rechtstreeks of zijdelings tot gevolg zouden hebben, dat de positie welke de vervoerders uit de andere Lid-Staten in een Lid-Staat genieten ten opzichte van de nationale vervoerders, in een voor eerstgenoemden nadelige zin wordt gewijzigd, verbiedt een Lid-Staat niet, de vaart op zijn binnenwateren afhankelijk te stellen van het bezit van een overeenkomstig de nationale wettelijke regeling afgegeven vaarbewijs.

Het verzet zich er echter wel tegen, dat de nationale wettelijke bepalingen dan wel de administratieve praktijken betreffende vaarbewijzen voor de binnenvaart, welke bij de inwerkingtreding van het Verdrag bestonden, in een voor de vervoerders uit de andere Lid-Staten ongunstige zin worden gewijzigd. Het staat aan de nationale rechter te beslissen, of dergelijke wijzigingen hebben plaatsgevonden.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in de gevoegde zaken C-184/91 en C-221/91*

I — De feiten en het procesverloop

1) *De toepasselijke bepalingen*

1. Op grond van de Binnenschifferpatentverordnung van 7 december 1981 (BGBl. I, blz. 1333; hierna „Verordnung") moet voor de scheepvaart op de Duitse binnenwateren een vaarbewijs worden verkregen. De Verordnung voorziet in verscheidene soorten vaarbewijzen naargelang van aard en afmeting van de schepen. Zij stelt de voorwaarden vast waaraan degenen die de bewijzen wensen te verkrijgen, moeten voldoen. Zij moeten in beginsel een proeve van bekwaamheid afleggen en over minstens vijf jaren werkervaring beschikken.

2. Om te waarborgen dat buitenlandse binnenschippers in gelijke mate voldoen aan de veiligheidsnormen, vereist de Verordnung in beginsel, dat zij over een Duits vaarbewijs beschikken. Niettemin staat artikel 5, lid 2, de bondsminister van Verkeer toe, buitenlandse vaarbewijzen te erkennen. De erkenning is in de regel geldig voor een bepaald soort vaarbewijs en zij wordt bekend gemaakt door publikatie in het *Verkehrsblatt* (officieel orgaan voor de vervoersector). Zo zijn bijvoorbeeld de Franse vaarbewijzen door de bondsminister van Vervoer erkend.

3. De Duitse regering is besprekingen begonnen met de Nederlandse regering over de wederzijdse erkenning van de vaarbewijzen voor de binnenvaart. Deze onderhandelingen hebben niet tot een volledig akkoord geleid.

4. In Nederland zijn de regels betreffende vaarbewijzen opgenomen in de Binnensche-

* Procestaal: Duits.

penwet van 30 september 1981 (S. 1981, 678). Ingevolge artikel 18 van de wet bestaan er twee categorieën van vaarbewijzen, afhankelijk van de grootte van het schip. Het vaarbewijs voor de grotere schepen („Groot Vaarbewijs II") verleent de bevoegdheid om alle scheepstypen te besturen. De verplichting om over een geldig vaarbewijs te beschikken, als voorzien in de wet, is pas op 1 april 1991 van kracht geworden [zie koninklijk besluit van 20 maart 1991 betreffende de inwerkingtreding van artikel 16, lid 1, sub a, b, c en d, en lid 2, en van artikel 46 van de Binnenschepenwet, S. 1991, 150].

5. Bij beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat van 9 mei 1988 zijn enkele Duitse vaarbewijzen erkend voor de beroepsvaart op de Nederlandse vaarwateren (Stct. 1988, 99).

6. Op 16 december 1991 stelde de Raad richtlijn 91/672/EEG vast, over 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). Deze richtlijn is gebaseerd op artikel 75 EEG-Verdrag en heeft onder meer betrekking op het „Groot Vaarbewijs II".

2) *Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag*

7. Oorburg, van Nederlandse nationaliteit, en Van Messem, van Belgische nationaliteit, zijn houders van het „Groot Vaarbewijs II". Zij bevoeren met dit vaarbewijs het Dortmund-Emskanaal en wat Van Messem betreft, het Küstenkanal. Daar het Nederlandse vaarbewijs in de Bondsrepubliek Duitsland niet geldig is, besloot de Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest te Aurich om Oorburg een boete van 250 DM en Van Messem een boete van 500 DM op te leggen.

8. De bezwaarprocedure die de twee binnenschippers tegen deze beslissing instelden, bracht hen tenslotte voor het Amtsgericht Emden (Bondsrepubliek Duitsland). Daar betoogden zij, dat het Nederlandse „Groot Vaarbewijs II" hun eveneens toestond de Duitse binnenwateren te bevaren. Van Messem wees er daarbij op, dat hij herhaaldelijk was gecontroleerd en nooit problemen met zijn vaarbewijs had gehad.

9. Het Amtsgericht Emden is van oordeel, dat het niet-erkennen van het vaarbewijs van een ander Lid-Staat neerkomt op het minder gunstig behandelen van vervoerders uit die Staat ten opzichte van nationale vervoerders. Het ziet geen enkele objectieve reden om het varen met Nederlandse vaarbewijzen te verbieden in vaargebieden zoals de Ems of de Westduitse kanalen, die volstrekt vergelijkbaar zijn met de Nederlandse vaarwegen. Het Amtsgericht is voorts van oordeel, dat het feit dat de bondsminister van Verkeer ontheffingen van de Verordnung kan verlenen, niet tot een ander oordeel leidt, aangezien het vereiste van een ontheffing eveneens een indirecte discriminatie is van buitenlandse vervoerders die in gebieden varen die vergelijkbaar zijn met de vaargebieden in

hun eigen land. Om die reden heeft het Amtsgericht Emden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„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?"

3) *De procedure voor het Hof*

10. De op 2 juli 1991 door het Amtsgericht Emden in de zaak Oorburg gegeven verwijzingsbeschikking is op 17 juli 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

11. De op 2 juli 1991 door het Amtsgericht Emden in de zaak Van Messem gegeven verwijzingsbeschikking is op 3 september 1991 ter griffie van het Hof ingeschreven.

12. Bij beschikking van 9 september 1991 heeft het Hof besloten overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering de zaken C-184/91 en C-221/91 te voegen.

13. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en C. D. Quassowski, Regierungsdirektor bij dat ministerie, als gemachtigden, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. R. Bot, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur R. Wägenbaur als gemachtigde, bijgestaan door B. Rapp-Jung, advocaat te Brussel.

14. Bij beslissing van 3 juni 1992 heeft het Hof de zaak naar de Zesde kamer verwezen.

15. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Samenvatting van de opmerkingen

16. De *Duitse regering* merkt op, dat artikel 76 tot doel heeft, te waarborgen dat de bestaande nationale regelingen vóór de totstandkoming van een gemeenschappelijk vervoerbeleid niet worden gewijzigd op een wijze die ingaat tegen de doelstellingen van het Verdrag door discriminatie van onderdanen van andere Lid-Staten. Deze doelstelling is in casu geenszins in gevaar gebracht. Bij de Verordnung van 1981 is de voordien bestaande ingewikkelde vaarbewijsregeling gecodificeerd en gewijzigd. De nieuwe regeling is eenvoudiger en gunstiger voor de houders van buitenlandse vaarbewijzen dan de oude regeling.

17. De Duitse regering wijst erop, dat de nieuwe regeling de bondsminister van Verkeer de mogelijkheid biedt ontheffing te verlenen aan houders van buitenlandse vaarbewijzen. Dergelijke ontheffingen zijn niet verleend voor Nederlandse vaarbewijzen, wegens onvoldoende waarborgen in de Nederlandse regeling. De verplichting om een geldig vaarbewijs te hebben, bestaat immers pas vanaf 1 april 1991. Voordien werden vaarbewijzen afgegeven wanneer de binnenschipper naar eer en geweten verklaarde, dat hij voldeed aan de eisen van bekwaamheid en gedurende langere tijd zijn beroep had uitgeoefend.

