FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS fremsat den 13. februar 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har Tribunal da Relação de Lisboa (appelret i Lissabon) forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt nogle nationale restriktioner for køreundervisningen er forenelige med fællesskabsretten. Tribunal da Relação ønsker at få oplyst, om restriktionerne er forenelige med traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser og med konkurrencereglerne i traktaten. Retten har ligeledes anmodet om nogle nærmere oplysninger om fortolkningen og virkningerne af Rådets første direktiv 80/1263/EØF af 4. december 1980 om indførelse af et EF-kørekort (EFT L 375, s. 1, herefter benævnt »kørekortdirektivet«).

2. Forelæggelsen er sket under en appelsag for Tribunal da Relação de Lisboa til prøvelse af en dom fra Tribunal de Comarca de Loures, hvorved José António Batista Morais blev idømt en bøde på 20 000 ESC for at have overtrådt artikel 7, stk. 1, i lovdekret nr. 6/82 af 12. januar 1982 (herefter benævnt »lovdekretet«). Artikel 7 i lovdekretet bestemmer, at køreskolerne kun må give undervisning i den kommune, hvor de har hjemsted, medmindre der er blevet meddelt en særlig tilladelse, eller der ikke findes køreskoler i de tilgrænsende kommuner. Det fremgår af sagen, at det den 27. maj 1989 blev konstateret, at Morais gav køreundervisning på en motorvej i Loures kommune, selv om han var ansat i en køreskole med hjemsted i den tilgrænsende Lissabon kommune. Der findes også køreskoler i Loures kommune, og Morais' arbejdsgiver har ingen særlig tilladelse til at give køreundervisning i denne kommune.

Spørgsmålet om reglen er forenelig med traktaten

3. De to første spørgsmål til Domstolen fra Tribunal da Relação lyder således:

»1) Kan eller må artikel 7, stk. 1, i lovdekret 6/82 anses for stridende mod bestemmelserne om fri bevægelighed for personer og fri udveksling af tjenesteydelser, navnlig bestemmelserne i traktatens artikel 52, artikel 53, artikel 54, stk. 2 og stk. 3, litra c), artikel 56 og artikel 57 (om etableringsretten), artikel 60, litra a), artikel 63, stk. 2, og artikel 65 i samme traktat (om fri udveksling af tjenesteydelser), samt artikel 85, stk. 1, litra c), (om konkurrencereglerne), med den virkning, at den ikke finder anvendelse i intern ret?

* Originalsprog: engelsk.

2) Finder traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og varer, som vedrører borgerne eller varer i en medlemsstat, i forhold til situationer, der opstår i en anden medlemsstat, også anvendelse, såfremt de potentielle hindringer for den frie bevægelighed kun opstår over for borgerne i et enkelt land og på dettes geografiske område?«

Efter min opfattelse skal det andet af de to spørgsmål behandles først.

Spørgsmål 2

4. Det andet spørgsmål til Domstolen går i det væsentlige ud på, om traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser og varer finder anvendelse på rent interne forhold i en medlemsstat, dvs. forhold, som ikke har nogen reel forbindelse til andre medlemsstater. Det skal dog bemærkes, at nærværende sag ikke synes at rejse spørgsmål om den frie bevægelighed for varer, men kun vedrører personer og tjenesteydelser.

5. Domstolen har gentagne gange fastslået, at traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser ikke finder anvendelse på rent interne forhold i en medlemsstat, jf. for så vidt angår etableringsfriheden dom af 8. december 1987 (sag 20/87, Gauchard, Sml. s. 4879, præmis 10-12), dom af 3. oktober 1990 (forenede sager C-54/88, C-91/88 og C-14/89, Nino, Sml. I, s. 3537, præmis 10 og 11), og dom af 28. januar 1992 (forenede sager C-330/90 og C-331/90, Lopez Brea og Hidalgo Palacios, Sml. I, s. 323, præmis 7), og for så vidt angår fri udveksling af tjenesteydelser dom af 18. marts 1980 (sag 52/79, Debauve, Sml. s. 833, præmis 9) og dom af 23. april 1991 (sag C-41/90, Höfner, Sml. I, s. 1979, præmis 37-39). Det er således i relation til den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser klart, at det andet spørgsmål til Domstolen skal besvares benægtende.

