

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J.-P. WARNER
FREMSAT DEN 28. NOVEMBER 1978 ¹

Høje Ret.

Disse to sager er blevet forelagt Domstolen af Tribunal de première instance de Tournai med anmodning om præjudiciel afgørelse.

En hurtig gennemlæsning af forelæggelsesdommene kunne efterlade det indtryk, at de kun rejser to forholdsvis ubetydelige spørgsmål, nemlig dels et begrænset spørgsmål om fortolkningen af Rådets direktiv 67/43/EØF af 12. januar 1967 (EFT 1967, s. 3; org.ref. JO nr. 140 af 19. 1. 1967, s. 67) om gennemførelsen af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for visse former for selvstændig virksomhed, dels et spørgsmål om fortolkningen af en artikel i EØF-traktaten, hvis virkning efter overgangsperiodens udløb stort set er udtømt, nemlig artikel 62, hvorefter medlemsstaterne ikke må indføre nye begrænsninger i den frihed til udveksling af tjenesteydelser, der faktisk er opnået ved traktatens ikrafttræden.

Alle, der har afgivet indlæg for Domstolen, har imidlertid indset, at sagerne i virkeligheden rejser videregående spørgsmål om fortolkningen af traktatbestemmelserne om den fri udveksling af tjenesteydelser. Svarene på disse spørgsmål er antydnet, uden dog at være givet i alle henseender i Domstolens domme i sagerne 33/74 (*Van Binsbergen*, Sml. 1974, s. 1299), 36/74 (*Walrave og Koch mod UCI*, Sml. 1974, s. 1405) og 39/75 (*Coenen*, Sml. 1975, s. 1547).

De faktiske omstændigheder er følgende:

Der verserer ved retten i Tournai straffesager mod personer, som anklages for at have overtrådt en belgisk arrêté royal af 28. november 1975 om engageringsbu-

reauer, som drives mod betaling. Ifølge artikel 6 i denne arrêté royal er det forbudt at drive et engageringsbureau mod betaling for optrædende inden for underholdningsbranchen uden bevilling fra det ministerium, hvorunder beskæftigelsen hører. Ifølge artikel 20 kan udenlandske engageringsbureauer for sådanne personer — medmindre der er indgået aftale om gensidighed mellem Belgien og det pågældende land — kun foretage engagering i Belgien gennem et engageringsbureau, som har bevilling. I sådanne tilfælde har hvert af bureauerne krav på halvdelen af den foreskrevne provision. Ifølge artikel 27 kan den, der ikke overholder disse bestemmelser, straffes med fængsel mellem 8 dage og 1 år eller med en bøde på mellem 100 og 5 000 FB. Det bestemmes særligt i stk. 3, at denne straf ifalder den, som benytter sig af et sådant engageringsbureau uden bevilling, og i stk. 5, at samme straf ifalder den, der driver et udenlandsk engageringsbureau, som formidler engagering i Belgien i strid med artikel 20.

¹ — Oversat fra engelsk.

Sagsøgte i sag 110/78 er Willy van Wesemael, Ath, Belgien, der beskrives som »ouvrier de café« (café-arbejder) og Jean Poupaert, som under navnet »Jean-Pierre Panir« i Lille, Frankrig, driver et engageringsbureau for optrædende kunstnere. Van Wesemael arrangerer hvert år i Ath en underholdning i anledning af byens handelsmesse. I marts 1976 engagerede han gennem Poupaert's bureau en fransk optrædende ved navn Yves Lecocq til at optræde én aften den 13. august 1976. Poupaert har udtalt, at han udførte denne tjenesteydelse fra sit kontor i Lille, hvor Van Wesemael underskrev kontrakten med Lecocq. Ifølge Van Wesemael var grunden til, at han anvendte Poupaert's bureau, at dettes provision kun var 10-%, medens det belgiske engageringsbureau, som han først havde henvendt sig til, forlangte 25 % i provision. Van Wesemael er tiltalt i medfør af artikel 27, stk. 3, i den nævnte arrêté royal, medens Poupaert er tiltalt i medfør af stk. 5.

Sagsøgte i sag 111/78 er Signor Romano Follachio, som er restauratør i Bon-Secours, Belgien, og Robert Leduc, som i Valenciennes, Frankrig, driver et engageringsbureau for optrædende kunstnere under navnet »Agence Robert Trebor«. Det er oplyst, at Signor Follachio gennem Leduc's bureau engagerede en række franske optrædende til en tredages festival i Bon-Secours i oktober 1976. Også her synes et fransk bureau at være blevet foretrukket for et belgisk, fordi dets omkostninger var langt lavere. Signor Follachio er tiltalt i medfør af artikel 27, stk. 3, medens Leduc er tiltalt i medfør af stk. 5.

Poupaert og Leduc er begge indehavere af bevilling udstedt i Frankrig efter den franske lovgivning, som svarer til den pågældende arrêté royal, nemlig artiklerne L 762 — 3 ff i Code du Travail. Der er under sagen imidlertid enighed om, at de ikke har bevilling i Belgien, og at der — bortset fra EØF-traktaten — ikke på dette område gælder en overenskomst om gensidighed mellem Belgien og Frankrig.

I begge sager har »Chambre Syndicale des agents artistiques et impresarii de Belgique« som civil part intervenseret mod sagsøgte. Sagerne synes udelukkende at være led i en videregående tvist mellem denne sammenslutning og »Syndicat National des Agents Artistiques de France« vedrørende foreneligheden af det nævnte arrêté royal med traktaten.

Poupaert og Leduc har anført, at sidstnævnte sammenslutning, som de er medlemmer af, fortolker traktaten således, at den giver belgiske bureauer med bevilling ret til frit at præstere tjenesteydelser i Frankrig, og at sammenslutningen ikke søger at forhindre dem heri.

I sag 111/78 optræder endnu en civil part, nemlig Albert Gérard, som driver et engageringsbureau for optrædende kunstnere i Liège, og som havde forventet at oppebære provision for at arrangere kontrakterne til festivalen i Bon-Secours. Albert Gérard har af de sagsøgte krævet en erstatning på 10 000 FB med renter.

Det fremgår af forelæggelsesdommene, at Tribunal de première instance de Tournai kun har beskæftiget sig med to bestemte punkter.

Det ene var, hvorvidt artiklerne 6 og 20 i arrêté royal af 28. november 1975 indførte »nye begrænsninger« i strid med traktatens artikel 62.

På dette punkt har retten anført, at den pågældende arrêté royal ophævede et tidligere arrêté royal af 10. april 1954 om drift af engageringsbureauer mod betaling, som i artiklerne 5 og 15 indeholdt samme begrænsninger. Arrêté royal af 28. november 1975 er således kun en gentagelse af tidligere gældende ret. Heraf har retten sluttet, at artikel 62 ikke er overtrådt. Herom vil jeg straks sige, at jeg er enig i, at en simpel ophævelse og gentagelse af tidligere begrænsninger ikke er en indførelse af nye begrænsninger, som anført i artikel 62.

Det andet punkt retten behandlede var, om engageringsbureauer for optrædende kunstnere ved direktiv 67/43/EØF blev »liberaliseret« i den i traktatens artikler 52 og 59 anførte betydning.

Dette direktiv blev vedtaget af Rådet i henhold til traktatens artikler 54 og 63 som et led i gennemførelsen af den almindelige plan for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden og det almindelige program om ophævelse af begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser (begge vedtaget af Rådet den 18. 12. 1961) (EFT-specialudgave, anden serie, IX, s. 3. og 7; org.ref. JO nr. 2 af 15. 1. 1962, s. 32 og 36). Både ved opstillingen af den tidsplan, der findes i de almindelige programmer og ved udarbejdelsen af nogle af de direktiver, der er vedtaget til gennemførelse af programmerne, har Rådet inddelt de pågældende erhverv på grundlag af den internationale standardfortegnelse, CITI-nomenklaturen (»Indexes to the International Standard Industrial Classification of All Economic Activities« (ISIC)), som er offentliggjort af De forenede Nationers statistiske afdeling. Rådet benyttede i denne forbindelse den første revision af fortegnelsen (1958).

Rådets direktiv 67/43/EØF angår ifølge titlen »gennemførelsen af etablerings-

frihed og fri udveksling af tjenesteydelser for selvstændig virksomhed inden for:

1. 'ejendomshandel og -administration (undtagen 6401)' (ex CITI-gruppe 640)
2. 'visse tjenesteydelser for erhvervslivet' (CITI-gruppe 839).«

Direktivets artikel 1 indeholder — med henvisning til de almindelige planer — en generel bestemmelse om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden og i den frie udveksling af tjenesteydelser, nemlig begrænsningerne »i adgangen til og i udøvelsen af de i direktivets artikel 2 og 3 nævnte former for virksomhed«.

I artikel 2 opregnes de former for ejendomshandel og -administration, som direktivet finder anvendelse på.

Artikel 3, der i parentes har overskriften »(Visse tjenesteydelser for erhvervslivet)«, indeholder følgende bestemmelse af betydning for disse sager:

- »1. Bestemmelserne i dette direktiv gælder endvidere for de former for selvstændig virksomhed inden for 'visse tjenesteydelser for erhvervslivet', som er nævnt i bilag I til den almindelige plan om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden (gruppe 839 CITI) med undtagelse af følgende virksomhed:

- virksomhed inden for pressen,
- virksomhed som 'toldagenter',
- virksomhed som rådgiver i økonomiske, finansielle, forretningsmæssige og statistiske spørgsmål samt

- vedrørende forhold inden for arbejdsmarkedet,
— inkassovirksomhed.
2. Ifølge stk. 1 omfatter dette direktiv de former for virksomhed, der sammenfattes således:
- a) private engageringsbureauer;
 - b) ...«

Det relevante spørgsmål er derfor, om private engageringsbureauer for personer inden for underholdningsbranchen er omfattet af CITI-gruppe 839 (1. revision).

Retten i Tournai nåede til den konklusion, at de ikke er omfattet af denne gruppe. Kommissionen har i sit indlæg for Domstolen anført, at dette var korrekt, og heri er jeg enig.

