

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

29 февруари 1996 година*

„Свободно движение на хора – Свидетелства за управление на моторни превозни средства – Задължение за смяна – Наказания“

По дело С- 193/94

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда съгласно член 177 от Договора за ЕО от страна на Amtsgericht Tiergarten, Берлин (германското правителство) в наказателните производства пред този съд срещу

Sofia Skanavi

и

Konstantin Chryssanthakopoulos,

относно тълкуването на членове 6, 8а и 52 от Договора,

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н C. N. Kakouris и г-н G. Hirsch, председатели на състав, г-н G. F. Mancini (докладчик), г-н F.A. Schockweiler, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н C. Gulmann, г-н J. L. Murray, г-н P. Jann, г-н H. Ragnemalm и г-н L. Sevón, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Léger,

секретар: г-жа D. Louterman-Hubeau, главен администратор,

като има предвид писмените становища, представени:

- за германското правителство, от г-н Ernst Röder, Ministerialrat във Федералното министерство на икономиката, в качеството на представител,

- за френското правителство, от г-н Philippe Martinet, секретар по външните работи в Дирекцията по правни въпроси на Министерство на външните работи и г-жа Catherine de Salins, заместник-директор в същата дирекция, в качеството на представители,

- за правителството на Обединеното кралство, от г-н Stephen Braviner от Treasury Solicitor's Department, в качеството на представител, подпомаган от г-н Rhodri Thompson, barrister,

- за Комисията на Европейските общности, от г-н Götz zur Hausen, правен съветник, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на германското правителство, за което се явява г-н Gereon Thiele, Assessor във Федералното министерство на икономиката, в качеството на представител, на правителството на Обединеното кралство, за което се явява г-н Rhodri Thompson и на Комисията, за която се явява г-н Götz zur Hausen, в съдебното заседание от 12 септември 1995 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 октомври 1995 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 20 май 1994 г., постъпило в Съда на 4 юли същата година, поправено с Определение от 26 юли 1994 г., постъпило в Съда на 8 август същата година, Amtsgericht (Районен съд) Tiergarten, Берлин е поставил пред Съда по силата на член 177 от Договора за ЕО един преюдициален въпрос относно тълкуването на членове 6, 8а, и 52 от Договора за ЕО.

2. Този въпрос е повдигнат в рамките на наказателни преследвания, образувани от прокуратурата срещу г-жа Skanavi и съпруга ѝ, г-н Chryssanthakopoulos.

3. По силата на свързаните разпоредби на член 4 от Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (германски регламент относно международното автомобилно движение) (наричан по-нататък „IntVO“) и на член 21, параграф 1, точка 1 от Strassenverkehrsgesetz (Германския правилник за движение) (наричан по-нататък „StVG“) г-жа Skanavi е обвинена в управление на превозно средство без свидетелство за управление, престъпление, наказуемо с до една година лишаване от свобода или с глоба, или ако е причинено по небрежност – до шест месеца лишаване от свобода или глоба. На г-н Chryssanthakopoulos са наложени същите наказания по силата на свързаните разпоредби на член 4 от IntVO и на член 21, параграф 1, точка 2 от StVG на основание, че в качеството му на притежател на моторно превозно средство, е подтикнал или позволил на друго лице да управлява това превозно средство без свидетелство за управление.

Директивите относно свидетелствата за управление на моторно превозно средство

4. Свидетелствата за управление на моторно превозно средство подлежат за първи път на хармонизация с приемането на Първа директива 80/1263/ЕИО на Съвета от 4 декември 1980 г. относно въвеждането на свидетелство за управление на моторно превозно средство на Общността (ОВ L 375, стр. 1), която съгласно първо съображение от нея цели, по-специално да допринесе за подобряването на безопасността на движението по пътищата, както и за улесняване на движението на хора, които се установяват в държава-членка, различна от тази, в която са положили изпит за придобиване на свидетелство за управление, или които се предвиждат в рамките на Общността.

