ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ

της 5ης Δεκεμβρίου 1990 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Πραγματικά περιστατικά

1. Το Δικαστήριο δεν έχει, βεβαίως, ενώσει τις τρεις διαδικασίες που αφορούν προσφυγές λόγω παραβάσεως κατά της Γαλλίας, της Ελλάδος και της Ιταλίας· ωστόσο οι τρεις υποθέσεις είναι, ουσιαστικώς, τόσο στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους, ώστε μπορώ να αναπτύξω κοινές προτάσεις επ' αυτών.

2. Και στα τρία κράτη μέλη προσάπτεται ότι παρέβησαν το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα πραγματικά δε περιστατικά επί των οποίων στηρίζεται η αιτίαση αυτή είναι, ουσιαστικώς, τα ίδια. Αφορούν την παρακώλυση της δραστηριότητας των ξεναγών οι οποίοι συνοδεύουν ομάδα τουριστών προερχόμενη από άλλο κράτος μέλος.

3. Στον τομέα αυτό, όπως γενικότερα για τη δραστηριότητα των ξεναγών, δεν υφίστανται σε κοινοτικό επίπεδο κανόνες εναρμονίσεως. Καταρχάς, η δραστηριότητα αυτή δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών[1], καθόσον στα κράτη στα οποία εφαρμόζονται οι ρυθμίσεις της οδηγίας, οι απαιτήσεις για τη χορήγηση αδείας ασκήσεως επαγγέλματος είναι λιγότερο αυστηρές από εκείνες που προβλέπει η οδηγία (βλ. άρθρο 1, στοιχείο α, και άρθρο 2). Σε ό,τι αφορά την άλλη οδηγία, την 75/368/ΕΟΚ, περί των μέτρων που προορίζονται να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για διάφορες δραστηριότητες (ex κλάση 01 έως κλάση 85 ΔΤΤΒ) και ιδίως περί των μεταβατικών μέτρων για τις δραστηριότητες αυτές[2], η δραστηριότητα των ξεναγών δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της (βλ. άρθρο 2, παράγραφος 5).

4. Στα καθών τρία κράτη μέλη ισχύουν νομοθετικές διατάξεις οι οποίες ρυθμίζουν τη δραστηριότητα των ξεναγών, αντιθέτως προς ορισμένα άλλα κράτη μέλη στα οποία δεν προβλέπονται ρυθμίσεις για τη δραστηριότητα αυτή.

5. Για τον ορισμό του περιεχομένου της εννοίας του ξεναγού (στη Γαλλία: ξεναγού-διερμηνέα) χρησιμοποιούνται στις αντίστοιχες διατάξεις της εσωτερικής νομοθεσίας διαφορετικές διατυπώσεις. Ως προς την ουσία, δεν νομίζω ότι υπάρχουν διαφορές. Η δραστηριότητα περιγράφεται ως καθοδήγηση, παρουσίαση και παροχή επεξηγήσεων σχετικά με αντικείμενα ή τοποθεσίες. Ωστόσο, ενώ ο ορισμός που δίδεται στη Γαλλία συνδέεται κυρίως με τον τόπο όπου ασκείται η δραστηριότητα (δημόσιοι χώροι, μουσεία, ιστορικά

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988 (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16).

2 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975 (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 214).

μνημεία, δημόσια μέσα μεταφοράς), ο ορισμός που δίδεται στην Ελλάδα συνδέεται περισσότερο με τα επεξηγούμενα αντικείμενα. Ο ιταλικός ορισμός περιέχει και τα δύο αυτά στοιχεία. Ωστόσο, και οι τρεις ορισμοί σαφώς περιλαμβάνουν την καθοδήγηση, παρουσίαση και παροχή επεξηγήσεων σε τουρίστες για όλα σχεδόν τα αξιοθέατα που τους ενδιαφέρουν, καλλιτεχνικού, αρχιτεκτονικού, ιστορικού ή άλλου πολιτιστικού ενδιαφέροντος, μη περιλαμβανομένων στον ορισμό εκείνων μόνο των επισκέψεων τοποθεσιών που πραγματοποιούνται αποκλειστικά για λόγους αναψυχής.

6. Στα προαναφερθέντα κράτη μέλη την κατά τα ανωτέρω οριζόμενη δραστηριότητα του ξεναγού μπορούν να ασκούν εκείνα μόνο τα πρόσωπα που διαθέτουν άδεια (χορηγούμενη με ειδικό έγγραφο) για την άσκηση αυτής της δραστηριότητας· στη Γαλλία ο περιορισμός αυτός ισχύει μόνο για τα διαμερίσματα και τους δήμους που καθορίζονται σε κανονιστική απόφαση του αρμόδιου για τον τουρισμό υπουργού.

7. Και στις τρεις περιπτώσεις η χορήγηση της άδειας αυτής γίνεται κατά κανόνα κατόπιν εξετάσεων για τη διαπίστωση ορισμένων προσόντων. Ως προς την διεξαγωγή και το περιεχόμενο των εξετάσεων, από την προφορική διαδικασία προέκυψαν ορισμένα πρόσθετα στοιχεία. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά και στις τρεις περιπτώσεις η εξέταση πραγματοποιείται στη γλώσσα του αντίστοιχου κράτους, εκτός από τη Γαλλία, όπου κατά το ήμισυ του χρόνου της τριακοντάλεπτης προφορικής εξέτασης χρησιμοποιείται η μητρική γλώσσα του υποψηφίου. Ο υποψήφιος πρέπει, επίσης, να αποδείξει ότι διαθέτει γνώσεις μιας τουλάχιστον ξένης γλώσσας. Ως προς τις ειδικές γνώσεις, είναι γνωστό ότι στη Γαλλία ελέγχονται οι γνώσεις του υποψηφίου σχετικά με την πολιτιστική κληρονομιά της χώρας αυτής, την ιστορία και την οικονομία της· η εξέταση περιλαμβάνει, επίσης, έλεγχο της ικανότητας του υποψηφίου να πραγματοποιεί ξεναγήσεις. Σε ό,τι αφορά την Ελλάδα, αρκεί να αναφερθεί ότι τις εξετάσεις διεξάγει η ελληνική Σχολή Ξεναγών και ότι η εξεταστέα ύλη στρέφεται, βεβαίως, γύρω από τα μαθήματα που διδάχθηκαν κατά το σχολικό έτος που προηγήθηκε. Στην Ιταλία ελέγχονται οι γνώσεις περί τέχνης, μνημείων, αρχαιολογικών θησαυρών, φυσικών καλλονών και, γενικώς, περί των τουριστικών αξιοθεάτων του τόπου στον οποίο ο ενδιαφερόμενος πρόκειται να ασκήσει τη δραστηριότητά του.

8. Όπως ήδη υπογράμμισα, οι αιτιάσεις της Επιτροπής δεν στρέφονται κατά του συνόλου των κανόνων αυτών, αλλά μόνο κατά του γεγονότος ότι απαιτείται να διαθέτουν άδεια ξεναγού και τα πρόσωπα εκείνα που συνοδεύουν κλειστές ομάδες τουριστών.

9. Η αιτίαση αφορά, εξάλλου, τον περιορισμό της δραστηριότητας των ξεναγών σε χώρους πλην μουσείων και ιστορικών μνημείων.

10. Ως προς τα λοιπά πραγματικά περιστατικά, ας μου επιτραπεί να παραπέμψω στις τρεις εκθέσεις για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και να προχωρήσω αμέσως στην εκτίμηση του νομικού μέρους της υποθέσεως, στο πλαίσιο της οποίας θα αναφερθώ και σε ορισμένες λεπτομέρειες.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

11. *Ι.* Προκειμένου να εξεταστεί το βάσιμο των προσφυγών, πρέπει πρώτα — δεν νομίζω ότι χρειάζεται να εξετάσω το ζήτημα της απευθείας εφαρμογής της ελευθερίας που παρέχει σχετικώς η Συνθήκη[3] — να εξεταστεί το ζήτημα αν η επίδικη δραστηριότητα συνιστά παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια των άρθρων 59 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ και, επομένως, αν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων.

12. *Ι.* Πρέπει, καταρχάς, να γίνει δεκτό ότι η δραστηριότητα αυτή — δηλαδή η καθοδήγηση τουριστών και η παρουσίαση και επεξήγηση αντικειμένων και τοπίων — συνιστά παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 60, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ. Πράγματι, παρέχεται έναντι αμοιβής υπηρεσία[4] η οποία δεν εμπίπτει στις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων ή των κεφαλαίων ή στις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων (ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, ελευθερία εγκαταστάσεως).

13. *2.* Δεν αμφισβητείται, επίσης, ότι αυτή η παροχή υπηρεσιών δεν έχει αποκλειστικώς εσωτερικό χαρακτήρα, ώστε να εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 59 επ. Διότι, βεβαίως, ο τουριστικός πράκτορας — αυτοπροσώπως ή μέσω μισθωτού υπαλλήλου[5] ή ακόμη μέσω ελευθέρων επαγγελματιών, συνεργατών του — ασκεί τη δραστηριότητά του, προς παροχή της υπηρεσίας, προσωρινώς σε άλλο κράτος μέλος και όχι στο κράτος όπου έχει την έδρα του. Το τουριστικό γραφείο παρέχει την υπηρεσία του προς τους τουρίστες, και οι τελευταίοι την αποδέχονται, στο κράτος όπου πραγματοποιείται η επίσκεψη (όπως συμβαίνει και με τις υπηρεσίες που παρέχει ενδεχομένως ένας ελεύθερος επαγγελματίας, συνεργάτης του τουριστικού γραφείου, έναντι αυτού) καθόσον πράγματι οι τουρίστες, με τη βούλησή τους και με τη βοήθεια του τουριστικού γραφείου, μετέβησαν στη χώρα όπου πρόκειται να παρασχεθούν οι υπηρεσίες ακριβώς για να αποδεχθούν τις υπηρεσίες αυτές. Και οι δύο παροχές υπηρεσιών — του τουριστικού γραφείου και, ενδεχομένως, του αυτοτελώς απασχολουμένου συνεργάτη του — εμπίπτουν στην περίπτωση που ρυθμίζει το άρθρο 60, παράγραφος 3, ώστε να μην υπάρχουν, από της απόψεως αυτής, αντιρρήσεις για την υπαγωγή τους στα άρθρα 59 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ.

14. *3.* Ωστόσο, η Ελληνική Κυβέρνηση θεωρεί την υπαγωγή αυτή πεπλανημένη, καθόσον, κατά την άποψή της, η περίπτωση κατά την οποία ο παρέχων τις υπηρεσίες και ο αποδέκτης τους είναι εγκατεστημένοι στο ίδιο κράτος μέλος, δεν ανταποκρίνεται στο γράμμα του άρθρου 59, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ.

15. Ορθώς υποστηρίζει η Ελληνική Κυβέρνηση ότι κατά το γράμμα του άρθρου 59, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ ο παρέχων τις υπηρεσίες πρέπει να έχει την έδρα του σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο έχει την έδρα του ο αποδέκτης των υπηρεσιών και ότι η προϋπόθεση αυτή δεν συντρέχει στις περιπτώσεις στις οποίες, κυρίως, αναφέρεται η παρούσα προσφυγή.

16. Ωστόσο, συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής κατά την οποία οι περιπτώσεις αυτές υπάγονται στη ρυθμιζόμενη με τα άρθρα 59 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ ελεύθερη παροχή

3 — Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974, 33/74, Van Binsbergen κατά Bestuur van der Bedrijfsvereniging voor der Metaalnijverheid (Slg. 1974, σ. 1299)· η απόφαση αυτή περιορίζεται στο ζήτημα της απευθείας εφαρμογής της απαγορεύσεως των διακρίσεων· ευρύτερη η απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 110/78 και 111/78, Ministère public κατά Van Wesemael (Slg. 1979, σ. 35, σκέψεις 19 επ., 24 επ.).

4 — Ότι οι τρεις προσφυγές αναφέρονται μόνο σε τέτοιες έναντι αμοιβής παροχές συνάγεται από τη διατύπωση των αιτημάτων τα οποία ρητώς αναφέρονται σε «παροχές υπηρεσιών» και συνεπώς παραπέμπουν στο άρθρο 60.

5 — Βλ. απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1982 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 62/81 και 63/81 (Seco κ.λπ. κατά Établissement d'assurances contre la vieillesse et l'invalidité (Συλλογή 1982, σ. 223, σκέψη 8).

υπηρεσιών, όπως και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο παρέχων τις υπηρεσίες μεταβαίνει (μόνος) στο κράτος στο οποίο έχει την έδρα του ο αποδέκτης των υπηρεσιών (βλ. άρθρο 59, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 60, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ) ή οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αποδέκτης των υπηρεσιών μεταβαίνει στο κράτος στο οποίο έχει την έδρα του ο παρέχων τις υπηρεσίες[6] ή ακόμα οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η υπηρεσία παρέχεται πέραν των συνόρων[7]. Το πρόβλημα, αν εξεταστεί προσεκτικότερα, δεν αφορά μόνο περιπτώσεις κατά τις οποίες, όπως η παρούσα, τόσο ο παρέχων όσο και ο αποδεχόμενος τις υπηρεσίες μεταβαίνουν ταυτόχρονα από το κράτος στο οποίο έχουν και οι δύο την έδρα τους στο κράτος στο οποίο πρόκειται να παρασχεθεί η υπηρεσία. Το πρόβλημα ανακύπτει και σε περίπτωση μη ταυτόχρονης μετακινήσεως του αποδέκτη της υπηρεσίας, όταν τόσο ο παρέχων όσο και ο αποδεχόμενος την υπηρεσία έχουν την έδρα τους στο ίδιο κράτος μέλος[8].

17. Στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως Cowan[9] υπογράμμισα ότι ο καθορισμός του πεδίου εφαρμογής των άρθρων 59 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να γίνει με βάση το πρότυπο μιας κοινής αγοράς, εντός της οποίας όλες οι εντός της Κοινότητας οικονομικές δραστηριότητες πρέπει να είναι ελεύθερες παντός περιορισμού οφειλομένου στην ιθαγένεια ή τον τόπο της κατοικίας. Κατ' αντίθεση προς τις δραστηριότητες εκείνες, τις οποίες το άρθρο 60, παράγραφος 1, αντιδιαστέλλει από την παροχή υπηρεσιών και οι οποίες εμπίπτουν στον κύκλο άλλων ελευθεριών που παρέχει η Συνθήκη, η ελευθερία παροχής υπηρεσιών περιλαμβάνει, εν πάση περιπτώσει, τη διασυνοριακή ανταλλαγή « προϊόντων », τα οποία δεν είναι « εμπορεύματα ». Όπως προκύπτει από τη σύγκριση μεταξύ του άρθρου 59, παράγραφος 1, και του άρθρου 60, παράγραφος 3, οι συντάκτες της Συνθήκης, έκριναν, ιδίως, ότι δημιουργεί πρόβλημα — και επομένως πρέπει να ρυθμιστεί — η περίπτωση κατά την οποία ο παρέχων την υπηρεσία ασκεί τη δραστηριότητά του στο κράτος στο οποίο έχει την έδρα του ο αποδέκτης της υπηρεσίας. Πράγματι, σ' αυτήν ακριβώς την περίπτωση προβάλλει καθαρότερα το ενδεχόμενο να θιγούν συμφέροντα του κράτους εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία:

— ο παρέχων την υπηρεσία μεταβαίνει στο έδαφος του κράτους στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία, οπότε και μόνον εξ αυτού του λόγου δημιουργείται ζήτημα προστασίας των συμφερόντων του εν λόγω κράτους, τουλάχιστον στην περίπτωση — που είναι και η συνηθέστερη — κατά την οποία ο παρέχων την υπηρεσία δεν έχει την ιθαγένεια του κράτους εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία·

— η υπηρεσία παρέχεται από πρόσωπο το οποίο υπόκειται σε χαλαρότερο έλεγχο απ' ό,τι τα πρόσωπα τα οποία κατοικούν στο έδαφος του κράτους εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία·

— η προστασία που παρέχουν διατάξεις κατά την έννοια του άρθρου 60, παράγραφος 3, στον εγκατεστημένο στο κράτος μέλος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία καταναλωτή (αποδέκτη των υπηρεσιών) είναι ενδεχόμενο να μην μπορεί να διασφαλιστεί·

— οι παρέχοντες αντίστοιχες υπηρεσίες που έχουν την έδρα τους στο κράτος εντός του οποίου προσφέρονται οι υπηρεσίες υφίστανται τον ανταγωνισμό επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών.

18. Τα άρθρα 59 επ., παρά το ενδεχόμενο να θιγούν συμφέροντα του κράτους εντός του

6 — Βλ. την απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 286/82 και 26/83, Luisi und Carbone κατά Ministero del Tesauro (Συλλογή 1984, σ. 377)· και την απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, 186/87, Cowan κατά Trésor public (Συλλογή 1989, σ. 195).

7 — Βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 1974, 155/73, Ποινική διαδικασία κατά Sacchi (Slg. 1974, σ. 409, σκέψη 6)· απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980, 52/79, Ποινική διαδικασία κατά Debauve (Slg. 1980, σ. 833, σκέψη 8)· απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980, 62/79, Coditel κ.λπ. κατά Ciné Vog Films κ.λπ. (Slg. 1980, σ. 881)· απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, 262/81, Coditel κ.λπ. κατά Ciné Vog Films κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 3381)· απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, 252/85, Bond van Adverteerders κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών (Συλλογή 1988, σ. 2085)· επίσης απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755).

8 — Παράδειγμα: γαλλική οικοδομική εταιρία ανεγείρει στην Ιταλία οικοδομή για λογαριασμό προσώπου που κατοικεί στη Γαλλία.

