

85 DE ERKENNING VAN DOOR AFGEGEVEN RIJBEWIJZEN I

Mr. O.S. van Leijenhorst *

1. Inleiding

1. Richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PB L 237 van 24 augustus 1991, blz. 1-24).
2. Tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009: Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG).

In de praktijk komt het geregeld voor dat bestuurders van wie het Nederlandse rijbewijs ongeldig is verklaard door het CBR, korte tijd daarna in het bezit komen van een door een andere EU-lidstaat afgegeven rijbewijs. Het is daarbij maar zeer de vraag of bij de afgifte van dat nieuwe rijbewijs de minimumvoorwaarden in acht zijn genomen die gelden op basis van de tweede Rijbewijsrichtlijn.¹⁾ Zo is vaak onduidelijk of de betrokkene opnieuw een rijexamen heeft afgelegd, of hij medisch is gekeurd en of is voldaan aan de voorwaarde dat de betrokkene ten tijde van de afgifte zijn gewone verblijfplaats had op het grondgebied van de afgiftestaat.

De WVV 1994 biedt op dit moment (vrijwel) geen mogelijkheden om de erkenning van een door een andere EU-lidstaat afgegeven rijbewijs in dit soort gevallen te weigeren. Dit kan verstrekken gevolgen hebben. Stel dat het CBR de houder van het ongeldig verklaarde rijbewijs de verplichting heeft opgelegd om deel te nemen aan het alcoholslotprogramma (ASP), dan wordt deze verplichting door de afgifte van het nieuwe rijbewijs in de andere EU-lidstaat eenvoudig omzeild. Weliswaar kunnen de Nederlandse autoriteiten de afgiftestaat verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de regelmatigheid van de afgifte, maar deze procedure wordt in de praktijk ervaren als omslachtig en inefficiënt. Er bestaat daarom behoefte aan ruimere mogelijkheden om EU-rijbewijzen waaraan een “luchtje” zit, niet te erkennen. Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met het Europese recht.

Op grond van artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn zijn de EU-lidstaten in beginsel verplicht om elkaars rijbewijzen te erkennen. De richtlijn staat hierop echter een aantal uitzonderingen toe. In het kader van deze bijdrage is met name artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn van belang. Op grond van deze bepaling kan een lidstaat weigeren om de geldigheid te erkennen van een rijbewijs dat in een andere lidstaat is verkregen door iemand wiens rijbewijs op het grondgebied van de eerste lidstaat is beperkt, geschorst, ingetrokken of nietig verklaard. Over deze uitzondering op het beginsel van wederzijdse erkenning is een uitgebreide jurisprudentie ontstaan van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).²⁾ In deze bijdrage zal deze jurisprudentie in kaart worden gebracht en zal worden onderzocht of Nederland de mogelijkheden die artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn biedt om erkenning te weigeren, beter kan benutten.

* Werkzaam als beleidsmedewerker bij het Landelijk Parket Team Verkeer van het Openbaar Ministerie.

ANDERE EU-LIDSTATEN N NEDERLAND

De paragrafen 2 en 3 bevatten een algemene inleiding op het beginsel van wederzijdse erkenning van rijbewijzen in het Europese recht. In paragraaf 4 komt vervolgens aan de orde op welke wijze dit beginsel is uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving. De paragrafen 5 en 6 staan in het teken van de genoemde uitzondering op het beginsel van wederzijdse erkenning. In paragraaf 5 wordt eerst een overzicht gegeven van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijnsrichtlijn. In paragraaf 6 wordt vervolgens onderzocht welke mogelijkheden er bestaan om deze rechtspraak te implementeren in de Nederlandse wetgeving. In paragraaf 7 wordt deze bijdrage afgerond met een conclusie.

2. Het beginsel van wederzijdse erkenning van rijbewijzen in het EU-recht

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van het beginsel van wederzijdse erkenning van rijbewijzen in het Europese recht. In paragraaf 3 wordt vervolgens de jurisprudentie van het HvJEU met betrekking tot artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijnsrichtlijn besproken.

2.1. De relatie met het vrije verkeer van personen

De vraag naar de wederzijdse erkenning van rijbewijzen kwam voor het eerst aan de orde in het arrest *Choquet* uit 1978.³⁾ Toen deze zaak speelde, waren op het terrein van het rijbewijs nog geen harmonisatiemaatregelen getroffen. Het ging in deze zaak om een Fransman, die in Duitsland woonachtig was en daar in loondienst werkte als elektromonteur. Nadat Choquet betrokken was geraakt bij een verkeersongeval, constateerden de Duitse autoriteiten dat hij niet beschikte over een Duits rijbewijs. Choquet toonde wel een geldig Frans rijbewijs, maar dit werd door de Duitse autoriteiten niet erkend, aangezien hij dit rijbewijs op grond van het Duitse recht binnen een jaar na vestiging in Duitsland had moeten omwisselen voor een Duits rijbewijs. Daarop werd Choquet strafrechtelijk vervolgd wegens het rijden zonder rijbewijs.

De Duitse strafrechter twijfelde aan de verenigbaarheid van de Duitse regeling met het (toenmalige) EEG-Verdrag, in het bijzonder met de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen. Daarom stelde hij het Hof van Justitie een prejudiciële vraag over de uitleg van deze bepalingen. Het Hof

bevestigde in de eerste plaats dat er een nauwe relatie bestaat tussen de wederzijdse erkenning van rijbewijzen enerzijds en de vrij verkeersbepalingen uit het (toenmalige) EEG-Verdrag anderzijds.⁴⁾ Tegelijkertijd overwoog het Hof echter dat de wettelijke regelingen van de lidstaten betreffende de afgifte van rijbewijzen dermate verschilden, dat de eenvoudige erkenning van rijbewijzen ten behoeve van personen die zich op het grondgebied van een andere lidstaat vestigden, niet kon worden overwogen zonder een voldoende mate van harmonisatie. Het Hof achtte het in beginsel dan ook niet in strijd met het gemeenschapsrecht, indien een lidstaat van een onderdaan van een andere lidstaat, die zich op zijn grondgebied vestigde, verlangde dat hij zijn rijbewijs omwisselde voor een door die lidstaat (het gastland) afgegeven rijbewijs. Dit zou slechts anders zijn indien het recht van het gastland aan de afgifte van dat rijbewijs onevenredig zware eisen zou stellen, die redelijkerwijze niet in verband konden worden gebracht met de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer.

2.2. De Europese rijbewijsrichtlijnen

Het arrest *Choquet* bevatte een impliciete opdracht aan de Europese wetgever om op het terrein van het rijbewijs harmonisatiemaatregelen te treffen. Het duurde dan ook niet lang voordat in 1980 de eerste Rijbewijsrichtlijn tot stand kwam.⁵⁾ Volgens de eerste overweging van de considerans had deze richtlijn een tweeledig doel, namelijk het verhogen van de veiligheid van het wegverkeer en het vergemakkelijken van het verkeer van personen die zich vestigden in een andere lidstaat dan die waar zij een rijexamen hadden afgelegd of die zich binnen de Gemeenschap verplaatsten. Deze richtlijn moest door de lidstaten worden toegepast met ingang van 1 januari 1983.



- HvJEG 28 november 1978, zaak 16/78 (*Choquet*).
- Zie voorts HvJEG 29 februari 1996, zaak C-193/94, r.o. 23 (*Skanavi en Chryssanthakopoulos*) en HvJEG 29 april 2004, zaak C-476/01, r.o. 71 (*Kapper*).
- Richtlijn 80/1263/EEG van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs (PB L 375 van 31 december 1980, blz. 1-15).

①
Impliciete opdracht aan de Europese wetgever tot het treffen van harmonisatiemaatregelen op het terrein van het rijbewijs

..... ②

6. Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB L 403 van 30 december 2006, blz. 18-60).
7. In chronologische volgorde: HvJEG 29 februari 1996, zaak C-193/94 (*Skanavi en Chryssanthakopoulos*); HvJEG 29 oktober 1998, zaak C-230/97 (*Awoyemi*); HvJEG 10 juli 2003, zaak C-246/00 (*Commissie tegen Nederland*); HvJEG 29 april 2004, zaak C-476/01 (*Kapper*); HvJEG 9 september 2004, zaak C-195/02 (*Commissie tegen Spanje*); HvJEG 26 juni 2008, zaken C-329/06 en C-343/06 (*Wiedemann en Funk*); HvJEG 26 juni 2008, zaken C-334/06 tot C-336/06 (*Zerche e.a.*); HvJEG 20 november 2008, zaak C-1/07 (*Weber*); HvJEG 19 februari 2009, zaak C-321/07 (*Schwarz*); HvJEU 19 mei 2011, zaak C-184/10 (*Grasser*); HvJEU 13 oktober 2011, zaak C-224/10 (*Apelt*); HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10 (*Akyüz*) en HvJEU 26 april 2012, zaak C-419/10 (*Hofmann*).
8. In chronologische volgorde: HvJEG 11 december 2003, zaak C-408/02 (*Da Silva Carvalho*); HvJEG 29 januari 2004, zaak C-253/01 (*Krüger*); HvJEG 6 april 2006, zaak C-227/05 (*Halbritter*); HvJEG 28 september 2006, zaak C-340/05 (*Kremer*); HvJEG 3 juli 2008, zaak C-225/07 (*Möginiger*); HvJEG 9 juli 2009, zaak C-445/08 (*Wierer*); HvJEU 2 december 2010, zaak C-334/09 (*Scheffler*) en HvJEU 22 november 2011, zaak C-590/10 (*Köppf*).
9. Zie o.a. HvJEG 29 oktober 1998, zaak C-230/97, r.o. 41 en 42 (*Awoyemi*); HvJEG 29 april 2004, zaak C-476/01, r.o. 45 (*Kapper*) en HvJEG 26 juni 2008, zaken C-329/06 en C-343/06, r.o. 50 (*Wiedemann en Funk*).
10. HvJEG 29 oktober 1998, zaak C-230/97, r.o. 39-45 (*Awoyemi*).
11. Zie HvJEG 29 oktober 1998, zaak C-230/97, r.o. 42 (*Awoyemi*) en HvJEG 29 januari 2004, zaak C-253/01, r.o. 30 (*Krüger*).
12. HvJEG 10 juli 2003, zaak C-246/00, r.o. 60-76 (*Commissie tegen Nederland*). Zie voorts HvJEG 29 januari 2004, zaak C-253/01, r.o. 24-29 (*Krüger*) en HvJEG 9 september 2004, zaak C-195/02, r.o. 53-65 (*Commissie tegen Spanje*).
13. HvJEG 9 september 2004, zaak C-195/02, r.o. 61 (*Commissie tegen Spanje*).

