# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. GULMANN

van 9 december 1992 *

*Mijnheer de President,*
*mijne heren Rechters,*

1. De activiteit van de Gemeenschap betreft onder meer het vrije verkeer van diensten en de invoering van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer (zie artikel 3 EEG-Verdrag).

Men kan zich derhalve met recht enigszins verbazen over de feiten die ten grondslag liggen aan de prejudiciële vraag die het Amtsgericht Emden (Bondsrepubliek Duitsland) aan het Hof heeft voorgelegd.

De feitelijke gegevens en het rechtskader van de twee bij het Amtsgericht Emden aanhangige zaken zijn eenvoudig. Toen een Nederlands onderdaan en een Belgisch onderdaan, beide houders van het Nederlandse „Groot Vaarbewijs II", in 1990 op Duitse binnenwateren voeren, werden zij door de bevoegde Duitse autoriteiten beboet omdat het „Groot Vaarbewijs II" in de Bondsrepubliek Duitsland niet geldig zou zijn.

De verbazing neemt nog toe, wanneer men bemerkt dat — zoals verderop duidelijk wordt — het in feite volstrekt niet zo gemakkelijk is de inhoud vast te stellen van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen die voor op de oplossing van zaken als de onderhavige relevant zijn.

In zijn verwijzingsbeschikkingen maakt het Amtsgericht Emden melding van het feit, dat er geen objectieve redenen zijn om het recht van scheepvaart voor houders van het Nederlandse vaarbewijs op de Duitse binnenwateren waarom het in casu gaat, niet te erkennen, en dat het feit dat de Duitse autoriteiten een Duits vaarbewijs eisen, een indirecte discriminatie oplevert van de betrokken binnenschippers, die houders zijn van een Nederlands bewijs.

Zijn prejudiciële vraag luidt als volgt:

"Moet artikel 76 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat het een Lid-Staat verboden is, het bevaren van de nationale wateren afhankelijk te stellen van het bezit van een naar nationaal recht verkregen vaarbewijs, zonder dat in beginsel onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de te bevaren binnenwateren?"

* Oorspronkelijke taal: Deens.

bevat dus wat men een „standstill"-verplichting pleegt te noemen.

2. Artikel 76 van het Verdrag bepaalt, dat geen der Lid-Staten

„de onderscheidene bepalingen die ter zake gelden bij de inwerkingtreding van dit Verdrag, zodanig veranderen dat zij daardoor in hun rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig worden voor de vervoerondernemers der overige Lid-Staten dan voor de nationale vervoerondernemers". [1]

Men kan dus uit artikel 76 niet een verbod afleiden op nationale regels die de scheepvaart op de binnenwateren onderwerpen aan het bezit van een vaarbewijs dat is afgegeven op grond van het nationale recht, voor zover die regels reeds bestonden bij de inwerkingtreding van het Verdrag. Er zou wel sprake zijn van inbreuk op artikel 76, wanneer de toepasselijke Duitse regels na de inwerkingtreding van het Verdrag wijzigingen ondergingen met de in deze bepaling bedoelde uitwerking. Artikel 76 roept subjectieve rechten in het leven, die de justitiabelen van de Lid-Staten voor de nationale rechterlijke instanties kunnen inroepen.

Voor het antwoord op de prejudiciële vraag is het van belang, vast te stellen dat artikel 76 geen verbod bevat van nationale regels van een bepaalde inhoud, zoals bij voorbeeld die welke een indirecte discriminatie met zich brengen. Artikel 76 verbiedt de Lid-Staten eenvoudig, bestaande wettelijke bepalingen zo te *wijzigen*, dat „zij daardoor in hun rechtstreekse of zijdelingse uitwerking minder gunstig worden voor de vervoerondernemers der overige Lid-Staten dan voor de nationale vervoerondernemers". Artikel 76

3. Uit de dossiers blijkt, dat de Duitse wetgeving betreffende vaarbewijzen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag meermaals is gewijzigd. De verwijzende rechter zal moeten beoordelen, of die wijzigingen de buitenlandse binnenschippers in een minder gunstige positie ten opzichte van de nationale binnenschippers plaatsen dan de oorspronkelijke regeling. De aard van deze wijzigingen is tijdens de procedure voor het Hof onderzocht en uit de bij die gelegenheid verstrekte informatie lijkt te volgen, dat de gewijzigde Duitse regels de buitenlandse binnenschippers in ieder geval niet in een minder gunstige positie dan voorheen plaatsen.

1 — Het verbod van artikel 76 is slechts van toepassing „totdat de in artikel 75, lid 1, bedoelde bepalingen zijn vastgesteld", en op voorwaarde dat de Raad met eenparigheid van stemmen niet anders heeft beslist. Deze voorbehouden zijn niet van belang voor deze zaken. Ten tijde van de relevante feiten had de Raad nog geen gebruik gemaakt van zijn wetgevende bevoegdheid om de problemen die voortkomen uit het gebrek aan wederzijdse erkenning van vaarbewijzen, op te lossen; zie hierna met betrekking tot de in 1991 vastgestelde richtlijn.

4. Tijdens de procedure is betoogd, dat de wijze waarop de regels werden toegepast, is gewijzigd en dat deze wijziging in de

administratieve praktijk strijdig is met artikel 76; zij betekent namelijk dat binnenschippers met een Nederlands vaarbewijs de laatste jaren minder gunstig zijn behandeld dan in het verleden. [2]

Geen van de deelnemers aan de procedure — met inbegrip van de Duitse regering — heeft in de loop van de behandeling het feit in twijfel getrokken, dat veranderingen in de wijze waarop een wet wordt toegepast, in voorkomend geval een schending van artikel 76 kunnen opleveren. Daarover lijkt ook voor mij geen twijfel te moeten bestaan. Veranderingen in de praktische toepassing van de wet kunnen even duidelijke gevolgen hebben voor buitenlandse vervoerders als wijzigingen van bestaande regels en kunnen dus eveneens de verwezenlijking belemmeren van de doelstellingen waarop artikel 76 het oog heeft. [3]

5. De nationale rechter zal moeten beslissen, of de administratieve praktijk in voor buitenlandse vervoerders ongunstige zin is gewijzigd. De nationale rechter moet vaststellen, of er in het verleden een administratieve praktijk bestond volgens welke de houders van het „Groot Vaarbewijs II" de Duitse binnenwateren mochten bevaren zonder in het bezit te zijn van een Duits vaarbewijs, en of er nu een nieuwe administratieve praktijk bestaat, die vereist dat die binnenschippers tevens houder van een Duits vaarbewijs zijn.

Het zou in de context van de onderhavige zaken vanzelfsprekend van bijzonder belang zijn, dat men eventueel het bestaan kan vaststellen — zoals met name de Nederlandse regering betoogt — van een vroegere, in zekere mate vaste algemene [4] administratieve praktijk, volgens welke houders van het Nederlandse vaarbewijs op de Duitse binnenwateren konden varen zonder dat zij tevens in het bezit van een Duits vaarbewijs moesten zijn.