I CITI-nomenklaturen del I (B), som indeholder en fortegnelse over »afdelinger, hovedgrupper og grupper« af erhvervsvirksomhed, ses det (s. 18-19), at hovedgruppe 83 med overskriften »tjenesteydelser til virksomheder« omfatter grupperne 831 »juridisk rådgivning«, 832 »regnskab, revision og bogholderi«, 833 »tekniske tjenesteydelser« og 839 »visse tjenesteydelser for erhvervslivet, ikke andetsteds klassificeret«, medens hovedgruppe 84 under overskriften »forlystelser, sport mv.« omfatter grupperne 841 »filmproduktion, distribution og fremvisning«, 842 »teatervirksomhed mv.« og 843 »anden forlystelsesvirksomhed og sport«.

I nomenklaturens del I (C), som indeholder den »detaljerede klassifikation«, er gruppe 839 (s. 40-41) affattet således:

»Visse tjenesteydelser for erhvervslivet, ikke andetsteds klassificeret:

Reklamebureauer, kreditoplysningsbureauer, inkassobureauer; duplikering, lystryk, fotokopiering; adressering, forsendelse, stenografering og maskinskrivning, udarbejdelse og salg af adresselister; arbejdsanvisningsbureauer; presse- og nyhedsbureauer; journalist- og forfattervirksomhed; modedesignere; an-

den ikke andetsteds nævnt virksomhedsrådgivning.«

Grupperne 841 og 842 afgrænses således:

»841 Filmproduktion, distribution og fremvisning

Produktion og distribution af film samt dermed forbunden virksomhed, f.eks. fremkaldelse, kopiering og montage, udlejning af film og reparation af filmudstyr; biografvirksomhed; engagering og anvisning af kunstnere og optrædende.«

842 Teatervirksomhed mv.

Teatre, operaselskaber, koncertarrangører og teaterselskaber, tjenesteydelser som præsteres af anvisningsbureauer for kunstnere til teatre samt af billetbureauer; radio- og fjernsynsvirksomhed; danseorkestre, orkestre og optrædende ifølge kontrakt eller mod betaling; gram-mofonpladeindspilning.«

»Engagering og anvisning af kunstnere og optrædende« og »anvisningsbureauer for kunstnere til teatre«, som udtrykkeligt er nævnt henholdsvis i gruppe 841 og 842, kan således ikke anses for at være »ikke andetsteds klassificeret«, som anført i gruppe 839. Gruppe 843, som

omfatter forlystelser og sport mv. (bortset fra film og teatre) indeholder ingen former for arbejdsanvisningsbureauer, men imidlertid er det ikke blevet anført, at dette skulle være relevant.

For fuldstændighedens skyld bør jeg nævne, at »arbejdsanvisningsbureauer, bortset fra teater og radio« i CITI-nomenklaturens del II (s. 174), som indeholder et »numerisk indeks«, er anført under gruppe 839, medens nomenklaturens del III, som indeholder det »alfabetiske indeks«, på s. 226 har følgende stikord:

- Arbejdsanvisningsbureau, bortset fra teater og radio: 839
- Arbejdsanvisningsbureau, radio: 842
- Arbejdsanvisningsbureau, lærere: 839
- Arbejdsanvisningsbureau, teatre: 842

Af disse grunde er jeg enig med Tribunal de Tournai og med Kommissionen i, at gruppe 839 ikke omfatter den form for engageringsbureauer, som der her er tale om.

Uanset de konklusioner, Tribunal de Tournai var nået frem til, indtog den imidlertid det standpunkt, at den burde indbringe spørgsmålet om den nævnte *arrêté royal's* forenelighed med EØF-traktaten for Domstolen med anmodning om »navnlig, men ikke udelukkende« (*»notamment, et non limitativement«*) at afgøre fire spørgsmål.

Af disse spørgsmål vedrører de to første fortolkningen af direktiv 67/43/EØF. Efter min opfattelse vil det være en tilstrækkelig besvarelse af disse to spørgsmål, hvis Domstolen udtaler, at direktivet ikke finder anvendelse på engageringsbureauer mod betaling for optrædende, fordi disse ikke er omfattet af CITI-nomenklaturens gruppe 839.

Det tredje spørgsmål vedrører fortolkningen af EØF-traktatens artikel 62. En afgørelse om, at artiklen ikke (i sig selv) forbyder en ophævelse og en gentagelse af begrænsninger, som var gældende før traktatens inkrafttræden, vil efter min opfattelse være en passende besvarelse.

Spørgsmål fire lyder således:

»Stadfæster Domstolen — såfremt de nævnte engageringsbureauer mod betaling for optrædende kunstnere ikke henhører under gruppe 839 i den internationale CITI-nomenklatur — fortolkningen, hvorefter de henhører under den endnu ikke liberaliserede gruppe 842?»

Her mener jeg, at Domstolen bør give en mere indgående besvarelse, fordi retten »navnlig, men ikke udelukkende« har forelagt disse fire spørgsmål, og samtidig i spørgsmål fire fremsætter en formodning om, at sådanne engageringsbureauer endnu ikke er »liberaliseret«, hvis de er omfattet af gruppe 842.