Onder het regime van de eerste Rijbewijsrichtlijn waren de lidstaten in elk geval gehouden om elkaars rijbewijzen te erkennen, indien de houder zich in het internationale verkeer bevond. Hiervan is bijvoorbeeld sprake, indien de betrokkene zich voor een vakantie of een zakenreis tijdelijk naar een andere lidstaat begeeft. Indien de houder zijn gewone verblijfplaats echter overbracht van de ene naar de andere lidstaat, bleef het rijbewijs slechts gedurende het eerste jaar na vestiging geldig in het gastland. De eerste Rijbewijsrichtlijn verleende de houder wel het recht om zijn rijbewijs binnen deze periode om te wisselen voor een rijbewijs van het gastland. Aan die omwisseling mochten door het gastland in beginsel geen nadere voorwaarden worden verbonden. Uit het voorgaande volgt dat de eerste Rijbewijsrichtlijn weliswaar een systeem van wederzijdse erkenning van rijbewijzen introduceerde, maar dat dit systeem nog een beperking kende in de vorm van een omwisselplicht bij verandering van de lidstaat van gewone verblijfplaats. Deze beperking is te verklaren vanuit de keuze van de Europese wetgever om de vereiste harmonisatie in etappes tot stand te brengen.

Met ingang van 1 juli 1996 is de eerste Rijbewijsrichtlijn vervangen door de tweede Rijbewijsrichtlijn. Met de invoering van de tweede Rijbewijsrichtlijn is de verplichting om bij overbrenging van de gewone verblijfplaats naar een andere lidstaat het rijbewijs om te wisselen, afgeschaft. Volgens de negende overweging van de considerans vormde deze verplichting namelijk een belemmering voor het vrije verkeer van personen, die rekening houdend met de in het kader van de Europese integratie gemaakte vooruitgang, niet kon worden geaccepteerd. Het beginsel van wederzijdse erkenning is daarmee dus ook volledig van toepassing geworden op situaties waarin de houder van een door de ene lidstaat afgegeven rijbewijs zich vestigt op het grondgebied van een andere lidstaat. Tegen deze achtergrond formuleert artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn als hoofdregel: “De door de Lid-Staten afgegeven rijbewijzen worden onderling erkend.”

Met ingang van 19 januari 2013 zal de tweede Rijbewijsrichtlijn op zijn beurt weer worden vervangen door de derde Rijbewijsrichtlijn.⁶⁾ De derde Rijbewijsrichtlijn zorgt voor een herschikking en verdere harmonisatie van de regels betreffende het rijbewijs. Wat betreft het beginsel van wederzijdse erkenning bevat de derde Rijbewijsrichtlijn in wezen een voortzetting van het regime van de tweede Rijbewijsrichtlijn. De hoofdregel van artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn keert in identieke bewoordingen terug in artikel 2 lid 1 van de derde Rijbewijsrichtlijn. Voor zover de bepalingen van de derde Rijbewijsrichtlijn van belang zijn voor het betoog, zullen zij verderop in deze bijdrage afzonderlijk aan de orde komen.

3. Jurisprudentie van het HvJEU over het beginsel van wederzijdse erkenning

Over het beginsel van wederzijdse erkenning van rijbewijzen is sinds de totstandkoming van de tweede Rijbewijsrichtlijn een uitgebreide jurisprudentie ontstaan van het HvJEU. Het gaat tot op heden in totaal om 13 arresten⁷⁾ en 8 beschikkingen⁸⁾. De arresten zijn allemaal beschikbaar in de Nederlandse taal. Dit geldt ook voor de beschikkingen *Krüger* en *Scheffler*. De andere beschikkingen zijn alleen beschikbaar in de Franse en de Duitse taal, met uitzondering van de beschikking *Da Silva Carvalho*. Die is alleen beschikbaar in de Franse taal. De operationele overwegingen van deze beschikking stemmen echter woordelijk overeen met de rechtsoverwegingen 45-49 van het arrest *Kapper*, dat weer beschikbaar is in de Nederlandse taal.

3.1. Algemene uitgangspunten

Volgens vaste rechtspraak voorziet artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn in de onderlinge erkenning van door andere lidstaten afgegeven rijbewijzen zonder enige formaliteit. Deze bepaling legt de lidstaten een duidelijke en onvoorwaardelijke verplichting op zonder beoordelingsmarge voor de lidstaten over de tot nakoming daarvan te nemen maatregelen.⁹⁾ In het arrest *Awoyemi* heeft het HvJEU bevestigd dat artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn rechtstreekse werking heeft, hetgeen betekent dat particulieren zich er voor de nationale rechter op kunnen beroepen.¹⁰⁾ Dit geldt niet alleen voor onderdanen van de lidstaten, maar ook voor onderdanen van derde landen, die houder zijn van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs.¹¹⁾

Een gastland kan voor de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs dus geen enkele voorafgaande formaliteit opleggen. Op deze grond heeft het HvJEU in de zaak *Commissie tegen Nederland* geoordeeld dat een systeem van verplichte registratie niet door de beugel kan. Het Nederlandse systeem kwam er kort gezegd op neer dat de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, die zich in Nederland vestigde, zijn rijbewijs binnen een jaar na vestiging moest laten registreren in het Nederlandse rijbewijsregister. Bij deze registratie werd de resterende geldigheidsduur van het rijbewijs in Nederland herkend volgens Nederlandse maatstaven (zie ook paragraaf 4.1). Indien het rijbewijs niet binnen de genoemde periode van een jaar werd geregistreerd, verloor dit zijn geldigheid in Nederland. Volgens het Hof moest dit systeem van verplichte registratie worden beschouwd als een “formaliteit”, die in strijd is met artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn.¹²⁾ In de zaak *Commissie tegen Spanje* preciseerde het Hof evenwel dat het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen een systeem van facultatieve registratie.¹³⁾ Een lidstaat mag de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, die zich op zijn grondgebied vestigt, dus uitnodigen om zijn rijbewijs op basis van vrijwillig-

④
**Herschikking en
 verdere harmo-
 nisatie van de
 regels betreffende
 het rijbewijs**

..... ②

heid te laten registreren. Dit heeft voor de houder bijvoorbeeld het voordeel dat hij tijdig een oproep kan ontvangen voor de vernieuwing van zijn rijbewijs.

Op grond van artikel 7 lid 1, onderdeel a, van de tweede Rijbewijsrichtlijn is de afgifte van een rijbewijs onderworpen aan de voorwaarde dat de aanvrager overeenkomstig het bepaalde in bijlage II met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen heeft ondergaan, alsmede dat hij voldoet aan de medische normen van bijlage III. Voorts dient de aanvrager op grond van artikel 7 lid 1, onderdeel b, van de tweede Rijbewijsrichtlijn zijn gewone verblijfplaats te hebben op het grondgebied van de lidstaat die het rijbewijs afgeeft (het woonplaatsbeginsel).

Volgens vaste rechtspraak staat het uitsluitend aan de afgiftestaat om te beoordelen of aan deze voorwaarden is voldaan. Dit betekent dat de andere lidstaten niet mogen controleren of het rijbewijs terecht is afgegeven. In het arrest *Wiedemann en Funk* vatte het Hof zijn rechtspraak op dit punt als volgt samen:

“52. Het staat aan de afgiftestaat na te gaan of is voldaan aan de door het gemeenschapsrecht opgelegde minimumvoorwaarden, met name die inzake verblijven rijgeschiktheid, en dus of de afgifte van een rijbewijs – in voorkomend geval van een nieuw rijbewijs – gerechtvaardigd is.

53. Wanneer de autoriteiten van een lidstaat een rijbewijs overeenkomstig artikel 1, lid 1, van richtlijn 91/439 hebben afgegeven, mogen de andere lidstaten dus niet nagaan of is voldaan aan de bij deze richtlijn gestelde afgiftevoorwaarden (...). Het bezit van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs moet namelijk als het bewijs worden beschouwd dat de houder van dit rijbewijs op de dag van de afgifte ervan voldeed aan deze voorwaarden (...). (...)

55. [Daaruit volgt dat] het beginsel van onderlinge erkenning [verbiedt] dat een gastland een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs weigert te erkennen op grond dat volgens de van het gastland afkomstige informatie de houder van dit rijbewijs op de dag van de afgifte niet voldeed aan de voorwaarden voor de verkrijging ervan (...).

56. Aangezien richtlijn 91/439 aan de afgiftestaat een exclusieve bevoegdheid toekent om na te gaan of de door hem afgegeven rijbewijzen de bij deze richtlijn gestelde voorwaarden eerbiedigen, staat het namelijk uitsluitend aan deze lidstaat de passende maatregelen te treffen voor de rijbewijzen waarvan later blijkt dat de houders deze voorwaarden niet vervulden (...)

57. Een gastland dat ernstige redenen heeft om te twifelen aan de regelmatigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, dient dit aan deze laatste mee te delen in het kader van de onderlinge assistentie en informatie-uitwisseling in de zin van artikel 12, lid 3, van richtlijn 91/439. Ingeval de afgiftestaat niet de passende maatregelen neemt, kan het gastland tegen deze lidstaat een procedure op grond van artikel 227 EG instellen, om het Hof

een niet-nakoming van de krachtens richtlijn 91/439 op hem rustende verplichtingen te laten vaststellen (...).¹⁴⁾

Hieruit volgt dat een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs in beginsel moet worden erkend, zelfs als er ernstige twijfel bestaat over de regelmatigheid van die afgifte. Zo kan een lidstaat bijvoorbeeld beschikken over sterke aanwijzingen dat de houder ten tijde van de afgifte zijn gewone verblijfplaats op zijn grondgebied had en niet op het grondgebied van de afgiftestaat. In een dergelijk geval kan het gastland echter niet eenzijdig besluiten om de erkenning van het rijbewijs te weigeren (zie echter paragraaf 5.2). In plaats daarvan zal het gastland zijn twijfels kenbaar moeten maken aan de afgiftestaat. Vervolgens is het aan de afgiftestaat om de regelmatigheid van de afgifte te controleren en zo nodig de passende maatregelen te nemen ten aanzien van het rijbewijs. Indien de afgiftestaat op dit punt in gebreke blijft, kan het gastland tegen die staat een infractieprocedure starten.

In het arrest *Wiedemann en Funk* kwam tevens de vraag aan de orde of een gastland, dat de afgiftestaat in kennis heeft gesteld van een mogelijke onregelmatigheid bij de afgifte, de uit het rijbewijs voortvloeiende rijbevoegdheid voorlopig kan schorsen, terwijl de afgiftestaat de modaliteiten van de afgifte onderzoekt. Niet geheel verrassend beantwoordde het Hof deze vraag ontkennend, aangezien daarmee afbreuk zou worden gedaan aan het nuttig effect van de onderlinge erkenning van rijbewijzen.¹⁵⁾ De consequentie hiervan is dat het gastland het rijbewijs tijdens het onderzoek door de afgiftestaat gewoon zal moeten erkennen als een geldig rijbewijs.

