ARREST VAN HET HOF
26 februari 1991 *

In zaak C-154/89,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. Lasnet als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Berardis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Belliard, onderdirecteur van de directie Juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en G. de Bergues, eerste adjunct-secretaris bij genoemd ministerie, als plaatsvervangend gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat de Franse Republiek de krachtens artikel 59 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de dienstverrichting van toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere Lid-Staat vergezellen, afhankelijk te stellen van het bezit van een „carte professionnelle" ten bewijze van een bepaalde beroepskwalificatie, in de regel aangetoond door het feit dat de betrokkene voor een examen is geslaagd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt:

O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Frans.

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 8 november 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 december 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 2 mei 1989, heeft de Commissie het Hof op grond van artikel 169 EEG-Verdrag verzocht vast te stellen, dat de Franse Republiek de krachtens artikel 59 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de dienstverrichting van toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere Lid-Staat vergezellen, afhankelijk te stellen van het bezit van een „carte professionnelle" ten bewijze van een bepaalde beroepskwalificatie, in de regel aangetoond door het feit dat de betrokkene voor een examen is geslaagd, wanneer die dienstverrichting bestaat in het begeleiden van die toeristen op andere plaatsen in bepaalde departementen en gemeenten dan de musea of historische monumenten die alleen onder begeleiding van een gespecialiseerde beroepsgids kunnen worden bezocht.

2 De bepalingen waartegen het onderhavige beroep is gericht, zijn neergelegd in de artikelen 1, sub c, en 10 van wet nr. 75-626 van 11 juli 1975 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de werkzaamheden die verband houden met de organisatie van reizen of verblijf (JORF van 13.7.1975, blz. 7230) en in uitvoeringsdecreet nr. 77-363 van 28 maart 1977 (JORF van 3.4.1977, blz. 1890), zoals gewijzigd bij decreet nr. 83-912 van 13 oktober 1983 (JORF van 15.10.1983, blz. 3110).

3 Volgens deze bepalingen zijn toeristengidsen, genoemd „guides interprêtes", natuurlijke personen, belast met de rondleiding van Franse of buitenlandse toeristen en in het bijzonder met het leiden en commentariëren van bezichtigingen op de openbare weg, in musea en historische monumenten en vervoermiddelen voor collectief gebruik.

4 Op 21 november 1986 zond de Commissie de Franse regering overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag een schriftelijke ingebrekestelling. Volgens deze ingebrekestelling had Frankrijk niet voldaan aan de eisen van het gemeenschapsrecht, meer in het bijzonder artikel 59 EEG-Verdrag, op het gebied van de dienstverrichting van toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere Lid-Staat vergezellen, wanneer die dienstverrichting in bepaalde departementen of gemeenten plaats- vindt. In een brief van 5 maart 1987 betwistten de Franse instanties het standpunt van de Commissie. Op 2 mei 1988 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit waarin zij haar standpunt herhaalde en de Franse regering verzocht om binnen een termijn van twee maanden de voor de opvolging van het advies noodzakelijke maatregelen te nemen. Toen zij hierop geen antwoord kreeg, stelde de Commissie het onderhavige beroep in.

5 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

6 Vooraf dient te worden opgemerkt, dat de werkzaamheden van een uit een andere Lid-Staat dan Frankrijk afkomstige toeristengids die de deelnemers aan een georganiseerde reis vanuit die Lid-Staat naar Frankrijk begeleidt, rechtens twee verschillende vormen kunnen aannemen. Een in een andere Lid-Staat gevestigde reisorganisator kan een beroep doen op gidsen die bij hem in loondienst zijn. In dat geval verleent de reisorganisator de dienst aan de toeristen via zijn eigen toeristengidsen. De reisorganisator kan echter ook in die andere Lid-Staat gevestigde zelfstandige toeristengidsen inschakelen, in welk geval de toeristengids de dienst verricht ten behoeve van de reisorganisator.

7 In de twee hiervoor bedoelde gevallen gaat het dus om dienstverrichtingen van de reisorganisator ten behoeve van de toeristen respectievelijk van de zelfstandige toeristengids ten behoeve van de reisorganisator. Dergelijke dienstverrichtingen, die van tijdelijke aard zijn en waarop de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen niet van toepassing zijn, zijn werkzaamheden tegen vergoeding in de zin van artikel 60 EEG-Verdrag.

8 Nagegaan moet worden, of deze werkzaamheden onder de werkingssfeer van artikel 59 EEG-Verdrag vallen.

9 Ofschoon artikel 59 EEG-Verdrag enkel uitdrukkelijk spreekt van de situatie waarin de dienstverrichter is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die van de ontvanger van de dienst, heeft deze bepaling niettemin tot doel, een einde te maken aan de beperkingen op het vrij verrichten van diensten door personen die niet zijn gevestigd in de staat op het grondgebied waarvan de dienst moet worden verricht (zie arrest van 10 februari 1982, zaak 76/81, Transporoute, Jurispr. 1982, blz. 417, r. o. 14). De verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten zijn eerst niet van toepassing, wanneer de betrokken activiteit zich in al zijn relevante aspecten binnen één enkele Lid-Staat afspeelt (arrest van 18 maart 1980, zaak 52/79, Debauve, Jurispr. 1980 blz. 833, r. o. 9).

10 Artikel 59 dient dus toepassing te vinden in alle gevallen waarin een dienstverrichter zijn diensten aanbiedt op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan die waar hij is gevestigd, ongeacht de plaats van vestiging van degenen te wier behoeve die diensten worden verricht.

11 Daar in casu — en in beide in rechtsoverweging 6 van dit arrest geschetste situaties — sprake is van diensten die worden verricht in een andere Lid-Staat dan die waar de dienstverrichter is gevestigd, is artikel 59 EEG-Verdrag van toepassing.

12 Vervolgens moet eraan worden herinnerd, dat de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag niet alleen de opheffing verlangen van iedere discriminatie van de dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar ook de afschaffing van iedere beperking van het vrij verrichten van diensten, die wordt opgelegd op grond dat de dienstverrichter is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst wordt verricht. Inzonderheid mag een Lid-Staat de verrichting van diensten op zijn grondgebied niet afhankelijk stellen van de inachtneming van alle voorwaarden die voor vestiging gelden. Daardoor zou immers elk nuttig effect worden ontnomen aan de bepalingen die het vrij verrichten van diensten moeten verzekeren.

13 Het vereiste dat in voornoemde Franse wettelijke bepalingen wordt gesteld, vormt een dergelijke beperking. Door de dienstverrichting van toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere Lid-Staat vergezellen, afhankelijk te stellen van het

bezit van een bepaald getuigschrift, belet die regeling immers zowel de reisorganisators om deze dienst met behulp van hun eigen personeel te verrichten als de zelfstandige toeristengidsen om hun diensten tijdens georganiseerde reizen aan de reisorganisators aan te bieden. Ook belet zij de toeristen die aan dergelijke georganiseerde reizen deelnemen, om naar eigen keuze van de betrokken diensten gebruik te maken.

14 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 (zie onder meer het arrest van 4 december 1986, zaak 205/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 3755, r.o. 27).

15 Die eisen zijn derhalve slechts verenigbaar te achten met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, indien er op het gebied van de hierbedoelde werkzaamheid dwingende redenen van algemeen belang blijken te bestaan die beperkingen op het vrij verrichten van diensten rechtvaardigen, dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels van de staat waar de dienstverrichter is gevestigd en hetzelfde resultaat niet door minder beperkende voorschriften kan worden bereikt.

16 De Franse regering betoogt, dat de betrokken Franse wettelijke regeling strekt ter bescherming van de algemene belangen die verband houden met het uitbaten van de historische rijkdommen en de ruimst mogelijke verspreiding van de kennis van de kunst en cultuur van het land. Deze belangen zouden onvoldoende worden beschermd door de regels waaraan de dienstverrichter — in casu de reisorganisator — is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd. Sommige Lid-Staten zouden voor de uitoefening van het beroep van toeristengids namelijk geen enkele kwalificatie of bijzondere kennis van de historische en culturele rijkdommen van andere landen verlangen. Nu op dit punt geen harmonisatie heeft plaatsgevonden, zou de Franse regeling dus niet onverenigbaar zijn met artikel 59 EEG-Verdrag.

17 Vastgesteld moet worden, dat het algemeen belang verband houdend met het uitbaten van de historische rijkdommen en de ruimst mogelijke verspreiding van de kennis van de kunst en cultuur van een land, een dwingende reden kan vormen die een beperking op het vrij verrichten van diensten rechtvaardigt. Het litigieuze vereiste van de Franse wettelijke regeling gaat echter verder dan voor de bescherming van dat belang noodzakelijk is, door voor te schrijven dat de toeristengids die groepen toeristen uit een andere Lid-Staat begeleidt, zijn werkzaamheid slechts kan uitoefenen indien hij in het bezit is van een „carte professionnelle".

