Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 4 september 2014[1]

Mål C-260/13

Sevda Aykul
mot
Land Baden-Württemberg

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Sigmaringen (Förbundsrepubliken Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiven 91/439/EEG och 2006/126/EG — Körkort — Artikel 8.2 i direktiv 91/439 och artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126/EG — En medlemsstat vägrar att erkänna giltigheten av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, vad rör en person som på dess territorium framfört ett motorfordon under narkotikapåverkan — Körkortsinnehavaren har betett sig brottsligt efter att detta körkort utfärdats — Indragning av körkortet — Förfarande för lämplighetsprövning — Behöriga myndigheter — Förbättrad trafiksäkerhet”

1. Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort[2] och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort[3], som ersatt förstnämnda direktiv.

2. Domstolen anmodas att uttala sig i frågan huruvida en medlemsstat har möjlighet att, vad avser dess territorium, där en person som innehar ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat tillfälligt uppehåller sig, vägra att erkänna detta körkort som giltigt på grund av att innehavaren har gjort sig skyldig till en brottslig gärning – i förevarande fall att framföra ett motorfordon under narkotikapåverkan – vilken ägt rum inom detta territorium efter det att detta körkort har utfärdats.

3. Förevarande mål skiljer sig från de många mål som domstolen tidigare har haft att avgöra rörande körkort,[4] eftersom dessa mål rörde möjligheten att i en medlemsstat åberopa ett körkort som utfärdats av en medlemsstat, efter att detta dragits in eller tillfälligt återkallats i förstnämnda medlemsstat.

4. Det som är speciellt med detta mål är även att körkortet dragits in med stöd av nationell lagstiftning i den medlemsstat där överträdelsen ägde rum, i förevarande fall Förbundsrepubliken Tyskland, på grund av att den berörde inte längre är lämplig som förare.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 237, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 6, s. 160. Målet rör direktivets lydelse enligt kommissionens direktiv 2009/112/EG av den 25 augusti 2009 (EUT L 223, s. 26) (nedan kallat direktiv 91/439).

3 — EUT L 403, s. 18, och rättelse i EUT L 19, 2009, s. 67.

4 — Se, bland annat, dom Kapper (C–476/01, EU:C:2004:261); Wiedemann och Funk (C–329/06 och C-343/06, EU:C:2008:366); Weber (C-1/07, EU:C:2008:640); Grasser (C-184/10, EU:C:2011:324); Akyüz (C-467/10, EU:C:2012:112), och Hofmann (C-419/10, EU:C:2012:240).

5. Bedömningen av denna lämplighet ifrågasätts således inte i samband med att ett körkort utfärdas, utan i ett senare skede, på grund av att körkortsinnehavaren har gjort sig skyldig till en brottslig gärning. Den avgörande frågan är vilken myndighet som är behörig att avgöra huruvida den berörde på nytt uppfyller lämplighetskraven för att framföra motorfordon i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks.

6. Jag kommer i min prövning inledningsvis ta ställning till vilka bestämmelser i unionsrätten som är tillämpliga i förevarande mål samt omformulera de frågor som ställts av Verwaltungsgericht Sigmaringen (förvaltningsdomstolen i Sigmaringen, Tyskland).

7. Min prövning av dessa frågor kommer att leda till att jag föreslår domstolen att avge följande svar. Artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 kräver att en medlemsstat vägrar att erkänna giltigheten av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, när innehavaren av detta körkort gjort sig skyldig till ett trafikbrott i förstnämnda medlemsstat efter att körkortet utfärdades, och detta lett till att körkortet återkallats vad avser detta territorium, på grund av att körkortsinnehavaren inte längre uppfyller lämplighetskraven för att framföra motorfordon och utgör en trafikfara. Körkortsinnehavaren anses på nytt uppfylla lämplighetskraven för att framföra motorfordon inom nämnda territorium när denne uppfyller villkoren i lagstiftningen i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks, förutsatt att de nationella reglerna inte innebär att det uppställs villkor som inte förekommer i direktiv 2006/126, vad avser utfärdande av detta tillstånd eller att medlemsstaten på obestämd tid vägrar att erkänna körkortets giltighet.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

1. Direktiv 91/439

8. För att öka rörligheten för personer inom Europeiska gemenskapen och underlätta för personer att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där de har erhållit körkort har en princip om ömsesidigt erkännande av körkort [5] etablerats genom direktiv 91/439.

9. Skäl 1 i direktivet har följande lydelse:

”För genomförandet av den gemensamma transportpolitiken, för att bidra till att förbättra trafiksäkerheten och för att öka rörligheten för personer som bosätter sig i en annan medlemsstat än den där de har godkänts i ett förarprov bör det finnas ett nationellt körkort enligt en gemenskapsmall som erkänns ömsesidigt av medlemsstaterna utan att behöva bytas ut.”

10. Av fjärde skälet i direktiv 91/439 framgår att ”[a]v trafiksäkerhetsskäl bör minimikrav fastställas för utfärdande av körkort”.

5 — Se artikel 1.2 i direktivet.

11. I tionde skälet i direktivet föreskrivs följande:

”Av skäl som har samband med trafiksäkerheten och vägtrafiken bör det dessutom finnas möjlighet för medlemsstaterna att, för körkortsinnehavare som har sin permanenta bosättningsort[6] inom deras territorium, tillämpa sina nationella bestämmelser om indragning, tillfälligt återkallande och ogiltigförklarande av körkort.”

12. I artikel 7.4 i direktivet föreskrivs följande:

”Med förbehåll för nationell straffrätt och ordningsbestämmelser får medlemsstaterna efter samråd med kommissionen för utfärdande av körkort tillämpa bestämmelser i sin nationella lagstiftning som rör andra förhållanden än de som avses i detta direktiv.”

13. I artikel 8.2 och 8.4 första stycket i direktiv 91/439 föreskrivs följande:

”2. Om inte annat följer av tillämpningen av territorialprincipen i straffrätt och ordningsbestämmelser får den medlemsstat där innehavaren av ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat har sin permanenta bosättningsort tillämpa sina nationella bestämmelser om begränsning, återkallande, indragning och annullering i fråga om körkort och, om det behövs, byta ut körkortet i detta syfte.

…

4. En medlemsstat får vägra att erkänna giltigheten av ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat om innehavaren inom den förstnämnda medlemsstatens territorium är föremål för någon av de åtgärder som anges i punkt 2.”

2. Direktiv 2006/126

14. Direktiv 2006/126 innebär en omarbetning av direktiv 91/439, efter att sistnämnda direktiv varit föremål för ett stort antal ändringar.[7]

15. Skäl 2 i direktiv 2006/126 har följande lydelse:

”Gemensamma körkortsbestämmelser är en grundläggande förutsättning för den gemensamma transportpolitiken, bidrar till att förbättra trafiksäkerheten och underlättar den fria rörligheten för människor som bosätter sig i en annan medlemsstat än den som utfärdat körkortet. Eftersom privata färdmedel fyller en viktig funktion, gynnas individernas fria rörlighet och etableringsfrihet om de har ett körkort som vederbörligen erkänns i värdmedlemsstaten. …”

16. I skäl 8 i detta direktiv anges att ”[a]v trafiksäkerhetsskäl bör minimikrav fastställas för utfärdande av körkort”.

6 — Den permanenta bosättningsorten definieras i artikel 9 första stycket i detta direktiv som ”den plats där en person normalt bor, dvs. under minst 185 dagar varje kalenderår, till följd av personlig och yrkesmässig anknytning eller, om personen saknar yrkesmässig anknytning, till följd av en personlig anknytning som präglas av nära band mellan personen och den plats där han bor”.

7 — Se skäl 1 i direktiv 2006/126.

17. I skäl 15 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Av skäl som har samband med trafiksäkerheten bör det dessutom finnas möjlighet för medlemsstaterna att, för körkortshavare som har sin permanenta bosättningsort[8] inom deras territorium, tillämpa sina nationella bestämmelser om återkallelse, omhändertagande, förnyelse och ogiltigförklaring av körkort.”

18. Enligt artikel 2.1 i direktiv 91/439 ska ”[k]örkort som är utfärdade av medlemsstaterna … erkännas ömsesidigt”.

19. I artikel 7.1 a i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Körkort får endast utfärdas till sökande

a) som har godkänts i ett körprov och ett kunskapsprov samt uppfyller de medicinska krav som fastställs i bilagorna II och III”.