In de recente arresten *Akyüz* en *Hofmann* heeft het HvJEU in de deze paragraaf besproken algemene uitgangspunten één op één doorgetrokken naar artikel 2 lid 1 van de derde Rijbewijsrichtlijn.¹⁶⁾

4. Vertaling naar de Nederlandse situatie

De vraag naar de erkenning van door andere lidstaten afgegeven rijbewijzen kan zich voordoen bij twee verschillende gelegenheden, namelijk indien de houder in Nederland als bestuurder aan het verkeer deelneemt en indien hij bij de Nederlandse autoriteiten een verzoek tot omwisseling van zijn rijbewijs indient. De voorwaarden waaronder een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs kan worden omgewisseld tegen een Nederlands rijbewijs zijn opgenomen in artikel 45 Reglement rijbewijzen. Deze bepaling blijft in deze paragraaf verder onbesproken. In deze paragraaf wordt met name ingegaan op de situatie dat de houder van een dergelijk rijbewijs in Nederland als bestuurder deelneemt aan het verkeer.

14. HvJEG 26 juni 2008, zaken C-329/06 en C-343/06, r.o. 52-57 (*Wiedemann en Funk*). Zie voorts HvJEG 26 juni 2008, zaken C-334/06 tot C-336/06, r.o. 49-54 (*Zerche e.a.*) en HvJEG 9 juli 2009, zaak C-445/08, r.o. 39-43 (*Wierer*).
15. HvJEG 26 juni 2008, zaken C-329/06 en C-343/06, r.o. 81-83 (*Wiedemann en Funk*).
16. Zie HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 40 (*Akyüz*) en HvJEU 26 april 2012, zaak C-419/10, r.o. 43-47 (*Hofmann*). Op grond van artikel 18, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn is artikel 2 lid 1 van deze richtlijn van toepassing met ingang van 19 januari 2009, zodat het HvJEU zich al over de uitleg van deze bepaling kon uitlaten.

“ Hieruit volgt dat een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs in beginsel moet worden erkend, zelfs als er ernstige twijfel bestaat over de regelmatigheid van die afgifte ”

17. Deze gelijkstelling vloeit voort uit de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (Oporto, 2 mei 1992) en de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (Luxemburg, 21 juni 1999).
18. HvJEG 10 juli 2003, zaak C-246/00, r.o. 84-87 (Commissie tegen Nederland).

4.1. Het stelsel van artikel 107/108 WVV 1994

Op grond van artikel 107 lid 1 WVV 1994 dient aan de bestuurder van een motorrijtuig op de weg door de daartoe bevoegde autoriteit een rijbewijs te zijn afgegeven voor het besturen van motorrijtuigen van de categorie waartoe dat motorrijtuig behoort. In artikel 108 WVV 1994 is een aantal uitzonderingen op deze Nederlandse rijbewijsplicht opgenomen. Deze uitzonderingen hebben onder meer betrekking op de situatie waarin de bestuurder in het bezit is van een geldig buitenlands rijbewijs. Artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel f, WVV 1994 bevat een vrijstelling voor het geval dat de houder van het buitenlandse rijbewijs zich in het internationaal verkeer bevindt. Deze bepaling is niet alleen van toepassing op houders van een door een andere EU-lidstaat afgegeven rijbewijs, maar ook op houders van rijbewijzen die zijn afgegeven door een derde land.

Artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 bevat een vrijstelling voor houders van een door een andere EU-lidstaat afgegeven rijbewijs, die in Nederland woonachtig zijn. Deze vrijstelling geldt ook voor houders van rijbewijzen die zijn afgegeven door een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte (EER) of door Zwitserland.¹⁷⁾ Artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 luidt: “Artikel 107 is niet van toepassing op bestuurders van motorrijtuigen, indien die bestuurders in Nederland woonachtig zijn en aan hen door het daartoe bevoegde gezag in een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen of in een andere Staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of Zwitserland, een rijbewijs is afgegeven dat geldig is voor het besturen van een motorrijtuig als waarmee wordt gereden, gedurende de periode die is gelegen tussen de datum van vestiging van die bestuurders in Nederland en de datum waarop sedert de datum van afgifte van dat rijbewijs tien jaren zijn verstreken dan wel, indien die periode korter is dan een jaar, gedurende een jaar vanaf het moment van vestiging van die bestuurders in Nederland.”

De laatste zinsnede (vanaf “gedurende de periode”) is enigszins cryptisch geformuleerd en kan het beste worden verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld. Stel dat de houder van een Belgisch rijbewijs zich op 1 juni 2010 in Nederland vestigt, terwijl dit rijbewijs aan hem is afgegeven op 1 juni 2006, dan is hij tussen 1 juni 2010 (datum vestiging in Nederland) en 1 juni 2016 (10 jaar na datum afgifte) vrijgesteld van de Nederlandse rijbewijsplicht, tenzij het rijbewijs eerder zijn geldigheid verliest. Indien de resterende geldigheidsduur in Nederland op basis van deze berekening korter zou zijn dan een jaar, dan geldt de vrijstelling gedurende het eerste jaar na vestiging in Nederland. Na het verstrijken van de resterende geldigheidsduur in Nederland verliest de houder het recht om in Nederland motorrijtuigen te besturen. Om dit te voorkomen, zal hij zijn rijbewijs tijdig moeten omwisselen voor een Nederlands rijbewijs.

Nederland heeft met artikel 108 lid 1, aanhef en

onderdeel h, WVV 1994 toepassing gegeven aan de bevoegdheid van artikel 1 lid 3 van de tweede Rijbewijsrichtlijn, dat een uitzondering bevat op het beginsel van wederzijdse erkenning van rijbewijzen. Deze bepaling luidt: “Wanneer de houder van een geldig rijbewijs zijn gewone verblijfplaats verwerft in een andere Lid-Staat dan die welke het rijbewijs heeft afgegeven, kan het gastland zijn nationale bepalingen inzake de geldigheidsduur van het rijbewijs, medisch onderzoek en belastingen toepassen op de houder van het rijbewijs (...)”. Deze bepaling hangt samen met het feit dat de lidstaten op grond van artikel 7 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn het recht hebben behouden om de administratieve geldigheidsduur van de door hen afgegeven rijbewijzen vast te stellen volgens nationale criteria. De tweede Rijbewijsrichtlijn zorgt op dit punt dus (nog) niet voor harmonisatie.

De door Nederland afgegeven rijbewijzen hebben in beginsel een administratieve geldigheidsduur van tien jaar (zie artikel 122 WVV 1994). Er zijn echter ook lidstaten die rijbewijzen afgeven met een (veel) langere geldigheidsduur. Sommige lidstaten geven zelfs rijbewijzen af met een levenslange geldigheidsduur, waaronder België, Duitsland en Frankrijk. Indien de houder van een dergelijk rijbewijs zich in Nederland vestigt, brengt de toepassing van artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 dus mee, dat de resterende geldigheidsduur van dat rijbewijs in Nederland wordt herrekend volgens Nederlandse maatstaven. Opmerking verdient nog dat de Commissie in de zaak *Commissie tegen Nederland* niet alleen bezwaar maakte tegen het Nederlandse systeem van verplichte registratie, maar ook tegen de wijze waarop de resterende geldigheidsduur in Nederland werd berekend. Volgens de Commissie zou de periode van tien jaar niet berekend moeten worden vanaf de datum van afgifte van het rijbewijs, maar vanaf de datum van vestiging van de houder in Nederland. Deze grief werd door het Hof echter ongegrond bevonden, aangezien de Commissie niet had aangetoond in hoeverre door de gewraakte berekeningsmethode werd afgedaan aan de nuttige werking van artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn.¹⁸⁾

Waar de tweede Rijbewijsrichtlijn nog niet zorgt voor harmonisatie van de nationale bepalingen inzake de administratieve geldigheidsduur, doet de derde Rijbewijsrichtlijn dit wel. Op grond van artikel 7 lid 2, onderdeel a, van deze richtlijn hebben de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen voor de categorieën AM, A1, A2, A, B en BE vanaf 19 januari 2013 een administratieve geldigheidsduur van tien jaar. Een lidstaat kan er echter voor kiezen om deze rijbewijzen af te geven met een administratieve geldigheidsduur tot vijftien jaar. Voorts bepaalt artikel 7 lid 2, onderdeel b, van deze richtlijn dat de door de lidstaten afgegeven rijbewijzen voor de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E vanaf 19 januari 2013 een administratieve geldigheidsduur hebben van vijf jaar. Voor de duidelijkheid: deze bepalingen zijn alleen van toepassing op rijbewijzen die worden afgegeven op of na 19 januari 2013. Zij doet dus geen afbreuk aan de administratieve

Er zijn echter ook lidstaten die rijbewijzen afgeven met een (veel) langere geldigheidsduur

geldigheidsduur van rijbewijzen die vóór deze datum zijn afgegeven. Hier staat echter tegenover dat de lidstaten op grond van artikel 3 lid 3 van de richtlijn de verplichting hebben om ervoor te zorgen dat uiterlijk op 19 januari 2033 alle rijbewijzen die worden afgegeven of die in omloop zijn, aan alle voorschriften van deze richtlijn voldoen. Hieruit blijkt de bedoeling van de Europese wetgever dat alle rijbewijzen die niet voldoen aan de in artikel 7 lid 2 van de derde Rijbewijsrichtlijn genoemde administratieve geldigheidsduur, uit het verkeer worden gehaald. In dit kader kent artikel 2 lid 2 van de derde Rijbewijsrichtlijn de lidstaten de bevoegdheid toe om een dergelijk rijbewijs te vernieuwen (lees: in te wisselen) vanaf twee jaar na de datum waarop de houder zich op zijn grondgebied heeft gevestigd.

De derde Rijbewijsrichtlijn zal in de WVV 1994 worden geïmplementeerd door de Wet van 26 januari 2012, *Stb.* 2012, 39. Uit de voorgestelde wijzigingen van artikel 108 lid 1, onderdeel h, WVV 1994 blijkt dat Nederland de bevoegdheid van artikel 2 lid 2 van de derde Rijbewijsrichtlijn niet in zijn meest strikte vorm zal toepassen. In plaats daarvan wordt de thans geldende systematiek zo veel mogelijk in stand gehouden. Indien de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs, waarvan de administratieve geldigheidsduur afwijkt van de normen van artikel 7 lid 2 van de derde Rijbewijsrichtlijn, zich in Nederland vestigt, zal hij daarvan in beginsel dus gebruik kunnen blijven maken tot het moment waarop sinds de afgifte datum tien jaren zijn verstreken.

4.2. Omgekeerde volgorde: afgifte ná vestiging in Nederland

Artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 veronderstelt dat de datum van vestiging in Nederland ligt ná de afgifte datum van het rijbewijs in een andere lidstaat. In de praktijk komt het echter geregeld voor dat onderdanen van andere lidstaten die zich in Nederland hebben gevestigd, vervolgens een rijbewijs aanvragen en verkrijgen in de lidstaat van herkomst. De vraag rijst hoe artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 in een dergelijk geval moet worden toegepast.

Deze kwestie kwam aan de orde in Gerechtshof Den Haag 24 december 2009, nr. 22-003909-09 (niet gepubliceerd). In deze zaak hadden de Duitse autoriteiten op 3 mei 2004 een Duits rijbewijs afgegeven aan de verdachte. Blijkens een uitdraai uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) stond de verdachte echter sinds 1 maart 1983 onafgebroken ingeschreven in Nederland. Op 18 maart 2006 constateerde de politie dat hij een personenauto bestuurde. De verdachte werd vervolgd wegens een overtreding van artikel 107 WVV 1994. Met betrekking tot de toepassing van artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 overwoog het Hof:

“Dit artikellid voorziet (...) in de situatie, waarin iemand zich met een nog geldig, in een andere EG-staat afgegeven rijbewijs in Nederland vestigt. In Duitsland is aan de verdachte een rijbewijs afgege-

ven op 3 mei 2004. De verdachte is blijkens het GBA-overzicht d.d. 9 maart 2007 sinds 1 maart 1983 onafgebroken ingeschreven geweest op het adres (...) te Valkenburg. Het Hof leidt daaruit af, dat de verdachte zich op 1 maart 1983 in Nederland heeft gevestigd, waaraan de (niet door enig bescheid of anderszins onderbouwde) stelling van de verdachte, dat hij meerdere keren voor korte tijd elders is gaan wonen, waaronder in Duitsland, niet afdoet. Artikel 108, lid 1, onder h, is in casu dan ook niet van toepassing en het daarop gebaseerde verweer treft dan ook geen doel.”¹⁹⁾ De verdachte werd veroordeeld tot een geldboete van € 150,-.

Hoewel ik de redenering van het Hof goed begrijp, is het resultaat naar mijn mening in strijd met het beginsel van wederzijdse erkenning van rijbewijzen, zoals neergelegd in artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn. Uit de jurisprudentie van het HvJEU volgt immers dat het bezit van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs moet worden beschouwd als het bewijs dat de houder van dat rijbewijs op de afgifte datum voldeed aan de door de tweede Rijbewijsrichtlijn gestelde afgiftevoorwaarden. Dit betekent dat een gastland de erkenning van het rijbewijs niet mag weigeren op grond dat volgens de van deze staat afkomstige informatie de houder van het betrokken rijbewijs op de afgifte datum zijn gewone verblijfplaats op zijn grondgebied had en niet in de lidstaat van afgifte. Het beginsel van wederzijdse erkenning gaat in zoverre dus boven het woonplaatsbeginsel (zie echter paragraaf 5.2).

De vraag is hoe het Gerechtshof Den Haag deze casus dan had kunnen oplossen. In zijn algemeenheid bestaan er twee mogelijkheden. De eerste optie is dat de rechter gebruik maakt van het instrument van de richtlijnconforme interpretatie. Het Haagse Hof had de strijdigheid met het EU-recht bijvoorbeeld kunnen opheffen door als “datum van vestiging in Nederland” niet aan te merken de datum van inschrijving in de Nederlandse GBA, maar de dag ná de afgifte van het Duitse rijbewijs (op de afgifte datum zelf moest de verdachte immers geacht worden in Duitsland woonachtig te zijn). In dat geval was de vrijstelling van artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 wel van toepassing geweest en had de verdachte dus niet veroordeeld kunnen worden wegens een overtreding van artikel 107 WVV 1994. Geconstateerd moet echter worden dat deze Europese benadering van het begrip “datum van vestiging in Nederland” de vrijstellingsbepaling van artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994 wel erg veel geweld aandoet. Zij druist in zowel tegen de geest als tegen de bewoordingen ervan. Ik meen daarom dat richtlijnconforme interpretatie in dit geval niet haalbaar is. Dit betekent dat de rechter in een geval als hier aan de orde nog maar één andere mogelijkheid heeft: hij zal artikel 107 WVV 1994 buiten toepassing moeten laten wegens strijd met artikel 1 lid 2 van de tweede Rijbewijsrichtlijn, dat – zoals het HvJEU heeft vastgesteld in het arrest *Awoyemi*²⁰⁾ – rechtstreekse werking heeft.

19. In dezelfde lijn: Gerechtshof Leeuwarden 8 mei 2009, LJN B13377 en Conclusie AG Vellinga voor HR 7 juli 2009, LJN B14060, punt 8-16.
20. HvJEG 29 oktober 1998, zaak C-230/97, r.o. 39-45 (*Awoyemi*).

“ De eerste optie is dat de rechter gebruik maakt van het instrument van de richtlijnconforme interpretatie

”

21. Zie HvJEG 29 april 2004, zaak C-476/01, r.o. 70 en 72 (*Kapper*); HvJEG 26 juni 2008, zaken C-329/06 en C-343/06, r.o. 60 (*Wiedemann en Funk*); HvJEG 26 juni 2008, zaken C-334/06 tot C-336/06, r.o. 57 (*Zerche e.a.*) en HvJEU 26 april 2012, zaak C-419/10, r.o. 71 (*Hofmann*).
22. HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 35-59 (*Akyüz*).
23. HvJEU 26 april 2012, zaak C-419/10, r.o. 43-91 (*Hofmann*). Zie ook reeds HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 61-64 (*Akyüz*). Op grond van artikel 18, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn is artikel 11 lid 4 van deze richtlijn van toepassing met ingang van 19 januari 2009, zodat het HvJEU zich al over de uitleg van deze bepaling kon uitlaten.
24. HvJEG 29 april 2004, zaak C-476/01, r.o. 74-76 (*Kapper*).

5. De uitzondering van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn

Vanwege het fundamentele karakter van het beginsel van wederzijdse erkenning staat de tweede Rijbewijsrichtlijn hierop slechts in beperkte mate uitzonderingen toe. In paragraaf 4.1 kwam al even aan de orde dat de lidstaten op grond van artikel 1 lid 3 van de tweede Rijbewijsrichtlijn bevoegd zijn om hun nationale bepalingen inzake de geldigheidsduur van het rijbewijs en medisch onderzoek toe te passen op houders van door andere lidstaten afgegeven rijbewijzen die zich op hun grondgebied vestigen.

In deze paragraaf staat de uitzondering van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn centraal. Deze bepaling luidt: *“Een Lid-Staat kan, wanneer op zijn grondgebied tegen een persoon een van de in lid 2 bedoelde maatregelen is getroffen, weigeren de geldigheid van een door een andere Lid-Staat aan deze persoon verstrekt rijbewijs te erkennen.”* De in lid 2 bedoelde maatregelen zijn: de beperking, schorsing, intrekking en nietigverklaring van de rijbevoegdheid. Indien een lidstaat tegen een rijbewijshouder één van deze maatregelen heeft getroffen en de betrokkene vervolgens in een andere lidstaat een nieuw rijbewijs verkrijgt, kan de eerste lidstaat onder bepaalde omstandigheden dus weigeren om dat rijbewijs te erkennen.

Op het eerste gezicht lijkt artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn een vrijwel ongeclausuleerde bevoegdheid te bevatten om de erkenning van het nieuwe rijbewijs in dit soort gevallen te weigeren. Het HvJEU heeft tegen een al te ruime toepassing van deze bevoegdheid echter een dam opgeworpen. Het Hof neemt daarbij als uitgangspunt dat artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn een afwijking vormt van het algemene beginsel van onderlinge erkenning van rijbewijzen, zodat het eng moet worden uitgelegd.²¹ Zo oordeelde het Hof in het arrest *Akyüz* dat het feit dat het gastland heeft geweigerd om een eerste rijbewijs af te geven – in dit geval wegens ernstige agressieproblemen van de aanvrager – niet gelijk kan worden gesteld met één van de maatregelen als bedoeld in artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de richtlijn. Het gastland kan zich in een dergelijk geval dus niet op deze bepaling beroepen om de erkenning van een later door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren.²² Het Hof heeft tot op heden in totaal vijf situaties aanvaard, waarin de lidstaten op grond van deze bepaling wél kunnen weigeren om een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen. Deze gevallen zullen in de volgende paragrafen worden besproken.

Artikel 11 lid 4, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn

Hierbij is nog het volgende van belang. Artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn zal worden opgevolgd door artikel 11 lid 4, tweede

alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn. Deze bepaling luidt: *“Een lidstaat weigert de geldigheid te erkennen van een rijbewijs dat door een andere lidstaat aan een persoon is verstrekt, wanneer het rijbewijs van die persoon op het grondgebied van de eerstgenoemde staat is beperkt, geschorst of ingetrokken.”* Bij vergelijking van deze tekst met die van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn valt op dat de discretionaire bevoegdheid (*“Een Lid-Staat kan ... weigeren”*) is vervangen door een verplichting (*“Een lidstaat weigert ...”*). De lidstaten zijn dus verplicht om dit onderdeel van de derde Rijbewijsrichtlijn te implementeren in hun nationale recht. Deze constatering is van belang voor de bespreking in paragraaf 6.

Het genoemde verschil in formulering heeft overigens niet tot gevolg dat artikel 11 lid 4, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn materieel anders moet worden uitgelegd dan artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn. Dit blijkt uit het recente arrest *Hofmann*, waarin het HvJEU zijn rechtspraak ten aanzien van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn één op één heeft doorgetrokken naar artikel 11 lid 4, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn.²³ Deze rechtspraak blijft dus ook onder het regime van de derde Rijbewijsrichtlijn van belang.

5.1. Afgifte tijdens een verbodstermijn

Indien een lidstaat aan de intrekking of nietigverklaring van een rijbewijs een verbodstermijn heeft gekoppeld voor de afgifte van een nieuw rijbewijs, kan deze lidstaat weigeren om de geldigheid van een door een andere lidstaat tijdens deze verbodstermijn afgegeven rijbewijs te erkennen. Indien echter géén verbodstermijn is vastgesteld of indien deze verbodstermijn op het moment van de afgifte van het nieuwe rijbewijs reeds is verstrekt, moet het door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs in beginsel worden erkend. Deze lijn is ingezet met het arrest *Kapper*.²⁴ In het arrest *Wiedemann en Funk* vatte het Hof zijn rechtspraak op dit punt als volgt samen:

“63. [E]en lidstaat [kan artikel 8 lid 4 van richtlijn 91/439 niet] aanvoeren om aan iemand, wiens door deze lidstaat afgegeven rijbewijs is ingetrokken of nietig verklaard, eindelijk te weigeren de geldigheid te erkennen van een hem later door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs (...). Het zou namelijk ingaan tegen het beginsel van onderlinge erkenning van rijbewijzen, dat de hoeksteen van het bij richtlijn 91/439 vastgestelde stelsel vormt, indien werd aanvaard dat een lidstaat zich op basis van zijn nationale bepalingen eindelijk kan verzetten tegen de erkenning van de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs (...).

64. Meer bepaald was het Hof in punt 38 van de beschikking Kremer van oordeel dat wanneer iemands rijbewijs op het grondgebied van een lidstaat is ingetrokken zonder dat hem een tijdelijk verbod is opgelegd om een nieuw rijbewijs te verkrijgen, artikel 1, lid 2, juncto artikel 8, leden 2 en 4, van richtlijn 91/439 eraan in de weg staat dat deze lidstaat weigert om op zijn grondgebied de rijbevoegd-

① ②

De lidstaten zijn dus verplicht om dit onderdeel van de derde Rijbewijsrichtlijn te implementeren in hun nationale recht

heid te erkennen die voortvloeit uit een later in een andere lidstaat afgegeven rijbewijs en derhalve ook de geldigheid van dat rijbewijs, zolang de houder ervan niet voldoet aan de in deze eerste lidstaat gestelde eisen voor de afgifte van een nieuw rijbewijs na die intrekking, waaronder een onderzoek van zijn rijgeschiktheid, waaruit blijkt dat de redenen voor de intrekking niet langer bestaan.

65. Uit het voorgaande volgt daarentegen dat de artikelen 1, lid 2, en 8, lid 4, van richtlijn 91/439 zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat aan iemand wiens rijbewijs op zijn grondgebied is ingetrokken met een verbodstermijn om een nieuw rijbewijs te verkrijgen, weigert om een gedurende deze verbodstermijn door een andere lidstaat afgegeven nieuw rijbewijs te erkennen.²⁵⁾

In de beschikking *Möginger* preciseerde het Hof dat de mogelijkheid om de erkenning van het nieuwe rijbewijs te weigeren zich in laatstgenoemd geval ook uitstrekt tot de situatie waarin van dat rijbewijs gebruik wordt gemaakt ná het verstrijken van de verbodstermijn.²⁶⁾

5.2. Schending woonplaatsbeginsel: onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat

In het arrest *Wiedemann en Funk* ging het om een weigering van de Duitse autoriteiten om de geldigheid te erkennen van twee Tsjechische rijbewijzen, die waren afgegeven nadat de Duitse rijbewijzen van de betrokkenen in Duitsland waren ingetrokken wegens drugsgebruik (*Wiedemann*) respectievelijk alcoholgebruik (*Funk*). In beide gevallen was aan de intrekking van het Duitse rijbewijs géén verbodstermijn voor de afgifte van een nieuw rijbewijs gekoppeld. De in de vorige paragraaf besproken weigeringsgrond kon hier dus niet worden toegepast. Het Tsjechische rijbewijs van *Wiedemann* vermeldde als verblijfplaats van de houder ten tijde van de afgifte echter: "Bad Waldsee, Duitsland". Daarmee stond dus vast dat bij de afgifte van dat rijbewijs het woonplaatsbeginsel niet in acht was genomen. Het Hof overwoog:

"67. Ter beantwoording van de vragen van de verwijzende rechters dient vervolgens in het bijzonder te worden ingegaan op de toepassing van het hierboven in herinnering gebrachte beginsel van onderlinge erkenning, wanneer vaststaat dat het nieuwe rijbewijs is afgegeven met miskennis van de bij richtlijn 91/439 gestelde verblijfsvoorwaarde. (...)

70. In artikel 7, lid 5, van richtlijn 91/439, volgens hetwelk eenieder slechts houder kan zijn van één enkel door een lidstaat afgegeven rijbewijs, is (...) het beginsel van het enkele rijbewijs neergelegd. Als voorafgaande voorwaarde die het mogelijk maakt na te gaan of een aanvrager voldoet aan de andere door deze richtlijn gestelde voorwaarden, komt aan de verblijfsvoorwaarde, die bepalend is voor de afgiftestaat, dus een bijzondere betekenis toe in vergelijking met de overige voorwaarden van deze richtlijn.

71. De niet-naleving van de verblijfsvoorwaarde in het geval van iemand wiens rijbevoegdheid is beperkt, geschorst, ingetrokken of nietig verklaard

in de zin van artikel 8, lid 4, van richtlijn 91/439, zou de verkeersveiligheid dus in gevaar kunnen brengen.

72. Daaruit volgt dat wanneer niet op basis van inlichtingen die afkomstig zijn van het gastland, maar op basis van vermeldingen op het rijbewijs zelf of van andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat, kan worden vastgesteld dat ten tijde van de afgifte van dit rijbewijs niet was voldaan aan de bij artikel 7, lid 1, sub b, van richtlijn 91/439 gestelde verblijfsvoorwaarde, het gastland op het grondgebied waarvan tegen de houder van dit rijbewijs een maatregel van intrekking van een vorig rijbewijs is genomen, kan weigeren de rijbevoegdheid te erkennen die voortvloeit uit een rijbewijs dat later, maar niet binnen een verbodstermijn om een nieuw rijbewijs te verkrijgen, is afgegeven door een andere staat.²⁷⁾

Een gastland kan de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs dus weigeren, indien uit vermeldingen op het rijbewijs zelf of uit andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat blijkt dat bij de afgifte van het rijbewijs het woonplaatsbeginsel niet in acht is genomen. In het arrest *Wiedemann en Funk* werd deze bevoegdheid nog gekoppeld aan de voorwaarde dat het gastland ten aanzien van een eerder aan de houder afgegeven rijbewijs een maatregel van beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring had getroffen. In het arrest *Grasser* heeft het Hof deze koppeling echter losgelaten.²⁸⁾ Ook indien tegen de houder geen enkele maatregel van beperking, schorsing, intrekking of nietigverklaring is getroffen, kan het gastland in het hier bedoelde geval dus weigeren om een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen. Daarmee heeft deze weigeringsgrond een algemene strekking gekregen, die het strikte toepassingsbereik van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn te buiten gaat.

Uit de jurisprudentie volgt dat een gastland deze weigeringsgrond slechts kan invoeren, indien is voldaan aan een dubbel criterium. Het moet gaan om a) onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat, die b) bewijzen dat de houder zijn gewone verblijfplaats ten tijde van de afgifte niet op het grondgebied van deze lidstaat had.²⁹⁾ De enkele mededeling van de afgiftestaat dat bij de afgifte de verblijfsvoorwaarde niet is getoetst, levert dan ook onvoldoende grond op om erkenning van het rijbewijs te weigeren. Dit laat immers de mogelijkheid open dat de houder ten tijde van de afgifte zijn gewone verblijfplaats wél op het grondgebied van de afgiftestaat had.³⁰⁾ De opsomming van informatiebronnen waarop het gastland zich kan baseren om erkenning te weigeren, is limitatief en uitputtend.³¹⁾ Dit betekent dat door de houder zelf verstrekte inlichtingen of informatie die is verkregen van particulieren, zoals verhuurders of werkgevers, in dit kader geen rol kan spelen.³²⁾ Het Hof sluit echter niet uit dat inlichtingen die zijn verkregen bij het bevolkingsregister van de afgiftestaat wel tegemoet komen aan het hiervoor genoemde dubbele criterium.³³⁾ Voorts bestaat er in beginsel geen bezwaar tegen dat de inlichtingen

25. HvJEG 26 juni 2008, zaken C-329/06 en C-343/06, r.o. 63-65 (*Wiedemann en Funk*). Zie voorts HvJEG 26 juni 2008, zaken C-334/06 tot C-336/06, r.o. 60-62 (*Zerche e.a.*); HvJEG 19 februari 2009, zaak C-321/07, r.o. 83 en 85-86 (*Schwarz*) en HvJEU 26 april 2012, zaak C-419/10, r.o. 49-51 (*Hofmann*).
26. HvJEG 3 juli 2008, zaak C-225/07, r.o. 41 (*Möginger*).
27. HvJEG 26 juni 2008, zaken C-329/06 en C-343/06, r.o. 67 en 70-72 (*Wiedemann en Funk*). Zie voorts HvJEG 26 juni 2008, zaken C-334/06 tot C-336/06, r.o. 64 en 67-69 (*Zerche e.a.*).
28. HvJEU 19 mei 2011, zaak C-184/10, r.o. 22-33 (*Grasser*). Zie voorts HvJEU 13 oktober 2011, zaak C-224/10, r.o. 34-35 (*Apelt*); HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 61-64 (*Akyüz*) en HvJEU 26 april 2012, zaak C-419/10, r.o. 48 (*Hofmann*).
29. Zie HvJEG 9 juli 2009, zaak C-445/08, r.o. 59 (*Wierer*).
30. Zie HvJEG 9 juli 2009, zaak C-445/08, r.o. 55 (*Wierer*).
31. Zie HvJEG 9 juli 2009, zaak C-445/08, r.o. 53 (*Wierer*) en HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 66 (*Akyüz*).
32. Zie HvJEG 9 juli 2009, zaak C-445/08, r.o. 54 en 61 (*Wierer*) en HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 70 (*Akyüz*).
33. Zie HvJEG 9 juli 2009, zaak C-445/08, r.o. 61 (*Wierer*) en HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 69 (*Akyüz*).

Daarmee heeft deze weigeringsgrond een algemene strekking gekregen

34. Zie HvJEU 1 maart 2012, zaak C-467/10, r.o. 71-72 (*Akyüz*).
35. HvJEG 20 november 2008, zaak C-1/07, r.o. 36 (*Weber*).
36. Conclusie van Advocaat-Generaal Bot van 17 juli 2008, zaak C-1/07 (*Weber*).

“

In deze benadering is het element van de schorsing dus geen cruciaal, maar slechts een aanvullend gegeven

.....”

het gastland bereiken door tussenkomst van een derde, mits zij zijn verstrekt door een autoriteit van de afgiftestaat.³⁴⁾

5.3. Afgifte na schorsing, maar vóór de definitieve intrekking van het rijbewijs

In de vorige twee paragrafen ging het om de toepassing van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn in situaties waarin iemand ná de intrekking van zijn rijbewijs door het gastland een nieuw rijbewijs had verkregen in een andere lidstaat. Uit de jurisprudentie van het HvJEU blijkt echter dat deze bepaling ook mogelijkheden biedt om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren, indien dit is afgegeven vóór de intrekking van een door het gastland afgegeven rijbewijs. In deze paragraaf zal het arrest *Weber* worden besproken, in de volgende paragraaf het arrest *Schwarz*.

In het arrest *Weber* hadden de Duitse autoriteiten het Duitse rijbewijs van de betrokkene tijdelijk geschorst wegens het rijden onder invloed van verdovende middelen. Tijdens deze schorsing gaven de Tsjechische autoriteiten aan de betrokkene een Tsjechisch rijbewijs af. Enkele maanden later werd het Duitse rijbewijs van de betrokkene door de Duitse autoriteiten definitief ingetrokken wegens dezelfde feiten als die ten grondslag waren gelegd aan de schorsing. Het Hof van Justitie oordeelde dat een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs in deze omstandigheden niet erkend hoeft te worden. Het Hof overwoog:

“36. In een dergelijke situatie moet de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten en de rechterlijke instanties van een lidstaat om te weigeren de geldigheid te erkennen van het rijbewijs dat in een andere lidstaat is verkregen door een persoon wiens rijbewijs in de eerste lidstaat tijdelijk is geschorst, op basis van de bepalingen van richtlijn 91/439, en inzonderheid artikel 8, lid 4, ervan, absoluut en definitief worden erkend, wanneer de tijdelijke schorsing wordt gevolgd door [een intrekking van het rijbewijs] wegens dezelfde feiten (...). De omstandigheid dat de [intrekking van het rijbewijs] is uitgesproken na de datum waarop het nieuwe rijbewijs is afgegeven, is ter zake irrelevant, aangezien de rechtvaardigingsgronden van deze maatregel op die datum bestonden (...).”³⁵⁾

Het Hof voegde hieraan toe dat elke andere uitleg de daders van ernstige verkeersovertredingen ertoe zou kunnen aanzetten om zich onverwijd naar een andere lidstaat te begeven teneinde de bestuurlijke of strafrechtelijke gevolgen van de overtreding te ontlopen. Bovendien zou erkenning van het Tsjechische rijbewijs indruisen tegen artikel 7 lid 5 van de tweede Rijbewijsrichtlijn, op grond waarvan een ieder slechts houder kan zijn van één enkel door een lidstaat afgegeven rijbewijs. Ten tijde van de afgifte van het Tsjechische rijbewijs was Weber immers nog steeds houder van een Duits rijbewijs.