6. Voor het overige lijkt het mij geen twijfel te lijden, dat men artikel 76 aldus moet

2 — Gesteld is, dat de Duitse overheidsinstanties voorheen een oogje dicht knepen wanneer houders van het „Groot Vaarbewijs II" op de Duitse binnenwateren voeren zonder in het bezit te zijn van een Duits vaarbewijs. Uit de verwijzingsbeschikking in zaak C-221/91 blijkt bij voorbeeld, dat de verzoeker in het hoofdgeding heeft aangevoerd dat hij in het verleden, hoewel meermaals gecontroleerd, nooit problemen heeft gehad met het feit dat hij met een Nederlands vaarbewijs voer. Ter terechtzitting in de beide zaken legde de Nederlandse regering uit, dat de problemen waarmee binnenschippers met een „Groot Vaarbewijs II" in de praktijk te maken krijgen, aan het licht zijn getreden vanaf het moment dat de Duitse wetgeving de mogelijkheid opende van erkenning van buitenlandse vaarbewijzen, dat wil zeggen in 1981, en dat er in de afgelopen drie jaar 30 à 40 gevallen zijn geweest waarin Nederlandse binnenschepen zijn opgebracht en hun weg slechts hebben kunnen vervolgen met een loods die in het bezit was van een Duits vaarbewijs.

3 — In zijn arrest van 19 mei 1992 (zaak C-195/90, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1992, blz. I-3141, r. o. 20 en 21) stelde het Hof vast, dat artikel 76 „beoogt te voorkomen, dat de invoering door de Raad van een gemeenschappelijk vervoerbeleid wordt bemoeilijkt of gehinderd door zonder goedkeuring van de Raad genomen nationale maatregelen die rechtstreeks of zijdelings tot gevolg zouden hebben, dat de positie welke de vervoerders uit de andere Lid-Staten genieten ten opzichte van de nationale vervoerders, in voor eerstgenoemden ongunstige zin wordt gewijzigd".

4 — Wat het vereiste van het vaste en algemene karakter van een administratieve praktijk betreft, kan men verwijzen naar het arrest van 9 mei 1985 (zaak 21/84, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1985, blz. 1355), waarin het Hof verklaarde: „Om echter een door artikel 30 verboden maatregel te zijn, dient een administratieve praktijk in zekere mate constant te zijn. Dit algemene karakter moet verschillend worden beoordeeld, naar gelang men zich bevindt op een markt waarop veel bedrijven opereren, dan wel op een markt die wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van slechts enkele bedrijven, zoals het geval is bij de markt van frankeermachines. In dit laatste geval kan de houding van een nationale overheidsdienst tegenover een enkele onderneming reeds een met artikel 30 onverenigbare maatregel opleveren" (r. o. 13).

uitleggen, dat een wijziging van een administratieve praktijk, gelijk die welke zojuist is beschreven, een schending van artikel 76 oplevert. [5]

Kan men uit de verdragsbepalingen een verplichting voor de Lid-Staten afleiden om in het buitenland afgegeven vaarbewijzen te erkennen?

7. Zoals gezegd, is de verwijzende rechter van mening, dat het niet-erkennen van het Nederlandse vaarbewijs een indirecte discriminatie van binnenschippers uit andere Lid-Staten inhoudt. Daarom lijkt het eveneens noodzakelijk om na te gaan, of andere verdragsregels van belang kunnen zijn voor de vraag, of Nederlandse vaarbewijzen door de Duitse autoriteiten moeten worden erkend. Deze vraag is immers besproken in de bij het Hof ingediende opmerkingen.

8. Verzoekers in het hoofdgeding verrichtten diensten op het gebied van het vervoer in de Bondsrepubliek Duitsland en wij zullen dus meer in het bijzonder moeten onderzoeken, of de verdragsbepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten — zie de artikelen 59 en 60 — van toepassing kunnen zijn. De eerste vraag die moet worden beantwoord, heeft betrekking op het belang dat moet worden gehecht aan de bepaling van artikel 61, lid 1, van het Verdrag, volgens welke „het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer".

9. In eerste instantie lijkt het duidelijk, dat de regeling van de op de kwalificaties van binnenschippers betrekking hebbende eisen, valt onder de bijzondere op het vervoer van toepassing zijnde bepalingen van titel IV van het tweede deel van het Verdrag. Artikel 74 bepaalt, dat op het gebied van het vervoer de Lid-Staten zich inspannen om de doelstellingen van het Verdrag in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid te bereiken, en artikel 75 verleent de Raad een ruime bevoegdheid om daartoe „dienstige bepalingen" vast te stellen. Dienovereenkomstig zijn de richtlijnen van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van nationale bewijzen voor het besturen van vervoermiddelen [6]

5 — Ik denk inderdaad, dat het vereiste dat buitenlandse binnenschippers in het bezit moeten zijn van een Duits vaarbewijs, hen in de praktijk in een minder gunstige positie plaatst dan hun Duitse collega's en dus niet eenvoudig een kwestie is van gelijke behandeling van buitenlandse en Duitse binnenschippers. Naar mijn gevoel lenen deze zaken zich dus niet voor een uitspraak over de vraag, of artikel 76 de Lid-Staten enkel verbiedt buitenlandse ondernemingen in een minder gunstige positie te plaatsen dan nationale ondernemingen, dan wel of deze bepaling de Lid-Staten tevens verbiedt, aan ondernemers uit andere Lid-Staten een relatief voordeel te ontnemen dat zij tot dan genoten ten opzichte van de nationale ondernemers. Zie voor deze problematiek de conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 13 maart 1992 in de zaak Commissie/Duitsland, punten 14-17 (arrest reeds aangehaald in voetnoot 3, Jurispr. 1992, blz. I-3141, I-3158).

6 — Zie de Eerste richtlijn 80/1263/EEG van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs (PB 1980, L 375, blz. 1), alsmede richtlijn 91/672/EEG van de Raad van 16 december 1991 betreffende de wederzijdse erkenning van de nationale vaarbewijzen voor het besturen van schepen in het goederen- en personenvervoer over de binnenwateren (PB 1991, L 373, blz. 29).

vastgesteld op basis van artikel 75. [7]

10. De Duitse regering voert voorts aan, dat artikel 61 van het Verdrag moet inhouden, dat belemmeringen van het vrij verrichten van diensten, die voortvloeien uit nationale eisen betreffende vaarbewijzen, moeten worden opgeheven door middel van op basis van artikel 75 van het Verdrag vastgestelde bepalingen en dat communautaire regels inzake de erkenning van in andere Lid-Staten afgegeven vaarbewijzen ontbraken ten tijde van de feiten die aan deze twee zaken ten grondslag liggen. Richtlijn 91/672 is vastgesteld op 16 december 1991 en behoeft pas op 1 januari 1993 door de Lid-Staten te zijn uitgevoerd; de Bondsrepubliek zal dus pas vanaf die datum naar gemeenschapsrecht verplicht zijn het „Groot Vaarbewijs II" te erkennen. [8]

11. Deze redenering lijkt op het eerste gezicht steekhoudend.

De Nederlandse regering en de Commissie betogen evenwel, dat artikel 61 niet noodzakelijkerwijze het gevolg heeft dat de Duitse regering eraan toekent, en men kan niet uitsluiten dat richtlijn 91/672 zich, althans in zekere mate, ertoe beperkt, vast te stellen wat reeds uit de verdragsbepalingen volgt.

**Staan de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer, artikel 5 EEG-Verdrag en de algemene doelstellingen van het Verdrag toe, dat daaruit een algemeen beginsel van onderlinge erkenning van beroepsdiploma's wordt afgeleid?**

12. De Commissie is kort gezegd van mening, dat er een verplichting bestaat tot het erkennen van door andere Lid-Staten afgegeven vaarbewijzen ook in het geval van

7 — 's Hofs arrest van 28 november 1978 (zaak 16/78, Choquet, Jurispr. 1978, blz. 2293), dat betrekking heeft op de wettigheid naar gemeenschapsrecht van Duitse regels die houders van buitenlandse rijbewijzen verplichten een Duits rijbewijs te verwerven, wanneer zij voor langer dan een jaar woonachtig zijn in de Bondsrepubliek Duitsland, verzet zich niet tegen deze opvatting. Het Hof heeft weliswaar vastgesteld, dat wettelijke bepalingen van deze aard niet alleen zijdelings afbreuk kunnen doen aan de door artikelen 48 en 52 van het Verdrag gewaarborgde rechten, maar ook aan de door artikel 59 van het Verdrag gewaarborgde rechten uit hoofde van het vrij verrichten van diensten. Dit arrest zou dus ogenschijnlijk kunnen worden ingeroepen ter ondersteuning van de idee dat, ondanks de bepaling van artikel 61, artikel 59 algemeen toepasselijk is op nationale regels betreffende rijbewijzen. Dat is echter niet de betekenis die men aan dat arrest behoort te geven. Het betreft niet de dienstverrichters op vervoergebied, maar allen die in hun hoedanigheid van werknemer in loondienst of als zelfstandige — of deze laatsten zich nu wensen te vestigen dan wel diensten wensen te verrichten — in het kader van de uitoefening van hun hoofdberoep de beschikking hebben over vervoermiddelen, en voor wie het rijbewijs daardoor van groot belang was voor hun activiteiten. In r. o. 4 verklaarde het Hof, dat „de nationale regelingen betreffende de afgifte en de onderlinge erkenning van rijbewijzen door de Lid-Staten zowel rechtstreeks als zijdelings van invloed zijn op uitoefening van de rechten, welke in de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers, de vestiging en — *behoudens de verwijzing in artikel 61, lid 1, EEG-Verdrag* — alle dienstverrichtingen worden gewaarborgd" (cursivering van mij).

8 — De richtlijn stelt een lijst op van vaarbewijzen, waaronder het „Groot Vaarbewijs II", die ingevolge artikel 3 van de richtlijn als geldig voor de scheepvaart op aangegeven waterwegen, waaronder bepaalde Duitse waterwegen, moeten worden erkend. Tot de onderlinge erkenning van vaarbewijzen is besloten zonder dat het noodzakelijk was eerst de bepalingen van de Lid-Staten betreffende het afgeven van vaarbewijzen te harmoniseren. Zo bepaalt artikel 5 van de richtlijn, dat een dergelijke harmonisatie eerst uiterlijk 31 december 1994 moet zijn doorgevoerd. De richtlijn geeft dus de mening van de Lid-Staten weer, dat voor de afgifte van deze bewijzen zodanige kwalificatie-eisen gelden, dat het redelijk is om scheepvaart op de betrokken waterwegen toe te staan.

dienstverrichtingen, niettegenstaande de omstandigheid dat de verdragsbepalingen betreffende de diensten als gevolg van het voorschrift van artikel 61 niet van toepassing zijn op het gebied van het vervoer.

De Commissie gaat uit van de vaststelling van het Hof, dat de fundamentele regels met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal van toepassing zijn op het gebied van het vervoer behoudens uitdrukkelijk andersluidende bepalingen. In zijn arrest van 4 april 1974 (Commissie/ Frankrijk) overwoog het Hof, dat „deze fundamentele regels, bedoeld om te gelden voor het geheel van de economische activiteit, niet dan krachtens uitdrukkelijke verdragsbepaling terzijde kunnen worden gesteld". [9] Terzelfdertijd benadrukt het, dat artikel 61 zulk een uitdrukkelijke bepaling is, die gezien de speciale problemen in de vervoersbranche aan voormeld beginsel derogeert.

De Commissie verwijst bovendien naar de vaststellingen van het Hof in het kader van het vrije verkeer van werknemers en van het recht van vestiging, volgens welke de Lid-Staten verplicht zijn rekening te houden met in andere Lid-Staten behaalde beroepstitels en dat deze verplichting, in het licht van voormeld arrest bezien, ook geldt op het gebied van het vervoer.

De Commissie betoogt, dat de verplichting om met in andere Lid-Staten behaalde beroepstitels rekening te houden, volgens 's Hofs rechtspraak in hoofdzaak voortvloeit uit artikel 5 van het Verdrag, gezien in samenhang met de doelstellingen en de algemene beginselen van het Verdrag. Dit houdt volgens de Commissie in, dat het om een algemeen beginsel gaat, dat mitsdien eveneens van toepassing is in geval van dienstverrichtingen op vervoersgebied.

Tot staving van deze conclusie voert de Commissie aan, dat het onredelijk zou zijn dienstverrichters die slechts tijdelijk een beroepsactiviteit in een Lid-Staat uitoefenen, anders en strenger te behandelen dan ondernemers die zich door hun vestiging duurzaam in het economisch leven van een Lid-Staat wensen te integreren.

13. Naar mijn mening is de redenering van de Commissie bij nader toezien niet vol te houden.

Het is stellig juist, dat het Hof zich in zaken die betrekking hadden op de verdragsbepalingen betreffende werknemers en vestiging, heeft verwezen naar artikel 5 van het Verdrag om steun te geven aan de vaststelling, dat de Lid-Staten rekening moeten houden met in andere Lid-Staten afgegeven beroepstitels en moeten onderzoeken of deze gelijkwaardig zijn. [10]

Maar het Hof benadrukt nu juist, dat de verplichtingen die krachtens artikel 5 op de Lid-Staten rusten, verplichtingen zijn om de

9 — Zaak 167/73, Jurispr. 1974, blz. 359, r. o. 21.

10 — Zie arresten Hof van 28 april 1977 (zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765, r. o. 15-19), 15 oktober 1987 (zaak 222/86, Heylens e. a., Jurispr. 1987, blz. 4097, r. o. 12), 7 mei 1991 (zaak C-340/89, Vlassopoulou, Jurispr. 1991, blz. I-2357, r. o. 14) en 7 mei 1992 (zaak C-104/91, Aguirre Borrell e. a., Jurispr. 1992, blz. I-3003, r. o. 9).

doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. Laatstelijk verklaarde het Hof in zijn arrest Aguirre Borrell, dat

„voor zover het gemeenschapsrecht zelf niets naders bepaalt, de doelstellingen van het Verdrag en in het bijzonder de vrijheid van vestiging [kunnen] worden verwezenlijkt door maatregelen van de Lid-Staten, die volgens artikel 5 EEG-Verdrag gehouden zijn, ‚alle (...) maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag (...) voortvloeiende verplichtingen te verzekeren' en zich te onthouden ‚van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen'" (r. o. 9).

