FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 9. december 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Fællesskabets virke skal bl.a. indebære fri bevægelighed for tjenesteydelser og indførelse af en fælles transportpolitik, jf. EØF-traktatens artikel 3.

På denne baggrund må det være tilladt at undre sig en smule over de sagsforhold, der har givet anledning til det præjudicielle spørgsmål, Amtsgericht Emden har forelagt Domstolen.

Den faktiske og retlige baggrund for de to sager, Amtsgericht Emden behandler, er enkel. En nederlandsk og en belgisk statsborger, der begge er indehavere af det nederlandske bådførerbevis, »Groot Vaarbewijs II«, blev i forbindelse med sejlads i 1990 på de indre tyske vandveje pålagt bøder af den kompetente tyske myndighed under henvisning til, at »Groot Vaarbewijs II« ikke er et gyldigt bådførerbevis i Tyskland.

Det giver anledning til yderligere undren, at det i virkeligheden — som det vil fremgå af det følgende — ikke er helt enkelt at fastslå, hvad indholdet af de relevante fællesskabsregler er med henblik på løsning af sager som de foreliggende.

Amtsgericht Emden giver i sine forelæggelseskendelser udtryk for, at der efter dens opfattelse ikke foreligger nogen objektive grunde til ikke at godkende sejlads med det nederlandske bådførerbevis på de i sagerne relevante tyske vandveje, og at de tyske myndigheders krav om tysk bådførerbevis indebærer en indirekte diskrimination over for de pågældende bådførere med nederlandsk bevis.

Dens præjudicielle spørgsmål lyder således:

»Skal EØF-traktatens artikel 76 fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstat gør sejlads på de nationale vandveje betinget af, at bådføreren har erhvervet et bådførerbevis til sejlads på indre vandveje efter national ret, uden at der principielt sondres mellem arten af de indre vandveje, som der er tale om at besejle?«

* Originalsprog: dansk.

Fortolkning af EØF-traktatens artikel 76

2. Traktatens artikel 76 bestemmer, at ingen medlemsstat 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« [1].

Det er med henblik på besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål vigtigt at fastslå, at artikel 76 ikke indeholder et forbud mod nationale regler af et nærmere bestemt indhold, f.eks. nationale regler, der fører til indirekte diskrimination. Artikel 76 forbyder alene medlemsstaterne at *ændre* bestående regler »på en sådan måde, at de direkte eller indirekte bliver mindre gunstige for transportvirksomheder fra andre medlemsstater end for indenlandske transportvirksomheder«. Artikel 76 indeholder det, der sædvanligvis kaldes en »stand-still«-forpligtelse.

Der kan derfor ikke af artikel 76 udledes et forbud mod nationale regler, der gør sejlads på de indre vandveje betinget af, at bådføreren har erhvervet et bådførerbevis efter national ret, såfremt disse regler eksisterede allerede på tidspunktet for traktatens ikrafttræden. Artikel 76 vil derimod være krænket, hvis de relevante tyske regler efter traktatens ikrafttræden er ændret med de i bestemmelsen omhandlede virkninger. Artikel 76 skaber individuelle rettigheder, som borgerne i medlemsstaterne kan påberåbe sig i sager for nationale domstole.

3. Det fremgår af sagerne, at den tyske lovgivning vedrørende bådførerbeviser er blevet ændret flere gange siden traktatens ikrafttræden. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om disse ændringer stiller udenlandske bådførere mindre gunstigt i forhold til indenlandske bådførere end den oprindelige ordning. Ændringernes karakter har været drøftet under sagernes behandling for Domstolen, og det i denne forbindelse oplyste viser formentlig, at de ændrede tyske regler i hvert fald ikke stiller udenlandske bådførere mindre gunstigt end før.

4. Det har været gjort gældende under sagernes behandling, at den måde, reglerne er blevet administreret på, er ændret, og at denne

1 — Forbuddet i artikel 76 gælder kun »indtil de i artikel 75, stk. 1, omhandlede bestemmelser er fastsat«, og hvis Rådet ikke med enstemmighed har vedtaget andet. Disse forbehold har ikke betydning i de foreliggende sager. Rådet havde på det relevante tidspunkt endnu ikke gjort brug af sin lovgivningskompetence til at løse de problemer, manglende gensidig anerkendelse af bådførerbeviser giver anledning til, jf. nedenfor om det i 1991 vedtagne direktiv.

ændring i administrativ praksis er i strid med artikel 76, idet den indebærer, at bådførere med nederlandske bådførerbeviser i de senere år er blevet behandlet mindre gunstigt end tidligere [2].

Der er ikke under sagsbehandlingen rejst tvivl om — heller ikke fra den tyske regerings side — at relevante ændringer i den måde, en lov administreres på, kan indebære en overtrædelse af artikel 76. Dette må efter min mening også være utvivlsomt. Ændringer i den måde, en lov administreres på, kan være fuldt så mærkbare for udenlandske transportvirksomheder som ændringer i eksisterende regler og kan derfor også hindre en realisering af de mål, artikel 76 tilsigter nået [3].

5. Det tilkommer den nationale dommer at tage stilling til, om administrativ praksis er blevet ændret på en for udenlandske transportører ugunstig måde. Den nationale dommer må fastlægge, om der tidligere eksisterede en administrativ praksis, hvorefter indehavere af »Groot Vaarbewijs II« kunne besejle de indre tyske vandveje uden at være i besiddelse af et tysk bådførerbevis, og om der nu gælder en ny administrativ praksis, hvorefter det kræves, at disse bådførere tillige er indehavere af et tysk bådførerbevis.

Det er i de foreliggende sagers sammenhæng selvsagt særligt relevant, om det kan lægges til grund — således som navnlig hævdet af den nederlandske regering — at der tidligere har eksisteret en administrativ praksis, der har været fulgt med en vis grad af fasthed og almenhed [4], og hvorefter indehaverne af det nederlandske bådførerbevis faktisk kunne besejle de indre tyske vandveje uden, at der blev stillet krav om, at de samtidig var i besiddelse af tysk bådførerbevis.

