CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 5 december 1990 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — De feiten

1. Hoewel de onderhavige drie niet-nakomingsprocedures tegen respectievelijk Frankrijk, Italië en Griekenland, niet door het Hof zijn gevoegd, zijn zij inhoudelijk zo sterk verwant, dat ik de vrijheid neem ze in een gezamenlijke conclusie te behandelen.

2. Alle drie Lid-Staten wordt schending van artikel 59 EEG-Verdrag verweten en in alle drie gevallen zijn de feiten waarop dit verwijt berust, in hoofdzaak dezelfde. Waar het om gaat, is dat toeristengidsen die een groep toeristen uit een andere Lid-Staat begeleiden, in de uitoefening van hun beroep worden belemmerd.

3. Deze werkzaamheid — en het beroep van toeristengids in het algemeen — is nog niet door het gemeenschapsrecht geharmoniseerd. In de eerste plaats valt zij niet onder 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" [1], daar de eisen voor de toegang tot het beroep in de Lid-Staten waar dit gereglementeerd is, minder zwaar zijn dan de in die richtlijn genoemde (zie artikel 1, sub a, en artikel 2 van de richtlijn). Dan is er nog richtlijn 75/368 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" [2]; de werkzaamheden van toeristengids zijn echter van de werkingssfeer van die richtlijn uitgesloten (zie artikel 2, lid 5).

4. In de drie verwerende Lid-Staten zijn wettelijke voorschriften van kracht die de werkzaamheden van toeristengids regelen. In een aantal andere Lid-Staten is dit beroep niet gereglementeerd.

5. Voor de definitie van het begrip toeristengids (in Frankrijk toeristengids-tolk) worden in de respectieve nationale regelingen verschillende formuleringen gebruikt. Fundamenteel verschillen de definities echter niet. Bij de omschrijving van de werkzaamheden gaat het steeds om rondleiding, presentatie en toelichting met betrekking tot bepaalde objecten of plaatsen. De Franse definitie knoopt grotendeels aan bij de plaatsen waar de werkzaamheden worden uitgeoefend (openbare wegen, musea, historische monumenten en openbaar vervoer),

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB 1989, L 19, blz. 16.

2 — PB 1975, L 167, blz. 22.

terwijl voor de Griekse definitie de te bezichtigen respectievelijk de toe te lichten objecten aanknopingspunt vormen. De Italiaanse definitie bevat beide elementen. Alle definities zijn er echter duidelijk op gericht, de rondleiding, presentatie en toelichting bij zo mogelijk alle trekpleisters van enig toeristiek belang, ongeacht of dit een artistiek, architectonisch, historisch of ander cultureel belang is, onder de regeling te brengen, zodat eigenlijk alleen de bezichtiging van plaatsen met een zuiver amusementskarakter niet onder de definities valt.

6. De aldus gedefinieerde werkzaamheid van toeristengids mag in de betrokken Lid-Staten enkel worden uitgeoefend door personen die beschikken over een (uit een speciaal document blijkende) vergunning. In Frankrijk geldt deze beperking enkel voor de departementen en gemeentes die de met het toerisme belaste minister bij beschikking aanwijst.

7. Voor de verkrijging van die vergunning is in alle drie gevallen een bepaalde kwalificatie vereist, die in de regel wordt aangetoond via een examen. Ter terechtzitting is meer duidelijkheid verschaft over het verloop en de inhoud van die examens. Deze worden naar het schijnt in alle drie gevallen in de taal van het betrokken land afgenomen, met dien verstande dat in Frankrijk de helft van het dertig minuten durende mondelinge examen in de moedertaal van de kandidaat plaatsvindt. Verder moet kennis van ten minste één vreemde taal worden aangetoond. Wat de feitenkennis betreft, wordt in Frankrijk de kennis omtrent het cultuurbezit van dat land, zijn geschiedenis en economie getoetst; verder wordt getoetst of de kandidaat de capaciteiten bezit om rondleidingen te geven. Met betrekking tot Griekenland kan enkel worden gezegd, dat het examen wordt afgenomen door de Griekse school voor toeristengidsen en dat de inhoud daarvan dus zeker zal zijn afgestemd op hetgeen in de afgelopen onderwijscyclus is behandeld. In Italië wordt getoetst of de betrokkene beschikt over een gedegen kennis van de kunstwerken, monumenten, archeologische schatten, het natuurschoon of in elk geval van de toeristische attracties van de plaats waar hij zijn werkzaamheden uitoefent.

8. Zoals gezegd, zijn de bezwaren van de Commissie niet gericht tegen de betrokken regelingen als zodanig, doch alleen tegen het feit, dat een vergunning als toeristengids ook vereist is voor het verrichten van diensten door personen die een gesloten groep toeristen uit een andere Lid-Staat begeleiden.

9. Bovendien maakt de Commissie enkel bezwaar tegen de beperkingen van de werkzaamheden van toeristengidsen in andere plaatsen dan musea of historische monumenten.

10. Voor de feiten verwijs ik verder naar de drie rapporten ter terechtzitting. Ik ga nu direct over tot de juridische beoordeling, waarbij ik nog op bepaalde details terug zal komen.

B — Standpunt

11. *I.* Om te kunnen beoordelen of de beroepen gegrond zijn, moet allereerst worden nagegaan of de litigieuze activiteit een dienstverrichting is in de zin van de artikelen 59 en volgende EEG-Verdrag en daarmee onder de materiële werkingssfeer van die bepalingen valt. Daarbij behoef ik niet meer in te gaan op de rechtstreekse werking van de vrijheid die het Verdrag op dit punt verleent. [3]

12. *1.* Dienaangaande kan er om te beginnen van worden uitgegaan, dat de betrokken werkzaamheid — het rondleiden van toeristen en het laten zien en toelichten van objecten van allerlei aard of landschappen — naar haar aard een dienstverrichting is in de zin van artikel 60, eerste alinea, EEG-Verdrag. Er wordt namelijk tegen vergoeding [4] een dienst verricht die niet valt onder het vrije verkeer van goederen, kapitaal of personen (het vrije verkeer van werknemers of de vrijheid van vestiging).

