DOMSTOLENS DOM
av den 26 februari 1991*

Mål C-154/89

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Étienne Lasnet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Guido Berardis, kommissionens rättstjänst, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Frankrike, företrätt av Edwige Belliard, sous-direceur, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, och Géraud de Bergues, secrétaire-adjoint principal, utrikesministeriet, i egenskap av biträdande ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince-Henri,

svarande.

Talan avser fastställelse av att Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 59 i EEG-fördraget genom att kräva att en turistguide, som följer med en grupp turister som kommer från en annan medlemsstat, för att få tillhandahålla tjänster måste inneha ett yrkesbevis som förutsätter att vissa bestämda kvalifikationer har förvärvats, vilket normalt bevisas genom ett prov med godkänt resultat.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida och M. Díez de Velasco samt domarna C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg och P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: C. O. Lenz,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

* Rättegångsspråk: franska.

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört parternas muntliga yttranden avgivna vid sammanträde den 8 november 1990, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 5 december 1990,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 2 maj 1989 har kommissionen, i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget, väckt talan om fastställelse av att Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 59 i EEG-fördraget genom att kräva att en turistguide, som följer med en grupp turister som kommer från en annan medlemsstat, för att få tillhandahålla tjänster måste inneha ett yrkesbevis som förutsätter att vissa bestämda kvalifikationer har förvärvats, vilket normalt bevisas genom ett prov med godkänt resultat, när tjänsten består i att guida dessa turister på andra ställen i vissa län och kommuner än de muséer eller historiska monument som endast får besökas i sällskap med en guide med en specialiserad yrkesutbildning.

2 De bestämmelser som avses i talan är artiklarna 1 c och 10 i lag nr 75-626 av den 11 juli 1975 som fastställer villkoren för utövande av verksamhet i samband med organiserade resor och vistelser (JORF av den 13 juli 1975, s. 7230) och tillämpningsförordning nr 77-363 av den 28 mars 1977 (JORF av den 3 april 1977, s. 1890) ändrad genom förordning nr 83-912 av den 13 oktober 1983 (JORF av den 15 oktober 1983, s. 3110).

3 Enligt dessa bestämmelser är turistguider, kallade "guides interprètes", fysiska personer som har till uppgift att guida franska eller utländska turister och särskilt att utföra guidade visningar på allmänna platser, i muséer, historiska monument och allmänna transportmedel.

4 Den 21 november 1986 sände kommissionen i enlighet med artikel 169 i EEG-fördraget en formell underrättelse till den franska regeringen. Enligt den skrivelsen ansågs Frankrike inte ha uppfyllt de skyldigheter som följer

av gemenskapsrätten, särskilt artikel 59 i EEG-fördraget, vad gäller de tjänster som tillhandahålls av en turistguide som reser tillsammans med en grupp turister som kommer från en annan medlemsstat när dessa tjänster utförs i vissa län eller kommuner. I ett brev av den 5 mars 1987 avvisade de franska myndigheterna kommissionens ståndpunkt. Den 2 maj 1988 avgav kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den ånyo redogjorde för sin ståndpunkt och anmodade den franska regeringen att inom två månader vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter yttrandet. Eftersom kommissionen inte erhöll något svar på detta yttrande väckte kommissionen nuvarande talan.

5 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de grunder och argument som parterna har framfört hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

6 Det skall inledningsvis påpekas att den verksamhet som utövas av en turistguide, som kommer från en annan medlemsstat än Frankrike och som följer med deltagarna på en organiserad resa till Frankrike från denna andra medlemsstat, juridiskt kan utformas på två olika sätt. En resebyrå som är etablerad i en annan medlemsstat kan använda turistguider som den själv anställer. I det fallet är det resebyrån som tillhandahåller tjänster till turister via sina egna turistguider. En sådan resebyrå kan emellertid även anlita självständiga turistguider som är etablerade i denna andra medlemsstat. I det fallet är det turistguiderna som tillhandahåller tjänster till resebyrån.

7 I de två fall som beskrivits ovan rör det sig således om tjänster som resebyrån tillhandahåller turister respektive som självständiga turistguider tillhandahåller resebyrån. Sådana tjänster som är begränsade i tiden och som inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer, utgör sådan verksamhet som utförs mot ersättning som avses i artikel 60 i fördraget.