Met andere woorden, men kan niet uit artikel 5 alleen een verplichting afleiden om in andere Lid-Staten afgegeven beroepstitels te erkennen. De verplichtingen die op de Lid-Staten rusten uit hoofde van artikel 5, zijn in dit opzicht afgeleid uit de fundamentele verplichtingen vervat in de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer. De verplichting van de Lid-Staten om in andere Lid-Staten afgegeven beroepstitels te erkennen, vinden dus in laatste instantie hun grondslag in de specifieke verdragsbepalingen betreffende de verwezenlijking van het vrije verkeer van personen en diensten. Deze uitkomst is ook van belang omdat blijkens de rechtspraak van het Hof de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer, afhankelijk van de verschillende aard van de onderscheidene werkzaamheden, in voorkomend geval kunnen resulteren in verschillende verplichtingen voor de Lid-Staten. [11]

11 — Zoals uit het hierna volgende zal blijken, denk ik niet, dat artikel 5 van het Verdrag een onmisbare rechtsgrondslag vormt voor het vaststellen van een verplichting om op het gebied van het verrichten van diensten beroepstitels te erkennen.

Ik denk dan ook niet, dat men bij de beslissing die in deze zaken moet worden genomen, de omstandigheid buiten beschouwing kan laten, dat het probleem van de Nederlandse vaarbewijzen gerezen is in zaken waarin degenen die die bewijzen erkend willen zien, diensten verrichten op het gebied van het vervoer.

14. De centrale vraag voor de in deze zaken te trekken conclusies is derhalve, of de verdragsbepalingen betreffende het verrichten van diensten rechtstreeks of zijdelings op dat gebied van toepassing zijn.

**Kan artikel 61 van het Verdrag restrictief worden uitgelegd, zodat het de toepasselijkheid van de artikelen 59 en 60 op het in deze zaken in geding zijnde gebied niet uitsluit?**

15. In eerste instantie is men, zoals gezegd, geneigd te denken, dat artikel 61 tevens betrekking heeft op het probleem van de erkenning van beroepstitels in de vervoersector, en deze opvatting lijkt steun te vinden in de rechtspraak van het Hof.

Zo overwoog het Hof in zijn arrest van 22 mei 1985 (Parlement/Raad) [12], dat het gestelde verzuim van de Raad op het gebied van het vervoer betrof, als volgt:

„Vooreerst zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 61, lid 1, het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer. De toepas-

12 — Zaak 13/83, Jurispr. 1985, blz. 1513.

sing van de beginselen van het vrije dienstenverkeer, zoals die met name zijn neergelegd in de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, moet volgens het Verdrag dus worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid" (r. o. 62). [13]

16. Er zijn echter naar mijn mening goede redenen om te onderzoeken, of het niet mogelijk is artikel 61 restrictief uit te leggen in dier voege, dat het de toepasselijkheid van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag niet uitsluit ten aanzien van vragen betreffende de erkenning van beroepstitels in geval van dienstverrichtingen op vervoersgebied. [14]

17. Het is zeker, dat het Verdrag ook de verwezenlijking van de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer beoogt. [15] Men dient eveneens als vaststaand aan te nemen, dat de regel volgens welke deze doelstelling moet worden verwezenlijkt door de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, zijn rechtvaardiging vindt in het bestaan van bijzondere voorwaarden op het gebied van het vervoer [16] — de „bijzondere aspecten van vervoer". De bijzondere voorwaarden op het gebied van het vervoer hebben een wezenlijke rol gespeeld in de beslissing van het Hof in de zaak Pinaud Wieger, die betrekking had op cabotage. Het Hof rechtvaardigde de uitkomst waartoe het was gekomen, door te verwijzen naar het „ingewikkelde karakter van de cabotagesector in het wegvervoer", en beklemtoonde, dat het vrije dienstenverkeer „slechts op ordelijke wijze [kan] worden verwezenlijkt in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de economische, sociale en ecologische problemen en gelijke mededingingsvoorwaarden worden gewaarborgd". [17] Men kan in deze omstandigheden stellen, dat artikel 61 uitsluitend tot doel heeft de toepassing van de artikelen 59 en 60 op het gebied van het vervoer uit te sluiten, wanneer de problemen waarvan zojuist sprake was, in de Lid-Staten tot specifieke moeilijkheden zouden leiden indien zij de dienstverrichters zouden toestaan, op hun grondgebied diensten te verrichten op het gebied van het vervoer.

18. Ik ben ervan overtuigd, dat in de sector waarop deze zaak betrekking heeft, niet voldaan is aan de bijzondere voorwaarden op het gebied van het vervoer, die de opneming van bedoelde regel in artikel 61 van het Verdrag rechtvaardigen. Het lijkt mij essentieel, dat de relevante nationale voorschriften niet tot doel hebben, de toegang van buitenlandse binnenschippers tot het verrichten van diensten op het grondgebied van de Lid-Staat te beperken uit overwegingen van economische, sociale of ecologische aard dan wel verband houdend met de mededinging, maar dat zij uitsluitend de veiligheid van de scheepvaart op de binnenwateren willen verzekeren. De Duitse voorschriften maken het de autoriteiten juist mogelijk buitenlandse vaarbewijzen te erkennen, en aan te nemen valt, dat bij de beslissing daarover enkel overwegingen een rol spelen die verband houden met de veiligheid van de scheepvaart.

13 — Zie de overeenkomstige motivering in r. o. 7 van het arrest van 7 november 1991 (zaak C-17/90, Pinaud Wieger, Jurispr. 1991, blz. I-5253).

14 — Zoals hiervóór aangegeven, volgt uit het arrest Commissie/Frankrijk (reeds aangehaald in voetnoot 9), dat de fundamentele regels van het Verdrag betreffende het vrije verkeer rechtstreeks van toepassing zijn op het gebied van het vervoer, wanneer het Verdrag een dergelijke toepassing niet uitdrukkelijk uitsluit.

15 — Zie r. o. 62 en 64 van het arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald in voetnoot 12.

16 — Zie r. o. 65 van het arrest Parlement/Raad (reeds aangehaald). Zie voorts het arrest van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk (reeds aangehaald in voetnoot 9), waarin het Hof verklaarde, dat nu „vervoer voornamelijk dienstverlening is, het noodzakelijk werd geacht om, gelet op de bijzondere aspecten van deze bedrijfstak, het vervoer te dezen aan een afzonderlijke regeling te onderwerpen; (...) dat daartoe een uitdrukkelijke afwijking is voorzien bij artikel 61, lid 1 (...)" (r. o. 27 en 28).

17 — Arrest Pinaud Wieger, reeds aangehaald in voetnoot 13, r. o. 11.

Kort en goed, een restrictieve uitlegging van artikel 61 heeft het voordeel, dat het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wegens deze bepaling niet wordt belemmerd door nationale voorschriften die duidelijk in strijd kunnen zijn met de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van diensten en die geen rechtvaardiging vinden in de bijzondere voorwaarden op het gebied van het vervoer.

19. Ter ondersteuning van deze restrictieve uitlegging kan men voorts wijzen op het feit dat, zoals gezegd, uit de rechtspraak van het Hof blijkt, dat de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van werknemers en het recht van vestiging toepassing vinden op het gebied van het vervoer en dat men uit deze regels voor de Lid-Staten een verplichting kan afleiden om onder bepaalde voorwaarden in andere Lid-Staten afgegeven beroepstitels te erkennen. Het lijkt mij moeilijk te verklaren, waarom de regels welke van toepassing zijn op dienstverrichters die slechts tijdelijk hun beroepswerkzaamheden in een andere Lid-Staat uitoefenen, restrictiever zouden moeten zijn dan de regels betreffende het vrije verkeer van werknemers en het recht van vestiging, die een duurzame integratie in het economisch leven van een Lid-Staat mogelijk moeten maken. [18]

18 — Juist op het gebied van de dienstverrichting vindt men een overeenkomstig voorbeeld van een moeilijk te verklaren verschil in behandeling, dat op het gebied van het vervoer zou voortvloeien uit de niet-toepasselijkheid van de artikelen 59 en 60 met betrekking tot vragen die verband houden met de erkenning van rijbewijzen voor vervoermiddelen. Zoals bekend, overwoog het Hof in zijn arrest Choquet (zie voetnoot 7 supra), dat personen die diensten verrichten buiten het gebied van het vervoer, zoals bij voorbeeld ambachtslieden of handelaren, en die daarbij een vervoermiddel gebruiken, zich kunnen beroepen op de artikelen 59 en 60 ingeval belemmeringen in de staat waar de dienst moet worden verricht, zijdelings de prestatie aantasten, zulks in verband met voorwaarden met betrekking tot het bewijs van hun vaardigheid om de vervoermiddelen die zij gebruiken, te besturen, en die objectief bezien niet gerechtvaardigd zouden zijn. Het valt slecht in te zien, waarom deze groep van personen door de artikelen 59 en 60 zou zijn beschermd, terwijl degenen voor wie een vaarbewijs een rechtstreekse voorwaarde voor hun activiteit vormt, die bescherming niet genieten.

20. Om de hiervóór vermelde redenen lijkt een restrictieve uitlegging van artikel 61 in beginsel gerechtvaardigd. Mijn terughoudendheid om het Hof voor te stellen een zodanige uitlegging te volgen, berust echter op twee overwegingen. De eerste is, dat men kan stellen dat een restrictieve uitlegging moeilijk te verenigen valt met, in de eerste plaats, de formulering van artikel 61, dat heel in het algemeen bepaalt dat het „vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer" wordt beheerst door de bijzondere bepalingen inzake vervoer, en in de tweede plaats met de rechtspraak van het Hof die, in de meest natuurlijke zin, aldus moet worden begrepen, dat de verwezenlijking van de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer in alle opzichten moet plaats vinden in het kader van de verdragsregels betreffende het vervoer. [19]

De tweede overweging is, dat het naar mijn mening mogelijk is om op basis van de bijzondere verdragsbepalingen op het gebied van het vervoer een resultaat te bereiken dat waarborgt, dat de fundamentele doelstelling van het Verdrag met betrekking tot het vrij verrichten van diensten ook wordt bereikt op het thans in het geding zijnde gebied.

## Houden de bijzondere verdragsbepalingen betreffende vervoer een rechtstreeks toepasselijke verplichting in om het vrij verrichten van diensten te verzekeren?

21. Het antwoord op deze vraag is te vinden in het arrest Parlement/Raad. [20]

19 — Bovendien heeft het Hof in het arrest Choquet met betrekking tot artikel 61 uitdrukkelijk een voorbehoud gemaakt, dat moeilijk anders kan worden begrepen dan in de zin dat artikel 61 eveneens toepasselijk is op het in deze zaken aan de orde zijnde gebied.

20 — Reeds aangehaald in voetnoot 12. Ik verwijs in dit verband naar de conclusie van 2 juli 1991 van advocaat-generaal Darmon in de zaak Pinaud Wieger (arrest reeds aangehaald in voetnoot 13, Jurispr. 1991, blz. I-5253, I-5262).

In dat arrest stelde het Hof vast,

„dat de Raad krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, onder meer verplicht is de vrijheid van dienstverrichting op vervoersgebied tot stand te brengen, en dat de omvang van deze verplichting in het Verdrag duidelijk is bepaald. Immers, gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 17 december 1981 (zaak 279/80, Webb, Jurispr. 1981, blz. 3305), brengen de dwingende bepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting ingevolge de artikelen 59 en 60 de opheffing mee van alle discriminaties jegens degene die de diensten verricht, welke zijn gebaseerd op zijn nationaliteit of op de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst moet worden verricht" (r. o. 64).

Het Hof vervolgde:

— „de Raad was gehouden, overeenkomstig artikel 75, leden 1, sub a, en 2, de vrijheid van dienstverrichting vóór het einde van de overgangsperiode uit te breiden tot de vervoersector, voor zover deze uitbreiding het internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Staten betrof";

— „vaststaat dat de daartoe noodzakelijke maatregelen nog niet zijn genomen";

— „op dit punt moet dus worden vastgesteld dat de Raad in verzuim is. Hij heeft immers nagelaten maatregelen te nemen die vóór het verstrijken van de overgangsperiode hadden moeten worden genomen en waarvan inhoud en aard met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden bepaald".

Ten slotte stelde het Hof in rechtsoverweging 69 vast, dat het krachtens artikel 176 van het Verdrag de taak van de Raad was de maatregelen te treffen die de tenuitvoerlegging van het vonnis meebracht, en dat de Raad „daartoe over een redelijke termijn beschikt".

22. Ik kan mijn gevoelen over het belang van dit arrest het eenvoudigst verwoorden als volgt:

De „redelijke termijn" waarover de Raad beschikt om het vrij verrichten van diensten op het gebied van het vervoer te verwezenlijken, was ingevolge de op de Lid-Staten rustende verplichting om in andere Lid-Staten afgegeven beroepstitels te erkennen, in ieder geval verstreken op het moment van de in deze zaken relevante zaken, dat wil zeggen in 1990. De vraag hoe lang die termijn is, moet concreet worden beoordeeld in relatie tot de maatregelen waarom het gaat. Uit het arrest Pinaud Wieger blijkt mijns inziens, dat het Hof een dergelijke concrete beoordeling verricht. Het heeft de Raad een redelijke termijn willen geven om de vrije dienstverrichting te verwezenlijken in het licht van de „bijzondere aspecten van het vervoer". [21] Zoals ik reeds heb opgemerkt, meen ik niet, dat er op het gebied waarom het in deze zaken gaat, bijzondere moeilijkheden van welke aard

21 — Zie r. o. 65 van het arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald in voetnoot 12.

ook bestaan die een rechtvaardiging kunnen opleveren voor het feit dat de vrijheid van dienstverrichting nog niet is verwezenlijkt.

