RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-154/89 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *Rechtskader*

Volgens de Franse wettelijke regeling zijn toeristengidsen („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 (artikel 63 van decreet nr. 77-363 van 28 maart 1977, JORF 1977, blz. 1890).

Deze gidsen moeten voor de uitoefening van hun beroep in de departementen en gemeentes die voorkomen op een lijst die de minister belast met het toerisme bij beschikking vaststelt, in het bezit zijn van een „carte professionelle" (beroepskaart). Deze kaart vormt het bewijs dat de betrokkene bepaalde kwalificaties bezit, die in de regel worden aangetoond via een examen (artikel 10 van wet nr. 75-627 van 11 juli 1975, JORF 1975, blz. 7230; artikel 69 van decreet nr. 77-363).

Artikel 3 van decreet nr. 83-912 van 13 oktober 1983 (JORF 1983, blz. 3110) stelt het verrichten van de betrokken werkzaamheden door personen die niet in het bezit zijn van een beroepskaart in de gevallen waarin dat verplicht is, strafbaar.

In sommige Lid-Staten zijn de werkzaamheden van toeristengidsen eveneens onderworpen aan een beroepsregeling, in andere Lid-Staten niet.

De veertiende overweging van richtlijn 75/368/EEG van de Raad van 16 juni 1975 houdende maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor diverse werkzaamheden (ex klasse 01 tot en met 85 CITI) en houdende met name overgangsmaatregelen voor deze werkzaamheden (PB 1975, L 167, blz. 22) luidt als volgt:

„Overwegende dat voor de werkzaamheden van toeristengidsen in sommige Lid-Staten gebiedsbeperkingen worden gesteld en dat deze daar zijn onderworpen aan een zeer gedetailleerde regeling; dat deze werkzaamheden derhalve van de werkingssfeer van deze richtlijn dienen te worden uitgesloten, met uitzondering evenwel van de werkzaamheden van reisleider en toeristentolk."

Artikel 2, lid 5, van deze richtlijn bepaalt, dat zij niet van toepassing is op de werkzaamheden van toeristengidsen, met uitzondering van de werkzaamheden van reisleider en toeristentolk.

De Commissie heeft een voorstel gepubliceerd voor een richtlijn van de Raad betref-

* Procestaal: Frans.

fende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PB 1989, C 263, blz. 1). De tweede overweging van dit voorstel luidt als volgt:

„dat voor beroepen waarvoor de Gemeenschap het vereiste minimumopleidingsniveau niet heeft vastgesteld, de Lid-Staten het recht behouden om dat niveau vast te stellen om de kwaliteit van de op hun grondgebied verleende diensten te waarborgen; dat zij zonder inbreuk te maken op hun verplichtingen als bedoeld in de artikelen 5, 48, 52 en 59 van het Verdrag, een onderdaan van een Lid-Staat evenwel niet mogen verplichten bepaalde kwalificaties te verwerven die zij over het algemeen slechts vaststellen door verwijzing naar de diploma's die in het kader van hun eigen nationaal onderwijsstelsel worden uitgereikt, terwijl de betrokkene al deze kwalificaties of een deel daarvan reeds in een andere Lid-Staat heeft verworven; dat elke ontvangende Lid-Staat waar een beroep is gereglementeerd, dientengevolge verplicht is rekening te houden met in een andere Lid-Staat verworven kwalificaties en na te gaan of die met de door hem geëiste kwalificaties overeenstemmen".

Artikel 5 van het voorstel bepaalt onder meer het volgende:

„Wanneer in de ontvangende Lid-Staat de toegang tot of de uitoefening van een gereglementeerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een certificaat, mag de bevoegde autoriteit een onderdaan van een Lid-Staat de toegang tot of de uitoefening van dat beroep onder dezelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden, niet weigeren wegens onvoldoende kwalificaties, indien:

a) de aanvrager in het bezit is van het diploma zoals omschreven in deze richtlijn of in richtlijn 89/48/EEG of van het certificaat dat door een andere Lid-Staat is voorgeschreven om tot het betrokken beroep op zijn grondgebied te worden toegelaten dan wel deze activiteit aldaar uit te oefenen, en dat in een Lid-Staat behaald is; of

b) de aanvrager dit beroep gedurende twee jaar tijdens de voorafgaande tien jaren voltijds heeft uitgeoefend in een andere Lid-Staat waar dat beroep niet gereglementeerd is in de zin van artikel-1, onder d, en van de eerste alinea van artikel-1, onder e, en een of meer opleidingstitels bezit..."

2. *Ontstaan van het geding*

De onverenigbaarheid van bepaalde gevolgen van de Franse wettelijke regeling met artikel 59 EEG-Verdrag vormde het onderwerp van een brief van 21 november 1986 van de Commissie aan de Franse regering. In deze brief nodigde de Commissie de Franse regering krachtens artikel 169 EEG-Verdrag uit om binnen twee maanden na ontvangst van de brief haar opmerkingen kenbaar te maken. In een brief van 5 maart 1987 betwistten de Franse autoriteiten het standpunt van de Commissie. Op 2 mei 1988 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit. Aangezien er in Italië, Spanje, Portugal en Griekenland vergelijkbare regelingen gelden, stelden de Franse autoriteiten de Commissie in een brief van 29 september 1988 voor om met die Lid-Staten een bijeenkomst te beleggen. Deze bijeenkomst vond plaats op 25 november 1988. In aansluiting hierop deden de Franse

autoriteiten de Commissie bij schrijven van 7 december 1988 een compromis-voorstel. Bij schrijven van 2 februari 1989 antwoordde de Commissie, dat het compromisvoorstel van de Franse autoriteiten geen wijziging kon brengen in haar standpunt zoals uiteengezet in het met redenen omkleed advies van 2 mei 1988. Op dit antwoord volgde een brief aan de Commissie van de Franse minister van Toerisme, waarin deze de wens uitsprak, dat de onderhandelingen in samenwerking met de andere betrokken Lid-Staten en de Commissie zouden worden voortgezet. Op 12 mei 1989, nadat het onderhavige beroep aanhangig was gemaakt, heeft de Commissie de minister geantwoord.

3. *Procesverloop*

Het verzoekschrift van de Commissie is op 2 mei 1989 ter griffie van het Hof ingeschreven. De schriftelijke behandeling is normaal verlopen.

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 — Conclusies van partijen

De Commissie, *verzoekster*, concludeert dat het den Hove behage:

— 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 plaatsvindt in de door de minister van Toerisme aangewezen departementen en gemeenten en bestaat in het begeleiden van die toeristen op andere plaatsen dan de musea of historische monumenten die alleen onder begeleiding van een gespecialiseerde beroepsgids kunnen worden bezocht;

— de Franse Republiek in de kosten te verwijzen.

De Franse Republiek, *verweerster*, concludeert tot verwerping van het beroep met verwijzing van verzoekster in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

Volgens de *Commissie* zijn sommige gevolgen van de Franse regeling betreffende de werkzaamheden van toeristengidsen onverenigbaar met artikel 59 EEG-Verdrag. Zij verzet zich in dit beroep niet tegen de bijzondere regelingen voor rondleidingen in bepaalde musea of voor het publiek opengestelde plaatsen van cultureel en historisch belang, die daartoe specifieke kwalificaties van de gidsen verlangen. Het algemeen belang verband houdend met het uitbaten van de historische en culturele rijkdommen kan het immers rechtvaardigen, dat men deze beroepskwalificaties verlangt.

In deze zaak gaat het echter om het bijzondere geval van de werkzaamheden die worden uitgeoefend door toeristengidsen die in loondienst zijn bij een reisorganisator die is gevestigd in een andere Lid-Staat en van daaruit groepsreizen voor toeristen naar Frankrijk organiseert (bij voorbeeld per bus). De gidsen begeleiden de toeristen in gesloten groep gedurende de hele rondreis. Met de groep overschrijden zij grenzen en zij lichten de culturele, historische en artistieke bezienswaardigheden van het land toe in naam en voor rekening van de reisorganisator. De reisorganisator is derhalve de dienstverrichter, die uitsluitend via zijn gidsen optreedt. Het Hof beschouwt deze manier van werken als het verrichten van diensten (arrest van 3 februari 1982, gevoegde zaken 62/81 en 63/81, Seco, Jurispr. 1982, blz. 223).

Doordat zij een beroepskwalificatie verlangt, belet de betrokken Franse regeling reisorganisators die gevestigd zijn in een Lid-Staat waar het beroep van toeristengids niet is gereglementeerd, gebruik te maken van hun eigen gidsen, die toeristengroepen normaliter begeleiden. Deze gidsen zijn immers niet in het bezit van een „beroepskaart". De reisorganisator is bijgevolg gedwongen om ter plekke een gids in te schakelen die wel in het bezit is van een „beroepskaart", tenzij de gidsen die de groep begeleiden, het vereiste Franse diploma bezitten. De gewraakte regeling houdt hierdoor belemmeringen in voor het vrij verrichten van diensten door de reisorganisator ten behoeve van de toeristen, alsook voor het vrij verrichten van diensten door de gids ten behoeve van de reisorganisator en van de toeristen, die de voorkeur geven aan hun vaste gids.

Artikel 59 EEG-Verdrag strekt tot afschaffing van alle belemmeringen van het vrij verrichten van diensten, ook indien deze belemmeringen zonder onderscheid van toepassing zijn, voor zover zij niet door het algemeen belang worden gewettigd.

In de eerste plaats kan de betrokken regeling niet worden gerechtvaardigd met een beroep op het algemeen belang van de consumentenbescherming. Het gaat hier immers om een gesloten groep: de toeristengids, die de reisorganisator vertegenwoordigt, en de toeristen (consumenten) begeven zich gezamenlijk van de Lid-Staat waar de reisorganisator gevestigd is naar een andere Lid-Staat om aldaar diensten te verrichten respectievelijk te ontvangen. In een dergelijke situatie zorgen de commerciële reputatie van de reisorganisator in combinatie met de concurrentie op de markt voor een afdoende bescherming van de consumentenbelangen.

Het algemeen belang verband houdend met het uitbaten van de historische en culturele rijkdommen rechtvaardigt de gewraakte regeling evenmin. Zij is immers ondoeltreffend. De verspreiding van culturele en historische informatie wordt reeds ruimschoots en op allerlei manieren door de massamedia gewaarborgd. Dankzij de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting onttrekt deze informatie zich aan een effectieve controle. Op het uitbaten van de historische en culturele rijkdommen heeft deze informatie minstens evenveel invloed als de informatie die door toeristengidsen worden verstrekt.

Bovendien is het vereiste van een examen onevenredig. Beheersing van de Franse taal is een overbodige eis voor een toeristengids die als begeleider optreedt voor een gesloten groep toeristen die geheel in een andere Lid-Staat is samengesteld en die zich in de regel van een andere taal dan het Frans zal bedienen.

Volgens *de Franse regering* beoogt haar wettelijke regeling de algemene belangen te beschermen die verband houden met het uitbaten van de historische rijkdommen en met de ruimst mogelijke verspreiding van de kennis omtrent het artistieke en cultuurbezit van het land.

Deze belangen worden onvoldoende beschermd door de regels waaraan de dienstverlener (de reisorganisator) is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd. Enkele Lid-Staten verlangen immers geen enkele kwalificatie voor de uitoefening van het onderhavige beroep of verlangen, als zij dit wel doen, geen kennis van de historische en culturele rijkdommen van andere landen. Bij gebreke van harmonisatie op dit punt is de Franse regeling niet onverenigbaar met artikel 59 EEG-Verdrag.

Aangaande de door de Commissie gestelde ondoeltreffendheid van de Franse regeling merkt de Franse regering op, dat rondleidingen veel meer bijdragen tot het uitbaten van historische en culturele rijkdommen dan informatie via de televisie, een radioprogramma of een folder. Het contact met een toeristengids laat in de regel veel duurzamer indrukken na dan de informatie die via de media worden verspreid.

Bovendien is het examen toeristengids toegankelijk voor elke gemeenschapsonderdaan die zich behoorlijk voorbereidt. 44 van de 76 kandidaten die in 1987 zijn geslaagd, bezaten de nationaliteit van een andere Lid-Staat; in 1988 waren 21 van de 43 geslaagde kandidaten onderdaan van een andere Lid-Staat.

Het examen is in het licht van het nagestreefde doel geen onevenredige eis. Het bestaat uit een mondelinge test van dertig minuten van de kennis van Frankrijk, die voor de helft in het Frans moet worden afgelegd en voor de andere helft in de moedertaal van de kandidaat; daarnaast wordt gekeken of de kandidaat bekwaam is voor het geven van rondleidingen.

In dupliek voert de Franse regering aan, dat het standpunt van de Commissie in tegenspraak is met het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48, dat onder meer geldt voor de opleiding van toeristengidsen in Frankrijk. De tweede overweging van dit voorstel spreekt enkel van de verplichting voor de Lid-Staten om rekening te houden met kwalificaties die zijn verworven in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst wordt verricht. Deze verplichting brengt voor de Lid-Staten geenszins de verplichting mee om rekening te houden met het ontbreken van een beroepsopleiding in bepaalde Lid-Staten. Volgens artikel 5 van het voorstel mag een Lid-Staat de toegang weigeren aan een gemeenschapsonderdaan die geen passende vooropleiding heeft. Het voorstel van de Commissie stelt dus voor de uitoefening van een beroep dat in een Lid-Staat gereglementeerd is, strengere eisen dan de regeling waartegen de Commissie in de onderhavige zaak bezwaar maakt.

P. J. G. Kapteyn
rechter-rapporteur