Der kan af de sager, jeg nævnte i indledningen (*Van Binsbergen, Walrave og Koch* og *Coenen*), udledes følgende almindelige principper:

1. Efter overgangsperiodens udløb indeholder traktatens artikel 59, stk. 1, med direkte virkning i medlemsstaterne et forbud mod restriktioner i den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet.
2. Forbudet omfatter enhver restriktion, som er pålagt tjenesteyderen »navnlig på grund af hans nationalitet eller den omstændighed, at han ikke har fast

bopæl i den stat, hvor ydelsen præsteres, og som ikke gælder for personer, der er bosat på det nationale territorium, eller som vil kunne forhindre eller i øvrigt genere hans virksomhed» (præmis 10 i *Van Binsbergen*-dommen og præmis 6 i *Coenen*-dommen).

3. Den almindelige plan og de direktiver, der er omhandlet i traktatens artikel 63, har efter overgangsperiodens udløb mistet den funktion, som bestod i en ophævelse af restriktioner i den fri udveksling af tjenesteydelser. De har dog bevaret den funktion, som består i i medlemsstaternes lovgivning at »indføre et system af bestemmelser, som skal lette den effektive [faktiske] udnyttelse af denne frihed, navnlig gennem indbyrdes anerkendelse af faglige kvalifikationer og samordning af lovgivningerne om udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed» (præmis 21 i *Van Binsbergen*-dommen).

Ved opstillingen af disse almindelige principper har Domstolen naturligvis fulgt sin tidligere afgørelse i sag 2/74 (*Reyners* mod *Belgien*, Sml. 1974, s. 631) om etableringsfrihed. Disse principper er yderligere blevet udviklet i *Thieffry*-sagen (sag 71/76, Sml. 1977, s. 765) og i *Patrick*-sagen (sag 11/77, Sml. 1977, s. 1199).

Disse almindelige principper er undergivet de udtrykkelige undtagelser i traktaten. De gælder således ikke for tjenesteydelser, som ikke normalt ydes mod betaling eller for tjenesteydelser, som reguleres af traktatbestemmelserne om fri bevægelighed for varer, kapital og personer (artikel 60). De gælder heller ikke for transportområdet, hvor derimod bestemmelserne vedrørende transport er gældende (artikel 61, stk. 1). Anvendelsen af principperne på bankernes og forsikringsselskabernes tjenesteydelser i forbindelse med kapitalbevægelser begrænses, men udelukkes dog ikke i artikel 61, stk. 2. De omfatter ikke de former for virksomhed, som i en

medlemsstat »varigt eller lejlighedsvis er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed« (artiklerne 66 og 56), idet dog denne undtagelse må fortolkes på baggrund af Domstolens afgørelse i *Reyners*-sagen. De kan heller ikke udelukke »anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed« (artiklerne 66 og 56), idet denne undtagelse dog må ses på baggrund af en række rådsdirektiver og en række af EF-Domstolens domme, af hvilke den seneste, såvidt ses, er dommen i sag 30/77 *Regina* mod *Bouchereau*, Sml. 1977, s. 1999.

Ingen har imidlertid antydnet, at nogen af disse undtagelser skulle finde anvendelse i disse sager.

Til disse undtagelser må imidlertid føjes en betingelse, som Domstolen har anset for at være forudsat i traktaten, og hvis anvendelse i de foreliggende sager forekommer mig at være sagernes hovedspørgsmål.

Før jeg går ind på dette spørgsmål, må jeg imidlertid omtale to anbringender, som er fremført af den belgiske regering, og som under retsmødet også blev fremhævet af repræsentanten for *Chambre Syndicale des agents artistiques et impresarii de Belgique*.

Det første af disse anbringender er støttet på Den internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 96.

Denne konvention, som ifølge sin præambel kan citeres som »The Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised) 1949« (den reviderede konvention af 1949 om engageringsbureauer, som drives mod betaling), men som jeg i lighed med *Chambre Syndicale's* repræsentant finder det lettere at kalde »konvention nr. 96« er, efter hvad Kommissionen har oplyst, ratificeret af syv af Fællesskabets medlemslande, nemlig af alle medlemsstaterne med undtagelse af Danmark og Det forenede Kongerige.

Konventionen er (ifølge sin præambel) »et supplement til arbejdsanvisningskonventionen af 1948, hvorefter ethvert medlem, konventionen gælder for, skal opretholde eller sikre opretholdelse af en offentlig og vederlagsfri arbejdsanvisning«.

Ifølge konventionens del II skal mod betaling drevne engageringsbureauer, som arbejder med gevinst for øje, gradvis afskaffes, og andre bureauer undergives en vis regulering. Ifølge konventionens del III skal engageringsbureauer, som drives mod betaling, herunder bureauer, som arbejder med gevinst for øje, kun undergives en regulering. Ifølge artikel 2 (i konventionens del I) har det ILO-medlem, som ratificerer konventionen, valget mellem at acceptere enten del II eller del III. Hvis et medlem accepterer del III, kan det senere give meddelelse om, at det accepterer del II, hvorefter del III ophører med at gælde for dette medlem. Af de syv EF-medlemsstater, som har ratificeret konventionen, har alle accepteret del II, sely om Irland og Italien oprindelig accepterede del III.

De relevante bestemmelser i del II kan sammenfattes, som følger: »The competent authority« (den kompetente myndighed) (et udtryk som ikke er defineret, men som ud fra sammenhængen tilsyneladende betyder den myndighed, som i hvert enkelt tilfælde er kompetent i det enkelte land) indrømmes i artikel 3 beføjelse til selv at afgøre, inden for hvilken

frist bureauer, som arbejder med gevinst for øje, skal afskaffes, samtidig med at myndigheden efter et skøn kan foreskrive forskellige frister for, hvornår bureauer for forskellige grupper af personer skal afskaffes. Ifølge artikel 4 skal bureauerne, indtil de afskaffes, være undergivet den kompetente myndigheds kontrol og må kun kræve betaling og omkostninger efter takster, der er godkendt af denne. Denne kontrol skal »særlig forhindre enhver form for misbrug i forbindelse med transaktioner udført af mod betaling drevne engageringsbureauer, som arbejder med gevinst for øje«. Ifølge artikel 5 kan den kompetente myndighed dispensere fra kravet om afskaffelse af bureauer »med hensyn til kategorier af personer, som er nøjagtigt defineret i nationale love eller administrative retsfor skrifter, og for hvilke der ikke inden for rammerne af den offentlige arbejdsanvisning kan træffes hensigtsmæssige anvisningsordninger«. Det hedder videre i artikel 5:

»Ethvert engageringsbureau, som drives mod betaling, og som har opnået dispensation i henhold til denne artikel

- a) skal undergives den kompetente myndigheds kontrol,
- b) skal være i besiddelse af en bevilling som udstedes for et år ad gangen, og som kan fornyes efter den kompetente myndigheds skøn,
- c) må kun kræve betaling og omkostninger efter takster, som forelægges og godkendes af den kompetente myndighed, eller som fastsættes af denne myndighed,
- d) må kun foretage anvisning eller engagering af arbejdstagere i udlandet, hvis det af den kompetente myndighed har fået tilladelse hertil og i så fald på de betingelser, der fastsættes i den gældende lovgivning eller i

gældende administrative retsfor-
skrifter.«

Ifølge artikel 8 skal der indføres passende straffe, herunder om nødvendigt tilbagekaldelse af bevillingen for overtrædelse af de love eller administrative retsfor skrifter, hvorved konventionen er gennemført.

Den belgiske regering og Chambre Syndicale har anført, at den i denne sag omhandlede arrêté royal blev udstedt til gennemførelse af Belgiens forpligtelser i henhold til konventionen. I præamblen henvises der da også til konventionen, og det siges derefter:

»Under hensyn til, at de sidste mod betaling drevne anvisningsbureauer for hus-hjælp og tjenestetolk og for landarbejdere har indstillet deres virksomhed;

under hensyn til, at der ikke for øjeblikket inden for rammerne af den offentlige arbejdsanvisning på hensigtsmæssig måde kan foretages anvisning af optrædende kunstnere, og at engageringsbureauer mod betaling for disse personer derfor indtil videre må opretholdes, hvorimod der bør indføres en kontrol eller en øget kontrol med bureauerne.«

I overensstemmelse med præambelen fremgår det af artiklerne 2 og 3 i forening, at der gælder et forbud mod engageringsbureauer, som drives mod betaling, bortset fra bureauer for optrædende kunstnere. I de følgende artikler reguleres disse sidstnævnte bureauers virksomhed, som foreskrevet i konventionen. Disse bureauer skal kun kunne drives, indtil den pågældende minister finder, at den offentlige arbejdsanvisning på effektiv måde kan varetage engageringen af de optrædende, jf. artikel 17, som sammenholdt med artikel 10 bestemmer, at bevillingerne i så tilfælde kun kan forlænges for yderligere 3 år.

Hverken den belgiske regering eller Chambre Syndicale gik så vidt som til at hævde, at Belgien ville overtræde konventionen, hvis det tillod engageringsbureauer, som drives mod betaling og med

bevilling i Frankrig at yde tjenesteydelser i Belgien. Dette er i hvert fald — om end måske overraskende — ikke tilfældet, idet konventionen i artikel 5, stk. 2, litra d), kræver, at hvert af de ILO-medlemmer, som ratificerer konventionen, regulerer det forhold, at engageringsbureauer, der er etableret på dets område, yder tjenesteydelser i udlandet, medens konventionen ikke indeholder nogen forpligtelse for et medlem til at regulere det forhold, at bureauer, etableret i udlandet, yder tjenesteydelser på medlemmets eget område. Ifølge konventionens system påhviler det således den kompetente franske myndighed at regulere det forhold, at bureauer, der er etableret i Frankrig, udfører tjenesteydelser i Belgien.

Den belgiske regerings og Chambre Syndicale's argumentation går — hvis jeg har forstået indlæggene korrekt — ud på, at det ville være besynderligt, hvis artiklerne 59 ff havde de af de tiltalte og Kommissionen hævdede konsekvenser, idet dette helt ville tilintetgøre den politik, der ligger til grund for konventionen, og dermed også den belgiske politik på dette område. Efter min opfattelse er svaret herpå, og jeg håber ikke det vil blive taget mig ilde op, hvis jeg udtrykker det kort, at denne politik, uanset dens fordele eller ulemper, ikke er Fællesskabets politik, og at konventionen, eller tilsvarende retsakter, heller ikke er fællesskabsret.

Det andet anbringende, som den belgiske regering og Chambre Syndicale har frem-

ført, er, at den pågældende arrêté royal ikke indebærer en forskelsbehandling til skade for engageringsbureauer for optrædende kunstnere, etableret i andre EF-medlemsstater, fordi ethvert sådant bureau kan ansøge om samt opnå bevilling i henhold til dens bestemmelser. Jeg må tilstå, at jeg finder dette overraskende, fordi det under min gennemgang af den pågældende arrêté royal forekom mig, at i det mindste nogle af dens krav kun kunne opfyldes af et bureau, der er etableret i Belgien. Det tilkommer imidlertid ikke mig — og da slet ikke under en præjudiciel sag i henhold til traktatens artikel 177 — at tage stilling til fortolkningen af den belgiske lovgivning, og endnu mindre at gøre mig overvejelser om, hvorvidt en ansøgning om bevilling ifølge denne lovgivning indgivet af et firma, der er etableret uden for Belgien, i praksis har nogen udsigt til at blive imødekommet. Det fremgår af oplysninger, som er givet til Domstolen på den belgiske regerings vegne under retsmødet og senere pr. telex, at der — bortset fra at der i to tilfælde er udstedt bevillinger til nederlandske statsborgere med kontorer i Belgien — faktisk aldrig er udstedt bevilling til et firma, som ikke er etableret i Belgien.

Den belgiske regering har under alle omstændigheder indrømmet, at et sådant firma for at opnå bevilling i Belgien i det mindste skal onfyldte kravene i artikel 8, stk. 8, i nævnte arrêté royal med hensyn til indlevering i Belgien af de foreskrevne dokumenter, dvs. de dokumenter, der i medfør af artikel 9 er foreskrevet i artikel 6 i gennemførelsesbestemmelserne (arrêté ministériel) af 1. december 1975.

Der er tale om følgende dokumenter:

1. individuelle kort med detaljerede oplysninger om hver enkelt engagering, bureauet har foretaget,
2. et register, som skal føres i den form, der er angivet i et bilag til nævnte arrêté ministériel, og som skal være anmeldt til og paraferet af justitskontoret for vedkommende handelsret

- (»coté et paraphé au greffe du tribunal de commerce du ressort«), og
3. en genpart af hver enkelt skriftlig kontrakt, der slutes som resultat af en engagering, foretaget af bureauet.

Denne arrêté ministériel indeholder ingen antydning af, at et bureau, der er etableret uden for Belgien, kun behøver at anføre engageringer foretaget i Belgien i disse dokumenter. Der er tilsyneladende ikke i bestemmelserne taget hensyn til muligheden for, at et bureau, der er etableret uden for Belgien, kan være undergivet bestemmelserne.

Som en af de øvrige betingelser, en ansøger til en belgisk bevilling skal opfylde, er kravet i artikel 8, stk. 6, i arrêté royal om, at ansøgeren skal depone en sikkerhed (»cautionnement«) hos Banque Nationale de Belgique, hos Caisse des Dépôts et Consignations eller hos Caisse générale d'Epargne et de Retraite, samt kravet om, at ansøgeren skal afholde visse »frais d'enquête« (administrationsomkostninger) som fastsat af ministeren i medfør af artikel 9. Disse omkostninger er i artikel 2, stk. 7, i det ovenfor nævnte arrêté ministériel fastsat til 1 000 FB. Sikkerheden udgør i henhold til artikel 3 i arrêté ministériel normalt 50 000 FB, men forhøjes til 100 000 FB, hvis bureauet ønsker at kunne foretage engagering af optrædende i udlandet eller at engagere optrædende fra udlandet. Der findes ingen bestemmelse om, hvorvidt et udenlandsk bureau, som kun vil have en belgisk bevilling for at kunne foretage engagering af optrædende i Belgien, skal deponere 50 000 eller 100 000 FB.

Et bureau, som er etableret uden for Belgien, vil således, selv om det kun lejlighedsvis ønsker at udføre en tjenesteydelse til kunder i Belgien — hvis den belgiske regering og Chambre Syndicale har ret — blive udsat for betydelige administrative og økonomiske hindringer. Jeg betvivler, at denne situation er forenelig med den, forfatterne af traktatens artikler 59-66 havde for øje. Lad os et øjeblik antage, at der gjaldt lovgivninger svarende til den belgiske i alle ni medlemsstater. Et bureau, som ville drive virksomhed inden for hele EF, ville i så fald ikke alene skulle ansøge om bevilning i hver enkelt medlemsstat, men også indlevere omfattende dokumenter og stille et betydeligt beløb som sikkerhed i hver stat. Dette kan efter min opfattelse ikke være det, traktatens forfattere mente med »fri udveksling af tjenesteydelser«. Det er heller ikke foreneligt med begrebet fællesmarkedet. Det var tværtimod netop den situation, Domstolen tænkte på, at den i *Van Binsbergen*- og *Coenen*-sagerne talte om »restriktioner ... som vil kunne forhindre eller i øvrigt genere [tjenesteyderens] virksomhed«.