23. De verplichting om de vrijheid van dienstverrichting op het aldus afgebakende gebied te verwezenlijken, vloeit na het verstrijken van de termijn rechtstreeks voort uit de verdragsbepalingen inzake het vervoer.

De inhoud van de verplichting volgt uit de artikelen 59 en 60, zoals deze door het Hof zijn uitgelegd — zie de desbetreffende verwijzing naar het arrest Webb in rechtsoverweging 64 van het arrest Parlement/Raad.

24. De verplichting is rechtstreeks toepasselijk op dezelfde wijze als de artikelen 59 en 60.

25. Deze uitlegging is naar mijn gevoel juist en overigens noodzakelijk, omdat een andere uitkomst, zoals advocaat-generaal Darmon [22] het uitdrukte, „gevaarlijke kiemen" in zich zou bergen „voor het gezag van de arresten van het Hof, de stiptheid waarmee deze moeten worden uitgevoerd en uiteindelijk de nakoming door de instellingen van hun verplichtingen".

De in het voorgaande onderdeel uiteengezette redenen voor een restrictieve uitlegging van artikel 61 pleiten met klem voor het hier aangegeven resultaat.

22 — Zie punt 48 van zijn conclusie in de zaak Pinaud Wieger, reeds aangehaald in voetnoot 20.

26. De omstandigheid dat het Hof in rechtsoverweging 65 van zijn arrest Parlement/Raad vaststelde, dat de Raad een zekere beoordelingsvrijheid heeft met betrekking tot de randvoorwaarden bij het tot stand brengen van de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer, is niet relevant voor het thans in geding zijnde gebied.

Het kan zijn, dat er op andere gebieden steeds goede redenen zijn om een zekere beoordelingsvrijheid van de Raad te aanvaarden en ervan uit te gaan, dat de redelijke termijn nog niet is verstreken. Dat was, zoals reeds gezegd, de strekking van het arrest Pinaud Wieger, waarin het Hof overwoog, dat de belangen die in de cabotagesector spelen, zo specifiek waren, dat er op dat gebied nog wezenlijke moeilijkheden bestonden met betrekking tot de verwezenlijking van de vrijheid van dienstverrichting.

Dergelijke moeilijkheden doen zich niet voor wanneer het gaat om de erkenning door de Lid-Staten van in andere Lid-Staten afgegeven beroepstitels. Er kan geen twijfel over bestaan, welke verplichtingen hier uit het Verdrag voortvloeien ten aanzien van de totstandbrenging van de vrijheid van dienstverrichting, en er is geen enkele reden voor de conclusie, dat de algemene verdragsbepalingen op dit gebied niet voor het vervoer zouden gelden.

27. De in de verdragsbepalingen inzake het vervoer neergelegde verplichting om het vrij verrichten van diensten te verzekeren (zie de artikelen 59 en 60) wat de erkenning van in andere Lid-Staten afgegeven beroepstitels betreft, was dus in ieder geval op het voor de onderhavige zaken relevante tijdstip rechtstreeks van toepassing.

De gevolgen van de verplichting om de vrijheid van dienstverrichting op het thans in geding zijnde gebied te verzekeren

28. Uit het voorgaande volgt, dat de nationale eisen betreffende vaarbewijzen moeten worden beoordeeld op basis van de rechtspraak van het Hof over de uitlegging van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag.

Uit deze rechtspraak volgt, dat de artikelen 59 en 60 van het Verdrag niet enkel iedere discriminatie van de dienstverrichter op grond van zijn nationaliteit verbieden, maar ook de opheffing verlangen van iedere belemmering van het vrij verrichten van diensten. [23] Het Hof heeft vastgesteld, dat artikel 60, derde alinea, van het Verdrag, volgens hetwelk degene die diensten verricht, zijn werkzaamheden kan uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, en wel onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt, niet inhoudt

„dat elke nationale wettelijke bepaling die voor de onderdanen van die staat geldt en die gewoonlijk het oog heeft op een duurzame activiteit van aldaar gevestigde ondernemingen, eveneens ten volle kan worden toegepast op werkzaamheden van tijdelijke aard, uitgeoefend door in andere Lid-Staten gevestigde ondernemingen". [24]

Natuurlijk is niet iedere inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting onverenigbaar met de artikelen 59 en 60. In een reeks arresten overwoog het Hof als volgt:

„Gelet op de bijzondere aard van bepaalde dienstverrichtingen, kan de omstandigheid dat een Lid-Staat daartoe bepaalde kwalificaties van de dienstverrichter verlangt krachtens de voorschriften die de betrokken werkzaamheden op zijn grondgebied regelen, niet onverenigbaar met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag worden geacht. Als grondbeginsel van het Verdrag kan het vrij verrichten van diensten echter slechts worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang en die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken staat werkzaam is, voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd. Bovendien moeten de gestelde eisen objectief noodzakelijk zijn om de naleving van de beroepsregels te waarborgen en de hiermee beoogde belangenbescherming te verzekeren." [25]

29. Het vereiste dat men een nationaal vaarbewijs moet bezitten, vormt stellig een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting. Toch is de veiligheid van de scheepvaart op de binnenwateren ongetwijfeld een algemeen belang, dat kan rechtvaardigen dat men van de dienstverrichter verlangt, dat hij bepaalde kwalificaties bezit. De eventuele verenigbaarheid van het bestreden vereiste met het gemeenschapsrecht zal mitsdien afhangen van de vraag, of het belang van de veiligheid reeds gewaarborgd wordt door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de staat waarin hij is gevestigd, en of dat

23 — Zie arresten van 3 december 1974 (zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299, r. o. 10) en 26 februari 1991 (zaak C-154/89, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1991, blz. I-659, r. o. 12).

24 — Zie arrest Webb, reeds aangehaald in punt 21, r. o. 16. Zie overeenkomstige arresten van 4 december 1986 (zaak 205/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 3755, r. o. 26) en 26 februari 1991, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald in voetnoot 23, r. o. 12.

25 — Zie onder meer arrest van 26 februari 1991, Commissie/Frankrijk („toeristengidsen"), reeds aangehaald, r. o. 14.

vereiste objectief noodzakelijk is om dat belang te beschermen.

Ingevolge de rechtspraak van het Hof staat vast, dat de autoriteiten verplicht zijn, met in andere Lid-Staten verworven kwalificaties en beroepstitels rekening te houden bij de beoordeling van de vraag, of het de betrokkene moet worden toegestaan diensten op het grondgebied van de Lid-Staat te verrichten.

