ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 19ης Φεβρουαρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Περιστατικά

1. Στη σημερινή υπόθεση διαπιστώσεως παραβιάσεως της Συνθήκης πρόκειται και πάλι για την εφαρμογή της πρώτης οδηγίας του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1980, περί καθιερώσεως κοινοτικής άδειας οδηγήσεως [1].

2. Η οδηγία περιέχει διατάξεις περί:

— εναρμονίσεως των υπαρχόντων εθνικών συστημάτων εξετάσεων οδηγήσεως,

— εκπληρώσεως προϋποθέσεων υγείας,

— αμοιβαίας αναγνωρίσεως των εθνικών αδειών οδηγήσεως,

— αλλαγής των οδηγιών οδηγήσεως, όταν οι κάτοχοί τους αλλάζουν τόπο διαμονής ή εργασίας από ένα κράτος μέλος σε άλλο, καθώς και περί

— καταρτίσεως κοινοτικού υποδείγματος εθνικής άδειας οδηγήσεως.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν εγκαίρως, το αργότερο δε μέχρι τις 30 Ιουνίου 1982, τις αναγκαίες νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις για την εφαρμογή της οδηγίας από 1ης Ιανουαρίου 1983. Επετράπη, ωστόσο, στα κράτη μέλη να αρχίσουν την έκδοση αδειών οδηγήσεως κατά το κοινοτικό υπόδειγμα από μεταγενέστερη ημερομηνία, το αργότερο όμως, από 1ης Ιανουαρίου 1986.

4. Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν τις διατάξεις της εθνικής τους νομοθεσίας για τη χορήγηση άδειας οδηγήσεως που αναφέρονται σε άλλες προϋποθέσεις, εκτός από την επιτυχία σε πρακτική και θεωρητική εξέταση και την εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων υγείας, καθώς και την προϋπόθεση της διαμονής. Σύμφωνα με το άρθρο 9 της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν, μέχρις οριστικής ρυθμίσεως να παρεκκλίνουν, κατόπιν διαβουλεύσεως με την Επιτροπή, από ορισμένες διατάξεις της οδηγίας.

5. Επειδή η Επιτροπή, ήδη προσφεύγουσα, έκρινε ότι η Ιταλική Δημοκρατία, ήδη καθής, δεν έλαβε τα απαραίτητα μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, κίνησε στις 9 Νοεμβρίου 1983 τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ.

6. Σε απάντηση γνωστοποιήσεως της καθής, ότι, εν αναμονή νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, προέβη με εγκύκλιο στο πρώτο βήμα εφαρμογής της οδηγίας, η προσφεύγουσα αντέταξε ότι η εγκύκλιος αποτελούσε βεβαίως εφαρμογή του άρθρου 8 της οδηγίας, όχι, όμως, των λοιπών διατάξεων και ιδίως του άρθρου 6 που αφορά τη χορήγηση της άδειας οδηγήσεως.

7. Στην αιτιολογημένη γνώμη της 11ης Φεβρουαρίου 1985, η προσφεύγουσα εξέθεσε ότι ιδίως το άρθρο 6 της οδηγίας δεν ελήφθη επαρκώς υπόψη εφόσον δεν προβλέπεται απολύτως καμία πρακτική εξέταση για τις άδειες οδηγήσεως της κατηγορίας Α (μοτοσυκλέτες) και για τις άδειες οδηγήσεως των λοιπών κατηγοριών ο καθορισμός της διάρκειας της

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

1 — Οδηγία 80/1263, ΕΕ ειδ. έκδ. 13/010, σ. 89.

εξετάσεως επαφίεται στον εξεταστή, ενώ στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας προβλέπεται ελάχιστη διάρκεια 20 λεπτών. Εξάλλου, η ιταλική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει διατάξεις που να απαγορεύουν τη χορήγηση ή την ανανέωση της άδειας οδηγήσεως σε πρόσωπα που πάσχουν από ορισμένες σοβαρές ασθένειες.

8. Η *προσφεύγουσα* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωριστεί ότι η καθής παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ, καθόσον δεν θέσπισε, εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις απαραίτητες νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωση προς την οδηγία 80/1263 του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1980, περί καθιερώσεως κοινοτικής άδειας οδηγήσεως·

— να καταδικάσει την καθής στα δικαστικά έξοδα.

9. Η *καθής* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη ή, εν πάση περιπτώσει, ως αβάσιμη.

10. Υποστηρίζει ότι είναι αδικαιολόγητη η άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως για μη εκτέλεση της οδηγίας στο σύνολό της, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1986, λόγω της διατάξεως του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας.