8 Det finns anledning att undersöka om sådan verksamhet omfattas av tillämpningsområdet för artikel 59 i fördraget.

9 Även om artikel 59 i fördraget enligt ordalydelsen uttryckligen endast avser den situationen då en person som tillhandahåller tjänster är etablerad i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten, är dess syfte emellertid att avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster för personer som inte är etablerade i den stat där tjänsten skall utföras (se dom av den 10 februari 1982 i mål 76/81 Transporoute, punkt 14, Rec. s. 417). Det är bara

då alla väsentliga delar av verksamheten i fråga är begränsade till en enda medlemsstat som bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster inte är tillämpliga (se dom av den 18 mars 1980 i mål 52/79 Debauve, punkt 9, Rec. s. 833).

10 Följaktligen är bestämmelserna i artikel 59 tillämpliga i samtliga fall då den som tillhandahåller tjänster erbjuder sina tjänster på territoriet i en annan medlemsstat än den där han är etablerad, oavsett på vilken plats mottagarna av dessa tjänster är etablerade.

11 Eftersom det i målet i fråga och i de båda typfall som givits i punkt 6 i denna dom rör sig om tillhandahållande av tjänster som utförs i en annan medlemsstat än den där den som tillhandahåller tjänsterna är etablerad är artikel 59 i fördraget tillämplig.

12 Det finns anledning att erinra om att artiklarna 59 och 60 i fördraget kräver inte enbart avskaffande av all diskriminering av den som tillhandahåller tjänster på grund av dennes nationalitet, utan även avskaffande av alla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster, som grundas på att den som tillhandahåller tjänster är etablerad i en annan medlemsstat än den där tjänsten tillhandahålls. En medlemsstat får särskilt inte för utförande av tjänster på dess territorium kräva att alla de villkor som föreskrivs för en etablering skall uppfyllas, eftersom detta skulle leda till att de bestämmelser som syftar till att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster förlorar sin ändamålsenliga verkan.

13 Det skall i detta hänseende fastslås att det krav som föreskrivs i de ovan nämnda bestämmelserna i den franska lagstiftningen utgör en sådan inskränkning. Genom att kräva att en turistguide som reser med en grupp turister som kommer från en annan medlemsstat för att få tillhandahålla tjänster måste inneha ett visst bestämt behörighetsbevis, hindrar den lagstiftningen nämligen samtidigt såväl resebyråer från att tillhandahålla dessa tjänster med hjälp av sin egen personal, som självständiga turistguider från att erbjuda sina tjänster till dessa resebyråer för organiserade resor. Den hindrar även turister som deltar i sådana organiserade resor från att fritt välja mellan de ifrågavarande tjänsterna.

14 Med beaktande av de särskilda krav som ställs i samband med vissa tjänster kan det inte anses oförenligt med artiklarna 59 och 60 i fördraget att en medlemsstat kräver att den som tillhandahåller sådana tjänster måste uppfylla vissa villkor avseende kvalifikationer som gäller enligt de bestämmelser som

reglerar den typen av verksamhet på dess territorium. Friheten att tillhandahålla tjänster, som är en grundläggande princip i fördraget, kan dock endast inskränkas genom bestämmelser som är berättigade av hänsyn till allmänintresset och som är tillämpliga på alla personer eller företag som utövar verksamhet på territoriet i den stat där tjänsten mottages och endast i den mån detta intresse inte skyddas genom de bestämmelser som den som tillhandahåller tjänster omfattas av i den medlemsstat där han är etablerad. Dessutom måste dessa krav objektivt sett vara nödvändiga för att garantera att yrkesreglerna iakttas och för att skydda de intressen som tillvaratas genom dessa bestämmelser (se bl.a. dom av den 4 december 1986 i mål 205/84 Kommissionen mot Tyskland, punkt 27, Rec. s. 3755).

15 Härav följer att sådana krav endast kan anses förenliga med artiklarna 59 och 60 i fördraget om det visas att det på det ifrågavarande verksamhetsområdet föreligger tvingande hänsyn till allmänintresset som berättigar inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster, att detta intresse inte redan skyddas genom bestämmelser i den stat där den som tillhandahåller tjänsterna är etablerad och att samma resultat inte kan uppnås genom andra mindre ingripande bestämmelser.

16 Frankrikes regering har gjort gällande att den franska regleringen i fråga syftar till att skydda allmänintresset av en ökad förståelse för platser och föremål av historiskt värde och bästa möjliga spridning av kunskaper om landets konst och kulturarv. Enligt den franska regeringen skyddas detta intresse inte tillräckligt genom de regler som den som tillhandahåller tjänster, i detta fall resebyrån, omfattas av i den medlemsstat där den är etablerad. Flera medlemsstater kräver nämligen inga kvalifikationer för att utöva verksamhet som turistguide och ingen särskild kunskap om andra länders historiska och kulturella arv. Eftersom det inte har skett någon harmonisering på detta område skulle den franska regleringen således vara förenlig med artikel 59 i EEG-fördraget.