9 — Όπ.π. υποσημ. 6, σ. 205.

οποίου παρέχεται η υπηρεσία, διασφαλίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Λιγότερο σημαντικό, σχετικώς, είναι το ενδεχόμενο να θιγούν συμφέροντα του κράτους εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία όταν τόσο ο παρέχων την υπηρεσία όσο και ο αποδεχόμενος αυτήν είναι εγκατεστημένοι στο ίδιο κράτος. Η προστασία του καταναλωτή που κατοικεί στο κράτος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία δεν θίγεται όταν τόσο ο παρέχων όσο και ο αποδεχόμενος την υπηρεσία είναι εγκατεστημένοι στο ίδιο — άλλο — κράτος μέλος [10]. Ειδικότερα, όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, η σχέση ανταγωνισμού μεταξύ, αφενός μεν, των ξεναγών του κράτους εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία και, αφετέρου, των τουριστικών γραφείων δεν είναι τόσο έντονη όπως στις προαναφερθείσες περιπτώσεις, καθόσον, κατά κανόνα, η παροχή υπηρεσιών των τουριστικών γραφείων δεν απευθύνεται σε πρόσωπα τα οποία κατοικούν στο κράτος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία. Συνεπώς, ο ανταγωνισμός με τους ξεναγούς του κράτους εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία υφίσταται, κατά κανόνα, μόνο σε σχέση με τους τουρίστες που προέρχονται από το κράτος στο οποίο έχει την έδρα του ο παρέχων την υπηρεσία και όχι σε σχέση με τους τουρίστες που προέρχονται από το κράτος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία.

19. Από τα ανωτέρω δεδομένα νομίζω ότι μπορεί να συναχθεί ένα συμπέρασμα a majore ad minus, κατά το οποίο και η παρούσα περίπτωση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 59 επ. Το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται και από τους σκοπούς στην πραγμάτωση των οποίων αποβλέπει η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών· διαφορετικά, η διασφάλιση αυτής της ελευθερίας δεν θα μπορούσε να εκπληρώσει τον ρόλο της εντός του συστήματος των άλλων ελευθεριών, πράγμα που θα δημιουργούσε κενό αντίθετο προς τη βούληση των συντακτών των Συνθηκών.

20. Θα ήθελα να υπογραμμίσω την ορθότητα αυτού του τρόπου αναλύσεως παραθέτοντας ένα απλό παράδειγμα. Ας υποτεθεί ότι γαλλική τουριστική επιχείρηση μετά από σχετική διαφήμιση προσελκύει, εκτός από τους γάλλους τουρίστες, πελάτες από το Βέλγιο ή το Λουξεμβούργο για ένα ταξίδι στην Ελλάδα και/ή την Ιταλία. Δεν αντιλαμβάνομαι γιατί οι υπηρεσίες ξεναγήσεως που παρασχέθηκαν εντός Ελλάδος στους Βέλγους ή Λουξεμβουργιανούς πελάτες να εμπίπτουν στο άρθρο 59 (επειδή τόσο ο παρέχων τις υπηρεσίες όσο και ο αποδέκτης αυτών κατοικούν σε διαφορετικά κράτη μέλη), ενώ η ξενάγηση των γάλλων πελατών να μην εμπίπτει στο εν λόγω άρθρο.

21. Φρονώ, κατά συνέπεια, ότι η επίδικη παροχή υπηρεσίας εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 59 της Συνθήκης ΕΟΚ.

22. *II.* Πρέπει, κατόπιν, να εξεταστεί το ζήτημα αν οι νομοθετικές διατάξεις των καθών κρατών μελών περιέχουν, ως προς το συγκεκριμένο θέμα, περιορισμούς εμπίπτοντες στα άρθρα 59 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ και οι οποίες, επομένως, πρέπει να δικαιολογηθούν, ώστε να μην κριθούν ασυμβίβαστες προς τις διατάξεις της Συνθήκης.

23. *1.* Είναι γεγονός — περί αυτού δεν έχω καμία αμφιβολία — ότι οι επίδικες νομοθετικές διατάξεις παρακωλύουν την παροχή υπηρεσιών εκ μέρους των ξεναγών. Τα καθών κράτη μέλη δεν αμφισβητούν ότι, στο πλαίσιο εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων, δεν επιτρέπεται στα τουριστικά γραφεία να πραγματοποιούν τις ξεναγήσεις με δικό τους προσωπικό (κατά την έννοια που επεξηγήθηκε στην αρχή), εφόσον το προσωπικό αυτό δεν έχει άδεια ξεναγού του οικείου κράτους, αλλά υποχρεούνται, αντί του προσωπικού αυτού, να χρησιμοποιούν ξεναγούς που έχουν άδεια ασκήσεως επαγγέλματος. Αντιστρόφως, οι

10 — Βεβαίως, τα συμφέροντα των εγκατεστημένων στο κράτος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία μπορούν ενδεχομένως να θιγούν στην περίπτωση π.χ. αναθέσεως οικοδομικών εργασιών στον παρέχοντα την υπηρεσία.

τουρίστες δεν έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν τις υπηρεσίες των ξεναγών που τους συνοδεύουν στο ταξίδι αντί των υπηρεσιών των επιτοπίων ξεναγών. Τα μειονεκτήματα αυτά δεν μπορούν — όπως σε άλλες περιπτώσεις [11] — να αποφευχθούν με άλλο τρόπο, καθόσον τα αντικείμενα στα οποία αναφέρεται η ξενάγηση είναι μοναδικά και υπάρχει δυνατότητα επισκέψεώς τους μόνο στην πόλη στην οποία βρίσκονται. Συνεπώς, η παρακώλυση έχει απόλυτο χαρακτήρα.

24. Το αν η υποχρεωτική προσφυγή στις υπηρεσίες των επιτοπίων ξεναγών αυξάνει το κόστος των υπηρεσιών του τουριστικού γραφείου, πράγμα που αμφισβητεί η Ιταλική Κυβέρνηση, δεν έχει εν προκειμένω σημασία, καθόσον το τουριστικό γραφείο επιθυμεί να παράσχει το ίδιο τις υπηρεσίες χρησιμοποιώντας αποκλειστικώς δικό του προσωπικό πλην όμως δεν του παρέχεται η σχετική δυνατότητα [12].

25. Υπάρχει επίσης παρακώλυση και στην περίπτωση της παροχής υπηρεσιών εκ μέρους ξεναγού ο οποίος παρέχει τις υπηρεσίες του ως ελεύθερος επαγγελματίας συνεργαζόμενος με το τουριστικό γραφείο. Πράγματι, οι βαλλόμενες ρυθμίσεις έχουν ως συνέπεια να περιορίζουν τη δραστηριότητά του σε λιγότερες ξεναγήσεις (και, επομένως, να μειώνουν και την αμοιβή του) ή ακόμα — στις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Ιταλίας το ενδεχόμενο αυτό είναι εμφανέστερο — έχουν ως αποτέλεσμα να μην του ανατίθεται καμία ξενάγηση.

11 — Όπως π.χ. προκειμένου περί υπηρεσιών που αφορούν επισκευές, ο αποδέκτης των υπηρεσιών μπορεί να μεταβεί στο κράτος στο οποίο έχει την έδρα του ο παρέχων τις υπηρεσίες, στην περίπτωση κατά την οποία ο τελευταίος παρακωλύεται να ασκήσει τη δραστηριότητά του στο κράτος στο οποίο είναι εγκατεστημένος ο αποδέκτης των υπηρεσιών.

12 — Βλ. απόφαση της 27ης Μαρτίου 1990, C-113/89, Rush Portuguesa κατά Office national d'immigration (Συλλογή 1990, σ. I-1417, σκέψη 12).

26. *2.* Απομένει να εξεταστεί αν η παρακώλυση αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ.

27. Κατά τα άρθρα 60, παράγραφος 3, και 65, οι διατάξεις της εσωτερικής νομοθεσίας πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις επί των προσώπων που παρέχουν υπηρεσίες, κατά την έννοια του άρθρου 59. Δεν υπονοείται, απλώς, η σαφώς διαφορετική μεταχείριση των ημεδαπών ή των προσώπων που κατοικούν στο συγκεκριμένο κράτος, σε σχέση με εκείνους οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές, αλλά υπονοούνται και οι μορφές συγκαλυμμένης διακρίσεως, οι οποίες, ενώ εξωτερικώς στηρίζονται επί αντικειμενικών κριτηρίων, στην πράξη καταλήγουν στο ίδιο αποτέλεσμα [13].

28. Αντιστρόφως, η εν λόγω απαγόρευση των διακρίσεων δεν συνεπάγεται ότι οποιαδήποτε ρύθμιση της εσωτερικής νομοθεσίας που ισχύει για τους υπηκόους του κράτους εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία, και η οποία διέπει τη μόνιμη δραστηριότητα που αναπτύσσουν επιχειρήσεις εγκατεστημένες στο εν λόγω κράτος, μπορεί να εφαρμόζεται εξ ολοκλήρου επί χρονικώς περιορισμένων δραστηριοτήτων που αναπτύσσουν επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη [14].