11. Από τις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 2, του άρθρου 9 και του άρθρου 12, παράγραφος 2, της οδηγίας συνάγεται ότι τα κράτη μέλη δεν δεσμεύονται να μεταφέρουν στο εσωτερικό τους δίκαιο τις κοινοτικές διατάξεις περί άδειας οδηγήσεως αμέσως και πλήρως. Για τη χορήγηση άδειας οδηγήσεως της κατηγορίας Α προβλέπεται προαιρετική εξέταση. Για την καθιέρωση υποχρεωτικής εξετάσεως απαιτούνται νομοθετικά μέτρα.

12. Ως προς την εκπλήρωση των προβλεπομένων προϋποθέσεων υγείας, η καθής προέβαλε ότι η προσφεύγουσα στρέφεται κατά πληθώρας λεπτομερειών του «συστήματος» της καθής· εφόσον όμως οι ελάχιστες απαιτήσεις μπορούν να αποκλίνουν — έστω και επουσιωδώς — από τις απαιτήσεις της οδηγίας, δεν αρκεί να διαμφισβητείται η έλλειψη συγκεκριμένης διατάξεως· αντιθέτως, πρέπει να εξεταστεί αν είναι ισοδύναμες οι ελάχιστες απαιτήσεις που επιβάλλει η εθνική νομοθεσία.

13. Στις λεπτομέρειες των ισχυρισμών των διαδίκων θα αναφερθώ, όσο αυτό είναι απαραίτητο, κατά την ανάπτυξη των προτάσεών μου. Κατά τα λοιπά, αναφέρομαι στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Β — Προτάσεις

Ι — *Επί του παραδεκτού*

Χρόνος ασκήσεως της προσφυγής

14. Ο ισχυρισμός της καθής ότι, ενόψει των διατάξεων των άρθρων 6, παράγραφος 2, 9 και 12, παράγραφος 2, η προσφυγή πρέπει να λογισθεί ως πρόωρη και, συνεπώς, ως απαράδεκτη, δεν μπορεί να γίνει δεκτός. Σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν τις απαραίτητες για την από 1ης Ιανουαρίου 1983 εφαρμογή της οδηγίας νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις, εγκαίρως, το αργότερο δε στις 30 Ιουνίου 1982. Αν ένα κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί προς την υποχρέωση αυτή, τότε μπορεί να κινηθεί κατ' αυτού, το βραδύτερο από 1ης Ιανουαρίου 1983, η διαδικασία παραβιάσεως της Συνθήκης — έστω μόνο στο βαθμό που υπέχει ήδη υποχρεώσεις από την οδηγία.

15. Η εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 12, παράγραφος 2, έχει σημασία μόνο ως προς το ότι η χορήγηση αδειών οδηγήσεως κατά το πρότυπο της ΕΟΚ μπορεί να αναβληθεί μέχρι

την 1η Ιανουαρίου 1986. Η εν λόγω εξαίρεση περιορίζεται μόνο στο θέμα αυτό· εν πάση περιπτώσει, δεν μπορεί να συναχθεί απ' αυτήν το συμπέρασμα ότι μπορεί επίσης να αναβληθεί μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1986 η εκτέλεση και των υπολοίπων διατάξεων της οδηγίας.

16. Το παραδεκτό της προσφυγής δεν μπορεί επίσης να αμφισβητηθεί βάσει των διατάξεων των άρθρων 6, παράγραφος 2, και 9 της οδηγίας. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εφαρμόζουν τις διατάξεις της εθνικής τους νομοθεσίας που αναφέρονται σε άλλες προϋποθέσεις, εκτός από την επιτυχία σε πρακτική και θεωρητική εξέταση και την εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων υγείας, καθώς και την προϋπόθεση της διαμονής. Το άρθρο 9 εξουσιοδοτεί τα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν, κατόπιν διαβουλεύσεως με την Επιτροπή, από ορισμένες διατάξεις της οδηγίας. Από καμία, όμως, από τις διατάξεις αυτές δεν μπορεί να συναχθεί ότι, βάσει αυτών, μπορεί να αμφισβητηθεί η υποχρέωση των κρατών μελών να μεταφέρουν την οδηγία στο εσωτερικό τους δίκαιο εντός της προθεσμίας που τάσσει το άρθρο 12, παράγραφος 1.

Ερμηνεία του αιτήματος της προσφυγής

17. Πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προσφεύγουσα διατύπωσε πολύ γενικώς το αίτημα της προσφυγής της, ώστε να μπορεί να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι προσάπτει στην καθής τη μη εκτέλεση της οδηγίας στο σύνολό της. Από την ερμηνεία, όμως, του αιτήματος της προσφυγής, βάσει των ισχυρισμών που διατυπώθηκαν προς στήριξή της και της προκαταρκτικής διαδικασίας, προκύπτει διαφορετική εικόνα.

