ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MARCO DARMON
της 2ας Ιουλίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η επιχείρηση Pinaud Wieger GmbH Spedition (στο εξής: Pinaud Wieger), η οποία εδρεύει στην Κολωνία (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας), εκτελεί μεταφορές εμπορευμάτων εντός της Γερμανίας και προς τούτο διαθέτει άδεια που της έχει χορηγηθεί από τις γερμανικές αρχές.

2. Η Pinaud Wieger θέλησε να συνάψει με την Transvenlo BV (στο εξής: Transvenlo), ολλανδική επιχείρηση μεταφορών, ορισμένες συμβάσεις με τις οποίες θα της ανέθετε την εκτέλεση μεταφορών εμπορευμάτων σε μεγάλες αποστάσεις εντός της γερμανικής επικράτειας, έναντι των οποίων θα της κατέβαλλε αμοιβή κατώτερη των κομίστρων που καθορίζουν οι γερμανικές αρχές για το είδος αυτό μεταφορών. Η Transvenlo δεν διαθέτει εγκατάσταση στη Γερμανία και δεν της έχει χορηγηθεί στη χώρα αυτή καμία άδεια εκτελέσεως εμπορευματικών μεταφορών σε μεγάλες αποστάσεις.

3. Όπως προκύπτει από την απόφαση του Bundesverwaltungsgericht, το οποίο υπέβαλε την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ο Ομοσπονδιακός Οργανισμός Μεταφορών Εμπορευμάτων σε Μεγάλες Αποστάσεις, αναιρεσίβλητος της κύριας δίκης, έκρινε ότι η σύναψη των συμβάσεων αυτών θα ήταν παράνομη και απείλησε ότι, σε περίπτωση συνάψεως των συμβάσεων αυτών, θα κινούσε τις διαδικασίες που προβλέπει ο γερμανικός νόμος περί οδικών μεταφορών εμπορευμάτων (ο Güterkraftverkehrsgesetz, στο εξής: γερμανικός νόμος) και θα επέβαλλε πρόστιμα.

4. Κατόπιν αυτού η Pinaud Wieger προσέφυγε στη δικαιοσύνη και ζήτησε να αναγνωριστεί το δικαίωμά της να αναθέσει στην Transvenlo την εκτέλεση μεταφορών και να συμφωνήσει την καταβολή στον μεταφορέα χαμηλότερης αμοιβής από τα κόμιστρα που προβλέπει η ισχύουσα γερμανική νομοθεσία. Η προσφυγή αυτή απορρίφθηκε τόσο από το πρωτοβάθμιο όσο και από το δευτεροβάθμιο δικαστήριο, βάσει των διατάξεων του γερμανικού νόμου που προβλέπουν ότι οι εμπορευματικές μεταφορές εντός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας επιτρέπεται να εκτελούνται μόνο από επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στη χώρα αυτή και στις οποίες έχει χορηγηθεί η αναγκαία άδεια στο πλαίσιο της ανωτάτης ποσοστώσεως που καθορίζεται με απόφαση της Ομοσπονδιακής Κυβερνήσεως· για την εκτέλεση δε των μεταφορών αυτών πρέπει να καταβάλλονται, κατά τις απορριπτικές αυτές αποφάσεις, τα κόμιστρα που προβλέπει το άρθρο 22 του εν λόγω νόμου.

5. Με τις ανωτέρω αποφάσεις τα γερμανικά δικαστήρια έκριναν επίσης ότι οι προϋποθέσεις αυτές του νόμου δεν επηρεάστηκαν από τη Συνθήκη ΕΟΚ. Ειδικότερα, έγινε δεκτό ότι το γεγονός ότι το Συμβούλιο, κατά παράβαση των υποχρεώσεών του, δεν έχει εκδώσει από το 1970 διατάξεις βάσει του άρθρου 75 της Συνθήκης ΕΟΚ όσον αφορά τις διεθνείς μεταφορές και την πρόσβαση των μη εγκατεστημένων μεταφορέων στις εθνικές μεταφορές εντός κράτους μέλους (στο εξής: καμποτάζ), παρά την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου[1], με την οποία διαπιστώθηκε η

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, στην υπόθεση 13/83 (Συλλογή 1985, σ. 1513), προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lenz.

παράλειψη αυτή του Συμβουλίου, δεν είχε ως αποτέλεσμα να προσδοθεί άμεσο αποτέλεσμα, όσον αφορά τις μεταφορές, στα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης, τα οποία αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της Κοινότητας. Η περίπλοκη κατάσταση που επικρατεί στον τομέα των μεταφορών και η ανάγκη υπάρξεως κανόνων που να περιορίζουν την πλήρη ελευθερία της παροχής υπηρεσιών, ανάγκη που αναγνωρίζεται με το άρθρο 75, αποτελούν εμπόδιο στην πλήρη ελευθέρωση βάσει των άρθρων 59 και 60.

6. Κατόπιν της απορρίψεως της προσφυγής και της εφέσεώς της, η Pinaud Wieger άσκησε αναίρεση ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht. Ενώπιον του δικαστηρίου αυτού η Pinaud Wieger ισχυρίστηκε κυρίως ότι οι περιορισμοί που επιβάλλει η γερμανική νομοθεσία για την εκτέλεση καμποτάζ από επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος έχουν καταστεί ανενεργοί λόγω του αμέσου αποτελέσματος των άρθρων 59 και 60. Η Pinaud Wieger τόνισε ότι κυρίως ενδιαφέρεται να αναθέσει στην Transvenlo την εκτέλεση μεταφορών έναντι χαμηλότερων κομίστρων από τα κόμιστρα που έχουν καθοριστεί βάσει του άρθρου 22 του γερμανικού νόμου. Διευκρίνισε πάντως ότι, ακόμη και αν η άποψή της δεν γίνει δεκτή και το Δικαστήριο κρίνει ότι οφείλει να τηρεί τα κόμιστρα που ισχύουν βάσει της εν λόγω νομοθεσίας, εξακολουθεί να έχει συμφέρον για την ανάθεση στην Transvenlo της εκτελέσεως μεταφορών για λογαριασμό της εντός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

7. Στην απόφασή του το Bundesverwaltungsgericht εκθέτει σαφώς την άποψή του ως προς το κύριο αίτημα της Pinaud Wieger, δηλαδή την αναγνώριση του δικαιώματός της να αναθέτει στην Transvenlo την εκτέλεση μεταφορών εντός της Γερμανίας έναντι χαμηλότερων κομίστρων απ' ό,τι προβλέπεται στο κράτος αυτό. Επ' αυτού το εθνικό δικαστήριο κρίνει καταρχάς ότι τα τέσσερα και πλέον έτη που έχουν παρέλθει από τη δημοσίευση της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου αρκούσαν για να μπορέσει το Συμβούλιο να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Ακόμη όμως και αν θεωρηθεί ότι η παράλειψη του Συμβουλίου να θεσπίσει διατάξεις σύμφωνα με το άρθρο 75 της Συνθήκης προσδίδει άμεσο αποτέλεσμα στα άρθρα 59 και 60, τούτο δεν συνεπάγεται την αυτόματη εξαφάνιση των εθνικών συστημάτων περί κομίστρων, εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει προβλέψει κανένα κοινοτικό « κατευθυντήριο πλαίσιο ».

8. Στη συνέχεια το αιτούν δικαστήριο, μολονότι φαίνεται να κλίνει επίσης υπέρ της αρνητικής απαντήσεως στο σημείο αυτό, εξέφρασε αμφιβολίες αν οι μεταφορείς οι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος και στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια μόνο στο κράτος αυτό για την εκτέλεση μεταφορών μπορούν να έχουν πρόσβαση, βάσει των άρθρων 59 και 60, στην εκτέλεση των μεταφορών αυτών εντός της Γερμανίας υπό τις συνθήκες που επικρατούν στο κράτος αυτό. Εν πάση περιπτώσει, το εθνικό δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« Ενόψει της συνεχιζόμενης παραλείψεως του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να διασφαλίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των διεθνών μεταφορών και να καθορίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα επιτρέπεται στις μεταφορικές επιχειρήσεις να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στα κράτη μέλη στα οποία δεν έχουν την έδρα τους, έχουν τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης ΕΟΚ απευθείας εφαρμογή, υπό την έννοια τουλάχιστον ότι δεν μπορεί να απαγορευθεί σε επιχείρηση εγκατεστημένη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να αναθέσει σε ολλανδική επιχείρηση μεταφορών να πραγματοποιεί για λογαριασμό της, με οχήματα με τα οποία επιτρέπεται στην Ολλανδία η μεταφορά εμπορευμάτων, μεταφορές στο εσωτερικό της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας βάσει των κομίστρων που ισχύουν γενικώς στη χώρα αυτή; »

9. Καταρχάς θα ήθελα να παρατηρήσω ότι, μολονότι στην αρχή του ερωτήματος αυτού γίνεται λόγος τόσο για τις διεθνείς μεταφορές όσο και για το καμποτάζ, το αιτούν δικαστήριο περιγράφει σαφώς, στο τελευταίο τμήμα του ερωτήματός του, το νομικό ζήτημα, στην επίλυση του οποίου αποβλέπει: πρόκειται για τη δυνατότητα των μη εγκατεστημένων σε μια χώρα μεταφορέων να ασκούν τις δραστηριότητές τους στην εθνική αγορά μεταφορών του κράτους αυτού, δηλαδή πρόκειται για το καμποτάζ. Νομίζω επομένως ότι, για να δοθεί χρήσιμη απάντηση στο εθνικό δικαστήριο, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα της « συνεχιζόμενης παραλείψεως » του Συμβουλίου στον τομέα μόνο του οδικού καμποτάζ, αφού άλλωστε οι παρατηρήσεις των διαδίκων της κύριας δίκης, που αφορά το οδικό καμποτάζ, δεν πραγματεύονται τις διεθνείς μεταφορές [2].

10. Τα νομικά προβλήματα που τίθενται στην προκειμένη υπόθεση είναι γνωστά στο Δικαστήριο, το οποίο έχει ασχοληθεί επανειλημμένα με τις δυσχέρειες της εφαρμογής της κοινής πολιτικής μεταφορών. Για τον λόγο αυτό θα περιοριστώ σε μια συνοπτική επισκόπηση των διαφόρων φάσεων από τις οποίες έχει διέλθει η πολιτική αυτή.

11. Καταρχάς, η απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου [3]. Θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι το Συμβούλιο είχε παραλείψει, κατά παράβαση της Συνθήκης, να εξασφαλίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των διεθνών μεταφορών και να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους θα γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό. Το Δικαστήριο τόνισε ότι μεταξύ των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στο Συμβούλιο από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α και β, συγκαταλέγεται η υποχρέωση της καθιερώσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και ότι το πεδίο εφαρμογής των υποχρεώσεων αυτών καθορίζεται σαφώς από τη Συνθήκη [4]. Το Δικαστήριο υπενθύμισε επίσης τη νομολογία του [5], κατά την οποία οι επιταγές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών συνεπάγονται πράγματι, δυνάμει των άρθρων 59 και 60, την κατάργηση κάθε διακρίσεως εις βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος σε διαφορετικό κράτος μέλος από εκείνο εντός του οποίου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία [6].

12. Από τα ανωτέρω το Δικαστήριο συνήγαγε ότι, στο συγκεκριμένο ζήτημα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, το Συμβούλιο δεν διαθέτει τη διακριτική εξουσία που μπορεί να επικαλεστεί σε άλλους τομείς της κοινής πολιτικής μεταφορών, δεδομένου ότι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα καθορίζεται από τον συνδυασμό των άρθρων 59, 60, 61 και 75, παράγραφος 1, στοιχεία α και β, και ότι μόνο κατά τον προσδιορισμό των λεπτομερειών για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού μπορεί να χωρήσει άσκηση εξουσίας εκτιμήσεως, αφού ληφθούν υπόψη, σύμφωνα με το άρθρο 75, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταφορών [7].

13. Στη συνέχεια το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να επεκτείνει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α και β, και ότι αυτή η υποχρέωση του Συμβουλίου αφορούσε τις διε-

2 — Η Επιτροπή αναφέρθηκε, με τις παρατηρήσεις της, στις διεθνείς μεταφορές και υποστήριξε ότι η παράλειψη του Συμβουλίου έπαυσε να υφίσταται με την έκδοση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1841/88, της 21ης Ιουνίου 1988. Θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι ο κανονισμός αυτός προβλέπει την κατάργηση από την 1η Ιανουαρίου 1993 των κοινοτικών ποσοστώσεων, των διμερών ποσοστώσεων και των ποσοστώσεων που ισχύουν για τη διαμετακόμιση από και προς τρίτες χώρες· από την ανωτέρω ημερομηνία η πρόσβαση στην αγορά των διασυνοριακών μεταφορών θα διέπεται από ένα σύστημα κοινοτικών αδειών που θα χορηγούνται βάσει ποιοτικών κριτηρίων.

3 — Όπ.π. υποσημ. 1.

4 — Σκέψη 64.

5 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Webb (Συλλογή 1981, σ. 3305).

6 — Όπ.π. υποσημ. 4.

7 — Σκέψη 65.

θνείς μεταφορές που εκτελούνται από ή προς το έδαφος κράτους μέλους ή που διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών (διεθνείς μεταφορές) και τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό (καμποτάζ)[8].

14. Εδώ όμως θα πρέπει να αναφερθώ σε δύο άλλα σημεία της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, τα οποία έχουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για το προκείμενο προδικαστικό ερώτημα.

15. Καταρχάς, η Ολλανδική Κυβέρνηση, η οποία είχε παρέμβει στην υπόθεση εκείνη υπέρ του Συμβουλίου, είχε υποστηρίξει ότι από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης εφαρμόζονται απευθείας στον τομέα των μεταφορών και ότι επομένως ήταν περιττή από νομική άποψη οποιαδήποτε παρέμβαση του Συμβουλίου, στο οποίο επομένως δεν μπορεί να προσαφθεί καμία παράλειψη. Το Δικαστήριο απέρριψε την επιχειρηματολογία αυτή, υπενθυμίζοντας ότι το άρθρο 61, παράγραφος 1, της Συνθήκης προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών ρυθμίζεται από τις διατάξεις του τίτλου των μεταφορών και ότι συνεπώς η εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα αυτό πρέπει να πραγματοποιηθεί με την εφαρμογή της κοινής πολιτικής μεταφορών και ειδικότερα με τον καθορισμό των εφαρμοστέων στις διεθνείς μεταφορές κοινών κανόνων και των όρων υπό τους οποίους θα γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές μεταφορείς μη εγκατεστημένοι στο οικείο κράτος· σ' αυτούς τους κανόνες και τους όρους αναφέρεται το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α και β[9].

8 — Σκέψη 67.

9 — Σκέψη 62.

16. Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και η Ολλανδική Κυβέρνηση είχαν εξετάσει τη νομική κατάσταση που θα προέκυπτε από τη συνεχιζόμενη αδράνεια του Κοινοβουλίου, παρά την έκδοση της αποφάσεως περί αναγνωρίσεως της παραλείψεως. Ειδικότερα, η Επιτροπή είχε υποστηρίξει ότι, σε περίπτωση συνεχίσεως της παραλείψεως του Συμβουλίου, κατά παράβαση της Συνθήκης, να θεσπίσει διατάξεις για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι η αρχή αυτή εφαρμόζεται μετά τη λήξη μιας «εύλογης προθεσμίας»[10], εφόσον διαπιστωνόταν ότι συνεχιζόταν η άρνηση του Συμβουλίου να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Κατά την Επιτροπή η απόδειξη μιας τέτοιας αρνητικής στάσεως θα μπορούσε π. χ. να προκύψει από την παράλειψη του Συμβουλίου να λάβει τα αναγκαία μέτρα κατά το άρθρο 176, προκειμένου να συμμορφωθεί με την απόφαση περί αναγνωρίσεως της παραλείψεώς του.

17. Το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί του βασίμου της επιχειρηματολογίας αυτής, επειδή το εξεταζόμενο πρόβλημα ήταν καθαρά θεωρητικό. Το Δικαστήριο τόνισε ότι το άρθρο 176, το οποίο υποχρεώνει το Συμβούλιο να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, δεν προβλέπει καμία προθεσμία και ότι επομένως πρέπει να συναχθεί ότι το Συμβούλιο διαθέτει προς τούτο «εύλογη προθεσμία». Το Δικαστήριο δεν έκρινε αναγκαίο να εξετάσει με την απόφασή του τις συνέπειες που θα μπορούσε να έχει η ενδεχόμενη συνέχιση της παραλείψεως του Συμβουλίου.

18. Μετά από τέσσερα περίπου έτη το Δικαστήριο χρειάστηκε να εξετάσει εκ νέου, επ' ευκαιρία της υποθέσεως Lambregts[11], την εφαρμογή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

10 — Βλ. ισχυρισμούς της Επιτροπής στην έκθεση ακροατηρίου (Συλλογή 1985, σ. 1582).

11 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989, 4/88 (Συλλογή 1989, σ. 2583), προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs.

στον τομέα των μεταφορών, και ειδικότερα σε σχέση με τις οδικές μεταφορές.

19. Η διαφορά μεταξύ των διαδίκων στην υπόθεση εκείνη αναγόταν στο 1982 και είχε ανακύψει μεταξύ του Βελγικού Δημοσίου και μιας ολλανδικής εταιρίας μεταφορών, η οποία επικαλούνταν το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων 59 και 60 κατά της ρυθμίσεως που επέβαλε ως προϋπόθεση χορηγήσεως των αδειών εθνικών και διεθνών μεταφορών την ύπαρξη στο Βέλγιο « κέντρου επιχειρηματικών δραστηριοτήτων » του ενδιαφερόμενου επιχειρηματία.

20. Με την απόφασή του το Δικαστήριο απάντησε σαφώς ότι κατά τον κρίσιμο χρόνο η ισχύουσα νομοθεσία δεν επέτρεπε την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και ότι τα άρθρα 59 και 60 δεν παρήγαν άμεσα αποτελέσματα λόγω της λήξεως της μεταβατικής περιόδου. Επί του τελευταίου αυτού σημείου θα ήθελα να παρατηρήσω ότι με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο περιορίστηκε, κατά τη γνώμη μου, να επιβεβαιώσει τη λύση που είχε δώσει με την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, με την οποία είχε ήδη κρίνει ότι την 1η Ιανουαρίου 1970 τα άρθρα 59 και 60 δεν παρήγαν άμεσα αποτελέσματα στον τομέα των μεταφορών. Επομένως, το Δικαστήριο, με την απόφαση Lambregts, συνήγαγε απλώς τις αναγκαίες συνέπειες από την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, καθόσον η υπόθεση Lambregts αφορούσε κατάσταση που επικρατούσε μεταξύ της ανωτέρω ημερομηνίας και της απαγγελίας της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου.

21. Εντούτοις, ο γενικός εισαγγελέας Jacobs, ο οποίος είχε προτείνει την ανωτέρω λύση, είχε εξετάσει επικουρικά την περίπτωση « συνεχίσεως της παραλείψεως » του Συμβουλίου και τις ενδεχόμενες έννομες συνέπειες. Σχολιάζοντας επ' αυτού τις παρατηρήσεις που είχε υποβάλει η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά την προδικαστική εκείνη υπόθεση και με τις οποίες ζητούσε από το Δικαστήριο να προσδιορίσει το χρονικό σημείο λήξεως της εύλογης προθεσμίας, στην οποία είχε αναφερθεί το Δικαστήριο με την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ο γενικός εισαγγελέας παρατήρησε ότι η τελευταία αυτή απόφαση

« μπορεί όντως να θεωρηθεί ότι επιτρέπει, σε περίπτωση που η παράλειψη του Συμβουλίου εξακολουθεί να υφίσταται και μετά την εκπνοή μιας εύλογης προθεσμίας μετά την ημερομηνία της αποφάσεως, οι διατάξεις της Συνθήκης να θεωρηθούν ως παρέχουσες, εντός ορισμένων ορίων, δικαιώματα τα οποία οι πολίτες μπορούν να προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων » [12].

Τέλος, όσον αφορά τη λήξη της εύλογης προθεσμίας, ο γενικός εισαγγελέας παρατήρησε τα εξής:

« Θεωρώ ότι σήμερα που έχουν παρέλθει περισσότερα από τέσσερα έτη από την έκδοση της αποφάσεως αυτής (και σχεδόν είκοσι έτη από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου) πλησιάζει πλέον να λήξει η προθεσμία αυτή, αν βέβαια δεν έχει ήδη λήξει. » [13]

Ο γενικός εισαγγελέας Jacobs ανέπτυξε τις προτάσεις του αυτές στις 15 Ιουνίου 1989.

22. Στις 9 Νοεμβρίου 1989 το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

23. Στις 21 Δεκεμβρίου 1989 το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4059/89, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό [14].

12 — Σκέψη 20.

13 — Σκέψη 21.

14 — ΕΕ L 390, σ. 3· κατά του κανονισμού αυτού έχει ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΕ 1990, C 110, σ. 5), απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992 (υπόθεση C-65/90, Συλλογή 1992, σ. I-4593).

24. Κατόπιν της σύντομης αυτής χρονολογικής παρουσιάσεως, μπορούμε να προχωρήσουμε στην εξέταση του προδικαστικού ερωτήματος που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο. Το ερώτημα αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη «συνεχιζόμενης παραλείψεως» του Συμβουλίου και το Bundesverwaltungsgericht ερωτά το Δικαστήριο αν συνέπειά της είναι η απευθείας εφαρμογή των άρθρων 59 και 60 της Συνθήκης. Μετά όμως από την υποβολή του ερωτήματος αυτού εκδόθηκε ο κανονισμός 4059/89. Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι μετά την έκδοση του κανονισμού αυτού το προδικαστικό ερώτημα δεν έχει πλέον αντικείμενο, ενώ η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι περιττό να εξεταστεί αν η εύλογη προθεσμία είχε λήξει προηγουμένως.

25. Νομίζω ότι οι απόψεις αυτές πρέπει να απορριφθούν.

26. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η αίτηση παροχής έννομης προστασίας που υποβλήθηκε στο εθνικό δικαστήριο έχει αναγνωριστικό χαρακτήρα και επομένως, όπως αναφέρει το ίδιο το αιτούν δικαστήριο, η διαφορά πρέπει να επιλυθεί σύμφωνα με το δίκαιο που ισχύει κατά τον χρόνο εκδόσεως της δικαστικής αποφάσεως.

27. Κατά συνέπεια, η απάντηση που θα δώσει το Δικαστήριο δεν μπορεί να παραπέμπει απλώς στον κανονισμό 4059/89, λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι κατά τον χρόνο της εκδόσεως του κανονισμού αυτού δεν είχε λήξει η εύλογη προθεσμία και ότι επομένως δεν είχαν παραχθεί ορισμένες έννομες συνέπειες. Επ' αυτού το Δικαστήριο θα πρέπει να εκτιμήσει το βάσιμο της απόψεως που εξέθεσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η εταιρία Pinaud Wieger.

28. Κατά την αναιρεσείουσα, τα άρθρα 59 και 60 έχουν απευθείας εφαρμογή στον τομέα των μεταφορών από τις 22 Μαΐου 1987 [15], δηλαδή μετά την παρέλευση διετίας από τη δημοσίευση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου. Το Συμβούλιο συνεπώς δεν μπορούσε να θίξει, εκδίδοντας έναν τόσο «στοιχειώδη» κανονισμό σαν τον κανονισμό 4059/89, τα δικαιώματα των ιδιωτών που απέρρεαν από την ανωτέρω απόφαση.

29. Προκειμένου το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της ανωτέρω αναλύσεως, πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να εξετάσει τα εξής. Το πρώτο ζήτημα που πρέπει να επιλυθεί είναι αν κατά την έκδοση του κανονισμού 4059/89 είχε λήξει η «εύλογη προθεσμία». Αν δεν είχε λήξει, τότε τίθεται το ζήτημα κατά πόσον ο εν λόγω κανονισμός μπορεί να χαρακτηριστεί ως εκτέλεση της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου στον τομέα του καμποτάζ. Αντίθετα, αν γίνει δεκτό ότι η «εύλογη προθεσμία» είχε λήξει πριν από την έκδοση του κανονισμού 4059/89, τότε θα πρέπει να διευκρινιστεί αν το γεγονός αυτό προσέδωσε στα άρθρα 59 και 60 απευθείας εφαρμογή, η οποία αποτελούσε στη συνέχεια κώλυμα για την έκδοση του εν λόγω κανονισμού από το Συμβούλιο.

30. Το πρώτο επομένως ζήτημα που τίθεται για την εξέταση της υποθέσεως είναι το εξής: ο κανονισμός 4059/89 εκδόθηκε όταν είχε ήδη λήξει η εύλογη προθεσμία εντός της οποίας το Συμβούλιο έπρεπε να λάβει τα μέτρα εκτελέσεως της αποφάσεως της 22ας Μαΐου 1985 στον τομέα του καμποτάζ;

31. Δεν υπάρχει κατά τη γνώμη μου καμία αμφιβολία ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου πρέπει να εκτελούνται αμέσως, είτε αναγνωρίζουν την παράβαση κράτους είτε την παράλειψη κοινοτικού οργάνου.

15 — Με τις γραπτές παρατηρήσεις της η αναιρεσείουσα είχε αναφερθεί στην 1η Ιουλίου 1987.

32. Όσον αφορά τις αποφάσεις με τις οποίες αναγνωρίζεται παράβαση κράτους, στη νομολογία γίνεται δεκτό ότι

«(το) άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν τάσσει προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να πραγματοποιηθεί η εκτέλεση αποφάσεως. Είναι πάντως βέβαιο ότι η εκτέλεση αποφάσεως πρέπει να αρχίσει αμέσως και να περατωθεί το συντομότερο δυνατό» [16].

33. Όταν πρόκειται για απόφαση με την οποία αναγνωρίζεται η ύπαρξη καταστάσεως αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο — αυτή είναι η περίπτωση των αποφάσεων που αναγνωρίζουν την παράλειψη κοινοτικού οργάνου — δεν επιτρέπεται καμία καθυστέρηση. Αυτή, νομίζω, είναι η γενική αρχή που πρέπει να υπομνηστεί πριν από την εξέταση της προθεσμίας που παρήλθε εν προκειμένω.

34. Ενώ όμως η νομολογία δέχεται ότι η εκτέλεση των αποφάσεων πρέπει να πραγματοποιείται «το συντομότερο δυνατό», στην απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου γίνεται λόγος για «εύλογη προθεσμία».

35. Είναι προφανές ότι η έκφραση αυτή δεν είναι συνώνυμη της εκφράσεως «το συντομότερο δυνατό». Νομίζω όμως ότι το εν λόγω χωρίο της αποφάσεως του Δικαστηρίου δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παρέχει γενικά στα κοινοτικά όργανα εύλογη προθεσμία για την εκτέλεση των αποφάσεων με τις οποίες διαπιστώνονται παραλείψεις τους. Στην απόφαση αυτή αναφέρονται τα εξής:

«Το άρθρο 176 υποχρεώνει το Συμβούλιο να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της παρούσας απόφασης· δεδομένου ότι η διάταξη αυτή δεν προβλέπει καμία προθεσμία, πρέπει να συναχθεί ότι το Συμβούλιο διαθέτει προς τον σκοπό αυτό εύλογη προθεσμία.» [17]

36. Κατά τη γνώμη μου, η προθεσμία αυτή αφορά την εκτέλεση της συγκεκριμένης αυτής αποφάσεως, δηλαδή της αποφάσεως με την οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι το Συμβούλιο, κατά παράβαση της Συνθήκης, δεν είχε εξασφαλίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών.

37. Όσο όμως περιορισμένη και αν είναι η εκτέλεση της εν λόγω αποφάσεως, η έννοια της εύλογης προθεσμίας χρησιμοποιήθηκε από το Δικαστήριο για να ληφθούν υπόψη τα «ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταφορών», λόγω των οποίων το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το Συμβούλιο, μολονότι δεσμεύεται από το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί, διαθέτει εντούτοις εξουσία εκτιμήσεως ως προς τον προσδιορισμό των λεπτομερειών της εφαρμογής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον εν λόγω τομέα.

38. Πρέπει καταρχάς να γίνει δεκτό ότι ο ερμηνευτής του δικαίου γνωρίζει, κατά την εκτίμηση της εύλογης προθεσμίας, ότι τελικά το κοινοτικό όργανο ενήργησε. Θα ήταν μάταιο να προσπαθήσω να αποκρύψω ότι το γεγονός αυτό μεταβάλλει αναπόφευκτα τους όρους του προβλήματος. Η ίδια η έννοια της εύλογης προθεσμίας υπομιμνήσκει ένα φάσμα στοιχείων που υπόκεινται σε πρακτικές εκτιμήσεις, όπου είναι αδύνατη η εφαρμογή οποιουδήποτε αφηρημένου, προκαθορισμένου και αυστηρού κριτηρίου. Εν προκειμένω δεν

16 — Απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 1985, 131/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1985, σ. 3531, σκέψη 7)· βλ. επίσης απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 1986, 160/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 3245)· απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1988, 227/85 έως 230/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 1)· απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1987, 69/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 773)· απόφαση της 27ης Απριλίου 1988, 225/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 2271)· απόφαση της 13ης Ιουλίου 1988, 169/87, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1988, σ. 4093)· απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1991, C-375/89, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-383).

17 — Σκέψη 69, η υπογράμμιση δική μου.

μπορεί να γίνει λόγος παρά μόνο για το αποτέλεσμα μιας συγκεκριμένης αναλύσεως.

39. Στην προκειμένη περίπτωση η Επιτροπή υπέβαλε στις 5 Δεκεμβρίου 1985 [18] πρόταση κανονισμού για τον καθορισμό των όρων αποδοχής στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος των μη εγκατεστημένων μεταφορέων. Η πρόταση αυτή προέβλεπε ότι από την 1η Ιανουαρίου 1987 οι μη εγκατεστημένοι μεταφορείς θα γίνονταν καταρχήν δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές και ότι οι μεταφορείς αυτοί θα είχαν από την ίδια ημερομηνία τη δυνατότητα να πραγματοποιούν εντός κράτους μέλους στο οποίο δεν είναι εγκατεστημένοι, κατά τη διάρκεια του ταξιδίου επιστροφής, δύο διαδοχικές μεταφορές καμποτάζ (μεταφορές κατά τη διάρκεια του ταξιδίου επιστροφής προς τη χώρα εγκαταστάσεως ή προελεύσεως). Κατά το άρθρο 8, ο κανονισμός θα άρχιζε να ισχύει την 1η Ιουλίου 1986.

40. Η γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκδόθηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1986 [19]. Με ένα « ψήφισμα σχετικά με τη φιλελευθεροποίηση και την εναρμόνιση στον τομέα των μεταφορών » της ίδιας ημέρας [20], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δήλωνε ότι είχε « επίγνωση του γεγονότος ότι θα πρέπει να καταβληθούν τεράστιες προσπάθειες » προκειμένου να επιτευχθεί η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς το 1992 και επίγνωση των δυσκολιών που συνεπάγεται στην πράξη η εφαρμογή κοινής πολιτικής μεταφορών που να διαθέτει συνοχή. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαπίστωνε ότι ένα χρόνο μετά την απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1985 η Επιτροπή είχε υποβάλει τέσσερις ειδικές προτάσεις για την εκτέλεση της αποφάσεως αυτής, αλλ' ότι όμως είχε παραλείψει να υποβάλει στο Συμβούλιο ένα συνολικό σχέδιο μέτρων που θα έπρεπε να ληφθούν και το σχετικό χρονοδιάγραμμα. Το Κοινοβούλιο χαρακτήριζε την κατάσταση αυτή ως αδιαφορία, η οποία είχε δημιουργήσει κλίμα αβεβαιότητας στις επιχειρήσεις, το προσωπικό και τους χρήστες των μεταφορικών μέσων και είχε επιβαρύνει σοβαρά την ταχεία έγκριση των προτάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας που είχαν υποβληθεί από την Επιτροπή. Όσον αφορά ειδικότερα το καμποτάζ, το Κοινοβούλιο τόνιζε την ανάγκη προοδευτικής ελευθερώσεως, παράλληλα με την εναρμόνιση των όρων ανταγωνισμού, κυρίως στο φορολογικό τομέα.

41. Το Κοινοβούλιο πάντως είχε την πεποίθηση ότι η εκτέλεση της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου επέτρεπε « να λυθεί το αδιέξοδο στο οποίο βρίσκεται για περισσότερο από ένα τέταρτο του αιώνα η υπόθεση της θέσπισης μιας κοινής πολιτικής ».

42. Η δε Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κάλεσε την Επιτροπή, με τη γνωμοδότηση που εξέδωσε στις 11 Μαρτίου 1987 για την πρόταση κανονισμού [21], « να παράσχει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να αποφασίσει ταυτόχρονα για το σχέδιο κανονισμού και για τα προαναφερθέντα μέτρα εναρμόνισης » [22]. Στη συνέχεια δε αναφέρονταν τα εξής: « Η μόνη ορθή πολιτική αντίληψη επιβάλλει να ακολουθηθεί αυτός ο δρόμος και, αν αυτό δεν γίνει, λόγω των συμφερόντων που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο, υπάρχει ο κίνδυνος οι προτάσεις της Επιτροπής να συναντήσουν δυσκολίες » [23].

43. Μεταξύ της διαπιστώσεως αυτής και της εκδόσεως του κανονισμού 4059/89 παρήλθαν περισσότερο από δυόμισι χρόνια.

18 — ΕΕ C 349, σ. 26.

19 — ΕΕ C 255, σ. 234.

20 — Όπ.π., σ. 227.

21 — Γνωμοδότηση για την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων αποδοχής στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος των μη εγκατεστημένων μεταφορέων (ΕΕ C 180, σ. 37).

22 — ΕΕ C 180, σ. 38.

23 — Όπ.π.

44. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το καμποτάζ αποτελεί μια « ιδιαίτερα λεπτή πλευρά της κοινής πολιτικής των μεταφορών »[24] και μάλιστα εκτιμάται ότι η παροχή στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς της δυνατότητας εκτελέσεως εθνικών μεταφορών εντός των κρατών μελών αποτελεί « το πιο ευαίσθητο » σημείο των μέτρων που πρέπει να θεσπίσει το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 75 της Συνθήκης[25].

45. Από την άποψη αυτή αποτελεί κοινό μυστικό ότι στο Συμβούλιο υπήρχαν δύο αντίθετες αντιλήψεις σχετικά με το αν η φιλελευθεροποίηση στον τομέα αυτό πρέπει να εξαρτηθεί από την προηγούμενη εναρμόνιση των όρων του ανταγωνισμού. « Η αιώνια διαμάχη μεταξύ των οπαδών της φιλελευθεροποίησης και των υποστηρικτών της πολιτικής " πρώτα η εναρμόνιση " »[26] δεν έπαυσε με την έκδοση της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου. Η *πολιτική* αυτή διαμάχη, προφανής παράγων αδράνειας ελλείψει συμβιβαστικής λύσεως, είναι αναμφισβήτητη. Από *νομική* όμως άποψη η απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1985 προσδιόρισε σαφέστατα την υποχρέωση του Συμβουλίου: το Συμβούλιο όφειλε να πραγματοποιήσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών[27].

46. Αν όμως ληφθούν υπόψη, προκειμένου να κριθεί αν η ταχθείσα προθεσμία ήταν εύλογη, οι πολιτικής φύσεως δυσκολίες που αντιμετώπιζε το Συμβούλιο κατά τις εργασίες του, θα πρέπει να εκτιμηθεί και ο βαθμός της δυσκολίας που αντιμετωπίζει το όργανο κατά την εκπλήρωση της υποχρεώσεώς του, για τον οποίο όμως το Δικαστήριο έκρινε ρητά ότι δεν λαμβάνεται υπόψη προκειμένου να καθοριστεί αν συντρέχει παράλειψη ή όχι[28].

47. Παραφράζοντας τον συνάδελφό μου, τον γενικό εισαγγελέα Jacobs, θα ήθελα να υπενθυμίσω ότι μέχρι την ημέρα της εκδόσεως του κανονισμού 4059/89 είχαν παρέλθει είκοσι περίπου έτη από την 1η Ιανουαρίου 1970, η δε παράβαση εκ μέρους του Συμβουλίου των υποχρεώσεών του είχε αναγνωριστεί από το Δικαστήριο πριν από τέσσερα έτη και επτά μήνες. Η φαιά ζώνη είχε επομένως καταστεί πολύ σκοτεινή ή, για να χρησιμοποιήσω τη διατύπωση του αιτούντος δικαστηρίου, « το διάστημα των τεσσάρων και πλέον ετών που είχε παρέλθει από τις 22 Μαΐου 1985 αποτελούσε εύλογη προθεσμία εντός της οποίας το Συμβούλιο μπορούσε να εκπληρώσει την υποχρέωσή του ». Το Δικαστήριο, δεχόμενο ότι το Συμβούλιο μπορούσε να ενεργήσει εντός εύλογης προθεσμίας, έλαβε υπόψη του τις ειδικές πλευρές του τομέα των μεταφορών, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι ο προσδιορισμός της ημερομηνίας λήξεως της εύλογης αυτής προθεσμίας εξαρτήθηκε από την αβέβαιη πορεία των πολιτικών διαπραγματεύσεων.

48. Μολονότι υπάρχει ο πειρασμός να γίνει δεκτό ότι η εύλογη προθεσμία δεν είχε εκπνεύσει τον Δεκέμβριο του 1989, το συμπέρασμα αυτό θα ενείχε στοιχεία κινδύνου για το κύρος των αποφάσεων του Δικαστηρίου, για την αυστηρότητα με την οποία πρέπει να εκτελούνται και, σε τελική ανάλυση, για την

24 — *La politique commune des transports de la CEE dans la perspective du marché unique de 1992,* Prométhée, σ. 7.

25 — Όπ.π.

26 — Προαναφερθέν ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (σ. 228).

27 — Θα ήθελα να υπομνήσω ότι με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι το Συμβούλιο είχε υποχρέωση να εξασφαλίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αλλά δεν αναγνώρισε την ύπαρξη παραλείψεως του Συμβουλίου ως προς τις άλλες πλευρές της κοινής πολιτικής μεταφορών, κρίνοντας ότι η σχετική παράλειψη δεν ήταν επαρκώς καθορισμένη, ώστε να μπορεί να υπαχθεί στον δικαστικό έλεγχο του άρθρου 175· η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αναλύει ως εξής την απόφαση του Δικαστηρίου: « Το Δικαστήριο αποφαίνεται ότι η καθιέρωση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν μπορεί να εξαρτηθεί, από νομική άποψη, από την προηγούμενη εναρμόνιση των όρων ανταγωνισμού » [γνωμοδότηση για την « πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων αποδοχής στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος των μη εγκατεστημένων μεταφορέων » (ΕΕ C 180, σ. 37)].

28 — « Ως προς αυτό, πρέπει καταρχάς να παρατηρηθεί ότι οι αντικειμενικές δυσκολίες που, σύμφωνα με την άποψη του Συμβουλίου, παρεμποδίζουν την αναγκαία πρόοδο στην άγουσα στην κοινή πολιτική μεταφορών οδό είναι επουσιώδεις στο πλαίσιο της παρούσας διαφοράς. Το Δικαστήριο οφείλει ενδεχομένως, δυνάμει του άρθρου 175, να διαπιστώσει την παράβαση της Συνθήκης, η οποία συνίσταται στην παράλειψη του Συμβουλίου ή της Επιτροπής να εκδώσουν απόφαση σε ορισμένη περίπτωση κατά την οποία είχαν σχετική υποχρέωση. Ο βαθμός της δυσκολίας που μπορεί να αντιμετωπίζει κατά την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του το οικείο όργανο δεν λαμβάνεται υπόψη από το άρθρο 175 » (σκέψη 48 της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου).

τήρηση εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων των υποχρεώσεών τους.

49. Αυτοί είναι οι λόγοι για τους οποίους νομίζω ότι δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι ο κανονισμός 4059/89 εκδόθηκε πριν από τη λήξη της εύλογης προθεσμίας.

50. Αν στο συμπέρασμα αυτό καταλήξει και το Δικαστήριο, τότε στη συνέχεια πρέπει να κρίνει αν η συνέπεια του συμπεράσματος αυτού είναι η απευθείας εφαρμογή των άρθρων 59 και 60 της Συνθήκης στον τομέα του καμποτάζ.

51. Το άρθρο 61, παράγραφος 1, της Συνθήκης, το οποίο βρίσκεται αμέσως μετά από τις παραπάνω διατάξεις, προβλέπει τα εξής:

« Η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών διέπεται από τις διατάξεις του τίτλου που αναφέρεται στις μεταφορές. »

Από το κείμενο αυτό προκύπτει, όπως δέχθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ότι

« (η) εφαρμογή των αρχών της ελευθερίας των παροχών υπηρεσιών, όπως θεσπίζεται ιδίως από τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης, πρέπει επομένως να πραγματοποιηθεί, σύμφωνα με τη Συνθήκη, με την εφαρμογή της κοινής πολιτικής μεταφορών και ειδικότερα με τον καθορισμό των εφαρμοστέων στις διεθνείς μεταφορές κοινών κανόνων και των όρων υπό τους οποίους θα γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό· αυτοί οι κανόνες και όροι προβλέπονται από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α και β, και αφορούν αναγκαστικά την ελευθερία παροχής υπηρεσιών » [29].

29 — Σκέψη 62.

Από τα ανωτέρω το Δικαστήριο συνήγαγε ότι η άποψη ότι οι διατάξεις των άρθρων 59 και 60 έχουν απευθείας εφαρμογή μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, ακόμη και στον τομέα των μεταφορών, δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Εξακολουθώ όμως να πιστεύω ότι είναι αδύνατον να αποκτήσουν τα άρθρα 59 και 60 απευθείας εφαρμογή λόγω της λήξεως της εύλογης προθεσμίας, η οποία δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια την εφαρμογή των κανόνων « κοινού δικαίου » σ' έναν τομέα ο οποίος εξαιρείται ρητά, δυνάμει του άρθρου 61, από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων αυτών.

52. Η ανάλυση, εντούτοις, πρέπει να προχωρήσει βαθύτερα. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η Συνθήκη προβλέπει σαφώς ότι τα άρθρα 59 και 60 δεν εφαρμόζονται στον τομέα των μεταφορών. Εξίσου σαφώς προβλέπεται η επίτευξη της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα αυτό.

53. Από την άποψη αυτή, με την απόφαση της 22ας Μαΐου 1985 έγινε δεκτό, χωρίς να υπάρχουν περιθώρια αμφισβητήσεων, ότι το Συμβούλιο είχε την υποχρέωση να πραγματοποιήσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών.

54. Αυτή δε η υποχρέωση δεν ενέχει, κατά τη γνώμη μου, καμία αβεβαιότητα ως προς τον σκοπό τον οποίο έχει την υποχρέωση να επιτύχει το Συμβούλιο σε σχέση με το καμποτάζ: πρέπει να εξασφαλίσει οριστικά τη δυνατότητα των μη εγκατεστημένων μεταφορέων να εκτελούν εθνικές μεταφορές στα άλλα κράτη μέλη υπό τους όρους που ισχύουν για τους μεταφορείς του οικείου κράτους μέλους και χωρίς να υφίστανται καμία διάκριση. Η προϋπόθεση αυτή αποτελεί αναμφίβολα προϋπόθεση που θέτει για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών το άρθρο 60, το οποίο προβλέπει ότι « εκείνος που παρέχει υπηρεσία δύναται (...) να ασκήσει προσωρινά τη δραστηριότητά του στο κράτος όπου παρέχεται η υπηρεσία με

τους ίδιους όρους που το κράτος αυτό επιβάλλει στους δικούς του υπηκόους ».

55. Όμως, μολονότι είναι βέβαιο ότι το άρθρο 60 δεν εφαρμόζεται στον τομέα των μεταφορών, η υποχρέωση εξασφαλίσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα αυτό είναι αντίθετα αναμφισβήτητη. Δεν μπορεί όμως να γίνεται λόγος για ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αν δεν εφαρμόζεται ο κανόνας της εθνικής μεταχειρίσεως, ο οποίος σε τελική ανάλυση δεν είναι παρά μια ειδική εφαρμογή της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Πράγματι, αν δεν υφίσταται εθνική μεταχείριση, δεν υπάρχει πραγματική ελευθερία στην παροχή υπηρεσιών, μολονότι η ελευθερία αυτή *πρέπει* να επιτευχθεί στον τομέα των μεταφορών.

56. Με άλλα λόγια, οι συντάκτες της Συνθήκης, προβλέποντας την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και συγκεκριμένα για το καμποτάζ, επέβαλαν στο Συμβούλιο να καταλήξει *οπωσδήποτε* στην εφαρμογή του κανόνα της εθνικής μεταχειρίσεως στον τομέα αυτό. Αυτό είναι το αποτέλεσμα στο οποίο τελικά το Συμβούλιο υποχρεούται οπωσδήποτε να καταλήξει.

57. Το ζήτημα αν οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται το αποτέλεσμα αυτό τίθεται ακριβώς στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο κρίνει ότι η εύλογη προθεσμία είχε λήξει.

58. Υπάρχουν σοβαρότατοι λόγοι που συνηγορούν υπέρ της δυνατότητας αυτής. Αν η αδράνεια του Συμβουλίου μετά την παρέλευση μιας συγκεκριμένης εύλογης προθεσμίας από την αναγνώριση της παραλείψεως εκ μέρους του Δικαστηρίου δεν είχε καμία έννομη συνέπεια, τότε οι ιδιώτες δεν θα είχαν καμία εγγύηση ότι θα μπορούσαν να επικαλούνται την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών (εν προκειμένω, όσον αφορά το καμποτάζ), της οποίας όμως την πραγματοποίηση επιβάλλει ρητά η Συνθήκη. Κατά συνέπεια, το Συμβούλιο θα υπείχε υποχρέωση της οποίας η συνέχιση μη εκπληρώσεως θα είχε ως συνέπεια ότι οι ιδιώτες θα ήσαν τελείως ανίσχυροι και θα ήσαν αναγκασμένοι να αναμένουν επ' αόριστον την ενδεχόμενη ενέργεια του Συμβουλίου. Υπό τις συνθήκες αυτές, η πραγματοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δεν θα ήταν πλέον υποχρεωτική, αφού η μη πραγματοποίησή της δεν θα επέσυρε καμία νομική κύρωση.