18. De Duitse regering merkt voorts op, dat er nog geen gemeenschapsrichtlijnen zijn die verplichten tot onderlinge erkenning in dezen. Op 7 oktober 1991 heeft de Raad een dergelijke richtlijn vastgesteld, maar deze betreft enkel vaarbewijzen voor het goederenvervoer en behoeft pas op 1 januari 1993 in nationaal recht te zijn omgezet.

19. De Duitse regering meent, dat het in het hoofdgeding opgeworpen probleem niet binnen de werkingssfeer van artikel 76 valt, maar binnen die van artikel 61, lid 1, inzake het vrij verrichten van diensten in de vervoersector, zoals dit door het Hof is uitgelegd (zie arrest van 7 november 1991, zaak C-17/90, Pinaud Wieger, Jurispr. 1991, blz. I-5253). De op 7 oktober 1991 door de Raad vastgestelde richtlijn moet in dit licht worden bezien. De Duitse regering concludeert, dat het gemeenschapsrecht bij de huidige stand van de harmonisatie en totdat de richtlijn binnen de daarvoor gestelde termijn in het nationale recht is opgenomen, haar niet verbiedt de Verordnung in haar huidige vorm te handhaven en de naleving ervan af te dwingen.

20. Volgens de *Nederlandse regering* verbiedt artikel 76 op zich niet de invoering van nieuwe dwingende nationale bepalingen, mits deze maar op gelijke wijze worden toegepast op nationale ondernemingen en ondernemingen uit andere Lid-Staten. Aan deze voorwaarde lijkt in deze zaak niet te zijn voldaan. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt immers, dat de wijziging in de wijze van toepassing van de Verordnung de concurrentievoorwaarden voor binnenschippers uit andere Lid-Staten op een met artikel 76 onverenigbare wijze ongunstig beïnvloedt. De Nederlandse regering preciseert in dit verband dat, naar haar weten, vóór deze twee zaken geen enkele Nederlandse binnenschipper die in de Bondsrepubliek voer, ooit ernstige moeilijkheden heeft ondervonden.

21. De Nederlandse regering is van mening, dat met uitzondering van artikel 76 de verdragsregels betreffende het vrije verkeer relevant zijn voor het antwoord op de prejudiciële vraag. Naar vaste rechtspraak houden deze regels in, dat een Lid-Staat die nagaat of een binnenschipper het recht heeft op zijn binnenwateren te varen, rekening moet houden met de kwalificaties die de betrokkene reeds bezit. In dit verband noemt de Nederlands regering bij wijze van voorbeeld het arrest van 25 juli 1991 (zaak C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e. a., Jurispr. 1991, blz. I-4007) voor wat artikel 59 betreft, het arrest van 7 mei

1991 (zaak C-340/89, Vlassopoulou, Jurispr. 1991, blz. I-2357) voor wat artikel 52 aangaat, en ten slotte het arrest van 20 februari 1979 (zaak 120/78, „Cassis de Dijon", Rewe-Zentral, Jurispr. 1979, blz. 649) betreffende artikel 30.

22. Voor de toepassing van deze beginselen op de onderhavige zaken hecht de Nederlandse regering in het bijzonder belang aan de constatering van de verwijzende rechter, dat er geen objectieve reden bestaat om scheepvaart met Nederlandse vaarbewijzen niet toe te laten in vaargebieden als de Ems of de Westduitse kanalen, die volstrekt vergelijkbaar zijn met Nederlandse vaarwateren.