18. Ήδη από το έγγραφο της προσφεύγουσας της 27ης Αυγούστου 1984 και ιδίως από την αιτιολογημένη γνώμη της 11ης Φεβρουαρίου 1985, προκύπτει ότι δεν αμφισβητεί τον τρόπο με τον οποίο η καθής εφήρμοσε το άρθρο 8 της οδηγίας — αναγνώριση και αλλαγή των εθνικών αδειών οδηγήσεως. Εφόσον η αιτιολογημένη γνώμη καθορίζει τα ανώτατα όρια αυτού που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο της μεταγενέστερης προσφυγής λόγω παραβάσεως, είναι βέβαιο ότι η καθής δεν κατηγορείται για παράβαση του άρθρου 8 της οδηγίας. Από την άποψη αυτή οι ισχυρισμοί της καθής δεν έχουν αντικείμενο.

19. Εξάλλου, η προσφεύγουσα υπογράμμισε στην αιτιολογημένη γνώμη την υποχρέωση της καθής να εκτελέσει την οδηγία στο σύνολό της, να μεταφέρει δηλαδή στο εσωτερικό της δίκαιο όλες — και όχι μόνο μερικές — τις διατάξεις της, *ιδίως*, όμως, τις διατάξεις του άρθρου 6. Ούτε στην αιτιολογημένη γνώμη της 11ης Φεβρουαρίου 1985 ούτε στο δικόγραφο της προσφυγής γίνεται λόγος για εσφαλμένη εφαρμογή άλλων διατάξεων της οδηγίας. Συνεπώς, στο αίτημα της προσφυγής πρέπει να δοθεί η έννοια ότι η καθής κατηγορείται για παραβίαση της Συνθήκης ΕΟΚ, επειδή δεν μετέφερε στο εσωτερικό της δίκαιο τις διατάξεις του άρθρου 6 της επίδικης οδηγίας.

20. Το ότι η προσφυγή δεν αφορά, επίσης, το γεγονός ότι η καθής και μετά την 1η Ιανουαρίου 1986 δεν χορηγεί άδειες οδηγήσεως κατά το πρότυπο της ΕΟΚ, διευκρινίστηκε από την προσφεύγουσα στην απάντησή της. Εξάλλου, στο ίδιο συμπέρασμα θα κατέληγε και η λογική ερμηνεία του αιτήματος της προσφυγής, εφόσον δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η προσφεύγουσα κατά το χρόνο ασκήσεως της προσφυγής της προέβαλε κατά της καθής την αιτίαση ότι δεν συμμορφώθηκε με υποχρέωση την οποία δεν υποχρεούνταν να έχει εκπληρώσει ούτε κατά το χρόνο που κινήθηκε η διαδικασία παραβιάσεως της Συνθήκης ούτε κατά το χρόνο ασκήσεως της προσφυγής.

21. Συνεπώς, σύμφωνα με τη συσταλτική ερμηνεία που προτείνω η προσφυγή είναι παραδεκτή.

II — *Επί του βασίμου της προσφυγής*

22. Από την έγγραφη και προφορική διαδικασία προκύπτει ότι η καθής δεν συμμορφώθηκε ακόμα (δηλαδή τέσσερα και πλέον έτη μετά την προθεσμία κατά την οποία όφειλε να εκτελεστεί η εν λόγω οδηγία) με τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6 της οδηγίας.

23. Η προσφεύγουσα διατύπωσε τρεις αιτιάσεις κατά της καθής:

1) δεν απαιτείται πρακτική εξέταση για άδειες οδηγήσεως της κατηγορίας Α (μοτοσυκλέτες)·

2) επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του εξεταστή η διάρκεια της εξετάσεως·

3) η νομοθεσία της καθής δεν αποσαφηνίζει ότι δεν πρέπει να χορηγούνται ή να ανανεώνονται οι άδειες οδηγήσεως προσώπων που πάσχουν από ορισμένες ασθένειες αναφερόμενες στην οδηγία.

24. Ως προς την πρακτική εξέταση για χορήγηση άδειας οδηγήσεως της κατηγορίας Α (μοτοσυκλέτες), η καθής παραδέχτηκε ότι προβλέπεται μόνο προαιρετική εξέταση. Κατά συνέπεια, δεν είναι υποχρεωτική η πρακτική εξέταση.

25. Ως προς τη διάρκεια της πρακτικής εξετάσεως η καθής δεν ανέφερε τίποτα ούτε κατά την έγγραφη ούτε κατά την προφορική διαδικασία.

26. Πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό ότι η καθής δεν έλαβε κανένα μέτρο προκειμένου να διασφαλίσει ότι η διάρκεια της εξετάσεως για χορήγηση άδειας οδηγήσεως στην Ιταλία ανταποκρίνεται στην προβλεπόμενη ελάχιστη διάρκεια. Σύμφωνα με το σημείο 8 του παραρτήματος ΙΙ, η εξέταση πρέπει να διαρκεί περισσότερο από 30 λεπτά, τουλάχιστον, όμως, 20 λεπτά.

27. Ως προς την εκπλήρωση προϋποθέσεων υγείας η καθής στη μεν έγγραφη διαδικασία δεν ανέφερε τίποτε, στη δε προφορική διαδικασία ήταν ιδιαιτέρως ασαφής. Κατ' ουσία ισχυρίστηκε ότι η προσφεύγουσα προσέβαλε ορισμένες λεπτομέρειες του ιταλικού συστήματος· επειδή, όμως, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α), επιβάλλεται απλώς η υποχρέωση να μην παρεκκλίνουν σημαντικά προς τα κάτω οι ελάχιστες απαιτήσεις από τις αντίστοιχες της οδηγίας, η προσφεύγουσα όφειλε να αποδείξει ότι το ιταλικό σύστημα δεν ήταν ισοδύναμο. Η καθής δεν απέδειξε ότι οι ισχύουσες διατάξεις αποκλίνουν σημαντικά προς τα κάτω από τις αντίστοιχες της οδηγίας.

28. Βεβαίως, στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως, η προσφεύγουσα φέρει το βάρος να αποδείξει την παραβίαση της Συνθήκης. Ωστόσο, το βάρος αυτό αποδείξεως περιορίζεται όταν το καθού κράτος μέλος, κατά την ανάλυση των πραγματικών περιστατικών και ιδίως κατά την έκθεση της εσωτερικής του νομοθεσίας, δεν συμπράττει επαρκώς. Η καθής όφειλε να αντικρούσει τον ισχυρισμό της προσφεύγουσας ότι η ιταλική νομοθεσία δεν προβλέπει καμία διάταξη που να απαγορεύει τη χορήγηση ή την ανανέωση της άδειας οδηγήσεως προσώπων που πάσχουν από ορισμένες σοβαρές ασθένειες.

29. Η καθής δεν το έπραξε: Σε ερώτηση της προσφεύγουσας, κατά την προκαταρκτική διαδικασία, ποια είναι τα μέτρα που έλαβε για την εκτέλεση της οδηγίας, η καθής ανέφερε μόνο μια εγκύκλιο για την αναγνώριση και την αλλαγή αλλοδαπών αδειών οδηγήσεων. Η καθής, καθ' όλη την υπόλοιπη διαδικασία, δεν εξέθεσε ποια άλλα συγκεκριμένα μέτρα έχει λάβει· αντίθετα παραδέχθηκε ότι είναι απαραίτητη η νομοθετική διαδικασία, η οποία όμως δεν ολοκληρώθηκε ακόμα.

30. Συγκεκριμένα, ως προς τις ελάχιστες προϋποθέσεις υγείας, η καθής αναφέρθηκε απλώς στις αιτιάσεις της προσφεύγουσας και αμφισβήτησε την αξιολόγησή τους. Δεν ανέφερε, όμως, σε τι συνίσταται το σύστημα και ιδίως δεν προσδιόρισε αν οι ελάχιστες προϋποθέσεις υγείας που προβλέπει η εσωτερική της νομοθεσία περιέχονται σε εγκύκλιο, σε νομοθετικό μέτρο ή σε σχέδιο νόμου που δεν έχει ακόμα ψηφιστεί, ούτε διευκρίνισε κατά πόσο οι προϋποθέσεις αυτές « παρεκκλίνουν ελαφρώς προς τα κάτω » από τις κοινοτικές διατάξεις.

31. Ενόψει αυτής της καταστάσεως, θεωρώ ότι πρέπει, στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας διαπιστώσεως παραβιάσεως της Συνθήκης, να αναγνωριστεί ότι η καθής δεν θέσπισε ακόμη κατά τρόπο ορθό τις διατάξεις για την εξέταση της οδηγήσεως και την εκπλήρωση των προϋποθέσεων υγείας.

Γ — Συμπέρασμα

32. Προτείνω κατά συνέπεια να διαπιστώσετε ότι η καθής παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ, επειδή δεν θέσπισε, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τις απαραίτητες νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α), της οδηγίας 80/1263 του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1980, περί καθιερώσεως κοινοτικής άδειας οδηγήσεως και να καταδικάσετε την καθής στα δικαστικά έξοδα.