59. Είναι αναμφίβολο ότι το άρθρο 75, παράγραφος 1, παρέχει στο Συμβούλιο την εξουσία να θεσπίσει τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό. Επ' αυτού, το Δικαστήριο δέχθηκε, με την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ότι

« κατά τον προσδιορισμό των λεπτομερειών ώστε να επιτευχθεί το εν λόγω αποτέλεσμα, αφού ληφθούν υπόψη, σύμφωνα με το άρθρο 75, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταφορών, μπορεί να χωρήσει άσκηση κάποιας διακριτικής εξουσίας » [30].

Είναι όμως σαφές ότι τον κοινοτικό νομοθέτη βαρύνει υποχρέωση αποτελέσματος, η οποία πρέπει να καταλήξει στην πραγματοποίηση της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών, δηλαδή στην πλήρη κατάργηση κάθε διακρίσεως.

60. Δεν υφίσταται συνεπώς καμία αντίφαση μεταξύ της υποχρεώσεως πραγματοποιήσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και της εξουσίας εκτιμήσεως των τρόπων της πραγματοποιήσεως αυτής. Από την άποψη αυτή η εξουσία καθορισμού των προϋποθέσεων ενέχει, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα θεσπίσεως βαθμιαίων μέτρων, με άλλα λόγια τη δυνατότητα να προβλεφθεί σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Το τελικό αποτέλεσμα όμως πρέπει

30 — Σκέψη 65.

οπωσδήποτε να είναι η παροχή της δυνατότητας στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς να εκτελούν εθνικές μεταφορές εντός των κρατών μελών, στο πλαίσιο ενός συστήματος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δηλαδή χωρίς να υφίστανται καμία διάκριση.

61. Είναι οφθαλμοφανές ότι το αποτέλεσμα αυτό δεν εξαρτάται από καμία αίρεση. Και το δικαίωμα των ιδιωτών να επικαλούνται το αποτέλεσμα αυτό, κατόπιν της παρελεύσεως της εύλογης προθεσμίας από την αναγνώριση εκ μέρους του Δικαστηρίου της παραλείψεως του Συμβουλίου, θα συνιστούσε συνεπώς αναγκαία εγγύηση για τους ιδιώτες αυτούς και θα συνιστούσε την κύρωση για τη μη εκπλήρωση της υποχρεώσεως αποτελέσματος που βαρύνει αναμφίβολα το Συμβούλιο.

62. Ο γενικός εισαγγελέας Jacobs είχε υποστηρίξει, με τις προτάσεις που ανέπτυξε στην υπόθεση Lambregts, ότι η απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου επέτρεπε, σε περίπτωση που η παράλειψη του Συμβουλίου εξακολουθούσε να υφίσταται και μετά την εκπνοή της εύλογης προθεσμίας,

« οι διατάξεις της Συνθήκης να θεωρηθούν ως παρέχουσες, *εντός ορισμένων ορίων*, δικαιώματα τα οποία οι πολίτες μπορούν να προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων » [31].

63. Δεν θα ήθελα να επικαλεστώ τη διατύπωση που χρησιμοποίησε ο συνάδελφός μου, αλλά δεν μπορώ να αποκλείσω την πιθανότητα να είχε κατά νου λύση ανάλογη με αυτή που προτείνω εν προκειμένω.

64. Στη συνέχεια όμως το Δικαστήριο θα πρέπει να διευκρινίσει πώς συναρτάται η συνέπεια αυτή με τις διατάξεις του κανονισμού 4059/89. Πράγματι, η εταιρία Pinaud Wieger θεωρεί, υπό την οπτική αυτή γωνία, ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να περιορίσει το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων 59 και 60, τα οποία και μόνο διέπουν πλέον το καμποτάζ. Τηρουμένων των αναλογιών, η επιχειρηματολογία αυτή θα οδηγούσε στο συμπέρασμα ότι, εφόσον οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται την αρχή της εθνικής μεταχειρίσεως, το Συμβούλιο δεν μπορούσε στη συνέχεια να θεσπίσει, όπως εν προκειμένω, καμία ποσόστωση καμποτάζ για τους μη εγκατεστημένους μεταφορείς, η οποία να κατανέμεται μεταξύ των κρατών. Πράγματι, όταν προβλέπεται ποσόστωση για τους μη εγκατεστημένους μεταφορείς, είναι αναμφίβολο ότι παραβιάζεται η αρχή της ίσης προσβάσεως στις εθνικές μεταφορές.

65. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο άφησε να παρέλθει η εύλογη προθεσμία σημαίνει μήπως ότι το Συμβούλιο δεν έχει πλέον καμία δυνατότητα να προχωρήσει σε σταδιακή πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών, αλλ' ότι αντίθετα έχει την υποχρέωση να την πραγματοποιήσει με μία ενιαία πράξη;

66. Υπέρ αυτής της λύσεως θα μπορούσε να προβληθεί ότι δεν είναι καθόλου ικανοποιητικό το γεγονός ότι η παρέμβαση του Συμβουλίου έχει ως συνέπεια την καθιέρωση ενός συστήματος καμποτάζ, το οποίο θα μπορούσε προσωρινά να είναι λιγότερο φιλελεύθερο από το σύστημα που θα μπορούσε να ισχύει μετά τη λήξη της εύλογης προθεσμίας.

67. Θα ήθελα πάντως να παρατηρήσω ότι στη νομολογία του Δικαστηρίου απαντά μία τουλάχιστον περίπτωση που έχει κοινά στοιχεία με την προκειμένη. Στην υπόθεση Kirk [32] το Δικαστήριο έκρινε ότι μετά την παρέλευση της δεκαετίας που προέβλεπαν τα άρθρα 100 και 101 της Πράξεως προσχωρήσεως του 1972, τα

31 — Σημείο 20 των προτάσεων, η υπογράμμιση δική μου.

32 — Απόφαση της 10ης Ιουλίου 1984, 63/83 (Συλλογή 1984, σ. 2689).

οποία επέτρεπαν αποκλίσεις από την αρχή της ισότητας των σκαφών των κρατών μελών ως προς τους όρους προσβάσεως στα ύδατα των κρατών μελών, η εν λόγω αρχή της ισότητας παρήγε πλήρως τα αποτελέσματά της, έστω και αν στη συνέχεια το Συμβούλιο εξέδωσε, βάσει του άρθρου 103 της ίδιας Πράξεως προσχωρήσεως, απόφαση με την οποία επέτρεπε να εξακολουθήσουν να ισχύουν ορισμένες αποκλίσεις. Με άλλα λόγια, η θεμελιώδης αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων εφαρμόστηκε επί ορισμένη περίοδο πριν αρχίσουν να ισχύουν τα μέτρα που αποτελούσαν αποκλίσεις από την αρχή αυτή.

68. Εν πάση περιπτώσει, νομίζω ότι η δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται τον κανόνα της εθνικής μεταχειρίσεως θα αποτελούσε εν προκειμένω την έσχατη λύση, εφόσον το Συμβούλιο δεν είχε θεσπίσει κανένα μέτρο για την επίτευξη του συγκεκριμένου αποτελέσματος που οφείλει να επιτύχει.

69. Εντούτοις, αν το Συμβούλιο αποτινάξει την αδράνειά του, δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να έχει καμία διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό των τρόπων επιτεύξεως του αποτελέσματος αυτού. Η πράξη όμως που θα θεσπίσει πρέπει να αποδεικνύει ότι εκπλήρωσε όντως τις υποχρεώσεις του στον οικείο τομέα, ώστε να αρθούν αυτομάτως οι έννομες συνέπειες που είχε για τους ιδιώτες η αδράνειά του. Συνεπώς πρέπει να εξεταστεί υπό την οπτική αυτή γωνία το περιεχόμενο του κανονισμού 4059/89, προκειμένου να προδιοριστεί αν το καμποτάζ διέπεται από αυτό μόνο το κείμενο.

70. Θα ήθελα καταρχάς να υπενθυμίσω τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού αυτού, οι οποίες συνοψίζουν τις προθέσεις του νομοθέτη κατά την έκδοση του κανονισμού. Στην πρώτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ότι η θέσπιση κοινής πολιτικής των μεταφορών συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο β, της Συνθήκης, τον καθορισμό όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό, δηλαδή το « καμποτάζ ». Και η δεύτερη αιτιολογική σκέψη διευκρινίζει ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των εθνικών μεταφορών που προβλέπει η εν λόγω διάταξη συνεπάγεται, για το πρόσωπο που παρέχει τις υπηρεσίες, την κατάργηση κάθε περιορισμού λόγω της ιθαγένειάς του ή λόγω του ότι είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο όπου παρέχεται η υπηρεσία. Κατά την τρίτη όμως αιτιολογική σκέψη, για να επιτραπεί η ευέλικτη και ανεμπόδιστη εφαρμογή αυτής της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, πρέπει να εφαρμοστεί μεταβατικό καθεστώς καμποτάζ πριν από τη θέσπιση του οριστικού καθεστώτος. Τέλος, η τελευταία αιτιολογική σκέψη προβλέπει ότι θα πρέπει να θεσπιστεί, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης, το οριστικό καθεστώς καμποτάζ που θα εφαρμόζεται από την ημερομηνία λήξεως της ισχύος του παρόντος κανονισμού.