Zo staat ingevolge de rechtspraak van het Hof vast, dat een Lid-Staat van een buitenlandse binnenschipper kan verlangen, dat hij aan kwalificatievoorwaarden voldoet die gelijkwaardig zijn aan die welke voor de afgifte van een nationaal vaarbewijs worden gesteld. Enerzijds hebben de binnenwateren van een Lid-Staat verschillende kenmerken, zodat voor de scheepvaart op deze waterwegen andere kwalificaties nodig kunnen zijn. Anderzijds moeten de Lid-Staten, bij gebreke van harmonisatie van de voorwaarden voor afgifte van vaarbewijzen, in beginsel het recht hebben zelf het veiligheidsniveau te bepalen dat zij wensen te verzekeren.

30. Uit de toepasselijke Duitse regels volgt, dat de Duitse autoriteiten binnenschippers slechts verplichten een Duits vaarbewijs te hebben, wanneer het betrokken buitenlandse vaarbewijs niet als gelijkwaardig is erkend.

De vraag is dan, of de Duitse autoriteiten kunnen verlangen, dat de dienstverrichter om erkenning van de gelijkwaardigheid van zijn buitenlandse vaarbewijs *verzoekt voordat* hij diensten in de Bondsrepubliek Duitsland gaat verrichten.

31. Wanneer deze vraag bevestigend wordt beantwoord, houdt het feit dat de betrokkene niet om erkenning van zijn buitenlands vaarbewijs heeft verzocht, in, dat hij niet op de Duitse binnenwateren mag varen, ook al zou hij in het bezit zijn van een buitenlands vaarbewijs dat in concreto van gelijke waarde is als het Duitse bewijs. De Duitse rechter kan in zo'n geval enkel maar nagaan of de autoriteiten de gelijkwaardigheid van de bewijzen juist hebben beoordeeld, indien de belanghebbende een eventuele afwijzing van een erkenningsverzoek aan de rechter heeft voorgelegd.

Indien daarentegen niet van de dienstverrichter kan worden verlangd, dat hij vooraf om erkenning van zijn bewijs verzoekt, zal de Duitse rechter in het kader van een strafzaak tegen een dienstverrichter die enkel een buitenlands vaarbewijs heeft, moeten beslissen of dat buitenlandse bewijs gelijkwaardig is aan het Duitse. Zo ja, dan moet de dienstverrichter worden vrijgesproken. In de onderhavige zaken zou dat betekenen, dat de Duitse rechter de argumenten moet beoordelen waarop de Duitse autoriteiten hun weigering baseren om de gelijkwaardigheid van het Nederlandse vaarbewijs te erkennen.

32. De eerste situatie komt overeen met de huidige stand van het recht inzake het recht van vestiging, volgens hetwelk de Lid-Staat kan eisen, dat degene die zich heeft gevestigd, het nationale certificaat of de erkenning van de gelijkwaardigheid van zijn buitenlands certificaat verkrijgt. [26]

33. De rechtspraak van het Hof met betrekking tot de vrijheid van dienstverrichting moet mijns inziens echter aldus worden verstaan, dat het antwoord op de vraag, of de dienstverrichter zijn beroepstitels als gelijkwaardig moet doen erkennen voordat hij zijn werkzaamheden in de betrokken Lid-Staat gaat uitoefenen, zal afhangen van een concrete beoordeling van de aard van de beroepsactiviteit en van het algemene belang dat de kwalificatievoorwaarden beogen te beschermen.

34. Het Hof heeft eerder al uitspraak moeten doen over situaties waarin een Lid-Staat het verrichten van bepaalde diensten afhankelijk stelde van bepaalde kwalificaties van de betrokkene en de uitoefening van de betrokken activiteit verbood, voordat de belanghebbende daartoe was gemachtigd door de afgifte van een erkenning of een andere titel van die aard, bij welke afgifte de autoriteiten beslisten of aan de kwalificatievoorwaarden was voldaan.

Volgens de rechtspraak van het Hof kan het enkele feit, dat een dienstverrichter moet voldoen aan de in de betrokken Lid-Staat geldende kwalificatievoorwaarden, reeds in strijd zijn met het gemeenschapsrecht. [27]

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter ook, dat de overwegingen van algemeen belang, die de kwalificatievoorwaarden rechtvaardigen, in de regel voldoende dwingend zijn om van dienstverrichters die onder de verdragsbepalingen betreffende het verrichten van diensten vallen, te kunnen eisen, dat ook zij aan die voorwaarden voldoen. De Lid-Staten hebben in die gevallen de eerder genoemde verplichting, rekening te houden met de kwalificaties die de betrokkene reeds in zijn land van herkomst heeft verworven.

35. In zulke situaties is het de vraag, of men bovendien van de betrokken dienstverrichter kan eisen, dat hij eerst een erkenningsaanvraag indient in het land waar de dienst wordt verricht, om de autoriteiten van dit land in de gelegenheid te stellen vooraf een standpunt in te nemen over de vraag, of de betrokkene de vereiste kwalificaties bezit, gelet op de gelijkwaardige kwalificaties die hij in zijn staat van vestiging heeft verkregen.

Het is duidelijk, dat het vereiste van een voorafgaand verzoek om erkenning van de gelijkwaardigheid van de in de staat van vestiging verkregen kwalificaties, op zich een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting vormt.

26 — Zie bij voorbeeld arrest Aguirre Borrell e. a., reeds aangehaald in voetnoot 10, waarin het Hof in r. o. 19 vaststelde, dat „de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging niet afdoen aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om de wederrechtelijke uitoefening van een gereglementeerd beroep door een onderdaan van een andere Lid-Staat te bestraffen, in het bijzonder ingeval de betrokkene niet heeft verzocht om de gelijkwaardigheid te onderzoeken van het diploma of de beroepstitel die in zijn land van herkomst zijn afgegeven, met die welke in het gastland worden verlangd, of ingeval deze gelijkwaardigheid niet is vastgesteld".

27 — Zie arrest Commissie/Frankrijk („toeristengidsen"), reeds aangehaald in voetnoot 23.

Het is dus eveneens duidelijk dat, wil de belemmering van de vrijheid van dienstverrichting wettig zijn, het vereiste van een voorafgaand verzoek om erkenning slechts kan worden gesteld, indien het voldoet aan de voorwaarden die uit de rechtspraak van het Hof voortvloeien. [28]

36. In dit verband wil ik beklemtonen, dat het vereiste van een voorafgaande erkenning het door het Verdrag gewaarborgde recht van vrije dienstverrichting aanmerkelijk beperkt. Omdat dienstverrichters in beginsel tijdelijk in de ontvangende Lid-Staat werkzaam zijn, zullen zij de verplichting om vóór de aanvang van hun werkzaamheid hun kwalificaties te doen erkennen, met alle vertraging en kosten die dat met zich meebrengt, als een ernstige belemmering ervaren, die de daadwerkelijke uitoefening van het recht om de betrokken werkzaamheden te verrichten, kan verhinderen.

37. Ik ben daarom van mening, dat men van dienstverrichters die onder de verdragsbepalingen vallen, enkel kan verlangen dat zij al vóór de aanvang van hun werkzaamheid in een Lid-Staat om erkenning van hun kwalificaties verzoeken, wanneer er een algemeen belang op het spel staat, dat een dergelijke voorwaarde specifiek rechtvaardigt. [29] De overwegingen van algemeen belang, die de kwalificatievoorwaarden rechtvaardigen, zullen in de regel voldoende worden beschermd door de mogelijkheid voor de Lid-Staten om met strafsancties op te treden tegen dienstverrichters die niet aan de kwalificatievoorwaarden voldoen.

