direkte eller indirekte forringer de vilkår, der gælder i en bestemt medlemsstat for transportvirksomhederne fra de øvrige medlemsstater i forhold til de indenlandske transportvirksomheder — indebærer ikke noget forbud mod, at en medlemsstat gør sejlads på sine indre vandveje betinget af, at bådføreren har erhvervet et bådførerbevis efter national ret.

Bestemmelsen er derimod til hinder for, at national lovgivning eller administrativ praksis vedrørende bådførerbeviser til sejlads på indre vandveje, som har været gældende siden traktatens ikrafttrædelse, ændres på en sådan måde, at det forringer retsstillingen for transportvirksomheder fra andre medlemsstater. Det henhører under den nationale retsinstans at afgøre, hvorvidt der er sket sådanne ændringer.

# RETSMØDERAPPORT
## i de forenede sager C-184/91 og C-221/91 *

### I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1) *De relevante retsforskrifter*

1. I henhold til Binnenschifferpatentverordnung af 7. december 1981 (*Bundesgesetzblatt* I, s. 1333, herefter benævnt »bekendtgørelsen«) er sejlads på de indre tyske vandveje betinget af, at bådføreren har erhvervet et bådførerbevis. Efter bekendtgørelsen gælder der flere forskellige former for bådførerbeviser, alt efter fartøjets art og størrelse. Bekendtgørelsen opstiller de nærmere betingelser, som personer, der vil erhverve bådførerbevis, skal opfylde. Vedkommende skal principielt bestå en duelighedsprøve og have mindst fem års erfaring som matros.

2. For at sikre, at også udenlandske bådførere opfylder sikkerhedskravene, er det efter bekendtgørelsen principielt en betingelse, at de er i besiddelse af et tysk bådførerbevis. I henhold til bekendtgørelsens § 5, stk. 2, kan forbundstransportministeren dog træffe bestemmelse om en anerkendelse af udenlandske beviser. En sådan anerkendelse omfatter i reglen en bestemt form for bådførerbevis, og anerkendelsen offentliggøres i *Verkehrsblatt* (officielle meddelelser vedrørende transportsektoren). Således har forbundstransportministeren f.eks. truffet bestemmelse om en anerkendelse af franske beviser.

3. Den tyske regering har ført forhandlinger med den nederlandske regering om en gensidig anerkendelse af bådførerbeviser, der giver ret til sejlads på indre vandveje. Disse forhandlinger har ikke ført til fuld enighed.

4. I Nederlandene er reglerne om bådførerbeviser indeholdt i Binnenschepenwet af 30.

* Processprog: tysk.

september 1981 (*Staatsblad* 1981, s. 678). Artikel 18 i denne lov sondrer mellem to former for bådførerbeviser, der har sammenhæng med fartøjets størrelse. Bådførerbeviser gældende for større fartøjer (»Groot Vaarbewijs II«) giver ret til at føre alle former for fartøjer. Forpligtelsen efter loven til at være i besiddelse af et gyldigt bådførerbevis har kun været gældende siden den 1. april 1991 [jf. den nederlandske kongelige anordning af 20.3.1991 om ikrafttrædelse af artikel 16, stk. 1, litra a), b), c) og d), og stk. 2 samt artikel 46 i Binnenschepenwet, *Staatsblad* 1991, s. 150].

5. Ved bekendtgørelse af 9. maj 1988 udstedt af den nederlandske minister for transport og offentlige arbejder blev flere tyske bådførerbeviser anerkendt som gyldige til erhvervsmæssig sejlads på de nederlandske indre vandveje (*Staatscourant* 1988, s. 99).

6. Den 16. december 1991 udstedte Rådet direktiv 91/672/EØF om gensidig anerkendelse af nationale bådførercertifikater for transport af varer og personer ad indre vandveje (EFT L 373, s. 29). Dette direktiv, hvis grundlag er EØF-traktatens artikel 75, omhandler en række kvalifikationsbeviser, herunder »Groot Vaarbewijs II«.