13. *2.* Eveneens staat vast, dat de dienstverrichting geen zuiver binnenlands karakter heeft, waardoor zij buiten de werkingssfeer van de artikelen 59 en volgende zou vallen. Voor het verrichten van de dienst oefent de reisorganisator zijn werkzaamheden immers onmiskenbaar — hetzij persoonlijk, hetzij via een werknemer [5] of een zelfstandige medewerker — tijdelijk uit in een andere staat dan die waar hij is gevestigd. De dienst van de reisorganisator ten behoeve van de toeristen wordt in de ontvangende staat verricht en ook ontvangen, en hetzelfde geldt voor de eventuele dienst van een zelfstandige medewerker ten behoeve van de reisorganisator; de zaken liggen immers zo, dat de toeristen zich voor het ontvangen van de diensten met medeweten en naar wens van de reisorganisator in het land van ontvangst bevinden. De omschrijving van artikel 60, derde alinea, past op beide diensten — die van de reisorganisator en in voorkomend geval die van zijn zelfstandige medewerker — en wat dit betreft is er dus niets tegen om ze onder de artikelen 59 en volgende te brengen.

14. *3.* De Griekse regering acht dit echter niet juist, omdat haars inziens de situatie waarin de verrichter en de ontvanger van de dienst in dezelfde staat zijn gevestigd, niet onder artikel 59, eerste alinea, EEG-Verdrag valt.

15. Het moet de Griekse regering worden nagegeven, dat artikel 59, eerste alinea, EEG-Verdrag naar de letter genomen ervan uitgaat, dat de verrichter van de dienst in een andere Lid-Staat is gevestigd dan de ontvanger en dat hiervan in de gevallen die in deze beroepen aan de orde zijn, in de regel geen sprake zal zijn.

16. Met de Commissie ben ik echter van mening, dat de onderhavige gevallen evenzeer door het bepaalde in de artikelen 59 en volgende betreffende het vrij verrichten

3 — Arrest van 3 december 1974, zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299; dit arrest beperkt zich in eerste instantie tot de rechtstreekse werking van het discriminatieverbod; het arrest Van Wesemael gaat verder (arrest van 18.1.1979, gevoegde zaken 110/78 en 111/78, Jurispr. 1979, blz. 35, r. o. 19 e. v. en 24 e. v.).

4 — Dat de drie beroepen enkel betrekking hebben op dergelijke diensten tegen vergoeding, blijkt uit de respectieve verzoekschriften, die uitdrukkelijk spreken van het verrichten van diensten en daarmee verwijzen naar artikel 60.

5 — Zie arrest van 3 februari 1982, gevoegde zaken 62/81 en 63/81, Seco, Jurispr. 1982, blz. 223, r. o. 8.

van diensten worden beheerst als de gevallen waarin de dienstverrichter zich (alleen) naar de staat begeeft waar de ontvanger is gevestigd (artikel 59, eerste alinea, juncto artikel 60, derde alinea, EEG-Verdrag), de ontvanger zich naar de staat begeeft waar de verrichter van de dienst is gevestigd [6] dan wel enkel de dienst over de grens wordt verricht. [7] Op de keper beschouwd, gaat het bij dit probleem niet alleen om situaties waarin, zoals in casu, de verrichter en de ontvanger van de dienst zich gelijktijdig vanuit hun gezamenlijke staat van vestiging naar de staat begeven waar de dienst moet worden verricht en de ontvanger deze ontvangt. Het probleem speelt ook wanneer de ontvanger en de verrichter in dezelfde Lid-Staat zijn gevestigd en de ontvanger zich niet gelijktijdig met de verrichter verplaatst. [8]

17. In mijn conclusie in de zaak Cowan [9] heb ik er reeds op gewezen, dat men zich bij de afbakening van de materiële werkingssfeer van de artikelen 59 en volgende moet laten leiden door het beeld van een gemeenschappelijke markt waarop alle economische activiteiten binnen de Gemeenschap zijn bevrijd van beperkingen op grond van nationaliteit en woonplaats. Binnen de structuur van artikel 60, eerste alinea, waarin tegenover diensten andere activiteiten worden gesteld die worden beheerst door andere door het Verdrag toegekende vrijheden, omvat het vrij verrichten van diensten in ieder geval de grensoverschrijdende uitwisseling van „produkten" die geen goederen zijn. Uit een vergelijking van artikel 59, eerste alinea, met artikel 60, derde alinea, blijkt, dat de opstellers van het Verdrag vooral moeilijkheden voorzagen en een regeling nodig achtten voor de situatie waarin degene die de dienst verricht, zijn werkzaamheden uitoefent in de staat waar de ontvanger is gevestigd. In die situatie leken de belangen van de staat van ontvangst namelijk wel erg duidelijk op het spel te staan:

— De verrichter van de dienst begeeft zich fysiek naar het grondgebied van de staat van ontvangst, zodat alleen al daardoor de territoriale belangen van die staat gaan meespelen, althans in het meest voorkomende geval waarin de dienstverrichter niet de nationaliteit van de staat van ontvangst heeft.

— De dienst wordt verricht door iemand die aan een geringer toezicht is onderworpen dan degenen die op het grondgebied van de staat van ontvangst zijn gevestigd.

— Voor zover bepalingen in de zin van artikel 60, derde alinea, de in de ontvangende staat gevestigde consument (ontvanger van diensten) beschermen, kan die bescherming in gevaar komen.

— In de staat van ontvangst gevestigde ondernemingen die de betrokken dienst aanbieden, worden blootgesteld aan concurrentie van ondernemingen uit andere Lid-Staten.

18. Ondanks deze potentiële belangen van de staat van ontvangst waarborgen de arti-

6 — Zie de arresten van 31 januari 1984, gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, Jurispr. 1984, blz. 377, en 2 februari 1989, zaak 186/87, Cowan, Jurispr. 1989, blz. 195.

7 — Zie de arresten van 30 april 1974, zaak 155/73, Sacchi, Jurispr. 1974, blz. 409, r.o. 6; 18 maart 1980, zaak 52/79, Debauve, Jurispr. 1980, blz. 833, r.o. 8; 18 maart 1980, zaak 62/79, Coditel, Jurispr. 1980, blz. 881; 6 oktober 1982, zaak 262/81, Coditel, Jurispr. 1982, blz. 3381; 26 april 1988, zaak 252/85, Bond van Adverteerders, Jurispr. 1988, blz. 2085; zie ook het arrest van 4 december 1986, zaak 205/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 3755.