29. Από την προαναφερθείσα νομολογία συνάγεται, όπως ορθώς παρατηρεί η Επιτροπή, ότι οποιαδήποτε — ακόμη και μη εισάγουσα διακρίσεις — διάταξη που παρακωλύει από πραγματικής ή νομικής απόψεως την ελεύθερη

13 — Βλ. την απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1982 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 62/81 και 63/81, όπ.π. υποσημ. 5, σκέψη 8· επί της ερμηνείας αυτής στηρίζεται, προφανώς, και η απόφαση της 27ης Μαρτίου 1990, C-113/89, όπ.π. υποσημ. 12, ιδίως σκέψεις 11 και 12. Στην υπόθεση αυτή δεν πρόκειται για διαφορετική μεταχείριση δικαιολογούμενη κατά το άρθρο 56, σε συνδυασμό με το άρθρο 66.

14 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Ποινική διαδικασία κατά Webb (Συλλογή 1981, σ. 3305, σκέψη 16)· απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (ελεύθερη παροχή ασφαλιστικών υπηρεσιών) (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 26)· βλ., κατά την ίδια έννοια την απόφαση στην υπόθεση Van Wesemael, όπ.π. υποσημ. 3.

παροχή υπηρεσιών μπορεί να θεμελιώσει παράβαση του άρθρου 59 της Συνθήκης ΕΟΚ [15], αφού προηγουμένως εξεταστεί, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, βάσει των κριτηρίων που έχει διαμορφώσει η νομολογία, αν το εμπόδιο που παρεμβάλλει η συγκεκριμένη διάταξη συμβιβάζεται με το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ.

30. Συνεπώς, κάθε παρακώλυση παροχής υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 59, που απορρέει από πραγματικές περιστάσεις ή νομικές διατάξεις, εμπίπτει στην απαγόρευση που επιβάλλει το ανωτέρω άρθρο. Αυτό σημαίνει ότι τα εμπόδια που διαπιστώθηκαν ανωτέρω, εμπίπτουν, εν πάση περιπτώσει, στο άρθρο 59, χωρίς να έχει σημασία αν συντρέχει περίπτωση δυσμενούς διακρίσεως.

31. *3.* Η εξέταση της παραβάσεως που προκύπτει μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε υπό το πρίσμα της δυσμενούς διακρίσεως είτε υπό το πρίσμα του ασυμβιβάστου της σχετικής ρυθμίσεως με το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ, έστω και αν δι' αυτής δεν εισάγονται διακρίσεις.

32. *α)* Δεδομένου ότι η εξέταση υπό το δεύτερο πρίσμα είναι ευρύτερη, θα αρχίσω την ανάλυσή μου με αυτήν. Από τη νομολογία προκύπτει ότι, λόγω των ιδιομορφιών ορισμένων υπηρεσιών, συγκεκριμένες υποχρεώσεις που επιβάλλονται στους παρέχοντες υπηρεσίες και οι οποίες απορρέουν από την εφαρμογή των κανόνων που ρυθμίζουν την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, μπορούν να θεωρηθούν σύμφωνες με τη Συνθήκη. Βεβαίως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, μπορεί να περιοριστεί μόνο με κανόνες θεσπιζομένους υπέρ του γενικού συμφέροντος (και ισχύοντες για όλα τα φυσικά πρόσωπα ή επιχειρήσεις που ασκούν τη δραστηριότητά τους στο έδαφος του κράτους όπου παρέχεται η υπηρεσία) και μάλιστα μόνο εφόσον το γενικό συμφέρον δεν έχει διασφαλιστεί με τους νομικούς κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες στο κράτος στο οποίο είναι εγκατεστημένος [16].

33. Εξάλλου, κατά τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας και Van Wesemael, οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται πρέπει να ενδείκνυνται πράγματι (αντικειμενικώς αναγκαίες) για τη διασφάλιση της τηρήσεως των επαγγελματικών κανόνων και για την προστασία των συμφερόντων που επιδιώκουν να προστατεύσουν.

34. *αα)* Η Γαλλική και η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζονται, σχετικώς, ότι, κατά τη νομολογία, δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 59 όταν το κράτος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία λαμβάνει υπόψη του τα διπλώματα που έχουν κτηθεί σε άλλα κράτη μέλη. Αν στο κράτος όπου παρέχεται η υπηρεσία απαιτείται δίπλωμα για την άσκηση συγκεκριμένης δραστηριότητας, το εν λόγω κράτος μέλος οφείλει να λαμβάνει υπόψη του τα διπλώματα που έχουν κτηθεί σε άλλο κράτος μέλος και να εξετάζει την ισοδυναμία τους· δεν υποχρεούται να ανέχεται τη δραστηριότητα προσώπων που παρέχουν υπηρεσίες χωρίς να έχουν (ισοδύναμο) δίπλωμα.

35. Δεν μπορώ να δεχθώ την άποψη αυτή. Όπως προκύπτει από τα όσα ανέπτυξα ανωτέρω, το κράτος εντός του οποίου παρέχονται οι υπηρεσίες, ανεξάρτητα από το αν λαμβάνει υπόψη τα διπλώματα που έχουν κτηθεί στο εξωτερικό, οφείλει πρωτίστως να αποδεικνύει ότι ο συγκεκριμένος περιορισμός οφείλεται σε επιτακτικούς λόγους προστασίας του γενικού συμφέροντος. Το οικείο κράτος μέλος πρέπει να αποδείξει ότι ο περιορισμός είναι *από κάθε*

15 — Βλ. επίσης τη διατύπωση που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο στην απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 1975, 39/75, Coenen κατά Sociaal Economische Raad (Sig. 1975, σ. 1547, σκέψη 6): «(απαιτήσεις) (...) που μπορούν, κατ' άλλο τρόπο, να απαγορεύσουν ή να παρακωλύσουν τη δραστηριότητα του παρέχοντος τις υπηρεσίες».

16 — Βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, όπ.π. υποσημ. 7, σκέψη 27· απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, όπ.π. υποσημ. 14, σκέψη 17· επίσης την απόφαση Van Wesemael, όπ.π. υποσημ. 3, σκέψεις 27 επ.

άποψη απαραίτητος για την προστασία των εν λόγω συμφερόντων. Πράγματι, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους ότι το άξιο προστασίας συμφέρον έχει ήδη « διασφαλιστεί με τις διατάξεις της νομοθεσίας του κράτους εγκαταστάσεως », αλλά αυτό στην πράξη συνιστά μέρος μόνο της σχετικής εξετάσεως του χαρακτηρισμού του μέτρου ως απαραιτήτου: ένας περιορισμός δεν μπορεί να κριθεί απαραίτητος όταν οι διατάξεις της νομοθεσίας του κράτους εγκαταστάσεως λαμβάνουν ήδη επαρκώς υπόψη τους το σκοπούμενο να προστατευθεί συμφέρον. Στην περίπτωση που παρόμοιες διατάξεις δεν υφίστανται (όπως στις πολυάριθμες περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται η παρούσα προσφυγή) αυτό δεν σημαίνει ότι ο περιορισμός είναι οπωσδήποτε αναγκαίος. Αντιθέτως, πρέπει να εξεταστεί αν « το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικές διατάξεις » (συμπληρώνω: με διατάξεις που δεν επιβάλλουν καθόλου περιορισμούς). Η διατύπωση της σχετικής με το θέμα αυτό νομολογίας νομίζω ότι είναι ιδιαίτερα σαφής στην απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας [17].

36. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο αφού υπογράμμισε την υποχρέωση του κράτους εντός του οποίου παρέχονται οι υπηρεσίες να λαμβάνει υπόψη του ότι « το γενικό συμφέρον έχει ήδη ληφθεί υπόψη κατά τη θέσπιση των νομικών κανόνων στους οποίους υπόκειται ο παρέχων την υπηρεσία στο κράτος όπου έχει την εγκατάστασή του », στη σκέψη 27 τόνισε:

« *Εξάλλου,* οι εν λόγω υποχρεώσεις πρέπει να είναι εξ αντικειμένου αναγκαίες για την εξασφάλιση της τήρησης των επαγγελματικών κανόνων και τη διασφάλιση της προστασίας των συμφερόντων, πράγμα που αποτελεί και τον στόχο των τελευταίων » [18].

37. Στη σκέψη 29 της αποφάσεως αυτής συνόψισε τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι υποχρεώσεις που επιβάλλει το κράτος εντός του οποίου παρέχονται οι υπηρεσίες. Υπογράμμισε ότι:

« Οι υποχρεώσεις αυτές μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης μόνο εφόσον αποδεικνύεται ότι υφίστανται, στον τομέα της εξεταζόμενης δραστηριότητας, επιτακτικοί λόγοι συνδεόμενοι με το γενικό συμφέρον δικαιολογούντες περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ότι το συμφέρον αυτό δεν έχει ήδη διασφαλισθεί από τους κανόνες του κράτους εγκαταστάσεως *και* ότι το ίδιο αυτό αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί με κανόνες λιγότερο αναγκαστικούς » [18].

38. Από τα χωρία που παρατέθηκαν, καθώς και από το γεγονός ότι το Δικαστήριο εξέτασε χωριστά τα σημεία που προαναφέρθηκαν [19], προκύπτει σαφώς ότι « ο χαρακτηρισμός του περιορισμού ως απαραιτήτου » πρέπει να εξετάζεται *συνολικώς*.

39. Αντιθέτως προς τα καθών κράτη μέλη, δεν νομίζω ότι υπάρχει αντίφαση μεταξύ των διαπιστώσεων αυτών και της προτάσεως της Επιτροπής « για μια οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης η οποία συμπληρώνει την οδηγία 89/48/ΕΟΚ » [20]. Κατά το σχέδιο αυτό (άρθρο 5), τα κράτη μέλη υποχρεούνται στις ρυθμιζόμενες περιπτώσεις — στις οποίες περιλαμβάνεται και η δραστηριότητα των ξεναγών, εφόσον το επάγγελμα αυτό είναι νομικά κατοχυρωμένο στα διάφορα κράτη μέλη (βλ. άρθρο 2) — να επιτρέπουν την άσκηση ενός νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος όταν ο αιτών είναι κάτοχος διπλώματος που έχει χορηγηθεί σε άλλο κράτος μέλος ή διαθέτει πιστοποιητικό εξετάσεως ή επαγγελματική πείρα δύο ετών.

17 — Υπόθεση 205/86, όπ.π. υποσημ. 7.

18 — Η υπογράμμιση δική μου.

19 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, όπ.π. υποσημ. 7, σκέψεις 30 επ., 34 επ. και 42 επ.

20 — ΕΕ 1989, C 263, σ. 1.

40. Αυτό, βεβαίως, δεν σημαίνει ότι πρέπει να απαγορεύεται η άσκηση της δραστηριότητας όταν προσκρούει στο άρθρο 59 της Συνθήκης. Αν η προτεινόμενη ρύθμιση θεσπιστεί, πρέπει να ερμηνευθεί υπ' αυτή την έννοια, λαμβανομένης υπόψη της θεμελιώδους ελευθερίας που διασφαλίζει το άρθρο 59. Εξάλλου, θεωρώ ότι το επιχείρημα που προέβαλαν σχετικώς τα καθών κράτη μέλη δεν ευσταθεί, καθόσον το νομοθετικό αυτό κείμενο αποτελεί μέρος του παραγώγου κοινοτικού δικαίου και, συνεπώς, έχει τον χαρακτήρα προτάσεως που δεν εμποδίζει την εφαρμογή του άρθρου 59, αν πράγματι υπάρχει αντίφαση.

41. *ββ)* Όπως προκύπτει από τα χωρία που παρατέθηκαν, κριτήριο για τη δικαιολόγηση των περιορισμών είναι η ύπαρξη « επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος ».

42. Τα καθών κράτη μέλη προβάλλουν, σχετικώς, δύο λόγους:

— την προβολή και διατήρηση του ιστορικού, καλλιτεχνικού και πολιτιστικού πλούτου, καθώς και — κατά τη Γαλλική Κυβέρνηση — την ευρύτερη δυνατή διάδοση γνώσεων σχετικών με την πολιτιστική και καλλιτεχνική κληρονομιά της χώρας·

— καθώς και (κυρίως η Ιταλία) την προστασία των καταναλωτών.

43. Ως προς το ακριβές περιεχόμενο των συμφερόντων αυτών και τη μεταξύ τους σχέση, διαπιστώνεται ότι έχουν ένα κοινό στοιχείο και παρουσιάζουν μία διαφορά. Και τα δύο συμφέροντα έχουν ως κοινό στοιχείο ότι η παροχή των ακριβέστερων και πληρέστερων δυνατών πληροφοριών αυξάνει τον αριθμό των τουριστών, ενώ, στην αντίθετη περίπτωση, τον περιορίζει. Η διαφορά συνίσταται στο ότι η προστασία των καταναλωτών αποβλέπει στην προστασία του κάθε καταναλωτή χωριστά, ενώ για την προβολή του πολιτιστικού πλούτου το σημαντικό κριτήριο είναι η συλλογική επίδραση των παρεχομένων πληροφοριών: η ιδεατή αξία των πολιτιστικών θησαυρών αυξάνει όταν ο μεγαλύτερος δυνατός αριθμός προσώπων διαθέτει τις ακριβέστερες δυνατές και — ανάλογα με τον σκοπό και τις δυνατότητες μιας τουριστικής επισκέψεως — πληρέστερες δυνατές γνώσεις [21]. Η ιδεατή αυτή αξία επηρεάζεται αρνητικά από τη μαζική διάδοση εσφαλμένων γνώσεων.

44. Όσον αφορά την προστασία του καταναλωτή, δεν χωρεί αμφιβολία ότι μπορεί να αποτελέσει επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Ως προς την προβολή των πολιτιστικών θησαυρών, είναι βεβαίως αληθές ότι ορισμένα αντικείμενα ιστορικής, καλλιτεχνικής ή πολιτιστικής αξίας μπορούν, επίσης, να αποτελέσουν άξιο προστασίας γενικό συμφέρον. Νομίζω ότι είναι αβέβαιη η ακριβής έκταση αυτού του τομέα, αμφιβάλλω δε αν το αντικείμενο της δραστηριότητας των ξεναγών, σε όλη του την έκταση, όπως αυτό ορίζεται στις σχετικές νομοθετικές διατάξεις των τριών κρατών μελών, μπορεί να αποτελέσει επιτακτικό γενικό συμφέρον. Τελικώς, όμως, αυτό δεν έχει και τόση σημασία, όπως θα προκύψει από τα όσα θα τονίσω κατωτέρω.

45. *γγ)* Επιβάλλεται, στο σημείο αυτό, να εξεταστεί το ζήτημα αν οι περιορισμοί κατά των οποίων βάλλει η Επιτροπή μπορούν να δικαιολογηθούν βάσει των δύο λόγων που προαναφέρθηκαν.

21 — Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο νομίζω ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ της « προβολής » των πολιτιστικών θησαυρών και του επικαλουμένου από τη Γαλλική Κυβέρνηση συμφέροντος της « μεγαλύτερης δυνατής διαδόσεως των γνώσεων ».

46. 1) Καταρχάς, θα ήθελα να παρουσιάσω τη σχέση μεταξύ των ισχυρισμών της Επιτροπής — η οποία αναγνωρίζει μεν το θεμιτό του επιδιωκομένου σκοπού αλλά αμφισβητεί τα χρησιμοποιούμενα μέσα (υποχρέωση αδείας ασκήσεως επαγγέλματος) — και της νομολογίας που προαναφέρθηκε. Όπως τονίστηκε, κατά τη νομολογία αυτή, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα συνεπαγόμενα περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μόνον όταν αυτά είναι *απαραίτητα* για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν αμφισβητεί τα προσβαλλόμενα μέτρα μόνον από την άποψη του « απαραίτητου » χαρακτήρα τους· φρονεί, επίσης, ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι αποτελεσματικά για την προστασία του ενός από τους δύο προβληθέντες λόγους γενικού συμφέροντος[22], δηλαδή ότι *δεν είναι ενδεδειγμένα*. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι το κριτήριο αυτό είναι, επίσης, σημαντικό. Εφόσον ένα μέτρο δεν ενδείκνυται για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού, δεν μπορεί, πολύ περισσότερο, να θεωρηθεί « απαραίτητο ». Εφόσον διαπιστωθεί η κατ' αυτή την έννοια καταλληλότητα ενός μέτρου, απομένει να εξεταστεί αν το οικείο κράτος μέλος μπορούσε να διασφαλίσει το συγκεκριμένο γενικό συμφέρον λαμβάνοντας ένα άλλο ηπιότερο μέτρο ή ακόμα χωρίς να προβεί σε καμία ρύθμιση. Αντιθέτως, η εξέταση αυτή παρέλκει όταν το μέτρο κριθεί εξ αρχής ακατάλληλο και, συνεπώς, ως μη απαραίτητο.

47. Πρέπει, επίσης, να τονιστεί ότι τα επιχειρήματα που διατύπωσαν η Επιτροπή και τα καθών κράτη μέλη ως προς τους δύο δικαιολογητικούς λόγους — προστασία των καταναλωτών και προβολή των πολιτιστικών θησαυρών — δεν μπορούν να υπαχθούν στον ένα ή στον άλλο από τους προβληθέντες λόγους χωρίς να υποστούν αλλοιώσεις. Θα εξετάσω, λοιπόν, τα επιχειρήματα αυτά από κοινού, με κριτήρια την *καταλληλότητα* και τον *χαρακτήρα τους ως απαραιτήτων* (υπό ευρεία έννοια).

48. 2) Η Επιτροπή αμφισβητεί, καταρχάς, την *καταλληλότητα* των μέτρων, έχοντας κυρίως υπόψη της τα επιχειρήματα περί προβολής των πολιτιστικών, ιστορικών και καλλιτεχνικών θησαυρών. Η Επιτροπή φρονεί ότι η διάδοση πληροφοριακών στοιχείων σχετικών με τους εν λόγω θησαυρούς διασφαλίζεται σε ευρεία έκταση από τα μέσα μαζικής ενημερώσεως. Λόγω της ελευθερίας του τύπου και της εκφράσεως γνώμης, οι πληροφορίες αυτές δεν μπορούν να υπαχθούν σε αυστηρό έλεγχο. Τα ενημερωτικά αυτά στοιχεία έχουν την ίδια τουλάχιστον επίδραση στην προβολή των εν λόγω θησαυρών με τις πληροφορίες που παρέχουν οι ξεναγοί.

49. Τα καθών κράτη μέλη απαντούν, σχετικώς, διατυπώνοντας δύο κυρίως επιχειρήματα.

50. α) Κατά το πρώτο επιχείρημα, το οποίο κυρίως προβάλλει η Ελληνική Κυβέρνηση, η Ελλάς ελέγχει τα έντυπα που κυκλοφορούν στο εσωτερικό της χώρας και λαμβάνει αντίστοιχα μέτρα για τα έντυπα που κυκλοφορούν εκτός Ελλάδος, με μοναδικό σκοπό την ορθή παρουσίαση της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας. Σε ό,τι αφορά τη διαφήμιση, υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ γραπτής και της κρίσιμης εν προκειμένω προφορικής διαδόσεως των πληροφοριών. Οι ξεναγοί παρέχουν τις πληροφορίες τους σε μια κλειστή ομάδα τουριστών. Το περιεχόμενο των πληροφοριών αυτών ελέγχεται δυσχερέστερα από τις σχετικές με τη χώρα απόψεις που διατυπώνει ελεύθερα ένας συγγραφέας υπό μορφή γραπτών πληροφοριών.

22 — Την προσβολή των πολιτιστικών θησαυρών.

51. Ως προς το θέμα αυτό συμφωνώ με την άποψη της Επιτροπής. Σε ό,τι αφορά, καταρχάς, την προβολή των καλλιτεχνικών, ιστορικών και πολιτιστικών θησαυρών, όπως ήδη τόνισα, η εκτίμηση πρέπει να είναι σφαιρική. Η γνώμη που σχηματίζει το κοινό για τέτοιας φύσεως θησαυρούς, η οποία είναι σημαντική για την κατά την ανωτέρω έννοια προβολή τους, επηρεάζεται σημαντικά από δημοσιεύματα, αλλά και από εκπομπές του ραδιοφώνου και της τηλεοράσεως. Δεν μπορώ να δεχθώ ότι η Ελλάδα (ή ένα άλλο από τα καθών κράτη μέλη) μπορεί να ελέγξει αποτελεσματικά όλες αυτές τις πηγές πληροφοριών, *στο εσωτερικό της χώρας,* χωρίς την άσκηση αδικαιολόγητης λογοκρισίας. Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο έργων *αλλοδαπών* εκδοτικών οίκων ή ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών, δεν έχει τα απαραίτητα κυριαρχικά δικαιώματα. Ακόμα και η άσκηση επιρροής χωρίς νομικό εξαναγκασμό νομίζω ότι δεν είναι δυνατή σε όλες τις περιπτώσεις, όχι σε σχέση με τους ευρωπαίους ενδιαφερομένους, αλλά ούτε και σε σχέση με τους ενδιαφερομένους άλλων χωρών, όπως των Ηνωμένων Πολιτειών, η γνώμη των οποίων για τους πολιτιστικούς θησαυρούς έχει την ίδια τουλάχιστον σημασία, για την προβολή των θησαυρών αυτών, με τη γνώμη που διαμορφώνουν οι ευρωπαίοι ενδιαφερόμενοι.

52. Οι προερχόμενες απ' όλες τις διαθέσιμες πηγές πληροφορίες εκπληρώνουν, ουσιαστικώς, την ίδια λειτουργία, δηλαδή τη *διδασκαλία* των ενδιαφερομένων σχετικά με τα εν λόγω αντικείμενα.

53. Μόνο αν εξεταστεί υπ' αυτό το πρίσμα, νομίζω ότι είναι δυνατό να διαπιστωθεί η ακαταλληλότητα των επιδίκων μέτρων για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των καταναλωτών, καθόσον ο καταναλωτής δεν προστατεύεται αποτελεσματικά από εσφαλμένες πληροφορίες, ενώ αντιθέτως η ποικιλία των διαθεσίμων πληροφοριών καθιστά δυνατό τον αμοιβαίο έλεγχο και, συνεπώς, διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη δυνατή προστασία του καταναλωτή.

54. β) Στο σημείο αυτό παρεμβάλλεται το επιχείρημα της Γαλλικής και της Ιταλικής Κυβερνήσεως, οι οποίες υποστηρίζουν ότι οι πληροφορίες που παρέχει ο ξεναγός επηρεάζουν τους ακροατές του περισσότερο από τις πληροφορίες που μεταδίδουν τα μαζικά μέσα ενημερώσεως. Οι τουρίστες, λόγω της διαφορετικής πολιτιστικής τους προελεύσεως και της συνήθως περιορισμένης διάρκειας της επισκέψεως, επηρεάζονται πολύ από τις υπηρεσίες που παρέχει ο ξεναγός. Εξάλλου, η ακρίβεια των τουριστικής φύσεως πληροφοριών που μεταδίδονται γραπτώς υπόκειται στον έλεγχο της αυξημένης κριτικής ικανότητας του αναγνώστη. Δεδομένου ότι η συμπεριφορά ενός προσώπου που περιλαμβάνεται σε ένα κλειστό κύκλο τουριστών είναι παθητικότερη από τη συμπεριφορά ενός αναγνώστη γραπτών πληροφοριών, καθίσταται εμφανής η αναγκαιότητα της εκπαιδεύσεως των ξεναγών.

55. Φρονώ ότι το επιχείρημα αυτό, τουλάχιστον σε σχέση με την προβολή των καλλιτεχνικών, ιστορικών και πολιτιστικών θησαυρών, δεν ευσταθεί.

56. Πρέπει, καταρχάς, να ληφθεί υπόψη ότι τα μαζικά μέσα επικοινωνίας απευθύνονται σε πολύ μεγαλύτερο κύκλο προσώπων απ' ό,τι τα ατομικά ταξίδια. Η διαμόρφωση εσφαλμένης γνώμης στο κοινό για ορισμένα καλλιτεχνικά, ιστορικά ή πολιτιστικά αντικείμενα εξαρτάται, λόγω της αριθμητικής αυτής σχέσεως, πολύ περισσότερο από πληροφορίες που παρέχονται εκτός του πλαισίου των τουριστικών ταξιδιών.

57. Εξάλλου, έχω ζωηρές αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον μπορεί να επηρεαστεί η ιδεατή αξία ενός τέτοιου αντικειμένου από επισκέπτες οι οποίοι τα βλέπουν «παθητικώς» και «ακρίτως», ανεξάρτητα από το αν οι πληροφορίες που τους παρέχονται είναι πλήρεις ή

όχι. Δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι το ενδιαφέρον των επισκεπτών αυτών περιορίζεται σε απλή περιέργεια και ότι οι πληροφορίες που τους παρέχει ο ξεναγός λησμονούνται σε σύντομο χρονικό διάστημα. Ένας επισκέπτης που πράγματι ενδιαφέρεται και διαθέτει κριτικό πνεύμα θα αναζητήσει, προς συμπλήρωση των γνώσεών του, γραπτές πληροφορίες (με βάση τις οποίες θα μπορεί να κρίνει όσα άκουσε). Όλοι αυτοί οι μηχανισμοί δεν επηρεάζονται καθόλου από την υποχρέωση που επιβάλλουν τα καθών κράτη μέλη.

58. Σε ό,τι αφορά την προστασία του καταναλωτή, επιβάλλεται να τονιστεί ότι τα σχετικά επιχειρήματα δεν είναι στον ίδιο βαθμό εύστοχα, καθόσον στην παρούσα υπόθεση δεν λαμβάνονται υπόψη γενικώς οι καταναλωτές, αλλά μόνον ο μεμονωμένος καταναλωτής. Δεν αποκλείεται, σε έναν από τους καταναλωτές, κατά τη διάρκεια ξεναγήσεως, να παρασχεθούν εσφαλμένες πληροφορίες που μειώνουν την αξία της υπηρεσίας για την οποία κατέβαλε αντίτιμο, χωρίς να αίρεται το μειονέκτημα αυτό από το γεγονός ότι θα πληροφορηθεί κάποτε την αλήθεια επί του σχετικού θέματος.

59. Συνεπώς, επιβάλλεται να διαπιστωθεί ότι τα μέτρα κατά των οποίων βάλλει η Επιτροπή πρέπει να θεωρηθούν ακατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού της προβολής των καλλιτεχνικών, ιστορικών και πολιτιστικών θησαυρών. Η καταλληλότητά τους είναι, επίσης, αμφίβολη σε σχέση με τον σκοπό της προστασίας του καταναλωτή, καίτοι τα επιχειρήματα της Επιτροπής επί του σημείου αυτού δεν μπορούν να θεωρηθούν πειστικά. Ωστόσο, όπως θα προκύψει από τα όσα θα αναπτύξω κατωτέρω, το ζήτημα αυτό δεν έχει ιδιαίτερη σημασία.

60. 3) Φρονώ ότι ορθώς η Επιτροπή αμφισβητεί την *αναγκαιότητα* των επιδίκων περιορισμών.

61. Πράγματι, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή πρόκειται για ένα κλειστό κύκλο: ο ξεναγός, ο οποίος εκπροσωπεί την τουριστική επιχείρηση, και οι τουρίστες (ως καταναλωτές) αναχωρούν μαζί από το κράτος μέλος στο οποίο η τουριστική επιχείρηση έχει την έδρα της με σκοπό να παράσχουν — και αντιστοίχως να λάβουν — μία υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος. Συνεπώς, η επιχειρηματική φήμη της τουριστικής επιχειρίσεως, σε συνδυασμό με τον ανταγωνισμό στο πλαίσιο της συγκεκριμένης αγοράς, διασφαλίζουν επαρκώς τα συμφέροντα του καταναλωτή.

62. α) Νομίζω ότι επιβάλλεται, ως προς το θέμα αυτό, μία προκαταρκτική παρατήρηση, σχετική με το είδος και το περιεχόμενο της παρεχομένης υπηρεσίας. Όπως έχω ήδη τονίσει, πρόκειται αποκλειστικώς για μετάδοση πληροφοριών και μάλιστα πληροφοριών που αποβλέπουν στην πολιτιστική καλλιέργεια των τουριστών κατά τον ελεύθερο χρόνο τους. Για τους τουρίστες, ως καταναλωτές, η ελλιπής ενημέρωση δεν έχει καμία περαιτέρω συνέπεια, ούτε τους προξενεί ιδιαιτέρως σοβαρή βλάβη στην υγεία και τη φυσική τους ακεραιότητα ή ζημία από οικονομικής απόψεως. Όσον αφορά την προβολή των εν λόγω θησαυρών, πρέπει να παρατηρηθεί ότι δεν πρόκειται ούτε για σχολική εκπαίδευση ούτε, πολύ περισσότερο, για επιστημονική έρευνα. Εξάλλου, το μειονέκτημα που προκύπτει δεν είναι ανίατο. Ούτε για τον μεμονωμένο καταναλωτή ούτε για το συγκεκριμένο πολιτιστικό αντικείμενο. Με την ορθή ενημέρωση των τουριστών διά της παροχής συμπληρωματικών πληροφοριών, το μειονέκτημα αυτό εξαλείφεται.

63. Επιβάλλεται να διαπιστωθεί ότι ο κίνδυνος που ενδεχομένως διατρέχουν τα αντίστοιχα συμφέροντα είναι μικρός και ότι οι ενδεχόμενες ζημίες μπορεί να εξαλειφθούν και ότι, επομένως, η παρούσα περίπτωση διαφέρει από τις περιπτώσεις παροχής υπηρεσιών ιατρικού, νομικού ή οικοδομικοτεχνικού χαρακτήρα, τις οποίες, ιδίως, επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση. Βάσει αυτής της συλλογιστικής μπορεί να κριθεί αν μπορεί να ανατεθεί στις δυνάμεις της αγοράς η προστασία ορισμένων συμφερόντων και, επομένως, αν πρέπει να διασφαλιστεί κατά προτεραιότητα το θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών έναντι διατάξεων που εισάγουν περιορισμούς. Διαφορετικά, τα κράτη μέλη θα μπορούν να επινοούν άδειες ασκήσεως και της πιο απλής και ανώδυνης δραστηριότητας (άδειες χορηγούμενες κατόπιν εξετάσεων), ώστε να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών για λόγους π.χ. « προστασίας των καταναλωτών ».

64. Φρονώ ότι γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο το Δικαστήριο, εξετάζοντας αν μπορούν να δικαιολογηθούν οι περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, προσπάθησε πάντοτε να σταθμίσει τους κινδύνους που συνιστούσαν πραγματική απειλή για τα συμφέροντα των οποίων εσκοπείτο η προστασία· κατά την εκτίμησή του αυτή δεν στηρίχθηκε σε αφηρημένες έννοιες (όπως « προστασία των καταναλωτών »), αλλά έλαβε υπόψη του τα πραγματικά δεδομένα.

65. Στην απόφαση Webb [23] τόνισε ότι:

« Πρέπει ως προς το θέμα αυτό να γίνει δεκτό ότι η διάθεση εργατικού δυναμικού αποτελεί έναν ιδιαιτέρως ευαίσθητο τομέα από επαγγελματικής και κοινωνικής απόψεως. Λόγω της ιδιαζούσης φύσεως των συνδεδεμένων με αυτή τη μορφή δραστηριότητος σχέσεων εργασίας, η άσκησή της επηρεάζει άμεσα τόσο τις σχέσεις στην αγορά εργασίας, όσο και τα έννομα συμφέροντα των εργαζομένων για τους οποίους πρόκειται. »

66. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας τόνισε [24]:

« (...) οι ασφαλίσεις αποτελούν έναν ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα από την άποψη της προστασίας του καταναλωτή τόσο ως συμβαλλομένου σε σύμβαση ασφαλίσεως όσο και ως ασφαλισμένου. Αυτό προκύπτει ιδίως από τον ιδιάζοντα χαρακτήρα της παροχής του ασφαλιστή, η οποία συνδέεται με γεγονότα μέλλοντα η επέλευση ή, εν πάση περιπτώσει, ο χρόνος επελεύσεως των οποίων είναι αβέβαιος κατά το χρόνο συνάψεως της συμβάσεως. Ο ασφαλισμένος που δεν αποζημιώνεται μετά το ατύχημα μπορεί να βρεθεί σε λίαν επισφαλή κατάσταση. Ομοίως, είναι, κατά γενικό κανόνα, εξαιρετικά δύσκολο για τον συμβαλλόμενο σε σύμβαση ασφαλίσεως να εκτιμήσει αν οι προοπτικές εξελίξεως της οικονομικής κατάστασης του ασφαλιστή και οι όροι του ασφαλιστηρίου συμβολαίου, που πολύ συχνά επιβάλλονται από τον τελευταίο, του παρέχουν επαρκή εγγύηση ότι θα αποζημιωθεί σε περίπτωση ατυχήματος.

Εξάλλου, πρέπει να ληφθεί υπόψη, όπως επισήμανε η Γερμανική Κυβέρνηση, ότι, σε ορισμένους κλάδους, η ασφάλιση έχει καταστεί μαζικό φαινόμενο. Πράγματι, οι συνάπτοντες συμβάσεις ασφαλίσεως είναι πάρα πολλοί, σε σημείο μάλιστα ώστε η διασφάλιση των συμφερόντων των ασφαλισμένων και των ζημιουμένων τρίτων να αφορά κατ' ουσίαν ολόκληρο τον πληθυσμό. »

23 — Σκέψη 18 της αποφάσεως, όπ.π. υποσημ. 14.

24 — Σκέψεις 30 και 31 της αποφάσεως, όπ.π. υποσημ. 7.

67. β) Από την άποψη αυτή θεωρώ ορθή τη γνώμη που διατυπώνει η Επιτροπή, κατά την οποία η πίεση που ασκεί η αγορά επί των τουριστικών γραφείων (και η οποία επηρεάζει εμμέσως την επιλογή και επίβλεψη των ξεναγών οι οποίοι διορίζονται ή στους οποίους ανατίθεται η ξενάγηση) διασφαλίζει επαρκώς την προστασία των καταναλωτών και την προβολή των πολιτιστικών αγαθών.

68. Οι πελάτες των τουριστικών γραφείων αναθέτουν σ' αυτά την οργάνωση των διακοπών τους, ενός σημαντικού, δηλαδή, τμήματος του ελεύθερου χρόνου τους — της καλύτερης περιόδου του έτους, όπως τονίζει το διαφημιστικό σύνθημα μιας γνωστής τουριστικής επιχειρήσεως. Η παροχή των τουριστικών γραφείων, κατά την αντίληψη των ταξιδιωτών, δεν περιορίζεται μόνο στην τεχνική διοργάνωση του ταξιδιού, αλλά περιλαμβάνει, επίσης, και την υποχρέωση διασφαλίσεως μιας ευχάριστης διαμονής κατά τη διάρκεια του συντόμου αυτού — συγκρινομένου με το υπόλοιπο έτος — χρονικού διαστήματος. Αν το στοιχείο αυτό δεν διασφαλιστεί, τίποτα δεν εμποδίζει τους ταξιδεύοντες να επιλέξουν για το επόμενο ταξίδι τους ένα άλλο τουριστικό γραφείο. Δύσκολα θα μπορούσα να δεχθώ την ύπαρξη μιας σταθερής πελατείας « πιστής στην επιχείρηση ». Εξάλλου, τα τουριστικά γραφεία επιδιώκουν να διατηρούν τη φήμη τους όχι τόσο για τη διατήρηση της πελατείας τους, αλλά για την αύξηση του κύκλου των πελατών τους. Δεδομένου ότι η ακρίβεια των πληροφοριών που παρέχονται στους πελάτες, στον τόπο των διακοπών, είναι δυνατό να ελεγχθεί εκ των υστέρων, ελλιπείς υπηρεσίες στον τομέα αυτό επιδρούν αρνητικά στην προσπάθεια αυξήσεως του κύκλου των πελατών. Με βάση αυτή τη διαπίστωση θα ήθελα να διατυπώσω δύο παρατηρήσεις.

69. Καταρχάς, η υποχρέωση υποβολής σε εξετάσεις που προβλέπουν οι νομοθεσίες των καθών κρατών μελών, καθιστούν δυνατό μόνο τον έλεγχο των γενικών προσόντων και, ενδεχομένως, των ειδικών γνώσεων του ξεναγού, όχι όμως και την ακρίβεια των πληροφοριών που αυτός παρέχει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, πράγμα που θα μπορούσε να ελεγχθεί μόνον αν υπήρχε συνεχής παρακολούθηση. Συνεπώς, δεν μπορεί να υπάρξει προστασία από το ενδεχόμενο παροχής *συστηματικώς εσφαλμένων* πληροφοριών. Φρονώ ότι τέτοιες συστηματικά ελλιπείς υπηρεσίες μπορούν να αποφευχθούν περισσότερο μέσω των μηχανισμών της αγοράς παρά με τα μέτρα κατά των οποίων στρέφονται οι προσφυγές της Επιτροπής.

70. Εξάλλου, ως προς το πρόβλημα ορισμένων εσφαλμένων πληροφοριών που μπορεί να παρέχονται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, θεωρώ αυτονόητο ότι κάθε ξεναγός πρέπει να προετοιμάζεται για την ξενάγηση, τουλάχιστον κατά την πρώτη φορά. Κατά την προετοιμασία του αυτή ασφαλώς θα προσφύγει — δεν βλέπω πώς θα μπορούσε να γίνει διαφορετικά — στις γενικώς διαθέσιμες πηγές. Η υποχρέωση συμμετοχής σε εξετάσεις δεν μπορεί παρά να έχει εντελώς περιορισμένες ή και ανύπαρκτες συνέπειες, όταν πρόκειται για εξετάσεις γενικού χαρακτήρα, όπως συμβαίνει στη Γαλλία και την Ελλάδα. Στον τομέα αυτόν, επίσης, οι δυνάμεις της αγοράς, στο κράτος εγκαταστάσεως του τουριστικού γραφείου, παρέχουν τουλάχιστον ισοδύναμες εγγυήσεις.

71. γ) Μπορεί, επίσης, να υποστηριχθεί ότι οι τουρίστες προστατεύονται ως καταναλωτές με τη δυνατότητα επιλογής που διαθέτουν στον τόπο του προορισμού τους. Οι ξεναγοί του τόπου προορισμού, εφόσον έχουν άδεια, μπορούν να αποδείξουν την ιδιότητά τους. Αν οι τουρίστες επιθυμούν τις υπηρεσίες ενός τέτοιου ξεναγού, έχουν την ευχέρεια να το πράξουν· εν πάση περιπτώσει, το τουριστικό γραφείο δεν μπορεί να τους υποχρεώσει να δεχθούν τις υπηρεσίες (για τις οποίες έχουν ήδη καταβάλει αμοιβή) του ξεναγού τον οποίον έχει προσλάβει το τουριστικό γραφείο.

72. Προκύπτει, επομένως, ότι η υποχρέωση που επιβάλλουν τα καθών κράτη μέλη στους

ξεναγούς, δηλ. να έχουν άδεια χορηγούμενη κατόπιν εξετάσεων, δεν είναι, εν πάση περιπτώσει, αναγκαία, έναντι των τουριστών στους οποίους αναφέρεται η παρούσα υπόθεση, για τη διασφάλιση του επιδιωκομένου σκοπού.

73. Παρέλκει, κατά συνέπεια, η εξέταση του ζητήματος αν το περιεχόμενο των εξετάσεων έχει *διαμορφωθεί κατά τέτοιο τρόπο*, ώστε να δικαιολογεί την αναγκαιότητά τους. Εν πάση περιπτώσει, ο όρος αυτός πληρούται, όπως ορθώς παρατηρεί η Επιτροπή, όταν η εξέταση διεξάγεται, εξ ολοκλήρου ή κατά μεγάλο μέρος, σε γλώσσα διαφορετική από τη γλώσσα του ξεναγού ή εξετάζεται η γνώση ξένης γλώσσας, την οποία ο ξεναγός πρόκειται να χρησιμοποιήσει όταν θα συνοδεύει ομάδες τουριστών και η οποία, κατά κανόνα, είναι η γλώσσα της χώρας εγκαταστάσεως του τουριστικού γραφείου. Όσον αφορά τη γλώσσα της χώρας προορισμού, εναπόκειται στο τουριστικό γραφείο να επιλύει το πρόβλημα των αναγκαίων επαφών του στη χώρα προορισμού. Οι επαφές αυτές δεν είναι απαραίτητο να διεξάγονται μέσω ξεναγού.

74. Ως προς την εκ μέρους της Ελλάδος μη αναγνώριση της ισοδυναμίας των αλλοδαπών διπλωμάτων με τα ελληνικά, ζήτημα που θα έπρεπε ενδεχομένως να εξεταστεί επίσης και υπό το πρίσμα της αναγκαιότητας, δεν νομίζω ότι χρειάζεται να επεκταθώ περισσότερο.

75. *β)* Παρέλκει επίσης να εξεταστεί αν η υποχρέωση διεξαγωγής των εξετάσεων σε γλώσσα διαφορετική από τη γλώσσα του κράτους εγκαταστάσεως συνιστά *έμμεση διάκριση*, ζήτημα στο πλαίσιο του οποίου το επιχείρημα της ίσης μεταχειρίσεως αντισταθμίζεται από το επιχείρημα ότι η διεξαγωγή των εξετάσεων σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Κοινότητας θα ήταν αδιανόητη για το οικείο κράτος.

76. *III.* Πριν διατυπώσω την πρότασή μου, βάσει των όσων προανέφερα, ας μου επιτραπεί να αναφερθώ εν συντομία στο ότι η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί η παράβαση των τριών καθών κρατών μελών μόνον καθόσον παρακωλύουν την δραστηριότητα των ξεναγών σε χώρους πλην μουσείων και ιστορικών μνημείων.

77. Αν ορθώς κατανόησα όσα υποστηρίχθηκαν κατά την προφορική διαδικασία, η επιφύλαξη αυτή εξηγείται από το γεγονός ότι σε ένα ορισμένο χρονικό σημείο είχε διαφανεί η δυνατότητα συμβιβασμού μεταξύ της Επιτροπής και των τριών καθών κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτού του συμβιβασμού η Επιτροπή θα αποδεχόταν τον περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών σε σχέση με τα μουσεία και τα ιστορικά μνημεία, αλλά όχι ως προς τους λοιπούς χώρους. Αυτό, βεβαίως, δεν εξηγεί πώς η ελευθερία παροχής υπηρεσιών θα περιοριζόταν παρανόμως στην τελευταία μόνο περίπτωση. Βάσει των όσων προαναφέρθηκαν δεν μπορεί να δικαιολογηθεί η διαφορετική μεταχείριση της περιπτώσεως παροχής υπηρεσιών ξεναγού σε μουσεία και ιστορικά μνημεία σε σχέση με τις περιπτώσεις παροχής υπηρεσιών σε άλλους χώρους, περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται η προσφυγή. Βεβαίως, το Δικαστήριο δεν επιτρέπεται να προχωρήσει πέραν των αιτημάτων της προσφεύγουσας.

Γ — Πρόταση

78. Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν προτείνω να γίνουν δεκτές, υπό τη μορφή που έχουν διατυπωθεί, οι προσφυγές της Επιτροπής στις υποθέσεις C-154/89, C-180/89 και C-198/89 και να καταδικαστούν τα τρία καθών κράτη μέλη στα αντίστοιχα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα των προσφυγών.