Det er bemærkelsesværdigt, at Rådet ved adskillige lejligheder har tilkendegivet, at det indtager en lignende opfattelse. Jeg kan som eksempel nævne præamblen til Rådets direktiv 78/686/EØF af 25. juli 1978 (EFT L 233 af 24. 8. 1978) som indeholder foranstaltninger, der skal lette den faktiske udøvelse af tandlægers ret til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser. Det hedder heri: »ved udveksling af tjenesteydelser udgør kravet om en indskrivning eller optagelse i faglige organisationer og organer ... ubestrideligt en ulempe for tjenesteyderen ...«. I overensstemmelse hermed foreskrives det i direktivets artikel 15, at sådanne krav skal ophæves, dog således at medlemsstaterne kan fastsætte »en midlertidig indskrivning, der sker automatisk eller en pro forma-optagelse i en faglig organisation eller et fagligt organ eller i et register, på betingelse af, at en sådan ind-

skrivning på ingen måde forsinker eller komplicerer tjenesteydelsen eller medfører yderligere omkostninger for tjenesteyderen«. Endvidere kan en medlemsstat, såfremt udførelsen af tjenesteydelsen medfører et midlertidigt ophold på statens område, kræve, at tjenesteyderen afgiver en forudgående erklæring om sin tjenesteydelse til de kompetente myndigheder, eller i hastende tilfælde afgiver denne erklæring »så hurtigt som muligt efter, at tjenesteydelsen er udført«.

Efter min opfattelse har den belgiske regering i denne sag, hvis det må være tilladt at sige det, misforstået, hvad sagen egentligt drejer sig om.

Som tidligere anført, er hovedspørgsmålet i disse sager efter min opfattelse en anvendelse af et princip, som Domstolen har anset som forudsat i traktaten. Jeg skal herefter til slut behandle dette spørgsmål.

I sit forslag til afgørelse i *Van Binsbergen*-sagen udtrykte generaladvokat Mayras det relevante problem i følgende vendinger, som jeg citerer på originalsproget (Sml. 1974 (2), s. 1316-1317):

»... il est essentiel, pour la solution que vous donnerez à la présente affaire préjudicielle, de nous expliquer sur la distinc-

tion qu'il y a lieu de faire entre les règles relatives au droit d'établissement et celles qui gouvernent la libre prestation de services.

Il faut, en effet, souligner que le professionnel, ressortissant d'un État membre, 'établi', au sens de l'article 52, sur le territoire d'un autre État membre, est, du fait même de cet établissement, soumis à la loi du pays d'accueil dont la puissance publique peut lui imposer, pour l'accès à son activité et pour son exercice, les conditions mêmes qu'il exige de ses propres nationaux et le soumettre, par conséquent, aux mêmes contrôles.

C'est dire que ce résident étranger, privilégié parce que communautaire, doit certes bénéficier de l'égalité de traitement, mais ne peut se soustraire aux prescriptions du droit national, quand bien même ce droit serait, dans l'avenir, harmonisé avec les législations des autres États de la Communauté.

Le prestataire de services, au contraire, n'est pas, par définition, un résident; il n'est pas 'établi'...

Dès lors, et c'est un aspect fondamental de la différence qui existe entre, *d'une part*, les simples prestations, occasionnelles, de services, voire l'activité temporaire et, *d'autre part*, l'établissement: le prestataire de services a, dans une certaine mesure, la possibilité de se soustraire à l'emprise et au contrôle des autorités nationales du pays où sont fournies les prestations.

Il est aisé de comprendre qu'une telle situation comporte des risques, tant sur le plan de la déontologie que pour la mise en jeu éventuelle de la responsabilité: professionnelle, civile ou même pénale, du prestataire de services...

C'est pourquoi, tout en assurant le respect du principe de non-discrimination, il est nécessaire d'en concilier les exigences avec celles que requiert la protection des particuliers, destinataires des prestations de services, et de tenir compte des nécessaires moyens de

contrôle que les autorités nationales doivent pouvoir mettre en œuvre dans ce but.

I *Van Binsbergen*-sagen udtalte Domstolen efter at have fastslået de generelle virkninger af traktatens artikel 59 følgende (i præmisserne 12 og 13):

»Man kan imidlertid i betragtning af tjenesteydelsers særlige beskaffenhed ikke antage, at det er uforeneligt med traktaten, at særlige krav, som er begrundet i anvendelsen af faglige regler, der har almindelig samfundsmæssig interesse — især regler om organisationstilknægtning, kvalifikation, faglig etik, kontrol og ansvar — og som påhviler enhver, der er bosat på den stats territorium, hvor ydelsen præsteres, pålægges en tjenesteyder i den udstrækning, han falder uden for disse regler på grund af, at han er bosat i en anden medlemsstat;

man kan heller ikke nægte en medlemsstat ret til at træffe foranstaltninger, der skal forhindre, at den i artikel 59 garanterede frihed udnyttes af en tjenesteyder, hvis virksomhed er helt eller fortrinsvist rettet mod denne stats territorium med sigte på at unddrage sig de faglige regler, som ville gælde for ham, såfremt han var bosat på nævnte stats territorium, idet en sådan situation ville kunne afgøres i henhold til kapitlet om etableringsretten og ikke kapitlet om fri udveksling af tjenesteydelser.

I *Coenen*-sagen gav jeg udtryk for følgende opfattelse: »Ved at anføre disse principper anerkendte Domstolen, på samme måde som også traktatens forfat-

tere havde anerkendt i artikel 57, nemlig, at der er mange erhverv og brancher, hvis klienter, patienter eller kunder kunne lide stor skade, medmindre der vedtages og gennemføres regler til sikring af, at erhvervets eller branchens udøvere er redelige, tilstrækkeligt dygtige og overholder en rimelig standard«. (Sml. 1975, s. 1559).

I nærværende sager finder det andet af de principper, Domstolen anførte i *Van Binsbergen*-sagen, ikke anvendelse, idet ingen har hævdet, at Poupaert's eller Leduc's virksomhed helt eller fortrinsvis skulle være rettet mod Belgien. Men det første princip er relevant, fordi hovedformålet med arrêté royal af 28. november 1975 — hvilket ikke er bestridt — er at beskytte personer inden for underholdningsbranchen og deres eventuelle arbejdsgivere mod udnyttelse fra samvittighedsløse bureaux side. Spørgsmålet er, hvorledes dette princip under de konkrete omstændigheder skal gennemføres.

Kommissionen har anført, at dette princip vil blive tilgodeset, hvis det antages, at et bureau, der er etableret i en medlemsstat, frit kan udføre tjenesteydelser uden begrænsninger i enhver anden medlemsstat, forudsat at det i den stat, hvor det er etableret, er undergivet tilsvarende regler med hensyn til organisationsforhold, etiske krav, kontrol og ansvar, som gælder i den stat, hvor tjenesteydelsen skal udføres. Kommissionen har endvidere anført, at en sådan overensstemmelse mellem reglerne må antages at foreligge, når de pågældende regler i begge stater er udfærdiget direkte på grundlag af samme internationale konvention.

På baggrund af disse udtalelser har Domstolen foranlediget forelagt en detaljeret oversigt over de gældende lovbestemmelser på dette område i hver enkelt medlemsstat.

Retsstilstanden kan, tror jeg, sammenfattes om følger. I to af medlemsstaterne, nemlig i Italien og i Luxembourg, er den

offentlige arbejdsanvisning monopoliseret; private engageringsbureauer er forbudt. Med to undtagelser gælder der alle andre steder lovregler om, at private engageringsbureauer skal have bevilling. Selv om lovgivningerne ikke alle steder er de samme, er garantierne i det væsentlige de samme, selv i Danmark og Storbritannien. Der er faktisk ingen forskel mellem den belgiske og den franske lovgivning. De to undtagelser er Nordirland og Nederlandene. I Nordirland findes der ingen lovgivning på dette område. I Nederlandene gælder der visse generelle lovregler om engageringsbureauer, men, efter hvad Kommissionen har oplyst, har Høge Raad fastslået, at disse regler ikke finder anvendelse på bureauer for personer inden for underholdningsbranchen, fordi disse personers aftaler med deres arbejdsgivere er aftaler om udførelse af tjenesteydelser og ikke arbejdsaftaler (NJ, 1966, 366).

Nu kan det naturligvis ikke være tilladeligt at anvende den til enhver tid gældende lovgivning som sådan i de forskellige medlemsstater som bidrag til fortolkningen af traktaten. Men kendskab til denne lovgivning kan være en hjælp for Domstolen ved dens afgørelse af, hvorledes den rent praktisk bedst kan formulere sit svar til en national ret på et spørgsmål som det foreliggende.

Under de foreliggende omstændigheder er jeg enig med Kommissionen i, at Domstolen bør træffe en afgørelse, som går ud på, at traktatens artikler 59-66 efter overgangsperiodens udløb indebærer et forbud mod, at en medlemsstat opstiller restriktioner for friheden for et privat engageringsbureau for personer inden for underholdningsbranchen, etableret i en anden medlemsstat og med bevilling til at drive virksomhed dér, til at udføre tjenesteydelser på førstnævnte medlemsstats område, forudsat at den lovgivning, hvorefter bevillingen er udstedt, i det væsentlige indeholder samme beskyttelsesbestemmelser for de personer, som benytter sig af bureauet, som dem, der ifølge førstnævnte stats lovgivning gælder for et bureau med bevilling i denne stat. Ved en sådan afgørelse, tages der ikke stilling til det yderligere spørgsmål, som vi ikke behøver at besvare i forbindelse med disse sager, nemlig om og i givet fald i hvilket omfang et privat bureau med bevilling i én medlemsstat frit kan udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat, hvor den offentlige arbejdsanvisning er monopoliseret.

Jeg mener derimod ikke, Kommissionen bør gives medhold i, at det skal tages i betragtning, om lovgivningen i den medlemsstat, hvor bureauet er etableret, er udstedt på grundlag af en international konvention. For det første kender jeg intet retsprincip, hvorefter der kan tillægges en konvention som ILO-konvention nr. 96 betydning i fællesskabsretten. For det andet er konventionens krav (som jeg har anført ovenfor) udtrykt så kortfattet og i så vage vendinger, at de vil kunne gennemføres på vidt forskellig måde i forskellige stater. For det tredje illustrerer situationen i Nederlandene (hvis Kommissionens oplysninger er korrekte), at selve den omstændighed, at en stat har ratificeret konventionen ikke medfører, at den også har en lovgivning eller en tilstrækkelig lovgivning på området. I virkeligheden vil Kommissionens synspunkt, hvis det følges, medføre en forskelsbehandling mellem bureauer, der er etableret i forskellige medlemsstater, ikke på basis af den faktiske retstilstand i hver medlemsstat, men på basis af et irrelevant kriterium.