23. De *Commissie* merkt op, dat toepassing van artikel 76 in de twee hoofdgedingen onderstelt, dat de Verordnung in haar huidige vorm de buitenlandse binnenschippers ten opzichte van nationale binnenschippers in een minder gunstige positie brengt dan onder de oude regeling het geval was. Vergelijking tussen de thans geldende en de vroegere Duitse bepalingen brengt geen enkele ongunstige ontwikkeling aan het licht ten opzichte van buitenlandse binnenschippers. Integendeel, de huidige situatie lijkt gunstiger.

24. Schending van artikel 76 wordt echter niet uitsluitend veroorzaakt door een wijziging van de nationale wettelijke regeling ten nadele van onderdanen uit andere Lid-Staten, maar kan ook het gevolg zijn van een wijziging van een administratieve praktijk. Het is de taak van de verwijzende rechter te onderzoeken, of in deze zaken van een dergelijke wijziging sprake is, met name gezien het betoog van Van Messem, dat hij bij vroegere controles nooit problemen met zijn „Groot Vaarbewijs II" heeft gehad.

25. Het antwoord op de prejudiciële vraag dient niet beperkt te blijven tot uitlegging van artikel 76. De verplichting om vaarbewijzen te erkennen, kan voortvloeien uit andere bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer, die als fundamentele regels toepasselijk blijven. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt immers, dat de fundamentele regels van het Verdrag slechts door expliciete verdragsbepalingen terzijde kunnen worden geschoven (arrest van 4 april 1974, zaak 163/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359). Artikel 61, lid 1, sluit enkel de bepalingen betreffende het verrichten van diensten uit, zodat de overige regels relevant blijven.

26. Volgens die regels moeten de Lid-Staten, zolang er geen communautaire regeling inzake de wederzijdse erkenning van diploma's bestaat, rekening houden met het bestaan van een in een andere Lid-Staat op regelmatige wijze verkregen diploma (arresten van 28 november 1978, zaak 16/78, Choquet, Jurispr. 1978, blz. 293; 28 april 1977, zaak 71/76, Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765; 15 oktober 1987, zaak 222/86, Heylens e. a., Jurispr. 1987, blz. 4097, en arrest Vlassopoulou, reeds aangehaald). De rechtspraak van het Hof rechtvaardigt deze verplichting door in de eerste plaats te verwijzen naar artikel 5 van het Verdrag, gelezen in samenhang met de taken en de algemene doelstellingen van het Verdrag. Het zou tegen het algemene karakter van deze rechtspraak ingaan, wanneer met buitenlandse diploma's wel of geen rekening zou worden gehouden naargelang

zij betrekking hebben op het ene dan wel het andere verdragsgebied. Het beginsel van de onderlinge erkenning moet daarom ook toepassing vinden op het gebied van het vervoer. Anders zou de merkwaardige situatie ontstaan, dat het stelsel dat van toepassing is op de vestiging die een duurzame integratie in het economische leven in een Lid-Staat beoogt, liberaler zou zijn dan dat welk van toepassing is op personen die daar slechts tijdelijk hun beroep uitoefenen, zoals binnenschippers.

27. Hieruit volgt, dat de Bondsrepubliek Duitsland de door het Nederlandse „Groot Vaarbewijs II" geattesteerde vaardigheden in vergelijking moet nemen, rekening houdend met de feitelijke omstandigheden waaronder de betrokken binnenschippers werken. Wanneer bij die vergelijking blijkt, dat de vaardigheden slechts gedeeltelijk overeenstemmen, dan mag de Bondsrepubliek van betrokkenen het bewijs vragen, dat zij de ontbrekende kennis en vaardigheden hebben verworven. Weliswaar is het de taak van de verwijzende rechter om dit vergelijkend onderzoek naar zijn nationale recht te verrichten, maar de Commissie benadrukt niettemin, dat het „Groot Vaarbewijs II" de hoogste categorie is van de in Nederland uitgegeven vaarbewijzen en dat de Duitse waterwegen waarom het hier gaat, vergelijkbaar zijn met de Nederlandse.

P. J. G. Kapteyn
rechter-rapporteur