

PRESUDA SUDA

26. veljače 1991. (*)

„Povreda obveze – Slobodno pružanje usluga – Turistički vodiči – Strukovna kvalifikacija propisana nacionalnim zakonodavstvom”

U predmetu C-154/89,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupa njezin pravni savjetnik Étienne Lasnet, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Guida Berardisa, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Francuske Republike, koju zastupaju Edwige Belliard, zamjenica ravnatelja Uprave za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i Géraud de Bergues, glavni zamjenik tajnika u istom ministarstvu, u svojstvu zamjenskog agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u sjedištu veleposlanstva Francuske, 9, boulevard du Prince Henri,

tuženika,

radi utvrđenja da je, uvjetujući pružanje usluga turističkih vodiča koji prate turističku grupu iz druge države članice posjedovanjem strukovne iskaznice koja pretpostavlja stjecanje određene kvalifikacije koja se u pravilu utvrđuje polaganjem ispita, Francuska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 59. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida i Díez de Velasco, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg i P. J. G. Kapteyn, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz

tajnik: H. A. Ruehl, glavni administrator

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši očitovanja stranaka na raspravi održanoj 8. studenoga 1990.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. prosinca 1990.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužbom podnesenom u tajništvo Suda 2. svibnja 1989. Komisija je na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u pokrenula postupak u kojem traži da se utvrdi da je time što pružanje usluga turističkih vodiča koji putuju s turističkom grupom iz druge države članice, kada je ta usluga vođenje tih turista po mjestima u nekim departmanima i općinama, izuzev muzeja i povijesnih spomenika koji se mogu posjetiti samo uz specijaliziranog profesionalnog vodiča, uvjetuje posjedovanjem strukovne iskaznice koja pretpostavlja stjecanje određene kvalifikacije koja se u pravilu utvrđuje polaganjem ispita, Francuska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 59. Ugovora o EEZ-u.
- 2 Odredbe iz predmetne tužbe sadržane su u članku 1. točki (c) i članku 10. Zakona br. 75-626 od 11. srpnja 1975. u kojima se utvrđuju uvjeti za obavljanje djelatnosti koji se odnose na organizaciju putovanja ili boravka (JORF od 13.7.1975., str. 7230.) te u odluci o primjeni br. 77-363 od 28. ožujka 1977. (JORF od 3.4.1977., str. 1890.) izmijenjenoj odlukom br. 83-912 od 13. listopada 1983. (JORF od 15.10.1983., str. 3110.).
- 3 Prema tim odredbama turistički vodiči zvani „vodiči tumači” fizičke su osobe zadužene za vođenje francuskih ili stranih turista te ponajprije za stručne obilaskе po javnim površinama, u muzejima i povijesnim spomenicima te u sredstvima javnog prijevoza.
- 4 Dana 21. studenoga 1986. Komisija je na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u uputila francuskoj vladi pismo opomene. Prema tom pismu Francuska se nije uskladila sa zahtjevima prava Zajednice, točnije člankom 59. Ugovora o EEZ-u, što se tiče pružanja usluga turističkih vodiča koji putuju s turističkom grupom iz druge države članice kada se ta usluga pruža u nekim departmanima i općinama. U dopisu od 5. ožujka 1987. francuske vlasti osporavale su stajalište Komisije. Dana 2. svibnja 1988. Komisija je izdala obrazloženo mišljenje u kojem je ponovila svoje stajalište i pozvala francusku vladu da usvoji mjere potrebne da se s njim uskladi u roku od dva mjeseca. Budući da nije dobila nikakav odgovor, Komisija je podnijela predmetnu tužbu.
- 5 Za potpuniji prikaz činjenica u slučaju, tijeka postupka kao i tužbenih razloga i argumenata stranaka, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti su dijelovi spisa u nastavku izloženi samo u mjeri u kojoj su potrebni Sudu za obrazlaganje odluke.
- 6 Najprije valja primijetiti da se djelatnosti turističkog vodiča koji je iz države članice koja nije Francuska te iz te države članice prati sudionike organiziranog putovanja u Francusku mogu javljati u dva različita pravna oblika. Turistički ured s poslovnim nastanom u drugoj državi članici može se osloniti na vodiče koje sam zapošljava. U tom slučaju turistima uslugu pruža turistički ured posredstvom vlastitih turističkih vodiča. Takav turistički ured može također angažirati neovisne turističke vodiče koji

imaju poslovni nastan u toj drugoj državi članici. U tom slučaju turistički vodič uslugu pruža turističkom uredu.

