ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 15ης Δεκεμβρίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Εισαγωγή

1. Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας λόγω παραβάσεως πρόκειται κυρίως για τις διατάξεις του Ισπανικού Κράτους σχετικά με τη δραστηριότητα των ξεναγών και των ξεναγών-διερμηνέων [1]. Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι διατάξεις αυτές εμποδίζουν την πρόσβαση υπηκόων άλλων κρατών μελών στο επάγγελμα του ξεναγού και την άσκηση της δραστηριότητας αυτής στην Ισπανία από ξεναγούς άλλων κρατών μελών, παραβαίνοντας με τον τρόπο αυτό τη Συνθήκη ΕΟΚ (στο εξής: Συνθήκη ΕΚ). Οι διατάξεις αυτές περιλαμβάνονται στην κανονιστική απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1964 περί εγκρίσεως της κανονιστικής ρυθμίσεως σχετικά με την άσκηση δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα, που αφορούν την ενημέρωση των τουριστών (στο εξής: κανονιστική απόφαση του 1964) [2].

2. Κατά τις διατάξεις της κανονιστικής αυτής αποφάσεως, το επάγγελμα του ξεναγού (ή του ξεναγού-διερμηνέα) μπορεί να ασκεί μόνο όποιος έχει επιτύχει τις διεξαχθείσες προς τον σκοπό αυτό από το Υπουργείο Πληροφοριών και Τουρισμού εξετάσεις (άρθρο 12). Η άσκηση της δραστηριότητας αυτής από πρόσωπα που δεν δικαιούνται να την ασκούν τιμωρείται με την επιβολή κυρώσεων (άρθρο 7). Στις εξετάσεις αυτές επιτρέπεται να συμμετέχουν μόνο πρόσωπα που έχουν την ισπανική ιθαγένεια (άρθρο 13, στοιχείο α΄). Επιπλέον, οι ομάδες των τουριστών μπορούν να συνοδεύονται από ταξιδιωτικό συνοδό (Correo del Turismo) προερχόμενο από τη δική τους χώρα, αυτός όμως πρέπει να επικουρείται από ένα ξεναγό-διερμηνέα (άρθρο 11, παράγραφος 3), ο οποίος επίσης πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 13, στοιχείο α΄, να έχει την ισπανική ιθαγένεια.

3. Η Επιτροπή υποστηρίζει καταρχάς ότι η προϋπόθεση της ισπανικής ιθαγένειας για τη συμμετοχή στις εξετάσεις δεν συμβιβάζεται προς τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

4. Επιπλέον, θεωρεί ότι το γεγονός ότι οι ισπανικές νομοθετικές διατάξεις δεν προβλέπουν καμία διαδικασία για την αξιολόγηση των γνώσεων που αποκτήθηκαν εντός άλλων κρατών μελών και αποδεικνύονται με πιστοποιητικό ικανότητας, προσκρούει στα άρθρα 5, 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

5. Τέλος, επικαλουμένη τις καλούμενες αποφάσεις περί των ξεναγών της 26ης

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Επειδή και τα δύο αυτά επαγγέλματα διέπονται από την ίδια κανονιστική ρύθμιση, στο εξής θα χρησιμοποιείται, για λόγους απλουστεύσεως, μόνο ο όρος του ξεναγού.

2 — ΒΟΕ της 26. 2. 1964.

Φεβρουαρίου 1991 [3], η Επιτροπή διατυπώνει αντιρρήσεις για το ότι η δραστηριότητα ανεξαρτήτων ή μισθωτών ξεναγών, οι οποίοι ταξιδεύουν στην Ισπανία συνοδεύοντες ομάδες τουριστών διαρκούντος του ταξιδίου, εμποδίζεται λόγω του ότι απαιτείται επαγγελματική ταυτότητα, η απόκτηση της οποίας προϋποθέτει επαγγελματική κατάρτιση πιστοποιούμενη κατόπιν εξετάσεως. Η προϋπόθεση αυτή δεν συμβιβάζεται προς το άρθρο 59 της Συνθήκης, καθόσον αφορά παροχές υπηρεσιών σε άλλους χώρους εκτός των μουσείων ή των ιστορικών μνημείων, για την επίσκεψη των οποίων απαιτούνται οι υπηρεσίες ειδικευμένου ξεναγού.

6. Δεύτερον, η Επιτροπή θεωρεί ως παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης το γεγονός ότι η Ισπανία δεν παρέσχε τις πληροφορίες που της ζητήθηκαν σχετικά με τις νομοθετικές διατάξεις των Comunidades Autónomas (Αυτόνομες Περιφέρειες) περί της δραστηριότητας των ξεναγών και των ξεναγών-διερμηνέων.

