ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER
της 17ης Οκτωβρίου 1995 *

1. Έχουν οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και την ελεύθερη εγκατάσταση την έννοια ότι απαγορεύουν σ' ένα κράτος μέλος να επιβάλει σε μη μισθωτό εργαζόμενο που εγκαθίσταται στην επικράτειά του την αντικατάσταση της άδειας οδηγήσεως που έχει εκδοθεί σε άλλο κράτος μέλος από άδεια οδηγήσεως του εν λόγω κράτους υποδοχής, εντός προθεσμίας ενός έτους, διότι άλλως στοιχειοθετείται το αδίκημα της οδηγήσεως χωρίς άδεια, το οποίο επισύρει ποινικές κυρώσεις, που μπορούν να συνίστανται σε φυλάκιση μέχρι ενός έτους (ή έξι μηνών, όταν η παράβαση διαπράττεται εξ αμελείας);

Αυτό είναι κατ' ουσίαν το προδικαστικό ερώτημα επί του οποίου σας καλεί να αποφανθείτε το Amtsgericht Tiergarten (Βερολίνο) με αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 6, 8 Α και 52 της Συνθήκης ΕΚ.

2. Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο της ποινικής διώξεως που άσκησε η εισαγγελική αρχή του Landgericht Berlin αφενός κατά του Κ. Χρυσανθακόπουλου και αφετέρου κατά της συζύγου του, Σ. Σκαναβή.

3. Και οι δύο είναι Έλληνες υπήκοοι. Απέκτησαν μόνιμη διαμονή στο Βερολίνο στις 15 Οκτωβρίου 1992. Ο Χρυσανθακόπουλος είναι διευθυντής μιας επιχειρήσεως επίπλων, στην οποία εργάζεται η σύζυγός του. Στις 28 Οκτωβρίου 1993, ενώ οδηγούσε ένα αυτοκίνητο όχημα της εταιρίας, η Σκαναβή υποβλήθηκε σε αστυνομικό έλεγχο, κατά τον οποίο παρουσίασε μόνο μια άδεια οδηγήσεως εκδοθείσα από τις ελληνικές αρχές και μια διεθνή άδεια οδηγήσεως.

4. Βάσει του άρθρου 21 του Straßenverkehrsgesetz (γερμανικού κώδικα οδικής κυκλοφορίας, στο εξής: StVG), ασκήθηκε δίωξη κατά

— της Σκαναβή, η οποία κατηγορείται για το αδίκημα της οδηγήσεως χωρίς άδεια, το οποίο επισύρει ποινή φυλακίσεως μέχρι ενός έτους — ή μέχρι έξι μηνών, αν η παράβαση τελέστηκε εξ αμελείας — ή χρηματική ποινή,

— του Χρυσανθακόπουλου, ως διευθυντή της επιχειρήσεως που έχει την κυριότητα του οχήματος, ο οποίος κατηγορείται ότι, μολονότι γνώριζε ότι η σύζυγός του δεν κατέχει γερμανική άδεια οδηγήσεως, της επέτρεψε να οδηγήσει το εν λόγω όχημα,

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

αυτό δε το αδίκημα επισύρει τις ίδιες ποινές.

5. Ενώπιον του Amtsgericht Tiergarten (Βερολίνο), η εισαγγελική αρχή ζήτησε την καταδίκη των κατηγορουμένων σε χρηματική ποινή ύψους 3 000 γερμανικών μάρκων (DM).

6. Όπως αναφέρει το αιτούν δικαστήριο, η παράβαση της υποχρεώσεως που προβλέπει το άρθρο 4 της Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr (γερμανικής κανονιστικής αποφάσεως περί της διεθνούς κυκλοφορίας των οχημάτων) [1] τιμωρείται με τις ποινές φυλακίσεως που προβλέπονται από το άρθρο 21 του StVG.

7. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής έφερε εις γνώση του Δικαστηρίου μια απόφαση που εξέδωσε στις 15 Δεκεμβρίου 1992 το Landgericht Memmingen [2], το οποίο, σε μια παρόμοια υπόθεση, απάλλαξε από την κατηγορία που βασιζόταν στις διατάξεις του άρθρου 21 του StVG τον κατηγορούμενο, έναν αλλοδαπό ο οποίος κυκλοφορούσε με αλλοδαπή άδεια μετά την πάροδο της προθεσμίας των δώδεκα μηνών. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, στις περιπτώσεις αυτές κακώς ασκείται δίωξη εκ μέρους της εισαγγελικής αρχής βάσει του κειμένου αυτού.

1 — Η διάταξη αυτή επιβάλλει σε όλα τα πρόσωπα, τόσο στους κοινοτικούς υπηκόους όσο και στους ημεδαπούς, που έχουν αποκτήσει την άδεια οδηγήσεως σε άλλο κράτος μέλος την υποχρέωση να αντικαταστήσουν την εν λόγω άδεια οδηγήσεως με γερμανική άδεια οδηγήσεως, σε περίπτωση αποκτήσεως μόνιμης διαμονής στη Γερμανία — *δηλαδή σε περίπτωση συνεχούς διαμονής επί τουλάχιστον 185 ημέρες.*

2 — Δημοσιευθείσα στο περιοδικό *Deutsches Autorecht*, 10 (1994), σ. 412, αριθ. 162.

Ωστόσο, η παρατήρηση αυτή δεν μπορεί να μεταβάλει τους όρους του προβλήματος που σας έχει υποβληθεί — *μολονότι μπορεί ενδεχομένως να βοηθήσει το αιτούν δικαστήριο να επιλύσει το ζήτημα που αντιμετωπίζει* — καθόσον η εκτίμηση του βασίμου της ποινικής διώξεως που έχει ασκήσει κατά των κατηγορουμένων ο εισαγγελέας του Landgericht Berlin εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή.

8. Το γερμανικό δικαστήριο στηρίζεται στο αξίωμα ότι η άδεια οδηγήσεως αυτοκινήτου συνιστά αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση ενός επαγγέλματος, και ιδίως μιας μη μισθωτής δραστηριότητας. Κατά την άποψή του, ο Γερμανός νομοθέτης, επιβάλλοντας την υποχρέωση αντικαταστάσεως υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις επίμαχες εθνικές διατάξεις, παρέβη τα άρθρα 6, 8 Α και 52 της Συνθήκης ΕΚ.

9. *Κατά το αιτούν δικαστήριο,* η υποχρέωση αντικαταστάσεως της άδειας οδηγήσεως δημιουργεί δυσμενή διάκριση σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών, οι οποίοι αποφασίζουν να εγκατασταθούν στη Γερμανία.

Πράγματι, ακόμη και αν η αντικατάσταση της άδειας δεν υπόκειται σε καμία ιδιαίτερη προϋπόθεση και αποτελεί απλή διατύπωση, εν τούτοις, δεδομένου ότι η παράλειψη της αντικαταστάσεως εξομοιώνεται με οδήγηση χωρίς άδεια, για την οποία προβλέπεται ποινή φυλακίσεως, ο κοινοτικός υπήκοος κινδυνεύει να αποκτήσει βεβαρημένο ποινικό μητρώο. Η συνέπεια αυτή όμως βλάπτει την άσκηση της επαγγελματικής του

δραστηριότητας και, συνεπώς, συνιστά εμπόδιο για την ελευθερία εγκαταστάσεως.

Επιπλέον, ακόμη και αν η υποχρέωση αντικαταστάσεως δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους (π.χ. από την ανάγκη ελέγχου της γνησιότητας της εν λόγω άδειας), δεν παύει να αποτελεί εμπόδιο για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, εμπόδιο το οποίο πρέπει, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, να ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας. Οι ποινικές όμως κυρώσεις που προβλέπονται από τη γερμανική νομοθεσία είναι δυσανάλογες προς τη βαρύτητα της παραβάσεως που διαπράττεται.

10. Ωστόσο, έχοντας αμφιβολίες για την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στις κοινοτικές διατάξεις, το εθνικό δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχουν τα άρθρα 6, 8 Α και 52 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας την έννοια ότι είναι ασυμβίβαστη προς αυτά εθνική διάταξη κατά την οποία εκδοθείσες σε άλλα κράτη μέλη της Κοινότητας εθνικές άδειες οδηγήσεως πρέπει να μετατρέπονται σε γερμανική άδεια οδηγήσεως εντός ενός έτους από την εκ μέρους του κατόχου της άδειας οδηγήσεως απόκτηση συνήθους διαμονής στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ειδάλλως η οδήγηση αυτοκινήτου στοιχειοθετεί την αξιόποινη πράξη της οδηγήσεως χωρίς άδεια, η οποία επισύρει ποινή φυλακίσεως μέχρι ενός έτους ή χρηματική ποινή;»

11. Παρόμοιο προδικαστικό ερώτημα επί ερμηνευτικού ζητήματος, το οποίο αφορούσε μια ουσιαστικά όμοια υπόθεση είχε υποβάλει στο Δικαστήριο με διάταξη της 13ης Φεβρουαρίου 1978 το Amtsgericht Reutlingen στην υπόθεση Choquet [3]. Ωστόσο, η ερμηνεία που έδωσε το Δικαστήριο στο πλαίσιο εκείνης της υποθέσεως δεν μπορεί να μεταφερθεί αυτούσια στην παρούσα υπόθεση, καθόσον το κοινοτικό νομικό πλαίσιο έχει μεταβληθεί κατόπιν της ενάρξεως της ισχύος της πρώτης οδηγίας 80/1263/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1980, περί καθιερώσεως κοινοτικής αδείας οδηγήσεως [4].

12. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα, είναι αναγκαίο, αφενός, να εκτιμηθεί το συμβατό της υποχρεώσεως αντικαταστάσεως προς την ελευθερία εγκαταστάσεως και, αφετέρου, να εξακριβωθεί αν οι προβλεπόμενες ποινές είναι ασυμβίβαστες προς τους κανόνες της Συνθήκης και, ιδίως, προς την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελευθερία κυκλοφορίας. Θα εξετάσω τα δύο αυτά ζητήματα διαδοχικά.

I — Συμβατό της υποχρεώσεως αντικαταστάσεως προς τα άρθρα 6, 8 Α και 52 της Συνθήκης ΕΚ

13. Μολονότι τα πραγματικά περιστατικά που έδωσαν αφορμή για τη διαφορά της κύριας δίκης χρονολογούνται από τις 28 Οκτωβρίου 1993, δηλαδή τέσσερις ημέρες πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης

3 — Απόφαση της 28ης Νοεμβρίου 1978, 16/78 (Συλλογή τόμος 1978, σ. 709).

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010, σ. 89.

για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Amtsgericht Tiergarten (Βερολίνο) εξετάζει αν οι επίμαχες εθνικές διατάξεις συμβιβάζονται προς τα άρθρα 6, 8 Α και 52 της Συνθήκης ΕΚ.

14. Φρονώ ότι το προδικαστικό ερώτημα πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των άρθρων 7 και 52 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πράγματι, με την απόφαση Bordessa κ.λπ. [5], το Δικαστήριο υπενθύμισε τα ακόλουθα:

«(...) (μολονότι) στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει τόσο το κατά πόσον του είναι αναγκαία η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως για να μπορέσει να εκδώσει τη δική του απόφαση, όσο και το κατά πόσον τα ερωτήματα που υποβάλλει στο Δικαστήριο ασκούν επιρροή σ' αυτήν (...)»,

εντούτοις, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να διευκρινίσει τους λόγους για τους οποίους η ερμηνεία κανόνων δικαίου που δεν έχουν εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά που έχουν υποβληθεί στην κρίση του είναι χρήσιμη για την επίλυση της ενώπιόν του διαφοράς [6].

15. Εν προκειμένω, όμως, το εθνικό δικαστήριο δεν παρέσχε τις διευκρινίσεις αυτές με τη διάταξη περί παραπομπής.

5 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1995, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-358/93 και C-416/93 (Συλλογή 1995, σ. I-361, σκέψη 10).

6 — Όπ.π., σκέψη 9.

16. Εν πάση περιπτώσει, στην παρούσα υπόθεση, η απάντηση που προτείνω να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα που υποβλήθηκε από το εθνικό δικαστήριο θα ήταν ακριβώς η ίδια, άκόμη και αν μπορούσε να εφαρμοστεί η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

17. Συγκεκριμένα, το άρθρο 6, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ θέτει τη γενική αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, με διατύπωση όμοια με εκείνη του άρθρου 7, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ:

«Εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας Συνθήκης και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών της, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας.»

18. Το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ προβλέπει, με διατύπωση όμοια με εκείνη του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα ακόλουθα:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους καταργούνται προοδευτικώς κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου. Η προοδευτική αυτή κατάργηση εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.

Η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και τη διαχείριση επιχειρήσεων, και ιδίως εταιριών κατά την έννοια του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου της παρούσας Συνθήκης που αναφέρονται στην κυκλοφορία κεφαλαίων.»

19. Τέλος, το άρθρο 8 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ διασφαλίζει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών:

«1. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της.»

20. Αυτή είναι η πρώτη φορά που υποβάλλεται στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 8 Α της Συνθήκης ΕΚ. Ωστόσο, δεν νομίζω ότι η διάταξη αυτή θα μπορούσε να έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση, και τούτο για τους ίδιους λόγους τους οποίους εξέθεσε το Δικαστήριο με τις αποφάσεις που αφορούσαν την αυτοτελή εφαρμογή των γενικών αρχών που περιέχονται στη Συνθήκη [7].

21. Πράγματι, το άρθρο 8 Α αφορά το δικαίωμα κάθε πολίτη κράτους μέλους της Ενώσεως να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Το δικαίωμα όμως διαμονής απορρέει κατ' ανάγκη από το ειδικό δικαίωμα ελεύθερης εγκαταστάσεως, που καθιερώνεται με το άρθρο 52 της Συνθήκης. Επομένως, κάθε ρύθμιση ασυμβίβαστη προς το άρθρο 52 είναι κατ' ανάγκη ασυμβίβαστη προς το άρθρο 8 Α.

22. Κατά την άποψή μου, το άρθρο 7 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν έχει εφαρμογή. Πράγματι, με την απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991 στην υπόθεση C-246/89, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας του άρθρου 7 της Συνθήκης ΕΟΚ εφαρμόζεται αυτοτελώς μόνο σε περιπτώσεις διεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο, για τις οποίες η Συνθήκη δεν προβλέπει ειδική απαγόρευση των διακρίσεων:

«(...) κατά πάγια νομολογία (βλ., π.χ., την απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, 305/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1989, σ. 1461, σκέψη 13), το Δικαστήριο δέχεται ότι το άρθρο 7 της Συνθήκης μπορεί να εφαρμοστεί αυτοτελώς μόνο σε περιπτώσεις διεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο για τις οποίες η Συνθήκη δεν προβλέπει ειδική απαγόρευση των διακρίσεων» [8].

7 — Βλ. κατωτέρω, σημεία 22 και 23 των προτάσεών μου.

8 — Συλλογή 1991, σ. I-4585, σκέψη 17.

23. Με την ίδια απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι τούτο συνέβαινε στην περίπτωση του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΟΚ:

«(...) η γενική αρχή του άρθρου 7 της Συνθήκης περί απαγορεύσεως των διακρίσεων συγκεκριμενοποιείται από το άρθρο 52 της Συνθήκης στον ειδικό τομέα που διέπει το τελευταίο αυτό άρθρο και (...) συνεπώς κάθε ρύθμιση ασυμβίβαστη προς την τελευταία αυτή διάταξη είναι ασυμβίβαστη και προς το άρθρο 7 της Συνθήκης» [9].

24. Φρονώ ότι δεν είναι ασυμβίβαστη, κατ' αρχήν, προς το κοινοτικό δίκαιο η υποχρέωση αντικαταστάσεως της άδειας οδηγήσεως υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει η γερμανική νομοθεσία, και τούτο για δύο βασικούς λόγους, που είναι η οδηγία 80/1263 καθώς και η νομολογία του Δικαστηρίου.

1. *Η νομολογία του Δικαστηρίου*

25. Με την προαναφερθείσα απόφαση Choquet — δηλαδή πριν ακόμη τεθεί σε ισχύ η οδηγία 80/1263 — το Δικαστήριο δέχθηκε τα ακόλουθα:

«(...) δεν είναι, κατ' αρχήν, ασυμβίβαστο προς το κοινοτικό δίκαιο να απαιτεί ένα κράτος μέλος από τους υπηκόους άλλων κρατών μελών, για την οδήγηση αυτοκινήτων οχημάτων, στην περίπτωση μόνιμης εγκαταστάσεώς τους στο έδαφός του, την απόκτηση εθνικού διπλώματος οδηγήσεως, ακόμα και αν είναι κάτοχοι διπλώματος εκδοθέντος από τις αρχές του κράτους καταγωγής τους» [10].

26. Για να φθάσει στο συμπέρασμα αυτό, το Δικαστήριο αναγνώρισε στα κράτη μέλη πλήρη αρμοδιότητα για τη θέσπιση των προϋποθέσεων υπό τις οποίες οι αλλοδαπές άδειες οδηγήσεως μπορούν να αναγνωριστούν ή να αντικατασταθούν από εθνική άδεια, *καθόσον* οι κανόνες σχετικά με την ασφάλεια της οδικής κυκλοφορίας εντός της επικρατείας τους εμπίπτουν, πρωτίστως, στην ευθύνη των κρατών μελών [11].

27. Συνεπώς, το Δικαστήριο νομιμοποίησε τα μέτρα που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές για να έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν αν κάθε οδηγός που κατοικεί εντός της επικρατείας τους κατέχει άδεια οδηγήσεως ανταποκρινόμενη στις προϋποθέσεις που επιβάλλονται στους δικούς τους υπηκόους [12], *υπό*

9 — Όπ.π., σκέψη 18.

10 — Σκέψη 9.

11 — Όπ.π., σκέψη 6.

12 — Όπ.π., σκέψη 7.

την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά τελούν σε εύλογη σχέση προς τις ανάγκες της ασφαλείας της οδικής κυκλοφορίας. Επομένως, η υποχρέωση αντικαταστάσεως πρέπει να θεωρηθεί ως ένα από τα μέτρα αυτά.

29. Η διατύπωση του άρθρου 8, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, δεύτερη φράση, της οδηγίας 80/1263 είναι, κατά την άποψή μου, απολύτως σαφής. Το εν λόγω άρθρο προβλέπει *ρητά* την υποχρέωση αντικαταστάσεως της εθνικής άδειας οδηγήσεως ή της αδείας κατά το κοινοτικό υπόδειγμα εντός ενός έτους από την απόκτηση της συνήθους διαμονής.

2. *Η οδηγία 80/1263*

30. Το ότι η εν λόγω υποχρέωση είναι σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο προκύπτει από την εξέταση του συνόλου των διατάξεων και της εν γένει οικονομίας της οδηγίας 80/1263, καθώς και από την ανάλυση των σκοπών της.

28. Η οδηγία 80/1263 ορίζει, με το άρθρο 8, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις αναγκαίες διατάξεις ώστε, αν ο κάτοχος ισχυούσης εθνικής αδείας ή αδείας κατά το κοινοτικό υπόδειγμα που έχει εκδοθεί από ένα κράτος μέλος αποκτήσει διαμονή σε άλλο κράτος μέλος, η άδειά του να διατηρεί την ισχύ της για διάστημα ενός έτους, κατ' ανώτατο όριο, *από την απόκτηση της νέας διαμονής*. Εντός αυτής της προθεσμίας και αφού ο κάτοχος υποβάλει σχετική αίτηση και καταθέσει την άδειά του, το κράτος της νέας διαμονής τού χορηγεί άδεια οδηγήσεως (κατά το κοινοτικό υπόδειγμα) της αντίστοιχης κατηγορίας ή κατηγοριών, χωρίς να τηρηθούν οι προϋποθέσεις του άρθρου 6. Πάντως, το κράτος μέλος μπορεί να αρνηθεί την αλλαγή της αδείας στην περίπτωση που η εθνική του νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένων των απαιτουμένων προϋποθέσεων υγείας, αποκλείει τη χορήγηση της αδείας.»

31. Η οδηγία 80/1263 συνιστά πραγματική πρόοδο σε σχέση με την προγενέστερη κατάσταση, καθόσον μέχρι τότε δεν είχε *θεσπιστεί κανένας κοινός κανόνας σχετικά* με την έκδοση και την αμοιβαία αναγνώριση των αδειών οδηγήσεως.

32. Ο στόχος που επιδίωκε ο κοινοτικός νομοθέτης το 1980 ήταν διττός:

— *πρώτον*, να διασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία των κοινοτικών υπηκόων που εγκαθίστανται σε άλλο κράτος μέλος

από εκείνο που εξέδωσε την αρχική άδεια οδηγήσεως [13].

— *δεύτερον*, να μην αφαιρεθεί από τα κράτη μέλη η φυσική τους αρμοδιότητα ως προς την ασφάλεια της κυκλοφορίας στα δημόσια οδικά τους δίκτυα [14].

33. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο, στο πρώτο στάδιο της εναρμονίσεως αυτής, ο κοινοτικός νομοθέτης θεσπίζει ένα κοινοτικό υπόδειγμα εθνικής αδείας [15] και καθιερώνει την αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως από τα κράτη μέλη των εθνικών αδειών οδηγήσεως και της αυτόματης αντικαταστάσεως των αδειών οδηγήσεως των προσώπων που μεταφέρουν τον τόπο διαμονής ή εργασίας τους από ένα κράτος μέλος σε άλλο [16], επιτρέπει όμως συγχρόνως στα κράτη μέλη να διατηρούν *ορισμένη αρμοδιότητα* όσον αφορά τους κανόνες που διέπουν τις άδειες οδηγήσεως [17].

34. Ο συμβιβασμός αυτών των δύο φαινομενικά αλληλοσυγκρουόμενων στόχων καθίσταται εφικτός λόγω του ότι πρέπει να επιτευχθεί μεγαλύτερος βαθμός ασφάλειας στην οδική κυκλοφορία εντός της Κοινότητας [18]. Έτσι, ο εθνικός νομοθέτης που κάνει χρήση της δυνατότητας παρεκκλίσεως από τους κοινοτικούς κανόνες, η οποία του παρέχεται όσον αφορά τη χορήγηση, την ισχύ ή την αντικατάσταση της άδειας κυκλοφορίας, πρέπει να μπορεί να αποδείξει ότι επιδιώκει αποκλειστικά αυτόν τον στόχο — *να καταστήσει ασφαλέστερη την οδική κυκλοφορία στις δημόσιες οδούς*. Ειδάλλως, τα εν λόγω εθνικά μέτρα θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι συνιστούν έμμεση προσβολή της ασκήσεως του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και του δικαιώματος ελεύθερης εγκαταστάσεως, τα οποία εγγυάται το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ, και ότι είναι, επομένως, ασυμβίβαστα προς τη Συνθήκη.

35. *Ομοίως, όσον αφορά ειδικότερα το ζήτημα της αντικαταστάσεως της άδειας κυκλοφορίας*, μολονότι το άρθρο 8, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, δεύτερη φράση, της οδηγίας 80/1263 έχει διατυπωθεί κατά τρόπο γενικό, φρονώ ότι οι περιπτώσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να αρνηθεί την αντικατάσταση είναι περιορισμένες [19]. Τούτο προκύπτει όχι μόνο από

13 — Πρώτη, δεύτερη, τρίτη και τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 80/1263.

14 — Όπ.π., έκτη αιτιολογική σκέψη.

15 — Όπ.π., άρθρο 1.

16 — Όπ.π., πρώτη και δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

17 — Ιδίως σχετικά με τη χορήγηση (άρθρο 6, παράγραφος 2) ή την ισχύ (άρθρα 7 και 9) της άδειας οδηγήσεως.

18 — Πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 80/1263.

19 — Πρόκειται για τις περιπτώσεις στις οποίες α) οι άδειες οδηγήσεως χορηγήθηκαν σε άτομα ηλικίας κάτω των 18 ετών (άρθρο 5, παράγραφος 2)· β) οι κανόνες περί των απαιτουμένων προϋποθέσεων υγείας που εφαρμόζει το κράτος μέλος στο οποίο ο κάτοχος της άδειας οδηγήσεως αποκτά διαμονή είναι αυστηρότεροι (άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α')· γ) η άδεια οδηγήσεως αποκτήθηκε ενώ ο κάτοχός της διέμενε στο κράτος μέλος από το οποίο ζητεί την αντικατάσταση (άρθρο 8, παράγραφος 1, a contrario)· δ) στον κάτοχο της άδειας έχουν επιβληθεί ενδεχομένως κυρώσεις που του απαγορεύουν την οδήγηση οποιουδήποτε οχήματος (άρθρο 8, παράγραφος 1).
Πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας διευκρίνισε ότι, όσον αφορά την αντικατάσταση της άδειας οδηγήσεως, το γερμανικό δίκαιο δεν προβλέπει άλλες παρεκκλίσεις πέραν όσων προαναφέρθηκαν.

την εξέταση του άρθρου 8 στο σύνολό του, αλλά, όπως καταδείχθηκε, και από την εν γένει οικονομία καθώς και από τον σκοπό της οδηγίας 80/1263.

36. Πράγματι, φρονώ ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, χρησιμοποιώντας τον ενεστώτα της οριστικής στο άρθρο 8, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, δεύτερη φράση, εκφράζει τη βούλησή του να *θεσπίσει την αρχή της αυτόματης αντικαταστάσεως:*

«(...) αφού ο κάτοχος υποβάλει σχετική αίτηση και καταθέσει την άδειά του, το κράτος της νέας διαμονής *τού χορηγεί* άδεια οδηγήσεως, (κατά το κοινοτικό υπόδειγμα) της αντίστοιχης κατηγορίας ή κατηγοριών, χωρίς να τηρηθούν οι προϋποθέσεις του άρθρου 6» [20].

Το άρθρο 8, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, τρίτη φράση, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι συνιστά εξαίρεση από τον θεσπιζόμενο κανόνα.

37. Η εξέταση της εν γένει οικονομίας καθώς και του σκοπού της οδηγίας 80/1263 ενισχύουν την άποψη αυτή. Όπως είδαμε [21], στο μέτρο που ο πρωταρχικός σκοπός της οδηγίας 80/1263 είναι να διασφαλίσει την ελεύθερη κυκλοφορία των κοινοτικών υπηκόων που εγκαθίστανται σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο που εξέδωσε την άδεια οδηγήσεως, πρέπει από τούτο να συναχθεί ότι τα κράτη μέλη μπορούν να παρεκκλίνουν από τον αυτόματο χαρακτήρα της αντικαταστάσεως μόνο υπό την προϋπόθεση ότι οι παρεκκλίσεις αυτές δικαιολογούνται από τη μέριμνα διασφαλίσεως μεγαλύτερης οδικής ασφάλειας για όσους χρησιμοποιούν το οδικό δίκτυο. Τυχόν διαφορετική ερμηνεία αυτής της κοινοτικής πράξεως θα την στερούσε από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα.

38. Ένα νέο βήμα προς την εναρμόνιση αυτή πραγματοποιήθηκε με την οδηγία 91/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την άδεια οδήγησης [22], που υλοποιεί πραγματικά την αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως των αδειών οδηγήσεως που εκδίδονται από τα κράτη μέλη [23], καταργώντας την υποχρέωση αντικαταστάσεως. Η κοινοτική αυτή πράξη θα αρχίσει να ισχύει την 1η Ιουλίου 1996 [24].

39. Βάσει των σκέψεων που αναπτύχθηκαν, υποστηρίζω ότι οι αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και της ελευθερίας εγκαταστάσεως πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι δεν είναι ασυμβίβαστη προς αυτές η εθνική νομοθεσία που επιβάλλει σε κάθε πρόσωπο που διαμένει εντός του οικείου κράτους μέλους και κατέχει άδεια οδηγήσεως εκδοθείσα από άλλο κράτος μέλος να αντικαταστήσει την άδεια αυτή με εθνική άδεια οδηγήσεως εντός ενός έτους από την απόκτηση της νέας διαμονής του, *υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι οι προϋποθέσεις που τίθενται από την εν λόγω εθνική νομοθεσία* σχετικά με τον κάτοχο άδειας οδηγήσεως εκδοθείσας από άλλο κράτος μέλος είναι σύμφωνες με τον σκοπό της επίμαχης κοινοτικής διατάξεως, αν αυτή εξεταστεί σε συσχετισμό με το σύνολο των διατάξεων που έχουν θεσπιστεί. Προς τούτο, η εν λόγω εθνική νομοθεσία πρέπει να τελεί σε εύλογη σχέση προς τις ανάγκες της ασφάλειας της οδικής κυκλοφορίας.

20 — Η υπογράμμιση δική μου.

21 — Βλ., ιδίως, σημεία 30 έως 34 των προτάσεών μου.

22 — ΕΕ L 237, σ. 1.

23 — Άρθρο 1, παράγραφος 2.

24 — Άρθρο 13.

Β — Είναι οι προβλεπόμενες από την επίμαχη εθνική νομοθεσία κυρώσεις ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο;

40. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η κύρωση που προβλέπει η γερμανική νομοθεσία στην περίπτωση της παραβάσεως της διαδικασίας αντικαταστάσεως είναι ποινική κύρωση η οποία μπορεί να συνίσταται σε ποινή φυλακίσεως μέχρι ενός έτους — ή έξι μηνών, όταν η παράβαση διαπράττεται εξ αμελείας — λόγω της τελέσεως του αδικήματος της οδηγήσεως χωρίς άδεια.

41. Αφού συνήγαγα ότι η υποχρέωση αντικαταστάσεως δεν είναι, κατ' αρχήν, ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να αναγνωρίσουμε στις εθνικές αρχές το δικαίωμα να επιβάλλουν κυρώσεις για τη μη τήρηση της διαδικασίας αντικαταστάσεως. Ωστόσο, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 1993 στην υπόθεση C-19/92, Kraus [25], οι κυρώσεις που επιβάλλονται δεν επιτρέπεται να είναι δυσανάλογες προς τη φύση της παραβάσεως που έχει διαπραχθεί.

42. Έτσι, στην παρούσα υπόθεση, αν η εθνική άδεια οδηγήσεως της Σκαναβή παρουσίαζε χαρακτηριστικά που να καθιστούν αυτόματη την αντικατάσταση στη Γερμανία, θα ήταν προδήλως δυσανάλογο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο από τη γερμανική νομοθεσία σκοπό να έχει η αμέλειά της ως συνέπεια να της επιβληθούν κυρώσεις παρόμοιες με εκείνες που θα επιβάλλονταν σε παραβάτη ο οποίος οδηγεί χωρίς οποιαδήποτε άδεια — δηλαδή χωρίς να έχει ποτέ υποβληθεί επιτυχώς στη δοκιμασία που προβλέπεται για την έκδοση της άδειας οδηγήσεως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εκπρόσωπος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δήλωσε ότι το εθνικό δικαστήριο δεν υποχρεούται να επιβάλει την ανώτατη ποινή που προβλέπεται από τα επίμαχα κείμενα και ότι μπορεί να επιβάλει ελαφρύτερες ποινές, π.χ. απλές χρηματικές ποινές.

43. Όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφαση Kraus, το εθνικό δικαστήριο είναι αρμόδιο να κρίνει αν οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους κυρώσεις είναι τόσο βαριές, ώστε να καθίστανται εμπόδιο στην άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που εξασφαλίζει η Συνθήκη:

«(...) οι εθνικές αρχές δικαιούνται μεν να υποβάλλουν τη μη τήρηση της διαδικασίας παροχής αδείας σε κυρώσεις, αλλά οι κυρώσεις αυτές δεν επιτρέπεται να είναι δυσανάλογες προς τη φύση της παραβάσεως. Στο πλαίσιο αυτό, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει αν οι σχετικώς προβλεπόμενες από τη νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους κυρώσεις είναι τόσο βαριές, ώστε να καθίστανται εμπόδιο στην άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που εξασφαλίζει η Συνθήκη» [26].

25 — Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 41.

26 — Όπ.π.

44. Συμπερασματικώς, προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε το Amtsgericht Tiergarten (Βερολίνο):

«Το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει, κατ' αρχήν, στο κράτος μέλος υποδοχής:

1) να απαιτεί την αντικατάσταση από εθνική άδεια οδηγήσεως της άδειας οδηγήσεως που έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος, εντός ενός έτους αφότου ο κάτοχός της έχει αποκτήσει συνήθη διαμονή εντός του εδάφους του κράτους μέλους υποδοχής· η απαίτηση αυτή μπορεί, ωστόσο, να εμποδίζει έμμεσα την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και του δικαιώματος ελεύθερης εγκαταστάσεως, τα οποία εγγυάται το άρθρο 52 της Συνθήκης, αν οι προϋποθέσεις που θέτει η εθνική νομοθεσία σχετικά με τον κάτοχο της αλλοδαπής άδειας δεν τελούν σε εύλογη σχέση προς τις ανάγκες της ασφάλειας της οδικής κυκλοφορίας·

2) να επιβάλλει ποινικές κυρώσεις για τη μη τήρηση της υποχρεώσεως αντικαταστάσεως, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω κυρώσεις δεν είναι δυσανάλογες προς τη βαρύτητα της παραβάσεως, αρμόδιο δε να κρίνει αν τηρείται η αρχή της αναλογικότητας είναι το εθνικό δικαστήριο.»