertoe de minimumnormen inzake geestelijke geschiktheid te harmoniseren* en vermeldt in de punten 13.1 en 13.2 van bijlage III de psychische aandoeningen waarmee in dit verband rekening moet worden gehouden. Punt 13.1 verwijst met name specifiek naar „trauma's […], ernstige psychische aandoeningen", waarbij het begrip „trauma" kan worden uitgelegd in de ruime zin van het woord en met name kan slaan op een plotse of chronische emotionele, psychologische of sociale gebeurtenis. Daaruit blijkt ten eerste dat de „psychologische geschiktheid" een element is dat als onderdeel van de „geestelijke geschiktheid" binnen de werkingssfeer van deze richtlijn kan vallen, en ten tweede dat de Uniewetgever al heeft beoordeeld in welke mate bij de afgifte van het rijbewijs met psychische aandoeningen rekening moet worden gehouden.

b) Bulgaarse wetgeving met betrekking tot het onderzoek ter vaststelling van de psychologische geschiktheid

40. De argumenten die de Bulgaarse regering aanvoert doen aan deze conclusie niet af, zoals ik hierna zal toelichten.

41. Ten eerste voert de Bulgaarse regering aan dat „psychologische geschiktheid" in de zin van de nationale regeling niet mag worden opgevat als „geestelijke gezondheid" en de afwezigheid van psychische aandoeningen, maar moet worden gezien als de geschiktheid om een beroep/activiteit uit te oefenen. Volgens die regering is een psychologisch onderzoek geen medisch onderzoek, maar gaat het om een afzonderlijke procedure en een geheel ander soort deskundigenonderzoek. Concreet zou het om een selectieprocedure met betrekking tot de beroepsactiviteit gaan, die wordt uitgevoerd door psychologen op basis van zuiver psychologische en niet-medische criteria, waarbij wordt gebruikgemaakt van methoden uit de experimentele en differentiële psychologie.

42. Opgemerkt zij echter dat de Bulgaarse regering toegeeft dat haar regeling „ten doel heeft *vast te stellen of de betrokkene psychologisch geschikt is om motorvoertuigen te besturen zonder dat het risico bestaat dat hij verkeersongevallen veroorzaakt*, gelet op de voor het beroep relevante psychologische eigenschappen". Het psychologische geschiktheidsonderzoek lijkt bijgevolg ook het emotionele, psychologische en sociale welzijn van de betrokkene te moeten vaststellen, hetgeen een onmisbaar vereiste is om voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E te mogen besturen. Aangezien beide soorten onderzoek wezenlijk verband houden met het besturen van een bepaald voertuig, beogen zij de veiligheid van het wegverkeer te waarborgen. Vanuit dit oogpunt lijkt er geen essentieel onderscheid te bestaan tussen het type psychologisch geschiktheidsonderzoek waarop de Bulgaarse regeling betrekking heeft en het onderzoek dat door richtlijn 2006/126 wordt voorgeschreven.

43. Ten tweede voert de Bulgaarse regering aan dat de betrokken nationale regeling reeds vóór de vaststelling van deze richtlijn van kracht was. De Bulgaarse regering verklaart weliswaar dat in de betrokken nationale regeling „nergens wordt verwezen naar richtlijn 2006/126", maar geeft niet aan *of de Bulgaarse overheid bij de omzetting van de richtlijn een onderzoek naar de verenigbaarheid heeft verricht* om na te gaan of die regeling in overeenstemming is met de mechanismen waarin deze richtlijn voorziet. Bij gebreke van een dergelijk onderzoek blijft hier onzekerheid over bestaan.

44. Ten derde stel ik vast dat het betoog van de Bulgaarse regering niet geheel consistent is, aangezien zij enerzijds verklaart dat bij het psychologische onderzoek waarin de nationale wetgeving voorziet, „beroepschauffeurs een geldig rijbewijs moeten overleggen, hetgeen impliceert dat zij *voldoen aan alle basisvereisten, met inbegrip van de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid om een voertuig te besturen*", terwijl zij er anderzijds op wijst dat een psychologische evaluatie noodzakelijk is om zich een beeld te kunnen vormen van het toekomstige gedrag van de betrokkene op de weg en het risico dat hij ongevallen veroorzaakt.

