FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS

fremsat den 28. januar 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og virkningen af Rådets direktiv 74/561/EØF af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med godstransport ad landevej i indenlandsk og international transport (EFT L 308, s. 18, herefter benævnt »direktivet«) er indgivet af College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Direktivet blev ændret ved Rådets direktiv 80/1178/EØF af 4. december 1980 (EFT L 350, s. 41) og ved Rådets direktiv 85/578/EØF af 20. december 1985 (EFT L 372, s. 34) som følge af henholdsvis Grækenlands og Spaniens og Portugals tiltrædelse, og det blev senere ændret ved Rådets direktiv 89/438/EØF af 21. juni 1989 (EFT L 212, s. 101). Direktivet er senest blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3572/90 af 4. december 1990 om ændring af visse direktiver, beslutninger og forordninger vedrørende transport ad vej, med jernbane og ad indre vandveje for at tage hensyn til Tysklands forening (EFT L 353, s. 12). Disse ændringer har dog ikke direkte nogen betydning for den foreliggende sag.

2. College van Beroep har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 5, stk. 1, i direktiv 74/561/EØF, sammenholdt med artiklens stk. 2, fortolkes således, at den fysiske person, som i en virksomhed, der ved en korrekt gennemførelse af direktivet ville være omfattet af overgangsordningen, vedvarende faktisk har ledet transportarbejdet, ved virksomhedens videreførelse som enkeltmandsvirksomhed — efter opløsning af et tidligere interessentskab — kan kræve anvendelse af denne artikel, selv om den ikke er gennemført i national lovgivning?«

De fællesskabsretlige bestemmelser

3. Direktivet vedrører indførelse af fælles bestemmelser for adgang til erhvervet med godstransport ad landevej »for at sikre en forbedring af vognmandens kvalifikationer« (jf. tredje betragtning til direktivet). Direktivet fastsætter ligeledes overgangsbestemmelser, »der gør det muligt for medlemsstaterne at tilpasse de nationale ordninger til fællesskabsordningen« (jf. sjette betragtning).

4. I henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, skal fysiske personer eller virksomheder, som ønsker at udøve erhverv med godstransport ad landevej, a) være hæderlige, b) være i besiddelse af passende økonomisk evne, og c) opfylde betingelsen med hensyn

* Originalsprog: engelsk.

til faglig dygtighed, som nærmere fastsat i artikel 3, stk. 4. I andet og tredje afsnit i artikel 3, stk. 1, er fastsat følgende bestemmelser:

»Såfremt ansøgeren er en fysisk person, som ikke opfylder det under litra c) anførte krav, kan de kompetente myndigheder dog give ham adgang til at udøve erhverv med godstransport ad landevej på betingelse af, at han over for de nævnte myndigheder udpeger en anden person, der opfylder de ovenfor under litra a) og c) anførte krav, og som vedvarende faktisk leder transportarbejdet.

Såfremt ansøgeren er en virksomhed, skal de ovenfor under litra a) og c) anførte krav opfyldes af en af de fysiske personer, som vedvarende faktisk leder virksomhedens transportarbejde ...«

5. Ifølge artikel 7 skulle medlemsstaterne gennemføre direktivet inden den 1. januar 1977 og påse, at der indføres en procedure til konstatering af tilstedeværelsen af de i artikel 3, stk. 4, omhandlede færdigheder inden den 1. januar 1978. Herefter vil jeg henvise til denne procedure som »bedømmelsesproceduren«. En medlemsstat skal således påse, at en fysisk person eller en virksomhed, som endnu ikke har fået meddelt tilladelse til at udøve erhvervet med godstransport ad landevej, kan ansøge om at få udstedt et bevis for, at den pågældende er i besiddelse af den fornødne faglige dygtighed, og proceduren til bedømmelse af denne faglige dygtighed skulle være udarbejdet inden den 1. januar 1978.