20. Artikel 11.2 och 11.4 i direktiv 2006/126 har följande lydelse:

”2. Om inte annat följer av tillämpningen av territorialprincipen i straffrätt och ordningsbestämmelser får den medlemsstat där innehavaren av ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat har sin permanenta bosättningsort tillämpa sina nationella bestämmelser om begränsning, omhändertagande, återkallelse och ogiltigförklaring av körkort och, om det behövs, byta ut körkortet i detta syfte.

…

4. …

En medlemsstat skall vägra att erkänna giltigheten av ett körkort utfärdat av en annan medlemsstat till en person vars körkort har begränsats, omhändertagits eller återkallats på den förstnämnda medlemsstatens territorium.

…”

21. I artikel 16.1 och 16.2 i direktiv 2006/126 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall senast den 19 januari 2011 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artikel 1.1, artikel 3, artikel 4.1, 4.2 och 4.3 och 4.4 b–k, artikel 6.1, 6.2 a och 6.2 c–e, artikel 7.1 b, c och d, 7.2, 7.3 och 7.5, artikel 8, artikel 10, artiklarna 13–15 samt bilaga I punkt 2, bilaga II punkt 5.2 när det gäller kategorierna A1, A2 och A och bilaga IV, V och VI. De skall genast överlämna texten till bestämmelserna till kommissionen.

2. De skall tillämpa dessa bestämmelser från och med den 19 januari 2013.”

22. Artikel 17 första stycket i direktiv 2006/126 har följande lydelse:

”Direktiv [91/439] skall upphöra att gälla från och med den 19 januari 2013, utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter vad gäller de tidsfrister som anges i bilaga VII del B för införlivande av det direktivet i nationell lagstiftning.”

8 — Definitionen av permanent bosättningsort i artikel 12 första stycket i direktiv 2006/126 är exakt densamma som i artikel 9 första stycket i direktiv 91/439.

23. I artikel 18 i direktiv 2006/126 föreskrivs följande:

”Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 2.1, artikel 5, artikel 6.2 b, artikel 7.1 a, artikel 9, artikel 11.1 och 11.3-11.6, artikel 12 samt bilagorna I, II och III skall tillämpas från och med 19 januari 2009.”

B – *Tysk rätt*

24. 2 § i den lydelse av den tyska vägtrafiklagen (Straßenverkehrsgesetz)[9] som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen har följande lydelse:

”(1) Den som på allmän väg framför ett motorfordon måste inneha tillstånd därför (körkort) från behörig myndighet (körkortsmyndigheten). …

…

(4) Som lämplig att framföra motorfordon anses var och en som uppfyller villkoren avseende härför nödvändiga fysiska och mentala förutsättningar och som inte grovt eller vid upprepade tillfällen har åsidosatt trafikföreskrifter eller straffrättsliga bestämmelser …

…

(11) Enligt närmare bestämmelser i förordning … ger även utländska körkort behörighet att framföra motorfordon inom landet. …

25. 3 § StVG har rubriken ”Indragning av körkort”. Punkterna 1 och 2 har följande lydelse:

”(1) När det visar sig att en person är olämplig som förare eller saknar nödvändiga förmågor, ska körkortsmyndigheten dra in hans körkort. Vad rör utländska körkort innebär indragningen – även när den grundas på andra bestämmelser – att erkännandet av rätten att använda detta körkort inom landet dras tillbaka. …

(2) Indragning innebär att tillståndet upphör att gälla. Vad rör utländska körkort innebär detta att rätten att framföra motorfordon inom landet upphör. Efter indragningen ska körkortet återlämnas till körkortsmyndigheten eller förevisas när beslutet registreras. Ovanstående tre meningar gäller även när körkortsmyndigheten drar in körkortet med stöd av andra bestämmelser.”

26. 29 § StVG har rubriken ”Spärrtider”. I punkt 1 anges följande:

”Uppgifterna i registret avnoteras efter utgången av följande spärrtider:

1. två år och sex månader vad avser beslut om förvaltningsförseelser

a) som … ger avdrag med en punkt som förvaltningsförseelse som påverkar trafiksäkerheten eller som förvaltningsförseelse av motsvarande art eller

b) såvitt det inte rör sig om ett fall som omfattas av punkt 1 a eller punkt 2 b, och beslutet innebär ett körförbud,

9 — BGBl. 2003 I, s. 310, nedan kallad StVG.

2. fem år

a) vad avser beslut om brottslig gärning (”Straftat”), med undantag för vad som föreskrivs i punkt 3 a,

b) såvitt det rör sig om ett beslut om en förvaltningsförseelse som … ger avdrag med två punkter som förvaltningsförseelse som påverkar trafiksäkerheten eller som förvaltningsförseelse av motsvarande art.

…

3. tio år

a) vad avser beslut om en brottslig gärning som gör att körkortet dras in eller som innebär ett enskilt körförbud,

…”

27. I 11 § punkt 1 i förordningen om personers tillträde till vägtrafik (körkortsförordning) (Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung)) av den 18 augusti 1998,[10] i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, föreskrivs följande:

”Den som ansöker om körkort måste uppfylla de nödvändiga kraven på fysisk och psykisk lämplighet. Dessa villkor är exempelvis inte uppfyllda i fall av sjukdom eller oförmåga som anges i bilaga 4 eller bilaga 5, som gör en person helt eller delvis olämplig att framföra motorfordon. Dessutom får sökanden inte grovt eller vid upprepade tillfällen ha åsidosatt trafikföreskrifter eller straffrättsliga bestämmelser, så att denne visat sig vara olämplig som förare.”

28. I 11 § i bilaga 4 till FeV anges att cannabiskonsumtion ingår bland de sjukdomar och brister som långsiktigt kan påverka lämpligheten eller göra någon helt olämplig att framföra motorfordon. En person som regelbundet konsumerar cannabis anses olämplig att framföra motorfordon medan en person som endast tillfälligt konsumerar cannabis anses lämplig, under förutsättning att vederbörande inte konsumerar cannabis när han eller hon ska framföra motorfordon, att konsumtionen inte förenas med konsumtion av alkohol eller psykoaktiva ämnen, och att vederbörande inte har några personlighetsstörningar eller andra problem att behärska sig.

29. I 29 § FeV, med rubriken ”Utländska körkort”, anges följande:

”(1) Innehavare av utländska körkort får, med de begränsningar som anges i detta körkort, framföra motorfordon inom landet om de inte är permanent bosatta där, i den mening som avses i 7 §.

…

(3) Behörigheten enligt stycke 1 gäller inte för innehavare av ett utländskt körkort,

…

3. för vilket tillståndet att framföra motorfordon inom landet har dragits in preliminärt eller slutgiltigt av en domstol eller verkställbart eller slutligt av en förvaltningsmyndighet …

10 — BGBl. 1998 I, s. 2214, nedan kallad FeV.

(4) Efter att ett beslut som avses i stycke 3 punkterna 3 och 4 har fattats kan den berörde, efter ansökan, beviljas att åter använda ett utländskt körkort inom landet, när skälen för indragning inte längre är för handen.”

30. I 46 § FeV, med rubriken ”Indragning, begränsning, villkor”, anges följande:

”(1) Om körkortsinnehavaren visar sig vara olämplig att framföra motorfordon, så ska körkortsmyndigheten dra in dennes körkort. Detta gäller särskilt vid sjukdom eller brister som anges i bilagorna 4, 5 och 6 eller när denne grovt eller vid upprepade tillfällen har åsidosatt trafikföreskrifter eller straffrättsliga bestämmelser, så att denne har visat sig vara olämplig som förare. ...

”’

(5) Vad rör utländska körkort innebär indragningen att erkännandet av rätten att använda detta körkort inom landet dras tillbaka.

(6) Indragning innebär att tillståndet upphör att gälla. Vad rör utländska körkort innebär detta att rätten att framföra motorfordon inom landet upphör.”

31. I 69 § i tyska strafflagen (Strafgesetzbuch) föreskrivs följande:

”(1) Om en person dömts för en brottslig gärning som denne begått vid framförandet av ett motorfordon eller har denne åsidosatt de skyldigheter som gäller när man framför ett motorfordon eller om denne inte dömts endast av den anledningen att det fastställts eller inte kan uteslutas att denne är otillräknelig i straffrättsligt avseende, så ska domstolen dra in körkortet om det av gärningen framgår att denne är olämplig att framföra ett motorfordon. …

(2) Om den brottsliga gärning som avses i stycke 1 rör

…

2. framförande av motorfordon under alkoholpåverkan (316 §),

…

4. fullständigt rus (323a §) som rör de gärningar som avses i punkterna 1-3,

så ska gärningsmannen som regel anses vara olämplig att framföra motorfordon. …”

32. 69b § strafflagen har följande lydelse:

”Verkan av indragning av ett utländskt körkort

(1) Om gärningsmannen har rätt att framföra motorfordon inom landet med stöd av ett utländskt körkort, utan att tysk myndighet har utfärdat ett körkort till honom, innebär indragningen att erkännandet av rätten att använda detta körkort inom landet dras tillbaka. Rätten att framföra motorfordon inom landet upphör den dag då beslutet vinner laga kraft. Under spärrtiden har den berörde inte rätt att på nytt använda sitt utländska körkort eller att få ett nationellt körkort utfärdat.