71. Αν στη συνέχεια εξεταστούν οι κανόνες δικαίου που θέτουν οι διατάξεις του κανονισμού, θα διαπιστώσουμε καταρχάς ότι το άρθρο 1 προβλέπει ότι από την 1η Ιουλίου 1990 κάθε μεταφορέας που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου και ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού και έχει το δικαίωμα, σύμφωνα με τη νομοθεσία αυτή, να εκτελεί διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές έχει το δικαίωμα να εκτελεί προσωρινά εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου σε άλλο κράτος μέλος, χωρίς να διαθέτει εκεί έδρα ή άλλη εγκατάσταση, εφόσον τηρεί τους όρους που καθορίζει ο κανονισμός.

72. Επ' αυτού το άρθρο 2 ορίζει ότι το καμποτάζ εκτελείται στο πλαίσιο κοινοτικής ποσοστώσεως που περιλαμβάνει 15 000 άδειες καμποτάζ διαρκείας δύο μηνών, τις οποίες η

παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου κατανέμει μεταξύ των κρατών μελών. Εξάλλου, προβλέπεται ότι από την 1η Ιουλίου 1991 η Επιτροπή θα προβαίνει ετησίως σε αύξηση της ποσοστώσεως σε συνάρτηση με την εξέλιξη των οδικών μεταφορών, ενώ διευκρινίζεται ότι η αύξηση αυτή δεν επιτρέπεται να είναι κατώτερη του 10 %. Επιπλέον, σε περίπτωση σοβαρής διαταράξεως της αγοράς των εσωτερικών μεταφορών μιας συγκεκριμένης γεωγραφικής ζώνης, λόγω των δραστηριοτήτων καμποτάζ, οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από την Επιτροπή να θεσπίσει μέτρα διασφαλίσεως, τα οποία μπορούν να φθάνουν μέχρι την προσωρινή εξαίρεση της συγκεκριμένης ζώνης από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού.

73. Κατά το άρθρο 3, οι άδειες καμποτάζ παρέχουν στον δικαιούχο ελεύθερη πρόσβαση στο έδαφος των κρατών μελών υποδοχής, ώστε να έχει τη δυνατότητα να εκτελεί οποιαδήποτε οδική εμπορευματική μεταφορά για λογαριασμό τρίτου. Διευκρινίζεται ότι η άδεια καμποτάζ εκδίδεται στο όνομα ενός μεταφορέα, ο οποίος δεν μπορεί να τη μεταβιβάζει σε τρίτους, και ισχύει εκάστοτε για ένα μόνο όχημα.

74. Το άρθρο 5 θέτει την αρχή ότι η εκτέλεση των μεταφορών καμποτάζ υπόκειται, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των κοινοτικών ρυθμίσεων, στις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ισχύουν στο κράτος μέλος υποδοχής, όσον αφορά τις τιμές και τους όρους που διέπουν τη σύμβαση μεταφοράς, το βάρος και τις διαστάσεις των οδικών οχημάτων, τις προδιαγραφές σχετικά με τη μεταφορά ορισμένων κατηγοριών εμπορευμάτων (των επικίνδυνων εμπορευμάτων, των ευαλλοίωτων τροφίμων και των ζώντων ζώων), τον χρόνο οδηγήσεως και αναπαύσεως, τον ΦΠΑ επί των υπηρεσιών μεταφορών. Εξάλλου, οι τεχνικές προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν τα οχήματα που χρησιμοποιούνται για τις δραστηριότητες καμποτάζ είναι οι ίδιες με εκείνες που επιβάλλονται στα οχήματα στα οποία επιτρέπεται να εκτελούν διεθνείς μεταφορές.

75. Και πάλι κατά το άρθρο 5, οι ανωτέρω διατάξεις που ισχύουν στο κράτος υποδοχής εφαρμόζονται στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς υπό τους ίδιους όρους που επιβάλλει το κράτος αυτό στους υπηκόους του, ώστε να αποφεύγεται πράγματι κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας ή τόπου εγκαταστάσεως.

76. Τέλος, το άρθρο 9, το οποίο προβλέπει καταρχάς ότι ο κανονισμός αρχίζει να ισχύει την 1η Ιουλίου 1990 και εφαρμόζεται μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992, αναφέρει ότι «το Συμβούλιο, αποφασίζοντας υπό τους όρους που προβλέπονται στη Συνθήκη, εκδίδει, πριν από την 1η Ιουλίου 1992 και ύστερα από πρόταση της Επιτροπής η οποία θα υποβληθεί το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1991, κανονισμό για τον καθορισμό του οριστικού καθεστώτος του καμποτάζ, ο οποίος θα αρχίσει να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1993».

77. Αυτές είναι οι βασικές διατάξεις του επίμαχου κανονισμού.

78. Κατά την προφορική διαδικασία η αναιρεσείουσα της κύριας δίκης, η οποία δηλώνει ότι πρόκειται το πολύ για ένα πρώτο βήμα, και μάλιστα πολύ δειλό,προς την καθιέρωση ενός κοινοτικού καμποτάζ, θεωρεί ότι κατά του κανονισμού αυτού μπορεί να ασκηθεί κριτική σε δύο βασικότατα σημεία. Πρώτον, το σύστημα αδειών καμποτάζ περιορίζει την αποτελεσματικότητα του συστήματος και επομένως πρόκειται για «στοιχειώδες» καμποτάζ. Δεύτερον, η ισχύς του κανονισμού 4059/89 λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 1992 και δεν υπάρχει καμία βεβαιότητα ότι μέχρι τότε θα

έχει εκδοθεί κανονισμός που να ρυθμίζει το καμποτάζ. Εξάλλου, η Pinaud Wieger υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν ο κανονισμός 4059/89 θεωρηθεί νόμιμος, εντούτοις εμφανίζει κενά, καθόσον δεν περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τους όρους μεταφοράς και τα κόμιστρα και ότι συνεπώς υφίσταται ελευθερία παροχής υπηρεσιών υπό τις προϋποθέσεις που έχει θέσει η νομολογία Cassis de Dijon. Κατά συνέπεια, στην προκειμένη περίπτωση πρέπει να συγκριθούν το ολλανδικό σύστημα μεταφορών και η γερμανική ρύθμιση.

79. Νομίζω ότι η άποψη αυτή πρέπει να απορριφθεί για τους εξής λόγους. Καταρχάς, ο προσωρινός χαρακτήρας του συστήματος που καθιέρωσε ο κανονισμός δεν νομίζω ότι αποτελεί παρατυπία, ενόψει της διακριτικής ευχέρειας που το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι έχει το Συμβούλιο κατά τον καθορισμό των τρόπων επιτεύξεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών. Το Συμβούλιο βέβαια έχει την υποχρέωση να καταλήξει τελικά στο αποτέλεσμα αυτό, διαθέτει όμως διακριτική ευχέρεια ως προς τα μέσα για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Όπως έχω ήδη αναφέρει, το ζήτημα αν η θέσπιση των μέτρων στον εν λόγω τομέα θα είναι βαθμιαία ή προοδευτική εμπίπτει ακριβώς στη διακριτική αυτή ευχέρεια που αναγνωρίζεται στο Συμβούλιο με σκοπό να λαμβάνονται υπόψη « τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταφορών ».

80. Δεύτερον, το σύστημα κοινοτικής ποσοστώσεως που κατανέμεται μεταξύ των κρατών μελών, το οποίο προκρίθηκε στο πλαίσιο του μεταβατικού αυτού συστήματος, συνεπάγεται αναπόφευκτα περιορισμούς για τους μη εγκατεστημένους μεταφορείς σε σχέση με την πρόσβαση στις εθνικές μεταφορές. Με το σύστημα όμως αυτό η έλλειψη της δυνατότητας « μιας επιχειρήσεως να εκτελεί μεταφορές στο εσωτερικό άλλου κράτους μέλους, όπου δεν διαθέτει εγκατάσταση » [33], αντικαθίσταται από το δικαίωμα εκτελέσεως των μεταφορών αυτών εντός ορισμένων ποσοτικών ορίων. Μολονότι ακόμη δεν υπάρχει πραγματικά ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, εντούτοις έχει μεταβληθεί η συγκεκριμένη νομική κατάσταση. Εξάλλου, όσον αφορά την εκμετάλλευση των προβλεπομένων δυνατοτήτων καμποτάζ, ο κανονισμός απαγορεύει τη δημιουργία οποιασδήποτε άμεσης ή έμμεσης διακρίσεως λόγω εφαρμογής των εθνικών διατάξεων. Ο κανονισμός επομένως καθιερώνει ένα σύστημα περιορισμένης έστω, αλλά πραγματικής φιλελευθεροποιήσεως του καμποτάζ, το οποίο τηρεί τη θεμελιώδη αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, εντός των ορίων που θέτει το ίδιο. Κατά τα λοιπά, η προοδευτικότητα του συστήματος αυτού εξασφαλίζεται από το γεγονός ότι το άρθρο 2 προβλέπει ένα κατώτατο ποσοστό ετησίας αυξήσεως της ποσοστώσεως.

