DOMSTOLENS DOM
22. marts 1994 *

I sag C-375/92,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved Rafael Pellicer, derefter ved María Blanca Rodríguez Galindo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, Alberto José Navarro González, og Abogado del Estado del Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia, Miguel Bravo-Ferrer Delgado, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard E. Servais,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 5, 48, 52 og 59, idet:

— det for at give adgang til at udøve erhvervet som turistfører forlanger eksaminer, som kun spanske statsborgere kan indstille sig til

* Processprog: spansk.

— det ikke har indført en ordning, hvorefter den uddannelse, en EF-statsborger med et eksamensbevis som turistfører udstedt i en anden medlemsstat har gennemgået, bedømmes og sammenlignes med den uddannelse, der kræves i Spanien, således at der enten opnås anerkendelse af det af den pågældende medlemsstat udstedte eksamensbevis, eller det pålægges indehaveren af eksamensbeviset at aflægge en prøve, der kun omfatter de emner, han ikke før har uddannet sig i

— det kræver, at turistførere, som rejser med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne præstere tjenesteydelser som turistfører skal være i besiddelse af en autorisation, der godtgør, at de efter aflæggelse af en eksamen har erhvervet bestemte kvalifikationer, når ydelserne præsteres i Spanien på steder inden for et nærmere angivet geografisk område, og der er tale om rundvisninger på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan beses under ledsagelse af en særlig, faguddannet fører, og

— det ikke har meddelt Kommissionen de af den krævede oplysninger om de bestemmelser, der i de selvstyrende regioner gælder for virksomhed som turistfører,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og M. Díez de Velasco samt dommerne C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) og J. L. Murray,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. november 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. december 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning registreret på Domstolens Justitskontor den 1. oktober 1992 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 5, 48, 52 og 59, idet:

— det for at give adgang til at udøve erhvervet som turistfører forlanger eksaminer, som kun spanske statsborgere kan indstille sig til

— det ikke har indført en ordning, hvorefter den uddannelse, en EF-statsborger med et eksamensbevis som turistfører udstedt i en anden medlemsstat har gennemgået, bedømmes og sammenlignes med den uddannelse, der kræves i Spanien, således at der enten opnås anerkendelse af det af den pågældende medlemsstat udstedte eksamensbevis, eller det pålægges indehaveren af eksamensbeviset at aflægge en prøve, der kun omfatter de emner, han ikke før har uddannet sig i

— det kræver, at turistførere, som rejser med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne præstere tjenesteydelser som turistfører skal være i besiddelse af en autorisation, der godtgør, at de efter aflæggelse af en eksamen har erhvervet bestemte kvalifikationer, når ydelserne præsteres i Spanien på steder inden for et nærmere angivet geografisk område, og der er tale om rundvisninger på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan beses under ledsagelse af en særlig, faguddannet fører, og

— det ikke har meddelt Kommissionen de af den krævede oplysninger om de bestemmelser, der i de selvstyrende regioner gælder for virksomhed som turistfører.

2 I henhold til bekendtgørelse af 31. januar 1964 om stadfæstelse af regulativet om udøvelse af privat virksomhed med hensyn til information af turister (BOE (»Lovtidende«) af 26.2.1964, herefter benævnt »bekendtgørelsen af 1964«) skal personer, der udøver erhvervet som turistførere, have bestået eksaminer, som afholdes af Informations- og Turistministeriet (artikel 12). Kun personer med spansk statsborgerskab kan indstille sig til disse eksaminer [artikel 13, litra a)], og efter bestået eksamen meddeles der autorisation (artikel 21). Selv om grupper af turister kan ledsages af en rejseleder (Correo de Turismo) fra deres eget land, skal rejselederen benytte en spansk turistfører (artikel 11, stk. 3). Personer, som ikke har den fornødne autorisation, og som udøver virksomhed som turistfører, ifalder sanktioner (artikel 7).

3 Det omtvistes ikke, at bekendtgørelsen af 1964, så længe de enkelte regioners lovgivende organer ikke har udstedt ændrede bestemmelser, stadig er i kraft i hver enkelt af de sytten selvstyrende regioner i Spanien, som har en vis lovgivende kompetence inden for området turisme. Det står også fast, at to selvstyrende regioner har udstedt bestemmelser om udøvelse af hvervet som turistfører.

4 Ved åbningsskrivelse af 30. juli 1990 meddelte Kommissionen den spanske regering, at bestemmelserne i bekendtgørelsen af 1964 efter Kommissionens opfattelse var uforenelige med traktatens artikel 48, 52 og 59, og at den ikke havde modtaget de oplysninger om gældende bestemmelser i de selvstyrende regioner, den havde anmodet om. Kongeriget Spanien fik herefter en frist på to måneder til at

fremkomme med sine bemærkninger. Skrivelsen gav ikke det forventede svar, og Kommissionen fremsatte derfor en begrundet udtalelse den 14. oktober 1991. Efter at Kommissionen havde fastslået, at Kongeriget Spanien ikke havde bragt de påtalte overtrædelser til ophør inden for den fastsatte frist, besluttede den at indbringe sagen for Domstolen i medfør af traktatens artikel 169.

Det første anbringende

5 Kommissionen har anført, at artikel 13, litra a), i bekendtgørelsen af 1964, hvorefter kun personer med spansk statsborgerskab kan indstille sig til eksaminerne som turistfører, er uforenelig med traktatens artikel 48, 52 og 59. For så vidt angår artikel 48 har Kommissionen i sit indlæg henvist til artikel 55 og 56 i akten vedrørende betingelserne for Kongeriget Spaniens tiltrædelse (EFT 1985 L 302, s. 23) og således begrænset anbringendet til kun at omfatte arbejdstagere, som allerede udøvede virksomhed i Spanien ved dettes tiltrædelse af Fællesskabet.

6 I retsmødet har Kommissionen endvidere præciseret, at det første anbringende skal forstås således, at Kommissionen ønsker dom for det traktatbrud, der efter Kommissionens opfattelse er en følge af bekendtgørelsen af 1964, men at Domstolen ikke skal tage stilling til de bestemmelser i de to selvstyrende regioner, som omhandler erhvervet som turistfører.

7 I sine indlæg har den spanske regering indrømmet, at den betingelse om statsborgerskab, der er fastsat i artikel 13, litra a), i bekendtgørelsen af 1964, fortsat finder anvendelse i Spanien.

8 Hertil bemærkes for det første, at det efter bestemmelsen kun er personer med spansk statsborgerskab, der har adgang til at udøve erhvervet som turistfører, uanset om det udøves som et selvstændigt erhverv eller i henhold til en arbejdsaftale.

9 For det andet bemærkes, at i henhold til traktatens artikel 48, 52 og 59 skal enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, etablering og udveksling af tjenesteydelser, afskaffes.

10 Det må herefter fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 48, 52 og 59, idet det efter spansk lovgivning kun er personer med spansk statsborgerskab, der har adgang til at udøve erhvervet som turistfører.

Det andet anbringende

11 Ifølge Kommissionen har Kongeriget Spanien ikke overholdt sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 48, 52 og 59, idet det ikke har indført en ordning, hvorefter den uddannelse, EF-statsborgere med et eksamensbevis som turistfører udstedt i en anden medlemsstat har gennemgået, bedømmes og sammenlignes med den uddannelse, der kræves i henhold til artikel 12 i bekendtgørelsen af 1964, således at der enten opnås en anerkendelse af det af den pågældende medlemsstat udstedte eksamensbevis, eller det pålægges indehaveren af eksamensbeviset at aflægge prøver, der kun omfatter de emner, han ikke før har uddannet sig i, såfremt hans uddannelse er utilstrækkelig i forhold til de spanske regler.

12 Hertil bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at når der til en medlemsstat indgives ansøgning om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller

erhvervsmæssige kvalifikationer, skal medlemsstaten tage hensyn til eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som vedkommende har erhvervet med henblik på at kunne udøve dette erhverv i en anden medlemsstat, idet den skal foretage en sammenligning mellem den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler.

13 Værtslandets myndigheder skal ved denne undersøgelse objektivt kunne konstatere, at indehaveren af et udenlandsk eksamensbevis har kundskaber og kvalifikationer, som er, om ikke identiske med, så dog i det mindste på samme niveau som de kundskaber og kvalifikationer, der attesteres ved det i landet selv udstedte eksamensbevis. Ved denne vurdering af spørgsmålet om ligestilling af det udenlandske eksamensbevis skal der alene tages hensyn til det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med et sådant eksamensbevis må formodes at have opnået, når henses til indholdet og varigheden af den teoretiske og praktiske uddannelse, der ifølge eksamensbeviset er gennemført (jf. dom af 7.5.1991, sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357, præmis 16 og 17, og af 7.5.1992, sag C-104/91, Aguirre Borrell m.fl., Sml. I, s. 3003).

14 I den foreliggende sag er det ubestridt, at bekendtgørelsen af 1964 ikke indeholder en ordning, hvorefter der kan foretages en bedømmelse af de kvalifikationer, EF-statsborgere har erhvervet i andre medlemsstater.

15 Den spanske regering har anført, at de betingelser, der er fastsat i ovennævnte traktatbestemmelser, imidlertid er blevet opfyldt ved de nationale bestemmelser, der er udstedt til gennemførelse af Rådets direktiv 75/368/EØF af 16. juni 1975 om foranstaltninger, der tilsigter at fremme den effektive udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for forskellige former for virksomhed (ex hovedgrupperne 01 til 85 CITI), herunder navnlig overgangsforanstaltninger for de nævnte former for virksomhed (EFT L 167, s. 22) og af Rådets direktiv 89/48/EØF af 21. december 1988 om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser for erhvervskompetencegivende videregående uddannelser af mindst tre års varighed (EFT 1989 L 19, s. 16).

16 Hertil bemærkes først, at i henhold til artikel 2, litra f), i kongeligt dekret nr. 439 af 30. april 1992 (BOE nr. 111 af 8.5.1992) er erhvervet som turistfører udelukket fra dets anvendelsesområde, jf. artikel 2, stk. 5, i direktiv 75/368.

17 Endvidere bemærkes, som Kommissionen har anført og den spanske regering ikke bestridt, at erhvervet som Técnico de Empresas y Actividades Turísticas (»akademiøkonom i turisme«) ved kongeligt dekret nr. 767 af 26. juni 1992 (BOE nr. 170 af 16.7.1992) blev tilføjet til opregningen af de erhverv, der er angivet i bilagene til dekret nr. 1665 af 25. oktober 1991 (BOE nr. 80 af 22.11.1991), hvorved direktiv 89/48 blev gennemført i spansk ret. Dette erhverv er imidlertid ikke det samme som erhvervet som turistfører.

18 Det må herefter fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 48, 52 og 59, idet det ikke har indført en ordning, hvorefter den uddannelse, en EF-statsborger med et eksamensbevis som turistfører udstedt i en anden medlemsstat har gennemgået, bedømmes og sammenlignes med den uddannelse, der kræves i Spanien.

Det tredje anbringende

19 I henhold til artikel 7 og 11 i bekendtgørelsen af 1964 kan virksomhed, der består i som turistfører at give turistmæssig information, kun udøves erhvervsmæssigt af turistførere, som har bestået den krævede eksamen, og som kan dokumentere denne i form af den i bekendtgørelsens artikel 21 omhandlede autorisation.

20 Med henvisning til Domstolens tidligere praksis har Kommissionen anført, at kravet om autorisation, som kun kan opnås med en faglig uddannelse afsluttet med en

eksamen, er i strid med traktatens artikel 59, idet rejsebureauerne herved forhindres i at anvende en selvstændig turistfører, der ikke har en sådan autorisation, også selv om vedkommende udøver erhvervet i en anden medlemsstat, og at rejsebureauerne herved tvinges til at ansætte turistførere, der har autorisation.

21 Hertil bemærkes blot, således som Domstolen fastslog i domme af 26. februar 1991 (sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, og sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727), at en medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 59, såfremt den kræver, at turistførere, som rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne udføre tjenesteydelser skal være i besiddelse af en tilladelse til at udøve denne virksomhed, som forudsætter, at de har gennemgået en bestemt uddannelse, der afsluttes med et bevis, når tjenesteydelsen består i rundvisning af disse turister på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en særlig, faguddannet turistfører.

22 På baggrund af ovennævnte praksis må det tredje anbringende herefter tiltrædes.

Det fjerde anbringende

23 Kommissionen har anført, at den ved skrivelser af 8. juli og 11. oktober 1989 havde anmodet Kongeriget Spanien om at tilstille den ordlyden af de bestemmelser, de selvstyrende regioner havde udstedt inden for det område, bekendtgørelsen af 1964 regulerer. Da Kongeriget Spanien ikke har besvaret Kommissionens henvendelser, har det efter dennes opfattelse tilsidesat traktatens artikel 5.

24 Indledningsvis bemærkes, at den sagsøgte regering først har fremsendt de nævnte bestemmelser til Domstolen som bilag til svarskriftet.

25 Det må i øvrigt fastslås, at den omstændighed, at Kongeriget Spanien ikke har besvaret Kommissionens skrivelser, har gjort det vanskeligere for Kommissionen at gennemføre de opgaver, der påhviler den, og at der derfor er tale om en tilsidesættelse af den samarbejdsforpligtelse, der er fastsat i traktatens artikel 5.

26 Kongeriget Spanien findes herefter at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 5, idet det ikke har meddelt Kommissionen de oplysninger, den havde anmodet om.

Sagens omkostninger

27 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part til at betale sagens omkostninger. Da Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 48, 52, 59 og 5, idet:

— det efter spansk lovgivning kun er personer med spansk statsborgerskab, der har adgang til at udøve erhvervet som turistfører

— det ikke har indført en ordning, hvorefter den uddannelse, en EF-statsborger med et eksamensbevis som turistfører udstedt i en anden medlemsstat har gennemgået, bedømmes og sammenlignes med den uddannelse, der kræves i Spanien

— det kræver, at turistførere, som rejser sammen med en gruppe turister fra en anden medlemsstat, for at kunne udføre tjenesteydelser skal være i besiddelse af en autorisation til at udøve denne virksomhed, som forudsætter, at de har gennemgået en bestemt uddannelse, der afsluttes med et bevis, når tjenesteydelsen består i rundvisning af disse turister på andre steder end de museer eller historiske bygningsværker, der kun kan besøges sammen med en særlig, faguddannet turistfører, og

— det ikke har meddelt Kommissionen de oplysninger, den havde anmodet om vedrørende de selvstyrende regioners bestemmelser om udøvelse af virksomhed som turistfører.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Zuleeg Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. marts 1994.

R. Grass O. Due

Justitssekretær Præsident