RETSMØDERAPPORT
i sag C-154/89 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Retlig baggrund*

Ifølge de franske bestemmelser er turistførere (»guides interprètes«) fysiske personer, der 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 (artikel 63 i anordning nr. 77-363 af 28.3.1977, JORF, s. 1890).

For at kunne udøve deres erhverv i de departementer og kommuner, der er opført på den liste, der er fastsat ved bekendtgørelse udstedt af ministeren med ansvar for turisme, skal turistførere være i besiddelse af en autorisation. Heri attesteres det, at de har erhvervet bestemte kvalifikationer, som sædvanligvis godtgøres ved en bestået eksamen (artikel 10 i lov nr. 75-627 af 11.7.1975, JORF, s. 7230; artikel 69 i anordning nr. 77-363).

Artikel 3 i anordning nr. 83-912 af 13. oktober 1983 (JORF, s. 3110) indeholder en straffebestemmelse, som finder anvendelse på personer, der udøver den omhandlede virksomhed uden at være i besiddelse af en autorisation i de tilfælde, hvor dette er obligatorisk.

I visse medlemsstater findes der tilsvarende regler om virksomheden som turistfører, mens sådanne regler ikke kendes i andre medlemsstater.

I den fjortende betragtning til Rådets direktiv 75/368/EØF af 16. juni 1975 om foranstaltninger, der tilsigter at fremme den effektive udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for forskellige former for virksomhed (ex hovedgrupperne 1 til 85 CITI) herunder navnlig overgangsforanstaltninger for nævnte former for virksomhed (EFT L 167, s. 22) hedder det:

»Virksomhed som turistfører udøves i visse medlemsstater inden for nærmere fastlagte begrænsede områder og den er genstand for meget detaljerede nationale regler; følgelig bør disse former for virksomhed udelukkes fra dette direktiv, dog med undtagelse af virksomhed som rejseleder og som turisttolk.«

I artikel 2, stk. 5, i samme direktiv bestemmes, at direktivet ikke finder anvendelse på virksomhed som turistfører, bortset fra virksomhed som rejseleder og turisttolk.

Kommissionen har offentliggjort et forslag til Rådets direktiv om en anden generel ord-

* Processprog: fransk.

ning for anerkendelse af erhvervskompetencegivende uddannelser, som supplerer direktiv 89/48/EØF (EFT C 263, s. 1). I forslagets anden betragtning hedder det:

»For så vidt angår erhverv, for hvis udøvelse Fællesskabet ikke har fastsat et obligatorisk minimumskvalifikationsniveau, har medlemsstaterne fortsat ret til at fastsætte et sådant niveau med henblik på at sikre kvaliteten af denne virksomhed på deres område; en medlemsstat kan dog ikke uden at tilsidesætte de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Traktatens artikel 5, 48, 52 og 59, pålægge en EF-statsborger at erhverve kvalifikationer, som medlemsstaten sædvanligvis indskrænker sig til at fastsætte under henvisning til de eksamensbeviser, der udstedes inden for rammerne af statens eget nationale uddannelsessystem, når den pågældende allerede helt eller delvis har erhvervet disse kvalifikationer i en anden medlemsstat; de værtslande, i hvilke udøvelsen af et bestemt erhverv er lovreguleret, skal derfor tage hensyn til de kvalifikationer, der er erhvervet i en anden medlemsstat, og vurdere, om de svarer til de kvalifikationer, som landet selv kræver.«

I artikel 5 i forslaget bestemmes blandt andet:

»Når der i værtslandet kræves et certifikat for at optage eller udøve et bestemt lovreguleret erhverv, kan den kompetente myndighed ikke under henvisning til manglende kvalifikationer nægte en EF-statsborger adgang til at optage eller udøve et sådant erhverv på samme vilkår som dem, der gælder for landets egne statsborgere:

a) såfremt ansøgeren er i besiddelse af det eksamensbevis som defineret i nærværende direktiv eller i direktiv 89/48/EØF eller certifikat, som i en anden medlemsstat er foreskrevet som betingelse for adgang til dér at optage eller udøve det samme erhverv, og som er opnået i en medlemsstat, eller

b) såfremt ansøgeren på fuldtidsbasis har udøvet det pågældende erhverv i mindst to år i løbet af de forudgående ti år i en anden medlemsstat, hvor dette erhverv ikke er lovreguleret i henhold til artikel 1, litra d), og artikel 1, litra e), første afsnit, og den pågældende er i besiddelse af et eller flere kvalifikationsbeviser...«

2. *Sagens forhistorie*

Spørgsmålet om, hvorvidt visse virkninger af de franske bestemmelser er uforenelige med EØF-Traktatens artikel 59, blev behandlet i en skrivelse af 21. november 1986 fra Kommissionen til den franske regering. I denne skrivelse opfordrede Kommissionen i overensstemmelse med den i EØF-Traktatens artikel 169 fastsatte procedure den franske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder fra modtagelsen af skrivelsen. Ved skrivelse af 5. marts 1987 anfægtede de franske myndigheder Kommissionens synspunkt. Kommissionen fremsatte en begrundet udtalelse den 2. maj 1988. I betragtning af at lignende bestemmelser er gældende i Italien, Spanien, Portugal og Grækenland, foreslog de franske myndigheder ved skrivelse af 29. september 1988 Kommissionen at arrangere et møde med disse medlemsstater. Mødet blev afholdt den 25. november 1988. Efter mødet foreslog de

franske myndigheder ved skrivelse af 7. december 1988 Kommissionen et kompromis. Ved skrivelse af 2. februar 1989 svarede Kommissionen, at den ikke fandt, »at det af de franske myndigheder foreslåede kompromis gav den anledning til at ændre den holdning, den havde gjort rede for i den begrundede udtalelse af 2. maj 1988«. Dette svar blev fulgt op af en skrivelse fra den franske minister for turisme til Kommissionen, hvori han udtrykte ønske om at fortsætte forhandlingerne i samarbejde med de andre berørte medlemsstater og Kommissionen. Kommissionen svarede ministeren den 12. maj 1989, efter at sagen var anlagt.

3. *Retsforhandlinger*

Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 2. maj 1989. Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt.

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 — Parternes påstande

Sagsøgeren, Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

— 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, der rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat end Frankrig, for at kunne udføre tjenesteydelser skal være i besiddelse af en autorisation, som forudsætter, at de har erhvervet bestemte kvalifikationer, som sædvanligvis godtgøres ved en bestået eksamen, når tjenesteydelsen udføres i departementer eller kommuner, som er opført på en liste fastsat ved bekendtgørelse udstedt af ministeren med ansvar for turisme, og den består i rundvisning af turisterne på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, som kun kan besøges sammen med en særlig faguddannet turistfører.

— Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgte, Den Franske Republik, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen er af den opfattelse, at visse virkninger af de franske bestemmelser om turistførernes virksomhed er uforenelige med EØF-Traktatens artikel 59. Kommissionen ønsker ikke med søgsmålet at gøre indsigelse mod de særlige bestemmelser, der gælder for rundvisninger på visse museer eller steder af kulturel og historisk betydning, hvortil der er offentlig adgang, og hvorefter der stilles krav om, at guiderne skal have særlige kvalifikationer. Den almene interesse i en dybere forståelse af de historiske og kulturelle værdier kan nemlig begrunde kravet om sådanne faglige kvalifikationer.

Den foreliggende sag vedrører imidlertid det særlige tilfælde, hvor virksomheden udøves af turistførere, der aflønnes af et rejsebureau, som er etableret i en anden medlemsstat, og som fra sit hjemsted arrangerer grupperejser for turister til Frankrig (f.eks. med bus). Turistførerne ledsager gruppen under hele rejsen. De passerer grænserne sammen med gruppen og kommenterer landets kulturelle, historiske og kunstneriske seværdigheder på rejsebureauets vegne. Rejsebureauet er således tjenesteyderen, som udelukkende optræder med turistførerne som mellemled. Ifølge Kommissionen har Domstolen anerkendt, at denne form for udøvelse af virksomhed er udveksling af tjenesteydelser (dom af 3.2.1982, forenede sager 62 og 63/81, Seco og Desquenne & Giral, Sml. s. 223).

Kravet i de omhandlede franske bestemmelser om faglige kvalifikationer indebærer, at et rejsebureau, som er etableret i en medlemsstat, hvor virksomhed som turistfører ikke er lovreguleret, er afskåret fra at benytte sine egne turistførere, som normalt ledsager grupperne af turister. Disse turistførere vil nemlig ikke være i besiddelse af en autorisation. Rejsebureauet er derfor nødsaget til at ansætte en autoriseret turistfører på det pågældende sted; hvis dette ikke er muligt, skal de turistførere, som ledsager gruppen, være i besiddelse af det franske eksamensbevis, der kræves. De omtvistede bestemmelser medfører således hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser mellem rejsebureauet og turisterne samt for den frie udveksling af tjenesteydelser mellem turistføreren og rejsebureauet samt de turister, som foretrækker deres sædvanlige turistfører.

Kommissionen har understreget, at EØF-Traktatens artikel 59 tager sigte på afskaffelse af restriktioner, der — selv om de anvendes uden forskel — hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som restriktionerne ikke er begrundet i almene interesser.