81. Επιπλέον, ο κανονισμός προβλέπει μια *συγκεκριμένη ημερομηνία* για τη θέσπιση του οριστικού συστήματος, καθώς και το σχετικό χρονοδιάγραμμα. Θα ήθελα καταρχάς να παρατηρήσω ότι οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού είναι σαφέστατες ως προς τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί το οριστικό καθεστώς: το καθεστώς αυτό πρέπει να προβλέπει την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω της ιθαγένειας του παρέχοντος τις υπηρεσίες ή λόγω της εγκαταστάσεώς του σε άλλο κράτος μέλος από αυτό εντός του οποίου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία. Νομίζω ότι σήμερα το Δικαστήριο μπορεί απλώς να λάβει υπόψη τα στοιχεία αυτά και να μην αποφανθεί επί των συνεπειών που θα είχε η μη θέσπιση του οριστικού καθεστώτος, το οποίο πρέπει να αρχίσει να ισχύει την επαύριο της 31ης Δεκεμβρίου 1992.

82. Θα ήθελα τέλος να αναφέρω ότι δεν μπορώ να συμφωνήσω με την άποψη της αναιρεσείουσας ότι, αν και ο κανονισμός « πρέπει να θεωρηθεί ως κανονιστική πράξη που πρέπει να τηρείται », η έλλειψη διατάξεων σχετικά με τους όρους μεταφοράς και τα κόμιστρα αποτελεί κενό που συνεπάγεται την εφαρμογή των άρθρων 59 και 60, βάσει των οποίων επιτρέπεται στον παρέχοντα τις υπηρεσίες να αναπτύσσει τις δραστηριότητές του υπό τις προϋποθέσεις που ισχύουν στο κράτος προελεύσεως.

33 — Απόφαση Lambregts, σκέψη 13.

83. Επ' αυτού η Επιτροπή και ο αναιρεσίβλητος της κύριας δίκης υποστηρίζουν ορθότατα ότι οι υπό εξέταση τομείς δεν εμπίπτουν στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο β, αλλά στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο γ (« κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη »). Η διάταξη αυτή διαφέρει από την υποχρέωση του Συμβουλίου να πραγματοποιήσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Με την απόφαση όμως της 22ας Μαΐου 1985 το Δικαστήριο αναγνώρισε την παράλειψη του Συμβουλίου όσον αφορά τις υποχρεώσεις μόνο που υπέχει από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α και β, αλλά έκρινε ότι η απουσία κοινής πολιτικής δεν συνιστούσε « καθαυτή » παράλειψη επαρκώς καθορισμένη, ώστε να μπορεί να υπαχθεί στο άρθρο 175. Κατά συνέπεια, οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλούνται την παράλειψη του Συμβουλίου όσον αφορά την απουσία κοινής ρυθμίσεως των όρων μεταφοράς και των κομίστρων.

84. Επ' αυτού συμφωνώ με την άποψη της Επιτροπής ότι πληρούν τις προϋποθέσεις της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών οι προβλεπόμενοι από τις εθνικές διατάξεις όροι *που δεν οδηγούν σε διακρίσεις* ως προς τα κόμιστρα — και των οποίων την επιβολή προβλέπει το άρθρο 5 του κανονισμού 4059/89 — εφόσον βέβαια οι όροι αυτοί είναι σύμφωνοι προς τις λοιπές διατάξεις της Συνθήκης, κυρίως δε προς τους κανόνες περί ανταγωνισμού.

85. θα ήθελα κατά τα λοιπά να παρατηρήσω ότι, αν το Δικαστήριο δεχθεί, παρά την αντίθετη πρότασή μου, ότι το Συμβούλιο, λόγω της λήξεως της εύλογης προθεσμίας, δεν είχε πλέον την εξουσία να θεσπίσει το μεταβατικό καθεστώς που προβλέπει ο κανονισμός 4059/89, τότε νομίζω ότι οι ιδιώτες θα είχαν τη δυνατότητα να επικαλούνται τον κανόνα περί εθνικής μεταχειρίσεως, όχι όμως και τα άρθρα 59 και 60. Με άλλα λόγια, αν υποτεθεί ότι τα άρθρα αυτά έχουν την έννοια που τους αποδίδει η Pinaud Wieger, η οποία αντλεί από τις διατάξεις αυτές το δικαίωμα του παρέχοντος υπηρεσίες να αναπτύσσει τις δραστηριότητές του υπό τους όρους που ισχύουν στο κράτος από το οποίο προέρχεται, στον τομέα του καμποτάζ δεν προκύπτει σε καμία περίπτωση η συνέπεια αυτή, αλλά απλώς η δυνατότητα εκτελέσεως εθνικών μεταφορών υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν στο κράτος υποδοχής για τους εγκατεστημένους μεταφορείς.

86. Από την εξέταση του κανονισμού 4059/89 προκύπτει επομένως μια πραγματική και σταδιακή, περιορισμένη έστω, φιλελευθεροποίηση του καμποτάζ. Στο προσωρινό αυτό πλαίσιο εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της εθνικής μεταχειρίσεως. Υφίστανται δε σαφείς διατάξεις που προβλέπουν τη θέσπιση ενός οριστικού καθεστώτος για την πραγματοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον εν λόγω τομέα πριν από μια συγκεκριμένη ημερομηνία.

87. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να αναγνωρίσει ότι το Συμβούλιο, με την έκδοση του επίμαχου κανονισμού, κίνησε τη διαδικασία εκτελέσεως της αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου στον τομέα του καμποτάζ. Το περιεχόμενο όμως του ισχύοντος μεταβατικού καθεστώτος και το γεγονός ότι δεν έχει θεσπιστεί ακόμη το οριστικό καθεστώς, που θα πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει συναφώς η Συνθήκη, έχουν ως συνέπεια ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει αρθεί πλήρως η παράλειψη. Το συμπέρασμα όμως αυτό πρέπει να σταθμιστεί με γνώμονα τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει το Συμβούλιο κατά τον καθορισμό των τρόπων πραγματοποιήσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών. Για τον λόγο αυτό καλώ το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η έκδοση του κανονισμού 4059/89 συνιστά έναρξη εκπληρώσεως των υποχρεώσεων που επιβάλλει το άρθρο 75 της Συνθήκης στο Συμβούλιο και ότι συνεπώς η παροχή στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς της δυνατότητας

εκτελέσεως εθνικών μεταφορών εμπίπτει μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1992 στο μεταβατικό καθεστώς και μόνο που προβλέπει ο κανονισμός· μετά την ανωτέρω ημερομηνία ο κανονισμός αυτός θα παύσει να ισχύει, για να αντικατασταθεί από το οριστικό καθεστώς καμποτάζ. Έτσι, δεν θα διατυπώσω εδώ καμία παρατήρηση σε σχέση με τη νομική κατάσταση που θα διαμορφωθεί, αν στις 31 Δεκεμβρίου 1992 δεν υφίσταται κανένα οριστικό καθεστώς καμποτάζ.

88. Μια τελευταία παρατήρηση. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου έχει υποβληθεί αίτημα περί αναγνωρίσεως δικαιώματος, επί του οποίου το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί σύμφωνα με το δίκαιο που θα ισχύει κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεώς του.

89. Κατά συνέπεια, μολονότι πιστεύω ότι η εύλογη προθεσμία είχε ήδη λήξει κατά την ημερομηνία εκδόσεως του κανονισμού 4059/89, δεν χρειάζεται να προσδιοριστεί η συγκεκριμένη ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας αυτής, καθόσον η δημιουργηθείσα νομική κατάσταση — η δυνατότητα δηλαδή των ιδιωτών να επικαλούνται την εθνική μεταχείριση — δεν αποτελεί πλέον ισχύον δίκαιο, το οποίο και μόνο είναι κρίσιμο για το Bundesverwaltungsgericht στην προκειμένη υπόθεση.

90. Κατόπιν των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

« 1) Το Συμβούλιο, εκδίδοντας τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4059/89, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, άρχισε να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο β, της Συνθήκης ΕΟΚ, όσον αφορά τις οδικές μεταφορές.

2) Η παροχή στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς της δυνατότητας εκτελέσεως εθνικών οδικών μεταφορών εντός κράτους μέλους στο οποίο δεν είναι εγκατεστημένοι εμπίπτει στο μεταβατικό καθεστώς που θα ισχύει βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 4059/89, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1992, οπότε θα παύσει να ισχύει ο κανονισμός αυτός.

3) Κατά το άρθρο 5 του ανωτέρω κανονισμού, η εκτέλεση των οδικών μεταφορών καμποτάζ υπόκειται στις εθνικές διατάξεις που ισχύουν στο κράτος παροχής υπηρεσιών και αφορούν τα κόμιστρα και τους όρους που διέπουν τη σύμβαση μεταφοράς, διατάξεις που πρέπει να εφαρμόζονται στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς υπό τους ίδιους όρους με εκείνους που επιβάλλει αυτό το κράτος μέλος στους δικούς του υπηκόους, ενώ πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι εν λόγω διατάξεις πρέπει να είναι σύμφωνες κατά τα λοιπά με τους κανόνες της Συνθήκης, κυρίως δε με τους κανόνες του δικαίου του ανταγωνισμού. »