6. Der kan i øvrigt efter min mening ikke være tvivl om, at artikel 76 må fortolkes

2 — Det er gjort gældende, at de tyske myndigheder tidligere har set gennem fingre med, at indehavere af »Groot Vaarbewijs II« besejlede de indre tyske vandveje uden at være i besiddelse af et tysk bådførerbevis. Af forelæggelseskendelsen i sag C-221/91 fremgår det f.eks., at sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at han på trods af at være blevet kontrolleret flere gange ikke tidligere i Tyskland har været udsat for problemer i anledning af sejlads på grundlag af sit nederlandske bådførerbevis. Under den mundtlige forhandling i sagerne har den nederlandske regering forklaret, at de faktiske problemer for bådførere i besiddelse af et »Groot Vaarbewijs II« begyndte at opstå samtidig med, at der i tysk lovgivning blev åbnet mulighed for anerkendelse af udenlandske bådførerbeviser, dvs. i 1981, og at der i løbet af de sidste ca. 3 år har været 30-40 tilfælde, hvor nederlandske flodbåde er blevet stoppet og kun har kunnet fortsætte med en bådfører i besiddelse af et tysk bådførerbevis.

3 — Domstolen har i dom af 19.5.1992, Kommissionen mod Tyskland (sag C-195/90, Sml. I, s. 3141, præmis 20 og 21) fastslået, at formålet med artikel 76 er »at undgå, at Rådet får vanskeligere ved eller helt afskæres fra at gennemføre den fælles transportpolitik derved, at der uden dets samtykke træffes nationale foranstaltninger, som direkte eller indirekte forringer de vilkår, der gælder i en bestemt medlemsstat for transportvirksomhederne fra de øvrige medlemsstater i forhold til de indenlandske transportvirksomheder«.

4 — Der kan vedrørende kravene til fastheden og almenheden af den administrative praksis henvises til Domstolens dom af 9.5.1985 (sag 21/84, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 1355, præmis 12), hvori Domstolen udtalte: »Det bemærkes imidlertid, at en administrativ praksis for at udgøre en foranstaltning, der er forbudt i henhold til artikel 30, skal frembyde en vis grad af fasthed og almenhed. Denne almenhed må bedømmes på forskellig måde, alt efter om der er tale om et marked, der omfatter mange erhvervsdrivende, eller om et marked som markedet for frankeringsmaskiner, der er karakteriseret ved, at der kun er få virksomheder. I sidstnævnte tilfælde kan en national myndigheds holdning over for en enkelt virksomhed allerede være en foranstaltning, der er uforenelig med artikel 30« (præmis 13).

således, at en ændring af administrativ praksis som netop beskrevet vil udgøre en overtrædelse af artikel 76 [5].

Kan der af traktatens regler udledes en pligt for medlemsstaterne til at anerkende udenlandske bådførerbeviser?

7. Den forelæggende ret er som nævnt af den opfattelse, at den manglende anerkendelse af det nederlandske bådførerbevis udgør en indirekte diskrimination over for bådførere fra andre medlemsstater. Det forekommer derfor nødvendigt også at undersøge, om andre af traktatens regler kan være af betydning for spørgsmålet om, hvorvidt nederlandske bådførerbeviser skal anerkendes af de tyske myndigheder. Dette spørgsmål er da også drøftet i de indlæg, der er afgivet for Domstolen.

8. Sagsøgerne i hovedsagerne udførte transporttjenesteydelser i Tyskland, og det må derfor navnlig undersøges, om traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. artikel 59 og 60, kan finde anvendelse. Det første spørgsmål, der i denne forbindelse må tages stilling til, er, hvilken betydning der må tillægges bestemmelsen i traktatens artikel 61, stk. 1, hvorefter »den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport«.

9. Det er for en umiddelbar betragtning nærliggende at lægge til grund, at reguleringen af de krav, der må stilles til bådføreres kvalifikationer, er omfattet af de særlige regler om transport i afsnit IV i traktatens anden del. Traktatens artikel 74 bestemmer, at medlemsstaterne på transportområdet skal søge at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles transportpolitik, og artikel 75 giver Rådet en omfattende hjemmel til at udstede »formålstjenlige bestemmelser« med henblik herpå. I overensstemmelse hermed er Rådets direktiver vedrørende gensidig anerkendelse af førerbeviser til transportmidler [6] udstedt

5 — Jeg mener således, at kravet om, at udenlandske bådførere skal være indehavere af et tysk bådførerbevis, reelt stiller udenlandske bådførere mindre gunstigt end tyske bådførere og derfor ikke blot er udtryk for en ligestilling af de udenlandske bådførere med tyske bådførere. Efter min opfattelse giver sagen derfor ikke Domstolen anledning til at tage stilling til, om artikel 76 kun forbyder medlemsstaterne at stille udenlandske erhvervsvirksomheder ringere end de indenlandske, eller om bestemmelsen også forbyder medlemsstaterne at fratage erhvervsdrivende fra andre medlemsstater en relativ fordel, som de hidtil har haft i forhold til de indenlandske erhvervsdrivende. Se om denne problemstilling forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Jacobs den 13.3.1992 i sag C-196/90, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3141, på s. 5158, punkt 14-17 (dommen er nævnt ovenfor, note 3).

6 — Se Rådets første direktiv 80/1263/EØF af 4.12.1980 om indførelse af et EF-kørekort (EFT L 375, s. 1) og Rådets direktiv 91/672/EØF af 16.12.1991 om gensidig anerkendelse af nationale bådførercertifikater for transport af varer og personer ad indre vandveje (EFT L 373, s. 29).

med hjemmel i artikel 75 [7].

10. Den tyske regering gør da også gældende, at traktatens artikel 61 må indebære, at hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af nationale krav til bådførerbeviser, må fjernes ved hjælp af regler udstedt med hjemmel i traktatens artikel 75, og at der på det i hovedsagerne relevante tidspunkt ikke var udstedt fællesskabsregler om anerkendelse af bådførerbeviser udstedt i andre medlemsstater. Rådets direktiv 91/672 om gensidig anerkendelse af nationale bådførercertifikater for transport af varer og personer ad indre vandveje blev vedtaget den 16. december 1991 og skal først være gennemført i medlemsstaterne den 1. januar 1993, og den tyske regering hævder derfor, at der først fra denne dato er en fællesskabsretlig pligt for Tyskland til at anerkende det nederlandske »Groot Vaarbewijs II« [8].

11. Denne argumentation forekommer rent umiddelbart at have vægt.

Der er imidlertid fra den nederlandske regerings og Kommissionens side argumenteret for, at artikel 61 ikke nødvendigvis har den retsvirkning, den tyske regering gør gældende, og det kan ikke udelukkes, at direktiv 91/672 i hvert fald i et vist omfang alene begrænser sig til at fastslå, hvad der allerede følger af traktatens regler.

Hvorvidt der af traktatens regler om fri bevægelighed, traktatens artikel 5 og dens generelle målsætninger kan udledes et generelt princip om gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser

12. Kommissionen er grundlæggende af den opfattelse, at der gælder en pligt til anerkendelse af bådførerbeviser fra andre medlemsstater også i tjenesteydelsessituationen, uan-

7 — Domstolens dom af 28.11.1978, sag 16/78, Choquet, Sml. s. 2293, der vedrørte lovligheden efter fællesskabsretten af tyske regler, hvorefter indehavere af udenlandske førerbeviser er forpligtet til at erhverve tysk førerbevis, når de har boet i mere end et år i Tyskland, er ikke i strid med denne opfattelse. Domstolen fastslog ganske vist, at nationale retsforskrifter af den pågældende art under visse betingelser kan udgøre en indirekte hindring for udøvelsen ikke alene af de ved traktatens artikel 48 og 52 hjemlede rettigheder, men også af de ved artikel 59 hjemlede rettigheder til fri udveksling af tjenesteydelser. Dommen kunne derfor tilsyneladende anføres til støtte for den opfattelse, at artikel 59 på trods af reglen i artikel 61 generelt er anvendelig på nationale regler om førerbeviser. Dette er dog ikke en rigtig forståelse af dommen. Dommen omfatter ikke tjenesteydere på transportområdet, men derimod alle andre, der som arbejdstagere eller selvstændige — og hvad enten disse sidste ønsker at etablere sig eller at udføre tjenesteydelser — i forbindelse med udførelsen af deres hovederhverv gør brug af transportmidler, og for hvem førerbeviser derfor er af betydning for deres virke. Domstolen fastslog således i præmis 4, at »de nationale bestemmelser vedrørende medlemsstaternes udstedelse og gensidige anerkendelse af førerbeviser har en både direkte og indirekte indflydelse på udøvelsen af de rettigheder, som sikres ved traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, den frie etableringsret og — *bortset fra henvisningen i traktatens artikel 61, stk. 1* — i almindelighed den frie udveksling af tjenesteydelser« (min fremhævelse).

8 — Direktivet opstiller en liste over en række bådførercertifikater, herunder »Groot Vaarbewijs II«, som i henhold til direktivets artikel 3 skal anerkendes som gyldige for sejlads på en række nærmere angivne vandveje, herunder visse tyske vandveje. Den gensidige anerkendelse af bådførerbeviserne blev fastslået, uden at det var nødvendigt forinden at harmonisere medlemsstaternes bestemmelser om udstedelse af bådførercertifikater. Direktivets artikel 5 bestemmer således, at en sådan harmonisering først skal være gennemført senest den 31.12.1994. Direktivet er derfor udtryk for, at medlemsstaterne har ment, at der ved udstedelse af de pågældende bådførerbeviser stilles kvalifikationskrav, som gør det forsvarligt at tillade sejlads på de pågældende vandveje.

set at traktatens regler om tjenesteydelser som følge af reglen i artikel 61 ikke finder anvendelse på transportområdet.

Kommissionen tager sit udgangspunkt i, at Domstolen har fastslået, at de grundlæggende regler vedrørende den frie bevægelighed af varer, personer, tjenesteydelser og kapital finder anvendelse på transportområdet, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt. I sin dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, fastslog Domstolen, at »disse regler er tænkt at skulle anvendes på enhver økonomisk aktivitet og kan derfor ikke fraviges, såfremt der ikke findes udtrykkelige bestemmelser herom i traktaten« [9]. Samtidig fremhævede Domstolen, at artikel 61 er en sådan udtrykkelig bestemmelse, der som følge af de med transporterhvervet forbundne særlige problemer fraviger det nævnte udgangspunkt.

Kommissionen henviser endvidere til, at Domstolen inden for området for den frie bevægelighed for arbejdstagere og etableringsretten har fastslået, at der gælder en pligt for medlemsstaterne til at tage hensyn til kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater, og at denne pligt i lyset af den netop nævnte dom også finder anvendelse på transportområdet.

Kommissionen hævder, at forpligtelsen til at tage hensyn til kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater ifølge Domstolens praksis i det væsentlige udspringer af traktatens artikel 5, sammenholdt med de generelle målsætninger for og formål med traktaten. Dette indebærer efter Kommissionens opfattelse, at der er tale om et generelt princip, som følgeligt også finder anvendelse ved udøvelse af tjenesteydelser på transportområdet.

Til støtte for dette resultat påpeger Kommissionen, at det ville være urimeligt, såfremt tjenesteydere, der kun midlertidigt udfører en erhvervsmæssig aktivitet i en medlemsstat, blev underkastet en anderledes og mere restriktiv behandling end erhvervsdrivende, der gennem etablering ønsker en varig integration i det økonomiske liv i en medlemsstat.

13. Det er min opfattelse, at Kommissionens ræsonnement er uholdbart.

Det er ganske vist rigtigt, at Domstolen i sager vedrørende traktatens regler om arbejdstagere og om etablering har henvist til traktatens artikel 5 til støtte for en konstatering af, at medlemsstaterne er forpligtet til at tage kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater i betragtning og foretage en sammenlignende vurdering af disses ligeværdighed [10].

Men Domstolen fremhæver netop, at de forpligtelser, medlemsstaterne har efter artikel 5, er forpligtelser for medlemsstaterne til at realisere traktatens mål. Senest i sin dom af 7.

9 — Sml. s. 359, præmis 21.

10 — Se Domstolens dom af 28.4.1977, sag 71/76, Thieffry, Sml. s. 765, præmis 15-19, af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 12, af 7.5.1991, sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357, præmis 14, og af 7.5.1992, sag C-104/91, Borrell m.fl., Sml. I, s. 3003, præmis 9.

maj 1992 i Borrell-sagen, nævnt i note 3, udtalte Domstolen:

»... for så vidt som fællesskabsretten selv ikke indeholder bestemmelser herom, kan traktatens mål — og herunder navnlig etableringsfriheden — gennemføres ved foranstaltninger, som træffes af medlemsstaterne, der i medfør af traktatens artikel 5 skal træffe 'alle ... foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat ...', og afholde sig fra 'at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare'« (præmis 9).

Der kan med andre ord ikke udelukkende på grundlag af artikel 5 udledes en forpligtelse til anerkendelse af kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater. Medlemsstaternes forpligtelser efter artikel 5 er i så henseende afledt af de grundlæggende forpligtelser, der er indeholdt i traktatens regler om den frie bevægelighed. Medlemsstaternes forpligtelser til at anerkende kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater har derfor i sidste instans deres grundlag i traktatens specifikke regler om realiseringen af den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser. Dette resultat er også af betydning, fordi det følger af Domstolens praksis, at traktatens regler om fri bevægelighed som følge af de enkelte aktiviteters forskellige karakter efter omstændighederne kan medføre forskellige forpligtelser for medlemsstaterne [11].

På denne baggrund mener jeg ikke, at der ved afgørelse af de foreliggende sager kan ses bort fra, at spørgsmålet om anerkendelse af de nederlandske bådførerbeviser er opstået i sager, hvor anerkendelsen gøres gældende af personer, der udfører tjenesteydelser på transportområdet.

14. Det er derfor afgørende for en stillingtagen til sagerne, hvorvidt traktatens regler om tjenesteydelser direkte eller indirekte er anvendelige på dette område.

Hvorvidt traktatens artikel 61 kan fortolkes indskrænkende, således at den ikke udelukker anvendelsen af artikel 59 og 60 på det særlige område, der er relevant i de foreliggende sager

15. Det er, som ovenfor nævnt, for en umiddelbar betragtning nærliggende at antage, at artikel 61 også omfatter spørgsmålet om anerkendelse af kvalifikationsbeviser på transportområdet, og denne opfattelse kan formentlig finde støtte i Domstolens praksis.

I sin dom af 22. maj 1985 i sag 13/83 [12], der vedrørte Rådets påståede passivitet på transportområdet, fastslog Domstolen således:

»Det bemærkes indledningsvis, at i henhold til artikel 61, stk. 1, er den frie udveksling af

11 — Som det vil fremgå af min analyse nedenfor, mener jeg ikke, at traktatens artikel 5 er en nødvendig hjemmel for at fastslå en forpligtelse til at anerkende kvalifikationsbeviser på tjenesteydelsesområdet.

12 — Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513.

tjenesteydelser på transportområdet omfattet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport. Efter traktaten skal de for den frie udveksling af tjenesteydelser gældende principper, der navnlig defineres i EØF-traktatens artikel 59 og 60, således gennemføres via indførelsen af den fælles transportpolitik ...« (præmis 62) [13].

16. Der er dog efter min mening gode grunde til at overveje, om det ikke er muligt at fortolke artikel 61 indskrænkende, således at bestemmelsen ikke udelukker anvendelsen af traktatens artikel 59 og 60 på spørgsmål om anerkendelse af kvalifikationsbeviser ved udøvelse af tjenesteydelser på transportområdet [14].

17. Det er sikkert, at traktaten tilsigter, at den frie udveksling af tjenesteydelser skal gennemføres også på transportområdet [15]. Det må også kunne lægges til grund, at det er en række særlige forhold på transportområdet — »transportspørgsmålenes særlige karakter« [16] — der har begrundet reglen om, at denne målsætning skal realiseres gennem indførelsen af en fælles transportpolitik. De særlige forhold, der gør sig gældende på transportområdet, var centrale for Domstolens afgørelse i Pinaud Wieger-sagen, der vedrørte cabotage. Domstolen begrundede sit resultat med »vejcabotagesektorens kompleksitet« og fremhævede, at den frie udveksling af tjenesteydelser »kan kun [virkeliggøres] på hensigtsmæssig måde inden for rammerne af en fælles transportpolitik, som tager hensyn til de foreliggende økonomiske, sociale og miljømæssige problemer, og som sikrer lige konkurrencevilkår« [17]. Det kan på denne baggrund hævdes, at artikel 61 alene har til formål at udelukke anvendelsen af artikel 59 og 60 på transportområdet, hvor de netop nævnte problemer indebærer, at det kan skabe særlige vanskeligheder for medlemsstaterne at tillade, at tjenesteydere fra andre medlemsstater udfører transporttjenesteydelser på deres område.

18. Det forekommer mig sikkert, at de særlige forhold på transportområdet, der har begrundet reglen i traktatens artikel 61, ikke er til stede på det foreliggende område. Det er efter min mening væsentligt, at formålet med de relevante nationale regler ikke er at begrænse udenlandske bådføreres adgang til at udøve transportydelser på medlemsstatens område som følge af økonomiske, sociale, miljømæssige eller konkurrencemæssige hensyn, men alene at sikre, at færdselssikkerheden på de indre vandveje bliver beskyttet. De tyske regler giver netop mulighed for, at udenlandske bådførerbeviser godkendes, og det må kunne lægges til grund, at der ved denne afgørelse alene tages færdselssikkerhedsmæssige hensyn.

13 — Se tilsvarende Domstolens dom af 7.11.1991, sag C-17/90, Pinaud Wieger, Sml. I, s. 5253, præmis 7.

14 — Som anført ovenfor, følger det af Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, at traktatens grundlæggende regler om fri bevægelighed finder umiddelbar anvendelse på transportområdet, hvor traktaten ikke udtrykkeligt udelukker en sådan anvendelse.

15 — Se præmis 62 og 64 i Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet, nævnt ovenfor, note 12.

16 — Se præmis 65 i den i den foregående note nævnte dom i sagen Parlamentet mod Rådet. Se endvidere Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor, note 9, hvori Domstolen udtalte: »Da transportområdet først og fremmest vedrører tjenesteydelser, har man under hensyn til denne erhvervsgrens særlige problemer fundet det nødvendigt, at den underkastes en særlig ordning; til det formål er der gjort en udtrykkelig afvigelse ved artikel 61, stk. 1 ...« (præmis 27 og 28).

17 — Se præmis 11 i Domstolens dom i Pinaud Wieger-sagen, nævnt ovenfor, note 13.