(2) Om det utländska körkortet har utfärdats av en myndighet i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om körkortsinnehavaren har sin permanenta bosättningsort inom landet, så ska körkortet tas i beslag genom domen och återlämnas till den myndighet som utfärdat det. I övriga fall ska indragningen av körkortet och förbudet att använda körkortet noteras i det utländska körkortet.”

II – **Bakgrund till det nationella målet och tolkningsfrågorna**

33. Sevda Aykul är österrikisk medborgare, född år 1980. Hon är sedan födseln bosatt i Österrike. Den 19 oktober 2007 fick hon ett österrikiskt körkort utfärdat av Bezirkshauptmannschaft Bregenz (förvaltningsmyndigheten för distriktet Bregenz, Österrike).

34. Den 11 maj 2012 blev hon föremål för en poliskontroll i Leutkirchen (Tyskland). Hon föreföll vara påverkad av droger. Det togs ett urinprov, som visade på cannabiskonsumtion. Med anledning av detta test beslutades att hon även måste lämna blodprov, vilket skedde samma dag. Enligt protokollet från läkarundersökningen föreföll Sevda Aykul inte vara märkbart påverkad av droger. En rättsmedicinsk undersökning gjordes av laboratoriet Enders i Stuttgart (Tyskland). Av utlåtandet av den 18 maj 2012 framgår att analysen av blodprovet visar på en halt av tetrahydrocannabinol (nedan kallat THC) på 18,8 ng/ml och en halt av THC-COOH på 47,4 ng/ml.

35. Den 4 juli 2012 lade åklagarmyndigheten i Ravensburg (Tyskland) ned förundersökningen utan åtgärd.

36. Staden Leutkirch utfärdade den 18 juli 2012 ett bötesföreläggande för Sevda Aykul med 590,80 euro för att hon framfört ett motorfordon under påverkan av drogen THC och hon meddelades körförbud för en månad.

37. Genom beslut av den 17 september 2012 drog Landratsamt Ravensburg (Tyskland) in Sevda Aykuls österrikiska körkort vad rör Tysklands territorium och förordnade att denna åtgärd skulle verkställas omedelbart, eftersom hon är olämplig att framföra motorfordon. Den från blodprovet konstaterade THC-halten visade att Sevda Aykul åtminstone tidvis konsumerar cannabis och att hon framfört ett motorfordon under påverkan av THC. Hon klarar således inte av att avhålla sig från drogkonsumtion i anslutning till framförande av motorfordon. I bilaga till beslutet av den 17 september 2012 underrättades Sevda Aykul om möjlighet att ansöka om tillstånd att på nytt få framföra motorfordon i Tyskland med stöd av hennes österrikiska körkort. Därför krävs att Sevda Aykul inger ett positivt besked från ett av Tyskland erkänt förarlämplighetskontrollcenter, vilket som regel kräver att hon kan styrka ett år av avhållsamhet från droger.

38. Den hänskjutande domstolen har förklarat att trafikförseelser och tecken på olämplighet att framföra motorfordon enligt tysk rätt leder till reaktioner på tre nivåer, närmare bestämt enligt straffrättsliga bestämmelser, enligt lagstiftningen om förvaltningsförseelser och enligt körkortslagstiftningen.

39. Sevda Aykuls fall motsvarar praxis inom körkortslagstiftningen, som ingår i polisens förvaltningsuppgifter med syfte att bekämpa faror i trafiken. Den hänskjutande domstolen har förklarat att de nationella körkortsmyndigheterna och polismyndigheterna således ska utgå från principen att de tyska myndigheterna är behöriga att dra in ett utländskt körkort med anledning av en trafikförseelse i Tyskland som visar på olämplighet att framföra motorfordon.

40. Den 19 oktober 2012 överklagade Sevda Aykul avgörandet, med begäran om intermistiska åtgärder, till Verwaltungsgericht Sigmaringen med motiveringen att de tyska myndigheterna inte är behöriga att pröva hennes lämplighet som förare.

41. Bezirkshauptmannschaft Bregenz, som underrättats om målet av Landratsamt Ravensburg, angav att villkoren för att de österrikiska myndigheterna ska ingripa inte är uppfyllda enligt den österrikiska trafiklagstiftningen.

42. Landratsamt Ravensburg upphävde genom beslut av den 15 november 2012 beslutet om omedelbar verkställighet av beslutet av den 17 september 2012. Med anledning av detta beslut lade Verwaltungsgericht Sigmaringen ned förfarandet om interimistiska åtgärder genom beslut av den 29 september 2012.

43. Regierungspräsidium Tübingen (Tyskland) ogillade Sevda Aykuls överklagande genom avgörande av den 20 december 2012, med motiveringen att indragningen av det österrikiska körkortet är en senare åtgärd som omfattas av artikel 8.4 i direktiv 91/439, vilket Sevda Aykul har bestritt vid den hänskjutande domstolen.

44. Verwaltungsgericht Sigmaringen framförde en begäran den 13 mars 2013 som Bezirkshauptmannschaft Bregenz besvarade genom att på nytt ange att villkoren för att österrikiska myndigheter ska ingripa enligt österrikisk körkortslagstiftning inte var uppfyllda. Bezirkshauptmannschaft Bregenz angav att Sevda Aykul av de österrikiska myndigheterna fortfarande anses vara lämplig att framföra motorfordon och att hon således behåller sitt österrikiska körkort.

45. Verwaltungsgericht Sigmaringen ställde sig tveksam till att den tyska lagstiftningen är förenlig med skyldigheten att ömsesidigt erkänna körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, varför den beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Utgör den skyldighet till ömsesidigt erkännande av körkort som är utfärdade av medlemsstaterna som följer av artikel 2.1 i direktiv 2006/126 hinder mot en nationell tysk bestämmelse enligt vilken rätten att använda ett utländskt körkort i Tyskland ska återkallas på administrativ väg om innehavaren av det utländska körkortet framför ett motorfordon under påverkan av olagliga droger och till följd därav inte längre är lämplig att framföra ett fordon enligt tysk lagstiftning?

2) Om fråga 1 ska besvaras jakande: Gäller detta även om den utfärdande staten underlåter att ingripa trots kännedom om detta framförande av fordon under påverkan av droger och att följaktligen innehavaren av det utländska körkortet fortfarande utgör en fara?

3) Om fråga 2 ska besvaras nekande: Får Förbundsrepubliken Tyskland för en förnyad rätt att få använda ett utländskt körkort i Tyskland uppställa som villkor att de nationella kraven för utfärdande av ett nytt körkort är uppfyllda?

4) a) Kan tillämpningen av territorialprincipen i straffrätt och ordningsbestämmelser enligt artikel 11.2 i direktiv 2006/126 motivera att en medlemsstat vidtar åtgärder i enlighet med sin körkortslagstiftning istället för den utfärdande staten? Är det till exempel tillåtet att i efterhand återkalla rätten att använda ett utländskt körkort i Tyskland genom en bestämmelse om straffrättsliga säkerhetsåtgärder?

b) Om fråga 4 a ska besvaras jakande: Är den medlemsstat som tillämpar bestämmelserna om säkerhetsåtgärder eller den utfärdande staten behöriga vad gäller rätten att använda ett utländskt körkort i Tyskland mot bakgrund av skyldigheten att erkänna utländska körkort?”

III – **Min bedömning**

A – *Inledande anmärkningar*

1. Frågan huruvida unionsrätten är tidsmässigt tillämplig (*ratione temporis*)

46. I beslutet om hänskjutande och i de skriftliga yttranden som ingetts i målet hänvisas till både bestämmelserna i direktiv 91/439 och bestämmelserna i direktiv 2006/126.

47. Artikel 11.2 i direktiv 2006/126 som den hänskjutande domstolen hänvisar till i sina frågor hade emellertid ännu inte trätt i kraft vid den tidpunkt som är avgörande för det nationella målet.

48. De för det nationella målet avgörande händelserna inträffade nämligen den 11 maj 2012, när Sevda Aykul blev föremål för en poliskontroll, och den 17 september 2012, när Landratsamt Ravensburg beslutade att dra in hennes österrikiska körkort.