7. Επομένως, η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τα άρθρα 5, 48, 52 και 59 της Συνθήκης για τους προαναφερθέντες λόγους. Επιπλέον, ζητεί να καταδικαστεί το καθού κράτος μέλος στα δικαστικά έξοδα.

3 — Υπόθεση C-154/89, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1991, σ. I-659)· υπόθεση C-180/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-709)· υπόθεση C-198/89, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1991, σ. I-727).

8. Το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει ότι δεν συντρέχει κανένας λόγος να αναγνωριστεί παράβαση εκ μέρους του Βασιλείου της Ισπανίας και να καταδικαστεί αυτό στα δικαστικά έξοδα. Προς υπεράσπισή του επικαλείται τα διατάγματα 210/1989 της Generalitat de Catalunya και 72/1992 της Junta de Castilla y León. Επιπλέον, επικαλείται τις κανονιστικές ρυθμίσεις του Ισπανικού Κράτους για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των κοινοτικών οδηγιών (ΕΟΚ) 75/368 [4] και 89/48 [5].

9. Αν χρειαστεί, θα αναφερθώ σε περισσότερες λεπτομέρειες της υποθέσεως και των συναφών διατάξεων στο πλαίσιο της γνώμης μου επί της υποθέσεως, την οποία εκθέτω στη συνέχεια.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

Ι. *Σχετικά με την παρεμπόδιση της ελευθερίας ασκήσεως του επαγγέλματος εκ μέρους των υπηκόων άλλων κρατών μελών*

10. *1.* Το εν λόγω τμήμα των αιτιάσεων της προσφυγής επιβάλλει να διευκρινιστεί προηγουμένως με μεγαλύτερη ακρίβεια το αντικείμενο της διαφοράς.

4 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί των μέτρων που προορίζονται να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για διάφορες δραστηριότητες (εκ κλάση 01 έως κλάση 85 ΔΤΤΒ) και ιδίως περί των μεταβατικών μέτρων για τις δραστηριότητες αυτές (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 214).

5 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνωρίσεως των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ L 19 της 14. 1. 1989, σ. 16).

11. Πρέπει να υπομνηστεί συναφώς ότι το Βασίλειο της Ισπανίας περιλαμβάνει δεκαεπτά Αυτόνομες Περιφέρειες. Μεταξύ των κομμάτων υπάρχει συμφωνία ως προς το ότι οι Περιφέρειες αυτές διαθέτουν ορισμένες νομοθετικές αρμοδιότητες στον εν προκειμένω επίμαχο τομέα του τουρισμού. Δεν αμφισβητείται επίσης ότι η κανονιστική ρύθμιση της 31ης Ιανουαρίου 1964 εξακολουθεί να ισχύει στο γεωγραφικό έδαφος εκάστης των Περιφερειών αυτών, ενόσω και καθόσον το αρμόδιο νομοθετικό όργανο δεν έχει θεσπίσει αποκλίνουσα κανονιστική ρύθμιση.

12. Κατά το χρονικό σημείο της προφορικής διαδικασίας, από τις δεκαεπτά Περιφέρειες μόνο δύο είχαν εκδώσει ορισμένες διατάξεις, οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν σημασία για την παρούσα διαδικασία. Οι διατάξεις αυτές ανακοινώθηκαν στην Επιτροπή για πρώτη φορά με το υπόμνημα αντικρούσεως, σχολιάστηκαν δε από αυτήν αμέσως μετά, με το υπόμνημα απαντήσεώς της, καθώς και κατά την προφορική διαδικασία.

13. Ενόψει των ανωτέρω, η Επιτροπή δήλωσε κατά την προφορική διαδικασία ότι δεν ζητεί το Δικαστήριο να λάβει ειδικώς θέση επί των αναφερθεισών διατάξεων των δύο Αυτονόμων Περιφερειών. Οι διατάξεις αυτές θα αποτελέσουν, αν χρειαστεί, μετά την εκ μέρους της Επιτροπής εξέταση, αντικείμενο άλλης διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Με το υπόμνημα απαντήσεώς της και κατά την προφορική διαδικασία, η Επιτροπή απλώς άδραξε την ευκαιρία για να λάβει θέση επί των προηγουμένως μη ανακοινωθεισών διατάξεων και να διευκρινίσει ότι, εν τέλει, η παράβαση εξακολουθούσε να υφίσταται και στις Περιφέρειες αυτές. Στο δικόγραφο της προσφυγής της ανέφερε παράβαση του άρθρου 5 της Συνθήκης, επειδή η Ισπανία δεν είχε ανακοινώσει εμπροθέσμως τις εν λόγω διατάξεις των Αυτονόμων Περιφερειών.