De vraag rijst of het feit dat het Duitse rijbewijs van Weber ten tijde van de afgifte van het Tsjechi-

sche rijbewijs was geschorst, een essentieel element vormt in de redenering van het Hof. Met andere woorden: hadden de Duitse autoriteiten de erkenning van het Tsjechische rijbewijs ook mogen weigeren, indien het Duitse rijbewijs van Weber op de afgifte datum van het Tsjechische rijbewijs niet was geschorst? In de conclusie van Advocaat-Generaal Bot speelt het element van de schorsing geen enkele rol. Voor hem is doorslaggevend dat er op het moment van de afgifte van het Tsjechische rijbewijs reeds een procedure liep ter verificatie van de rijgeschiktheid van Weber naar aanleiding van een verkeersovertreding, die hij tevoren had begaan.³⁶⁾ Uit het feit dat het Hof het element van de schorsing vervolgens toch zo nadrukkelijk betreft in zijn overwegingen, zou kunnen worden afgeleid dat dit element dus een wezenlijke schakel is in de redenering van het Hof. Anderzijds zou het ook zo kunnen zijn dat het Hof vooral een oordeel heeft willen geven over het voorliggende geval en daarbij alle feiten en omstandigheden heeft betrokken, inclusief het feit dat het Duitse rijbewijs van Weber reeds was geschorst. In deze benadering is het element van de schorsing dus geen cruciaal, maar slechts een aanvullend gegeven. Vóór deze benadering pleit dat de door het Hof genoemde argumenten (uitwijkgevaar naar andere lidstaten; strijd met het beginsel van het enkele rijbewijs) evenzeer zouden gelden, indien het Duitse rijbewijs van Weber niet was geschorst. Voor een definitief antwoord op deze vraag zal verdere jurisprudentie van het Hof echter moeten worden afgewacht.

5.4. De houder beschikt na de intrekking nog over een tweede rijbewijs, waarvan de afgifte datum ligt vóór de afgifte datum van het ingetrokken rijbewijs

In het arrest *Schwarz* hadden de Duitse autoriteiten in 1994 een Duits rijbewijs afgegeven aan de betrokkene. Dit rijbewijs werd in 1997 door de Duitse strafrechter ingetrokken wegens het rijden onder invloed van alcohol. Tijdens een verkeerscontrole in 2005 toonde de betrokkene een geldig Oostenrijks rijbewijs, dat de Oostenrijkse autoriteiten hem hadden afgegeven in 1964. De Duitse autoriteiten weigerden echter om dit rijbewijs te erkennen. De betrokkene werd strafrechtelijk vervolgd wegens het rijden zonder rijbewijs.

Het Hof verduidelijkte eerst dat het feit dat Schwarz in het bezit was van zowel een Duits als een Oostenrijks rijbewijs in dit geval niet in strijd was met het beginsel van het enkele rijbewijs, zoals neergelegd in artikel 7 lid 5 van de tweede Rijbewijsrichtlijn. Deze bepaling verzet zich namelijk alleen tegen de afgifte van een tweede rijbewijs vanaf de datum van toepassing ervan, te weten 1 juli 1996. Dit betekende echter niet dat de Duitse autoriteiten gehouden waren om het Oostenrijkse rijbewijs te erkennen. Het Hof overwoog:

“94. In omstandigheden als die van de hoofdzaak doet de intrekking van een door een lidstaat afgegeven rijbewijs vragen rijzen over de rijgeschiktheid van de houder, en dus impliciet over het hem eerder door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs.

95. Zoals de Duitse en de Italiaanse regering hebben opgemerkt, is de rijbevoegdheid van de houder (...) na de intrekking van zijn Duitse rijbewijs niet op last van de autoriteiten van een andere lidstaat onderzocht. Er is dus niet aangetoond dat deze houder overeenkomstig de geschiktheidseisen van richtlijn 91/439 geschikt is om een voertuig te besturen en deel te nemen aan het wegverkeer.

96. Indien een nationale intrekkingsmaatregel, zoals die in de hoofdzaak is getroffen, zou kunnen worden omzeild door zich te beroepen op een rijbewijs dat is afgeleverd vóór het rijbewijs dat is ingetrokken wegens ongeschiktheid om een voertuig te besturen, zonder dat is aangetoond dat degene die het oude rijbewijs overlegt op de datum waarop hij zich erop beroept, overeenkomstig richtlijn 91/439 rijgeschikt is, zou dat de veiligheid van het wegverkeer in gevaar brengen.³⁷⁾

Het Hof beperkt zich in deze laatste overweging tot de situatie waarin het rijbewijs waarop de betrokkene zich beroept (in dit geval: het Oostenrijkse rijbewijs), eerder is afgegeven dan het ingetrokken rijbewijs. Gelet op de voorliggende casus kon het Hof daar ook mee volstaan. De vraag is of de Duitse autoriteiten de erkenning van het Oostenrijkse rijbewijs ook hadden mogen weigeren, indien dit was afgegeven ná de afgifte van het Duitse rijbewijs in 1994. Mijns inziens is dit niet uitgesloten. Stel dat Schwarz het Oostenrijkse rijbewijs niet had verkregen in 1964, maar in 1995, dus een jaar ná de afgifte van het Duitse rijbewijs. Ook in die situatie zou er na de intrekking van het Duitse rijbewijs in 1997 geen nieuwe beoordeling van zijn rijgeschiktheid hebben plaatsgevonden en zou er dus alle aanleiding bestaan om het Oostenrijkse rijbewijs niet te erkennen. Aan deze uitbreiding van de Schwarz-jurisprudentie zou ik echter wel de voorwaarde willen verbinden dat de afgifte datum van het rijbewijs waarop de betrokkene zich beroept, is gelegen vóór de pleegdatum van het feit dat heeft geleid tot de intrekking van het door het gastland afgegeven rijbewijs. Indien het rijbewijs waarop de betrokkene zich beroept, is afgegeven ná deze pleegdatum (en tevens vóór de intrekking van het door het gastland afgegeven rijbewijs), ontstaat immers een Weber-situatie. Op basis van deze aanvullende voorwaarde kan de Schwarz-jurisprudentie dus eenvoudig worden afgegrensd ten opzichte van de Weber-jurisprudentie.

5.5. Categorie-uitbreiding op basis van een onregelmatig rijbewijs B

Tenslotte heeft het HvJEU in het arrest *Apelt* een vijfde situatie binnen de reikwijdte van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn gebracht. Het ging in deze zaak om een weigering van de Duitse autoriteiten om een Tsjechisch rijbewijs voor de categorie D te erkennen. Dit rijbewijs was verkregen op basis van een Tsjechisch rijbewijs voor de categorie B, waaraan twee gebreken kleefden. In de eerste plaats was het Tsjechische rijbewijs B afgegeven op een moment dat het Duitse rijbewijs van de betrokkene was geschorst wegens het rijden onder invloed, welk feit na de afgifte van het Tsjechische rijbewijs B ook had geleid tot de definitieve intrekking van het Duitse

rijbewijs (Weber). En in de tweede plaats vermeldde het Tsjechische rijbewijs B een in Duitsland gelegen woonplaats (schending woonplaatsbeginsel blijkt uit vermeldingen op het rijbewijs zelf). Het Tsjechische rijbewijs D kende dergelijke gebreken niet. In zijn opmerkingen voor het Hof stelde de Europese Commissie zich op het standpunt dat de aanvankelijke onregelmatigheden die aan het Tsjechische rijbewijs B kleefden, werden "gedekt" door de afgifte van het Tsjechische rijbewijs D, waarvoor immers zwaardere eisen gelden. Volgens de Commissie konden de Duitse autoriteiten de erkenning van het Tsjechische rijbewijs D dan ook niet weigeren. Het Hof koos echter een andere benadering:

"46. Zowel uit de bewoordingen als uit de structuur van richtlijn 91/439 volgt (...) dat het beschikken over een rijbewijs voor voertuigen van categorie B een noodzakelijke en voorafgaande voorwaarde is voor het verkrijgen van een rijbewijs voor voertuigen van categorie D.

47. Het zou derhalve indruisen tegen de in de eerste en de vierde overweging van de considerans van richtlijn 91/439 vermelde doelstelling van de veiligheid van het wegverkeer, wanneer het een gastlidstaat niet zou zijn toegestaan de erkenning te weigeren van een rijbewijs voor voertuigen van categorie D dat is afgegeven op basis van een rijbewijs voor voertuigen van categorie B, dat lijdt onder een onregelmatigheid die de niet-erkenning van laatstbedoeld rijbewijs rechtvaardigt.

48. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat wanneer een lidstaat op basis van richtlijn 91/439 kan weigeren de geldigheid te erkennen van een door de autoriteiten van een andere lidstaat afgegeven rijbewijs voor voertuigen van categorie B, het tevens gerechtigd is niet over te gaan tot erkenning van de geldigheid van het rijbewijs voor voertuigen van categorie D, dat is afgegeven op basis van voormeld rijbewijs voor voertuigen van categorie B."³⁸⁾

In de beschikking *Köppl* heeft het Hof deze lijn doorgetrokken naar de situatie waarin een rijbewijs voor de categorie C is afgegeven op basis van een onregelmatig rijbewijs B.³⁹⁾ In diezelfde beschikking preciseerde het Hof bovendien dat de afgifte van het rijbewijs C geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van het gastland om de erkenning van het rijbewijs B te weigeren. Dit roept de vraag op of deze erkenning eveneens geweigerd zou kunnen worden, indien er geen sprake is van een categorie-uitbreiding, maar van een eenvoudige vernieuwing van een onregelmatig rijbewijs B. Mijns inziens is dit inderdaad het geval. Indien de erkenning van een rijbewijs B geweigerd kan worden, hoewel de houder heeft voldaan aan de zwaardere eisen voor de categorie C of D, dan zal dit zeker het geval zijn bij een "kale" vernieuwing van een onregelmatig rijbewijs B.

37. HvJEG 19 februari 2009, zaak C-321/07, r.o. 94-96 (*Schwarz*).
38. HvJEU 13 oktober 2011, zaak C-224/10, r.o. 46-48 (*Apelt*).
39. HvJEU 22 november 2011, zaak C-590/10, r.o. 41-54 (*Köppl*).

