FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 30. NOVEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

Den sag, som ligger til grund for den her omhandlede anmodning om præjudiciel afgørelse, vedrører spørgsmålet, om nationale kapacitetskontrolregler inden for den internationale erhvervsmæssige godstransport ad landevej er forenelige med fællesskabsretten. De faktiske omstændigheder kan sammenfattes således:

Sagsøgeren i hovedsagen, transportvirksomheden D. J. Smit Transport BV, Haag (herefter benævnt »Smit«), udfører navnlig internationale flytninger. Ifølge den nederlandske lov om godstransport ad landevej (Wet Autovervoer Goederen af 4. august 1951, Staatsblad 342) og de i henhold hertil udstedte bekendtgørelser kan sådanne transporter kun udføres efter særlig tilladelse til international godstransport. Der kan kun gives tilladelse hertil, hvis den pågældende transportvirksomhed allerede har tilladelse til at udføre indenlandsk godstransport ad landevej. Begge disse foranstaltninger skal sikre kontrol med godstransportkapaciteten, hvorfor tilladelsen indeholder bestemmelser om transportvirksomhedens samlede transportkapacitet i tons; størrelsen heraf fastsættes blandt andet under hensyn til virksomhedens kapacitetsbehov og -udnyttelse. Der er for så vidt sammenhæng mellem den tilladte indenlandske transportkapacitet og kapaciteten i international godstransport ad landevej, som de indenlandske transportkapacitet reduceres med størrelsen af den kapacitet, som kan udnyttes i den internationale godstransport.

Smit, som råder over en vognpark med en samlet kapacitet på 30,1 tons, har tilladelse til at benytte en samlet kapacitet på 50,1 tons i den indenlandske godstransport; tilladelsen gælder til 1990. Selskabet har tilladelse til indtil den 3. juni 1981 at udføre transportopgaver til og fra alle europæiske lande; tilladelsen lyder på 18 tons.

Smit ansøgte den 3. april 1979 om en forhøjelse af transportkapaciteten til 36,29 tons — svarende til selskabets daværende samlede transportkapacitet — for på samme tid at kunne indsætte hele sin vognpark i transportopgaverne. Kommissionen for international erhvervsmæssig godstransport (Commissie Grensoverschrijdend Beroepsgoederenvervoer) under den nederlandske internationale vejtransportorganisation (Stichting Nederlandsche Internationale Wegvervoer Organisatie, NIWO) gav ved afgørelse af 13. september 1979 afslag på ansøgningen. Som begrundelse for afslaget anførtes det bl.a., at almindelige transporthensyn ikke tillod en udvidelse af den tilladte kapacitet, som ikke var begrundet i allerede foreliggende transportbehov. Det fremgik således af en undersøgelse, at selskabet ikke fuldt ud udnyttede den transportkapacitet, som det allerede havde tilladelse til at udnytte. Selskabet gjorde til støtte for sit krav bl.a. gældende, at kapacitetsbegrænsningen er i strid med Rådets første direktiv af 23. juli 1962 om fastsættelse af visse fælles regler for den internatio-

1 — Oversat fra tysk

nale transport (erhvervsmæssig godstransport ad landevej) (EFT 1959-1962, s. 237), navnlig direktivets artikel 1, stk. 3, og artikel 3.

Direktivets artikel 1, stk. 1, lyder således:

»Hver medlemsstat skal på de i stk. 2 og 3 fastsatte betingelser senest inden udgangen af året 1962 liberalisere den i bilag I og II til dette direktiv anførte internationale erhvervsmæssige godstransport ad landevej, som foregår mellem den pågældende medlemsstat og andre medlemsstater, til eller fra dens område eller i transit gennem dens område.«

Ifølge artikel 1, stk. 3, må de i bilag II anførte former for transport — herunder den form for transport, som sagsøgeren i hovedsagen udfører, jf. pkt. 5 i bilag II — »... ikke mere være undergivet en kontingentordning«. De nævnte transportformer kan imidlertid til forskel fra de i bilag I nævnte fortsat forblive undergivet en bevillingsordning, »for så vidt dette ikke fører til en kvantitativ begrænsning«.