5. В тази връзка Директива 80/1263 хармонизира съответните национални правила, по-специално тези, уреждащи националните системи за издаване на свидетелства за управление на моторно превозно средство, категориите превозни средства и условията за валидност на тези свидетелства. Установява се модел за свидетелство за управление на Общността и се въвежда система за взаимно признаване на свидетелствата за управление на моторно превозно средство от държавите-членки, както и за смяната им, когато притежателите им променят постоянния си адрес или място на работа от една държава-членка в друга.

6. Член 8, параграф 1 от тази директива предвижда, че ако притежател на валидно национално свидетелство за управление на моторно превозно средство или валидно свидетелство, което е модел на Общността, издадено от държава-членка, придобие постоянен адрес в друга държава-членка, свидетелството му остава валидно най-много една година след установяването му. По искане на притежателя в този срок и срещу предаване на настоящото му свидетелство приемащата държава-членка е длъжна да му издаде модел на свидетелство за управление на моторно превозно средство на Общността за съответната категория или категории моторно превозно средство без да изисква полагането на практически или теоретичен изпит или покриването на медицински стандарти. Въпросната държава обаче може да откаже да замени свидетелството, ако националната ѝ правна уредба, включително медицинските стандарти, изключват издаването на свидетелството за управление.

7. Директива 91/439/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 г. относно свидетелствата за управление на моторни превозни средства (ОВ L 237, стр. 1) отбелязва нов етап в хармонизацията на националните разпоредби, по-специално с оглед условията за издаване на свидетелства и категориите превозни средства. Премахва се също задължението за смяна на свидетелството за управление в случай на промяна на държавата на пребиваване, което съгласно девето съображение от нея представлява пречка за свободното движение на хора и е недопустимо в светлината на постигнатия напредък към европейска интеграция.

8. Член 1, параграф 2 от Директива 91/439 предвижда, че свидетелствата за управление, издавани от държавите-членки, се признават взаимно. Член 8, параграф 1 от същата директива гласи, че притежателят на валидно национално свидетелство за управление, издадено от държава-членка, установи обичайното си пребиваване в друга държава-членка, може да поиска смяна на свидетелството с равностойно свидетелство, но не е задължен да го прави.

9. В съответствие с член 12 от нея държавите-членки са задължени след консултации с Комисията да приемат преди 1 юли 1994 г. необходимите закони, подзаконови или административните разпоредби с цел прилагане на Директива 91/439 от 1 юли 1996 г. Член 13 отменя Директива 80/1263 от същата дата.

Фактите по спора по главното производство

10. Г-жа Skanavi и г-н Chryssanthakopoulos, гръцки граждани, се установили в Германия, за да поемат предприятието Güstrower Möbel GmbH (наричано по-нататък „Güstrower Möbel“) от Treuhand. По времето на фактите по делото по главното производство Güstrower е управлявано от г-н Chryssanthakopoulos.

11. Г-жа Skanavi, която пребивава в Германия от 15 октомври 1992 г., е спряна от полицията на 28 октомври 1993 г., докато шофирала автомобил, който принадлежи на Güstrower Möbel със свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от гръцките власти, но не притежава германско свидетелство за управление.

12. С оглед тези факти прокуратурата на Landgericht, Берлин е поискала осъждането на всеки подсъдим на глоба в размер на 15 дни по 200 DEM, общо 3 000 DEM.

13. Националният съд приема, че подсъдимите са извършили нарушенията поради небрежност, тъй като г-жа Skanavi е забравила да смени свидетелството си в едногодишен срок от установяването си в Германия. Въпреки това съдът счита, че въпросното германско законодателство може да е в противоречие с разпоредбите на членове 6, 8а и 52 от Договора.

14. В тази връзка националният съд отбелязва, по-специално, че разрешението за управляване на моторно превозно средство при настоящите обстоятелства е жизненоважно условие за упражняването на търговска дейност или професия, и че прекомерните изисквания по тази причина могат да засегнат свободното движение. В този контекст задължението за смяна дискриминира граждани на други държави-членки, установяващи се в Германия. Въпреки че смяната не подлежи на специални изисквания, притежателят на свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от друга държава-членка, който управлява моторно превозно средство след изтичане на срока за смяна се третира по същия начин като лице, което никога не е притежавало свидетелство за управление или му е било отнето. На такова лице ще бъде наложено наказание лишаване от свобода или глоба и впоследствие ще има криминално досие, което би могло да се отрази на упражняваната от него търговска дейност или професия като оттегляне на концесия поради неблагонадеждност. Дори ако задължението за смяна е обосновано на обективни обстоятелства като необходимостта от проверка на автентичността на свидетелството или допълнителни вписвания, изисквани по германското законодателство, наказанията, предвидени за нарушението на подобно задължение, според становището на националния съд, не отговарят на тежестта на нарушението.

15. С оглед изложеното по-горе, Amtsgericht Tiergarten, Берлин е решил да спре производството и постави пред Съда следния въпрос:

„Членове 6, 8а и 52 от Договора за създаване на Европейската общност трябва ли да се тълкуват в смисъл, че се противопоставят на национална разпоредба, която изисква национално свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от държава-членка на ЕО, да бъде сменено в едногодишен срок от установяването на притежателя във Федерална република Германия, като неизпълнението на това задължение би означавало, че управляването на

моторно превозно средство представлява престъплението управление на превозно средство без свидетелство за управление, наказуемо с до една година лишаване от свобода или глоба?”

По предмета на преюдициалния въпрос

16. Първо трябва да се констатира, че въпросът, поставен от препращащият съд, засяга тълкуването на разпоредбите на Договора за ЕО, въпреки че фактите по делото по основното производство са настъпили на 28 октомври 1993г., тоест три дни преди влизането в сила на Договора за Европейския съюз. Въпреки че член 6 от Договора за ЕО по същество възпроизвежда член 7 от Договора за ЕИО, а член 52 не е изменен от Договора за Европейския съюз, член 8а е нова разпоредба, която според този съд може да се противопостави на прилагането на въпросната национална правна уредба в наказателното производство, с което е сезиран.

17. Така излиза, че националният съд може да прилага принципа, признат от вътрешното право, че по-благоприятния наказателен закон има обратно действие, и следователно да пренебрегне националното право до степента, до която то противоречи на разпоредбите на Договора.

18. Следователно на поставения въпрос трябва да се отговори, доколкото националният съд е този, който трябва да определи както необходимостта от преюдициално решение, за да може да постанови решение, така и уместността на въпросите, които е поставил пред Съда (вж., по-специално Решение от 23 февруари 1995 г., по съединени дела *Bordessa* и други, С- 358/93 и С- 416/93, *Recueil* стр. I-361, точка 10).

По задължението за смяна на свидетелство, издадено от друга държава-членка

19. С въпроса си националният съд иска да установи преди всичко дали, в настоящото състояние на правото на Общността и преди прилагането на Директива 91/439, членове 6, 8а и 52 от Договора се противопоставят на това държава-членка да изисква от притежателя на свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от друга държава-членка, да го замени със свидетелство на приемащата държава в едногодишен срок от установяването на лицето в тази държава, за да продължи да има право да управлява моторно превозно средство в нея.

20. В това отношение, първо трябва да се припомни, че в съответствие с постоянната съдебна практика на Съда член 6 от Договора, уреждащ общия принцип за недискриминацията, основана на националност, се прилага независимо само спрямо ситуации, обект на правото на Общността, за които Договорът не предвижда специфични правила за недискриминация (вж., по-специално Решение от 17 май 1994 г., по дело *Corsica Ferries*, С- 18/93, *Recueil* стр. I-1783, точка 19).

21. Принципът за недискриминация е приложен и специфично определен във връзка с правото на установяване от член 52 от Договора.

22. Трябва след това да се отбележи, че член 8а от Договора, уреждащ основно правото на всеки гражданин на Съюза да се движи и пребивава свободно на територията на държавите-членки, намира конкретен израз в член 52 от Договора. Тъй като фактите по основното производство попадат в обхвата на последната разпоредба, не е необходимо произнасяне по тълкуването на член 8а.

23. Що се отнася до член 52 Съдът вече е установил в Решението от 28 ноември 1978 г., по дело *Choquet* (16/78, Recueil стр. 2293, точка 4), че правните уредби, свързани с издаването и взаимното признаване на свидетелствата за управление на моторно превозно средство от държавите-членки, упражнява пряко и непряко влияние върху упражняването на правата, гарантирани от разпоредбите на Договора, свързани със свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги. С оглед значимостта на личните средства за транспорт притежаването на свидетелство за управление на моторно превозно средство, надлежно признато от приемащата държава, може да повлияе на същинското упражняване от лицата, субекти на правото на Общността, на широк кръг дейности за наети или самостоятелно заети лица, и по-общо свободното движение.

24. В точка 7 от същото решение обаче Съдът също твърди, че с оглед изискванията за безопасност на движението по пътищата простото признаване на свидетелствата за управление на моторно превозно средство в полза на лицата, избрали да пребивават постоянно на територията на дадена държава-членка, различна от тази, която им е издала свидетелство за управление на моторно превозно средство, е недопустимо, освен ако въпросните изисквания за издаване на свидетелство не са хармонизирани в достатъчна степен.

25. При тези обстоятелства Съветът трябва да постигне тази хармонизация и да предвиди, че свидетелствата за управление на моторно превозно средство, издадени от държавите-членки, взаимно ще се признават, за да се премахнат трудностите пред свободното движение на хора, произтичащи от задължението за придобиване на свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от приемащата държава-членка.

26. Тези трудности ще се преодолеят напълно след прилагането от 1 юли 1996 г. на Директива 91/439, която предвижда в член 1, параграф 2 от нея взаимното признаване без формалности на свидетелствата за управление, издадени от държавите-членки. Освен това задължението, наложено на лицата, установяващи се в дадена държава-членка, да заменят свидетелството си, издадено от друга държава-членка, с такова на приемащата държава представлява само по себе си пречка за свободното движение на хора, както Съветът отбелязва в преамбюла на тази директива.

27. С оглед сложността на материята обаче и различията между законодателствата на държавите-членки, Съветът е оправомощен да постигне необходимата хармонизация постепенно. Следователно на Съвета е разрешено да позволи на държавите-членки временно да налагат задължение за смяна.

28. Следователно на първата част на поставения въпрос трябва да се отговори, че в настоящото състояние на правото на Общността и преди прилагането на Директива 91/439, член 52 от Договора не забранява на държава-членка да изисква от притежател на свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от друга държава-членка, да го смени с такова, издадено от приемащата държава в едногодишен срок от установяването в тази държава, за да запази правото си да управлява моторно превозно средство на нейна територия.

По наказанията, предвидени в случай на нарушение на задължението за смяна

29. Второ, националният съд пита дали членове 6, 8а и 52 от Договора забраняват управлението на моторно превозно средство от лице, което е могло да придобие свидетелство от приемащата държава в заявката на това, издадено от друга държава-членка, но което не е извършило смяната в предвидения срок, да се третира като управление на превозно средство без свидетелство за управление, и поради това да се наказва с лишаване от свобода или глоба.

30. По причини, изложени в точки 20 - 22 е необходимо произнасяне само върху тълкуването на член 52.

31. В това отношение първо трябва да се констатира, че по силата на разпоредбите на Директива 80/1263 свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от държава-членка се признава от другата държава-членка, в която притежателят не пребивава постоянно, за една година, както и в държавата, в която обикновено пребивава.

32. Въпреки че притежателят може да бъде задължен да смени свидетелството си, за да запази правото си да управлява моторно превозно средство на територията на приемащата държава-членка след изтичане на този едногодишен срок, първоначалното му свидетелство остава валидно в държавата-членка, която го е издала, и продължава да се признава от другите държави-членки.

33. Накрая, вярно е, че държавите-членки могат да откажат смяната на свидетелство при определени обстоятелства, изрично уредени в Директивата, но тази възможност не може да засегне правото на притежателите на свидетелство да заменят последното, ако не са налице подобни изключителни обстоятелства.

34. Следва, че издаването на свидетелство за управление на моторно превозно средство от държава-членка в замяна на това, издадено от друга държава-членка, не представлява основата на правото на управление на моторно превозно средство на територията на приемащата държава, което пряко се гарантира от правото на Общността, а е доказателство за съществуването на такова право.

35. При тези обстоятелства задължението за смяна, което държавите-членки могат да налагат съгласно Директивата, е всъщност средство за удовлетворяване на административни изисквания.

36. При отсъствието на правна уредба на Общността в областта, държавите-членки остават компетентни да наказват за нарушението на подобно задължение. Въпреки това от установената съдебна практика във връзка с неспазването на формалностите по установяване правото на пребиваване на лице, ползващо се от закрилата на правото на Общността, следва, че държавите-членки не могат да налагат наказание, до такава степен несъответстващо на тежестта на нарушението, че да представлява възпрепятстване за свободното движение на хора; това важи в особена степен, ако наказанието се състои в лишаване от свобода (вж., по-специално Решение от 12 декември 1989 г., по дело Messner, C-265/88, Recueil стр. 4209, точка 14). С оглед влиянието, което правото за управление на моторно превозно средство оказва върху същинското упражняване на правата, свързани със свободното движение на хора, същите съображения трябва да се приложат и по отношение на нарушението на задължението за смяна на свидетелство за управление на моторно превозно средство.

37. Третирането на лице, което не е заменило свидетелството си, като лице, управлявало превозно средство без свидетелство за управление, за което се предвиждат наказателни санкции, дори и само от финансов характер, като тези във въпросното национално законодателство по настоящото дело, също не би съответствало на тежестта на нарушението с оглед произтичащите последици.

38. Както препращащият съд подчертава, наказателна присъда може да има последици върху упражняването на търговска дейност или професия от наето или самостоятелно заето лице, особено по отношение на достъпа да някои дейности или длъжности, което би представлявало по-нататъшно продължаващо ограничение на свободното движение.

39. Следователно на втората част на въпроса, поставен от националния съд, трябва да се отговори, че с оглед на произтичащите последици, които могат да възникнат съгласно въпросната национална правна система, член 52 от Договора забранява управляването на моторно превозно средство от лице, което е могло да придобие свидетелство за управление от приемащата държава-членка в замяна на свидетелство, издадено от друга държава-членка, но което не е извършило смяната в предвидения срок, да се третира като управление на превозно средство без свидетелство за управление и така да бъде наказуемо с лишаване от свобода или глоба.

По съдебните разноски

40. Разходите, направени от германското, френското правителство и правителството на Обединеното кралство и от Комисията на Европейските общности, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпроса, поставен пред него от Amtsgericht Tiergarten, Берлин, с Определение от 20 май 1994 г., поправено с Определение от 26 юли 1994 г., реши:

1. В настоящото състояние на правото на Общността и преди прилагането на Директива 91/439/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 г. относно свидетелствата за управление на моторни превозни средства, член 52 от Договора не забранява на държава-членка да изисква от притежател на свидетелство за управление на моторно превозно средство, издадено от друга държава-членка, да го смени с такова, издадено от приемашата държава в едногодишен срок от установяването в тази държава, за да запази правото си да управлява моторно превозно средство на нейна територия.

2. С оглед на произтичащите последици, които могат да възникнат съгласно въпросната национална правна система, член 52 от Договора забранява управляването на моторно превозно средство от лице, което е могло да придобие свидетелство за управление от приемашата държава-членка в замяна на свидетелство, издадено от друга държава-членка, но което не е извършило смяната в предвидения срок, да се третира като управление на превозно средство без свидетелство за управление и така да бъде наказуемо с лишаване от свобода или глоба.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 29 февруари 1996 година.

Подписи