DOMSTOLENS DOM
26. februar 1991 *

I sag C-154/89,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Étienne Lasnet som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved underdirektør i Udenrigsministeriets Retsafdeling Edwige Belliard som befuldmægtiget og ekspeditionssekretær i Udenrigsministeriet Géraud de Bergues som assisterende befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince-Henri,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 59, idet den kræver, at turistførere, som ledsager en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne udføre tjenesteydelser skal være i besiddelse af en autorisation, som forudsætter, at de har erhvervet bestemte kvalifikationer, der sædvanligvis godtgøres ved en bestået eksamen,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og M. Díez de Velasco samt dommerne C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: fransk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg den 8. november 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. december 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. maj 1989, har Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 59, idet den kræver, at turistførere, som rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne udføre tjenesteydelser skal være i besiddelse af en autorisation, som forudsætter, at de har erhvervet bestemte kvalifikationer, der sædvanligvis godtgøres ved en bestået eksamen, når tjenesteydelsen består i turistrundvisning inden for visse departementer og kommuner på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en særlig faguddannet turistfører.

2 De bestemmelser, den foreliggende sag drejer sig om, findes i artikel 1, litra c), og artikel 10 i lov nr. 75-626 af 11. juli 1975 om fastsættelse af betingelserne for udøvelse af virksomhed med arrangering af rejser eller ophold (JORF af 13.7.1975, s. 7230) samt i gennemførelsesanordning nr. 77-363 af 28. marts 1977 (JORF af 3.4.1977, s. 1890), som ændret ved anordning nr. 83-912 af 13. oktober 1983 (JORF af 15.10.1983, s. 3110).

3 Ifølge disse bestemmelser er turistførere, de såkaldte »guides interprêtes«, fysiske personer, som har til opgave at guide franske eller udenlandske turister og navnlig at foretage rundvisninger, med ledsagende forklaringer, på offentligt tilgængelige steder, i museer og historiske bygningsværker samt i offentlige transportmidler.

4 Den 21. november 1986 tilsendte Kommissionen i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 den franske regering en åbningsskrivelse. Ifølge denne skrivelse havde Frankrig ikke overholdt de krav, der følger af fællesskabsretten, navnlig EØF-Traktatens artikel 59, for så vidt angik tjenesteydelser, der udføres af turistførere, som rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, når disse tjenesteydelser udføres i visse departementer eller kommuner. Ved skrivelse af 5. marts 1987 afviste de franske myndigheder Kommissionens opfattelse. Den 2. maj 1988 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den gentog sin opfattelse og anmodede den franske regering om at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at rette sig efter udtalelsen inden to måneder. Da Kommissionen ikke fik noget svar, anlagde den nærværende sag.

5 For en nærmere redegørelse for de faktiske omstændigheder i sagen, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

6 Indledningsvis bemærkes, at den virksomhed, der udøves af en turistfører, som er hjemmehørende i en anden medlemsstat end Frankrig, og som ledsager deltagerne i en arrangeret rejse til Frankrig fra denne medlemsstat, juridisk kan antage to forskellige former. Et rejsebureau, som er etableret i en anden medlemsstat, kan benytte turistførere, som er ansat i bureauet. I dette tilfælde er det rejsebureauet, som udfører tjenesteydelsen for turisterne via sine egne turistførere. Et rejsebureau kan imidlertid også beskæftige selvstændige turistførere, som er bosat i denne anden medlemsstat. I dette tilfælde udfører turistføreren tjenesteydelsen for rejsebureauet.

7 I begge de ovennævnte tilfælde er der således tale om tjenesteydelser, der udføres henholdsvis af rejsebureauet med turisterne som modtagere og af den selvstændige turistfører med rejsebureauet som modtager. Sådanne ydelser, som er tidsbegrænsede, og som ikke er undergivet bestemmelserne om de frie varebevægelser og om den frie bevægelighed for personer og kapital, er virksomhed, der udføres mod betaling, jf. Traktatens artikel 60.

8 Det må undersøges, om denne virksomhed falder ind under Traktatens artikel 59's anvendelsesområde.

9 Selv om Traktatens artikel 59 efter sin ordlyd udtrykkeligt kun omhandler den situation, hvor en tjenesteyder er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af ydelsen, er formålet med bestemmelsen at ophæve begrænsningerne for den frie udveksling af tjenesteydelser ved personer, som ikke er etableret i den stat, på hvis område tjenesteydelsen skal udføres (jf. dom af 10.2.1982, sag 76/81, Transporoute, Sml. s. 417, præmis 14). Det er kun, når samtlige relevante elementer ved den pågældende form for virksomhed findes inden for en enkelt medlemsstat, at Traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse (dom af 18.3.1980, sag 52/79, Debauve, Sml. s. 833, præmis 9).

10 Følgelig må bestemmelserne i artikel 59 finde anvendelse i alle tilfælde, hvor en tjenesteyder tilbyder tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, hvor han er etableret, uanset hvor modtagerne af tjenesteydelserne er hjemmehørende.

11 Da der i den foreliggende sag såvel som i de to typetilfælde, der er nævnt i præmis 6, er tale om tjenesteydelser, der udføres i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteyderen er etableret, må Traktatens artikel 59 finde anvendelse.

12 Dernæst bemærkes, at Traktatens artikel 59 og 60 ikke blot forbyder enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af hans nationalitet, men også kræver alle restriktioner afskaffet, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, og som er indført med den begrundelse, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen præsteres. Medlemsstaten må navnlig ikke ved udførelsen af tjenesteydelser på dens område kræve alle de betingelser overholdt, der stilles ved en etablering, idet dette ville føre til, at de bestemmelser, der skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, bliver praktisk virkningsløse.

13 Det må i den forbindelse fastslås, at det krav, der opstilles i de ovennævnte bestemmelser i den franske lovgivning, er en sådan restriktion. Ved kravet om, at turistførere, der rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat,

skal være i besiddelse af en bestemt autorisation for at kunne udføre tjenesteydelser, forhindrer disse lovbestemmelser nemlig både rejsebureauerne i at udføre disse ydelser ved hjælp af deres egne ansatte og de selvstændige turistførere i at tilbyde rejsebureauerne deres tjenesteydelser under arrangerede rejser. Lovgivningen forhindrer ligeledes turister, der deltager i arrangerede rejser, i frit at vælge mellem de omhandlede ydelser.

14 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, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han 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 (jf. bl.a. dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 27).

15 Heraf følger, at sådanne krav kun kan anses for at være forenelige med Traktatens artikel 59 og 60, hvis det godtgøres, at der for så vidt angår den pågældende form for virksomhed foreligger tvingende almene hensyn, som kan begrunde restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, og disse hensyn ikke allerede tilgodeses af reglerne i den stat, hvor tjenesteyderen er etableret, og at samme resultat ikke kan nås ved hjælp af mindre indgribende regler.

16 Den franske regering har gjort gældende, at formålet med de omhandlede franske bestemmelser er at beskytte den almene interesse i en dybere forståelse af den historiske arv og den størst mulige udbredelse af kendskabet til landets kunst og kultur. Denne interesse tilgodeses efter den franske regerings opfattelse ikke tilstrækkeligt af de regler, som tjenesteyderen, i dette tilfælde rejsebureauet, er undergivet i den medlemsstat, hvor det er etableret. I en række medlemsstater kræves der nemlig ingen kvalifikationer for at kunne udøve erhvervet som turistfører, eller der kræves intet særligt kendskab til andre landes historiske arv og kulturelle værdier. Da der ikke er sket nogen harmonisering på dette punkt, er de franske bestemmelser ikke uforenelige med EØF-Traktatens artikel 59.

17 Det må fastslås, at den almene interesse i en dybere forståelse af den historiske arv og den størst mulige udbredelse af kendskabet til et lands kunst og kultur kan være et tvingende hensyn, der begrunder en restriktion i den frie udveksling af tjenesteydelser. Det krav, der følger af de franske bestemmelser, går imidlertid ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af denne interesse, for så vidt som det indebærer, at en turistfører, som ledsager grupper af turister fra en anden medlemsstat, skal være i besiddelse af en autorisation for at kunne udøve sin virksomhed.

18 Den professionelle ledsagelse, der er tale om i dette tilfælde, foregår nemlig under særlige omstændigheder. Den selvstændige eller ansatte turistfører rejser sammen med de turister, han ledsager, i en lukket gruppe; de rejser for et bestemt tidsrum som gruppe fra den medlemsstat, hvor de er bosat, til den medlemsstat, de skal besøge.

19 Under disse omstændigheder bevirker et krav i besøgsmedlemsstaten om, at turistførerne skal være i besiddelse af en autorisation, at antallet af turistførere, der kan ledsage turister i en lukket gruppe, bliver mindre, hvilket kan føre til, at rejsearrangøren i stedet anvender lokale turistførere, der er ansat eller etableret i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres. Dette kan imidlertid have den ulempe for turisterne, som er modtagere af de pågældende tjenesteydelser, at de ikke kan få stillet en turistfører til rådighed, som kender deres sprog, deres interesser og særlige forventninger.

20 Herudover bemærkes, at det afhænger af rejsearrangørens omdømme, om sådanne grupperejser er rentable, idet rejsearrangøren konkurrerer med andre rejsebureauer, og at ønsket om at bevare dette omdømme og konkurrencesituationen allerede medfører en vis udvælgelse af turistførerne og kontrol med kvaliteten af deres ydelser. Alt efter de enkelte gruppers særlige forventninger kan dette forhold bidrage til en dybere forståelse af den historiske arv og til den størst mulige udbredelse af kendskabet til landets kunst og kultur, for så vidt angår rundvisninger på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en faguddannet turistfører.

21 Heraf følger, at de omtvistede bestemmelser i betragtning af de betydelige restriktioner, de indebærer, ikke står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål, nemlig den dybere forståelse af den historiske arv og den størst mulige udbredelse af kendskabet til den medlemsstats kunst og kultur, hvortil rejsen går.

22 Den franske regering har dernæst anført, at Kommissionens opfattelse, som er udtrykt i stævningen, ikke harmonerer med et skridt, Kommissionen parallelt hermed har taget, nemlig fremsættelsen af et forslag til direktiv om en anden generel ordning for anerkendelse af erhvervskompetencegivende uddannelser (EFT C 263, s. 1), som supplerer Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT L 19, s. 16).

23 Det bestemmes ganske vist i direktivforslaget, at medlemsstaterne, for så vidt angår erhverv, for hvis udøvelse Fællesskabet ikke har fastsat et obligatorisk minimumskvalifikationsniveau, fortsat har ret til selv at fastsætte et sådant niveau.

24 Bestemmelserne i den afledte ret kan imidlertid kun tage sigte på nationale foranstaltninger, som er forenelige med kravene i Traktatens artikel 59, således som de nærmere fremgår af Domstolens praksis.

25 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Den Franske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Traktatens artikel 59, idet den kræver, at turistførere, som rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne udføre tjenesteydelser skal være i besiddelse af en autorisation, som forudsætter, at de har erhvervet bestemte kvalifikationer, der sædvanligvis godtgøres ved en bestået eksamen, når tjenesteydelsen består i turistrundvisning inden for visse departementer og kommuner på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en særlig faguddannet turistfører.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den Franske Republik har ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikel 59, idet den kræver, at turistførere, som rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne udføre tjenesteydelser skal være i besiddelse af en autorisation, som forudsætter, at de har erhvervet bestemte kvalifikationer, der sædvanligvis godtgøres ved en bestået eksamen, når tjenesteydelsen består i turistrundvisning inden for visse departementer og kommuner på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en særlig faguddannet turistfører.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident