ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 13ης Φεβρουαρίου 1992 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Tribunal da Relação (Εφετείο) de Lisboa έχει υποβάλει στο Δικαστήριο τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με το συμβατό προς το κοινοτικό δίκαιο ορισμένων εθνικών περιορισμών που αφορούν την εκπαίδευση στην οδήγηση αυτοκινήτου. Το Tribunal da Relação ερωτά αν οι περιορισμοί συμβιβάζονται με τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και υπηρεσιών καθώς και με τους κανόνες της Συνθήκης περί ανταγωνισμού· ζητεί επίσης διευκρινίσεις ως προς την ερμηνεία και τα αποτελέσματα της πρώτης οδηγίας (80/1263/ΕΟΚ) του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1980, περί καθιερώσεως κοινοτικής αδείας οδηγήσεως (ΕΕ ειδ. εκδ. 13/010, σ. 89, στο εξής: οδηγία περί αδείας οδηγήσεως).

2. Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως υποβάλλεται από το Tribunal da Relação στο πλαίσιο της εκδικάσεως εφέσεως κατά της αποφάσεως του Tribunal de Comarca de Loures, που καταδίκασε τον Morais σε πρόστιμο 20 000 πορτογαλικών εσκούδων (ESC) για παράβαση του άρθρου 7, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 6, της 12ης Ιανουαρίου 1982 (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα). Τα άρθρο 7 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος ορίζει ότι οι σχολές οδηγήσεως μπορούν να παραδίδουν μαθήματα μόνο εντός των ορίων του δήμου ή της κοινότητας όπου εδρεύουν, εκτός αν τους έχει χορηγηθεί ειδική άδεια ή δεν υπάρχουν σχολές οδηγήσεως στους όμορους δήμους ή κοινότητες. Στις 27 Μαΐου 1989 ο Morais συνελήφθη να εκπαιδεύει υποψήφιο οδηγό σε αυτοκινητόδρομο εντός των ορίων του δήμου της Loures, ενώ εργαζόταν ως εκπαιδευτής σε σχολή οδηγήσεως εδρεύουσα στον όμορο δήμο Λισσαβώνας. Ο δήμος της Loures έχει τις δικές του σχολές οδηγήσεως και ο εργοδότης τού Morais δεν έχει λάβει ειδική άδεια για να παραδίδει μαθήματα οδηγήσεως εντός των ορίων του δήμου αυτού.

Συμβατό με τη Συνθήκη

3. Τα δύο πρώτα ερωτήματα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Tribunal da Relaçao έχουν ως εξής:

«1) Μπορεί ή πρέπει η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 7 του πορτογαλικού νομοθετικού διατάγματος 6/82 να θεωρηθεί ότι συνιστά παράβαση των κανόνων περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των υπηρεσιών, και συγκεκριμένα των διατάξεων των άρθρων 52, 53, 54, παράγραφοι 2 και 3, στοιχείο γ, 56 και 57 της Συνθήκης (περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως), 60, στοιχείο α, 63, παράγραφος 2, και 65 της ίδιας Συνθήκης (περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών), 85, παράγραφος 1, στοιχείο γ (περί των κανόνων ανταγωνισμού), και ότι, ως εκ τούτου, δεν έχει εφαρμογή στο εσωτερικό δίκαιο;

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2) Πρέπει ή δεν πρέπει οι κανόνες της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, υπηρεσιών και εμπορευμάτων, που αφορούν τους πολίτες ή τα εμπορεύματα ενός κράτους σε σχέση προς καταστάσεις που ανακύπτουν σε άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας, να εφαρμόζονται και στις περιπτώσεις στις οποίες τα πιθανά εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία πλήττουν τους πολίτες μιας και της αυτής χώρας και εντός του εδάφους της; »

Φρονώ ότι πρώτα πρέπει να εξεταστεί το δεύτερο από τα ερωτήματα αυτά.

Δεύτερο ερώτημα

4. Με το δεύτερο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο ερωτάται κατ' ουσίαν αν οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, υπηρεσιών και εμπορευμάτων τυγχάνουν εφαρμογής επί καταστάσεων καθαρώς εσωτερικών σε κράτος μέλος, ήτοι επί καταστάσεων στις οποίες δεν υπάρχει κανένα πραγματικό στοιχείο που να συνδέει την υπόθεση με άλλο κράτος μέλος. Ωστόσο, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι στην παρούσα υπόθεση δεν φαίνεται να ανακύπτει κανένα ζήτημα σχετικό με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, εν αντιθέσει προς την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων ή των υπηρεσιών.

5. Το Δικαστήριο έχει κρίνει κατ' επανάληψη ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων και υπηρεσιών δεν εφαρμόζονται σε καταστάσεις οι οποίες αφορούν, από πάσης πλευράς, ένα μόνο κράτος μέλος: βλ., για την ελευθερία εγκαταστάσεως, τις αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 1987, 20/87, Gauchard (Συλλογή 1987, σ. 4879, σκέψεις 10 έως 12), της 3ης Οκτωβρίου 1990, C-54/88, C-91/88 και C-14/89, Nino (Συλλογή 1990, σ. I-3537, σκέψεις 10 και 11), και της 28ης Ιανουαρίου 1992, C-330/90 και C-331/90, Lopez Brea και Hidalgo Palacios (Συλλογή 1992, σ. I-323, σκέψη 7), και, για την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, τις αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 1980, 52/79, Debauve (ECR 1980, σ. 833, σκέψη 9), και της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner (Συλλογή 1991, σ. I-1979, σκέψεις 37 έως 39). Όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και υπηρεσιών, είναι επομένως σαφές ότι πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα που έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο.

6. Επιπλέον, οι περιστάσεις της παρούσας υποθέσεως συνιστούν κατά τη γνώμη μου παράδειγμα καθαρώς εσωτερικής καταστάσεως στην Πορτογαλία. Πράγματι, ο Morais είναι Πορτογάλος υπήκοος, ο οποίος εργάζεται σε σχολή οδηγήσεως στην Πορτογαλία. Από τίποτε δεν συνάγεται ότι επιβάλλεται οιοσδήποτε περιορισμός στην προκειμένη περίπτωση στην παροχή υπηρεσιών προς ή από υπηκόους άλλων κρατών μελών. Επιπλέον, η θεωρητική δυνατότητα για τον Morais να έχει στο μέλλον ως μαθητές υπηκόους άλλων κρατών μελών δεν αρκεί για να θεμελιώσει τέτοιο σύνδεσμο: βλ. προαναφερθείσα απόφαση Höfner, σκέψη 39. Κατά συνέπεια, από την απάντηση που προτείνω να δώσετε στο δεύτερο ερώτημα προκύπτει ότι, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο πρώτο, αρκεί να εξεταστεί αν οι επίμαχες εθνικές διατάξεις συμβιβάζονται με τους κανόνες περί ανταγωνισμού της Συνθήκης.

Πρώτο ερώτημα

7. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να διατηρούν σε ισχύ μέτρα ικανά να εξαλείψουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης. Τα μέτρα αυτά απαγορεύονται από το άρθρο 5, παράγραφος 2, ή, εφόσον τυγχάνει εφαρμογής, από το άρθρο 90, παρά-

γραφος 1. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν, ειδικότερα, να δημιουργήσουν κατάσταση στην οποία οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να ενεργήσουν κατά τρόπο ο οποίος, αν ήταν αποτέλεσμα συμφωνίας ή εναρμονισμένης πρακτικής, θα αντέκειτο στο άρθρο 85, ανεξάρτητα από το αν στις εν λόγω επιχειρήσεις έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα από τα κράτη μέλη: βλ. αποφάσεις της 16ης Νοεμβρίου 1977, 13/77, GB-Inno (ECR 1977, σ. 2115, σκέψεις 32, 33 και 42), και της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner (όπ.π., σκέψη 27).

8. Απαγορεύονται επομένως, κατ' αρχήν, οι εθνικές διατάξεις οι οποίες υποχρεώνουν τις επιχειρήσεις να παραβαίνουν το άρθρο 85, παράγραφος 1, στοιχείο γ, της Συνθήκης, επειδή έχουν, για παράδειγμα, ως αποτέλεσμα να κατανέμουν την αγορά σε συνάρτηση με γεωγραφικές ζώνες. Νομίζω ότι το επίδικο στην προκειμένη περίπτωση μέτρο είναι σαφώς αντίθετο προς τον ανταγωνισμό και κανένας πειστικός λόγος δεν προβλήθηκε για να το δικαιολογήσει. Ωστόσο, παράβαση του άρθρου 85, παράγραφος 1, συντρέχει μόνο αν η πρακτική που απορρέει από το μέτρο αυτό είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Με τις γραπτές της παρατηρήσεις, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν φαίνεται να υπάρχει καμιά πιθανότητα εν προκειμένω να επηρεαστεί το διακρατικό εμπόριο, πράγμα που θα συνέβαινε για παράδειγμα αν, παρά τις επίμαχες εθνικές διατάξεις, οι σχολές οδηγήσεως που εδρεύουν σε άλλα κράτη μέλη επεδίωκαν να εκπαιδεύσουν τους υποψηφίους οδηγούς αυτοκινήτων στην Πορτογαλία.

9. Πρέπει ωστόσο να υπογραμμιστεί ότι, αντιθέτως προς την άποψη που φαίνεται να υποστηρίζει η Επιτροπή εν προκειμένω, το κριτήριο για το αν ορισμένη συμφωνία ή πρακτική είναι ικανή να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, με σκοπό την εφαρμογή του άρθρου 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης, δεν συμπίπτει με το κριτήριο που επιτρέπει να καθοριστεί αν μια κατάσταση δεν είναι μόνο καθαρώς εσωτερική, με σκοπό την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων ή υπηρεσιών. Έτσι, για παράδειγμα, μια συμφωνία αποκλειστικής διανομής μπορεί να θεωρηθεί ότι επηρεάζει, πραγματικώς ή δυνητικώς, το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, ακόμη και όταν όλοι οι μετέχοντες στη συμφωνία είναι εγκατεστημένοι στο ίδιο κράτος μέλος και η συμφωνία έχει ως μοναδικό αντικείμενο τη διανομή εθνικών προϊόντων· πράγματι, η συμφωνία αυτή μπορεί εντούτοις να έχει επιπτώσεις στη διανομή άλλων προϊόντων: βλ. απόφαση της 16ης Ιουνίου 1981, 126/80, Salonia (Συλλογή 1981, σ. 1563, σκέψεις 14 έως 16). Είμαι της γνώμης ότι η ίδια αρχή ισχύει στην περίπτωση συμφωνίας που αφορά υπηρεσίες. Ωστόσο, νομίζω ότι εν προκειμένω δεν είναι δυνατόν να αποδειχθεί ότι οι επίμαχες διατάξεις είχαν αυτό το αποτέλεσμα. Πραγματι, για να απαγορεύονται από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 85, παράγραφος 1, στοιχείο γ, και 5, τα επίδικα μέτρα πρέπει να θεωρηθούν ως ισοδυνάμου αποτελέσματος με δίκτυο συμφωνιών ή εναρμονισμένων πρακτικών μεταξύ των Πορτογάλων εκπαιδευτών οδηγών αυτοκινήτου. Είναι ωστόσο σαφές ότι το δίκτυο αυτό δεν θα μπορούσε να επηρεάσει την ελευθερία των μη Πορτογάλων εκπαιδευτών να παρέχουν τις υπηρεσίες τους εντός της Πορτογαλίας. Οι εθνικές διατάξεις αφεαυτές μπορούν βεβαίως να επιβάλλουν τέτοιο περιορισμό, αλλά στην περίπτωση αυτή θα ενέπιπταν ενδεχομένως στο άρθρο 59 μάλλον παρά στο άρθρο 85.

10. Κατά συνέπεια, καταλήγω στο ότι εθνικές διατάξεις όπως αυτές του άρθρου 7, παράγραφος 1, του επιδίκου νομοθετικού διατάγματος δεν πρέπει να θεωρούνται, υπό συνθήκες όπως αυτές της υπό κρίση περιπτώσεως, ως αντίθετες στους κανόνες της Συνθήκης περί ανταγωνισμού.

Συμβατό με την οδηγία περί αδείας οδηγήσεως

11. Το τρίτο και τέταρτο ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Tribunal da Relação έχουν ως εξής:

«3) Μπορεί ή πρέπει η οδηγία 80/1263/ΕΟΚ, ακόμη και όταν αφορά τις εξετάσεις για την απόκτηση αδείας οδηγήσεως, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η εκπαίδευση στην οδήγηση πρέπει να γίνεται υπό προϋποθέσεις παρεμφερείς με εκείνες της εξετάσεως, ιδίως δε να διεξάγεται, κατά το μέτρο του δυνατού, σε αυτοκινητοδρόμους και υπό τις διάφορες συνθήκες κυκλοφορίας οι οποίες συνιστώνται για την εξέταση;

4) Τέλος, έχει η εν λόγω οδηγία τον χαρακτήρα απλής οδηγίας, σύμφωνα με το άρθρο 189 της Συνθήκης, κατά το οποίο αφήνεται στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών η επιλογή του τύπου και των μέσων με τα οποία θα τη θέσουν σε εφαρμογή (είναι δηλαδή απλώς πράξη προς μεταφορά), ή, αντιθέτως, παρά το ότι ονομάζεται οδηγία, πρέπει να θεωρείται ως οδηγία γενικής ή υποχρεωτικής ισχύος, όπως είναι οι εκδιδόμενες σύμφωνα με τα άρθρα 56, 63 και 87 της Συνθήκης; »

Το τρίτο ερώτημα είναι σαφές: το Tribunal da Relação ερωτά αν η οδηγία περί αδείας οδηγήσεως, η οποία θέτει διάφορες προϋποθέσεις σχετικά με τη χορήγηση αδειών οδηγήσεως και την εξέταση οδηγήσεως η οποία πρέπει να προηγείται, πρέπει επίσης να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι θέτει έμμεσα ορισμένες προϋποθέσεις για την εκπαίδευση των υποψηφίων οδηγών. Το Tribunal da Relação ερωτά ειδικότερα αν πρέπει να συναχθεί η υποχρέωση να εκπαιδεύονται οι υποψήφιοι οδηγοί εν μέρει στον αυτοκινητόδρομο.

12. Αντιθέτως, το τέταρτο ερώτημα του Tribunal da Relação, όπως είναι διατυπωμένο, δεν είναι απολύτως σαφές. Στο κοινοτικό δίκαιο δεν απαντά καμιά διάκριση μεταξύ των οδηγιών κατά την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης και αυτών που εκδίδονται βάσει των άρθρων 56, 63 ή 87: οι τελευταίες αποτελούν απλώς παραδείγματα των πρώτων. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, το Tribunal da Relação ερωτά κατ' ουσίαν αν οι κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας περί αδείας οδηγήσεως έχουν άμεσο αποτέλεσμα, ήτοι αν μπορεί να γίνει επίκλησή τους από ιδιώτη κατά κράτους μέλους το οποίο δεν τις έχει θέσει σε ισχύ εντός της εθνικής έννομης τάξης.

Τρίτο ερώτημα

13. Θα εξετάσω, πρώτον, αν η οδηγία περί της αδείας οδηγήσεως ασκεί επιρροή στις προϋποθέσεις που θέτουν τα κράτη μέλη όσον αφορά την εκπαίδευση στην οδήγηση. Με τις γραπτές παρατηρήσεις του ο Morais υποστηρίζει ότι από την οδηγία συνάγεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, ειδικότερα, να εξασφαλίζουν ότι τα μαθήματα οδηγήσεως λαμβάνουν χώρα, τουλάχιστον εν μέρει, σε αυτοκινητοδρόμους και σε δρόμους που βρίσκονται έξω από τις κατοικημένες περιοχές.

14. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει τα εξής:

« Για την έκδοση άδειας οδηγήσεως απαιτείται επίσης:

α) ο υποψήφιος να έχει επιτύχει σε μια πρακτική και θεωρητική εξέταση και να εκπληρώνει ορισμένες προϋποθέσεις υγείας, τα ελάχιστα όρια των οποίων δεν μπορούν να διαφέρουν ουσιαστικά από εκείνα που καθορίζονται στα παραρτήματα II και III·

(...) »

Το παράρτημα II φέρει τον τίτλο « Ελάχιστες προϋποθέσεις για την εξέταση των υποψηφίων οδηγών » και περιλαμβάνει δύο σειρές προϋποθέσεων, που αφορούν τις θεωρητικές και τις πρακτικές εξετάσεις αντιστοίχως. Μεταξύ των προϋποθέσεων που αφορούν την πρακτική εξέταση περιλαμβάνονται οι απαριθμούμενες στην παράγραφο 9, η οποία φέρει τον τίτλο « Τόπος διεξαγωγής της πρακτικής εξετάσεως »:

« Το τμήμα της εξετάσεως που περιγράφεται στην παράγραφο 5 μπορεί να διεξαχθεί σε ειδικό εξεταστικό χώρο. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να τεθούν επακριβώς καθορισμένα κριτήρια που θα επιτρέψουν την αντικειμενική εκτίμηση της ικανότητας του υποψήφιου να χειρίζεται το όχημα. Το τμήμα της εξετάσεως που προβλέπεται στην παράγραφο 6 πρέπει, εφόσον αυτό είναι δυνατό, να διεξαχθεί σε δρόμους που βρίσκονται έξω από τις κατοικημένες περιοχές, σε αυτοκινητόδρομους καθώς και μέσα στην αστική κυκλοφορία ».

15. Ο Morais προβάλλει τα ακόλουθα επιχειρήματα. Από τη δεύτερη φράση της παραγράφου 9 συνάγεται σαφώς ότι, όπου αυτό είναι δυνατόν, μέρος της εξετάσεως οδηγήσεως πρέπει να διεξάγεται σε αυτοκινητοδρόμους και σε δρόμους που βίσκονται έξω από τις κατοικημένες περιοχές. Στην περίπτωση εξετάσεων που διεξάγονται στην περιοχή της Λισσαβώνας, τούτο είναι πράγματι δυνατόν, διότι, καίτοι στον Δήμο Λισσαβώνας δεν υπάρχουν τέτοιοι δρόμοι, υπάρχουν στους όμορους δήμους. Κατά συνέπεια, η εξέταση των υποψηφίων οδηγών στη Λισσαβώνα πρέπει να διεξάγεται εν μέρει σε τέτοιους δρόμους και επομένως οι υποψήφιοι πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να εκπαιδεύονται σ' αυτούς, ακόμη και αν η σχολή την οποία έχουν επιλέξει εδρεύει εντός των ορίων του Δήμου της Λισσαβώνας. Επομένως, οι εκπαιδευτές οδηγήσεως στη Λισσαβώνα έχουν το δικαίωμα να παραδίδουν μαθήματα οδηγήσεως σε αυτοκινητόδρομο, επίκληση δε του δικαιώματος αυτού μπορεί επιπλέον να γίνεται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων με σκοπό την παρακώλυση της εφαρμογής του άρθρου 7, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος.

16. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ωστόσο, με τις γραπτές της παρατηρήσεις, ότι η οδηγία αφήνει στα κράτη μέλη ευρύτερη διακριτική ευχέρεια απ' ό,τι υποστηρίζει ο Morais. Υπογραμμίζει ότι σε ορισμένες περιοχές της Πορτογαλίας ο εγγύτερος αυτοκινητόδρομος μπορεί να βρίσκεται σε απόσταση 200 χιλιομέτρων από τον τόπο διεξαγωγής της εξετάσεως οδηγήσεως. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, η απαίτηση να διεξάγεται τμήμα της εξετάσεως, « εφόσον αυτό είναι δυνατόν », σε αυτοκινητόδρομο δεν εμποδίζει το κράτος μέλος να αποφασίσει ότι η εν λόγω εξέταση δεν θα διεξάγεται ποτέ σε αυτοκινητόδρομο. Έτσι, κατά την Επιτροπή, το κράτος μέλος δικαιούται να επιβάλει την ίδια εξέταση οδηγήσεως για το σύνολο του εδάφους του, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι σε ορισμένες περιοχές του η πρόσβαση στον αυτοκινητόδρομο δεν είναι εύκολη. Άλλωστε, το Ηνωμένο Βασίλειο τονίζει με τις γραπτές παρατηρήσεις του ότι σε ορισμένα κράτη μέλη οι υποψήφιοι οδηγοί δεν έχουν την άδεια να οδηγούν σε αυτοκινητόδρομο και υποστηρίζει ότι εδώ πρόκειται επίσης για περιπτώσεις στις οποίες δεν είναι « δυνατόν », κατά την έννοια της παραγράφου 9 του παραρτήματος II, να διεξάγεται τμήμα της εξετάσεως σε αυτοκινητόδρομο.

17. Από τις γραπτές παρατηρήσεις της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως συνάγεται ότι, αντιθέτως προς τον Morais, η Κυβέρνηση αυτή δεν θεωρεί ότι είναι δυνατόν να διεξάγεται τμήμα της εξετάσεως οδηγήσεως σε αυτοκινητόδρομο, ακόμη και στην περιοχή της Λισσαβώνας. Υπάρχει επομένως ασυμφωνία ως προς την ερμηνεία του όρου « δυνατότητα » του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας. Κατά την άποψή μου, ωστόσο, ο όρος δεν πρέπει, στο πλαίσιο αυτού του παραρτήματος, να ερμηνευθεί ιδιαίτερα στενά. Επιβάλλεται η παρατήρηση, πρώτον, ότι το γαλλικό κείμενο της οδηγίας χρησιμοποιεί την έκφραση « si possible », η οποία θα μεταφραζόταν ως « *εφόσον* αυτό είναι δυνατόν » μάλλον παρά ως « *σε όλες τις περιπτώσεις* στις οποίες αυτό είναι δυνατόν »· και το πορτογαλικό κείμενο χρησιμοποιεί ομοίως τη φράση « se possível ». Δεν πρέπει επομένως να ληφθεί υπόψη η κάπως περισσότερο εμφατική διατύπωση του αγγλικού κειμένου. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι, όπως τόνισαν τόσο το Ηνωμένο Βασίλειο όσο και η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, η οδηγία αντιπροσωπεύει απλώς ένα πρώτο στάδιο στη διαδικασία εναρμονίσεως, η οποία συνεχίστηκε με την οδηγία 91/439/ΕΟΚ για την άδεια οδηγήσεως, την οποία εξέδωσε προσφάτως το Συμβούλιο (ΕΕ L 237, σ. 1) και η οποία θα αντικαταστήσει την παρούσα οδηγία από την 1η Ιουλίου 1996· πρέπει ωστόσο να λεχθεί ότι, όσον αφορά τους επίμαχους στην υπό κρίση περίπτωση όρους, μικρή διαφορά υπάρχει ανάμεσα στις δύο οδηγίες.

18. Επιπλέον, η ορθότητα της ερμηνείας της έννοιας της δυνατότητας κατά την παράγραφο 9 του παραρτήματος ΙΙ της ισχύουσας σήμερα οδηγίας επιβεβαιώνεται από την εξέταση της παραγράφου 7 του ιδίου παραρτήματος:

« Το τμήμα της πρακτικής εξετάσεως που περιγράφεται στην παράγραφο 5 θα πρέπει, εφόσον αυτό είναι δυνατό, να προηγηθεί εκείνου που περιγράφεται στην παράγραφο 6. »

Καταρχήν είναι πάντοτε δυνατόν να εξετάζεται η εκτέλεση των ελιγμών που περιγράφονται στην παράγραφο 5 πριν από τη συμπεριφορά του υποψηφίου στην κυκλοφορία, που περιγράφεται στην παράγραφο 6. Είναι ως εκ τούτου σαφές ότι η έκφραση « εφόσον αυτό είναι δυνατόν » της παραγράφου 7 δεν πρέπει να εκληφθεί υπό στενή έννοια και ότι έχει έννοια πλησιέστερη προς το « λογικώς εφικτόν » παρά προς το « επιτρεπόμενο από τους νόμους της φυσικής ». Κατά την άποψή μου, το ίδιο πρέπει να ισχύει για την ερμηνεία της φράσης « εφόσον αυτό είναι δυνατόν » της παραγράφου 9.

19. Νομίζω, κατά συνέπεια, ότι τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να διεξάγουν την εξέταση οδηγήσεως σε αυτοκινητόδρομο οπότε υπάρχει αυτοκινητόδρομος σε κοντική απόσταση από το εξεταστικό κέντρο· αντιθέτως, μπορούν να θεσπίζουν τη ρύθμιση που είναι η πλέον αρμόζουσα προς όλες τις περιστάσεις και να λαμβάνουν υπόψη ορισμένα ζητήματα, όπως η ομοιομορφία της εξετάσεως. Ένα κράτος μέλος μπορεί, ειδικότερα, να λαμβάνει υπόψη την ανάγκη επιβολής ομοιόμορφης εξετάσεως σε όλο το έδαφός του, από μερικά τμήματα του οποίου δεν είναι εύκολη η πρόσβαση σε αυτοκινητόδρομο. Νομίζω ότι τα κράτη μέλη έχουν επίσης το δικαίωμα να λαμβάνουν υπόψη ορισμένες εύλογες απαιτήσεις δημοσίου συμφέροντος και μπορούν επομένως να αποφασίσουν ότι λόγοι οδικής ασφάλειας, για παράδειγμα, δικαιολογούν περιορισμούς στη χρήση των αυτοκινητοδρόμων από υποψηφίους οδηγούς. Εφόσον το κράτος μέλος έχει κάνει, εν όψει του συνόλου των περιστάσεων, λογική χρήση της διακριτικής του ευχέρειας, δεν μπορεί νομίζω να λεχθεί ότι έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το παράρτημα ΙΙ, παράγραφος 9, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας περί αδείας οδηγήσεως.

20. Πρέπει να σημειωθεί επιπλέον ότι το άρθρο 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας ορίζει απλώς ότι τα ελάχιστα όρια των προϋ-

ποθέσεων της εξετάσεως οδηγήσεως δεν πρέπει να « διαφέρουν ουσιαστικά » από τα καθοριζόμενα στο παράρτημα ΙΙ. Τούτο αποτελεί περαιτέρω ένδειξη περί του ότι η έννοια της δυνατότητας κατά το παράρτημα ΙΙ δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπερβολικά στενά, εφόσον είναι σαφές από το άρθρο 6, παράγραφος 1, ότι τα κράτη μέλη απολαύουν ορισμένου βαθμού διακριτικής ευχέρειας για τον προσδιορισμό του τρόπου της εξετάσεως.

21. Εν πάση περιπτώσει, δεν αμφισβητείται ωστόσο ότι η εξέταση οδηγήσεως στη Λισσαβώνα δεν διεξάγεται σε αυτοκινητόδρομο. Πράγματι, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δήλωσε κατά την προφορική διαδικασία ότι, ανεξαρτήτως συνθηκών, απαγορεύεται να εκπαιδεύονται οι υποψήφιοι οδηγοί σε αυτοκινητόδρομο. Έτσι, καμιά σχολή οδηγήσεως στην Πορτογαλία δεν μπορεί νομίμως να εκπαιδεύει τους υποψηφίους οδηγούς στον αυτοκινητόδρομο ούτε είναι αναγκαίο να τους εκπαιδεύει για να τους προετοιμάσει για την εξέταση οδηγήσεως. Επομένως, ακόμη και αν, αντιθέτως προς το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα παραπάνω, τα κράτη μέλη ήταν υποχρεωμένα να προβλέπουν ότι τμήμα της εξετάσεως οδηγήσεως διεξάγεται σε αυτοκινητόδρομο, νομίζω ότι τούτο δεν θα είχε συνέπειες όσον αφορά την εκπαίδευση στην οδήγηση στις περιπτώσεις στις οποίες κράτος μέλος θα παρέβαινε την εν λόγω υποχρέωση. Παρόλο που στην περίπτωση αυτή το κράτος μέλος δεν θα τηρούσε προϋπόθεση που θεσπίζει η οδηγία σχετικά με τον τόπο διεξαγωγής της εξετάσεως, δεν θα παρέβαινε, κατά την άποψή μου, καμιά περαιτέρω υποχρέωση όσον αφορά την εκπαίδευση των υποψηφίων οδηγών.

Τέταρτο ερώτημα

22. Όπως αναφέρθηκε, με το τέταρτο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο μπορεί να θεωρηθεί ότι ερωτάται αν η παράγραφος 9 του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας περί αδείας οδηγήσεως, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 1, δημιουργεί δικαιώματα, επίκληση των οποίων μπορεί να γίνεται από τους ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Το δικαίωμα το οποίο θα μπορούσε να επικαλεστεί ο Morais στην παρούσα υπόθεση, για να αποφύγει την εφαρμογή του άρθρου 7, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος, θα ήταν το δικαίωμα των μαθητών του να εξεταστούν, μεταξύ άλλων, στην οδήγηση σε αυτοκινητόδρομο και επομένως (κατ' ανάγκη) να εκπαιδευθούν σε τέτοιο δρόμο, ευρισκόμενο ενδεχομένως εκτός των ορίων του δήμου ή της κοινότητας στην οποία εδρεύει η σχολή οδηγήσεως.

23. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι διατάξεις οδηγίας παράγουν άμεσα αποτελέσματα στο εθνικό δίκαιο μόνο αν, από άποψη περιεχομένου, δεν ενέχουν αιρέσεις και είναι επαρκώς ακριβείς: βλ., προσφάτως, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, Francovich και Bonifaci κατά Ιταλικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1991, σ. I-5357, σκέψη 11). Κατέληξα ωστόσο ήδη, στις παραγράφους 19 και 20 ανωτέρω, ότι η οδηγία δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη ακριβή και άνευ αιρέσεων υποχρέωση να προβλέπουν ότι τμήμα της εξετάσεως οδηγήσεως διεξάγεται σε αυτοκινητόδρομο· αντιθέτως τα κράτη μέλη έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αποφασίσουν αν είναι ή όχι δυνατόν να το προβλέψουν.

24. Είναι αληθές ότι το γεγονός ότι διάταξη επιβάλλουσα υποχρέωση σε κράτος μέλος παραχωρεί στο κράτος αυτό ορισμένη εξουσία εκτιμήσεως δεν αποκλείει αφεαυτού να έχει η εν λόγω διάταξη άμεσο αποτέλεσμα, αφού η άσκηση της εξουσίας αυτής ενδέχεται να υπόκειται και σε δικαστικό έλεγχο. Έτσι, για παράδειγμα, το άρθρο 48 της Συνθήκης έχει άμεσο αποτέλεσμα, παρά το γεγονός ότι το

άρθρο 48, παράγραφος 3, επιβάλλει στα δικαιώματα που απορρέουν από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιορισμούς που δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας. Κατά συνέπεια, οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα που κατοχυρώνει το άρθρο 48, στις συγκεκριμένες περιπτώσεις στις οποίες το κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί αυτούς τους περιορισμούς: βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1974, 41/74, Van Duyn (ECR 1974, σ. 1337).

25. Ωστόσο, στην παρούσα υπόθεση, δεν είναι δυνατόν, για λόγους που αναφέρθηκαν ήδη, να θεωρηθεί ότι η Πορτογαλία υπερέβη τα όρια της διακριτικής της ευχέρειας, επειδή αρνείται να προβλέψει τη διεξαγωγή τμήματος της εξετάσεως οδηγήσεως σε αυτοκινητόδρομο, και, επομένως, δεν τίθεται ζήτημα αμέσου αποτελέσματος της παραγράφου 9 του παραρτήματος ΙΙ της οδηγίας. Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη των συμπερασμάτων στα οποία κατέληξα, δεν είναι αναγκαίο να δοθεί απάντηση στο τέταρτο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο.

Συμπέρασμα

26. Προτείνω συνεπώς τις ακόλουθες απαντήσεις στα ερωτήματα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Tribunal de Relação de Lisboa:

« 1) Η νομοθεσία κράτους μέλους που παρέχει το αποκλειστικό δικαίωμα εκπαιδεύσεως των υποψηφίων οδηγών στους δρόμους ορισμένου δήμου ή ορισμένης κοινότητας σε σχολές οι οποίες έχουν την άδεια να παρέχουν τέτοια εκπαίδευση και οι οποίες εδρεύουν εντός των ορίων του δήμου αυτού ή της κοινότητας αυτής δεν είναι αφεαυτής ασυμβίβαστη με το άρθρο 85, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, σε συνδυασμό με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 5.

2) Οι σχετικές με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών διατάξεις της Συνθήκης δεν τυγχάνουν εφαρμογής στις καταστάσεις που είναι καθαρώς εσωτερικές ενός κράτους μέλους, όπως στην περίπτωση κατά την οποία υπήκοος του κράτους αυτού, ο οποίος απασχολείται σε σχολή η οποία εδρεύει στο κράτος αυτό, εκπαιδεύει στην οδήγηση αυτοκινήτου υπηκόους του εν λόγω κράτους.

3) Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα πρόσωπα που προετοιμάζονται για την εξέταση οδηγήσεως που προβλέπουν τα κράτη αυτά δεν κωλύονται να εκπαιδεύονται στην οδήγηση σε δρόμους όμοιους με αυτούς στους οποίους διεξάγεται πράγματι η εξέταση, ανεξαρτήτως του αν η εξέταση ανταποκρίνεται πλήρως προς τις προϋποθέσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, και του παραρτήματος ΙΙ της πρώτης οδηγίας 80/1263/ΕΟΚτου Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1980. Η οδηγία αυτή δεν επιβάλλει καμιά άλλη υποχρέωση σχετικά με τον τόπο των μαθημάτων οδηγήσεως. »