18 De professionele begeleiding die hier aan de orde is, vindt immers onder bijzondere omstandigheden plaats. De toeristengids, in loondienst of zelfstandig, verplaatst zich met de toeristen, die hij in gesloten groep vergezelt. Zij verplaatsen zich tijdelijk, als groep, van hun Lid-Staat van vestiging naar de te bezoeken Lid-Staat.

19 Onder die omstandigheden heeft het door de Lid-Staat van bestemming gestelde vereiste van een vergunning ten gevolge, dat een kleiner aantal toeristengidsen toeristen in gesloten groep kan begeleiden. Dit kan een reisorganisator ertoe brengen, eerder gebruik te maken van plaatselijke gidsen, gevestigd of in loondienst in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht. Voor de toeristen die van de betrokken diensten gebruik maken, kan zulks het nadeel hebben dat zij niet kunnen beschikken over een gids die vertrouwd is met hun taal en hun bijzondere interesses en verwachtingen.

20 Bovendien is een rendabele exploitatie van dergelijke groepsreizen afhankelijk van de commerciële reputatie van de reisorganisator, die onder druk staat van de concurrentie van andere reisorganisators. Het ophouden van die reputatie en de concurrentiedruk maken reeds een zekere selectie van de gidsen en toezicht op de kwaliteit van hun werk noodzakelijk. Afhankelijk van de specifieke verwachtingen van de betrokken groep toeristen kan een en ander bijdragen tot het uitbaten van de historische rijkdommen en de ruimst mogelijke verspreiding van de kennis van de kunst en cultuur, wanneer het gaat om rondleidingen op andere plaatsen dan de musea of historische monumenten die enkel onder begeleiding van een beroepsgids kunnen worden bezocht.

21 Bijgevolg is de betrokken regeling, gelet op de omvang van de beperkingen waartoe zij leidt, onevenredig aan het nagestreefde doel, te weten het uitbaten van de historische rijkdommen en de ruimst mogelijke verspreiding van de kennis van de kunst en cultuur van de Lid-Staat waar de reis plaatsvindt.

22 De Franse regering wijst er nog op, dat het standpunt dat de Commissie in haar verzoekschrift huldigt, niet te rijmen valt met haar gelijktijdige bemoeienissen voor de aanneming van het voorstel voor een richtlijn betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen (PB 1989, C 263, blz. 1), die een aanvulling vormt op richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PB 1989, L 19, blz. 16).

23 Volgens dit voorstel mogen de Lid-Staten voor de beroepen waarvoor de Gemeenschap het vereiste minimumopleidingsniveau niet heeft vastgesteld, dat minimumniveau zelf vaststellen.

24 Hierbij moet men echter wel bedenken, dat bepalingen van afgeleid recht enkel het oog kunnen hebben op nationale maatregelen die verenigbaar zijn met de eisen van artikel 59 EEG-Verdrag, zoals uitgewerkt in de rechtspraak van het Hof.

25 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat de Franse Republiek de krachtens artikel 59 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de dienstverrichting van toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere Lid-Staat vergezellen, afhankelijk te stellen van het bezit van een „carte professionnelle" ten bewijze van een bepaalde beroepskwalificatie, in de regel aangetoond door het feit dat de betrokkene voor een examen is geslaagd, wanneer die dienstverrichting bestaat in het begeleiden van die toeristen op andere plaatsen in bepaalde departementen en gemeenten dan de musea of historische monumenten die alleen onder begeleiding van een gespecialiseerde beroepsgids kunnen worden bezocht.

Kosten

26 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **De Franse Republiek is de krachtens artikel 59 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door de dienstverrichting van toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere Lid-Staat vergezellen, afhankelijk te stellen van het bezit van een „carte professionnelle" ten bewijze van een bepaalde beroepskwalificatie, in de regel aangetoond door het feit dat de betrokkene voor een examen is geslaagd, wanneer die dienstverrichting bestaat in het begeleiden van die toeristen op andere plaatsen in bepaalde departementen en gemeenten dan de musea of historische monumenten die alleen onder begeleiding van een gespecialiseerde beroepsgids kunnen worden bezocht.**

2) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 februari 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due