6. I direktivets artikel 5 er fastsat bestemmelser om en overgangsordning for dem, der allerede har fået meddelt tilladelse til at drive erhverv med godstransport ad landevej i henhold til national lovgivning inden den 1. januar 1978. Artikel 5, stk. 1, lyder:

»Fysiske personer og virksomheder, som godtgør, at de inden den 1. januar 1978 i henhold til nationale bestemmelser i en medlemsstat har haft tilladelse til at udøve erhverv med godstransport ad landevej i indenlandsk og/eller international transport, er fritaget for at bevise, at de efter forholdene opfylder de krav, som er fastsat i artikel 3.«

Som følge heraf er de, der har haft tilladelse til at udøve erhverv med godstransport ad landevej, navnlig fritaget for kravet om at opfylde betingelsen vedrørende faglig dygtighed som fastsat i artikel 3, stk. 4. I artikel 5, stk. 2, er imidlertid fastsat følgende bestemmelse:

»Dog skal fysiske personer, som i tidsrummet fra den 31. december 1974 til den 1. januar 1978 enten

— har fået tilladelse til at udøve erhverv med godstransport ad landevej uden at have ført bevis for opfyldelse af kravet om faglig dygtighed i henhold til nationale bestemmelser eller

— er blevet udpeget til vedvarende og faktisk at lede transportarbejdet i en virksomhed,

inden den 1. januar 1980 opfylde den i artikel 3, stk. 4, omhandlede betingelse med hensyn til faglig dygtighed.

Samme krav stilles i det i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, nævnte tilfælde [dvs. når ansøgeren er en virksomhed].«

7. Formålet med disse overgangsbestemmelser er efter min opfattelse klart. Såfremt en fysisk person eller virksomhed i henhold til national lovgivning havde tilladelse til at drive erhverv med godstransport ad landevej, inden den bedømmelsesprocedure, som blev indført ved direktivet, er gennemført, mister denne fysiske person eller virksomhed ikke denne tilladelse som følge af de nye krav i direktivet, jf. artikel 5, stk. 1. Tidligere erhvervede rettigheder i henhold til national lovgivning opretholdes således af direktivet. Det bemærkes, at betragtningerne i de i punkt 1 nævnte direktiver, hvorved artikel 5 er blevet ændret for at tage hensyn til Grækenlands, Spaniens og Portugals tiltrædelse, udtrykkeligt henviser til nødvendigheden af at sikre »erhvervede« eller »eksisterende« rettigheder. På lignende måde henvises der i syvende betragtning til den i punkt 1 nævnte forordning, hvorved artikel 5 ændres i forbindelse med Tysklands forening, til »erhvervede rettigheder«.

8. Når tilladelse imidlertid i henhold til national lovgivning er påkrævet efter vedtagelsen af direktivet, men inden det tidspunkt, hvor bedømmelsesproceduren skal træde i kraft, kan erhvervede rettigheder ikke opretholdes på ubestemt tid. I så fald sikres de pågældende personer yderligere to år til at opfylde betingelsen vedrørende faglig dygtighed, jf. artikel 5, stk. 2. Men dette krav finder ikke anvendelse, når den pågældende person allerede har fremlagt bevis for faglig dygtighed i henhold til national lov og ikke var udpeget til at lede virksomheden.

9. I den foreliggende sag er den overgangsbestemmelse, der finder anvendelse, artikel 5, stk. 1, og ikke artikel 5, stk. 2, eftersom det ikke påberåbes, at der foreligger en tilladelse meddelt i henhold til national lovgivning i tidsrummet fra den 31. december 1974 til den 1. januar 1978.

Det præjudicielle spørgsmål

10. Af forelæggelseskendelsen fremgår, at sagsøgeren i hovedsagen, H. J. J. van Doesselaar, på det tidspunkt, da han indsendte sin ansøgning, havde udøvet erhvervet som vognmand i omkring 27 år. I 1960 stiftede han sammen med E. F. van Esbroek et interessentskab med henblik herpå. Van Esbroek var i besiddelse af det bevis for faglig dygtighed, som var påkrævet efter nederlandsk lovgivning. Sagsøgeren havde imidlertid ikke et sådant bevis. Ikke desto mindre har sagsøgeren siden 1962 fungeret som faktisk leder af interessentskabet, og siden 1977 har han alene været ansvarlig for interessentskabets drift. Efter Van Esbroek's død den 23. april 1987 opløstes interessentskabet. Sagsøgeren ønskede imidlertid at videreføre virksomheden som enkeltmandsvirksomhed og ansøgte den sagsøgte minister om dispensation fra kravet om bevis for faglig dygtighed. Denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 24. december 1987, hvorefter sagsøgte indbragte sagen for College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

11. Det er ikke helt klart, om sagsøgeren på noget tidspunkt i henhold til national lovgivning alene kunne være ansvarlig leder af vognmandsvirksomheden. I sit skriftlige ind-

læg anfører den nederlandske regering, at dette ikke var tilfældet. På det pågældende tidspunkt kunne en person uden bevis for faglig dygtighed i henhold til nederlandsk lovgivning deltage i ledelsen af en vognmandsvirksomhed, men kun såfremt det skete i fællesskab med en person, der var i besiddelse af et sådant bevis. Det er den nederlandske regerings opfattelse, at sagsøgeren ikke opfyldte denne betingelse, da den faktiske ledelse i nogen tid udelukkende havde påhvilet ham, selv om Van Esbroek var interessent i virksomheden og var i besiddelse af det pågældende bevis.

12. Det er naturligvis den nationale domstol, der skal afgøre, om nederlandsk lovgivning før direktivets ikrafttræden tillod, at sagsøgerens virksomhed udelukkende blev ledet af sagsøgeren. Såfremt dette var udelukket i henhold til de relevante nationale bestemmelser, således at hverken virksomheden eller sagsøgeren selv lovligt udøvede vognmandsvirksomhed, er det klart, at der ikke på tidspunktet for direktivets vedtagelse eksisterede nogen rettigheder, som kunne bevares i henhold til artikel 5, stk. 1, og som sagsøgeren kunne påberåbe sig. Sagsøgeren ville ikke have haft en sådan ret, forudsat at han var eneansvarlig for ledelsen af virksomheden uden at være i besiddelse af det relevante bevis for faglig dygtighed. Ligeledes kunne virksomheden heller ikke påberåbe sig en sådan ret, forudsat at den blev ledet af sagsøgeren alene. Med henblik på den følgende drøftelse antager jeg derfor, at enten ansøgeren eller virksomheden såvel inden den 1. januar 1978 som inden den 1. januar 1975 i henhold til national lovgivning havde ret til at drive den eksisterende virksomhed, og at der derfor i henhold til national lovgivning eksisterede rettigheder, som kunne bevares i henhold til artikel 5, stk. 1. Såfremt sådanne rettigheder eksisterede, måtte de afhængige af, at Van Esbroek var i besiddelse af det påkrævede bevis for faglig dygtighed og var interessent i den af sagsøgeren ledede virksomhed.

13. Selv om artikel 5, stk. 1, ikke var blevet gennemført korrekt i national lovgivning, vil en person eller virksomhed, der opfylder betingelserne i artikel 5, stk. 1 — som påpeget af Kommissionen — kunne påberåbe sig bestemmelsens umiddelbare anvendelighed for at undgå at miste de rettigheder, der sikres opretholdt ved bestemmelsen. Kommissionen anfører, at en fysisk person, som vedvarende og faktisk har ledet en virksomhed med godstransport ad landevej, og som opfylder betingelserne i artikel 5, stk. 1, stadigvæk kan påberåbe sig denne bestemmelse, selv om den pågældende virksomheds retlige status senere er blevet ændret. Ifølge Kommissionen ville det ikke være hensigtsmæssigt, når henses til formålet med artikel 5, stk. 1, at nægte at anvende bestemmelsen, blot fordi den pågældende virksomhed har skiftet retlig status. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at såfremt et interessentskab har kunnet påberåbe sig artikel 5, stk. 1, med henblik på at bevare tidligere i henhold til national lovgivning erhvervede rettigheder, bør denne stilling ikke påvirkes af interessentskabets senere opløsning, såfremt driften af virksomheden videreføres af den person, som hidtil har ledet interessentskabets virksomhed.

14. Det er korrekt, at den blotte ændring af en virksomheds retlige status ikke i sig selv bør påvirke anvendelsen af direktivets artikel 5, stk. 1. Såfremt en virksomhed hidtil har haft rettigheder i henhold til national lovgivning, som ikke var afhængige af, at en bestemt retlig status blev opretholdt (eller, såfremt virksomheden er et interessentskab, af, at en bestemt sammensætning af interessenter opretholdes), bør bevarelsen af disse rettigheder i henhold til artikel 5, stk. 1, derfor ikke underlægges en sådan betingelse. Såfremt den ret til at lede en vognmandsforretning, som hidtil tilkom en fysisk person, ikke var afhængig af, at virksomheden opretholdt en bestemt retlig status, eller af, at lederen opretholdt interessentskab med indehaveren af en bestemt kvalifikation, må bevarelsen af retten i henhold til artikel 5, stk. 1, ligeledes være uafhængig af en sådan betingelse.