49. Enligt artikel 17 första stycket i direktiv 2006/126 ska direktiv 91/439 upphöra att gälla från och med den 19 januari 2013. Enligt artikel 18 andra stycket i direktiv 2006/126 ska vissa av direktivets bestämmelser tillämpas från och med den 19 januari 2009. Detta gäller bland annat artiklarna 2.1 och 11.4. Sistnämnda bestämmelse ersätter artikel 8.4 i direktiv 91/439, som omnämns i beslutet om hänskjutande. Artikel 11.2 i direktiv 2006/126 ingår däremot inte bland de bestämmelser som ska tillämpas från och med den 19 januari 2009. Artikel 8.2 i direktiv 91/439 är således fortfarande tillämplig.

50. Domstolen har dessutom preciserat att även om artikel 2.1 i direktiv 2006/126 föreskriver ömsesidigt erkännande av körkort som utfärdas av medlemsstaterna, föreskrivs dock i artikel 11.4 andra stycket i samma direktiv att en medlemsstat ska vägra att erkänna giltigheten av ett körkort utfärdat av en annan medlemsstat till en person vars körkort har begränsats, omhändertagits eller återkallats på den förstnämnda medlemsstatens territorium, och detta oavsett huruvida nämnda körkort utfärdades innan denna bestämmelse blev tillämplig. [11]

51. Domstolen kommer med stöd av fast rättspraxis, som grundas på nödvändigheten av att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, [12] att omformulera frågorna för att kunna tolka de bestämmelser i unionsrätten som var tillämpliga vid den tidpunkt som är avgörande i det nationella målet, vilket i förevarande fall är artikel 8.2 i direktiv 91/439, vilken dessutom i huvudsak har samma lydelse som artikel 11.2 i direktiv 2006/126, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till.

52. Under dessa förhållanden ska den hänskjutande domstolens frågor prövas mot bakgrund av såväl artiklarna 2.1 och 11.4 i direktiv 2006/126 som artikel 8.2 i direktiv 91/439.

2. Behandlingen av tolkningsfrågorna

53. Jag anser att tolkningsfrågorna bör prövas tillsammans.

54. Svaret på frågorna om principen om ömsesidigt erkännande av körkort, om undantagen från denna princip och om dessa undantags räckvidd (frågorna 1, 2 och 4 a) ger nämligen även svaret på frågan vilka myndigheter som är behöriga att bestämma om körkortsinnehavaren på nytt är lämplig att framföra motorfordon inom den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks.

B – *Prövningen av tolkningsfrågorna*

55. Av Verwaltungsgerichts begäran om förhandsavgörande framgår nämligen att nämnda domstol önskar att domstolen ska uttala sig i frågorna

— huruvida en medlemsstat, inom vars territorium innehavaren av ett körkort, som utfärdats av en annan medlemsstat, tillfälligt uppehåller sig, har möjlighet att vägra att erkänna giltigheten av detta körkort, med anledning av att körkortsinnehavaren har begått en brottslig gärning – i förevarande

11 — Dom Akyüz (EU:C:2012:112, punkt 32).

12 — Se dom Derudder (C-290/01, EU:C:2004:120, punkterna 37 och 38) och Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, EU:C:2011:813, punkterna 17-21).

fall att framföra motorfordon under påverkan av droger – som ägt rum och lett till att straff utdömts inom detta territorium i enlighet med nationell lagstiftning, efter det att nämnda körkort utfärdades, och

— huruvida samma nationella lagstiftning har företräde framför den utfärdande medlemsstatens lagstiftning i frågan vilka villkor som gäller för att körkortsinnehavaren ska återfå rätten att framföra motorfordon inom den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks.

56. Jag vill härvid inledningsvis påpeka att förevarande mål inte rör villkoren för ”utfärdandet” av Sevda Aykuls körkort, i förhållande till artikel 7.1 b i direktiv 91/439 och artikel 7.1 a i direktiv 2006/126.

57. Jag delar den polska regeringens uppfattning att målet rör ett beslut att dra in ett körkort med anledning av hur sökanden i det nationella målet har betett sig ”efter” att detta körkort utfärdades, varvid de tyska myndigheterna har förklarat att beteendet utgör en fara för trafiksäkerheten. Det rör sig under inga omständigheter om en vägran att godta den utfärdande medlemsstatens bedömning av körkortsinnehavearens förarlämplighet, utifrån dessa bestämmelser, ”den dag som körkortet utfärdades” [13]

58. Domstolen har i denna fråga vid upprepade tillfällen förklarat att ”[i]nnehav av ett körkort som har utfärdats av en medlemsstat måste … anses utgöra bevis för att körkortsinnehavaren *vid tidpunkten för utfärdandet* uppfyllde [unionsrättens minimivillkor]”. [14]

59. Förevarande mål handlar inte om att Förbundsrepubliken Tyskland ifrågasätter huruvida Sevda Aykul uppfyllde villkoren för att inneha ett körkort den dag körkortet utfärdades, utan huruvida hon gör det med anledning av hennes beteende i denna medlemsstat efter körkortets utfärdande.

60. Sevda Aykuls österrikiska körkort har nämligen dragits in på grund av att hon drogpåverkad framfört ett motorfordon på tyskt territorium. Denna åtgärd innebär att hon blivit av med rätten att använda detta körkort på tyskt territorium. Sevda Aykul kan således fortsätta att framföra motorfordon i andra medlemsstater än Förbundsrepubliken Tyskland, där den brottsliga gärningen begicks.

61. Problemet är här att denna åtgärd gör att de tyska myndigheterna vägrar att erkänna Sevda Aykuls rätt att framföra motorfordon i Tyskland, eftersom hon inte längre är lämplig att framföra motorfordon med anledning av hennes brottsliga beteende.

62. Frågan är med andra ord huruvida en sådan vägran att erkänna giltigheten av ett utländskt körkort kan vara tillåten med stöd av de undantag som medges från principen om ömsesidigt erkännande av körkort i artikel 2.1 i direktiv 2006/126?

63. Enligt fast rättspraxis ankommer det, inom ramen för det i artikel 267 FEUF inrättade samarbetet mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. Det åligger härvid domstolen att i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den [15] för att tolka de bestämmelser i unionsrätten som är av vikt för den nationella domstolen.

13 — Se punkterna 10 och 11 i den polska regeringens yttrande.

14 — Min kursivering. Se, bland annat, dom Schwarz (C-321/07, EU:C:2009:104, punkt 77); Grasser (EU:C:2011:324, punkt 21), och Hofmann (EU:C:2012:240, punkt 46).

15 — Se dom Le Rayon d’Or (C-151/13, EU:C:2014:185, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

64. Domstolen har härvid rätt att från samtliga de uppgifter som den nationella domstolen har tillhandahållit, särskilt skälen för begäran om förhandsavgörande, plocka fram de bestämmelser och principer i unionsrätten som den, med hänsyn till tvisteföremålet i det nationella målet, måste tolka. [16]

65. Enligt min mening är artikel 8.2 i direktiv 91/439, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sina frågor, inte tillämplig i förevarande fall. Ett ändamålsenligt svar kan däremot ges utifrån artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126.

1. Artikel 8.2 i direktiv 91/439 är inte tillämplig

66. Det ska erinras om att det system för utfärdande av körkort som lagts fast i direktiv 91/439 bygger på territoriebunden behörighet. Den medlemsstat som är territoriellt behörig ansvarar för att utfärda körkort. Behörigheten beror på den permanenta bosättningsorten, varvid hänsyn ska tas till direktivets minimiföreskrifter, vilka utgör villkor som är av uppenbar vikt för att det ska vara rimligt med ömsesidigt erkännande av körkort.

67. Den omständigheten att en person som har fått ett körkort utfärdat senare utnyttjar sin rätt till fri rörlighet kan leda till två typer av situationer.

68. Den första situationen är att körkortsinnehavaren byter sin permanenta bosättningsort. I detta fall kan den nya hemvistmedlemsstaten, med stöd av den territoriella behörighet som härvid övergår till denna medlemsstat, på körkortsinnehavaren tillämpa sina nationella bestämmelser om begränsning, återkallande, indragning och annullering i fråga om körkort och, om det behövs, byta ut körkortet i detta syfte, i enlighet med straffrätt och ordningsbestämmelser.

69. Denna situation reglerades vid den tidpunkt som är avgörande för det nationella målet av artikel 8.2 i direktiv 91/439, i vilken det, såsom redan nämnts, föreskrivs att ”[o]m inte annat följer av tillämpningen av territorialprincipen i straffrätt och ordningsbestämmelser får den medlemsstat där innehavaren av ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat har sin permanenta bosättningsort tillämpa sina nationella bestämmelser om begränsning, återkallande, indragning och annullering i fråga om körkort och, om det behövs, byta ut körkortet i detta syfte”.

70. Denna bestämmelse ska läsas med utgångspunkt från första och tionde skälen i direktiv 91/439, i vilka det anges att det för att öka rörligheten för personer ”som bosätter sig i en annan medlemsstat än den där de har godkänts i ett förarprov” bör finnas ett körkort som erkänns ömsesidigt av medlemsstaterna, men att dessa stater, av skäl som har samband med trafiksäkerheten och vägtrafiken, bör ha möjlighet att, för körkortsinnehavare ”som har sin permanenta bosättningsort inom deras territorium”, tillämpa sina nationella bestämmelser om indragning, tillfälligt återkallande och ogiltigförklarande av körkort.

71. Det framgår redan av lydelsen av artikel 8.2 i direktiv 91/439, jämförd med första och tionde skälet i samma direktiv, att denna bestämmelse reglerar typfallet att körkortsinnehavaren är bosatt i en annan medlemsstat än den medlemsstat som utfärdat hans körkort. Om denna person gör sig skyldig till en brottslig gärning i hemvistmedlemsstaten tillåter artikel 8.2 i direktiv 91/439 denna medlemsstat att tillämpa sina egna nationella bestämmelser rörande begränsning, tillfälligt återkallande, indragning eller ogiltigförklarande av ett körkort som utfärdats av den andra medlemsstaten. [17]

16 — Ibidem (punkt 26 och där angiven rättspraxis).

17 — Se punkt 3 i den italienska regeringsens yttrande.

72. Det står således klart att artikel 8.2 i direktiv 91/439, och framdeles artikel 11.2 i direktiv 2006/126, endast är tillämplig om den berörda personen har bytt sin permanenta bosättningsort. Detta förutsätter att Sevda Aykul har sin permanenta bosättningsort i Tyskland. Så är emellertid inte fallet här eftersom hon är permanent bosatt i Österrike.

73. Den andra möjliga situationen är att körkortsinnehavaren endast tillfälligt vistas i en annan medlemsstat. Denna situation regleras enligt min mening av artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126.

2. Frågan huruvida artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 är tillämplig

74. Artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 är inte bara tidsmässigt tillämplig, som tidigare sagts, utan även materiellt tillämplig.

75. Jag påminner om att denna bestämmelse har följande lydelse:

”*En medlemsstat skall vägra* att erkänna giltigheten av ett körkort utfärdat av en annan medlemsstat till en person vars körkort har begränsats, omhändertagits eller återkallats på den förstnämnda medlemsstatens territorium.” [18]

76. Nämnda bestämmelse reglerar enligt min mening den situation som det nationella målet rör, där påföljden vidtas i enlighet med straffrätt och ordningsbestämmelser i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begåtts, varvid denna medlemsstat inte har utfärdat körkortet och inte heller är den stat där den berörde har sin nya permanenta bosättningsort. [19]

77. Kommissionen har vid förhandlingen tolkat artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 ”historiskt”, vilket lett till slutsatsen att artikel 8.4 i direktiv 91/439 syftade på artikel 8.2 i samma direktiv och att den medlemsstat som avses således måste vara den medlemsstat där den berörde har sin permanenta bosättningsort. Enligt kommissionen har unionslagstiftaren av misstag underlåtit att hänvisa till den medlemsstat där den berörda har sin permanenta bosättningsort i nämnda artikel 8.2,varför det nu är lämpligt att rätta till detta misstag.

78. Jag kan inte godta denna tolkning.

79. Enligt min mening är nämligen artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 självständigt tillämplig, och detta både i förhållande till artikel 8.2 i förstnämnda direktiv och artikel 8.2 i direktiv 91/439, med samma tillämpliga lydelse vid den tidpunkt som är avgörande för det nationella målet. Detta oberoende utesluter enligt min mening att nämnda bestämmelse endast skulle vara tillämplig när den berörde har skaffat sig en ny permanent bosättningsort. Jag anser att flera argument kan anföras till stöd för detta ställningstagande.

80. Jag vill inledningsvis påpeka att det i rubriken till artikel 11 i direktiv 2006/126, i fransk version, preciseras att artikeln rör ”dispositions diverses” (övriga bestämmelser), vilket per definition innebär att de inte nödvändigtvis har något inbördes samband.

81. Unionslagstiftaren har vidare valt att göra åtskillnad mellan artikel 11.4 och artikel 11.2, varvid den förstnämnda bestämmelsen träder i kraft fyra år senare än den sistnämnda, vilket enligt min mening knappast talar för att artikelns olika delar inte kan skiljas från varandra.

18 — Min kursivering.

19 — I en skrivelse från transport- och infrastrukturministeriet i delstaten Baden-Württemberg anges att artikel 11.4 i direktiv 2006/126, till skillnad från artikel 8.2 i direktiv 91/439, inte bara tillåter den medlemsstat där den berörde har sin permanenta bosättningsort, utan även varje annan medlemsstat att vägra att erkänna ett körkort (s. 5 i den franska versionen av beslutet om hänskjutande).

82. Jag konstaterar slutligen och framför allt att bestämmelserna i artikel 11.4 reglerar klart åtskiljbara typfall. Artikel 11.4 första och sista stycket är tillämpliga på fall där den berörda medlemsstaten ingriper som utfärdande medlemsstat. [20] Artikel 11.4 andra stycket reglerar å sin sida en helt annan situation, närmare bestämt att medlemsstaten på ett körkort som utfärdats av den utfärdande medlemsstaten tillämpar inskränkningar som följer av tillämpningen av nationell tvingande rätt, straffrätt eller ordningsbestämmelser, såsom här är fallet. Innebörden av artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 är således tydlig, utan att det behöver göras en koppling till artikel 11.2.

83. Artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 illustrerar i sig territorialprincipen, eftersom denna bestämmelse rör giltighetsbegränsningar inom en medlemsstat för ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat.

84. Det är dessutom svårt att se någon otydlighet i förevarande fall, eftersom unionslagstiftarens nya formulering visar på en vilja att få till stånd striktare regler, vilket inte kommer att fungera om man går på Sevda Aykuls linje. Artikel 8.2 i direktiv 91/439 gav nämligen medlemsstaterna ett utrymme för eget skön vad gäller att vägra att erkänna giltigheten av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, medan artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 innebär att de framdeles måste göra det.

85. Det konkreta resultatet av denna skärpning är dessutom en begränsning av det ömsesidiga erkännandet av körkort som helt överensstämmer med systemets anda, eftersom ömsesidigt erkännande främjar den fria rörligheten. En sådan begränsning som sker på grund av en brottslig gärning kommer, genom att oaktsamhet bestraffas och potentiella faror undanröjs, att förbättra trafiksäkerheten och således den fria rörligheten, allt i enlighet med syftet med direktiv 2006/126. [21] Det är härvid nödvändigt att begränsa det ömsesidiga erkännandet i tid och rum för att undvika att man uppnår motsatt resultat till vad som eftersträvas genom artikel 11.4 i direktiv 2006/126, nämligen förbättrad säkerhet genom hårdare bekämpning av farliga beteenden. Jag vill här på nytt understryka att unionslagstiftaren har uttryckt sin tydliga vilja i denna fråga genom att föreskriva att artikel 11.4 ska tillämpas tidigare än andra bestämmelser.

86. Frågan är nämligen vad det vore för nytta med detta direktiv om en medlemsstats myndigheter inte skulle kunna vidta sanktionsåtgärder mot unionsmedborgare som begår brottsliga gärningar på deras territorium på grund av att dessa endast kan sägas ha ”cirkulerat” på deras territorium? Detta skulle innebära att medborgare inte kan bestraffas trots att de utsätter sig själva och andra vägtrafikanter för faror.

87. Att erkänna körkortets giltighet i förevarande fall skulle gå emot denna målsättning att förbättra trafiksäkerheten.

88. Domstolen har dessutom, vad avser unionslagslagstiftarens nya formulering, förklarat att skillnaderna i ordalydelsen mellan artikel 8.4 i direktiv 91/439 och artikel 11.4 i direktiv 2006/126, inte gör att det finns anledning att ifrågasätta de villkor som ställs upp i domstolens praxis angående när det var möjligt att enligt direktiv 91/439 vägra att erkänna giltigheten av ett körkort och, hädanefter, när det enligt direktiv 2006/126 är obligatoriskt att vägra att erkänna giltigheten av ett körkort. [22]

20 — Enligt första stycket ska ”[e]n medlemsstat … vägra att *utfärda* ett körkort” och enligt sista stycket får ”[e]n medlemsstat … vägra att *utfärda* ett körkort”.