“ De Schwarz-jurisprudentie kan eenvoudig worden afgegrensd ten opzichte van de Weber-jurisprudentie ”

40. Op grond van deze bepaling verliest een rijbewijs onder bepaalde voorwaarden van rechtswege zijn geldigheid, indien de houder voor de tweede keer onherroepelijk wordt veroordeeld wegens een alcoholgerelateerd delict. Artikel 123b WVV 1994 is in werking getreden op 1 juni 2011.

④
Het directe gevolg hiervan is dat aan de betrokkene ook geen nieuw rijbewijs kan worden afgegeven
..... ②

6. Implementatie in de Nederlandse wetgeving

In deze paragraaf wordt onderzocht op welke wijze de in paragraaf 5 besproken jurisprudentie kan worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Daartoe zal eerst worden nagegaan of deze jurisprudentie één op één kan worden toegepast op *alle* Nederlandse rijbewijssancties of dat hierin een onderscheid moet worden gemaakt (paragraaf 6.1). Vervolgens komt aan de orde welke mogelijkheden het Nederlandse recht momenteel al biedt om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren en op welke onderdelen aanvullende implementatie nodig is (paragraaf 6.2).

6.1. Toepasselijkheid op Nederlandse rijbewijssancties

De in paragraaf 5 behandelde jurisprudentie is ontstaan doordat Duitse rechters prejudiciële vragen hebben gesteld aan het HvJEU. Deze rechtspraak is dus gebaseerd op de Duitse situatie en met name op de Duitse “Entziehung der Fahrerlaubnis”. Deze rijbewijssanctie houdt in dat de rijbevoegdheid van de houder voor een onbepaalde duur wordt ingetrokken. Zij wordt vaak toegepast bij alcoholmisbruik of bij misbruik van (andere) verdovende middelen. Na een Entziehung der Fahrerlaubnis kan de betrokkene pas weer in het bezit komen van een nieuw rijbewijs, nadat hij medisch is gekeurd en daarbij opnieuw rijgeschikt is bevonden. De Entziehung der Fahrerlaubnis vertoont dus veel verwantschap met de Nederlandse ongeldigverklaring door het CBR. Het is mijns inziens dan ook zeer aannemelijk dat de in paragraaf 5 behandelde rechtspraak van het HvJEU één op één kan worden toegepast op de ongeldigverklaring door het CBR. Hetzelfde geldt mijns inziens voor de ongeldigheid van rechtswege op grond van artikel 123b WVV 1994.⁴⁰⁾ Ook deze rijbewijssanctie heeft immers tot gevolg dat de rijbevoegdheid van de houder voor een onbepaalde duur wordt ingetrokken. De betrokkene dient in dat geval niet alleen zijn rijgeschiktheid, maar ook zijn rijvaardigheid opnieuw aan te tonen, voordat hij weer in het bezit kan komen van een nieuw rijbewijs.

Wat betreft de in paragraaf 5.1 besproken weigeringsgrond (afgifte tijdens een verbodstermijn) moet hierbij wel de volgende kanttekening worden gemaakt. Het Nederlandse recht kent namelijk niet de mogelijkheid dat het CBR aan een ongeldigverklaring van het rijbewijs een verbodstermijn koppelt voor de afgifte van een nieuw rijbewijs. Ook indien het rijbewijs van rechtswege ongeldig is geworden op grond van artikel 123b WVV 1994, geldt een dergelijke verbodstermijn niet. Daarmee lijkt de genoemde weigeringsgrond voor deze twee rijbewijssancties niet van belang te zijn. Wat betreft de ongeldigverklaring door het CBR past hier echter wel een nuancering. In het Reglement rijbewijzen en de Regeling eisen geschiktheid 2000 zijn namelijk enkele bepalingen opgenomen, die materieel precies hetzelfde effect hebben als een afgifteverbod. Ik licht er een paar uit:

- Indien een rijbewijs ongeldig is verklaard wegens het niet-verlenen van de vereiste medewerking aan een educatieve maatregel (EMG, EMA, Lichte EMA), wordt gedurende een periode van ten hoogste drie jaren na de ongeldigverklaring geen verklaring van rijvaardigheid respectievelijk geschiktheid in het rijbewijzenregister geregistreerd, zolang de betrokkene niet aan die verplichting heeft voldaan (artikel 50 lid 2 en 97 lid 2 Reglement rijbewijzen).

- Indien een rijbewijs ongeldig is verklaard omdat aan de betrokkene de verplichting tot deelname aan het alcoholslotprogramma (ASP) is opgelegd, wordt gedurende een periode van ten hoogste vijf jaren na de ongeldigverklaring geen verklaring van geschiktheid geregistreerd, tenzij de betrokkene deelneemt aan het ASP (artikel 97 lid 5 jo. 103 lid 2 en 3 Reglement rijbewijzen).

- Indien een rijbewijs ongeldig is verklaard wegens gebleken alcoholmisbruik, dient een recidiefvrije periode van een jaar te zijn gepasseerd, voordat de betrokkene door middel van een herkeuring – op basis van een specialistisch rapport – opnieuw geschikt kan worden geacht (artikel 8.8 van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000).

In al deze voorbeelden wordt gedurende een bepaalde periode geen verklaring van rijvaardigheid c.q. geschiktheid geregistreerd in het rijbewijzenregister. Het directe gevolg hiervan is dat aan de betrokkene ook geen nieuw rijbewijs kan worden afgegeven. Deze termijnen hebben materieel dus hetzelfde effect als een afgifteverbod. Indien zij ook werkelijk als zodanig zijn bedoeld, verdient het mijns inziens echter wel de voorkeur dat de wetgever deze gevallen expliciet opneemt in artikel 112 WVV 1994. Daarmee krijgen zij immers ook formeel de status van een afgifteverbod. Naar mijn mening is goed verdedigbaar dat deze termijnen in dat geval beschouwd zouden kunnen worden als een verbodstermijn in de zin van de rechtspraak van het Hof, zodat de erkenning van een door een andere lidstaat tijdens een dergelijke termijn afgegeven rijbewijs kan worden geweigerd. Het positieve effect van deze maatregel zou zijn, dat degene aan wie het CBR de verplichting heeft opgelegd om deel te nemen aan een educatieve maatregel of het alcoholslotprogramma (ASP), deze verplichting niet (meer) kan omzeilen door in een andere lidstaat een nieuw rijbewijs te verkrijgen.

Uitbreiding naar andere Nederlandse rijbewijssancties?

Naast de ongeldigverklaring door het CBR en de ongeldigheid van rechtswege op grond van artikel 123b WVV 1994 kent het Nederlandse recht nog andere rijbewijssancties, te weten:

- de ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM)
 - de strafrechtelijke invordering en inhouding van het rijbewijs
 - de bestuursrechtelijke invordering en schorsing van het rijbewijs
 - de inneming van het rijbewijs op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV)
- In tegenstelling tot de Entziehung der Fahrerlaubnis hebben deze rijbewijssancties niet het karakter

van een definitieve⁴¹⁾ intrekking van het rijbewijs, maar van een tijdelijke intrekking of schorsing van het rijbewijs. De vraag is dan ook welke betekenis de rechtspraak van het Hof heeft voor deze rijbewijs sancties. Mijns inziens moet hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende, in paragraaf 5 genoemde categorieën.

1. Afgifte tijdens een verbodstermijn

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een lidstaat die tegen een houder een maatregel van intrekking van het rijbewijs heeft getroffen, in beginsel slechts kan weigeren om de geldigheid van een later door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen, indien dat rijbewijs is afgegeven tijdens een aan de intrekking gekoppelde verbodstermijn. Deze rechtspraak is met name van belang voor die gevallen waarin een lidstaat tegen de houder een maatregel van *definitieve* intrekking van het rijbewijs heeft getroffen. Een dergelijke maatregel heeft immers een onbepaalde duur, zodat de lidstaten zich in theorie eendeloos zouden kunnen verzetten tegen de erkenning van een later door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs.

Een maatregel van tijdelijke intrekking of schorsing van het rijbewijs heeft van zichzelf echter al een eindig karakter. Een redelijke uitleg van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn brengt mijns inziens dan ook mee dat een lidstaat de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs kan weigeren, indien de afgifte van dat rijbewijs heeft plaatsgevonden tijdens de looptijd van een dergelijke maatregel.⁴²⁾ Of het nationale recht aan de maatregel van tijdelijke intrekking of schorsing van het rijbewijs tevens een verbodstermijn voor de afgifte van een nieuw rijbewijs koppelt, is daarbij naar mijn mening van ondergeschikt belang. In de Nederlandse situatie is overigens wel voorzien in een dergelijke verbodstermijn. In dit verband kan worden gewezen op artikel 112 WVV 1994. Op grond van deze bepaling wordt geen rijbewijs afgegeven, indien tegen de aanvrager één van de hiervoor genoemde tijdelijke rijbewijs sancties van kracht is (OBM, invordering, inhouding, enz.). De WVV 1994 verbindt aan deze rijbewijs sancties dus van rechtswege een afgifteverbod. Mijns inziens lijdt het dan ook geen twijfel dat Nederland op grond van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn de bevoegdheid heeft om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren, indien dit rijbewijs is afgegeven tijdens de looptijd van één van deze tijdelijke rijbewijs sancties.⁴³⁾

2. Schending woonplaatsbeginsel: onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat

Een lidstaat kan eveneens weigeren om de geldigheid van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te erkennen, indien uit vermeldingen op het rijbewijs zelf of uit andere onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat blijkt dat bij de afgifte van het rijbewijs het woonplaatsbeginsel is miskend. Deze weigeringsgrond heeft een algemene strekking en kan dus ook worden toegepast indien het gastland tegen de houder

geen enkele maatregel van intrekking of schorsing van een eerder aan hem afgegeven rijbewijs heeft getroffen. Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat het niet uitmaakt of tegen de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs op Nederlands grondgebied een rijbewijs sanctie is getroffen of niet. Zodra op basis van onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat vaststaat dat bij de afgifte van dat rijbewijs het woonplaatsbeginsel is geschonden, kan Nederland de erkenning daarvan weigeren.

3. De arresten *Weber* en *Schwarz*

In de arresten *Weber* en *Schwarz* beschikten de betrokkenen na de intrekking van hun Duitse rijbewijs door de Duitse autoriteiten nog over een tweede rijbewijs dat vóór de intrekking was afgegeven door een andere lidstaat. In het arrest *Weber* had de betrokkene een Tsjechisch rijbewijs verkregen op een moment dat zijn Duitse rijbewijs al was geschorst wegens hetzelfde feit dat later tot de intrekking daarvan zou leiden. In het arrest *Schwarz* beschikte de betrokkene na de intrekking van zijn Duitse rijbewijs nog over een geldig Oostenrijks rijbewijs dat aan hem was afgegeven vóór de afgifte van het Duitse rijbewijs. In beide gevallen oordeelde het HvJEU dat Duitsland de erkenning van dat andere rijbewijs kon weigeren.

Mijns inziens zijn deze arresten zozeer toegesneden op de situatie waarin het rijbewijs van de betrokkene *definitief* is ingetrokken, dat de reikwijdte ervan dus ook geacht moet worden daartoe beperkt te zijn. Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat de arresten *Weber* en *Schwarz* alleen van belang zijn voor de situatie waarin het rijbewijs van de betrokkene ongeldig is verklaard door het CBR of van rechtswege ongeldig is geworden op grond van artikel 123b WVV 1994. Voor een analoge toepassing van deze rechtspraak op andere Nederlandse rijbewijs sancties zie ik geen ruimte.

4. Categorie-uitbreiding op basis van een onregelmatig rijbewijs B

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt tenslotte dat een gastland de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs voor de categorie C of D kan weigeren, indien dit rijbewijs is verkregen op basis van een rijbewijs voor de categorie B, waaraan een gebrek kleeft dat de niet-erkenning van laatstgenoemd rijbewijs rechtvaardigt. Zoals ik in paragraaf 5,5 heb betoogd, kan deze rechtspraak naar mijn mening ook worden toegepast indien er sprake is van een “kale” vernieuwing van een onregelmatig rijbewijs B. Deze weigeringsgrond heeft ten opzichte van de andere weigeringsgronden een accessoir karakter. Indien een gastland zich op basis van één van de situaties onder 1 t/m 3 kan verzetten tegen de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs B, dan werkt die bevoegdheid dus ook door naar een vervolgafgifte die plaatsvindt op basis van dat rijbewijs B. Aangezien het toepassingsbereik van situatie 1 en 2 niet is beperkt tot gevallen waarin het rijbewijs *definitief* is ingetrokken, geldt dit mijns inziens ook voor de in dit punt besproken weigeringsgrond. Stel dat iemand tijdens de loop-

41. De term “definitief” wordt hier gebruikt om de intrekking van het rijbewijs voor onbepaalde duur te onderscheiden van rijbewijs sancties met een tijdelijke duur. De term “definitief” duidt er dus niet op dat de betrokkene nooit meer in het bezit zou kunnen komen van een nieuw geldig rijbewijs.
42. In het arrest *Weber* (zie paragraaf 5.3) had het HvJEU mijns inziens dan ook kunnen volstaan met de constatering dat het Tsjechische rijbewijs was afgegeven, terwijl het Duitse rijbewijs van de betrokkene was geschorst. Op basis van dat enkele feit konden de Duitse autoriteiten naar mijn mening al weigeren om het Tsjechische rijbewijs te erkennen.
43. Daarbij komt dat de afgifte van het rijbewijs in de andere lidstaat in deze gevallen vrijwel altijd in strijd zal zijn met het beginsel van het enkele rijbewijs, zoals neergelegd in artikel 7 lid 5 van de tweede Rijbewijsrichtlijn. Dit is nog een extra argument om de erkenning van dat rijbewijs te weigeren.

“ Een maatregel van tijdelijke intrekking of schorsing van het rijbewijs heeft van zichzelf echter al een eindig karakter

44. De implementatiewetgeving bevat wel twee voorschriften ter uitvoering van artikel 11 lid 4, eerste alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn. Op grond van deze bepaling weigert een lidstaat een rijbewijs af te geven aan een aanvrager wiens rijbewijs in een andere lidstaat is beperkt, geschorst of ingetrokken. Deze bepaling heeft dus betrekking op de situatie waarin een andere lidstaat dan het gastland tegen de houder een rijbewijs sanctie heeft getroffen. De implementatiewetgeving voorziet in dit kader in een aanpassing van artikel 112 WVV 1994 en artikel 45 Reglement rijbewijzen. Zie de Wet van 26 januari 2012, Stb. 2012, 39 en het Besluit van 3 april 2012, Stb. 2012, 160.

tijd van een OBM een Pools rijbewijs voor de categorie B zou verkrijgen en korte tijd later een Pools rijbewijs voor de categorie D, dan hoeft Nederland naar mijn mening noch het rijbewijs voor ene categorie noch het rijbewijs voor de andere categorie te erkennen.

6.2. Noodzaak tot aanvullende implementatie

Uit het voorgaande volgt dat artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn ook in de Nederlandse situatie zeker mogelijkheden biedt om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren. Om deze erkenning in een concreet geval ook daadwerkelijk te kunnen weigeren, dienen de in paragraaf 5 besproken weigeringsgronden echter wel te worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. In dit kader is van belang dat de Nederlandse wetgever er bij de totstandkoming van de WVV 1994 voor heeft gekozen om geen invulling te geven aan de discretionaire bevoegdheid van artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn. De WVV 1994 bevat op dit moment dus geen specifieke voorschriften ter uitvoering van deze bepaling. Dit betekent dat de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs op grond van het huidige wettelijke kader slechts in een beperkt aantal gevallen kan worden geweigerd. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de situatie waarin de betrokkene geen beroep kan doen op de vrijstelling van artikel 108 lid 1, aanhef en onderdeel h, WVV 1994, omdat de resterende geldigheidsduur van het rijbewijs in Nederland is verstreken. Zoals in het voorgaande is gebleken, biedt artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn echter ruimere mogelijkheden om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs te weigeren.

Deze mogelijkheden zullen ook blijven bestaan na de invoering van de derde Rijbewijsrichtlijn. In het arrest *Hofmann* heeft het HvJEU immers overwogen dat artikel 8 lid 4, eerste alinea, van de tweede Rijbewijsrichtlijn en artikel 11 lid 4, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn materieel op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd. Er is echter wel een belangrijk verschil tussen beide bepalingen. Artikel 11 lid 4, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn bevat namelijk geen discretionaire bevoegdheid, maar een juridische verplichting om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs in de daar bedoelde gevallen te weigeren. Dit betekent dat de lidstaten op dit punt geen beleidsvrijheid meer hebben. Zij moeten deze bepaling dus implementeren in hun nationale recht. De implementatiewetgeving van de derde rijbewijsrichtlijn bevat echter geen bijzondere voorschriften ter uitvoering van artikel 11 lid 4, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn.⁴⁴⁾ Naar mijn mening is er dan ook aanvullende wetgeving nodig om deze bepaling alsnog volledig te implementeren in het Nederlandse recht. Het voert te ver om in het kader van deze bijdrage alle details van de benodigde reparatiewetgeving te bespreken. In zijn algemeenheid kan echter worden opgemerkt dat het gaat om een aanpassing

van artikel 9 en 108 WVV 1994 enerzijds en artikel 45 Reglement rijbewijzen anderzijds.

Op grond van artikel 108 WVV 1994 is de houder van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs onder bepaalde voorwaarden vrijgesteld van de Nederlandse rijbewijsplicht. Artikel 45 Reglement rijbewijzen bevat de voorwaarden waaronder een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs kan worden omgewisseld tegen een Nederlands rijbewijs. Naar mijn mening zou in deze bepalingen dus een grondslag moeten worden opgenomen op basis waarvan de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs kan worden geweigerd, indien Nederland daartoe op grond van artikel 11 lid 4, tweede alinea, van de derde Rijbewijsrichtlijn verplicht is. In het geval van artikel 108 WVV 1994 betekent dit dat de vrijstelling van de Nederlandse rijbewijsplicht niet geldt. In het geval van artikel 45 Reglement rijbewijzen betekent dit dat het rijbewijs niet kan worden omgewisseld.

De aanpassing van artikel 9 WVV 1994 houdt verband met de delictomschrijving van artikel 9 lid 2 WVV 1994. Deze bepaling bevat het verbod om een motorrijtuig te besturen dat behoort tot een categorie waarvoor een eerder aan de betrokkene afgegeven rijbewijs ongeldig is verklaard c.q. van rechtswege ongeldig is geworden op grond van artikel 123b WVV 1994. Het verbod duurt voort totdat aan de betrokkene een ander rijbewijs voor het besturen van een motorrijtuig van die categorie is afgegeven. De afgifte van een nieuw rijbewijs heeft dus tot gevolg dat het effect van de ongeldigverklaring c.q. de ongeldigheid van rechtswege eindigt. Op grond van artikel 9 lid 10 WVV 1994 wordt voor de toepassing van het tweede lid onder het begrip "rijbewijs" mede verstaan: een rijbewijs, afgegeven door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland. Het nieuwe rijbewijs kan dus ook een rijbewijs zijn dat door een andere lidstaat is afgegeven. Artikel 9 lid 10 WVV 1994 stelt verder echter geen "kwaliteitseisen" aan dat rijbewijs. Het effect van een ongeldigverklaring c.q. een ongeldigheid van rechtswege op grond van artikel 123b WVV 1994 wordt dus ook opgeheven, indien aan dat rijbewijs een gebrek zou kleven als bedoeld in de rechtspraak van het Hof. Stel dat Nederland zou beschikken over onbetwistbare inlichtingen afkomstig van de afgiftestaat, waaruit blijkt dat bij de afgifte van het rijbewijs het woonplaatsbeginsel is geschonden, dan staat de afgifte van dat rijbewijs dus toch aan een strafrechtelijke vervolging wegens artikel 9 lid 2 WVV 1994 in de weg. Om de erkenning van een door een andere lidstaat afgegeven rijbewijs in dit soort gevallen te kunnen weigeren, is dus eerst een wijziging van artikel 9 lid 10 WVV 1994 nodig.

①
De afgifte van een nieuw rijbewijs heeft dus tot gevolg dat het effect van de ongeldigverklaring c.q. de ongeldigheid van rechtswege eindigt

. ②

7. Conclusie

In deze bijdrage is een uiteenzetting gegeven over het beginsel van wederzijdse erkenning van rijbewijzen in het Europese recht. Gelet op het fundamentele karakter van dit beginsel staan de tweede en de derde Rijbewijsrichtlijn hierop slechts in beperkte mate uitzonderingen toe. Eén van deze uitzonderingen heeft betrekking op de situatie waarin een lidstaat tegen de houder van een rijbewijs een bepaalde rijbewijssanctie heeft getroffen en deze persoon vervolgens in een andere lidstaat een nieuw rijbewijs verkrijgt (of al eerder heeft verkregen). Over deze uitzondering is een uitgebreide jurisprudentie ontstaan van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze jurisprudentie is in deze bijdrage in kaart gebracht. Vervolgens is onderzocht in hoeverre de genoemde uitzondering op het beginsel van wederzijdse erkenning is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Daarbij is gebleken dat de mogelijkheden die het Europese recht biedt om erkenning te weigeren, nog niet volledig worden benut. Gelet op het feit dat de discretionaire bevoegdheid om erkenning te weigeren met de invoering van de derde Rijbewijsrichtlijn wordt vervangen door een juridische plicht, is aanvullende wetgeving nodig. Het woord is dus aan de wetgever!

“
Gebleken is dat de mogelijkheden die het Europese recht biedt om erkenning te weigeren, nog niet volledig worden benut
..... ”