6. I øvrigt synes omstændighederne i nærværende sag at udgøre et eksempel på et rent internt portugisisk forhold. Det fremgår således af sagen, at Morais er portugisisk statsborger og ansat i en køreskole med hjemsted i Portugal. Der er intet, der tyder på, at der i det foreliggende tilfælde opstår nogen form for restriktioner for levering af tjenesteydelser til eller fra personer fra andre medlemsstater. Morais' teoretiske mulighed for i fremtiden at få elever fra andre medlemsstater er ikke tilstrækkelig til at skabe en sådan forbindelse, jf. Höfner-sagen, præmis 39, jf. ovenfor. På baggrund af mit forslag til besvarelse af det andet spørgsmål er det herefter med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål tilstrækkeligt at undersøge, om de omhandlede nationale bestemmelser er forenelige med konkurrencereglerne i traktaten.

Spørgsmål 1

7. Ifølge Domstolens faste praksis må medlemsstaterne ikke opretholde foranstaltninger, der gør traktatens artikel 85 og 86 virkningsløse. Sådanne foranstaltninger er forbudt i henhold til artikel 5, stk. 2, eller i henhold til artikel 90, stk. 1, i tilfælde, hvor

denne bestemmelse finder anvendelse. En medlemsstat kan navnlig ikke skabe en situation, hvor virksomheder bliver tvunget til at foretage handlinger, der — hvis de fulgte af en aftale eller en samordnet praksis — ville være i strid med artikel 85, uanset om medlemsstaten har indrømmet de pågældende virksomheder særlige eller eksklusive rettigheder, jf. dom af 16. november 1977 (sag 13/77, GB-Inno, Sml. s. 2115, præmis 32, 33 og 42) og dom af 23. april 1991 (Höfner, jf. ovenfor, præmis 27).

8. Der gælder altså et principielt forbud mod nationale bestemmelser, som forpligter virksomhederne til at handle i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, litra c), f.eks. fordi reglerne medfører en opdeling af markedet efter geografiske områder. Den i sagen omhandlede foranstaltning synes klart at være konkurrencebegrænsende, og der er ikke blevet fremført nogen overbevisende begrundelse for den. Der vil imidlertid kun være tale om en overtrædelse af artikel 85, stk. 1, såfremt reglerne i praksis kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anført, at der ikke synes at være udsigt til en påvirkning af denne handel under de foreliggende omstændigheder, således som det f.eks. ville være tilfældet, såfremt køreskoler med hjemsted i andre medlemsstater ville forsøge at give undervisning i Portugal, hvis det ikke var for de omhandlede nationale bestemmelser.

9. Der er imidlertid grund til at understrege, at afgørelsen af, hvorvidt en aftale eller en praksis kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne, jf. traktatens artikel 85, stk. 1 — i modsætning til hvad Kommissionen synes at gøre gældende i nærværende sag — ikke sker ud fra samme kriterier som afgørelsen af, hvorvidt et forhold kan betegnes som mere end et rent internt forhold med henblik på anvendelsen af traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser. En aftale om eneforhandling kan således f.eks. anses for, aktuelt eller potentielt, at påvirke handelen mellem medlemsstaterne, selv om samtlige parter i aftalen har hjemsted i samme medlemsstat, og aftalen udelukkende omfatter forhandling af indenlandske varer. En sådan aftale kan nemlig ikke desto mindre have konsekvenser for handelen med andre varer, jf. dom af 16. juni 1981 (sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563, præmis 14-16). Efter min opfattelse gælder det samme princip for aftaler om tjenesteydelser. Det synes imidlertid i det foreliggende tilfælde ikke at kunne lægges til grund, at de omhandlede bestemmelser havde den således krævede virkning. De omtvistede bestemmelser vil nemlig kun være forbudt i henhold til artikel 85, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 5, såfremt de med hensyn til deres virkninger må sidestilles med et net af aftaler eller former for samordnet praksis mellem portugisiske kørelærere. Det er imidlertid klart, at et sådant net ikke ville kunne påvirke ikke-portugisiske kørelæreres frie adgang til at tilbyde undervisning i Portugal. En sådan begrænsning vil selvfølgelig kunne opstilles direkte i de nationale bestemmelser, men i så fald ville de — hvis overhovedet — snarere falde ind under artikel 59 end artikel 85.

10. Min konklusion er derfor, at nationale bestemmelser som dem, der er indeholdt i lovdekretets artikel 7, stk. 1, under omstændigheder som de i denne sag foreliggende ikke skal anses for at være i strid med konkurrencereglerne i traktaten.

Spørgsmålet om reglen er forenelig med kørekortdirektivet

11. Det tredje og det fjerde spørgsmål fra Tribunal da Relação lyder således:

»3) Kan eller skal direktiv 80/1263/EØF fortolkes således, at det — skønt det vedrører køreprøver — har til følge, at køreundervisningen skal opfylde tilsvarende krav, således at den bl.a. så vidt muligt skal gives på motorveje og under de forskellige forhold, der anbefales med hensyn til køreprøven?

4) Kan eller skal det pågældende direktiv forstås som et simpelt direktiv, jf. traktatens artikel 189, hvorefter det tilkommer de nationale myndigheder at vælge form og midler for gennemførelsen (dvs. et rent 'modtager-direktiv') eller skal det, uanset dets betegnelse som direktiv, betragtes som et generisk og bindende direktiv af den art, der er nævnt i traktatens artikel 56, 63 og 87?«

Det tredje spørgsmåls rækkevidde er klar: Tribunal da Relação ønsker at få oplyst, om kørekortdirektivet, der opstiller forskellige betingelser for udstedelsen af kørekort og den køreprøve, der forinden skal bestås, skal fortolkes således, at det stiltiende også opstiller betingelser for undervisningen af aspiranterne til prøven. Tribunal da Relação ønsker navnlig at få oplyst, om der kan udledes et krav om, at undervisningen delvis skal gives på motorvej.

12. Derimod giver det fjerde spørgsmål fra Tribunal da Relação ikke rigtig nogen mening i den nuværende formulering. Der findes ikke inden for fællesskabsretten nogen sondring mellem direktiver i traktatens artikel 189's forstand og direktiver udstedt i henhold til artikel 56, 63 eller 87. Sidstnævnte er blot eksempler på førstnævnte. Efter min opfattelse spørger Tribunal da Relação i det væsentlige, om de relevante bestemmelser i kørekortdirektivet har direkte virkning, dvs. om borgerne kan påberåbe sig dem over for en medlemsstat, som ikke har gennemført dem i national ret.

Spørgsmål 3

13. Jeg skal først undersøge, om der af kørekortdirektivet kan udledes krav til medlemsstaterne med hensyn til køreundervisningen. Morais har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at det følger af direktivet, at medlemsstaterne bl.a. skal sikre, at køreundervisningen i hvert fald delvis finder sted på motorveje og landeveje.

14. Direktivets artikel 6, stk. 1, bestemmer følgende:

»Udstedelse af kørekort er... betinget af:

a) at den pågældende består en praktisk og en teoretisk prøve og opfylder lægelige minimumskrav, som ikke kan være væsentlig mindre strenge end de krav, der er anført i bilag II og III

...«

Bilag II har overskriften »Mindstekrav ved køreprøver« og er opdelt i to underafdelinger, som indeholder kravene for henholdsvis den teoretiske og den praktiske prøve. Blandt kravene for den praktiske prøve er dem, der er indeholdt i punkt 9 under overskriften »Stedet for prøven«:

»Den del af prøven, der er beskrevet i punkt 5, kan foregå på en særlig prøvebane; der skal i så fald fastlægges nøjagtige kriterier, for at aspirantens kørefærdighed kan måles objektivt. Den del af prøven, der er beskrevet i punkt 6, skal så vidt muligt finde sted på landeveje og motorveje samt i bytrafik.«

15. Morais' argumentation er følgende: Det fremgår klart af det andet punktum i punkt 9, at en del af køreprøven så vidt muligt skal finde sted på motorveje og landeveje. Hvad angår køreprøverne i Lissabon-området er dette faktisk muligt, idet der ganske vist ikke findes sådanne veje i Lissabon kommune, men derimod i de tilgrænsende kommuner. Det følger heraf, at køreprøven i Lissabon delvis skal finde sted på sådanne veje, og at aspiranterne derfor skal have mulighed for at blive undervist herpå, selv om den køreskole, de har valgt, ligger i Lissabon kommune. Følgelig har kørelærere i Lissabon ret til at give køreundervisning på motorveje, og de kan påberåbe sig denne ret for en national domstol med henblik på at undgå, at artikel 7, stk. 1, i lovdekretet bliver bragt i anvendelse.

16. Kommissionen har derimod i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at direktivet indrømmer medlemsstaterne et videre skøn end antaget af Morais. Kommissionen har påpeget, at den nærmeste motorvej i visse dele af Portugal vil kunne være 200 km fra det sted, hvor køreprøven foregår. Kommissionen er af den opfattelse, at kravet om, at en del af prøven »så vidt muligt« skal finde sted på motorvej, under sådanne omstændigheder ikke forhindrer en medlemsstat i at beslutte, at prøven ikke behøver at finde sted på motorvej. En medlemsstat kan således ifølge Kommissionen lovligt opstille regler om en ensartet køreprøve for hele dets område, hvorved der tages hensyn til, at der i dele af landet ikke findes motorveje inden for rimelig afstand. Desuden har Det Forenede Kongerige i sit skriftlige indlæg understreget, at der i visse medlemsstater findes regler om, at køreskoleelever[1] ikke må køre på motorvej, og Kongeriget har anført, at der herved også er tale om omstændigheder, hvor det ikke er »muligt«, jf. punkt 9 i bilag II, at lade en del af prøven foregå på motorvej.

1 — O. a.: »Learner drivers«, dvs. personer, der har et midlertidigt kørekort, mens de modtager køreundervisning.

17. Det fremgår af det skriftlige indlæg fra den portugisiske regering, at denne — i modsætning til Morais — ikke finder, at det selv i Lissabon-området ville være muligt at gennemføre den del af køreprøven på motorvej. Der er således uenighed om fortolkningen af begrebet »mulighed« i direktivets bilag II. Jeg finder dog, at begrebet i relation til bilag II ikke skal fortolkes for restriktivt. Det skal først bemærkes, at man i den franske version af direktivet har anvendt udtrykket »si possible«, hvilket snarere betyder »*om* muligt« end »*så vidt* muligt«. Tilsvarende har man i den portugisiske version benyttet ordene »se possível«. Der bør derfor ikke lægges større vægt på den mere eftertrykkelige formulering i den engelske version (»wherever possible«, dvs. »så vidt muligt«). Endvidere bemærkes, at direktivet — som anført af såvel Kommissionen som Det Forenede Kongerige under retsmødet — kun udgør et første led i den harmoniseringsproces, som er fortsat med Rådets nylig vedtagne direktiv 91/439/EØF om kørekort (EFT 1991 L 237, s. 1), som med virkning fra 1. juli 1996 vil erstatte det nugældende direktiv. Hvad angår de i denne sag omtvistede formuleringer er der dog ingen nævneværdig forskel mellem de to direktiver.

18. Der kan med henblik på fortolkningen af begrebet mulighed i punkt 9 i bilag II til det nugældende direktiv, findes støtte i punkt 7 i samme bilag, der lyder således:

»Så vidt muligt skal den del af prøven, der er beskrevet i punkt 5, finde sted før den i punkt 6 beskrevne.«

Det vil strengt taget altid være muligt at kontrollere kørefærdigheden som omhandlet i punkt 5 forud for adfærden i trafikken som beskrevet i punkt 6. Det er derfor klart, at udtrykket »så vidt muligt« i punkt 7 ikke skal tages så nøje og snarere betyder »med rimelighed gennemførligt« end »i overensstemmelse med fysikkens love«. Efter min opfattelse må det samme gælde for fortolkningen af udtrykket »så vidt muligt« i punkt 9.

19. En medlemsstat har således efter min opfattelse ikke pligt til at sikre, at køreprøven kan finde sted på motorvej, såfremt der findes en motorvej inden for rækkevidde af køreskolen. Medlemsstaten kan tværtimod udforme reglerne i så henseende på den måde, der alt taget i betragtning er mest hensigtsmæssig, og tage hensyn til forhold som prøvens ensartethed. En medlemsstat kan navnlig tage hensyn til behovet for en prøve, som er den samme i hele landet, hvor der ikke alle steder er en motorvej inden for rimelig afstand. En medlemsstat synes også at kunne lægge vægt på berettigede almene hensyn, og den kan således f.eks. beslutte, at trafiksikkerhedshensyn begrunder begrænsninger i køreskoleelevers ret til at køre på motorveje. Såfremt medlemsstaten alt taget i betragtning blot har foretaget, hvad der med rimelighed ligger inden for rammerne af dets skøn, kan den efter min opfattelse ikke siges at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bilag II, punkt 9, og artikel 6, stk. 1, i kørekortdirektivet.

20. Det skal i øvrigt bemærkes, at det i direktivets artikel 6, stk. 1, kun kræves, at køreprøven skal opfylde krav, som ikke er

»væsentlig mindre strenge« end de krav, der er anført i bilag II. Dette er et yderligere tegn på, at begrebet mulighed i bilag II ikke skal tages for nøje, da det klart fremgår af artikel 6, stk. 1, at medlemsstaterne generelt har et vist skøn ved fastsættelsen af de nærmere regler for prøven.

21. Under alle omstændigheder er der enighed om, at køreprøven i Lissabon ikke finder sted på motorvej. Den portugisiske regering udtalte under retsmødet, at køreskoleelever under ingen omstændigheder lovligt kan modtage undervisning på motorvej. Der er således ingen køreskoler i Portugal, der lovligt kan give undervisning på motorvej, og det er unødvendigt at give en sådan undervisning med henblik på at forberede aspiranterne til køreprøven. Selv om det — i modsætning til hvad jeg er nået frem til i det foregående — måtte lægges til grund, at en medlemsstat har pligt til at sikre, at en del af køreprøven finder sted på motorvej, synes det forhold, at en medlemsstat ikke opfylder dette krav, ikke at have nogen indflydelse på køreundervisningen. Selv om medlemsstaten i så fald ville have tilsidesat et af de i direktivet opstillede krav med hensyn til stedet for prøven, ville der efter min opfattelse ikke være tale om nogen tilsidesættelse af andre krav med hensyn til køreundervisningen.

Spørgsmål 4

22. Som tidligere nævnt kan det fjerde spørgsmål til Domstolen forstås således, at det ønskes oplyst, om punkt 9 i bilag II til kørekortdirektivet, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, skaber rettigheder, som borgerne kan påberåbe sig for de nationale domstole.

Den rettighed, som Morais i det foreliggende tilfælde ville skulle gøre gældende med henblik på at unddrage sig anvendelsen af artikel 7, stk. 1, i lovdekretet, ville være en ret for hans elever til at gennemføre en del af deres køreprøve på motorvej og dermed (nødvendigvis) til at modtage undervisning på denne type vej, om nødvendigt uden for den kommune, hvor køreskolen har hjemsted.

23. Ifølge Domstolens faste praksis har direktivbestemmelser kun direkte virkning i national ret, såfremt de er ubetingede og tilstrækkelig præcise, jf. senest dom af 19. november 1991 (forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich og Bonifaci, Sml. I, s. 5357, præmis 11). Som konkluderet ovenfor i punkt 19 og 20 pålægger direktivet imidlertid ikke medlemsstaterne en præcis og ubetinget pligt til at sikre, at en del af køreprøven finder sted på motorvej. Tværtimod har de enkelte medlemsstater et skøn ved afgørelsen af, om det på baggrund af de nationale forhold er muligt at opstille et sådant krav.

24. Det forhold, at en bestemmelse, der pålægger en medlemsstat en forpligtelse, indrømmer landet et vist skøn, er ganske vist ikke i sig selv ensbetydende med, at bestemmelsen ikke kan have direkte virkning, da

udøvelsen af skønnet også kan prøves ved domstolene. Således har f.eks. traktatens artikel 48 direkte virkning, selv om de rettigheder, der udspringer af arbejdskraftens frie bevægelighed, i henhold til artikel 48, stk. 3, er undergivet visse begrænsninger, som medlemsstaterne kan opstille, og som retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Borgerne kan således påberåbe sig de rettigheder, der er garanteret i artikel 48, for de nationale domstole i tilfælde, hvor medlemsstaten efter omstændighederne ikke kan gøre sådanne begrænsninger gældende, jf. dom af 4. december 1974 (sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 7).

25. I det foreliggende tilfælde kan Portugal imidlertid af de allerede anførte grunde ikke siges at have overskredet grænserne for sit skøn ved ikke at ville sikre, at en del af prøven finder sted på motorvej, og spørgsmålet om en eventuel direkte virkning af punkt 9 i bilag II til direktivet er derfor ikke aktuelt. På grundlag af de konklusioner, jeg er nået frem til i det foregående, er det således ikke nødvendigt at besvare det fjerde spørgsmål til Domstolen.

Konklusion

26. Jeg finder herefter, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen af Tribunal da Relação de Lisboa, bør besvares således:

»1) En medlemsstats lovgivning, hvorefter autoriserede køreskoler har eneret til at give køreundervisning på veje i en bestemt kommune, hvor de har hjemsted, er ikke i sig selv uforenelig med artikel 85, stk. 1, i EØF-traktaten, sammenholdt med dennes artikel 5, stk. 2.

2) Traktatens bestemmelser om fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser finder ikke anvendelse på et rent internt forhold i en medlemsstat, såsom det tilfælde, at en statsborger i det pågældende land, der er ansat ved en køreskole med hjemsted dér, giver køreundervisning til personer fra samme land.

3) En medlemsstat skal sikre, at personer, der forbereder sig til en køreprøve, der afholdes af denne stat, ikke er afskåret fra at modtage køreundervisning på veje af samme type som de veje, hvor prøven faktisk finder sted, uanset om prøven fuldt ud opfylder de krav, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, og i bilag II til Rådets første direktiv 80/1263/EØF af 4. december 1980. Direktivet pålægger i øvrigt ingen forpligtelser med hensyn til det sted, hvor der gives køreundervisning.«