14. Ενόψει των δηλώσεων αυτών πρέπει το εν προκειμένω πρώτο τμήμα του αιτήματος της Επιτροπής να γίνει αντιληπτό υπό την έννοια ότι με αυτό επιδιώκεται η διαπίστωση της παραβάσεως, η οποία οφείλεται, κατά την άποψή της, στην κανονιστική απόφαση του 1964, και μάλιστα σε όλο το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της εν λόγω κανονιστικής αποφάσεως, εξαιρέσει των Αυτονόμων Περιφερειών Cataluña και Castilla y León. Κατ' άλλη διατύπωση, το επίμαχο μέρος του αιτήματος περιορίζεται γεωγραφικά στο τμήμα εκείνο του ισπανικού εδάφους, ως προς το οποίο είναι γνωστό ότι η αναφερθείσα κανονιστική απόφαση δεν τροποποιήθηκε ή συμπληρώθηκε με διατάξεις των (προαναφερθεισών) Αυτονόμων Περιφερειών.

15. *2.* Θεωρώ τον κατ' αυτό τον τρόπο ερμηνευόμενο ισχυρισμό της Επιτροπής ως βάσιμο.

16. α) Η Ισπανική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι η *προϋπόθεση της ιθαγενείας σύμφωνα με το άρθρο 13, στοιχείο α΄,* της κανονιστικής αποφάσεως του 1964 [6] εξακολουθεί να εφαρμόζεται με εξαίρεση τις δύο αναφερθείσες Αυτόνομες Περιφέρειες. Από την προϋπόθεση αυτή εξαρτάται η πρόσβαση στο επάγγελμα του ξεναγού, δεδομένου ότι αυτό μπορεί να ασκηθεί μόνο μετά την επιτυχή συμμετοχή στις κατά το άρθρο 12 εξετάσεις, στις εξετάσεις δε

6 — Βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 2.

αυτές μπορούν να συμμετέχουν μόνο πρόσωπα που έχουν την ισπανική ιθαγένεια. Η προϋπόθεση αυτή, ως διάκριση στηριζομένη στην ιθαγένεια, εμπίπτει καταρχήν στο άρθρο 48 (καθόσον αφορά ξεναγούς με μισθωτή σχέση εργασίας), καθώς και στα άρθρα 52 και 59 της Συνθήκης (όσον αφορά ανεξάρτητα εργαζομένους ξεναγούς). Δεδομένου ότι δεν φαίνεται να υπάρχουν λόγοι που να μπορούν να δικαιολογήσουν τη διαφορετική μεταχείριση (άρθρα 48, παράγραφος 4, 55 και 56), η Ισπανία παρέβη τις εν λόγω διατάξεις.

17. Όσον αφορά ειδικότερα το άρθρο 48, η Επιτροπή περιόρισε την αιτίαση στους εργαζομένους εκείνους οι οποίοι, κατά το χρονικό σημείο της προσχωρήσεως, ασκούσαν ήδη τη δραστηριότητά τους στην Ισπανία. Συναφώς πρέπει να παρατηρηθούν τα ακόλουθα.

18. Σύμφωνα με τα άρθρα 55 και 56 της Πράξεως Προσχωρήσεως, κατά το χρονικό σημείο της λήξεως της προθεσμίας που είχε τάξει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της (Δεκέμβριος 1991) [7], δεν ήταν δυνατόν να γίνει επίκληση των δικαιωμάτων που απαντούν στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, όπως αυτά καθορίζονται επακριβέστερα με τα άρθρα 1 έως 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 [8]. Με τη μεταβατική αυτή ρύθμιση επιδιώχθηκε η αποφυγή διαταράξεων στην ισπανική αγορά εργασίας, που μπορούσαν να προκληθούν από την εισροή ανέργων προερχομένων από άλλα κράτη μέλη [9]. Εντούτοις, δεν υφίσταται τοιούτος λόγος όσον αφορά τους εργαζομένους που προέρχονται από τα άλλα κράτη μέλη, οι οποίοι απασχολούνται ήδη κανονικώς επί του ισπανικού εδάφους. Ως προς τους εργαζομένους αυτούς δεν ισχύουν μόνο οι διατάξεις του τίτλου ΙΙ του κανονισμού 1612/68, αλλά *επίσης τα άρθρα 48 και 49 της Συνθήκης* [10]. Συνεπώς, η επίδικη προϋπόθεση της ιθαγενείας προσκρούει, όσον αφορά την εν λόγω κατηγορία εργαζομένων, στο άρθρο 48 της Συνθήκης από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της προσχωρήσεως της Ισπανίας (1η Ιανουαρίου 1986), επομένως, και από τη λήξη της προθεσμίας της αιτιολογημένης γνώμης. Συνεπώς, η στηριζομένη σε παράβαση του άρθρου 48 της Συνθήκης αιτίαση της Επιτροπής είναι βάσιμη, τουλάχιστον στον περιορισμένο βαθμό που η ίδια δέχθηκε [11].

19. Στο πλαίσιο αυτό, η Γερμανική Κυβέρνηση ζητεί να υπάρξει κατανόηση για τις δυσχέρειες ενός κράτους έχοντος τη

7 — Για το χρονικό αυτό σημείο πρόκειται: βλ. τελευταίως την απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 1993 στην υπόθεση C-37/93, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1993, σ. I-6295, σκέψη 5).

8 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33. υπάρχει διορθωτικό στην ABl. L 295 της 7. 12. 1968, σ. 120· ι μεταγενέστερες τροποποιήσεις του εν λόγω κανονισμού δεν έχουν σημασία για την προκειμένη περίπτωση).

9 — Συγκρίνατε, όσον αφορά τη ρήτρα αμοιβαιότητας υπέρ των άλλων κρατών μελών, την απόφαση του Δικαστηρίου της 27ης Σεπτεμβρίου 1989 στην υπόθεση 9/88, Lopes da Veiga κατά Staatssecretaris van Justitie (Συλλογή 1989, σ. 2989, σκέψη 10).

10 — Βλ. την αναφερομένη στην προηγουμένη υποσημείωση απόφαση, σκέψεις 10 και 11, καθώς και την απόφαση της 30ής Μαΐου 1989 στην υπόθεση 305/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1989, σ. 1461). Η τελευταία αυτή απόφαση αφορούσε το άρθρο 45 της Πράξεως Προσχωρήσεως της Ελλάδος.

11 — Στην πραγματικότητα, κατά την αναφερθείσα νομολογία, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι οι οποίοι για πρώτη φορά άσκησαν κανονική επαγγελματική δραστηριότητα στην Ισπανία *μετά την προσχώρησή της* μπορούν επίσης να επικαλούνται τα δικαιώματα που απορρέουν από το άρθρο 48 της Συνθήκης πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου του άρθρου 56 της Πράξεως Προσχωρήσεως. Μόνο για την πρώτη απασχόλησή τους δεν μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 48.

δική του δομή, εντός του οποίου οι αυτόνομες εξουσίες αντιδρούν με μεγάλη ευαισθησία σε κάθε πρωτοβουλία που περιορίζει τις αποκλειστικές αρμοδιότητές τους και δεν περιορίζεται στην πρόταση και τον συντονισμό ή την κρατική εποπτεία. Η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλείται συναφώς την ύπαρξη δυσχερειών που δεν είχαν προβλεφθεί, κατά την έννοια των αποφάσεων Επιτροπή κατά Βελγίου [12] και Alcan [13].

20. Ο ισχυρισμός αυτός δεν μπορεί να γίνει δεκτός. Η ύπαρξη «δυσχερειών που δεν είχαν προβλεφθεί» — οι οποίες επιπλέον πρέπει επίσης να «μη μπορούσαν να προβλεφθούν» — επιβάλλει πράγματι, κατά την εν λόγω νομολογία, το καθήκον της Επιτροπής για ειλικρινή συνεργασία, υπό την έννοια ότι αυτή πρέπει να προβεί σε διαπραγματεύσεις σχετικά με τις προτάσεις του οικείου κράτους μέλους για την τροποποίηση αποφάσεως κατά το άρθρο 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης, προκειμένου να ξεπεραστούν οι δυσχέρειες τηρουμένου του κοινοτικού δικαίου.

21. Συνεπώς, από αυτού του είδους τις δυσχέρειες μπορεί να δημιουργηθεί υποχρέωση της Επιτροπής *να λάβει υπόψη τις δυσχέρειες αυτές στο πλαίσιο της διαδικασίας* για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Εντούτοις, αυτές δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την αμφισβήτηση των ιδίων των αρχών της εν λόγω έννομης τάξεως.