En indskrænkende fortolkning af artikel 61 vil kort sagt have den fordel, at den frie bevægelighed af tjenesteydelser på transportområdet ikke som følge af denne bestemmelse hindres ved nationale regler, som kan være klart i strid med traktatens regler om den frie bevægelighed af tjenesteydelser, og som ikke er begrundet i de særlige forhold på transportområdet.

19. Det kan til yderligere støtte for en sådan indskrænkende fortolkning anføres, at det som nævnt følger af Domstolens praksis, at traktatens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed og om etableringsretten finder anvendelse på transportområdet, og at der af disse regler kan udledes en pligt for medlemsstaterne til under visse betingelser at anerkende kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater. Det er efter min mening vanskeligt at begrunde, hvorfor reglerne for tjenesteydere, der kun midlertidigt i en medlemsstat udøver en erhvervsmæssig virksomhed, på dette område skulle være mere restriktive end reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed og om etableringsretten, der skal muliggøre en varig integration i det økonomiske liv i en medlemsstat [18].

18 — Der findes et tilsvarende eksempel inden for selve tjenesteydelsesområdet på en vanskelig forklarlig forskelsbehandling, der vil være en følge af, at artikel 59 og 60 ikke kan anvendes på transportområdet for så vidt angår spørgsmål om anerkendelse af kvalifikationsbeviser til at føre transportmidler. Domstolen fastslog som nævnt i den i note 7 omtalte dom i Choquet-sagen, at personer, der udfører tjenesteydelser uden for transportområdet, som f.eks. håndværkere eller liberale erhvervsdrivende, og som i denne forbindelse benytter et transportmiddel, kan påberåbe sig artikel 59 og 60, hvis der i den stat, hvor tjenesteydelsen udføres, lægges indirekte hindringer i vejen for tjenesteydelsen ved hjælp af ikke sagligt velbegrundede krav til beviset for deres kvalifikationer til at føre de af dem benyttede transportmidler. Det er ikke let at begrunde, hvorfor denne gruppe personer på dette område skal være beskyttet af artikel 59 og 60, mens de personer, for hvem de pågældende kvalifikationsbeviser er en direkte betingelse for udøvelsen af deres erhverv, ikke er det.

20. En indskrænkende fortolkning af artikel 61 er af disse grunde for så vidt velbegrundet. Når jeg alligevel tøver med at foreslå Domstolen at følge den, har det to årsager. Den første er, at en indskrænkende fortolkning kan hævdes at være vanskeligt forenelig dels med artikel 61's ordlyd, hvorefter det helt generelt fastslås, at »den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet« er omfattet af traktatens særlige regler vedrørende transport, dels med domspraksis, der mest naturligt må forstås således, at gennemførelsen af den frie udveksling af transporttjenesteydelser i enhver henseende skal ske inden for rammerne af traktatens regler om transport [19].

Den anden årsag er, at det efter min mening er muligt på grundlag af traktatens særlige regler om transport at nå til et resultat, der sikrer, at traktatens grundlæggende formål vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser også sikres på det her omhandlede område.

Hvorvidt traktatens særlige bestemmelser om transport indeholder en umiddelbar anvendelig pligt til at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser

21. Svaret på dette spørgsmål findes i Domstolens dom af 22. maj 1985 i sagen mellem Parlamentet og Rådet [20].

19 — Hertil kommer, at Domstolen i Choquet-dommen tog et udtrykkeligt forbehold for artikel 61, hvilket vanskeligt kan forstås på anden måde end, at artikel 61 også er anvendelig på det i de foreliggende sager omhandlede sagsområde.

20 — Nævnt ovenfor, note 12. Jeg skal herved henvise til generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse fremsat den 2.7.1991 i Pinaud Wieger-sagen.

Domstolen fastslog heri:

»... at Rådet efter artikel 75, stk. 1, litra a) og b), er forpligtet til bl.a. at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, samt at omfanget af denne forpligtelse klart fremgår af traktaten. Som det nemlig er fastslået i Domstolens dom af 17. december 1981 (sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305), indebærer princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. artikel 59 og 60, et påbud om, at enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet eller på grund af, at han er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal udføres, skal afskaffes« (præmis 64).

Domstolen fortsatte med at konstatere, at

— »Rådet har i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a), jf. stk. 2, været forpligtet til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet inden overgangsperiodens udløb for så vidt angår international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder«

— »det står fast, at de foranstaltninger, der har været fornødne i så henseende, endnu ikke er blevet truffet«, og

— der således på dette punkt kunne »statueres passivitet for Rådets vedkommende, eftersom det har undladt at træffe foranstaltninger, der skulle være truffet inden overgangsperiodens udløb, og hvis mål og indhold kan bestemmes tilstrækkeligt klart«.

Domstolen fastslog endelig i præmis 69, at det i henhold til traktatens artikel 176 påhviler Rådet at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, og at Rådet »i så henseende har en rimelig frist«.

22. Min opfattelse af betydningen af denne dom for de foreliggende sager kan enklest muligt udtrykkes på følgende måde:

Den »rimelige frist«, Rådet havde til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, var for så vidt angår medlemsstaternes forpligtelse til at anerkende kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater i hvert fald udløbet på det i de foreliggende sager relevante tidspunkt, dvs. i 1990. Spørgsmålet om fristens længde må vurderes konkret i forhold til, hvilke foranstaltninger der er tale om. Domstolens dom i Pinaud Wieger-sagen kan efter min mening ses som udtryk for, at Domstolen foretager en sådan konkret vurdering. Domstolen har ønsket at give Rådet en rimelig frist til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser i lyset af »transportspørgsmålenes særlige karakter« [21]. Som ovenfor nævnt, finder jeg ikke, at der på det i de foreliggende sager relevante område foreligger nogen som

21 — Se præmis 65 i dom i sagen mellem Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor, note 12.

helst særlige vanskeligheder, der kan begrunde, at den frie udveksling af tjenesteydelser ikke er gennemført.

23. Forpligtelsen til inden for det således afgrænsede område at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser følger efter fristens udløb direkte af traktatens regler på transportområdet.

Forpligtelsens indhold fremgår af artikel 59 og 60, således som disse bestemmelser er blevet fortolket af Domstolen, jf. henvisningen i den ovenfor citerede præmis 64 til dommen i Webb-sagen.