8 — Bij voorbeeld een Frans aannemersbedrijf dat voor een in Frankrijk gevestigde opdrachtgever een huis in Italië bouwt.

9 — T. a. p. blz. 205.

kelen 59 en volgende echter het vrij verrichten van diensten. In dit opzicht worden de belangen van de staat van ontvangst minder bedreigd wanneer de verrichter en de ontvanger van de dienst in dezelfde staat zijn gevestigd. De bescherming van de in de staat van ontvangst wonende consumenten wordt niet aangetast wanneer de verrichter en de ontvanger van de dienst in dezelfde — andere — Lid-Staat zijn gevestigd. [10] Bovendien is in dit bijzondere geval ook de concurrentieverhouding tussen de toeristengidsen in de staat van ontvangst en de reisorganisator niet zo sterk geprononceerd als in het hiervoor behandelde, daar het aanbod van de reisorganisator in het algemeen niet is gericht op personen die in de staat van ontvangst zijn gevestigd. Er zal dus in de regel enkel concurrentie met de toeristengidsen van de staat van ontvangst ontstaan ten aanzien van toeristen uit de staat waar de dienstverrichter is gevestigd en in geen geval ten aanzien van toeristen uit de staat van ontvangst.

19. Tegen deze achtergrond lijkt mij de conclusie gewettigd, dat ook de onderhavige situatie onder de artikelen 59 en volgende valt. Ook gezien de achterliggende gedachte van het vrij verrichten van diensten is deze conclusie noodzakelijk; anders zou deze waarborg namelijk niet de rol kunnen vervullen die haar tussen de andere vrijheden is toegedacht en zou er een leemte ontstaan die door de opstellers van het Verdrag duidelijk niet is gewild.

20. Ik zou de juistheid van deze visie nog met een eenvoudig voorbeeld willen illustreren. Gesteld, een Franse tour operator trekt met behulp van reclame naast Franse toeristen ook toeristen uit België en Luxemburg als klanten aan voor een reis naar Griekenland en/of Italië. Ik zie niet in waarom de diensten die de toeristengids in Griekenland of Italië ten behoeve van de Belgische en Luxemburgse klanten verricht wel onder artikel 59 zouden vallen (omdat de verrichter en de ontvanger van de dienst in verschillende Lid-Staten zijn gevestigd) maar die ten behoeve van de Franse klanten niet.

21. Concluderend meen ik dan ook, dat de onderhavige dienstverrichting onder artikel 59 EEG-Verdrag valt.

22. *II.* De volgende vraag is dan, of de wettelijke bepalingen van de verwerende Lid-Staten in het onderhavige geval een voor de artikelen 59 en volgende relevante beperking inhouden die dan op grond van deze bepalingen enkel toelaatbaar is indien er een rechtvaardigingsgrond voor bestaat.

23. Het lijdt voor mij geen twijfel, dat de dienstverrichting van toeristengidsen feitelijk gezien door de gewraakte bepalingen worden belemmerd. De verwerende Lid-Staten ontkennen niet, dat de reisorganisators in de onder die bepalingen vallende situaties geen rondleidingen met eigen personeel (in de hiervoor bedoelde zin) kunnen houden tenzij dat personeel over de vergunning van de betrokken staat beschikt, maar gedwongen zijn ter plekke toeristengidsen in te schakelen die over een dergelijke vergunning beschikken. Omgekeerd kunnen de toeristen, zo deze de voorkeur geven aan de diensten die via de meereizende gids worden aangeboden, daar dan geen gebruik van maken.

10 — De belangen van degenen die in de staat van ontvangst zijn gevestigd, kunnen echter in een ander opzicht worden geraakt, bij voorbeeld in het geval van bouwwerkzaamheden door de dienstverrichter.

Deze nadelen kunnen ook niet — zoals in sommige andere gevallen [11] — worden ondervangen door een andere vormgeving, daar de objecten waar het om gaat, uniek zijn en enkel kunnen worden bezichtigd in de staat waar zij zich bevinden. De belemmering krijgt daardoor zelfs een absoluut karakter.

24. Hierbij is irrelevant, of de diensten van de reisorganisator duurder worden door de verplichting om van de diensten van plaatselijke gidsen gebruik te maken — wat de Italiaanse regering betwist — nu de reisorganisator zelf als dienstverlener wil optreden en daarbij uitsluitend eigen personeel wil inschakelen, maar hierin wordt belemmerd. [12]

25. Ook de toeristengids die zijn diensten als zelfstandig medewerker van de reisorganisator verricht, wordt in zijn werkzaamheid belemmerd. Als gevolg van de gewraakte regelingen zullen zijn werkzaamheden minder bezichtigingen omvatten, waardoor ook zijn inkomen lager zal uitvallen. In het geval van Griekenland en Italië is het zelfs niet uitgesloten, dat op zijn diensten helemaal geen beroep zal worden gedaan.

11 — Zo is er bij voorbeeld een hele reeks diensten waarbij de ontvanger zich naar de staat van vestiging van de dienstverlener kan begeven, wanneer laatstgenoemde in de staat waar de ontvanger is gevestigd, wordt belemmerd in de uitoefening van zijn beroep.

12 — Zie arrest van 27 maart 1990, zaak 113/89, Rush Portuguesa, Jurispr. 1990 blz. I-1417, r. o. 12 in fine.