21 — Unionen har sedan många år gett prioritet åt att förbättra vägsäkerheten och har ställt upp ambitiösa målsättningar för att minska antalet olyckor fram till år 2020 (se kommissionens meddelande av den 20 juli 2010 till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén, med titeln ”Mot ett europeiskt område för trafiksäkerhet: politiska riktlinjer för trafiksäkerhet 2011–2020” (KOM(2010) 389 slutlig).

22 — Se dom Hofmann (EU:C:2012:240, punkt 65).

89. Domstolen har även förklarat att den möjlighet som föreskrivs i artikel 8.4 i direktiv 91/439 utgör ett undantag från den allmänna principen om ömsesidigt erkännande av körkort och att den av denna anledning ska tolkas restriktivt [23] och att detta även gäller den skyldighet som numera finns angiven i artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 [24].

90. Domstolen har även preciserat att de omständigheter under vilka ett körkort inte kan erkännas vara giltigt enligt artikel 8.2 och 8.4 i direktiv 91/439 inte är begränsade till fall då innehavaren av detta körkort begär att detta ska bytas ut. Syftet med denna bestämmelse är även att möjliggöra för en medlemsstat att inom sitt territorium tillämpa sina nationella bestämmelser om begränsning, återkallande, indragning och annullering i fråga om körkort, om innehavaren av detta körkort till exempel har begått ett brott. [25]

91. Det ska därför avgöras huruvida åtgärden att dra in ett körkort till sin natur omfattas av artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126. Frågan är med andra ord huruvida skillnaden mellan sanktionsåtgärdens straffrättsliga och förvaltningsrättsliga aspekt är avgörande?

92. I förevarande fall har åklagarmyndigheten i Ravensburg beslutat att lägga ned förundersökningen utan åtgärd. [26] Av beslutet om hänskjutande framgår att åtgärden att dra in Sevda Aykuls körkort beslutades av Landratsamt Ravensburg, som är en förvaltningsdomstol och som har förklarat för EU-domstolen att detta beslut fattats med stöd av körkortslagstiftningen. Enligt tysk lagstiftning ska vid tveksamhet om en persons lämplighet som förare det först göras en utredning, och om det står klart att denna förmåga inte föreligger eller har upphört, så måste körkortsmyndigheten dra in körkortet. Den hänskjutande domstolen har preciserat att den beslutande myndigheten inte förfogar över något utrymme för eget skön i denna fråga. [27]

93. Kommission delar, trots att den har hänvisat till artikel 11.2 i direktiv 2006/126 [28], inte ståndpunkten att åtgärden att dra in ett körkort på grund av olämplighet att framföra motorfordon utgör en straffrättslig försiktighetsåtgärd [29] och att den således beslutats med stöd av straffrätten, vilken omfattas av den territorialprincip som gäller för straffrätt och ordningsbestämmelser. [30]

94. Jag delar inte denna ståndpunkt, som Sevda Aykul anslöt sig till vid förhandlingen.

95. Såsom jag redan har angett ovan reglerar artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 enligt min mening t här aktuella typfallet, det vill säga att en sanktionsåtgärd är tillämplig enligt straffrätt och ordningsbestämmelser i den medlemsstat där den brottsliga gärningen har begåtts.

96. Uttrycken ”straffrätt” och ”ordningsbestämmelser” förekommer i artikel 8.2 i direktiv 91/439 som element i frasen ”[o]m inte annat följer av tillämpningen av territorialprincipen i straffrätt och ordningsbestämmelser”. Emellertid ger varken detta direktiv eller direktiv 2006/126 någon definition av detta element av frasen eller dessa uttryck, och rättspraxis ger inte heller någon ledning för tolkningen.

23 — Dom Kapper (EU:C:2004:261, punkterna 70 och 72, och där angiven rättspraxis). Se även beslut Halbritter (C-227/05, EU:C:2006:245, punkt 26).

24 — Se dom Hofmann (EU:C:2012:240, punkt 71).

25 — Se dom Kapper (EU:C:2004:261, punkt 73).

26 — Se s. 3 i den franska versionen av beslutet om hänskjutande.

27 — Se s. 13 i den franska versionen av beslutet om hänskjutande.

28 — Jag erinrar om att artikel 8.2 i direktiv 91/439 är den bestämmelse som ska tillämpas med hänsyn till den tidpunkt som är avgörande för det nationella målet.

29 — Den hänskjutande domstolen talar i förevarande fall om en ”strafrechtliche Sicherungsmaßregel”.

30 — Se punkterna 39-41 i kommissionens yttrande.

97. Uttrycket ”straffrätt” räcker inte i sig. Uttrycket ”ordningsbestämmelser” [31] antyder å sin sida omedelbart att det handlar om administrativa föreskrifter. De två uttrycken leder tveklöst till idén om statens allmänna ordning, vilket är ett begrepp som är beroende av statens territoriella gränser.

98. Brottsliga gärningar som medför risker och osäkerhet för medborgarna utgör ett hot mot den allmänna ordningen och bör därför bestraffas.

99. Straffets art och omfattning kan - beroende på hur staten organiserat sitt system för lagföring, där det kan göras större eller mindre skillnad mellan förvaltningsbeslut och domstolsavgöranden – ta sig olika uttryck, men de tjänar alltid samma syfte, vilket i detta fall fastställts i direktiv 2006/126.

100. Den omständigheten att de två uttrycken ”straffrätt” och ”ordningsbestämmelser” har använts talar således verkligen inte för en viktig åtskillnad, utan visar istället på hur de kompletterar varandra.

101. Att uttrycken ska anses komplettera varandra synes mig även vara en nödvändig följd av hur Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) har tolkat uttrycket ”straffrättsligt”.

102. Såsom jag konstaterade i mitt förslag till avgörande i målet Kommissionen/Parlamentet och rådet (C-43/12, EU:C:2014:298) har Europadomstolen valt ett funktionellt synsätt vid definitionen av vad som hör till det straffrättsliga området inom ramen för artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Jag vill härvid hänvisa till Europadomstolens dom Öztürk mot Tyskland av den 21 februari 1984, [32] som avser trafikbrott. Enligt detta funktionella synsätt råder det inte några tvivel om att trafikbrott är av straffrättslig art, eftersom dessa brott leder till påföljder, i medlemsstaterna, som både har en bestraffande och avskräckande effekt. Det saknar således betydelse huruvida dessa påföljder omfattas av repressiv förvaltningsrättslig lagstiftning eller av straffrättslig lagstiftning i medlemsstaterna. [33]

103. Att de två uttrycken kompletterar varandra anser jag också framgår av hur det nationella förfarandet har gått till.

104. Den lagförande myndigheten har därför på grundval av den brottsliga gärningen, som kan bestraffas både straffrättsligt och förvaltningsrättsligt, valt att lägga ned det straffrättsliga förfarandet och att prioritera det förvaltningsrättsliga förfarandet, som är snabbare och mindre resurskrävande för en brottslig gärning som är så lätt att bedöma, vad avser de rättsliga och faktiska omständigheterna, att det inte är rimligt att genomföra ett klassiskt straffrättslig förfarande.

105. Omständigheterna att lagen erbjuder detta val och att åklagarmyndigheten har valt att utnyttja det är en illustration av det klassiska system som i vissa stater kallas ”bedömning av det straffrättsliga förfarandets lämplighet”, vilket är ett tvetydligt uttryck som jag föredrar att ersätta med uttrycket ”bedömning av det straffrättsliga förfarandets proportionalitet”. Oavsett benämning utgör denna teknik ett klassiskt förfaringssätt som bygger på en övergripande bedömning och tillämpning, vilka är samordnade och proportionerliga med hänsyn till påföljden för kränkningen av en stats allmänna ordning.

106. I Sevda Aykuls fall talar denna komplementaritet enligt min mening för den konkreta lösningen.

31 — Den hänskjutande domstolen nämner i begäran om förhandsavgörande att körkortslagstiftningen hör till ”ordningsbestämmelser” (se s. 13 och 14 i begäran om förhandsavgörande).

32 — Serie A nr 73, särskilt § 53-56.

33 — Förslaget till avgörande i målet Kommissionen/Parlamentet och rådet (C-43/12, EU:C:2013:534, punkt 65).