Ik meen, dat in deze zaak geen enkel duidelijk algemeen belang rechtvaardigt, dat men van Nederlandse binnenschippers verlangt, dat zij, alvorens in de Bondsrepubliek Duitsland diensten te verrichten, eerst om erkenning van hun „Groot Vaarbewijs II" verzoeken.

38. De verwijzende rechter zal daarom moeten beoordelen, of houders van het „Groot Vaarbewijs II" kwalificaties bezitten die als gelijkwaardig zijn te beschouwen met de

28 — Deze zienswijze wordt bevestigd door het arrest van 18 januari 1979 (gevoegde zaken 110/78 en 111/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 35). Daarin legde het Hof de artikelen 59 en 60 uit met het oog op de beoordeling van de wettigheid van een door het Koninkrijk België geëiste exploitatievergunning voor bureaus voor arbeidsbemiddeling voor schouwspelartiesten. De aan het Hof voorgelegde vraag vond haar oorsprong in strafprocedures tegen personen die van schending van de Belgische wetgeving werden verdacht. Het Hof was van oordeel, dat het vergunningsvereiste niet objectief noodzakelijk was wanneer de werkzaamheid werd verricht door een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter die aldaar houder was van een vergunning afgegeven onder voorwaarden welke vergelijkbaar waren met die gesteld door de staat waar de dienst werd verricht (r. o. 30). De nationale strafrechter diende daarom te onderzoeken of het om gelijkwaardige vergunningen ging en, in voorkomend geval, de betrokken dienstverrichters vrij te spreken.

29 — Deze zienswijze lijkt mij te worden bevestigd door het arrest Webb (reeds aangehaald in punt 21). Die zaak betrof een Nederlandse vergunningsregeling voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Het Hof wees erop, dat het daarbij ging om een „uiterst gevoelig" terrein, en verwees naar de „mogelijke verschillen tussen de Lid-Staten met betrekking tot de situatie op de arbeidsmarkt en op de verscheidenheid van beoordelingsmaatstaven die voor de uitoefening van dit type activiteit gelden". Op die gronden stelde het Hof in r. o. 21 vast, dat „artikel 59 niet eraan in de weg staat, dat een Lid-Staat die een vergunning eist van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter die dergelijke werkzaamheden op zijn grondgebied uitoefent, verplicht aan deze voorwaarden te voldoen, ook indien deze over een door de staat van vestiging afgegeven vergunning beschikt, met dien verstande evenwel dat de Lid-Staat (...) bovendien rekening houdt met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de Lid-Staat van vestiging reeds heeft verschaft".

kwalificaties die voor het verkrijgen van een Duits vaarbewijs vereist zijn. [30]

39. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging vast te stellen, dat de verplichting om de vrijheid van dienstverrichting te verzekeren, zoals deze van toepassing is op het gebied van het vervoer, inhoudt dat een Lid-Staat het bezit van een nationaal vaarbewijs niet kan verlangen van een dienstverrichter die houder is van een vaarbewijs dat door een andere Lid-Staat is afgegeven onder voorwaarden die overeenkomen met die welke worden gesteld in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, en wiens kwalificaties mitsdien moeten worden geacht gelijkwaardig te zijn aan die welke voor de afgifte van het nationale vaarbewijs worden vereist. Men kan daarbij niet eisen, dat de dienstverrichter vooraf de erkenning door de Lid-Staat van de gelijkwaardigheid van zijn vaarbewijs heeft verkregen.

## Conclusie

40. Ik geef het Hof mitsdien in overweging de gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

30 — In dit verband kan men herinneren aan de verklaring van de Nederlandse regering, dat het „Groot Vaarbewijs II" het Nederlandse bewijs is waaruit de hoogste kwalificatie blijkt, omdat de houder ervan gemachtigd is alle scheepstypen te besturen. Verder verklaarde de Nederlandse regering — zoals reeds gezegd —, dat er geen objectieve reden is om de scheepvaart op de in deze zaak in geding zijnde Duitse kanalen niet toe te staan, daar zij goeddeels vergelijkbaar zijn met de Nederlandse binnenwateren.
Van de andere kant heeft de Duitse regering erop gewezen, dat de Duitse wetgeving het mogelijk maakt buitenlandse vaarbewijzen te erkennen, en dat er inderdaad onderhandelingen zijn gevoerd met de Nederlandse regering over de erkenning van Nederlandse vaarbewijzen, maar dat een dergelijke erkenning toen niet mogelijk bleek, omdat de Duitse regering van mening was, dat het Nederlandse regeling inzake de afgifte van vaarbewijzen onvoldoende waarborgen bood, al was het maar omdat pas vanaf 1 april 1991 het bezit van een vaarbewijs in Nederland verplicht was en omdat ingevolge bepaalde overgangsregelingen die tot 1984 terugwerkten, binnenschippers een vaarbewijs konden verkrijgen enkel op grond van de verklaring, dat zij aan de gestelde voorwaarden inzake bekwaamheid en ervaring voldeden.
Beslissend lijkt mij in deze zaak het feit, dat richtlijn 91/672 het Nederlandse „Groot Vaarbewijs II" als geldig erkent voor de scheepvaart op een groot aantal Duitse waterwegen. Zo gezien, lijkt het betoog van de Duitse regering weinig overtuigend.

„Artikel 76 van het Verdrag verbiedt een Lid-Staat zijn wetgeving aldus te wijzigen, dat binnenschippers uit andere Lid-Staten in een situatie worden gebracht die minder gunstig ten opzichte van de nationale binnenschippers is dan het geval was onder de regeling die bij de inwerkingtreding van het Verdrag gold.

Artikel 76 van het Verdrag verbiedt een Lid-Staat eveneens, de wijze waarop hij de in geding zijnde regelingen toepast, aldus te wijzigen, dat binnenschippers die houder zijn van een in een andere Lid-Staat afgegeven vaarbewijs anders dan voorheen niet meer op de binnenwateren van die Lid-Staat mogen varen, indien zij niet tevens in het bezit zijn van een door deze Lid-Staat afgegeven vaarbewijs.

De verplichting om de vrijheid van dienstverrichting te verzekeren, zoals deze van toepassing is op het gebied van het vervoer, houdt in, dat een Lid-Staat het bezit van een nationaal vaarbewijs niet kan verlangen van een dienstverrichter die houder is van een vaarbewijs dat door een andere Lid-Staat is afgegeven onder voorwaarden die overeenkomen met die welke worden gesteld in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, en wiens kwalificaties mitsdien moeten worden geacht gelijkwaardig te zijn aan die welke voor de afgifte van het nationale vaarbewijs worden vereist. Men kan daarbij niet eisen, dat de dienstverrichter vooraf de erkenning door de Lid-Staat van de gelijkwaardigheid van zijn vaarbewijs heeft verkregen."