2) *Hovedsagerne og det præjudicielle spørgsmål*

7. Christof Oorburg, der er nederlandsk statsborger, og Serge van Messem, der er belgisk statsborger, er begge indehavere af et nederlandsk »Groot Vaarbewijs II« og besejlede Dortmund-Ems-Kanal, idet Van Messem endvidere besejlede Küsten-Kanal. Wasser-und Schiffahrtsdirektion Nordwest, Aurich, fandt, at det nævnte nederlandske bevis ikke var et i Forbundsrepublikken Tyskland gyldigt bådførerbevis og pålagde herefter Oorburg og Van Messem bøder på henholdsvis 250 og 500 DM.

8. De to bådførere indbragte disse afgørelser for Amtsgericht Emden (Forbundsrepublikken Tyskland), idet de gjorde gældende, at de på grundlag af et nederlandsk »Groot Vaarbewijs II« også kunne besejle de tyske indre vandveje. Van Messem anførte herved, at han flere gange var blevet kontrolleret, og at hans bådførerbevis aldrig havde givet anledning til problemer.

9. Amtsgericht Emden gik ud fra, at den manglende anerkendelse af et bådførerbevis udstedt i en anden medlemsstat er udtryk for en forskelsbehandling af transportvirksomheder fra andre medlemsstater i forhold til nationale transportvirksomheder. Efter rettens opfattelse kunne der ikke antages at være nogen saglig grund til ikke at anerkende de nederlandske bådførerbeviser i forbindelse med sejlads på vandveje som Ems-Kanal eller de i Vesttyskland beliggende kanaler, der i vidt omfang ligner de nederlandske indre vandveje. Endvidere måtte det være uden betydning, at forbundstransportministeren kan meddele undtagelsestilladelser i forhold til bekendtgørelsen, idet den omstændighed, at der skal indgives en ansøgning om en undtagelsestilladelse, ligeledes må betragtes som udtryk for en indirekte forskelsbehandling af udenlandske transportvirksomheder, der gennemfører sejlads på

indre vandveje, som ligner deres nationale indre vandveje. Amtsgericht Emden har herefter udsat de to sager og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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 vandveje, som der er tale om at besejle?«

3) *Retsforhandlingerne for Domstolen*

10. Amtsgericht Emden's forelæggelseskendelse af 2. juli 1991 i den af Oorburg anlagte sag blev registreret på Domstolens Justitskontor den 17. juli 1991.

11. Amtsgericht Emden's forelæggelseskendelse af 2. juli 1991 i den af Van Messem anlagte sag blev registreret på Domstolens Justitskontor den 3. september 1991.

12. Ved kendelse af 9. september 1991 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 43 truffet bestemmelse om en forening af sagerne C-184/91 og C-221/91.

13. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-statutten for Domstolen har følgende indgivet skriftlige indlæg: den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder og Regierungsdirektor C.D. Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, den nederlandske regering ved generalsekretær i Udenrigsministeriet, B. R. Bot, som befuldmægtiget, og Kommissionen ved ledende juridisk konsulent R. Wägenbauer, som befuldmægtiget, bistået af advokat B. Rapp-Jung, Bruxelles.

14. Ved afgørelse af 3. juni 1992 har Domstolen henvist sagen til Sjette Afdeling.

15. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

## II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg

16. *Den tyske regering* har gjort gældende, at formålet med artikel 76 er at sikre, at gældende nationale bestemmelser ikke inden gennemførelsen af en fælles transportpolitik ændres på en måde, som strider mod traktatens målsætninger derved, at der indføres regler, som er diskriminatoriske over for statsborgere i andre EF-medlemsstater. Noget sådant er på ingen måde tilfældet her. Ved bekendtgørelsen af 1981 skete der en kodificering og ændring af den tidligere og meget komplicerede ordning vedrørende bådførerbeviser. Den nye ordning er mere enkel og mere fordelagtig for indehavere af udenlandske bådførerbeviser end den tidligere ordning.

17. Den tyske regering anfører herved, at forbundstransportministeren efter den nye ordning kan meddele undtagelsestilladelser til indehavere af udenlandske bådførerbeviser. Når der ikke er blevet meddelt nogen sådanne undtagelsestilladelser for så vidt angår nederlandske bådførerbeviser, skyldes dette de utilstrækkelige garantier, der er knyttet til den nederlandske ordning. Forpligtelsen til at være i besiddelse af et gyldigt bådførerbevis har således kun været gældende siden den 1. april 1991. Før dette tidspunkt blev kvalifikationsbeviser udstedt på det grundlag, at den pågældende bådfører på tro og love erklærede, at han opfyldte de fornødne dueligheds krav og havde været erhvervsmæssigt beskæftiget gennem en længere periode.

18. Endvidere har den tyske regering henvist til, at der endnu ikke foreligger nogen fællesskabsdirektiver med pligt til gensidig anerkendelse på det pågældende område. Den 7. oktober 1991 traf Rådet beslutning om udstedelse af et direktiv om spørgsmålet, der imidlertid kun omfatter kvalifikationsbeviser i forbindelse med transport af varer, og som først skal være gennemført i national ret den 1. januar 1993.

19. Det problem, som hovedsagerne rejser, angår i sidste instans ikke anvendelsesområdet for artikel 76, men anvendelsesområdet for bestemmelsen i artikel 61, stk. 1, om fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, således som Domstolen har fortolket denne bestemmelse (jf. dom af 7.11.1991, sag C-17/90, Pinaud Wieger, Sml. I, s. 5253). Det direktiv, som Rådet traf beslutning om den 7. oktober 1991, skal ses i dette lys. På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, og indtil direktivet inden for den fastsatte frist er blevet gennemført i national ret, er fællesskabsretten ikke til hinder for, at den tyske regering kan opretholde bekendtgørelsen i dens nuværende udformning og håndhæve denne.

20. *Den nederlandske regering* har gjort gældende, at artikel 76 ikke i sig selv er til hinder for nye nationale bestemmelser. I henhold til artikel 76 er det imidlertid herved en betingelse, at sådanne bestemmelser administreres på samme måde over for såvel nationale virksomheder som virksomheder fra andre medlemsstater. Denne betingelse kan ikke antages at være opfyldt her. Det fremgår således af forelæggelseskendelserne, at ændringen med hensyn til den måde, bekendtgørelsen administreres på, påvirker konkurrencevilkårene for bådførere fra andre medlemsstater på en måde, som er uforenelig med artikel 76. Den nederlandske regering anfører herved, at ifølge dens oplysninger har ingen nederlandske bådførere i Forbundsrepublikken Tyskland — før de to foreliggende sager — nogensinde været udsat for alvorlige vanskeligheder.

21. Den nederlandske regering gør endvidere gældende, at ud over artikel 76 er traktatens regler vedrørende fri bevægelighed relevante for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål. Ifølge Domstolens faste praksis indebærer disse regler, at når medlemsstaterne skal træffe afgørelse om, hvorvidt en bådfører skal anses for berettiget til at besejle indre vandveje, er de forpligtet til at tage hensyn til de kvalifikationer, som bådføreren allerede har. Som eksempler henviser den nederlandske regering herved til dommen af 25. juli 1991 (sag C-288/89, Stichting Antennevoorziening Gouda m.fl., Sml. I, s. 4007)

for så vidt angår artikel 59, til dommen af 7. maj 1991 (sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357) for så vidt angår artikel 52, og endelig til dommen af 20. februar 1979 (sag 120/78, Rewe-Zentral, »Cassis de Dijon«, Sml. s. 649) for så vidt angår artikel 30.

22. Hvad angår spørgsmålet om en anvendelse af disse principper på de foreliggende tilfælde må der ifølge den nederlandske regering lægges særlig vægt på det af den forelæggende retsinstans anførte, hvorefter der ingen saglig grund er til ikke at tillade sejlads på grundlag af de nederlandske bådførerbeviser på vandveje som Ems-Kanal eller de i Vesttyskland beliggende kanaler, der i vidt omfang ligner de nederlandske indre vandveje.

23. *Kommissionen* har gjort gældende, at en anvendelse af artikel 76 i de to hovedsager forudsætter, at bekendtgørelsen om bådførerbeviser i den nuværende udformning stiller udenlandske bådførere ringere i forhold til tyske bådførere end tilfældet var efter den tidligere gældende ordning. Sammenholder man de nugældende tyske bestemmelser med de tidligere, fremgår det imidlertid ikke, at udenlandske bådførere har fået forringet deres retsstilling. Tværtimod synes udenlandske bådføreres retsstilling nu at være gunstigere.

24. En tilsidesættelse af artikel 76 kan dog ikke alene udspringe af en ændring af den pågældende nationale ordning, som er til skade for statsborgere i andre medlemsstater, men tillige af en ændring af en administrativ praksis. Det henhører under den forelæggende retsinstans at vurdere, hvorvidt en sådan ændring er sket i det foreliggende tilfælde, herunder navnlig i lyset af det af Van Messem anførte, hvorefter denne aldrig i forbindelse med tidligere kontrolundersøgelser har været udsat for problemer i anledning af sit »Groot Vaarbewijs II«.

25. Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål kan ikke alene bero på en fortolkning af artikel 76. En forpligtelse til at anerkende bådførerbeviser kan udspringe af andre fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende fri bevægelighed, der som grundlæggende regler altid finder anvendelse. Det fremgår således af Domstolens praksis, at traktatens grundlæggende regler kun kan fraviges, såfremt traktaten indeholder udtrykkelig hjemmel hertil (dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359). Artikel 61, stk. 1, indeholder alene en undtagelsesregel vedrørende tjenesteydelser, således at de øvrige regler fortsat er relevante.

26. Efter disse regler skal medlemsstaterne — så længe der ikke foreligger nogen fællesskabslovgivning vedrørende gensidig anerkendelse af kvalifikationsbeviser — tage hensyn til kvalifikationsbeviser, der er erhvervet i en anden medlemsstat på grundlag af lovgivningen dér (dom af 28.11.1978, sag 16/78, Choquet, Sml. s. 2293, af 28.4.1977, sag 71/76, Thieffry, Sml. s. 765, og af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, samt ovennævnte dom i Vlassopoulou-sagen). Ifølge Domstolens praksis udspringer denne forpligtelse i det væsentlige af traktatens artikel 5, sammenholdt med de generelle målsætninger og formål med traktaten. Domstolens praksis er i så henseende af generel karakter, og det ville stride mod den at lade det spørgsmål, om der skal tages hensyn til udenlandske kvalifikationsbeviser, afhænge

af, hvorvidt disse henhører under bestemte dele af traktaten. Princippet om gensidig anerkendelse må derfor også finde anvendelse på transportområdet. I modsat fald ville resultatet blive det uforståelige, at reglerne om etableringsretten, der skal muliggøre en varig integration i det økonomiske liv i en medlemsstat, ville være mere liberale end reglerne for personer, der kun midlertidigt i en medlemsstat udøver en erhvervsmæssig virksomhed som bådfører.

27. Det følger heraf, at de tyske myndigheder er forpligtet til at foretage en sammenligning for så vidt angår de kvalifikationer, som et nederlandsk »Groot Vaarbewijs II« dokumenterer, hvorved der skal tages hensyn til de konkrete omstændigheder i forbindelse med de pågældende bådføreres virksomhed. Fremgår det af en sådan sammenligning, at der kun er en delvis ligeværdighed med hensyn til kvalifikationer, kan de tyske myndigheder forlange, at de pågældende godtgør, at de har erhvervet de kundskaber og andre kvalifikationer, som ikke fremgår. Det henhører under den forelæggende retsinstans at foretage den nævnte sammenligning på grundlag af national ret, men det må dog herved fremhæves, at et »Groot Vaarbewijs II« er den mest kvalificerede form for bådførerbevis, der udstedes i Nederlandene, og at de omhandlede tyske indre vandveje ligner de nederlandske indre vandveje.

P.J.G. Kapteyn
Refererende dommer