45. Het betoog van de Bulgaarse regering ter ondersteuning van de stelling dat het onderzoek naar de psychologische geschiktheid waarin de nationale wetgeving voorziet, wezenlijk verschilt van het onderzoek naar de geestelijke geschiktheid waarin richtlijn 2006/126 voorziet, lijkt mij niet overtuigend, aangezien er duidelijk *een overlapping is in de rol* van de twee typen documenten (het rijbewijs en het bewijs van psychologische geschiktheid) en er bijgevolg *verwarring kan ontstaan over hun praktische nut*. Hierdoor wordt in grote mate afbreuk gedaan aan de rol van het rijbewijs als document dat iemands geschiktheid staaft om een motorvoertuig te besturen. Ter terechtzitting heeft de Bulgaarse regering namelijk bevestigd dat op het Bulgaarse grondgebied het bezit van beide documenten is vereist, terwijl in de gehele Unie alleen het rijbewijs zou moeten volstaan om een motorvoertuig te mogen besturen.

46. Uit het voorgaande volgt dat *de betrokken Bulgaarse regeling*, voor zover die in essentie betrekking heeft op aspecten die reeds minimaal zijn geharmoniseerd, *moet worden geacht binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/126 te vallen*. Aangezien die richtlijn de minimumnormen inzake de geestelijke geschiktheid om voertuigen van de bovengenoemde categorie te besturen, harmoniseert, zie ik geen objectieve reden om aanvullende vereisten op te leggen wanneer het voertuig wordt bestuurd in het kader van de beroepsactiviteit.

47. Zoals ik nader zal toelichten, ben ik van mening dat artikel 7, leden 1 en 3, van richtlijn 2006/126 en bijlage III erbij niet toestaan dat middels nationale maatregelen aan bestuurders die bepaalde vervoersdiensten verlenen de verplichting wordt opgelegd om over een afzonderlijke aanvullende verklaring van geestelijke geschiktheid te beschikken, aangezien de geestelijke geschiktheid van de bestuurder al blijkt uit het bezit van een rijbewijs.

2. Vereisten die richtlijn 2006/126 stelt aan de nationale wetgeving

a) Mogelijkheid om bij de verlenging van het rijbewijs een aanvullend bewijs van psychische en geestelijke geschiktheid te verlangen

48. De psychische en geestelijke geschiktheid van een bestuurder wordt normaliter gecontroleerd bij de afgifte van een rijbewijs. De vraag rijst echter of de lidstaten ook *nadien* een aanvullend bewijs van psychische en geestelijke geschiktheid mogen verlangen, met name bij de verlenging van het rijbewijs.

49. In dit verband zij erop gewezen dat in punt 4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 (in de Franstalige versie) is bepaald dat „[l]es candidats doivent faire l'objet d'un examen médical avant la délivrance initiale d'un permis et, par la suite, les conducteurs sont contrôlés conformément au système national en vigueur dans l'État membre de résidence normale où a lieu le renouvellement de leur permis de conduire". Uit een vergelijkende analyse van de verschillende taalversies kan worden besloten dat deze zin aldus moet worden uitgelegd dat het betrokken onderzoek moet worden uitgevoerd bij de verlenging van het rijbewijs. [6]

50. Opgemerkt zij dat *de Bulgaarse versie van die bepaling niet volledig overeenstemt met de andere taalversies van richtlijn 2006/126*, aangezien de laatste zin ontbreekt. Dit kan echter niet leiden tot een andere uitlegging van het Unierecht. Volgens vaste rechtspraak gebiedt het vereiste van een uniforme toepassing, en dus van een uniforme uitlegging, van een handeling van de Unie dat de tekst ervan niet op zichzelf in een van zijn versies wordt beschouwd, maar wordt uitgelegd zowel naar de werkelijke bedoeling van de auteur als naar het door deze laatste nagestreefde doel, in het licht van met name de in alle talen geredigeerde versies. [7]

51. De Bulgaarse versie van deze bepaling is weliswaar niet volledig, maar uit de andere taalversies van richtlijn 2006/126 komt dus duidelijk de wens van de Uniewetgever naar voren om medische onderzoeken te laten samenvallen met de verlenging van het rijbewijs. Zoals de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing terecht heeft opgemerkt, wordt deze uitlegging ondersteund door de vierde zin van overweging 9 van deze richtlijn, aangezien daarin

[6] Zie de versies in het Spaans („cada vez que renueven su permiso de conducción"), het Deens („ved hver fornyelse af kørekortet"), het Duits („bei jeder Erneuerung ihrer Fahrerlaubnis"), het Ests („igal juhiloa uuendamisel"), het Engels („whenever their driving license is renewed"), het Nederlands („bij elke verlenging van het rijbewijs"), het Italiaans („in occasione del rinnovo della patente"), het Pools („przy okazji przedłużania ważności prawa jazdy") en het Portugees („sempre que a carta de condução seja renovada").

[7] Zie arresten van 12 december 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, punt 19), en 15 mei 2014, Timmel (C-359/12, EU:C:2014:325, punt 63).

uitdrukkelijk wordt vermeld dat „deze onderzoeken [dienen] samen te vallen met de verlenging van het rijbewijs en […] het tijdstip ervan dus [wordt] bepaald door de geldigheidsduur van het rijbewijs".

52. Hieruit volgt dat er geen sprake is van tegenstrijdigheid tussen overweging 9 van richtlijn 2006/126 en punt 4 van bijlage III daarbij, aangezien beide bepalingen verwijzen naar *de noodzaak om de medische onderzoeken te laten samenvallen met de verlenging van het rijbewijs*.

b) Mogelijkheid om een aanvullend bewijs van psychische en geestelijke geschiktheid te verlangen met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs

53. Vervolgens moet worden onderzocht of deze omstandigheid eraan in de weg staat dat de lidstaten een aanvullend bewijs van psychische en geestelijke geschiktheid kunnen verlangen met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs.[8]

54. In dit verband moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende categorieën voertuigen. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, onder b), van richtlijn 2006/126 hebben de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E, die centraal staan in de onderhavige zaak, een administratieve geldigheid van vijf jaar.

55. Zoals ik in deze conclusie heb aangegeven, staat in punt 4 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 dat „[d]e aanvragers […] een medisch onderzoek [moeten] ondergaan vóór de eerste afgifte van een rijbewijs; vervolgens worden de bestuurders bij elke verlenging van het rijbewijs getest volgens het nationale systeem van de lidstaat". Indien wordt aangenomen dat de bewoordingen van een bepaling het uitgangspunt vormen voor de uitlegging ervan, moet worden vastgesteld dat er bij een gezamenlijke lezing van de genoemde bepalingen mijns inziens geen ruimte voor interpretatie is. De mogelijkheid voor de lidstaten om kortere termijnen tussen medische onderzoeken voor bestuurders van groep 2 vast te stellen, wordt er immers niet in vermeld.

56. Punt 5 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 bepaalt weliswaar dat „[d]e lidstaten […] voor de afgifte of verlenging van een rijbewijs *strengere normen* [kunnen] vaststellen *dan de in deze bijlage vervatte normen*" (cursivering van mij), maar daarbij moet worden gepreciseerd dat deze bepaling betrekking heeft op de mogelijkheid om eisen te stellen die verder gaan dan de „minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig" waarin de bijlage voorziet. Anders gezegd, het opschrift zelf van de bijlage geeft aan welke aspecten door richtlijn 2006/126 aan een minimale harmonisatie zijn onderworpen: het betreft *normen inzake* lichamelijke en *geestelijke geschiktheid*.[9]

57. De lidstaten *kunnen* derhalve *bepalen hoe de medische onderzoeken worden uitgevoerd, en kunnen strenger zijn wat de geestelijke geschiktheid van bestuurders van groep 2 betreft, teneinde rekening te houden met de specifieke veiligheidsbehoeften die eigen zijn aan deze categorie*

[8] De Bulgaarse regering heeft in haar schriftelijke antwoord aangegeven dat de betrokken nationale regeling ondertussen in die zin is gewijzigd dat het bewijs van psychologische geschiktheid nu voor onbeperkte duur geldig is. Bovendien is het alleen in bepaalde specifieke gevallen mogelijk om dat bewijs ongeldig te verklaren en een nieuw bewijs af te geven. Zoals de Bulgaarse regering echter ook heeft aangegeven, *doet deze wijziging van de regeling het voorwerp van het hoofdgeding niet vervallen*, aangezien zij niet geldt voor een geval als dat van verzoeker in het hoofdgeding, waarin vaststaat dat die niet in het bezit was van een geldig bewijs toen hem een administratieve sanctie werd opgelegd. Om deze redenen acht ik het passend de prejudiciële vragen te onderzoeken op basis van de nationale regeling die ratione temporis van toepassing is op de omstandigheden die tot het hoofdgeding hebben geleid.

[9] Zie in dat verband Rebler, A., „Die gegenseitige Anerkennung von Fahrerlaubnissen in der EU", *Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht*, deel 25, nr. 11/2021, blz. 517.

voertuigen. Het is daarentegen niet mogelijk om eenzijdig af te wijken van de in artikel 7, lid 2, onder b), van richtlijn 2006/126 bepaalde geldigheidsduur van het rijbewijs om een aanvullend bewijs van psychische en geestelijke geschiktheid te verlangen.

58. Artikel 7, lid 3, vijfde alinea, van richtlijn 2006/126 staat de lidstaten bij wijze van uitzondering weliswaar toe om de administratieve geldigheidsduur van individuele rijbewijzen van alle categorieën te beperken „als het nodig is vaker medische controles uit te voeren" om de veiligheid van het wegverkeer te waarborgen, maar er moet op worden gewezen dat deze bepaling het reeds genoemde beginsel bevestigt dat medische onderzoeken dienen samen te vallen met de verlenging van het rijbewijs en het tijdstip ervan dus wordt bepaald door de geldigheidsduur van dat rijbewijs.

59. Uit het voorgaande volgt dat de lidstaten *niet bevoegd zijn om een aanvullend bewijs van psychische en geestelijke geschiktheid te verlangen met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs*.

c) Mogelijkheid om een afzonderlijk document (naast het rijbewijs) te verlangen waaruit de psychische en geestelijke geschiktheid blijkt

60. Op grond van bovenstaande analyse kan de vraag worden beantwoord of de lidstaten een afzonderlijk document (naast het rijbewijs) mogen verlangen waaruit de psychische en geestelijke geschiktheid blijkt.

61. Ten eerste worden de doelstellingen die worden nagestreefd met het bewijs van geestelijke geschiktheid dat de Bulgaarse wettelijke regeling verlangt, zoals ik in deze conclusie heb uiteengezet, al ingevuld door het medisch onderzoek inzake geestelijke gezondheid dat richtlijn 2006/126 oplegt. *Het rijbewijs, zoals geregeld in die richtlijn, heeft* dus *de noodzakelijke bewijskracht* wat betreft de psychische en geestelijke geschiktheid om een motorvoertuig van de betrokken categorie te besturen.

62. Ten tweede heb ik erop gewezen dat de medische onderzoeken volgens richtlijn 2006/126 moeten plaatsvinden vóór de eerste afgifte van een rijbewijs en bij elke verlenging van het rijbewijs. Mijns inziens is er op een ander tijdstip dan dat waarin die richtlijn voorziet, dus geen ruimte voor de afgifte van een document zoals het bewijs of de verklaring van psychologische geschiktheid.

63. Ten derde zij opgemerkt dat richtlijn 2006/126 weliswaar slechts voorziet in een minimale harmonisatie van de nationale bepalingen inzake de voorwaarden voor afgifte van een rijbewijs, maar daarentegen wel een *uitputtende harmonisatie doorvoert van de documenten die de rijbevoegdheid bewijzen* en overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn door de lidstaten moeten worden erkend.[10] Dat *sluit logischerwijs uit dat naast het rijbewijs een ander nationaal document kan bestaan dat dezelfde rol vervult*.

64. Gelet op het bovenstaande *lijkt het niet zinvol om van bestuurders te verlangen dat zij een afzonderlijk document overleggen waaruit hun psychische en geestelijke geschiktheid blijkt*. Bovendien lijkt het mij niet uitgesloten – maar het staat aan de verwijzende rechter om dit na te gaan – dat het vereiste om een dergelijk bewijs te verkrijgen een *extra administratieve last* wordt

[10] Zie arresten van 26 oktober 2017, I (C-195/16, EU:C:2017:815, punt 57), en 29 april 2021, Stadt Pforzheim (Vermeldingen op het rijbewijs) (C-56/20, EU:C:2021:333, punt 42).

die een ongerechtvaardigde belemmering kan vormen en derhalve *het vrije verkeer van personen kan aantasten*. Het is duidelijk dat een dergelijke belemmering bestaat wanneer voor de administratieve procedure *een extra vergoeding moet worden betaald*[11], wat hier het geval is, zoals de Bulgaarse regering ter terechtzitting heeft bevestigd in antwoord op een vraag van het Hof.

3. Antwoord op de eerste prejudiciële vraag

65. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 7, leden 1 en 3, van richtlijn 2006/126 en bijlage III daarbij aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat van houders van een geldig rijbewijs voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E verlangt dat zij met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs, een medisch onderzoek ondergaan om hun geestelijke geschiktheid te laten vaststellen, en in dit verband van hen een afzonderlijk document naast het rijbewijs eist waaruit die geschiktheid blijkt.

C. Tweede prejudiciële vraag

1. Bevoegdheid van de lidstaten om strengere maatregelen vast te stellen

66. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 7, lid 1, van richtlijn 2006/126 verenigbaar is met een nationale regeling die – behalve in minimumvereisten voor rijexamens (bijlage II bij die richtlijn) en minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid (bijlage III bij die richtlijn) – in aanvullende voorschriften voorziet om de psychologische geschiktheid vast te stellen van bestuurders die passagiers en/of goederen vervoeren.

67. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter een erg korte motivering bij de twee aanvullende vragen heeft verstrekt, waardoor die moeilijk te begrijpen zijn. Het is echter duidelijk dat hij met de tweede vraag zijn eerste vraag beoogt te herformuleren en te verduidelijken. Zo ziet het ernaar uit dat de verwijzende rechter meer te weten wil komen over de aard van de onderzoeken die een lidstaat in het kader van zijn nationale wetgeving kan invoeren, zoals in het hoofdgeding het geval is. Op basis van deze informatie zal die rechter kunnen beoordelen of de nationale regeling in overeenstemming is met richtlijn 2006/126. Bij het onderzoek van deze vraag lijkt het mij belangrijk om rekening te houden met het feit dat hij uitdrukkelijk aangeeft dat de betrokken Bulgaarse regeling voorziet in „aanvullende voorwaarden" naast die welke in de richtlijn worden gesteld.

68. Zoals ik reeds heb uiteengezet, volgt uit artikel 7, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/126 dat het rijbewijs alleen wordt afgegeven aan de aanvrager die met goed gevolg *een examen inzake rijvaardigheid* en rijgedrag en een theoretisch examen heeft afgelegd, alsmede *voldoet aan de medische normen*, overeenkomstig het bepaalde in de bijlagen II en III bij die richtlijn. Artikel 7, lid 3, onder a), van die richtlijn stelt de verlenging van een rijbewijs ervan afhankelijk dat nog steeds is voldaan aan de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig, zoals die zijn vermeld in bijlage III bij de richtlijn.

[11] Zie arresten van 15 juli 2010, Bâtiments et Ponts Construction en WISAG Produktionsservice (C-74/09, EU:C:2010:431, punt 54), en 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland (C-591/17, EU:C:2019:504, punt 164), over beperkingen van de fundamentele vrijheden in verband met de inning van een heffing en het opleggen van aanvullende/buitensporige kosten.

69. Aangezien de bepalingen in de bijlagen II en III bij richtlijn 2006/126 de lidstaten verplichtingen opleggen, acht ik het noodzakelijk deze nader te onderzoeken. Bijlage II bevat de minimumeisen voor rijexamens om ervoor te zorgen dat de kandidaat-bestuurders beschikken over de vereiste kennis en rijvaardigheid en het vereiste rijgedrag voor het besturen van een motorvoertuig. Het examen dat aldus wordt ingevoerd, moet een theoretisch examen, en *een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag* behelzen.

70. Bijlage III bij richtlijn 2006/126 stelt minimumnormen inzake lichamelijke en *geestelijke geschiktheid* vast. De punten 13.1 en 13.2 van het deel over „psychische aandoeningen" bevatten de minimumnormen inzake geestelijke geschiktheid om een motorvoertuig te besturen. In punt 13.1 wordt bepaald in welke omstandigheden een rijbewijs niet wordt afgegeven aan of verlengd ten aanzien van de aanvrager of bestuurder van groep 1, te weten in geval van ernstige psychische aandoeningen, ernstige mentale retardatie, uit het verouderingsproces voortvloeiende gedragsstoornissen of ernstige stoornissen van het oordeels- en aanpassingsvermogen of gedragsstoornissen. Een rijbewijs mag slechts aan deze aanvragers of bestuurders worden afgegeven of ten aanzien van hen worden verlengd indien „de aanvraag door een officieel medisch advies wordt ondersteund en de betrokkene zo nodig geregeld medisch wordt gecontroleerd".

71. Met betrekking tot bestuurders van groep 2, waarop het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft, vormt punt 13.2 van die bijlage III een aanvulling op de bepaling van punt 13.1 en staat het de bevoegde medische instantie van de lidstaat toe om rekening te houden met de extra risico's en gevaren in verband met het besturen van voertuigen die aan de definitie van deze groep beantwoorden.

72. In het licht van het voorgaande kan worden gesteld dat richtlijn 2006/126 *de lidstaten niet belet om aan de onderzoeken inzake geestelijke geschiktheid* voor bestuurders van voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E uitsluitend voor bestuurders van groep 2 *strengere voorwaarden te stellen*, voor zover deze strengere voorwaarden noodzakelijk zijn om *vast te stellen dat er geen sprake is van een psychische aandoening, gelet op de extra risico's en gevaren die verbonden zijn aan het besturen van deze categorieën voertuigen*.

73. Uit punt 4 van de genoemde bijlage III blijkt immers dat bestuurders van groep 2 bij de verlenging van hun rijbewijs worden onderworpen aan de periodieke medische onderzoeken waarin de nationale wetgeving voorziet. Het belangrijkste is echter dat punt 5 van die bijlage III uitdrukkelijk bepaalt dat de normen die de lidstaten vaststellen voor de afgifte of elke latere verlenging van een rijbewijs strenger mogen zijn dan die welke in die bijlage zijn vervat.

74. Bijgevolg *mogen de lidstaten* bij het bepalen van de medische onderzoeken die bestuurders van groep 2 moeten ondergaan, *strengere vereisten stellen aan bestuurders van groep 2 dan aan bestuurders van groep 1, teneinde eventuele „psychische aandoeningen*" als bedoeld in punt 13.2 van bijlage III bij richtlijn 2006/126 *op te sporen*. Deze benadering beoogt de medische onderzoeken waarmee de geestelijke geschiktheid van de bestuurder wordt vastgesteld, af te stemmen op de specifieke veiligheidsbehoeften die kenmerkend zijn voor deze categorie voertuigen.

2. Grenzen die het Unierecht stelt aan de bevoegdheden van de lidstaten

75. Het zou echter onjuist zijn om daaruit af te leiden dat richtlijn 2006/126 de lidstaten onbeperkte bevoegdheid verleent. Integendeel, *de maatregelen die door de lidstaten worden vastgesteld moeten stroken met de doelstellingen van die richtlijn*. Uit een gezamenlijke lezing van artikel 7 van die richtlijn en bijlage III erbij kan worden afgeleid dat daardoor *met name uitgesloten is dat aanvullend op de medische onderzoeken waarin de richtlijn voorziet, willekeurige andere vereisten worden opgelegd* om de geschiktheid voor het besturen van een motorvoertuig vast te stellen.

76. De lidstaten *mogen evenmin nieuwe categorieën van vereisten vaststellen naast die welke in de bijlagen II en III bij richtlijn 2006/126 zijn opgenomen*, omdat dit de door die richtlijn beoogde harmonisatie in gevaar zou kunnen brengen. In de tweede zin van overweging 8 heet het uitdrukkelijk dat er „een verdere harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurders af te leggen rijexamens en inzake de afgifte van rijbewijzen [moet] worden uitgevoerd". *Door nieuwe vereisten inzake geestelijke geschiktheid in het leven te roepen, zouden de lidstaten net ingaan tegen die doelstelling.*

77. Tevens moet eraan worden herinnerd dat de lidstaten, wanneer zij eisen stellen die verder gaan dan een minimale harmonisatie, gebonden zijn aan de algemene beginselen van het Unierecht, met inbegrip van de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de interne markt.[12] Indien de nationale overheden besluiten een strenger onderzoek in te voeren om te waarborgen dat er geen sprake is van psychische aandoeningen die een gevaar kunnen vormen voor de veiligheid van het wegverkeer, moeten zij er dus voor zorgen dat elke beperking van het vrije verkeer van personen die daaruit kan voortvloeien, naar behoren wordt gerechtvaardigd en strookt met het evenredigheidsbeginsel.[13]

78. In dit verband moet worden vastgesteld dat de Bulgaarse regering er in de onderhavige zaak van uitgaat dat de psychologische test waarin haar nationale regeling voorziet, aanzienlijk verschilt van het onderzoek inzake geestelijke geschiktheid dat richtlijn 2006/126 voorschrijft, zonder evenwel haar bewering te staven en zonder dat de psychologische test in kwestie werkelijk een toegevoegde waarde heeft voor de veiligheid van het wegverkeer. Voorts zij opgemerkt dat de Bulgaarse regering geen standpunt heeft ingenomen over hetgeen de Commissie ter terechtzitting heeft verklaard, namelijk dat *het Unierecht reeds een toereikende regeling bevat*, met name op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties, om rekening te houden met de veiligheidseisen die verband houden met het vervoer van goederen en passagiers.[14] Om deze redenen lijkt de *extra administratieve last* waarmee het verkrijgen van een bewijs van psychologische geschiktheid voor de bestuurders gepaard gaat, mij, onder voorbehoud van toetsing door de verwijzende rechter, moeilijk te rechtvaardigen.

[12] Zie dienaangaande punt 30 van deze conclusie en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

[13] Zie in die zin Szydło, M., „EU legislation on driving licenses: does it accelerate or slow down the free movement of persons?", *German Law Journal*, deel 13, nr. 3, 2012, blz. 365.

[14] De Commissie heeft concreet verwezen naar richtlijn 2003/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad en richtlijn 91/439/EEG van de Raad en tot intrekking van richtlijn 76/914/EEG van de Raad (PB 2003, L 226, blz. 4). Deze richtlijn, die van kracht was tot 11 januari 2023, is ingetrokken en vervangen door richtlijn (EU) 2022/2561 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen (PB 2022, L 330, blz. 46).

79. Zelfs als de psychologische test waarin de Bulgaarse nationale regeling voorziet, aanzienlijk verschilt van het in richtlijn 2006/126 bedoelde onderzoek ter vaststelling van de geestelijke geschiktheid, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat, dan nog betwijfel ik of de invoering van een psychologische test die niet op de vereisten van richtlijn 2006/126 is gebaseerd, teneinde inzicht te krijgen in het toekomstige gedrag van de betrokkene op de weg en het risico dat hij ongevallen veroorzaakt, kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het Unierecht. *De betrokken psychologische test beoogt immers in werkelijkheid een nieuwe categorie vereisten en onderzoeken in het leven te roepen* die geen medische onderzoeken zijn om na te gaan of er geen sprake is van psychische aandoeningen die een gevaar voor de veiligheid van het wegverkeer kunnen vormen, terwijl dat net door richtlijn 2006/126 wordt uitgesloten.

3. Antwoord op de tweede prejudiciële vraag

80. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 7, leden 1 en 3, van richtlijn 2006/126 en bijlage III daarbij aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, naast de minimumnormen inzake geestelijke geschiktheid die in bijlage III zijn opgenomen, nieuwe categorieën van aanvullende voorwaarden invoert teneinde de psychologische geschiktheid vast te stellen van bestuurders van een motorvoertuig dat bestemd is voor het vervoer van personen of goederen.

D. Derde prejudiciële vraag

81. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de aanvullende vereisten die door richtlijn 2006/126 zijn toegestaan dezelfde geldigheidsduur moeten hebben als het rijbewijs. Deze vraag lijkt te overlappen met de eerste vraag van de verwijzende rechter en is reeds ten gronde beantwoord in het kader van het onderzoek van de eerste en de tweede vraag.

82. Uit de analyse van deze vragen is immers naar voren gekomen dat elk strenger vereiste dat – met inachtneming van de doelstellingen van richtlijn 2006/126 en het evenredigheidsbeginsel[15] – op nationaal niveau wordt ingevoerd met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van bestuurders van voertuigen die bestemd zijn voor het vervoer van personen en goederen, *moet worden afgestemd op de administratieve geldigheid van het rijbewijs en de medische onderzoeken die bij de afgifte of verlenging daarvan worden verricht.*[16]

83. Op basis van de gedetailleerde analyse in deze conclusie en de antwoorden die ik het Hof voorstel te geven op de eerste twee vragen, acht ik het niet nodig om een afzonderlijk en specifiek antwoord te geven op de derde vraag.

[15] Zie punten 75 e.v. van deze conclusie.

[16] Zie punten 53 e.v. van deze conclusie.

VI. Conclusie

84. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Administrativen sad – Gabrovo als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 7, leden 1 en 3, van richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs en bijlage III daarbij

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij eraan in de weg staan dat een lidstaat van houders van een geldig rijbewijs voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E verlangt dat zij met tussenpozen die korter zijn dan de geldigheidsduur van het rijbewijs, een medisch onderzoek ondergaan om hun geestelijke geschiktheid te laten vaststellen, en in dit verband van hen een afzonderlijk document naast het rijbewijs eist waaruit die geschiktheid blijkt.

2) Artikel 7, leden 1 en 3, van richtlijn 2006/126 en bijlage III daarbij

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, naast de minimumnormen inzake geestelijke geschiktheid die in bijlage III zijn opgenomen, nieuwe categorieën van aanvullende voorwaarden invoert teneinde de psychologische geschiktheid vast te stellen van bestuurders van een motorvoertuig dat bestemd is voor het vervoer van personen en goederen. Dit belet de lidstaten echter niet om strengere maatregelen vast te stellen in het kader van de medische onderzoeken waarin deze richtlijn voorziet.”