26.2. Vervolgens komt de vraag aan de orde of deze belemmering voor artikel 59 EEG-Verdrag relevant is.

27. Op grond van de artikelen 60, derde alinea, en 65 moeten de nationale bepalingen zonder discriminatie worden toegepast op de verrichter van diensten in de zin van artikel 59. Daarmee wordt niet alleen gedoeld op het openlijke verschil in behandeling tussen eigen onderdanen of ingezetenen en anderen, maar ook op verkapte vormen van discriminatie, die ogenschijnlijk op neutrale criteria berusten maar in feite tot hetzelfde resultaat leiden. [13]

28. Omgekeerd impliceert dit discriminatieverbod echter niet, dat elke nationale wettelijke bepaling die voor de onderdanen van de staat van ontvangst geldt en die gewoonlijk het oog heeft op een duurzame activiteit van aldaar gevestigde ondernemingen, ten volle kan worden toegepast op werkzaamheden van tijdelijke aard, uitgeoefend door in andere Lid-Staten gevestigde ondernemingen. [14]

29. Uit de zojuist geciteerde rechtspraak volgt, zoals de Commissie terecht opmerkt, dat elke bepaling — zelfs een niet-discriminerende — die het vrij verrichten van diensten feitelijk of rechtens belemmert, een

13 — Zie arrest van 3 februari 1982, Seco, reeds geciteerd, r.o. 8 in fine; op deze overweging berust kennelijk ook het reeds geciteerde arrest Rush Portuguesa van 27 maart 1990 en in het bijzonder de rechtsoverwegingen 11 en 12 van dat arrest. Een ongelijke behandeling die gerechtvaardigd is op grond van artikel 56 juncto artikel 66, is hier niet aan de orde.

14 — Arresten van 17 december 1981, zaak 279/80, Webb, Jurispr. 1981, blz. 3305, r. o. 16, en 4 december 1986, zaak 205/84, Commissie/Duitsland (verzekeringen), Jurispr. 1986, blz. 3755, r. o. 26; het reeds geciteerde arrest Van Wesemael uit zich ook al in die zin.

schending van artikel 59 EEG-Verdrag kan opleveren [15], waarbij in elk afzonderlijk geval aan de hand van de in de rechtspraak ontwikkelde criteria moet worden nagegaan of die belemmering verenigbaar is met artikel 59 EEG-Verdrag.

30. In beginsel kan dus iedere feitelijke of juridische belemmering van het dienstenverkeer in de zin van artikel 59 onder het verbod van deze bepaling vallen. Dat betekent, dat de zojuist vastgestelde belemmeringen hoe dan ook relevant zijn voor artikel 59 en dat discriminatie daarbij niet beslissend is.

31. *3.* De eventuele schending die thans moet worden onderzocht, kan worden benaderd vanuit het standpunt dat er discriminatie heeft plaatsgevonden of vanuit het standpunt dat de regeling ook zonder discriminatie onverenigbaar is met artikel 59 EEG-Verdrag.

32. *a)* Aangezien dit laatste standpunt het verst gaat, wil ik daarmee beginnen. Dienaangaande is in de rechtspraak uitgemaakt dat, gelet op de bijzondere aard van sommige diensten, bepaalde specifieke eisen die aan de dienstverrichter worden gesteld in het kader van de toepassing van de voor dergelijke werkzaamheden geldende regelingen, niet als onverenigbaar met het Verdrag kunnen worden beschouwd. Evenwel mag het vrij verrichten van diensten, als grondbeginsel van het Verdrag, 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 reeds wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd. [16]

33. Volgens de arresten Commissie/Duitsland en Van Wesemael moeten deze eisen bovendien objectief noodzakelijk zijn om de naleving van de beroepsregels te waarborgen en de hiermee beoogde belangenbescherming te verzekeren.

34. *aa)* Volgens de Franse en de Italiaanse regering volgt echter uit de rechtspraak, dat er in geen geval sprake is van schending van artikel 59 wanneer de staat van ontvangst rekening houdt met in andere Lid-Staten behaalde diploma's. Wordt in de staat van ontvangst voor een bepaalde werkzaamheid een diploma verlangd, dan zou die staat rekening moeten houden met de diploma's die in andere Lid-Staten zijn behaald en deze op hun gelijkwaardigheid moeten toetsen. Hij zou echter niet de werkzaamheden van dienstverrichters behoeven te dulden die niet over (gelijkwaardige) diploma's beschikken.

35. Ik kan mij hierbij niet aansluiten. Uit het voorgaande volgt dat de staat van ontvangst, los van zijn verplichting om rekening te houden met in het buitenland verworven certificaten, vooraf moet aantonen dat de betrokken beperking plaatsvindt om dwingende redenen van algemeen belang. De betrokken Lid-Staat moet dan ook aantonen, dat zij voor de bescherming hiervan

15 — Zie ook de formulering in het arrest van 26 november 1975, zaak 39/75, Coenen, Jurispr. 1975, blz. 1547, r.o. 6 in fine: „...(vereisten die) geëigend zijn de werkzaamheden van de dienstverrichter anderszins te beletten of te hinderen„.

16 — Zie de reeds aangehaalde arresten van 4 december 1986, r.o. 27; 17 december 1981, Webb, r. o. 17; Van Wesemael, r. o. 27 e. v.

in alle opzichten noodzakelijk is. De verplichting van de Lid-Staten om rekening te houden met het feit dat het te beschermen belang „wordt gewaarborgd door de regels (...) in de Lid-Staat (van vestiging)", vormt in feite slechts één onderdeel van deze uitgebreide toetsing: een beperking kan niet noodzakelijk blijken te zijn wanneer door de regels van de staat van vestiging reeds voldoende rekening wordt gehouden met het beschermde belang. Ontbreken dergelijke regels (zoals in talrijke gevallen die door het onderhavige beroep worden bestreken), dan betekent dat nog niet per sé, dat de beperking noodzakelijk is. Veeleer moet steeds worden nagegaan, of „hetzelfde resultaat niet door minder beperkende voorschriften (en ik voeg hieraan toe: of zelfs voorschriften die helemaal geen beperkingen inhouden) kan worden bereikt". De rechtspraak is op dit punt bijzonder duidelijk geformuleerd in het arrest Commissie/Duitsland. [17]

36. Na te hebben gewezen op de verplichting van de Lid-Staat van ontvangst om rekening te houden met het feit, dat „dit (algemeen) belang ... (reeds) wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd", vervolgt het Hof in rechtsoverweging 27 letterlijk:

„*Bovendien* moeten die eisen objectief noodzakelijk zijn om de naleving van de beroepsregels te waarborgen en de hiermee beoogde belangenbescherming te verzekeren." [18]

37. In rechtsoverweging 29 van dat arrest geeft het Hof een korte opsomming van de voorwaarden waaraan de in de staat van ontvangst geldende vereisten moeten voldoen. Volgens deze overweging:

„zijn deze vereisten derhalve enkel verenigbaar te achten met de artikelen 59 en 60 van het 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, indien dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels van de staat van vestiging *en* hetzelfde resultaat niet door minder beperkende voorschriften kan worden bereikt." [18]

38. Uit deze formulering en uit het feit, dat het Hof genoemde punten afzonderlijk toetst [19], volgt onmiskenbaar dat de „noodzaak van de beperking„*grondig* moet worden getoetst.