Endelig lyder direktivets artikel 3 således:

»Dette direktiv medfører ingen ændringer i de betingelser, på hvilke hver medlemsstat giver sine statsborgere adgang til de former for virksomhed, der omhandles i direktivet.«

Raad van State, afdelingen for forvaltningssager, har udsat sagen og den 6. april 1982 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Påhviler det en national retsinstans at efterprøve, om den nationale lovgivning er i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, og artikel 3 i Rådet for Det europæiske økonomiske Fællesskabs første direktiv af 23. juli 1962 (EFT 1959-1962, s. 237) om indførelse af fælles regler for visse former for godstransport ad landevej mellem medlemsstaterne (senest ændret ved Rådets direktiv 78/175/EØF af 20. februar 1978, EFT L 54, s. 18), såfremt en sagsøger for retsinstansen påberåber sig disse bestemmelser?

2. Kan de nævnte bestemmelser i bekræftende fald fortolkes således, at en medlemsstats kompetente myndigheder kan opretholde en bevillingsordning for den form for erhvervsmæssig international godstransport ad landevej, som nævnes i direktivets bilag II, over for de i medlemsstaten etablerede virksomheder, hvis ordningen går ud på at begrænse den nyttelast, som virksomhederne kan udnytte i internationale transportopgaver, også selv om virksomhederne opfylder de krav om økonomisk evne og faglige kvalifikationer, som den nationale lovgivning på dette område stiller som betingelse for at kunne udføre indenlandske og internationale transportopgaver, og selv om de ifølge den for indenlandsk transport gældende nationale bevillingsordning har tilladelse til at udnytte en nyttelast, som er tilstrækkelig?

3. Såfremt spørgsmål 2 må besvares bekræftende, medfører en korrekt fortolkning af forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i EØF-traktatens artikel 7 da, at det ikke er tilladt at opretholde en lovbestemt bevillingsordning, hvorved transportvirksom-

heder, der er etableret i en medlemsstat, underkastes kvantitative begrænsninger med hensyn til den nyttelast, som kan udnyttes i internationale transportopgaver mellem medlemsstaterne, når transportvirksomheder, der er etableret i andre medlemsstater, i henhold til fællesskabsretten ikke (må) underkastes sådanne begrænsninger af den førstnævnte medlemsstat?«

Min stillingtagen hertil er følgende:

1. Første spørgsmål

Den nationale rets første spørgsmål går ud på, om Rådets første direktiv om fastsættelse af visse fælles regler for den internationale transport har direkte virkning i den forstand, at borgerne kan påberåbe sig bestemmelserne for retterne i medlemsstaterne med det resultat, at modstridende nationale bestemmelser ikke kan bringes i anvendelse. Direktiver er tillagt denne virkning i Domstolens faste praksis [1]; Domstolen har herved statueret, at borgerne over for en national regel, der ikke er i overensstemmelse med et direktiv, kan påberåbe sig direktivbestemmelser, når fristen for direktivets gennemførelse er udløbet, og bestemmelserne ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som *ubetingede og tilstrækkeligt præcise.*

Disse forudsætninger er, som det med rette er gjort gældende af kongeriget Belgiens, Forbundsrepublikken Tysklands, Den franske Republiks og kongeriget Nederlandenes regeringer samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg i sagen, opfyldt i denne sag. Det fremgår klart og tydeligt af direktivets artikel 1, at medlemsstaterne ubetinget er forpligtet til senest inden udgangen af året 1982 at liberalisere de i direktivet anførte former for transport og fritage dem for enhver kontingentordning. Direktivets artikel 3 fastsætter anvendelsesområdet. Følgelig har direktivet direkte virkning i den forstand, at den af direktivet omhandlede personkreds for medlemsstaternes domstole direkte kan påberåbe sig navnlig den i direktivets artikel 1, stk. 3, opstillede forpligtelse over for hermed modstridende nationale regler.

2. Andet spørgsmål

I dette spørgsmål har den nationale ret anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 1, stk. 3, og artikel 3 i det omhandlede direktiv, med henblik på dens afgørelse af, om de nederlandske kapacitetskontrolregler er i overeenstemmelse med bestemmelserne. I denne forbindelse opstår først det spørgsmål, om en sådan begrænsning af den tilladte samlede transportkapacitet for nederlandske virksomheder, der påtager sig internationale transportopgaver, overhovedet er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

a) Som den nederlandske regering har anført, må der i denne sammenhæng skelnes mellem tre forskellige begrænsninger af nyttelasten (laadvermogen), som er fastlagt i den nederlandske lovgivning. For det første gør konstruktionstekniske grunde det

1 — Dom af 17. december 1970 i sag 33/70 — SpA SACE mod Den italienske Republiks finansministerium — Sml. 1970, s. 277.
Dom af 19. januar 1982 i sag 8/81 — Ursula Becker mod Finanzamt Munster-Innenstadt — Sml. 1982, s. 53.
Dom af 10. juni 1982 i sag 255/81 — R. A. Grendel GmbH mod Finanzamt fur Korperschaften Hamburg — Sml. 1982, s. 2301.

nødvendigt at fastsætte en maksimal nyttelast for hvert enkelt køretøj. Herfra må skelnes et køretøjs højst tilladte bruttovægt, som navnlig den tyske forbundsregering fremhæver i sit indlæg, og som først og fremmest fastsættes under hensyn til de forskellige vejforhold. Disse begrænsninger, som vedrører det *enkelte køretøj,* adskiller sig endelig fra de enkelte transportvirksomheders *samlede transportkapacitet,* som giver virksomhederne mulighed for selv at afgøre, hvilke køretøjer der skal tages i brug efter behov. En sådan regulering af transportkapaciteten, som det i denne sag drejer sig om, skal dels sikre den af forskellige grunde nødvendige markedskontrol, dels give de offentlige myndigheder mulighed for at sikre nederlandske virksomheder inden for transportsektoren stabile markedsvilkår og en rentable drift.

Den franske og den nederlandske regering har i det væsentlige gjort den opfattelse gældende, at en sådan regulering i medfør af direktivets artikel 3 er udtrykkeligt undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Sagsøgeren i hovedsagen og i sidste instans også Kommissionen mener derimod, at de nederlandske bestemmelser må anses som en i direktivets artikel 1, stk. 3's forstand forbudt kontingentordning.

Det er følgelig afgørende, om sådanne bestemmelser falder ind under de »betingelser, på hvilke hver medlemsstat giver sine statsborgere adgang til de former for virksomhed, der omhandles i direktivet«, som ifølge artikel 3 ikke berøres af direktivet, eller om kun kravene til den erhvervsdrivendes person — hæderlighed, økonomisk evne og faglige kvalifikationer — falder uden for direktivets anvendelsesområde, således som det navnlig er Kommissionens opfattelse.

Efter min opfattelse giver imidlertid hverken bestemmelsens *ordlyd* eller dens *systematiske placering* i direktivet klare holdepunkter for nogen af disse synspunkter. Under alle omstændigheder udelukker bestemmelsens ordlyd i ingen af de autentiske versioner på fællesskabssprogene, at direktivets anvendelsesområde skal begrænses således, at det fortsat er overladt medlemsstaterne at opstille såvel kvalitative som kvantitative kriterier for deres egne borgeres adgang til at udføre erhvervsmæssig international godstransport ad landevej. Som tegn på, at direktivets artikel 3 ikke kun undtager medlemsstaternes egne borgeres adgang til at drive erhverv som vognmand fra direktivet, kan der imidlertid henvises til den nederlandske version, hvori det hedder, at direktivet ikke medfører ændringer i de betingelser, på hvilke hver medlemsstat giver sine statsborgere »adgang« (toelaat) til den virksomhed, der omhandles i direktivet.

Kommissionens snævre fortolkning af artikel 3 er heller ikke overbevisende på baggrund af direktivets opbygning. Det er herved af betydning, at direktivet kun bestemmer, at de i bilag I og II anførte og klart definerede transportformer ikke mere må være undergivet en kontingentordning, mens det heraf modsætningsvis kan sluttes, at de andre internationale transportformer ifølge direktivet fortsat kan være undergivet sådanne kvantitative

begrænsninger. Hvis direktivets artikel 3, som anført af Kommissionen, kun havde til formål at fastslå, at medlemsstaterne fortsat kan regulere deres egne borgeres adgang til at drive erhverv som vognmand, ville den udtrykkelige henvisning til de i direktivet nævnte transportformer have været unødvendig.

Endelig viser baggrunden for artikel 3, at man med denne bestemmelse har villet undtage alle de af medlemsstaterne for deres egne borgere fastsatte begrænsninger i adgangen til at udføre de i direktivet nævnte transportformer fra direktivets anvendelsesområde. Bestemmelsen blev således indsat i direktivet på foranledning af Det økonomiske og sociale Udvalg, der, som det fremgår af dokument CES 104/62, var af den opfattelse, at Kommissionen klart skulle lade det komme til udtryk i direktivet, at de i medlemsstaterne gældende bestemmelser om deres egne borgeres adgang til at udføre international transport ikke berørtes af direktivet.

Som det fremgår af Kommissionens forslag af 15. juni 1967 til en rådsforordning om fastsættelse af fælles regler om adgangen til at drive erhverv som vognmand i indenlandsk og international godstransport ad landevej og om særlige regler vedrørende transportkapaciteten i indenlandsk godstransport (JO L 254 af 20. 10. 1967, s. 3) gik Kommissionen i øvrigt også på daværende tidspunkt ud fra, at de betingelser, hvorunder der opnås adgang til at udføre bestemte former for virksomhed, generelt omfatter *adgangen til transportmarkedet* og ikke kun adgangen til at drive erhverv som vognmand. I forslagets anden betragtning hedder det bl.a., at markedsordningen først og fremmest må indeholde bestemmelser om *adgangen til transportmarkedet* for at undgå forstyrrelser som følge af uoverensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel i transportsektoren. I forordningsforslagets tredje betragtning hedder det, at formålet med bestemmelserne er at sikre en sund konkurrence og en *udvikling i transportkapaciteten, som svarer til markedsvilkårene.* Det er da også konsekvent, når der kun tales om *adgangen til erhvervet med godstransport* i Rådets direktiv 74/561/EØF af 12. november 1974 (EFT L 308 af 19. 11. 1974, s. 18), der skulle harmonisere medlemsstaternes krav til vognmandens kvalifikationer.

Endelig skal det i denne forbindelse nævnes, at den nederlandske regering, som den selv har anført, i forbindelse med tilpasningen af de nederlandske lovbestemmelser til direktivet og de senere ændringer heri altid — og uden indsigelser fra Kommissionen side — er gået ud fra, at kapacitetskontrolreglerne for de nederlandske transportvirksomheder var i overensstemmelse med direktivet. Hvis Kommissionen havde været af den opfattelse, at de nederlandske lovbestemmelser var uforenelige med direktivet, havde det været nærliggende for den at indlede proceduren i EØF-traktatens artikel 169 ff.

Den endelige afklaring af den i artikel 3 foretagne afgrænsning af direktivets anvendelsesområde får man imidlertid, hvis man ser på direktivets *formål.* Det kan i denne forbindelse ikke lades ude af betragtning, at direktivet, som er udstedt under henvisning til EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, stammer fra 1962. Artikel 75, stk. 1, litra a), bestemmer, at

Rådet med henblik på at gennemføre bestemmelsen i artikel 74, dvs. at indføre en fælles transportpolitik under de i bestemmelsen nærmere nævnte forudsætninger, fastsætter fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters område. Som bekendt er det desværre endnu ikke lykkedes at indføre en fælles transportpolitik. Derfor kunne der på daværende tidspunkt også kun være tale om forsøgsvise skridt i retning af den i EØF-traktatens artikel 3, litra e), fastsatte målsætning. Rådet har i øvrigt også tydeligt givet udtryk herfor i direktivets titel, hvor der kun tales om fastsættelse af *»visse* fælles regler for international transport«. Ganske vist hedder det i direktivets første betragtning, at indførelsen af en fælles transportpolitik bl.a. indebærer fastsættelse af fælles regler for den internationale godstransport ad landevej. Sådanne fælles regler skal imidlertid, som det fremgår af den anden betragtning, kun gennemføres »gradvis«. Følgelig er det udelukkende formålet med direktivet af afskaffe kontingentordninger for de i direktivet nøje definerede transportformer.

Efter disse betragtninger kunne det på daværende tidspunkt derfor også kun være formålet med direktivet først og fremmest at fjerne forskelsbehandlingen af andre medlemsstaters transportvirksomheder, mens det derimod ikke var formålet at afskaffe kapacitetsreglerne inden for den pågældende transportsektor for medlemsstatens egne borgere. Dette resultat kan udledes af »standstill-bestemmelsen« i EØF-traktatens artikel 76, hvorefter ingen medlemsstat, indtil de i artikel 75, stk. 1, omhandlede bestemmelser er fastsat, dvs. indtil der er indført en fælles transportpolitik, ».... kan ... ændre de bestemmelser, der gælder på transportområdet ved denne traktats ikrafttræden, på en sådan måde, at de direkte eller indirekte bliver mindre gunstige for *transportvirksomheder fra andre medlemsstater* end for indenlandske transportvirksomheder«.

b) Med udgangspunkt i disse betragtninger opstår endelig spørgsmålet, om ikke en *dynamisk fortolkning* af direktivet må føre til et andet resultat efter udløbet af den i traktaten fastsatte overgangsperiode, således som navnlig Kommissionen og den nederlandske regering har anført.

I denne forbindelse har de regeringer, som har afgivet indlæg i sagen, og Kommissionen med rette henvist til, at kriteriet »egne statsborgere« efter indførelsen af etableringsfriheden kun kan forstås således, at det omfatter alle de på den pågældende medlemsstats område etablerede erhvervsdrivende.

Derimod mener jeg ikke, at direktivets artikel 3 kan fortolkes snævert, således at medlemsstaterne ikke længere skulle have kompetence til at fastsætte sådanne regler for transportkapaciteten for de på deres område etablerede transportvirksomheder. Dette skyldes, at markedet for godstransport ad landevej udviser en række særlige kendetegn, navnlig af strukturel karakter, som kan føre til uoverensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på transportområdet og således skabe usund konkurrence. For at stabilisere transportmarkedet og således sikre både vognmændene og de ansatte en rimelig levestandard er det derfor

ikke mindst ud fra et samfundsmæssigt synspunkt nødvendigt at træffe passende foranstaltninger til kontrol med transportkapaciteten, som inden for den internationale godstransport ad landevej ligeledes skal sikre en retfærdig fordeling mellem de enkelte virksomheder af de mellem medlemsstaterne bilateralt fastsatte transportkontingenter. Da der endnu ikke findes en fælles transportpolitik og derfor heller ikke gælder fælles regler om adgangen til det indenlandske og internationale marked for godstransport ad landevej, kan en sådan — ud fra et samfundsmæssigt synspunkt ønskelig — markedsregulering kun foretages af medlemsstaterne over for de på deres område etablerede transportvirksomheder. Udløbet af den i traktaten fastsatte overgangsperiode kan derfor ret beset ikke føre til en ændring af den foreslåede fortolkning af direktivets artikel 3.

3. Tredje spørgsmål

Såfremt direktivet ikke er til hinder for nationale kapacitetskontrolregler som de nævnte for medlemsstatens virksomheder, har den nationale ret videre spurgt, om sådanne regler er i strid med EØF-traktatens artikel 7, når en medlemsstat underkaster sine egne transportvirksomheder strengere bestemmelser end dem, der i henhold til fællesskabsretten gælder for andre medlemsstaters virksomheder.

Som de regeringer, der har afgivet indlæg i sagen, og Komissionen med rette har anført, må dette spørgsmål, der omhandler problemstillingen omkring den såkaldte »omvendte forskelsbehandling«, besvares benægtende.

Det er herved tilstrækkeligt at henvise til Domstolens faste praksis [1], hvorefter forbudet mod forskelsbehandling i artikel 7 ikke er til hinder for, at medlemsstaternes borgere behandles forskelligt, når dette skyldes forskelle i de enkelte medlemsstaters lovbestemmelser, som endnu ikke er blevet harmoniseret ifølge fællesskabsretten. Afgørende er kun, at de nationale lovbestemmelser hverken direkte eller indirekte må indeholde en sondring på grundlag af de erhvervsdrivendes nationalitet. Som det udtrykkeligt fremgår af Domstolens dom i Oebelsagen [1], er en national ordning, der ikke anvendes efter virksomhedernes nationalitet, men efter deres beliggenhed, således ikke i strid med artikel 7.

4. Sammenfattende foreslår jeg derfor Domstolen, at spørgsmålene fra det nederlandske Raad van State besvares således:

a) Det påhviler de nationale retsinstanser at efterprøve, om en national bevillingsordning er i overensstemmelse med Rådets direktiv af 23. juli 1962

1 — Dom af 13. februar 1969 i sag 14/68 — Walt Wilhelm m.fl. mod Bundeskartellamt — Sml. 1969, s. 1.
Dom af 14. juli 1981 i sag 155/80 — bødesag mod Sergius Oebel — Sml. 1981, s. 1993.
Dom af 27. oktober 1982 i de forenede sager 35 og 36/82 — Elestina Esselina Christina Morson m.fl mod Nederlandene m.fl — Sml 1982, s. 3723.

om fastsættelse af visse fælles regler for den international transport (erhvervsmæssig godstransport at landevej) (EFT 1959-1962, s. 237).

b) Direktivets artikel 1, stk. 3, og artikel 3 skal fortolkes således, at nationale kapacitetsregler for erhvervsmæssig international godstransport ad landevej, som alene gælder over for de i den pågældende medlemsstat etablerede virksomheder, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

c) EØF-traktatens artikel 7 skal fortolkes således, at den kun forbyder forskelsbehandling på grundlag af de erhvervsdrivendes nationalitet. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er det ikke i strid med dette princip, at en medlemsstat alene underkaster virksomheder, der er etableret på dens område, kapacitetsregler for den internationale godstransport ad landevej, mens medlemsstaten ifølge fællesskabsretten ikke underkaster andre medlemsstaters virksomheder sådanne begrænsninger.