For det første kan de omhandlede bestemmelser ikke være begrundet i den almene interesse i beskyttelse af forbrugerne. Der er nemlig tale om et lukket kredsløb: Turistføreren, som er rejsebureauets repræsentant, og turisterne (forbrugerne) rejser sammen fra den medlemsstat, hvor rejsebureauet er etableret, for derefter at yde henholdsvis modtage den pågældende tjenesteydelse i en anden medlemsstat. Under disse omstændigheder er rejsebureauets omdømme, i forbindelse med konkurrencen på markedet, en tilstrækkelig garanti for forbrugerne.

Dernæst kan de anfægtede bestemmelser ikke være begrundet i den almene interesse i en dybere forståelse af de historiske og kulturelle værdier, netop på grund af deres manglende effektivitet. Medierne sørger nemlig allerede i vidt omfang på flere forskellige måder for udbredelse af kulturelle og historiske oplysninger. Takket være pressefriheden og ytringsfriheden unddrager disse oplysninger sig en effektiv kontrol. De har følgelig mindst lige så stor indvirkning på den dybere forståelse af de turistiske og kulturelle værdier som de oplysninger, der gives af turistførerne.

Kommissionen er desuden af den opfattelse, at kravet om en eksamen er overdrevent. Betingelsen om, at en turistfører skal beherske det franske sprog, er overflødig, når der er tale om en turistfører, der ledsager en lukket gruppe turister, der udelukkende kommer fra en anden medlemsstat, og som normalt benytter sig af et andet sprog end fransk.

Den franske regering har gjort gældende, at de omhandlede franske bestemmelser tilsigter at beskytte den almene interesse i en dybere forståelse af de historiske værdier og den størst mulige udbredelse af kendskabet til landets kunst og kultur.

Denne interesse tilgodeses efter den franske regerings opfattelse ikke i tilstrækkeligt omfang af de regler, tjenesteyderen (rejsebureauet) er undergivet i den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret. Adskillige medlemsstater kræver nemlig ingen kvalifikationer for at kunne udøve erhvervet som turistfører, eller kræver i givet fald ikke kendskab til andre landes historiske og kulturelle værdier. Da der ikke er sket en harmonisering på dette område, er de franske bestemmelser ikke uforenelige med EØF-Traktatens artikel 59.

Med hensyn til Kommissionens påstand om, at de franske bestemmelser er ineffektive, har den franske regering gjort gældende, at den virkning, en rejse med en turistfører har på den dybere forståelse af de historiske og kulturelle værdier, er større end virkningen af en tv-udsendelse, et radioprogram eller en brochure. Kontakten med turistføreren efterlader nemlig sædvanligvis et mere varigt indtryk end dem, man får gennem medierne.

Den franske regering har desuden anført, at enhver statsborger i en af Fællesskabets medlemsstater, som forbereder sig omhyggeligt, kan bestå eksamen som turistfører. I 1987 var 44 ud af 76, der bestod eksamen, statsborgere i en anden medlemsstat; i 1988 var 21 ud af de 43, der bestod, statsborgere i en anden medlemsstat.

Kravet om en eksamen står på ingen måde i misforhold til det tilstræbte mål. Eksamen består nemlig i en mundtlig prøve af 30 minutters varighed i kendskabet til Frankrig, hvoraf halvdelen foregår på modersmålet og den anden halvdel på fransk, og den går desuden på eksaminandens evne til at forestå rundvisninger ledsaget af kommentarer.

Den franske regering har i duplikken anført, at Kommissionens synspunkt forekommer den at være i strid med forslaget til Rådets direktiv om en anden generel ordning for anerkendelse af erhvervskompetencegivende uddannelser, som supplerer direktiv 89/48/EØF, og hvis anvendelsesområde bl.a. omfatter uddannelsen af turistførere i Frankrig. Forslagets anden betragtning henviser alene til medlemsstaternes forpligtelse til at tage hensyn til kvalifikationer, der er erhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelserne udføres. Denne forpligtelse indebærer på ingen måde en forpligtelse for medlemsstaterne til at tage hensyn til, at der i visse medlemsstater ikke findes en erhvervskompetencegivende uddannelse. Ifølge forslagets artikel 5 er en medlemsstat berettiget til at nægte en statsborger i en medlemsstat adgang til et erhverv, hvis den pågældende ikke har en passende forudgående uddannelse. Efter den franske regerings opfattelse stilles der således i Kommissionens forslag strengere betingelser til udøvelsen af et erhverv, der er lovreguleret i en medlemsstat, end det krav, Kommissionen gør indsigelse mod under den foreliggende sag.

P. J. G. Kapteyn
Refererende dommer