39. Anders dan de verwerende Lid-Staten zie ik geen discrepantie tussen deze vaststelling en het voorstel van de Commissie „voor een richtlijn van de Raad betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van de richtlijn 89/48/EEG". [20] Volgens dit voorstel (artikel 5) mogen de Lid-Staten in de geregelde gevallen — waaronder ook de werkzaamheden van toeristengidsen vallen, voor zover deze in bepaalde Lid-Staten gereglementeerd zijn (zie artikel 2) — de uitoefening van een gereglementeerd beroep niet weigeren indien de aanvrager in het bezit is van een in een andere Lid-Staat behaald diploma of certificaat of bewijst, twee jaar beroepservaring te hebben.

17 — Zaak 205/84, t. a. p.

18 — Cursivering toegevoegd.

19 — Zie arrest Commissie/Duitsland, r. o. 30 e. v.; 34 e. v.; 42 e. v.

20 — PB 1989, C 263, blz. 1.

40. Daarmee is echter niet gezegd, dat de uitoefening van het beroep mag worden geweigerd wanneer zulks in strijd zou zijn met artikel 59. Zo de voorgestelde richtlijn al was aangenomen zou zij, in het licht van de in artikel 59 toegekende fundamentele vrijheid, in die zin moeten worden uitgelegd. Overigens kan het argument van de verwerende Lid-Staten mij op dit punt toch al niet overtuigen, daar de bepalingen waarop zij zich beroepen tot het afgeleid gemeenschapsrecht behoren en bovendien slechts een voorstel vormen; zij kunnen derhalve geen invloed hebben op de toepassing van artikel 59, ook al zou er inderdaad sprake zijn van een discrepantie.

41. *bb)* Blijkens de aangehaalde rechtspraak vormt het bestaan van „dwingende redenen van algemeen belang" de maatstaf voor de rechtvaardiging van de beperking.

42. De verwerende Lid-Staten voeren in dit verband twee redenen aan:

— het uitbaten en het behoud van de historische, artistieke en culturele rijkdommen, respectievelijk — aldus de Franse regering — het streven naar een optimale verspreiding van de kennis omtrent het cultuur- en kunstbezit van het land;

en (in het bijzonder Italië)

— de consumentenbescherming.

43. Bekijkt men wat deze belangen precies behelzen en hoe zij zich tot elkaar verhouden, dan valt een punt van overeenkomst en een verschil te constateren. Zij hebben met elkaar gemeen, dat een zo juist en volledig mogelijke voorlichting van de toeristen bevorderend werkt. Het verschil is, dat de consumentenbescherming gericht is op de belangen van de individuele consument, terwijl voor het uitbaten van de genoemde rijkdommen de collectieve werking van de voorlichting beslissend is: wanneer de kennis van zoveel mogelijk mensen zo juist en — gelet op het doel en de mogelijkheden van een toeristische bezichtiging — volledig mogelijk is, komt dat de ideële waarde van een dergelijk object ten goede.[21] De massale verspreiding van onjuiste informatie zou deze waarde negatief beïnvloeden.

44. Vanuit het oogpunt van consumentenbescherming kan ongetwijfeld van een dwingend algemeen belang worden gesproken. Dit geldt ook voor het uitbaten van genoemde rijkdommen, zeker bij een aantal objecten van historische, artistieke of culturele waarde. Hoe ver dit terrein zich uitstrekt, is mij niet geheel duidelijk, en ik betwijfel of alles wat volgens de wettelijke definities van de drie Lid-Staten onder de werkzaamheden van toeristengidsen valt, ook tot een dwingend algemeen belang behoort. Zoals uit mijn verdere betoog zal blijken, is dit uiteindelijk echter niet beslissend.

45. *cc)* Nu komt de vraag aan de orde of de door de Commissie gewraakte beperkingen hun rechtvaardiging kunnen vinden in een van beide of zelfs beide aangevoerde redenen.

21 — Om deze reden zie ik ook geen verschil tussen „uitbaten" en de door de Franse regering aangevoerde „ruimst mogelijke verspreiding van kennis".

46. 1. Om te beginnen zou ik het betoog van de Commissie — die wel de nagestreefde doelen accepteert doch niet het middel dat hier gebruikt wordt (vereiste van een beroepsvergunning) — en de geciteerde rechtspraak naast elkaar willen leggen. Zoals gezegd, mag een Lid-Staat volgens die rechtspraak slechts maatregelen treffen die het vrij verrichten van diensten beperken, voor zover deze voor de nagestreefde doelen *noodzakelijk* zijn. Voor de Commissie is die „noodzakelijkheid" evenwel niet het enige criterium. Daarnaast zou moeten worden onderzocht, of de maatregelen doeltreffend, of met andere woorden, *geschikt* zijn voor de bescherming van een van de twee aangevoerde belangen. [22] Het lijdt mijns inziens geen twijfel, dat ook dit een beslissend criterium is. Immers een maatregel die ter bereiking van het nagestreefde doel ongeschikt is, kan daartoe nooit „noodzakelijk" worden geacht. Wanneer de geschiktheid van een maatregel in deze zin is vastgesteld, moet vervolgens nog worden nagegaan of de Lid-Staat het betrokken belang even goed met een minder strenge maatregel of zelfs zonder wettelijke regeling had kunnen beschermen. Omgekeerd vervalt dit onderzoek, wanneer de maatregel ongeschikt is en derhalve bij voorbaat niet noodzakelijk kan worden geacht.

47. Vervolgens moet worden vastgesteld, dat de argumenten die de Commissie en de verwerende Lid-Staten met betrekking tot beide rechtvaardigingsgronden — consumentenbescherming en uitbaten van de genoemde rijkdommen — aanvoeren, niet aan een van beide gronden kunnen worden gekoppeld zonder ze geweld aan te doen. Daarom behandel ik ze hieronder gezamenlijk onder de noemers *geschiktheid* en *noodzakelijkheid* (in ruime zin).

22 — Te weten het uitbaten van de genoemde rijkdommen.

48. 2) De Commissie betwist allereerst de *geschiktheid* van de maatregelen, waarbij zij in eerste instantie het oog heeft op het uitbaten van de culturele, historische en artistieke rijkdommen. Zij meent, dat de verspreiding van informatie omtrent deze rijkdommen reeds op allerlei manieren, voornamelijk door de media, wordt verzekerd. Dank zij de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting zou deze informatie zich aan een effectieve controle onttrekken. De invloed hiervan op het uitbaten van deze rijkdommen zou bijgevolg minstens even groot zijn als die van de informatie die door toeristengidsen wordt verstrekt.

49. De verwerende Lid-Staten voeren hiertegen in hoofdzaak twee argumenten aan.

50. a) Het eerste argument, dat de Griekse regering aanvoert, is dat Griekenland drukwerk dat binnenslands wordt verspreid, controleert en dat het met betrekking tot buiten Griekenland verspreid drukwerk passende maatregelen treft, uitsluitend om te bereiken dat een juiste voorstelling wordt gegeven van het historische en culturele erfgoed van het land. Wat betreft de publiciteit zou er een wezenlijk verschil bestaan tussen de schriftelijke informatieoverdracht en de mondelinge waar het hier om gaat. De toeristengidsen dragen de informatie over binnen een gesloten groep toeristen. De informatie zou daardoor minder goed te controleren zijn als de opvattingen die een auteur van geschriften vrijelijk over het land ten beste geeft.

51. Ik kan mij alleen maar aansluiten bij de opvatting van de Commissie. Met betrekking tot het uitbaten van de artistieke, historische en culturele rijkdommen moet de situatie zoals gezegd globaal worden beschouwd. De voorstelling die bij het publiek leeft over deze rijkdommen, en die in zoverre beslissend is voor een betere waardering ervan, wordt in belangrijke mate bepaald door schriftelijke informatie, maar ook door radio- en televisieuitzendingen. Ik kan mij niet voorstellen, dat Griekenland (of een van de andere verwerende Lid-Staten) al deze informatiebronnen *in eigen land* effectief kan controleren, zonder ongegronde censuur. Met betrekking tot produkten van *buitenlandse* uitgeverijen of radio- en televisiestations ontbreekt alleen al de benodigde soevereiniteit. En zelfs een beïnvloeding zonder juridische dwang lijkt mij niet in alle gevallen mogelijk, niet met betrekking tot de Europese interessenten en al helemaal niet met betrekking tot interessenten uit derde landen, bij voorbeeld de Verenigde Staten, wier voorstelling even bepalend is voor het uitbaten van de betrokken rijkdommen als die van de Europese interessenten.

52. Alle informatie uit alle beschikbare bronnen heeft in beginsel steeds dezelfde functie, namelijk de interessenten *voor te lichten* over de betrokken objecten.

53. Enkel vanuit dit oogpunt beschouwd kan mijns inziens worden aangenomen, dat de onderhavige maatregelen ongeschikt zijn ter bescherming van de consument. De consument kan uiteindelijk immers niet doeltreffend worden beschermd tegen onjuiste informatie, terwijl anderzijds de grote verscheidenheid aan beschikbare informatie wel een controle over en weer mogelijk maakt en daarmee de consument zoveel mogelijk beschermt.

54. b) Op dit punt voeren de Franse en de Italiaanse regering echter het argument aan, dat de informatie die een toeristengids verstrekt, de adressaten sterker beïnvloedt dan de informatie die via de media wordt verspreid. Door het verschil in culturele achtergrond van de toeristen en de gewoonlijk beperkte duur van de bezichtiging, zouden de toeristen sterk worden beïnvloed door de dienstverrichting van de gids. Bovendien zou het grote kritische vermogen van de lezer voor een controle van de schriftelijk verspreide toeristeninformatie zorgen. Daar de houding van iemand die in een gesloten groepsreis wordt rondgeleid passiever zou zijn dan die van de lezer van schriftelijke informatie, zou een opleiding van de toeristengids noodzakelijk zijn.

55. Dit argument is mijns inziens in elk geval met betrekking tot het uitbaten van de artistieke, historische en culturele rijkdommen niet houdbaar.

56. In de eerste plaats moet worden bedacht, dat via de media een veel groter publiek wordt bereikt dan via individuele reizen. Afgaande op de getallenverhouding hangt het dus veel sterker af van de informatie die buiten deze reizen om wordt verstrekt, of het publiek zich van een bepaald object van artistiek, historisch of cultureel belang een onjuist beeld vormt.

57. Overigens vraag ik mij ten zeerste af, of de ideële waarde van een object wel kan worden beïnvloed door bezoekers die de bezichtiging „passief" en „kritiekloos" ondergaan, ongeacht of de informatie gebrekkig is of niet. Immers bij dergelijke bezoekers

kan er niet vanuit worden gegaan, dat hun belangstelling voor de bezichtiging meer is dan eenvoudige nieuwsgierigheid, en de mondelinge informatie van de toeristengids zal dan ook snel worden vergeten. Een werkelijk geïnteresseerde en kritische bezoeker zal schriftelijke informatie aanschaffen ter opfrissing van zijn geheugen (en het gehoorde hieraan toetsen). Het door de verwerende Lid-Staten gestelde vereiste heeft op al deze mechanismen geen invloed.

58. Toegegeven moet worden, dat deze overwegingen met betrekking tot de consumentenbescherming minder relevant zijn, daar de situatie in dat geval niet globaal moet worden beschouwd, maar er naar de individuele consument moet worden gekeken. En dan is niet uit te sluiten, dat aan deze of gene consument bij een rondleiding ter plaatse onjuiste informatie wordt verstrekt die afbreuk doet aan de waarde van de door hem betaalde prestatie, en dat dit nadeel niet wordt opgeheven doordat hij ooit eens verneemt hoe de zaak werkelijk in elkaar zit.

59. Concluderend kan dus worden vastgesteld, dat de door de Commissie gewraakte maatregelen voor het uitbaten van de artistieke, historische en culturele rijkdommen al niet geschikt zijn. De geschiktheid van de maatregelen voor de consumentenbescherming is eveneens twijfelachtig, maar de Commissie heeft niet in alle opzichten overtuigend aangetoond, dat zij ongeschikt zijn. Uit het vervolg van mijn betoog zal echter duidelijk worden, dat dit uiteindelijk niet doorslaggevend is.

60. 3) De Commissie betwist mijns inziens terecht de *noodzaak* van de onderhavige beperkingen.

61. Er is hier namelijk sprake, aldus de Commissie, van een besloten kring: de toeristengids, die de reisorganisator vertegenwoordigt, en de toeristen (consumenten) vertrekken gezamenlijk vanuit de Lid-Staat waar de reisorganisator is gevestigd om de dienst in een andere Lid-Staat te verrichten respectievelijk te ontvangen. Onder die omstandigheden zou de commerciële reputatie van de reisorganisator in combinatie met de mededinging op die markt voldoende bescherming bieden voor de belangen van de consument.

62. a) Het lijkt mij zinvol om vooraf een opmerking te maken over de aard en inhoud van de dienst. Zoals ik reeds zei, gaat het hier alleen om de overdracht van informatie en wel van informatie die de toerist in zijn vrije tijd cultureel moet verrijken. Gebrekkige informatie heeft voor de toerist als consument geen verdergaande consequenties en brengt met name geen ernstige schade toe aan zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid of aan zijn financiën. Met betrekking tot het uitbaten van de genoemde rijkdommen moet worden bedacht, dat het hier niet gaat om de overdracht van schoolkennis en al helemaal niet om wetenschappelijk onderzoek. Bovendien is het betrokken nadeel noch voor de individuele consument, noch voor het betrokken cultuurgoed onherstelbaar. Het nadeel is opgeheven zodra de toerist op grond van de voor hem toegankelijke informatie vaststelt, hoe de zaak in werkelijkheid in elkaar zit.

63. Zo op grond hiervan moet worden vastgesteld, dat het gevaar voor de betrokken belangen gering is en eventuele aantastingen niet onherstelbaar zijn, onderscheidt het onderhavige geval zich derhalve van de gevallen die de Italiaanse regering naar voren heeft gebracht en waarin het ging om diensten van artsen, advocaten of bouwkundigen. De vraag of men de bescherming van bepaalde belangen kan overlaten aan het krachtenspel op de markt en of dus het grondrecht van het vrij verrichten van diensten de beperkende bepalingen opzij kan zetten, staat hiervan uiteraard niet los. Anders zouden de Lid-Staten immers naar believen het bezit van een vergunning kunnen voorschrijven, zelfs voor zeer eenvoudige en ongevaarlijke bezigheden (waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk zou worden gesteld van een examen), om zo het vrij verrichten van diensten bij voorbeeld uit overwegingen van „consumentenbescherming" te belemmeren.

64. De aanpak van het Hof om bij het onderzoek van de vraag of beperkingen van het vrij verrichten van diensten gerechtvaardigd zijn, na te gaan hoe ernstig de gevaren zijn die de betrokken belangen concreet bedreigen, ligt mijns inziens in deze lijn; het Hof gebruikt daarbij geen abstracte begrippen (zoals „consumentenbescherming") maar gaat uit van de concrete verhoudingen.

65. Zo overweegt het in het arrest Webb[23]:

„In dit verband dient te worden erkend, dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een terrein vormt dat zowel voor de naleving van beroepsregels als uit sociaal oogpunt uiterst gevoelig ligt. Wegens de bijzondere aard van de arbeidsbetrekkingen die eigen zijn aan deze activiteit, worden door de uitoefening hiervan zowel de verhoudingen op de arbeidsmarkt als de rechtmatige belangen van de betrokken werknemers rechtstreeks beïnvloed."

66. In het arrest Commissie/Duitsland wordt overwogen[24]:

„(...) het verzekeringsbedrijf (is) vanuit het oogpunt van bescherming van de consument als verzekeringnemer en verzekerde een bijzonder gevoelige sector (...). Dit is met name een gevolg van het specifieke karakter van de door de verzekeraar te verrichten dienst, die afhankelijk is van toekomstige gebeurtenissen waarvan op het moment waarop de overeenkomst wordt gesloten, onzeker is of, of in ieder geval wanneer, zij zich zullen voordoen. De verzekerde die na een schade daarvan geen vergoeding verkrijgt, kan in een zeer moeilijke situatie komen te verkeren. Ook kan de verzekeringnemer veelal maar uiterst moeilijk beoordelen, of de vooruitzichten met betrekking tot de ontwikkeling van de financiële situatie van de verzekeraar en de — meestal door de verzekeraar gedicteerde — contractuele bepalingen hem voldoende waarborg bieden dat een eventuele schade ook zal worden vergoed.

Bovendien valt te bedenken dat (...) verzekering in bepaalde branches een massaverschijnsel is geworden. Overeenkomsten worden immers door een zeer groot aantal verzekeringnemers gesloten, zodat de waarborging van de belangen van de verzekerden en derde-gelaedeerden nagenoeg de gehele bevolking raakt."

23 — T. a. p., r. o. 18.

24 — T. a. p., r. o. 30 en 31.

67. b) In dit licht lijkt de opvatting van de Commissie mij juist, dat de druk die de reisorganisator van de markt ondervindt (en die indirect doorwerkt op de keuze van en het toezicht op de toeristengidsen die in loondienst of zelfstandig voor hem werken) voldoende garanties biedt voor de consumentenbescherming en het uitbaten van de cultuurgoederen.

68. De klanten van de reisorganisator belasten deze laatste met de organisatie van hun vakantie, dat wil zeggen een belangrijk deel van hun vrije tijd (de beste tijd van het jaar, aldus de slogan van een bekende tour operator). In de ogen van de toerist is de prestatie van de reisorganisator niet beperkt tot de technische afwikkeling van de reis; tot op zekere hoogte moet de reisorganisator hem ook tevreden stellen in deze, op het hele jaar bezien, korte tijd. Wordt hiervoor niet gezorgd, dan zal niets de toerist ervan kunnen weerhouden om voor de volgende reis een andere reisorganisator uit te kiezen. Een vaste klantenkring die uit „merkgetrouwheid" blijft, kan ik mij niet goed voorstellen. Bovendien heeft de reisorganisator een reputatie op te houden, wat niet van belang is voor de binding van de bestaande klanten, maar wel voor de uitbreiding van de klantenkring. Daar de juistheid van op de plaats van bestemming verstrekte informatie altijd kan worden gecontroleerd, kunnen gebrekkige dienstverrichtingen op dit gebied zonder meer een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van de klantenkring in bovenbedoelde zin. Tegen deze achtergrond zou ik hier twee opmerkingen willen maken.

69. In de eerste plaats kan het examen dat de verwerende Lid-Staten verlangen, enkel de algemene betrouwbaarheid en eventuele specifieke kennis van de toeristengids toetsen, doch niet de juistheid van de informatie die in concreto wordt verstrekt: dat laatste zou enkel bij een voortdurende controle mogelijk zijn. Betrouwbare bescherming tegen *stelselmatig onjuiste informatie* kan dus in geen geval worden geboden. Dergelijke stelselmatige gebreken kunnen mijns inziens zelfs makkelijker worden vermeden met behulp van genoemde marktmechanismen dan wanneer deze mechanismen als gevolg van de door de Commissie gewraakte beperkingen worden uitgeschakeld.

70. Wat het probleem van de incidentele onjuiste informatie betreft, ligt het mijns inziens voor de hand dat elke rondleiding door de toeristengids moet worden voorbereid, bij herhalingen op zijn minst de eerste keren. Bij deze voorbereiding — ik weet niet hoe het anders zou moeten — wordt gebruik gemaakt van de algemeen toegankelijke bronnen. Het vereiste van een examen kan hierop maar een beperkt effect hebben en heeft dit al helemaal niet wanneer het examen van algemene aard is, zoals in het geval van Frankrijk en Griekenland. Ook hier bieden de marktverhoudingen in de staat van vestiging van de reisorganisator op zijn minst gelijkwaardige garanties.

71. c) Bovendien kunnen wij ervan uitgaan, dat de toerist als consument wordt beschermd door zijn keuzemogelijkheid ter plaatse. De plaatselijke gidsen die in het bezit zijn van een vergunning zullen wel als zodanig herkenbaar zijn. Het staat de toerist ten allen tijde vrij om desgewenst op een dergelijke gids terug te vallen; de reisorganisator kan hem hoe dan ook niet dwingen om ook gebruik te maken van de (reeds door de toerist betaalde) dienst van de toeristengids die voor de reisorganisator werkt.

72. Concluderend moet worden vastgesteld dat het, in elk geval voor de toeristen waar

het hier om gaat, ter bereiking van de gestelde doeleinden niet noodzakelijk is dat de verwerende Lid-Staten de werkzaamheden van toeristengidsen enkel toestaan op grond van een vergunning, die eerst wordt afgegeven als men voor een examen slaagt.

73. Daarbij kan in het midden blijven of het examen inhoudelijk zo is opgezet, dat het *in deze vorm* niet kan worden geacht noodzakelijk te zijn. Zoals de Commissie terecht opmerkt, geldt dit in ieder geval voor zover het examen geheel of grotendeels wordt afgenomen in een andere taal of de kennis wordt getoetst van andere talen dan de moedertaal van de betrokkene, dat wil zeggen de taal waarvan hij zich bij de begeleiding van het reisgezelschap bedient en die in de regel ook de taal zal zijn van het land waar de reisorganisator is gevestigd. Ook wat de taal van de staat van ontvangst betreft, moet het aan de reisorganisator worden overgelaten hoe hij ter plaatse de benodigde contacten legt. Dit hoeft niet per sé via de toeristengids te gebeuren.

74. De kennelijke weigering van Griekenland om diploma's van andere Lid-Staten te erkennen in plaats van Griekse diploma's — die eveneens op haar noodzakelikheid zou moeten worden getoest — behoef ik hier evenmin te bespreken.

75. *b)* Eveneens kan in het midden blijven, of het vereiste dat het examen moet worden afgelegd in een andere taal dan de taal van de staat van vestiging, *indirecte discriminatie* oplevert. Daarbij zou het streven naar gelijke behandeling moeten worden afgewogen tegen het aspect, dat het onder omstandigheden voor de betrokken staat teveel gevraagd kan zijn, het examen in alle officiële gemeenschapstalen af te nemen.

76. *III.* Alvorens op deze grondslag een conclusie te formuleren, wil ik nog kort ingaan op het feit, dat de Commissie slechts veroordeling van de drie verwerende Lid-Staten heeft gevorderd voor zover zij de dienstverrichting van toeristengidsen belemmeren op andere plaatsen dan musea en historische monumenten.

77. Als ik de ter terechtzitting afgelegde verklaringen goed heb begrepen, vindt dit voorbehoud zijn verklaring in het feit, dat er op een gegeven moment sprake was van een mogelijk compromis tussen de Commissie en de drie verwerende Lid-Staten. Was het tot een dergelijk compromis gekomen, dan had de Commissie de litigieuze beperking op het vrij verrichten van diensten voor musea en historische monumenten weliswaar aanvaard, maar voor het overige niet. Waarom het vrij verrichten van diensten enkel in laatstgenoemd geval op ontoelaatbare wijze zou worden aangetast, blijft echter onduidelijk. De hiervoor aangevoerde overwegingen bieden geen ruimte om de dienstverrichting van toeristengidsen met betrekking tot musea of historische monumenten anders te behandelen dan de overige dienstverrichtingen, waarop het beroep betrekking heeft. Maar het is mij uiteraard niet toegestaan om verder te gaan dan gevorderd is.

C — Conclusie

78. Om al deze redenen geef ik het Hof in overweging, de beroepen van de Commissie in de zaken C-154/89, C-180/89 en C-198/89 in de gewenste vorm toe te wijzen en de drie verwerende Lid-Staten conform de eis in de kosten te verwijzen.