17 Det skall fastslås att allmänintresset av en ökad förståelse för platser och föremål av historiskt värde och bästa möjliga spridning av kunskaper om ett lands konst och kulturarv kan utgöra sådana tvingande hänsyn som berättigar en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Det krav som följer av den franska lagstiftningen går emellertid utöver vad som är nödvändigt för att skydda detta intresse såvitt den föreskriver att en turistguide som följer med en grupp turister som kommer från en annan medlemsstat skall inneha ett yrkesbevis för att få utöva sin verksamhet.

18 Det yrkesmässiga ledsagande som det rör sig om i detta fall utförs nämligen under särskilda omständigheter. Den självständiga eller anställda turistguiden reser tillsammans med de turister som han ledsagar, i ett slutet sällskap; de reser tillfälligt i grupp från den medlemsstat där de är etablerade till den medlemsstat som de skall besöka.

19 Under dessa omständigheter utgör kravet på ett bevis, som det som föreskrivs av den medlemsstat där tjänsten mottages, att antalet turistguider som är behöriga att ledsaga turister i ett slutet sällskap minskar, vilket kan leda till att en researrangör hellre använder sig av lokala guider som är anställda eller etablerade i den medlemsstat där tjänsten utförs. Detta skulle dock kunna innebära vissa nackdelar för de turister som är mottagare av tjänsterna i fråga, eftersom de då inte får tillgång till en guide som kan deras språk och som har kännedom om deras intressen och särskilda förväntningar.

20 Det finns dessutom anledning att påpeka att det beror på researrangörens affärsmässiga rykte huruvida sådana gruppresor blir lönsamma, eftersom researrangören konkurrerar med andra resebyråer, och genom researrangörens önskan att bevara sitt rykte och sin konkurrenskraft sker det redan ett visst urval av turistguiderna och en kontroll av kvaliteten på deras tjänster. Denna omständighet kan, på grund av de ifrågavarande turistgruppernas särskilda förväntningar, bidra till en ökad förståelse för platser och föremål av historiskt värde och bästa möjliga spridning av kunskaper om ett lands konst och kulturarv, när det rör sig om guidade besök på andra ställen än de muséer eller historiska monument som endast kan besökas i sällskap med en specialutbildad guide.

21 Härav följer att den omtvistade lagstiftningen, på grund av de betydande inskränkningar som den medför, är oproportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas, dvs. en ökad förståelse för platser och föremål av historiskt värde och bästa möjliga spridning av kunskaper om det landets konst och kulturarv där resan görs.

22 Den franska regeringen har vidare anfört att det är omöjligt att förena kommissionens uppfattning såsom den uttrycks i talan med den åtgärd som kommissionen samtidigt har vidtagit som syftar till antagandet av förslaget till ett direktiv om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgivande högre utbildning (EGT 1989, C 263, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), som kompletterar rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som

omfattar minst tre års studier (EGT 1989, L 19, s. 16, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 02).

23 Det är mycket riktigt så att detta förslag till direktiv föreskriver att medlemsstaterna, vad gäller de yrken för vilkas utövande gemenskapen inte har fastställt någon lägsta kvalifikationsnivå, även fortsatt har rätt att själva fastställa en sådan nivå.

24 Det skall dock erinras om att bestämmelser i sekundärrätten endast kan avse nationella åtgärder som är förenliga med kraven i artikel 59 i fördraget, såsom de har preciserats genom domstolens rättspraxis.

25 Under dessa omständigheter skall det fastslås att Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 59 i fördraget genom att kräva att en turistguide, som reser med en grupp turister som kommer från en annan medlemsstat, för att få tillhandahålla tjänster måste inneha ett yrkesbevis som förutsätter att vissa bestämda kvalifikationer har förvärvats, vilket normalt bevisas genom ett prov med godkänt resultat, när tjänsten består i att guida dessa turister på andra ställen i vissa län och kommuner än de muséer eller historiska monument som endast får besökas i sällskap med en specialutbildad guide.

Rättegångskostnader

26 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande förpliktigas att ersätta rättegångskostnaderna. Frankrike har tappat målet och skall därför ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 59 i EEG-fördraget genom att kräva att en turistguide, som reser med en grupp turister som kommer från en annan medlemsstat, för att få**

tillhandahålla tjänster måste inneha ett yrkesbevis som förutsätter att vissa bestämda kvalifikationer har förvärvats, vilket normalt bevisas genom ett prov med godkänt resultat, när tjänsten består i att guida dessa turister på andra ställen i vissa län och kommuner än de muséer eller historiska monument som endast får besökas i sällskap med en specialutbildad guide.

2) **Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 februari 1991.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande