ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-154/89 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο*

Κατά τη γαλλική νομοθεσία οι ξεναγοί-διερμηνείς είναι φυσικά πρόσωπα στα οποία ανατίθεται η ξενάγηση Γάλλων ή αλλοδαπών τουριστών και, ειδικότερα, η ξενάγηση σε δημοσίους χώρους, σε μουσεία και ιστορικά μνημεία καθώς και σε μέσα μαζικής μεταφοράς [άρθρο 63 της αποφάσεως 77-363, της 28ης Μαρτίου 1977, JORF (Επίσημη Εφημερίδα της Γαλλικής Δημοκρατίας), σ. 1890)].

Για να τους επιτραπεί η άσκηση του επαγγέλματός τους στα διοικητικά διαμερίσματα και τους δήμους που αναγράφονται στον κατάλογο που περιέχεται σε απόφαση του αρμόδιου για τον τουρισμό υπουργού, οι ξεναγοί-διερμηνείς πρέπει να διαθέτουν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος. Η άδεια αυτή προϋποθέτει ορισμένη κατάρτιση η οποία, κατά κανόνα, πιστοποιείται με την επιτυχία σε σχετικές εξετάσεις (άρθρο 10 του νόμου 75-627, της 11ης Ιουλίου 1975, JORF, σ. 7230· άρθρο 69 της αποφάσεως 77-363).

Το άρθρο 3 της αποφάσεως 83-912, της 13ης Οκτωβρίου 1983 (JORF, σ. 3110), περιέχει διάταξη ποινικού χαρακτήρα η οποία εφαρμόζεται στα πρόσωπα που ασκούν τις εν λόγω δραστηριότητες χωρίς να διαθέτουν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος, στις περιπτώσεις που η εν λόγω άδεια είναι υποχρεωτική.

Σε ορισμένα κράτη μέλη η δραστηριότητα του ξεναγού αποτελεί επίσης αντικείμενο ρυθμίσεως· σε άλλα κράτη μέλη δεν υφίσταται τέτοια ρύθμιση.

Στη δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 75/368/ΕΟΚ 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 (ex κλάση 1 έως κλάση 85 του ΔΤΤΒ) και ιδίως περί των μεταβατικών μέτρων για τις δραστηριότητες αυτές (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 214) περιέχονται οι ακόλουθες διευκρινίσεις:

« Εκτιμώντας ότι οι δραστηριότητες των τουριστικών οδηγών ασκούνται σε ορισμένα κράτη μέλη εντός προσδιορισθέντων εδαφικών ορίων και αποτελούν αντικείμενο λεπτομερούς εθνικής ρυθμίσεως· ότι, κατά συνέπεια, συντρέχει λόγος να αποκλειστούν οι δραστηριότητες αυτές της παρούσας οδηγίας με εξαίρεση πάντως τις δραστηριότητες των οδηγών συνοδών και αυτών των τουριστικών διερμηνέων. »

Το άρθρο 2, παράγραφος 5, της ίδιας οδηγίας προβλέπει ότι η οδηγία δεν εφαρμόζεται στις δραστηριότητες των ξεναγών, εξαιρουμένων των δραστηριοτήτων των οδηγών συνοδών και των τουριστικών διερμηνέων.

Η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με ένα δεύτερο γενικό

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

σύστημα αναγνωρίσεως της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως η οποία συμπληρώνει την οδηγία 89/48/ΕΟΚ (ΕΕ C 263, σ. 1). Στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της προτάσεως αυτής τονίζεται ότι:

« όσον αφορά τα επαγγέλματα για την άσκηση των οποίων η Κοινότητα δεν έχει ορίσει το ελάχιστο επίπεδο των αναγκαίων προσόντων, τα κράτη μέλη διατηρούν την ευχέρεια να καθορίζουν το επίπεδο αυτό, ώστε να εξασφαλίζουν την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στο έδαφός τους· ότι, ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν μπορούν παραγνωρίζοντας τις υποχρεώσεις που ορίζονται στα άρθρα 5, 48, 52 και 59 της Συνθήκης, να επιβάλλουν σε υπήκοο κράτους μέλους να αποκτά προσόντα τα οποία τα εν λόγω κράτη μέλη απλώς περιορίζονται να ορίζουν σε σχέση με τα διπλώματα που χορηγούν στο πλαίσιο του εθνικού εκπαιδευτικού τους συστήματος ενώ ο ενδιαφερόμενος έχει ήδη αποκτήσει το σύνολο ή μέρος των προσόντων αυτών σε άλλο κράτος μέλος· ότι, κατά συνέπεια, κάθε κράτος μέλος υποδοχής στο οποίο είναι κατοχυρωμένο νομοθετικά ένα επάγγελμα είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει υπόψη του τα προσόντα που αποκτώνται σε άλλο κράτος μέλος και να εκτιμά αν αυτά αντιστοιχούν στα προσόντα που απαιτεί ».

Το άρθρο 5 της προτάσεως προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

« Όταν, στο κράτος μέλος υποδοχής, η πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα ή η εξάσκησή του προϋποθέτει την κατοχή πιστοποιητικού, η αρμόδια αρχή δεν μπορεί να αρνείται σε υπήκοο κράτους μέλους την πρόσβαση στο επάγγελμα αυτό ή την εξάσκησή του, υπό τους ίδιους όρους με τους ημεδαπούς επικαλούμενη την έλλειψη προσόντων:

α) αν ο αιτών κατέχει δίπλωμα όπως αυτό που ορίζεται στην παρούσα οδηγία ή στην οδηγία 89/48/ΕΟΚ ή το πιστοποιητικό που επιβάλλεται από άλλο κράτος μέλος για την πρόσβαση στο εν λόγω επάγγελμα ή την εξάσκησή του στο έδαφός του και το οποίο έχει ληφθεί σε ένα κράτος μέλος·

ή

β) αν ο αιτών έχει εξασκήσει το επάγγελμα αυτό με πλήρη απασχόληση επί δύο έτη κατά τη διάρκεια των δέκα τελευταίων ετών σε άλλο κράτος μέλος που δεν κατοχυρώνει νομοθετικά αυτό το επάγγελμα, κατά την έννοια του άρθρου 1, στοιχείο δ, και του άρθρου 1, στοιχείο ε, πρώτο εδάφιο, και έχει αποκτήσει έναν ή περισσότερους τίτλους εκπαίδευσης (...) »

2. *Το ιστορικό της διαφοράς*

Το ασυμβίβαστο ορισμένων αποτελεσμάτων της γαλλικής νομοθεσίας με το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ απετέλεσε αντικείμενο της από 21 Νοεμβρίου 1986 επιστολής της Επιτροπής προς τη Γαλλική Κυβέρνηση. Με την επιστολή αυτή η Επιτροπή, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ διαδικασία, κάλεσε τη Γαλλική Κυβέρνηση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών από τη λήψη της εν λόγω επιστολής. Με επιστολή της 5ης Μαρτίου 1987, οι γαλλικές αρχές αμφισβήτησαν τις απόψεις της Επιτροπής. Η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη στις 2 Μαΐου 1988. Δεδομένου ότι ανάλογες νομοθετικές ρυθμίσεις υφίστανται στην Ιταλία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ελλάδα, οι γαλλικές αρχές υπέδειξαν στην Επιτροπή, με την επιστολή τους της 29ης Οκτωβρίου 1988, να οργανώσει συνάντηση με τα εν λόγω κράτη μέλη. Η συνάντηση αυτή πραγματοποιήθηκε στις 25 Νοεμβρίου 1988.

Κατόπιν της συναντήσεως αυτής, οι γαλλικές αρχές πρότειναν στην Επιτροπή συμβιβαστική λύση, με επιστολή της 7ης Δεκεμβρίου 1988. Με επιστολή της 2ας Φεβρουαρίου 1989, η Επιτροπή απάντησε ότι κατά τη γνώμη της « η συμβιβαστική λύση που πρότειναν οι γαλλικές αρχές δεν είναι τέτοιας φύσεως ώστε να μεταβάλει την άποψη που διατύπωσε στην αιτιολογημένη γνώμη της 2ας Μαΐου 1988 ». Την απάντηση αυτή ακολούθησε επιστολή του γαλλικού Υπουργείου Τουρισμού προς την Επιτροπή στην οποία διατυπωνόταν η ευχή να συνεχιστούν οι διαπραγματεύσεις σε συνεργασία με τα υπόλοιπα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Η Επιτροπή απάντησε στον Υπουργό, στις 12 Μαΐου 1989, μετά την άσκηση της παρούσας προσφυγής.

3. *Διαδικασία*

Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 2 Μαΐου 1989. Η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε κανονικά.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Η Επιτροπή, *προσφεύγουσα*, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, απαιτώντας για την παροχή υπηρεσιών ξεναγού που ταξιδεύει με ομάδα τουριστών προερχόμενη από άλλο κράτος μέλος, πλην της Γαλλίας, όταν η υπηρεσία αυτή παρέχεται στα διοικητικά διαμερίσματα ή τους δήμους που αναγράφονται σε κατάλογο περιλαμβανόμενο σε απόφαση του αρμόδιου για τον τουρισμό Υπουργού, και συνίσταται στην ξενάγηση τουριστών σε χώρους πλην μουσείων και ιστορικών μνημείων όπου η επίσκεψη επιτρέπεται μόνο με συνοδεία ειδικευμένου επαγγελματία ξεναγού, άδεια ασκήσεως επαγγέλματος, η οποία προϋποθέτει συγκεκριμένη κατάρτιση πιστοποιούμενη, κατά κανόνα, με την επιτυχία σε σχετικές εξετάσεις, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ·

— να καταδικάσει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Η Γαλλική Δημοκρατία, *καθής*, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να κηρύξει την προσφυγή αβάσιμη·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

III — Λόγοι προσφυγής και επιχειρήματα των διαδίκων

Η *Επιτροπή* εκτιμά ότι ορισμένα αποτελέσματα της γαλλικής νομοθεσίας σχετικά με τις δραστηριότητες των ξεναγών είναι ασυμβίβαστα με το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ. Με την προσφυγή αυτή δεν αντιτίθεται στις ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν επισκέψεις με ξεναγό σε ορισμένα μουσεία ή πολιτιστικούς και ιστορικούς χώρους, ανοικτούς στο κοινό, και οι οποίες, για τον λόγο αυτό, προϋποθέτουν ξεναγούς με ειδικά προσόντα. Το γενικό συμφέρον, που συνίσταται στην αξιοποίηση του ιστορικού και πολιτιστικού πλούτου, μπορεί, πράγματι, να δικαιολογήσει την απαίτηση αυτών των επαγγελματικών προσόντων.

Η παρούσα υπόθεση, όμως, αφορά την ειδική περίπτωση των δραστηριοτήτων που ασκούν ξεναγοί που είναι μισθωτοί υπάλληλοι τουριστικής επιχειρήσεως εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος, η οποία διοργανώνει από την έδρα της ομαδικά ταξίδια για τουρίστες με προορισμό τη Γαλλία (π.χ. με πούλμαν). Οι ξεναγοί μαζί με την ομάδα τουριστών αποτελούν ένα κλειστό κύκλωμα καθ' όλη τη διάρκεια του ταξιδιού. Διέρχονται τα σύνορα μαζί με την ομάδα και σχολιάζουν τα πολιτιστικά, ιστορικά και καλλιτεχνικά αξιοθέατα της χώρας επ' ονόματι και για λογαριασμό της τουριστικής επιχειρήσεως. Η επιχείρηση αυτή είναι, επομένως, ο παρέχων την υπηρεσία που ενεργεί αποκλειστικά μέσω των ξεναγών της. Κατά την άποψη της Επιτροπής, το Δικαστήριο αναγνώρισε αυτή τη μορφή ασκήσεως δραστηριότητας ως παροχή υπηρεσιών (απόφαση του Δικαστηρίου, της 3ης Φεβρουαρίου 1982, 62/81 και 63/81, Seco & Desquenne & Giral, Συλλογή 1982, σ. 223).

Η απαίτηση των επαγγελματικών προσόντων που προβλέπει η εν λόγω γαλλική νομοθεσία εμποδίζει την τουριστική επιχείρηση που είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος, όπου δεν έχει ρυθμιστεί η δραστηριότητα του τουριστικού ξεναγού, να χρησιμοποιεί τους ξεναγούς της που συνοδεύουν συνήθως τις ομάδες τουριστών. Πράγματι, οι εν λόγω ξεναγοί δεν διαθέτουν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος. Επομένως, η επιχείρηση είναι υποχρεωμένη να προσλάβει επί τόπου ξεναγό ο οποίος είναι κάτοχος επαγγελματικής άδειας ή — διαφορετικά — οι ξεναγοί που συνοδεύουν την ομάδα πρέπει να είναι κάτοχοι του απαιτουμένου γαλλικού διπλώματος. Επομένως, η επίδικη ρύθμιση δημιουργεί εμπόδια στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από την επιχείρηση προς τους τουρίστες, καθώς και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών του ξεναγού έναντι της τουριστικής επιχειρήσεως και των τουριστών, οι οποίοι προτιμούν τον συνήθη ξεναγό τους.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ προβλέπει την κατάργηση των περιορισμών, ακόμη και αυτών που εφαρμόζονται αδιακρίτως, οι οποίοι εμποδίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στο μέτρο που οι περιορισμοί αυτοί δεν δικαιολογούνται από το γενικό συμφέρον.

Καταρχάς, η εν λόγω ρύθμιση δεν μπορεί να οφείλεται στο γενικό συμφέρον της προστασίας του καταναλωτή. Πρόκειται, πράγματι, για κλειστό κύκλωμα: ο ξεναγός, εκπρόσωπος της τουριστικής επιχειρήσεως, και οι τουρίστες (οι καταναλωτές) μετακινούνται μαζί από το κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένη η τουριστική επιχείρηση, για να παράσχουν και να αποδεχθούν, αντιστοίχως, την εν λόγω υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος. Υπό τις συνθήκες αυτές, η εμπορική φήμη της τουριστικής επιχειρήσεως, σε συνδυασμό με τον ανταγωνισμό στην αγορά, εξασφαλίζει επαρκώς τα συμφέροντα των καταναλωτών.

Εξάλλου, η προσβαλλόμενη ρύθμιση δεν δικαιολογείται από το γενικό συμφέρον της αξιοποιήσεως του ιστορικού και πολιτιστικού πλούτου, λόγω ακριβώς του γεγονότος ότι στερείται αποτελεσματικότητας. Πράγματι, η διάδοση των πολιτιστικών και ιστορικών πληροφοριών εξασφαλίζεται ήδη ευρέως, με διαφόρους τρόπους, από τα μέσα μαζικής ενημερώσεως. Χάρη στην ελευθερία του τύπου και της εκφράσεως της σκέψεως, οι πληροφορίες αυτές εκφεύγουν του αποτελεσματικού ελέγχου. Κατά συνέπεια, η επιρροή τους επί της αξιοποιήσεως του τουριστικού και πολιτιστικού πλούτου είναι τουλάχιστον το ίδιο σημαντική με αυτή των πληροφοριών που παρέχουν οι ξεναγοί.

Η Επιτροπή φρονεί, εξάλλου, ότι η απαίτηση της επιτυχίας στις εξετάσεις είναι δυσανάλογη. Η σχετική με τη γνώση της γαλλικής γλώσσας προϋπόθεση είναι περιττή προκειμένου για ξεναγό ο οποίος συνοδεύει κλειστή ομάδα τουριστών η σύνθεση της οποίας έχει αποκλειστικά συμπληρωθεί σε άλλο κράτος μέλος, η δε χρησιμοποιούμενη γλώσσα θα είναι, κατά κανόνα, διαφορετική από τη γαλλική.

Η *Γαλλική Κυβέρνηση* ισχυρίζεται ότι η σχετική γαλλική νομοθεσία αποβλέπει στην προστασία γενικών συμφερόντων που συνδέονται με την αξιοποίηση του ιστορικού πλούτου και την ευρύτερη δυνατή διάδοση γνώσεων σχετικών με την καλλιτεχνική και πολιτιστική κληρονομιά της χώρας.

Τα συμφέροντα αυτά δεν διασφαλίζονται επαρκώς, κατά τη γνώμη της, με την εφαρμογή των κανόνων στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες (η τουριστική επιχείρηση) στο κράτος μέλος στο οποίο έχει την έδρα της. Πράγματι, σε πολλά κράτη μέλη δεν απαιτείται καμία κατάρτιση για την άσκηση του επαγγέλματος του ξεναγού-διερμηνέα ή, στην περίπτωση που απαιτείται, δεν επιβάλλεται η γνώση του ιστορικού και πολιτιστικού πλούτου άλλων χωρών. Ελλείψει εναρμονίσεως ως προς το θέμα αυτό, η γαλλική κανονιστική ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ασυμβίβαστη προς το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Ως προς την έλλειψη αποτελεσματικότητας της γαλλικής κανονιστικής ρυθμίσεως, την οποία προβάλλει η Επιτροπή, η Γαλλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η σημασία ενός ταξιδιού που συνοδεύεται με ξενάγηση για την αξιοποίηση του ιστορικού και πολιτιστικού πλούτου είναι πολύ μεγαλύτερη από τη διάδοση πληροφοριών μέσω τηλεοράσεως, την ακρόαση ραδιοφωνικού προγράμματος ή την ανάγνωση ενός ενημερωτικού φυλλαδίου. Πράγματι, η επαφή με τον ξεναγό δημιουργεί, κατά κανόνα, διαρκέστερες εντυπώσεις από τις εντυπώσεις που δημιουργούν τα μέσα μαζικής ενημερώσεως.

Η Γαλλική Κυβέρνηση τονίζει, επίσης, ότι στις εξετάσεις για τη χορήγηση αδείας ξεναγού-διερμηνέα μπορούν να μετάσχουν όλοι οι κοινοτικοί υπήκοοι εφόσον έχουν κατάλληλα προετοιμαστεί. Το 1987 επί συνόλου 76 υποψηφίων στους οποίους επετράπη η συμμετοχή στις εξετάσεις, 44 είχαν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους· το 1988, επί συνόλου 43 υποψηφίων στους οποίους επετράπη η συμμετοχή στις εξετάσεις, 21 είχαν την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους.

Η επιτυχία στις εξετάσεις δεν συνιστά απαίτηση δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Πράγματι, οι εξετάσεις περιλαμβάνουν προφορική εξέταση 30 λεπτών για τον έλεγχο των σχετικών με τη Γαλλία γνώσεων, το ήμισυ της οποίας διεξάγεται στη μητρική γλώσσα και το άλλο ήμισυ στη γαλλική γλώσσα, καθώς και έλεγχο της ικανότητας του υποψηφίου να πραγματοποιεί ξεναγήσεις.

Η Γαλλική Κυβέρνηση τονίζει, στο υπόμνημα ανταπαντήσεως που υπέβαλε, ότι, κατά τη γνώμη της, η άποψη της Επιτροπής είναι αντίθετη προς την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου, της σχετικής με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνωρίσεως της επαγγελματικής εκπαιδεύσεως η οποία συμπληρώνει την οδηγία 89/48, το πεδίο εφαρμογής της οποίας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την κατάρτιση των ξεναγών στη Γαλλία. Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως αναφέρεται απλώς στην υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τους τα προσόντα που απαιτούνται σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο παρέχονται οι υπηρεσίες. Η υποχρέωση αυτή ουδόλως συνεπάγεται την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη τους την έλλειψη επαγγελματικής καταρτίσεως σε ορισμένα κράτη μέλη. Κατά το άρθρο 5 της προτάσεως τα κράτη μέλη μπορούν να μην επιτρέψουν την πρόσβαση υπηκόου κράτους μέλους στο οποίο δεν υφίσταται κατάλληλη προκαταρκτική κατάρτιση. Συνεπώς, κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβερνήσεως, η πρόταση της Επιτροπής θέτει αυστηρότερες προϋποθέσεις για την άσκηση μιας υποκείμενης σε κανόνες δραστηριότητας σε κράτος μέλος από εκείνες που η ίδια η Επιτροπή επικρίνει στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης.

P. J. G. Kapteyn
εισηγητής δικαστής