- 7 Dva se prethodno navedena slučaja dakle odnose na usluge koje turistički ured pruža turistima i koje neovisni turistički vodič pruža turističkom uredu. Takva pružanja usluga, koja su vremenski ograničena i koja nisu uređena odredbama koje se odnose na slobodno kretanje robe, kapitala i osoba, jesu djelatnosti koje se obavljaju uz naknadu u smislu članka 60. Ugovora.
- 8 Valja provjeriti ulaze li te djelatnosti u područje primjene članka 59. Ugovora.
- 9 Iako članak 59. Ugovora izričito predviđa samo situaciju pružatelja usluga s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene, ipak je njegov cilj isključiti ograničenja slobode pružanja usluga za osobe koje nemaju poslovni nastan u državi na čijem se državnom području mora osigurati usluga (vidjeti presudu od 10. veljače 1982., *Transporoute*, t. 14., 76/81, Zb., str. 417.). Odredbe Ugovora koje se odnose na slobodu pružanja usluga ne primjenjuju se samo kada su svi relevantni elementi predmetne djelatnosti u potpunosti ograničeni na područje samo jedne države članice (presuda od 18. ožujka 1980., *Debauve*, t. 9., 52/79, Zb., str. 833.).
- 10 Stoga se odredbe članka 59. moraju primijeniti u svim slučajevima kada pružatelj usluga nudi usluge na državnom području države članice koja nije država u kojoj ima poslovni nastan, bez obzira na to gdje poslovni nastan imaju primatelji tih usluga.
- 11 Budući da je u ovom slučaju i u dva slučaja navedena u točki 7. ove presude riječ o uslugama koje se pružaju u državi članici koja nije država poslovnog nastana pružatelja usluga, primjenjuje se članak 59. Ugovora.
- 12 Zatim valja podsjetiti da članci 59. i 60. Ugovora zahtijevaju ne samo iskorjenjivanje svake diskriminacije prema pružatelju usluga na osnovi njegova državljanstva, nego i ukidanje svakog ograničavanja slobode pružanja usluga nametnutog zbog toga što pružatelj usluga ima poslovni nastan u državi članici koja nije država u kojoj se usluga pruža. Država članica osobito ne može uvjetovati izvršavanje pružanja usluga na svom državnom području poštovanjem svih uvjeta koji se traže za poslovni nastan, jer kada bi tako bilo, odredbe kojima je cilj osigurati slobodno pružanje usluga mogle bi izgubiti svaki korisni učinak.
- 13 U tom pogledu valja utvrditi da zahtjev koji postavljaju gore spomenute odredbe francuskog zakonodavstva jest takvo ograničenje. Uvjetujući pružanje usluga turističkih vodiča koji putuju s turističkom grupom iz druge države članice posjedovanjem određene kvalifikacije, to zakonodavstvo naime ujedno sprečava turističke urede da osiguraju to pružanje usluga putem vlastitog osoblja, a neovisne turističke vodiče da tim uredima nude svoje usluge tijekom organiziranih putovanja. Također sprečava turiste, sudionike takvih organiziranih putovanja, da način pružanja usluga o kojima je riječ izaberu po svojoj volji.
- 14 Međutim, s obzirom na specifične zahtjeve određenih usluga, činjenica da država članica uvjetuje pružanje tih usluga kvalifikacijama pružatelja usluga, na temelju pravila kojima su te vrste djelatnosti uređene na njezinu državnom području, ne može

se smatrati neusklađenom s člancima 59. i 60. Ugovora. Međutim, sloboda pružanja usluga kao temeljno načelo Ugovora može se ograničiti samo propisima koji su opravdani općim interesom i koji se primjenjuju na svaku osobu ili poduzetnika koji obavljaju neku djelatnost na državnom području države kojoj je namijenjena, ako taj interes nije zaštićen pravilima kojima pružatelj usluga podliježe u državi članici u kojoj ima poslovni nastan. Osim toga, kako bi se zajamčilo poštovanje strukovnih pravila i osigurala zaštita interesa koju ta pravila imaju za cilj, spomenuti zahtjevi moraju biti objektivno potrebni (vidjeti, između ostalih, presudu od 4. prosinca 1986., Komisija/Njemačka, t. 27., 205/84, Zb., str. 3755.).