24. Forpligtelsen er umiddelbart anvendelig på samme måde, som artikel 59 og 60 er det.

25. Denne fortolkning er efter min mening rigtig og i øvrigt også nødvendig, da et andet resultat, som udtrykt af generaladvokat Darmon [22], indebærer »en latent trussel, der kan undergrave autoriteten af Domstolens domme og princippet om, at disse ubetinget skal følges, en trussel, der i sidste instans kan få betydning for spørgsmålet om institutionernes overholdelse af deres forpligtelser«.

De i det foregående afsnit anførte grunde for en restriktiv fortolkning af artikel 61 taler med styrke for det her anførte resultat.

22 — Se punkt 48 i dennes forslag til afgørelse i Pinaud Wieger-sagen.

26. Det er på det foreliggende område ikke relevant, at Domstolen i præmis 65 i sin dom i sagen mellem Parlamentet og Rådet fastslog, at Rådet kan »udøve et vist skøn« med hensyn til udformningen af de for realiseringen af den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet nødvendige foranstaltninger.

Der kan fortsat på andre områder være anledning til at acceptere, at Rådet har et vist skøn, og at finde, at den rimelige frist endnu ikke er udløbet. Det var som nævnt dette, der var baggrunden for Domstolens dom i Pinaud Wieger-sagen, hvor Domstolen fandt, at der gjorde sig så særlige hensyn gældende på cabotage-området, at der endnu på dette område var væsentlige vanskeligheder forbundet med at realisere den frie udveksling af tjenesteydelser.

Sådanne vanskeligheder gør sig ikke gældende i forbindelse med medlemsstaternes anerkendelse af kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater. Der er ikke tvivl om, hvilke forpligtelser der på dette område følger af traktaten med henblik på realiseringen af den frie udveksling af tjenesteydelser, og der kan ikke anføres nogen grunde, der kan føre til, at traktatens almindelige forpligtelser på dette område ikke skal gælde på transportområdet.

27. Forpligtelsen til efter traktatens regler om transport at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. traktatens artikel 59 og 60, for så vidt angår anerkendelse af kvalifikationsbeviser udstedt i andre medlemsstater er derfor blevet umiddelbart anvendelig under alle omstændigheder på det tidspunkt, der er relevant i de foreliggende sager.

Følgerne af forpligtelsen til at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser på det foreliggende område

28. Det følger af det anførte, at nationale krav vedrørende bådførerbeviser må vurderes på grundlag af den praksis, Domstolen har udviklet gennem sin fortolkning af traktatens artikel 59 og 60.

Det følger af denne praksis, at traktatens artikel 59 og 60 ikke blot forbyder enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af nationalitet, men også kræver alle restriktioner afskaffet, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser [23]. Domstolen har fastslået, at traktatens artikel 60, stk. 3, hvorefter tjenesteyderen kan udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere, ikke indebærer

»... at hele den nationale lovgivning, der anvendes i forhold til denne stats egne borgere, og som i almindelighed regulerer de i denne stat etablerede virksomheders løbende aktiviteter, fuldt ud på samme måde kan bringes i anvendelse på aktiviteter af midlertidig art, der udøves af virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater« [24].

Det er selvsagt ikke enhver hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er uforenelig med traktatens artikel 59 og 60. Domstolen har i en række domme fastslået:

»I betragtning af de særlige krav, der må stilles i forbindelse med visse ydelser, kan det ikke anses for at være uforeneligt med traktatens artikel 59 og 60, at en medlemsstat kræver, at tjenesteyderen for at kunne udføre disse ydelser skal opfylde nogle kvalifikationskrav, som følger af forskrifterne for vedkommende erhverv på den pågældende medlemsstats område. Den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kan dog kun begrænses ved regler, der er begrundet i almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagerstatens område, og kun i det omfang disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteydere er undergivet i den medlemsstat, hvor de er etableret. Det er desuden en betingelse, at kravene er objektivt nødvendige for at sikre overholdelsen af de regler, der gælder for det pågældende erhverv, og for at beskytte de hensyn, som varetages med reglerne« [25].

29. Et krav om erhvervelse af et nationalt bådførerbevis udgør utvivlsomt en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser. Imidlertid er hensynet til sikkerheden på de indre vandveje utvivlsomt et alment hensyn, der kan begrunde, at der stilles krav om, at tjenesteyderen opfylder visse kvalifikationskrav. Hvorvidt det omtvistede krav er foreneligt med fællesskabsretten vil herefter afhænge af, om hensynet til sikkerheden allerede er tilgodeset i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i etableringssta-

23 — Se Domstolens dom af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299, præmis 10, og af 26.2.1991, sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, præmis 12.

24 — Se Domstolens dom i Webb-sagen, nævnt ovenfor, punkt 21, dommens præmis 16. Se tilsvarende Domstolens dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 26, og af 26.2.1991 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt ovenfor, note 23, dommens præmis 12.

25 — Se bl.a. Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Frankrig (»turistfører-sagen«), nævnt ovenfor, dommens præmis 14.

ten, og om kravet er objektivt nødvendigt for at beskytte dette hensyn.

Det er efter Domstolens praksis givet, at myndighederne er forpligtet til at tage kvalifikationer og beviser erhvervet i andre medlemsstater i betragtning ved vurderingen af, om en erhvervsdrivende lovligt kan præstere tjenesteydelser på medlemsstatens område.

Det er efter Domstolens praksis ligeså givet, at en medlemsstat kan kræve, at en udenlandsk bådfører skal opfylde kvalifikationskrav, der er ligeværdige med de krav, som stilles som betingelse for udstedelse af det nationale bådførerbevis. Dels er medlemsstaternes indre vandveje af forskellig karakter, og besejling heraf vil derfor kunne forudsætte forskellige kvalifikationer. Dels må medlemsstaterne i mangel af harmonisering af betingelserne for udstedelse af bådførerbeviser principielt være berettiget til selv at fastsætte den sikkerhedsstandard, som ønskes overholdt.

30. Det følger af de relevante tyske regler, at kravet om, at bådførere skal være indehavere af et tysk bådførerbevis, kun stilles, for så vidt som det pågældende udenlandske bådførerbevis ikke er anerkendt som ligeværdigt.

Det må på denne baggrund undersøges, om de tyske myndigheder kan kræve, at tjenesteyderen *ansøger* om at få anerkendt sit udenlandske bådførerbevis som ligeværdigt, *inden* han påbegynder udførelsen af tjenesteydelser i Tyskland.

31. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, vil en undladelse af at ansøge om anerkendelse af det udenlandske bådførerbevis indebære, at det er ulovligt at besejle de indre tyske vandveje, uanset at tjenesteyderen måtte være i besiddelse af et bådførerbevis, der konkret måtte vise sig at være ligeværdigt med det tyske. De tyske domstoles kontrol med, om myndighederne foretager en korrekt vurdering af bevisernes ligeværdighed, vil i denne situation alene kunne ske ved indbringelse for domstolene af et eventuelt afslag på en ansøgning om anerkendelse.

Kan det omvendt ikke kræves, at tjenesteyderen forinden har ansøgt om anerkendelse af sit bevis, vil en tysk domstol i en straffesag anlagt mod en tjenesteyder, der alene er i besiddelse af sit udenlandske bådførerbevis, skulle tage konkret stilling til, om dette udenlandske bevis er ligeværdigt med det tyske. Er der tale om ligeværdighed, må tjenesteyderen i denne situation frifindes. I de foreliggende sager vil dette indebære, at den tyske domstol må vurdere de argumenter, som de tyske myndigheder har fremført som begrundelse for ikke at anerkende det hollandske bådførerbevis som ligeværdigt.

32. Den førstnævnte situation svarer til den på etableringsrettens område gældende retstilstand, hvorefter medlemsstaten kan kræve, at den etablerede erhverver det nationale kvalifikationsbevis henholdsvis opnår en anerkendelse af sit udenlandske bevis [26].

Domstolens praksis viser, at det kan være i strid med fællesskabsretten overhovedet at kræve, at tjenesteydere omfattet af traktatens tjenesteydelsesregler skal opfylde de i den pågældende medlemsstat gældende kvalifikationskrav [27].

33. Domstolens praksis vedrørende den frie bevægelighed af tjenesteydelser må derimod efter min mening forstås således, at det afhænger af en konkret vurdering af karakteren af det pågældende erhverv, herunder af de almene hensyn, som de fastsatte kvalifikationskrav har til formål at beskytte, hvorvidt det er påkrævet, at en tjenesteyder, inden han begynder at udføre tjenesteydelser på den pågældende medlemsstats område, opnår myndighedernes anerkendelse af, at hans kvalifikationsbevis faktisk er ligeværdigt.

Domstolens praksis viser dog også, at de almene hensyn, der begrunder kvalifikationskravene, normalt er tilstrækkeligt tungtvejende til, at kravene kan kræves opfyldt også af tjenesteydere omfattet af traktatens tjenesteydelsesregler. Medlemsstaterne har i disse tilfælde den ovenfor nævnte pligt til at tage hensyn til de kvalifikationer, den pågældende allerede har opnået i sit hjemland.

34. Domstolen har haft anledning til at tage stilling til situationer, hvor en medlemsstat betinger udførelsen af nærmere bestemte tjenesteydelser af visse kvalifikationer hos den pågældende og bestemmer, at den pågældende virksomhed ikke kan udøves, inden den pågældende har fået tilladelse hertil gennem udstedelse af bevilling eller lignende, i hvilken forbindelse myndighederne afgør, om kvalifikationskravene er opfyldt.

35. Spørgsmålet er i disse situationer, om det yderligere kan kræves, at den pågældende tjenesteyder ansøger om forudgående tilladelse i tjenesteydelseslandet for at give dette lands myndigheder mulighed for på forhånd at tage stilling til, om den pågældende opfylder de stillede kvalifikationskrav gennem ligeværdige kvalifikationer opnået i etableringsstaten.

Det er klart, at et krav om forudgående ansøgning om at få anerkendt kvalifikationer opnået i etableringsstaten som ligeværdige i sig selv udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

26 — Se f.eks. Domstolens dom i Borrell-sagen, nævnt ovenfor, note 10, i hvilken Domstolen i præmis 19 fastslog: »... traktatens regler om etableringsfriheden [indskrænker] ikke medlemsstaternes kompetence til at gribe ind over for, at en statsborger i en anden medlemsstat udøver et lovreguleret erhverv, navnlig såfremt den pågældende EF-borger har undladt at ansøge om, at der sker en vurdering af, hvorvidt hans i hjemlandet erhvervede eksamens- eller kvalifikationsbevis er ligeværdigt med det i modtagerstaten krævede, eller såfremt det ikke er blevet godtgjort, at der foreligger en sådan ligeværdighed.«

27 — Se Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Frankrig (»turistfører-sagen«), nævnt ovenfor, note 23.

Det er derfor også klart, at kravet om forudgående anerkendelse kun kan stilles, hvis det opfylder de betingelser, der følger af Domstolens praksis for, at hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser er lovlige [28].

36. Der er i denne forbindelse grund til at understrege, at et krav om forudgående anerkendelse udgør en mærkbar begrænsning af den af traktaten sikrede ret til fri udveksling af tjenesteydelser. Tjenesteydere udfører principielt aktiviteter af midlertidig karakter i modtagerstaten, og det vil derfor føles særligt byrdefuldt og kan formentlig meget vel hindre den faktiske udøvelse af retten til tjenesteydelsesvirksomhed, hvis det kræves, at de, inden tjenesteydelsesvirksomheden påbegyndes, skal søge om anerkendelse af deres kvalifikationer med den forsinkelse og de omkostninger, der er forbundet hermed.

37. Det er derfor min opfattelse, at der skal foreligge særlige almene hensyn, før det er berettiget over for tjenesteydere omfattet af traktatens regler at stille krav om opnåelse af anerkendelse, inden der præsteres tjenesteydelser på en medlemsstats område [29]. De almene hensyn, som begrunder, at der stilles kvalifikationskrav, vil normalt være tilstrækkeligt beskyttet via muligheden for at gribe ind med sanktioner over for tjenesteydere, der ikke opfylder de stillede kvalifikationskrav.

Der foreligger ikke efter min mening sådanne særlige almene hensyn, der gør det berettiget at kræve, at de nederlandske bådførere skulle have ansøgt om anerkendelse af deres »Groot Vaarbewijs II«, inden de udførte tjenesteydelser i Tyskland.