22. Συναφώς πρέπει επίσης να υπομνηστεί η πάγια νομολογία, κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται εσωτερικές περιστάσεις για να δικαιολογεί τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου [14].

23. Επομένως, δεν αμφισβητείται ότι η Ισπανία, εφαρμόζοντας την επίδικη προϋπόθεση περί ιθαγενείας, παραβαίνει τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

24. β) Όσον αφορά την έλλειψη *διαδικασίας για την αξιολόγηση των γνώσεων που αποκτήθηκαν εντός άλλων κρατών μελών*, η Επιτροπή ορθώς επισημαίνει ότι οι θεμελιώδεις ελευθερίες των άρθρων 48, 52 και 59 [15] μεταξύ άλλων περιλαμβάνουν την ακόλουθη αρχή:

«(...) Το κράτος μέλος στο οποίο υποβάλλεται αίτηση προς χορήγηση αδείας για την άσκηση επαγγέλματος στο οποίο η πρόσβαση εξαρτάται, κατά την εθνική νομοθεσία, από την κατοχή διπλώματος ή την επαγγελματική κατάρτιση οφείλει να λαμβάνει υπόψη τα διπλώματα, πιστοποιητικά και άλλους τίτλους που έχει αποκτήσει ο ενδιαφερόμενος με σκοπό την

12 — Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986 στην υπόθεση 52/84, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1986, σ. 89, σκέψη 16).

13 — Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989 στην υπόθεση 94/87, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 175).

14 — Π.χ. απόφαση της 10ης Φεβρουαρίου 1991 στην υπόθεση C-374/89, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-367, σκέψη 10).

15 — Η νομολογία που θα αναφέρω κατωτέρω αφορά μεν μόνο τα άρθρα 48 και 52, αλλά δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι συναφώς αναπτυχθείσες αρχές ισχύουν επίσης ως προς το άρθρο 59.

άσκηση του ιδίου επαγγέλματος σε άλλο κράτος μέλος και να προβαίνει σε συγκριτική εξέταση των ικανοτήτων που πιστοποιούνται με τα διπλώματα αυτά και των γνώσεων και προσόντων που απαιτούνται από τις εθνικές διατάξεις.

Αυτή η διαδικασία εξετάσεως παρέχει τη δυνατότητα στις εθνικές αρχές του κράτους μέλους υποδοχής να ελέγχουν βάσει αντικειμενικών κριτηρίων ότι με το αλλοδαπό δίπλωμα βεβαιώνονται, όσον αφορά τον κάτοχό του, γνώσεις και προσόντα, αν όχι όμοια, τουλάχιστον ισοδύναμα προς τα πιστοποιούμενα με το εθνικό δίπλωμα. Η εκτίμηση αυτή της ισοτιμίας του αλλοδαπού διπλώματος πρέπει να γίνεται έχοντας αποκλειστικώς υπόψη τον βαθμό των γνώσεων και των προσόντων που το δίπλωμα αυτό, ενόψει της φύσεως και της διάρκειας των σπουδών και των πρακτικών ασκήσεων που αναφέρονται σ' αυτές, καθιστά δυνατή την κατά τεκμήριο ύπαρξή τους στο πρόσωπο του κατόχου του [16].»

25. Επιπλέον, κάθε απόφαση πρέπει να υπόκειται σε ένδικα μέσα ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχός της από πλευράς κοινοτικού δικαίου, ο δε ενδιαφερόμενος πρέπει να μπορεί να λαμβάνει γνώση της αιτιολογίας της αποφάσεως που ελήφθη έναντί του [17].

26. Όσον αφορά την προσαρμογή του εθνικού δικαίου στις εν λόγω αρχές, η Επιτροπή λαμβάνει σιωπηρώς ως βάση ότι το καθού κράτος πρέπει να τις ενσωματώσει στις διατάξεις περί του επαγγέλματος του ξεναγού διά της οδού της ρητής κανονιστικής ρυθμίσεως.

27. Η άποψη αυτή πρέπει να γίνει δεκτή. Οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας των ιδιωτών επιβάλλουν πράγματι, στους τομείς που καλύπτονται από το κοινοτικό δίκαιο, σαφή διατύπωση των κανόνων δικαίου των κρατών μελών, η οποία καθιστά δυνατό στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα να λαμβάνουν σαφή και ακριβή γνώση των δικαιωμάτων τους και των υποχρεώσεών τους, στα δε εθνικά δικαστήρια να διασφαλίζουν την τήρησή τους [18].