107. I den tyska lagstiftningen, som är territoriellt tillämplig, föreskrivs nämligen för Sevda Aykuls fall att den brottsliga gärningen ska leda till ett tillfälligt återkallande av körkortet. Detta är en omedelbar påföljd, som inte bara är ett straff för gärningen, utan även är riktad mot den potentiella fara för andra trafikanter som uppstår när personer kombinerar cannabisbruk med att framföra motorfordon, och att Sevda Aykul, efter det tillfälliga återkallandet, först kan återfå rätten att framföra fordon på tyskt territorium efter att med framgång ha genomgått en läkarundersökning. Denna kombination av två aspekter, det vill säga att påföljden kombineras med åtgärder som i vissa lagstiftningar kallas ”säkerhetsåtgärder”, och som är inriktade på att förhindra att den farliga brottsliga gärningen upprepas, är en klassisk lösning i moderna lagstiftningar.

108. Även om indragning redan till sin art enligt min mening omfattas av artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126, är det här lämpligt att dra konsekvenserna av tillämpningen av territorialprincipen på straffrätt och ordningsbestämmelser.

3. Övriga medlemsstaters erkännande av ett straffrättsligt beslut som påverkar körkortet

109. Enligt territorialprincipen för straffrätt och ordningsbestämmelser måste en person som rör sig inom en medlemsstats territorium följa denna stats lagar.

110. Såsom den polska regeringen har anfört [34] och sökanden i det nationella målet har medgett [35] har domstolen redan slagit fast att om ett brott begås inom en medlemsstats territorium, så är denna medlemsstat ensam behörig att bestraffa detta brott genom att i förekommande fall återkalla denna persons körkort. [36]

111. Sevda Aykuls österrikiska körkort har dragits in och detta har lett till att hon inte får framföra motorfordon på tyskt territorium förrän hon visar att hon på nytt är lämplig att framföra motorfordon på detta territorium. Den hänskjutande domstolens fråga är vilken myndighet som är behörig att pröva denna lämplighet.

112. Domstolen har upprepade gånger slagit fast att lämpligheten att framföra motorfordon är ett villkor för att ”utfärda” körkortet, varför den utfärdande medlemsstaten ensam är behörig att pröva huruvida det är uppfyllt. [37] I målet vid den nationella domstolen har lämpligheten att framföra motorfordon emellertid inte ifrågasatts vid tidpunkten då körkortet utfärdades, utan med anledning av körkortsinnehavarens brottsliga beteende, varvid påföljden endast har verkningar i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks.

113. Jag delar den polska regeringens ståndpunkt att det, med tillämpning av territorialprincipen för straffrätt och ordningsbestämmelser, ankommer på myndigheterna i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks att avgöra huruvida den utländske körkortsinnehavaren på nytt är lämplig att framföra motorfordon på dess territorium.

114. Enligt min mening vore det nämligen orimligt att låta den utfärdande medlemsstaten pröva körkortsinnehavarens lämplighet enligt dess egna bestämmelser vad beträffar frågan huruvida körkortsinnehavaren ska återfå sin rätt att framföra motorfordon i den medlemsstat där denne begick den brottsliga gärningen.

34 — Se punkt 25 i den polska regeringens yttrande.

35 — Se punkt 9 i yttrandet från sökanden i det nationella målet.

36 — Dom Weber (EU:C:2008:640, punkt 38).

37 — Dom Hofmann (EU:C:2012:240, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

115. Såsom den polska regeringen med rätta har påpekat innebär den aktuella omständigheten, det vill säga att rätten att framföra motorfordon har upphört på grund av vad som föreskrivs i regler som inte är tillämpliga i den utfärdande medlemsstaten,[38] att det är svårt att se hur denna medlemsstat ska kunna genomföra ett förfarande för att den berörde ska kunna återfå denna rätt i enlighet med denna stats egna bedömningsregler.[39]

116. En lösning som går ut på att den utfärdande medlemsstaten är ensam behörig skulle nämligen kunna leda till att två oförenliga lösningar samexisterar, nämligen att denna medlemsstat, i en sådan situation som har uppstått vad avser Sevda Aykul, kan välja mellan att själv pröva huruvida de villkor som uppställs i lagstiftningen i den stat där den brottsliga gärningen begicks är uppfyllda – vilket är en lösning som innebär att den går utöver att erkänna en annan medlemsstats domstolsavgörande – eller vägra att erkänna giltigheten av de krav som uppställs i medlemsstaten där den brottsliga gärningen begicks, på grund av att de inte förekommer i den utfärdande medlemsstatens lagstiftning. Republiken Österrike har valt sistnämnda ståndpunkt, vilket också är den som kommissionen har godkänt.

117. Sistnämnda antagande innebär med nödvändighet att man anser att direktiv 2006/126 - under sådana omständigheter som i det nationella målet - harmoniserar medlemsstaternas lagstiftning till förmån för den utfärdande medlemsstaten, men att detta endast gäller i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks. Jag har med förlov sagt mycket svårt att tänka mig att en sådan ingripande innovation är något som önskades med direktivet, särskilt som man i så fall måste hävda att denna önskan framgår implicit.

118. När väl påföljden har verkställts kan däremot medlemsstaten där den brottsliga gärningen begicks inte som villkor för att den berörde ska återfå rätten att framföra motorfordon på dess territorium kräva att denne uppfyller strängare villkor än de som enligt nämnda direktiv gäller för utfärdande av körkort. Att i en sådan situation som är aktuell för Sevda Aykul kräva att den berörde genomgår en läkarundersökning får med andra ord inte leda till något annat än att det avgörs huruvida den dömda personen numera uppfyller de krav som uppställs i direktiv 2006/126, varken mer eller mindre. I artikel 7.1 a i direktiv 2006/126 föreskrivs i detta sammanhang att körkort endast får utfärdas till sökande som har godkänts i ett körprov och ett kunskapsprov enligt bilaga II till direktivet samt uppfyller de medicinska kraven i bilaga III till direktivet.

119. Enligt punkterna 15 och 15.1 i bilaga III till direktiv 2006/126 är det förbjudet att utfärda eller förnya ett körkort till en person som är beroende av alkohol eller narkotika eller som utan att vara beroende regelbundet brukar eller missbrukar alkohol eller narkotika.

120. Det i tysk rätt föreskrivna förfarandet, som har införts med stöd av punkterna 15 och 15.1 i bilaga III till direktiv 2006/126, och som tillämpas med anledning av en brottslig gärning, har just till syfte att kontrollera huruvida den berörda personen fortfarande är påverkad av droger och att denne inte längre utgör en fara för sig själv och för andra vägtrafikanter.

121. Även om myndigheterna i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks är behöriga att kontrollera om körkortsinnehavaren på nytt är lämplig att framföra motorfordon inom dess territorium, så måste det emellertid även kontrolleras att indragningen inte strider mot unionsrätten, på grund av andra eventuella bestämmelser eller på grund av åtgärdens andra verkningar.[40]

38 — Republiken Österrike hade inte vidtagit åtgärder för lagföring gentemot Sevda Aykul och således inte lagfört henne om hon hade begått den brottsliga gärningen på dess territorium (se s. 4-6 i den franska versionen av beslutet om hänskjutande).

39 — Se punkt 34 i den polska regeringens skriftliga yttrande.

40 — Se, för ett liknande resonemang, dom Unamar (C-184/12, EU:C:2013:663, punkterna 46 och 47 och där angiven rättspraxis).

122. Domstolen har härvid redan förklarat att artikel 8.4 i direktiv 91/439 inte kan åberopas av en medlemsstat för att på obestämd tid vägra att erkänna ett körkort som vid ett senare tillfälle, det vill säga efter det att spärrtiden löpt ut, har utfärdats av en annan medlemsstat, när körkortshavaren inom den förstnämnda statens territorium har varit föremål för åtgärder avseende indragning eller annullering av ett körkort som har utfärdats av denna medlemsstat. [41]

123. Denna tolkning framstår enligt min mening som än mer korrekt i förevarande fall där artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 inte kan åberopas av en medlemsstat för att på obestämd tid vägra att erkänna ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, när innehavaren av detta körkort inom den förstnämnda medlemsstatens territorium har varit föremål för en restriktiv åtgärd.

124. Det skulle nämligen stå i direkt motsats till principen om ömsesidigt erkännande av körkort, vilken utgör själva grundstenen i det system som införts genom direktiv 91/439, att anse att en medlemsstat har rätt att grunda sig på nationella bestämmelser för att på obestämd tid motsätta sig ett erkännande av ett körkort som har utfärdats av en annan medlemsstat. [42]

125. Det ska således prövas huruvida Förbundsrepubliken Tyskland, genom att tillämpa sina egna regler, inte i själva verket på obestämd tid vägrar att erkänna det körkort som utfärdats av österrikiska myndigheter.