38. Det må derfor påhvile den forelæggende ret at vurdere, hvorvidt indehavere af »Groot Vaarbewijs II« er i besiddelse af kvalifikationer, der må anses for ligeværdige med de

28 — Domstolens dom af 18.1.1979, forenede sager 110/78 og 111/78, Van Wesemael, Sml. 1979, s. 35), indeholder en bekræftelse heraf. Domstolen fortolkede i denne dom artikel 59 og 60 med henblik på en vurdering af lovligheden af et belgisk krav om bevilling ved drift af engageringsbureauer for optrædende kunstnere. Spørgsmålet, som Domstolen fik forelagt, var opstået i straffesager anlagt mod personer, der var anklaget for at have overtrådt det belgiske krav. Domstolen fandt, at et krav om bevilling ikke var objektivt nødvendigt, »såfremt en tjenesteyder, som er bosat i en anden medlemsstat, dér er indehaver af en bevilling, som er udstedt på tilsvarende vilkår som dem, der kræves i den stat, hvori tjenesteydelsen udføres ...« (præmis 30). Det påhvilede således den nationale dommer i straffesagerne at foretage en konkret vurdering af, om der var tale om ligeværdige bevillinger, og derfor efter omstændighederne at frifinde de pågældende tjenesteydere, såfremt dette måtte være tilfældet.

29 — Efter min mening bekræfter Domstolens dom i Webb-sagen, nævnt ovenfor, præmis 21, denne opfattelse. Sagen angik et nederlandsk krav om bevilling til udlejning af arbejdskraft. Domstolen fremhævede, at der her var tale om »et særdeles ømtåleligt område« og henviste til »de forskelle, der kan bestå mellem forholdene på arbejdsmarkedet i de forskellige medlemsstater, og de forskelligartede kriterier, der anlægges ved bedømmelsen af denne form for virksomhed«. Af disse grunde fastslog Domstolen i præmis 21, »at artikel 59 ikke er til hinder for, at en medlemsstat, som kræver bevilling af virksomheder, der udlejer arbejdskraft, også kræver, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, hvor han udøver en sådan virksomhed, skal opfylde dette krav, selv om han er indehaver af en bevilling udstedt i etableringsstaten. Det er dog herved en betingelse, dels at medlemsstaten ... dels, at den tager hensyn til de krav om dokumentation og sikkerhed, som tjenesteyderen allerede må opfylde i udførelsen af sin virksomhed i den medlemsstat, hvor han er etableret«.

kvalifikationer, der kræves opfyldt i forbindelse med udstedelse af et tysk bådførerbevis [30].

39. Jeg skal på baggrund af de ovenfor anførte synspunkter foreslå Domstolen at fastslå, at forpligtelsen til at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, således som den gælder på transportområdet, indebærer, at en medlemsstat ikke kan stille krav om erhvervelse af et nationalt bådførerbevis over for en tjenesteyder, der er indehaver af et bådførerbevis udstedt i en anden medlemsstater på tilsvarende betingelser som dem, der kræves opfyldt i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen præsteres, og hvis kvalifikationer derfor må anses for ligeværdige med dem, der kræves opfyldt i forbindelse med udstedelse af de nationale bådførerbeviser. Det kan i denne forbindelse ikke kræves, at tjenesteyderen forinden har opnået medlemsstatens anerkendelse af hans bådførerbevis som ligeværdigt.

Forslag til afgørelse

40. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare det forelagte spørgsmål således:

30 — Der kan i denne forbindelse være anledning til at nævne, at den nederlandske regering har oplyst, at »Groot Vaarbewijs II« er det mest kvalificerende hollandske bevis, idet det giver ret til at føre alle former for fartøjer. Endvidere har den nederlandske regering som nævnt anført, at der ingen saglig grund er til ikke at tillade sejlads på de i sagen omhandlede tyske kanaler, idet disse i vidt omfang ligner de nederlandske indre vandveje. Den tyske regering har på den anden side henvist til, at den tyske lovgivning åbner mulighed for anerkendelse af udenlandske beviser, og at der faktisk har været ført forhandlinger med den nederlandske regering om anerkendelse af det nederlandske bådførerbevis, men at en sådan anerkendelse på det pågældende tidspunkt ikke blev anset for mulig, idet regeringen fandt, at der ikke var knyttet tilstrækkelige garantier til den nederlandske ordning for bådførerbeviser, navnlig fordi der kun siden den 1.4.1991 har været en egentlig forpligtelse til i Holland at være i besiddelse af et gyldigt bådførerbevis, og fordi visse overgangsordninger gældende til og med året 1984 gjorde det muligt for bådførere at opnå et bådførerbevis blot ved at fremsætte en erklæring om, at de opfyldte de fornødne dueligheds- og erfaringsmæssige krav. Efter min opfattelse kan der i denne sag lægges afgørende vægt på, at Rådets direktiv 91/672 anerkender det nederlandske »Groot Vaarbewijs II« som gyldigt for sejlads på en række tyske vandveje. I dette lys forekommer den tyske regerings argumentation lidet overbevisende.

»Traktatens artikel 76 forbyder, at en medlemsstat ændrer sin lovgivning på en måde, der betyder, at bådførere fra andre medlemsstater stilles mindre gunstigt i forhold til indenlandske bådførere, end det var tilfældet efter de på tidspunktet for traktatens ikrafttræden gældende regler.

Traktatens artikel 76 forbyder ligeledes, at en medlemsstat ændrer den måde, hvorpå de pågældende regler administreres, således at bådførere, der er indehavere af bådførerbeviser udstedt i andre medlemsstater, i modsætning til tidligere ikke længere kan besejle den pågældende medlemsstats indre vandveje uden tillige at være i besiddelse af et bådførerbevis udstedt af denne medlemsstats myndigheder.

Forpligtelsen til at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, således som den gælder på transportområdet, indebærer, at en medlemsstat ikke kan stille krav om erhvervelse af et nationalt bådførerbevis over for en tjenesteyder, der er indehaver af et bådførerbevis udstedt i en anden medlemsstater på tilsvarende betingelser som dem, der kræves opfyldt i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen præsteres, og hvis kvalifikationer derfor må anses for ligeværdige med dem, der kræves opfyldt i forbindelse med udstedelse af de nationale bådførerbeviser. Det kan i denne forbindelse ikke kræves, at tjenesteyderen forinden har opnået medlemsstatens anerkendelse af hans bådførerbevis som ligeværdigt.«