28. Δεδομένου ότι η κανονιστική απόφαση του 1964 αναμφισβήτητα δεν περιέχει καμία διάταξη που να ανταποκρίνεται επαρκώς στις αρχές αυτές, το καθού κράτος μέλος επικαλέστηκε τις κανονιστικές ρυθμίσεις του για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών 75/368 και 89/48 [19]. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν με την έκδοση των διατάξεων αυτών έγιναν οι αναγκαίες ενέργειες.

29. Όσον αφορά την οδηγία 75/368 και τις εκδοθείσες για τη μεταφορά της στο

16 — Απόφαση της 7ης Μαΐου 1991 στην υπόθεση C-340/89, Βλασοπούλου κατά Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg (Συλλογή 1991, σ. I-2357, σκέψεις 16 και 17)· απόφαση της 7ης Μαΐου 1992 στην υπόθεση C-104/91, Aguirre Borrell (Συλλογή 1992, σ. I-3003, σκέψεις 11 και 12).

17 — Σκέψη 22 της αποφάσεως Βλασοπούλου καθώς και σκέψη 15 της αποφάσεως Aguirre Borrell· βλ. τελευταίως την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993 στην υπόθεση C-19/92, Kraus (Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 40).

18 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1991 στην υπόθεση C-120/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-621, σκέψη 11).

19 — Ανωτέρω, υποσημείωση 8.

εσωτερικό δίκαιο ισπανικές διατάξεις, πρέπει καταρχάς να αναγνωριστεί ότι αυτές δεν επεκτείνονται στους ξεναγούς [20]. Εξάλλου, αυτές δεν επιτρέπουν αυτό που στην προκειμένη περίπτωση ενδιαφέρει την Επιτροπή, δηλαδή να ληφθούν υπόψη *οι γνώσεις που αποδεικνύονται με πιστοποιητικό ικανότητας*. Οι εν λόγω διατάξεις παρέχουν απλώς την ευκαιρία στους ιδιώτες να επικαλούνται την *πραγματική άσκηση της οικείας δραστηριότητας* ως *απόδειξη για τις απαιτούμενες γνώσεις και ικανότητες* [21].

30. Επομένως, οι ισπανικές διατάξεις για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 75/368 δεν εξαφανίζουν ούτε εξ ολοκλήρου ούτε μερικώς την παραβίαση των τριών θεμελιωδών ελευθεριών περί ων ο λόγος.

31. Το ίδιο ισχύει ως προς τις διατάξεις για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 89/48. Είναι μεν ορθό ότι η Ισπανία εξέδωσε το βασιλικό διάταγμα 1665/1991, της 25ης Οκτωβρίου 1991 [22], προκειμένου να μεταφέρει την εν λόγω οδηγία στο εθνικό δίκαιο. Είναι επίσης ορθό ότι, διά του βασιλικού διατάγματος 767/1992, της 26ης Ιουνίου 1992 [23], το επάγγελμα των Técnico de Empresas y Actividades Turísticas προστέθηκε στα παραρτήματα του διατάγματος 1665/1991.

20 — Άρθρο 2, παράγραφος 5, της οδηγίας. άρθρο 2, στοιχείο f, του βασιλικού διατάγματος 439/1992, της 30ής Απριλίου 1992 (BOE 111, της 8ης Μαΐου 1992).

21 — Άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας και του βασιλικού διατάγματος 439/1992· βλ. επίσης τη δεύτερη και την τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας.

22 — BOE 80 της 22ας Νοεμβρίου 1991.

23 — BOE 170 της 16ης Ιουλίου 1992.

32. Η Επιτροπή εντούτοις ισχυρίστηκε, χωρίς να αντικρουστεί από το Βασίλειο της Ισπανίας ως προς το σημείο αυτό, ότι το εν λόγω επάγγελμα δεν είναι το ίδιο με αυτό του ξεναγού. Εξάλλου, από την έκθεση της Ισπανικής Κυβερνήσεως προκύπτει ότι, εν πάση περιπτώσει, στην Cataluña και στην Castilla y León υπάρχει η δυνατότητα ασκήσεως του επαγγέλματος του ξεναγού βάσει διπλώματος του Técnico de Empresas y Actividades Turísticas χωρίς άλλες επιπλέον εξετάσεις (όπως απαιτούσε το άρθρο 12 της κανονιστικής αποφάσεως του 1964).

33. Επομένως, ακόμη και υπό το πρίσμα της διαδικασίας αξιολογήσεως των γνώσεων που αποκτήθηκαν εντός άλλων κρατών μελών, η ισπανική κανονιστική ρύθμιση δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου.

34. Προτού κλείσω το θέμα αυτό, επιθυμώ να προβώ ακόμη σε δύο σύντομες παρατηρήσεις σχετικά με τη σπουδαιότητα της εν λόγω παραβάσεως.

35. Πρώτον, αντίθετα προς την άποψη της Επιτροπής, δεν μου φαίνεται ότι ενδείκνυται να γίνεται επίκληση, εκτός των διατάξεων περί των σχετικών θεμελιωδών ελευθεριών (άρθρα 48, 52 και 59), και του

άρθρου 5 της Συνθήκης. Στην υπόθεση Geddo [24], το Δικαστήριο αποφάσισε:

«Ορίζοντας ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους και ότι απέχουν από κάθε μέτρο που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης, το άρθρο 5 θεσπίζει τη γενική υποχρέωση των κρατών μελών, της οποίας το συγκεκριμένο περιεχόμενο εξαρτάται, σε κάθε ειδική περίπτωση, από τις διατάξεις της Συνθήκης ή από τους κανόνες που συνάγονται από το γενικό της σύστημα.»

36. Κατά την αναφερθείσα νομολογία [25], η υποχρέωση των κρατών μελών να προβλέπουν μια διαδικασία για την αξιολόγηση των γνώσεων που αποκτήθηκαν εντός άλλων κρατών μελών απορρέει απευθείας από τις σχετικές θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες, είναι αληθές, ερμηνεύθηκαν υπό το πνεύμα του γενικού κανόνα του άρθρου 5 [26]. Η μη τήρηση της υποχρεώσεως αυτής δεν συνιστά αυτοτελή παράβαση του άρθρου 5 (προστιθεμένη στην παραβίαση των θεμελιωδών ελευθεριών).

37. Δεύτερον, λόγω της παραβάσεως του άρθρου 48, ισχύει ο περιορισμός που απορρέει από την απόφαση Lopes da Veiga [27].

38. γ) Ενώ οι μέχρι τώρα εξετασθείσες απόψεις αφορούν τη λήψη της αδείας για την άσκηση του επαγγέλματος του ξεναγού, η *αιτίαση* της Επιτροπής, *η οποία στηρίζεται στις αποφάσεις περί των ξεναγών*, θέτει ένα ερώτημα που προηγείται των εν λόγω προϋποθέσεων προσβάσεως στο επάγγελμα. Πράγματι, το ερώτημα αυτό αφορά το κατά πόσον το *περιεχόμενο της προϋποθέσεως της προηγουμένης αδείας καθαυτής* συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο, και ειδικότερα με το άρθρο 59 της Συνθήκης.

39. Συναφώς πρέπει να υπομνηστεί εκ προοιμίου ότι, κατά τα άρθρα 4,7 και 12 της κανονιστικής αποφάσεως του 1964, η κατ' επάγγελμα άσκηση των «δραστηριοτήτων που αφορούν την ενημέρωση των τουριστών» υπό την ιδιότητα του ξεναγού (ή του ξεναγού-διερμηνέα) μπορεί να πραγματοποιείται μόνο από αυτούς τους ξεναγούς που έχουν επιτύχει στις εξετάσεις, πράγμα που αποδεικνύεται με την προβλεπομένη από το άρθρο 21 επαγγελματική ταυτότητα.

40. Κατά το άρθρο 1 της εν λόγω κανονιστικής αποφάσεως, «δραστηριότητες που αφορούν την ενημέρωση των τουριστών» είναι οι δραστηριότητες που συνίστανται σε διαρκή και έναντι πληρωμής

24 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1973 στην υπόθεση 2/73, Geddo κατά Ente Nazionale Risi (Slg. 1973, σ. 865, σκέψη 4)· περί της σχέσεως μεταξύ του άρθρου 5 και του άρθρου 76 της Συνθήκης, σε σύγκριση προς την απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Μαΐου 1992 στην υπόθεση C-195/90, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1992, σ. I-3141, σκέψεις 36 έως 38)· βλ. σήμερα επίσης, όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του άρθρου 5 και του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Οκτωβρίου 1993 στην υπόθεση C-378/92, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1993, σ. I-5092, σκέψη 6).

25 — Ανωτέρω, υποσημείωση 16.

26 — Βλ. π.χ. την απόφαση Aguirre Borrell (υποσημείωση 16): αφενός το διατακτικό και αφετέρου τη σκέψη 9.

27 — Ανωτέρω, σημείο 18 και υποσημείωση 9.

παροχή υπηρεσιών, οι οποίες έχουν ως περιεχόμενο τη ξενάγηση και ενημέρωση των τουριστών, καθώς και την παροχή βοήθειας στους τουρίστες, τόσο στον τομέα των μνημείων, της τέχνης ή της ιστορίας όσο και στον τομέα των μεταφορών και μέσων επικοινωνίας, της διαμονής και, γενικώς, σε όλους τους τομείς οι οποίοι μπορεί να παρουσιάζουν ενδιαφέρον, με σκοπό να καθίσταται ευρέως γνωστός ο τουριστικός πλούτος της χώρας και να εξασφαλίζεται πλήρης αξιοποίηση των υπαρχόντων μέσων που έχουν τεθεί στην υπηρεσία των ταξιδιωτών και των τουριστών.

41. Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει όλες τις δραστηριότητες για τις οποίες επρόκειτο, επίσης, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδος [28], στο πλαίσιο της οποίας το Δικαστήριο εξέδωσε μία από τις τρεις αποφάσεις «περί των ξεναγών» [29].

42. Ως προς την ελληνική κανονιστική ρύθμιση, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι το καθού κράτος μέλος.

«εξαρτώντας την παροχή υπηρεσιών ξεναγού που ταξιδεύει με ομάδα τουριστών προερχομένη από άλλο κράτος μέλος, όταν η παροχή αυτή συνίσταται στη ξενάγηση των τουριστών αυτών σε χώρους πλην μουσείων και ιστορικών μνημείων όπου η επίσκεψη επιτρέπεται μόνο με συνοδεία ειδικευμένου επαγγελματία ξεναγού, από την κατοχή αδείας ασκήσεως επαγγέλματος που προϋποθέτει ορισμένη κατάρτιση πιστοποιουμένη με σχετικό δίπλωμα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ».

43. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να ισχύσει πλήρως ως προς τις ισπανικές διατάξεις που αναφέρθηκαν προηγουμένως.

44. Επομένως, η παράβαση του άρθρου 59, την οποία η Ισπανική Κυβέρνηση εξάλλου δεν αμφισβητεί, είναι βεβαία.

II. *Σχετικά με την παράλειψη ανακοινώσεως των νομοθετικών διατάξεων των Αυτονόμων Περιφερειών*

45. Η Επιτροπή προσάπτει στο καθού κράτος μέλος ότι παρέβη το άρθρο 5 της Συνθήκης μη ανακοινώνοντας το κείμενο των διατάξεων των Αυτονόμων Περιφερειών, παρόλον ότι αυτό της ζητήθηκε κατ' επανάληψη.

46. Συναφώς διαπιστώνεται, από άποψη αρχών, ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται βάσει του άρθρου 5 να παρέχουν στην Επιτροπή εντός εύλογης προθεσμίας τις αιτηθείσες πληροφορίες, τις οποίες αυτή χρειάζεται για την εκπλήρωση της

28 — Ανωτέρω, υποσημείωση 3.

29 — Βλ. σκέψη 2 της αποφάσεως αυτής.

αποστολής που της έχει ανατεθεί με το άρθρο 169 [30].

47. Στην προκειμένη περίπτωση, η Επιτροπή ζήτησε με έγγραφα της 8ης Ιουλίου και της 11ης Οκτωβρίου 1989 (καθώς και μια ακόμη φορά κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής φάση) την ανακοίνωση των διατάξεων των Αυτονόμων Περιφερειών στον τομέα που διέπεται από την κανονιστική απόφαση του 1964. Αναμφισβήτητα, οι εν λόγω Περιφέρειες διαθέτουν ορισμένες αρμοδιότητες στον αναφερθέντα τομέα. Εντούτοις, κατά τη λήξη της προθεσμίας που η Επιτροπή είχε θέσει με την αιτιολογημένη γνώμη της (Δεκέμβριος 1991) αυτές οι πληροφορίες δεν είχαν ακόμη παρασχεθεί. Αυτές μάλιστα της παρασχέθηκαν μόλις με το υπόμνημα αντικρούσεως.

48. Επομένως, και η αιτίαση της Επιτροπής που στηρίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης είναι βάσιμη.

Γ — Πρόταση

49. Για τους προαναφερθέντες λόγους προτείνω η προσφυγή της Επιτροπής να γίνει εξ ολοκλήρου δεκτή και το Βασίλειο της Ισπανίας να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

30 — Απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 272/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 4895, σκέψεις 31 και 32). απόφαση της 24ης Ιουνίου 1992 στην υπόθεση C-137/91, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1992, σ. I-4023, σκέψεις 3 επ., ειδικότερα σκέψη 6).