126. Sevda Aykul har med stöd av tysk rätt ådömts böter och fått sitt körkort indraget för en månad, vilket jag dock vill påpeka endast gäller för Tysklands territorium. Hon har möjlighet att begära att på nytt få tillstånd att framföra motorfordon i Tyskland med stöd av sitt österrikiska körkort. Hon kan inte förklaras lämplig att framföra motorfordon i Tyskland förrän hon kan uppvisa ett positivt besked från ett av Tyskland erkänt förarlämplighetskontrollcenter, vilket som regel kräver att hon kan styrka ett år av avhållsamhet från droger.

127. Enligt min mening är syftet med samtliga tillämpliga nationella bestämmelser att förlänga de tidsmässiga verkningarna av åtgärden att dra in körkortet, men de kan inte sägas på obestämd tid hindra erkännande av körkortet, eftersom - såsom den tyska regeringen har påpekat i sitt skriftliga svar på en fråga från domstolen - rätten att utnyttja ett utländskt körkort också ska erkännas när uppgiften om lämplighet att framföra motorfordon har strukits på grund av att inget positivt intyg har ingetts såvitt avser EU- eller EES-körkort. [43]

128. Vad avser Sevda Aykul borde spärrtiden enligt samma regering vara fem år enligt 29 § första stycket punkt 2 b StVG, eftersom den brottsliga gärningen att framföra motorfordon under narkotikapåverkan ger avdrag med två punkter, på grund av att det är fråga om en förvaltningsförseelse som särskilt påverkar trafiksäkerheten eller en jämförbar förvaltningsförseelse. Efter utgången av denna spärrtid kan Sevda Aykul få utnyttja sitt österrikiska körkort i Tyskland, utan att behöva inge ett positivt medicinsk-psykologiskt expertutlåtande. [44]

41 — Se dom Hofmann (EU:C:2012:240, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

42 — Se dom Akyüz (EU:C:2012:112, punkt 57).

43 — Se punkt 11 i det skriftliga svaret.

44 — Se punkt 13 i det skriftliga svaret.

129. Det framstår tveklöst som en restriktiv åtgärd att föreskriva att rätten att framföra motorfordon i Tyskland endast kan återfås genom ingivande av ett positivt medicinsk-psykologiskt expertutlåtande från ett av Tyskland erkänt förarlämplighetskontrollcenter. [45] Jag har bara en invändning på detta område. Jag anser nämligen att intyget måste kunna komma från ett kontrollcenter eller liknande organ som ligger i någon av medlemsstaterna och som tillämpar de kriterier som föreskrivs i direktiv 2006/126. Åtgärden utgör dock enligt min mening ett effektivt medel för att förstärka trafiksäkerheten. [46]

130. Syftet med kommissionens åtgärdsprogram är ur trafiksäkerhetssynpunkt att få vägtrafikanter att bete sig bättre, bland annat genom att se till att de följer gällande trafikregler och genom att vidta åtgärder för att bekämpa farliga beteenden. [47]

131. Kommissionen har även erinrat om nödvändigheten av att underrätta, forma, kontrollera och i förekommande fall sanktionera trafikanterna, vilka utgör den första länken i trafiksäkerhetskedjan. [48]

132. Åtgärden är således enligt min mening förenlig med ovannämnda rättspraxis och förefaller mig tillräckligt effektiv, proportionerlig och avskräckande i förhållande till målet vägsäkerhet som är en prioriterad fråga för kommissionen sedan många år tillbaka. [49] Kampen mot brottslighet kan nämligen inte bli effektiv utan avskräckande påföljder.

133. I vilket fall som helst har Sevda Aykul, för att återfå rätten att framföra motorfordon i Tyskland, att välja mellan att inhämta läkarintyg under ett år eller att vänta på att anteckningen om hennes olämplighet avnoteras i registret om fem år.

134. Jag vill vidare påpeka att den frihet att röra sig och vistas inom unionsmedlemsstaternas territorium som garanteras i artikel 21 FEUF, och vilken direktiv 2006/126 är tänkt att underlätta, inte begränsas i ett fall som Sevda Aykuls, eftersom den omständigheten att hennes österrikiska körkorts giltighet inte erkänns endast har en tidsbegränsad verkan som dessutom är begränsad till Tyskland, och Sevda Aykul således kan fortsätta att framföra motorfordon i övriga medlemsstater.

135. Det är även av denna anledning som jag anser att den tyska lagstiftningen omfattas av artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 och inte av artikel 8.2 i direktiv 91/439. Enligt min mening ska nämligen den förstnämnda bestämmelsen förstås som att den ger den medlemsstat där den brottsliga gärningen har begåtts möjlighet att begränsa verkningarna av vägran att erkänna giltigheten av det körkort som utfärdats av en annan medlemsstat till att avse dess territorium, medan den sistnämnda bestämmelsen - som ger möjlighet att byta ut ett körkort - får verkningar i samtliga medlemsstater när den tillämpas.

136. Mot denna bakgrund föreslår jag domstolen att avge följande svar. Artikel 11.4 andra stycket i direktiv 2006/126 kräver att en medlemsstat vägrar att erkänna giltigheten av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, när innehavaren av detta körkort gjort sig skyldig till ett trafikbrott i förstnämnda medlemsstat efter det att körkortet utfärdades, och detta lett till att

45 — Det medicinsk-psykologiska expertutlåtandet måste styrka avhållsamhet från droger under ett år. Denna avhållsamhet måste styrkas genom läkarintyg som utfärdats på grundval av minst fyra laboratieanalyser av prover som begärts på ett oförutsägbart sätt under en ettårsperiod.

46 — Se skäl 2 i direktiv 2006/126.

47 — Se s. 4 i kommissionens meddelande med titeln ”europeiskt åtgärdsprogram för trafiksäkerhet - Att halvera antalet dödsoffer i trafiken i Europeiska unionen till år 2010: ett gemensamt ansvar” (KOM(2003) 311 slutlig).

48 — Se kommissionens meddelande som omnämns i fotnoten på s. 21 (s. 5).

49 — Se det åtgärdsprogram som nämns i fotnot på sida 47, i vilket det anges att den omständigheten att ”trafikreglerna inte följs bör motverkas både genom åtgärder som förbättrar kontrollen och tillämpningen av påföljder på EU-nivå som är effektiva, proportionerliga och avskräckande” (s. 10); rådets resolution av den 27 november 2003 om kampen mot användning av psykoaktiva ämnen som orsak till trafikolyckor (EUT C 97, 2004, s. 1), i vilken det understryks att det är viktigt att ”anta alla lämpliga bestämmelser, även sådana som kan omfatta påföljder, för bilförare som är påverkade av psykoaktiva ämnen som minskar deras körförmåga” (punkt 29), och kommissionens rekommendation av den 6 april 2004 om efterlevnadskontroller inom trafiksäkerhetsområdet (EUT L 111, s. 75), i vars skäl 9 det anges att medlemsstaterna bör ”ha som allmän strategi att överträdelserna skall följas av påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande”.

körkortet återkallats vad avser detta territorium, på grund av att körkortsinnehavaren inte längre uppfyller lämplighetskraven för att framföra motorfordon och utgör en trafikfara. Körkortsinnehavaren anses på nytt uppfylla lämplighetskraven för att framföra motorfordon inom nämnda territorium när denne uppfyller villkoren i lagstiftningen i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks, förutsatt att de nationella reglerna inte innebär att det uppställs villkor som inte förekommer i direktiv 2006/126, vad avser utfärdande av detta tillstånd eller att medlemsstaten på obestämd tid vägrar att erkänna körkortets giltighet.

IV – **Förslag till avgörande**

137. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Verwaltungsgericht Sigmaringen på följande sätt:

Artikel 11.4 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort kräver att en medlemsstat vägrar att erkänna giltigheten av ett körkort som utfärdats av en annan medlemsstat, när innehavaren av detta körkort gjort sig skyldig till ett trafikbrott i förstnämnda medlemsstat efter det att körkortet utfärdades, och detta lett till att körkortet återkallats vad avser detta territorium, på grund av att körkortsinnehavaren inte längre uppfyller lämplighetskraven för att framföra motorfordon och utgör en trafikfara. Körkortsinnehavaren anses på nytt uppfylla lämplighetskraven för att framföra motorfordon inom nämnda territorium när denne uppfyller villkoren i lagstiftningen i den medlemsstat där den brottsliga gärningen begicks, förutsatt att de nationella reglerna inte innebär att det uppställs villkor som inte förekommer i direktiv 2006/126, vad avser utfärdande av detta tillstånd eller att medlemsstaten på obestämd tid vägrar att erkänna körkortets giltighet.