15. Omfanget af de rettigheder, der bevares i medfør af artikel 5, stk. 1, kan dog kun fastslås på baggrund af den nationale lovgivning, der fandt anvendelse inden den 1. januar 1978. Efter min opfattelse går Kommissionen derfor for vidt, når den gør gældende, at en ændring i en virksomheds retlige status eller en ændring i et interessentskabs sammensætning aldrig kan påvirke en tilladelse, som tidligere er blevet erhvervet i henhold til national lovgivning. Det er nemlig klart, at denne bestemmelse har til formål at bevare tidligere erhvervede rettigheder og ikke til at udvide sådanne rettigheder. Som anført har direktivet til formål at sikre, at anerkendte vognmænd er »bedre kvalificeret«. Selv om direktivet også indeholder overgangsbestemmelser, der sætter medlemsstater i stand til at tilpasse deres eksisterende bestemmelser til den ordning, som er fastsat i direktivet, kan disse foranstaltninger ikke medføre, at en person eller virksomhed kan opnå en tilladelse under forhold, hvor tilladelsen ikke ville være blevet meddelt i henhold til national lovgivning.

16. Jeg skal minde om, at sagsøgeren aldrig selv var blevet godkendt til at drive erhverv med godstransport ad landevej. Den rettighed, han havde, var betinget af, at han fortsat var i interessentskab med en person, som var i besiddelse af det relevante bevis for faglig dygtighed. Sagsøgeren har ansøgt om en dispensation fra kravet om at være i besiddelse af et bevis for faglig dygtighed, fordi denne betingelse ikke længere var opfyldt. Under disse omstændigheder kan jeg ikke indse, hvordan han kan påberåbe sig direktivets artikel 5, stk. 1, for at opnå en sådan dispensation. Hvis han kunne det, ville artikel 5, stk. 1, kunne bibringe ham rettigheder, som han aldrig ville have haft i henhold til national lovgivning.

17. Dette betyder dog ikke, at sagsøgeren ikke har nogen mulighed for at opnå tilladelse i henhold til den ordning, som er fastsat i direktivet. Direktivets artikel 3, stk. 4, giver medlemsstaterne ret til at udstede bevis for faglig dygtighed, navnlig på grundlag af kundskaber, der er erhvervet »gennem praktisk erfaring i en transportvirksomhed«. Selv om den nye affattelse af artikel 3, stk. 4, som er gennemført ved artikel 1, stk. 6, i direktiv 89/438/EØF (nævnt ovenfor i punkt 1), indeholder den bestemmelse, at der ved kra-

vet om faglig dygtighed »forstås, at den pågældende er i besiddelse af færdigheder, der i forbindelse med en skriftlig prøve ... er konstateret ...«, er der i artiklen ligeledes fastsat følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne kan fra denne prøve fritage ansøgende vognmænd, der godtgør at have mindst fem års praktisk erfaring i en transportvirksomhed på lederniveau.«

Uagtet udstedelsen af et bevis for faglig dygtighed påhviler den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, er det vanskeligt at se, at næsten 27 års praktisk erfaring som leder af en transportvirksomhed ikke kan have medført, at de nødvendige færdigheder er opnået. Udstedelsen af et bevis for faglig dygtighed i henhold til artikel 3, stk. 4, er imidlertid noget ganske andet end bevarelsen af eksisterende rettigheder i henhold til artikel 5, stk. 1.

18. Endelig bemærkes, at direktivets artikel 4 tillader medlemsstaterne at give en virksomhed en midlertidig dispensation fra kravene i artikel 3, stk. 1 (og i særlige tilfælde at give en endelig dispensation), i »tilfælde, hvor den fysiske person, der udøver erhvervet med godsbefordring ad landevej, eller den fysiske person, der opfylder kravene efter artikel 3, stk. 1, litra a) og c), afgår ved døden eller bliver fysisk eller retligt uskikket til at udøve erhvervet«. Af den nederlandske regerings skriftlige indlæg fremgår, at Van Doesselaar's oprindelige dispensationsansøgning blev fremsat under henvisning til denne bestemmelse og ikke til artikel 5. Det er dog klart, at artikel 4 ikke har til formål at dække tilfælde, hvor en interessent i en virksomhed, som ikke i den seneste tid har haft ledelsesansvar for virksomhedens drift, afgår ved døden eller bliver fysisk eller retligt uskikket til at udøve erhvervet.

Forslag til afgørelse

19. Jeg skal herefter foreslå, at det præjudicielle spørgsmål fra College van Beroep besvares således:

Artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 74/561/EØF skal fortolkes således, at en fysisk person eller en virksomhed, der i henhold til national lovgivning før den 1. januar 1978 har haft tilladelse til at drive erhverv med godstransport ad landevej, kun er undtaget fra at opfylde kravene i direktivets artikel 3, såfremt alle betingelserne for tilladelsen fortsat er opfyldt.