- 15 Iz toga slijedi da se ti zahtjevi mogu smatrati usklađenima s člancima 59. i 60. Ugovora samo ako se utvrdi da u pogledu dotične djelatnosti postoje važni razlozi vezani za opći interes koji opravdavaju ograničenja slobode pružanja usluga, da taj interes već ne osiguravaju pravila države u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan i da se isti rezultat ne može postići manje ograničavajućim pravilima.
- 16 Francuska vlada ističe da francusko predmetno zakonodavstvo nastoji osigurati zaštitu općih interesa vezanih za valorizaciju povijesnih bogatstava i za što bolje širenje znanja koja se odnose na umjetničku i kulturnu baštinu zemlje. Ti interesi prema mišljenju francuske vlade nisu dovoljno zaštićeni pravilima kojima pružatelj usluga, u ovom slučaju turistički poduzetnik, podliježe u državi članici u kojoj ima poslovni nastan. Naime, više država ne zahtijeva nikakvu kvalifikaciju za obavljanje profesije vodiča tumača niti zahtijeva ikakvo posebno poznavanje povijesnih i kulturnih bogatstava drugih država. Zbog nedostatka usklađenosti toga pitanja francusko zakonodavstvo nije neusklađeno s člankom 59. EEZ-a.
- 17 Valja utvrditi da opći interes vezan za valoriziranje povijesnih bogatstava i za što bolje širenje znanja koja se odnose na umjetničku i kulturnu baštinu neke zemlje može biti važan razlog koji opravdava ograničavanje slobode pružanja usluga. Međutim, predmetni zahtjev koji proizlazi iz francuskog zakonodavstva prekoračuje ono što je nužno da se osigura zaštita tog interesa, ako djelatnost turističkog vodiča koji prati turističke grupe iz druge države članice uvjetuje posjedovanjem strukovne iskaznice.
- 18 Naime, stručna pratnja o kojoj je riječ u ovom slučaju obavlja se u specifičnim uvjetima. Nezavisni ili zaposleni turistički vodič kreće se s turistima koje prati u zatvorenom krugu; kreću se privremeno u grupi, od države članice svog poslovnog nastana prema državi članici koju žele posjetiti.
- 19 U tim uvjetima zahtijevanje licencije koju nameće država članica odredišta ima za učinak smanjenje broja turističkih vodiča koji su kvalificirani za praćenje turista u zatvorenom krugu, što organizatora putovanja može nagnati da se radije obrati lokalnim vodičima, koji su zaposleni ili imaju poslovni nastan u državi članici u kojoj se usluga pruža. No ta posljedica može predstavljati neugodnost turistima, korisnicima predmetnih usluga, jer nemaju na raspolaganju vodiča koji poznaje njihov jezik, njihove interese i specifična očekivanja.
- 20 Osim toga valja primijetiti da isplativost tih grupnih putovanja ovisi o tržišnom ugledu organizatora koji je pod pritiskom tržišnog natjecanja s drugim turističkim uredima i da održavanje tog ugleda i pritisak tržišnog natjecanja već povlače određenu selekciju turističkih vodiča i kontrolu kvalitete njihovih usluga. Ta okolnost može

doprinijeti, ovisno o specifičnim očekivanjima predmetnih turističkih grupa, valorizaciji povijesnih bogatstava i što boljem širenju znanja vezanih za umjetničku i kulturnu baštinu, kad je riječ o vođenim obilascima mjesta koja nisu muzeji i povijesni spomenici koji se mogu posjetiti samo uz profesionalnog vodiča.

- 21 Slijedom toga proizlazi da je s obzirom na opseg ograničenja koja sadržava, predmetno zakonodavstvo nerazmjerno cilju, odnosno valorizaciji povijesnih bogatstava i najboljem mogućem širenju znanja vezanih za umjetničku i kulturnu baštinu države članice u koju se putuje.
- 22 Francuska vlada ponovno naglašava da je stajalište Komisije izraženo u njezinu zahtjevu nemoguće pomiriti s njezinim paralelnim djelovanjem u pogledu usvajanja prijedloga direktive o drugom općem sustavu za priznavanje stručnog usavršavanja i osposobljavanja (SL 1989, C 263, str. 1.) kojom se nadopunjuje Direktiva Vijeća 89/48/EEZ od 21. prosinca 1988. o općem sustavu priznavanja diploma visokih učilišta dodijeljenih po završetku stručnog obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od najmanje tri godine (SL 1989., L 19, str. 16.).
- 23 Istina je da, što se tiče profesija za koje Zajednica nije odredila minimalnu razinu potrebne kvalifikacije, taj prijedlog direktive predviđa da države članice imaju mogućnost same odrediti tu minimalnu razinu kvalifikacije.
- 24 Međutim valja podsjetiti da se odredbe koje ulaze u područje sekundarnog prava mogu odnositi samo na nacionalne mjere koje su usklađene sa zahtjevima iz članka 59. Ugovora kako su precizirani u sudskoj praksi Suda.
- 25 U tim uvjetima valja utvrditi da time što pružanje usluga turističkih vodiča koji putuju s turističkom grupom iz druge države članice, kada je ta usluga vođenje tih turista po mjestima u nekim departmanima i općinama, izuzev muzeja i povijesnih spomenika koji se mogu posjetiti samo uz specijaliziranog profesionalnog vodiča, uvjetuje posjedovanjem strukovne iskaznice koja pretpostavlja stjecanje određene kvalifikacije koja se u pravilu utvrđuje polaganjem ispita, Francuska Republika povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 59. Ugovora.

Troškovi

- 26 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da Francuska Republika nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Time što pružanje usluga turističkih vodiča koji putuju s turističkom grupom iz druge države članice, kada je ta usluga vođenje tih turista po mjestima u nekim departmanima i općinama, izuzev muzeja i povijesnih spomenika koji se mogu posjetiti samo uz specijaliziranog profesionalnog**

vodiča, uvjetuje posjedovanjem strukovne iskaznice koja pretpostavlja stjecanje određene kvalifikacije koja se u pravilu utvrđuje polaganjem ispita, Francuska Republika povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 59. Ugovora o EEZ-u.

2. Francuskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 26. veljače 1991.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD