ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CLAUS GULMANN
της 9ης Δεκεμβρίου 1992 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η δραστηριότητα της Κοινότητας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και τη θέσπιση κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών (βλ. άρθρο 3 της Συνθήκης ΕΟΚ).

Δικαιολογείται, επομένως, κάποια έκπληξη εν όψει των πραγματικών περιστατικών τα οποία προκάλεσαν το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Amtsgericht Emden (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας).

Τα πραγματικά περιστατικά και το νομικό πλαίσιο που προκάλεσαν τις δύο εκκρεμείς ενώπιον του Amtsgericht Emden υποθέσεις είναι απλά. Η αρμόδια γερμανική αρχή επέβαλε πρόστιμα σε έναν Ολλανδό και ένα Βέλγο υπήκοο, αμφοτέρους κατόχους ολλανδικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας, επονομαζομένου Groot Vaarbewijs II, οι οποίοι έπλεαν στα εσωτερικά γερμανικά ύδατα, με το αιτιολογικό ότι το Groot Vaarbewijs II, δεν αποτελούσε έγκυρο τίτλο ναυτικής ικανότητας στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

Η έκπληξη που προκαλούν οι υποθέσεις αυτές μεγαλώνει ακόμη περισσότερο όταν γίνεται αντιληπτό ότι στην πραγματικότητα — όπως προκύπτει από την ανάπτυξη που θα ακολουθήσει — δεν είναι τόσο απλό να καθοριστεί το περιεχόμενο των κρίσιμων κοινοτικών κανόνων προκειμένου να δοθεί λύση σε ζητήματα όπως αυτά που ανακύπτουν εν προκειμένω.

Στις Διατάξεις περί παραπομπής, το Amtsgericht Emden αναφέρει ότι δεν υφίστανται αντικειμενικοί λόγοι να μην αναγνωριστεί δικαίωμα ναυσιπλοΐας στους κατόχους ολλανδικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας στα επίμαχα στις παρούσες υποθέσεις γερμανικά εσωτερικά ύδατα και ότι το γεγονός ότι οι γερμανικές αρχές ζητούν γερμανικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας συνεπάγεται έμμεση διάκριση εις βάρος των οικείων πλοιάρχων, κατόχων ολλανδικού αποδεικτικού.

Το προδικαστικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου είναι διατυπωμένο ως εξής:

«Πρέπει το άρθρο 76 της Συνθήκης ΕΟΚ να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύεται σε κράτος μέλος να εξαρτά τη ναυσιπλοΐα στις εθνικές πλωτές οδούς από την απόκτηση αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας χορηγηθέντος δυνάμει του εθνικού δικαίου, χωρίς να διακρίνει, καταρχήν, αναλόγως του είδους των οικείων οδών της εσωτερικής ναυσιπλοΐας;»

Η ερμηνεία του άρθρου 76 της Συνθήκης ΕΟΚ

2. Το άρθρο 76 της Συνθήκης ορίζει ότι κανένα κράτος μέλος

«δεν δύναται να καταστήσει λιγότερο ευνοϊκές τις διατάξεις, οι οποίες διέπουν τον τομέα των μεταφορών κατά την έναρξη της ισχύος της παρούσης συνθήκης, ως προς την άμεση ή έμμεση επίπτωσή τους έναντι των μεταφορέων των άλλων κρατών μελών σε σχέση με τους εθνικούς μεταφορείς» [1].

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα, τονίζεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 76 δεν απαγορεύει εθνικούς κανόνες συγκεκριμένου περιεχομένου, όπως για παράδειγμα, τους εθνικούς κανόνες που συνεπάγονται έμμεση διάκριση. Το άρθρο 76 απαγορεύει απλώς στα κράτη μέλη να *τροποποιούν* υφισταμένους κανόνες κατά τρόπον ώστε να τους «καθιστούν λιγότερο ευνοϊκούς ως προς την άμεση ή έμμεση επίπτωσή τους έναντι των μεταφορέων των άλλων κρατών μελών σε σχέση με τους εθνικούς μεταφορείς». Το άρθρο 76 περιέχει αυτό που αποκαλείται ευρέως υποχρέωση standstill.

Επομένως, από το άρθρο 76 δεν μπορεί να συναχθεί απαγόρευση εθνικών κανόνων που εξαρτούν τη ναυσιπλοΐα στα εσωτερικά ύδατα από την κατοχή αποδεικτικού ικανότητας οδηγήσεως πλοίων εκδοθέντος κατά το εθνικό δίκαιο, καθόσον οι κανόνες αυτοί υπήρχαν ήδη κατά τον χρόνο ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης. Τουναντίον, θα υφίστατο παράβαση του άρθρου 76 εάν οι κρίσιμοι γερμανικοί κανόνες υφίσταντο, μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης, τροποποιήσεις που θα επέφεραν τα αποτελέσματα που προβλέπει η διάταξη αυτή. Το άρθρο 76 γεννά δικαιώματα τα οποία οι υπήκοοι των κρατών μελών μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

3. Από τις δικογραφίες προκύπτει ότι η γερμανική νομοθεσία που αφορά τα αποδεικτικά οδηγήσεως πλοίων τροποποιήθηκε κατ' επανάληψη μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει αν οι τροποποιήσεις αυτές θέτουν τους αλλοδαπούς πλοιάρχους σε λιγότερο ευνοϊκή θέση σε σχέση με τους ημεδαπούς πλοιάρχους από την θέση στην οποία βρίσκονταν υπό το αρχικό καθεστώς. Η φύση των τροποποιήσεων αυτών εξετάστηκε κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και οι σχετικές πληροφορίες που προσκομίστηκαν δείχνουν προφανώς ότι οι τροποποιημένοι γερμανικοί κανόνες δεν θέτουν εν πάση περιπτώσει τους αλλοδαπούς πλοιάρχους σε λιγότερο ευνοϊκή θέση από αυτή στην οποία βρίσκονταν προηγουμένως.

4. Υποστηρίχθηκε, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, ότι ο τρόπος εφαρμογής των κανόνων είχε μεταβληθεί και ότι η τροποποίηση αυτή της διοικητικής πρακτικής

1 — Η απαγόρευση του άρθρου 76 ισχύει μόνο «μέχρι να θεσπισθούν οι διατάξεις που αναφέρονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1», και καθόσον δεν υπάρχει ομόφωνη συγκατάθεση του Συμβουλίου. Οι επιφυλάξεις αυτές δεν έχουν σημασία στο πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων. Την εποχή των κρισίμων περιστατικών, το Συμβούλιο δεν έχει ακόμη κάνει χρήση της νομοθετικής του αρμοδιότητας για να επιλύσει τα προβλήματα που προκύπτου από την έλλειψη αμοιβαίας αναγνωρίσεως των διπλωμάτων οδηγήσεως πλοίων· βλ. παρακάτω, όσον αφορά την οδηγία που εκδόθηκε το 1991.

αντίκειται προς το άρθρο 76, δεδομένου ότι συνεπάγεται ότι πλοίαρχοι που ήταν κάτοχοι ολλανδικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας έτυχαν κατά τα τελευταία έτη λιγότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως απ' ό,τι στο παρελθόν [2].

Κανείς από τους μετέχοντες στη διαδικασία — συμπεριλαμβανομένης της Γερμανικής Κυβερνήσεως — δεν αμφισβήτησε, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, το γεγονός ότι αλλαγές στον τρόπο εφαρμογής ενός νόμου μπορούν, να έχουν ως συνέπεια παράβαση του άρθρου 76. Νομίζω ότι ούτε αυτό πρέπει να αμφισβητηθεί. Αλλαγές των πρακτικών λεπτομερειών εφαρμογής του νόμου μπορούν να επηρεάσουν τόσο αισθητά τις αλλοδαπές επιχειρήσεις μεταφορών ως εάν επρόκειτο για τροποποιήσεις υφισταμένων κανόνων και είναι επομένως ικανές και να εμποδίσουν την πραγματοποίηση των στόχων του άρθρου 76 [3].

5. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να αποφανθεί ως προς το αν η διοικητική πρακτική τροποποιήθηκε επί το δυσμενέστερο για τους αλλοδαπούς μεταφορείς. Το εθνικό δικαστήριο πρέπει να αποφασίσει αν υπήρχε στο παρελθόν διοικητική πρακτική κατά την οποία οι κάτοχοι του Groot Vaarbewijs II μπορούσαν να πλέουν στα εσωτερικά γερμανικά ύδατα χωρίς να έχουν γερμανικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας και αν υφίσταται τώρα νέα διοικητική πρακτική που απαιτεί να είναι οι πλοίαρχοι επιπλέον κάτοχοι γερμανικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας.

Θα είχε βεβαίως ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων να αποδειχθεί ενδεχομένως — όπως υποστηρίζει ειδικότερα η Ολλανδική Κυβέρνηση — η ύπαρξη προηγουμένης διοικητικής πρακτικής που παρουσιάζει ορισμένο βαθμό επαναληπτικότητας και γενικότητας [4] και κατά την οποία οι κάτοχοι του ολλανδικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας μπορούσαν να πλέουν στα εσωτερικά γερμανικά ύδατα χωρίς να τους έχει επιβληθεί να έχουν ταυτοχρόνως γερμανικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας.

6. Κατά τα λοιπά, δεν αμφισβητείται νομίζω ότι το άρθρο 76 πρέπει να ερμηνευθεί υπό

2 — Υποστηρίχθηκε ότι οι γερμανικές αρχές έκλειναν προηγουμένως τα μάτια στο γεγονός ότι κάτοχοι του Groot Vaarbewijs II έπλεαν στα εσωτερικά γερμανικά ύδατα χωρίς να έχουν γερμανικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας. Για παράδειγμα, από τη Διάταξη περί παραπομπής στην υπόθεση 221/91 προκύπτει ότι ο προσφεύγων της κυρίας δίκης ισχυρίστηκε ότι, καίτοι ελέχθηκε κατ' επανάληψη, ουδέποτε αντιμετώπισε πρόβλημα στο παρελθόν λόγω του ότι έπλεε με το ολλανδικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας. Κατά την προφορική διαδικασία στις δύο υποθέσεις, η Ολλανδική Κυβέρνηση εξήγησε ότι τα προβλήματα που αντιμετώπισαν στην πράξη οι πλοίαρχοι κάτοχοι του Groot Vaarbewijs II δημιουργήθηκαν από τη στιγμή που η γερμανική νομοθεσία προέβλεψε τη δυνατότητα αναγνωρίσεως των αλλοδαπών αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας, ήτοι το 1981, και ότι κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών, σε 30 ή 40 περιπτώσεις ολλανδικά ελαφρά πλοιάρια αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχου και δεν μπόρεσαν να συνεχίσουν την πορεία τους παρά μόνο με πλοηγό που είχε γερμανικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας.

3 — Με την απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, C-195/90, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1992, σ. I-3141, σκέψεις 20 και 21), το Δικαστήριο έκρινε ότι σκοπός του άρθρου 76 «(...) είναι να αποφευχθεί το ενδεχόμενο δυσχεράνσεως ή παρακωλύσεως της καθιερώσεως από το Συμβούλιο της κοινής πολιτικής των μεταφορών, λόγω της θεσπίσεως, χωρίς την έγκριση του Συμβουλίου, εθνικών μέτρων που θα είχαν ως άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα τη δυσμενή μεταβολή της καταστάσεως στην οποία τελούν σε δεδομένο κράτος μέλος οι μεταφορείς από τα άλλα κράτη μέλη έναντι των ημεδαπών μεταφορέων».

4 — Όσον αφορά τους όρους σταθερότητας και γενικότητας της διοικητικής πρακτικής, παραπέμπεται στην απόφαση της 9ης Μαΐου 1985, 21/84, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1985, σ. 1355, σκέψη 12), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε τα εξής: «Πρέπει ωστόσο να τονιστεί ότι μια διοικητική πρακτική, για να αποτελέσει μέτρο απαγορευόμενο από το άρθρο 30, πρέπει να εμφανίζει ορισμένο βαθμό επαναληπτικότητας και γενικότητας. Η γενικότητα πρέπει να εκτιμάται κατά διαφορετικό τρόπο, ανάλογα με το αν συντρέχει η περίπτωση αγοράς που αριθμεί πολλούς επιχειρηματίες ή αγοράς, όπως η αγορά μηχανών γραμματοσημάνσεως, που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ολίγων μόνο επιχειρήσεων. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η υιοθετούμενη από την εθνική διοίκηση στάση έναντι μιας μόνο επιχειρήσεως μπορεί ήδη να συνιστά μέτρο ασυμβίβαστο προς το άρθρο 30» (σκέψη 13).

την έννοια ότι τροποποίηση διοικητικής πρακτικής όπως η προαναφερθείσα συνιστά παράβαση του άρθρου 76 [5].

Μπορεί να συναχθεί από τους κανόνες της Συνθήκης υποχρέωση των κρατών μελών να αναγνωρίζουν τα αποδεικτικά ναυτικής ικανότητας που χορηγούνται στο εξωτερικό;

7. Όπως αναφέρθηκε, το αιτούν δικαστήριο είναι της γνώμης ότι η μη αναγνώριση του ολλανδικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας συνιστά έμμεση διάκριση εις βάρος των πλοιάρχων άλλων κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό φαίνεται εξίσου αναγκαίο να ελεγχθεί αν άλλοι κανόνες της Συνθήκης μπορούν να θεωρηθούν κρίσιμοι όσον αφορά το ζήτημα αν τα ολλανδικά αποδεικτικά ναυτικής ικανότητας πρέπει να αναγνωριστούν από τις γερμανικές αρχές. Πράγματι, το ζήτημα αυτό εξετάστηκε πράγματι με τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο.

8. Οι προσφεύγοντες της κυρίας δίκης πραγματοποιούσαν παροχές υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και επομένως πρέπει να εξεταστεί ειδικότερα αν οι σχετικοί με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών κανόνες της Συνθήκης — βλ. άρθρα 59 και 60 — μπορούν να τύχουν εφαρμογής. Το πρώτο ζήτημα ως προς το οποίο πρέπει να λάβουμε θέση συναφώς αφορά τη σημασία που πρέπει να αποδοθεί στη διάταξη του άρθρου 61, παράγραφος 1, της Συνθήκης, κατά την οποία «η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών διέπεται από τις διατάξεις του τίτλου που αναφέρεται στις μεταφορές».

9. Εκ πρώτης όψεως θα έτεινα να θεωρήσω ως δεδομένο ότι η ρύθμιση των όρων σχετικά με τα προσόντα των πλοιάρχων εμπίπτει στους ειδικούς κανόνες που ισχύουν στις μεταφορές του τίτλου IV του δευτέρου μέρους της Συνθήκης. Το άρθρο 74 ορίζει ότι στον τομέα των μεταφορών τα κράτη μέλη επιδιώκουν τους στόχους της Συνθήκης στο πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών και το άρθρο 75 εξουσιοδοτεί ευρέως το Συμβούλιο να θεσπίζει προς τούτο «κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη». Σύμφωνα με τα προηγούμενα, οι οδηγίες του Συμβουλίου που αφορούν την αμοιβαία αναγνώριση των εθνικών αποδεικτικών οδηγήσεως μεταφορικών μέσων [6]

5 — Νομίζω πράγματι ότι το να ζητείται από τους αλλοδαπούς πλοιάρχους να είναι κάτοχοι γερμανικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας θέτει, στην πράξη, τους αλλοδαπούς πλοιάρχους σε θέση λιγότερο ευνοϊκή από τους Γερμανούς ομολόγους των και επομένως δεν υποδηλώνει απλώς ίση μεταχείριση μεταξύ αλλοδαπών και Γερμανών πλοιάρχων. Κατά τη γνώμη μου, οι παρούσες υποθέσεις δεν δίνουν επομένως την ευκαιρία να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν το άρθρο 76 περιορίζεται να απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεσουν τις αλλοδαπές επιχειρήσεις σε θέση λιγότερο ευνοϊκή από τις ημιεδαπές ή αν η διάταξη αυτή απαγορεύει στα κράτη μέλη να αφαιρέσουν από τους επιχειρηματίες άλλων κρατών μελών σχετικό πλεονέκτημα το οποίο απήλαυσαν μέχρι στιγμής σε σχέση με τους ημιεδαπούς επιχειρηματίες. Βλ. επί της προβληματικής αυτής τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 13ης Μαρτίου 1992, στην απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (προαναφερθείσα υπόθεση στην υποσημείωση 3, Συλλογή 1992, σ. I-3141, I-3158, σημεία 14 έως 17).

6 — Βλ. πρώτη οδηγία 80/1263/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Δεκεμβρίου 1980, περί καθιερώσεως κοινοτικής αδείας οδηγήσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/010, σ. 89) και οδηγία 91/672/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1991, για την αμοιβαία αναγνώριση των εθνικών αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας για τηα σκάφη μεταφοράς εμπορευμάτων και προσώπων με εσωτερική ναυσιπλοΐα (ΕΕ L 373, σ. 29).

εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 75 [7].

10. Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται πράγματι ότι το άρθρο 61 της Συνθήκης συνεπάγεται προφανώς ότι τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών που πηγάζουν από εθνικές προϋποθέσεις σχετικές με τα αποδεικτικά ναυτικής ικανότητας πρέπει να εξαλειφθούν μέσω κανόνων που θεσπίζονται βάσει του άρθρου 75 της Συνθήκης και ότι, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών που προκάλεσαν τις δύο υποθέσεις, δεν υπήρχαν κοινοτικοί κανόνες σχετικοί με την αναγνώριση των αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας που εκδίδονται σε άλλα κράτη μέλη. Η προαναφερθείσα οδηγία 91/672 εκδόθηκε στις 16 Δεκεμβρίου 1991 και έπρεπε να τεθεί σε ισχύ στα κράτη μέλη μόλις την 1η Ιανουαρίου 1993· η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, ως εκ τούτου, ότι μόνο από την ημερομηνία αυτή η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θα υποβληθεί σε κοινοτική υποχρέωση αναγνωρίσεως του ολλανδικού Groot Vaarbewijs II [8].

11. Η επιχειρηματολογία αυτή φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να ευσταθεί.

Εντούτοις, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι το άρθρο 61 δεν έχει οπωσδήποτε το αποτέλεσμα που του αποδίδει η Γερμανική Κυβέρνηση, δεν μπορεί δε να αποκλειστεί ότι η οδηγία 91/672 περιορίζεται, σε ορισμένο βαθμό τουλάχιστον, στη διαπίστωση αυτού που απορρέει ήδη από τους κανόνες της Συνθήκης.

Είναι δυνατόν να συναχθεί από τους κανόνες της Συνθήκης που αφορούν με την ελεύθερη κυκλοφορία, από το άρθρο 5 της Συνθήκης και από τους γενικούς στόχους της Συνθήκης μια γενική αρχή αμοιβαίας αναγνωρίσεως των επαγγελματικών τίτλων;

12. Η Επιτροπή είναι κατ' ουσία της γνώμης ότι υφίσταται υποχρέωση αναγνωρίσεως των αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας που εκδίδονται από άλλα κράτη μέλη ακόμη και σε περίπτωση παροχής υπηρε-

7 — Η απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Νοεμβρίου 1978, 16/78, Choquet (Sml. 1978, σ. 2293), η οποία αφορούσε την νομιμότητα από πλευράς κοινοτικού δικαίου γερμανικών κανόνων που υποχρέωναν τους κατόχους αλλοδαπών αδειών οδηγήσεως να αποκτήσουν γερμανική άδεια οδηγήσεως εφόσον διέμεναν πλέον του έτους στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν αποκλείει την εν λόγω άποψη. Βεβαίως το Δικαστήριο έκρινε ότι νομοθετικές διατάξεις του είδους αυτού είναι ικανές να προσβάλλουν εμμέσως όχι μόνο τα δικαιώματα που κατοχυρώνουν τα άρθρα 48 και 52 της Συνθήκης, αλλά και τα δικαιώματα που κατοχυρώνει το άρθρο 59 δυνάμει της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Θα μπορούσε επομένως κατά τα φαινόμενα να γίνει επίκληση της αποφάσεως αυτής προς στήριξη της άποψεως ότι, παρά τον κανόνα του άρθρου 61, το άρθρο 59 ισχύει γενικώς στους εθνικούς κανόνες τους σχετικούς με τα αποδεικτικά ναυτικής ικανότητας. Ωστόσο δεν πρέπει να δοθεί αυτή η έννοια στην εν λόγω απόφαση. Η απόφαση αυτή δεν αφορά τους παρέχοντες υπηρεσίες στον τομέα των μεταφορών, αλλά όλους αυτούς οι οποίοι, ως μισθωτοί ή ως μη μισθωτοί — είτε οι μη μισθωτοί επιθυμούν να εγκατασταθούν ή να πραγματοποιήσουν παροχές υπηρεσιών —, χρησιμοποιούν, στο πλαίσιο της ασκήσεως της κύριας δραστηριότητάς τους, μεταφορικά οχήματα και για τους οποίους, κατά συνέπεια, οι άδειες οδηγήσεως έχουν σημασία προκειμένου να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους. Στη σκέψη 4, το Δικαστήριο έκρινε ότι «(...) οι εθνικές ρυθμίσεις σχετικά με την χορήγηση και την αμοιβαία αναγνώριση των αδειών οδηγήσεως από τα κράτη μέλη ασκούν επιρροή άμεση και έμμεση ταυτοχρόνως στην άσκηση των δικαιωμάτων που εγγυώνται οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, την εγκατάσταση και, *υπό την επιφύλαξη της παραπομπής στο άρθρο 61, παράγραφος 1, της Συνθήκης*, στο σύνολο των παροχών υπηρεσιών» (η υπογράμμιση είναι δική μου).

8 — Η οδηγία περιλαμβάνει κατάλογο αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας, μεταξύ των οποίων το Groot Vaarbewijs II, τα οποία, δυνάμει του άρθρου 3 της οδηγίας, πρέπει να αναγνωρίζονται από κάθε κράτος μέλος ως ισχύοντα για τη ναυσιπλοΐα σε συγκεκριμένες πλωτές οδούς μεταξύ των οποίων ορισμένες γερμανικές πλωτές οδοί. Η αμοιβαία αναγνώριση των αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας αποφασίστηκε χωρίς προηγουμένως να καταστεί αναγκαία η εναρμόνιση των διατάξεων των κρατών μελών των σχετικών με τη χορήγηση των αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας. Για τον λόγο αυτό το άρθρο 5 της οδηγίας ορίζει ότι η εναρμόνιση αυτή πρέπει να γίνει το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1994. Επομένως, η οδηγία εκφράζει την άποψη των κρατών μελών, κατά την οποία η χορήγηση των αποδεικτικών αυτών υπόκειται σε προϋποθέσεις προσόντων οι οποίες συνεπάγονται ότι είναι εύλογο να εξουσιοδοτείται η ναυσιπλοΐα στις οικείες πλωτές οδούς.

σιών, παρά το γεγονός ότι οι σχετικοί με τις παροχές υπηρεσιών κανόνες της Συνθήκης, λόγω του κανόνος του άρθρου 61, δεν εφαρμόζονται στον τομέα των μεταφορών.

Η Επιτροπή εκκινεί από τη διαπίστωση του Δικαστηρίου ότι οι θεμελιώδεις κανόνες που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των παροχών υπηρεσιών και των κεφαλαίων εφαρμόζονται στον τομέα των μεταφορών, πλην αντιθέτων ρητών διατάξεων. Με την απόφαση της 4ης Απριλίου 1974, Επιτροπή κατά Γαλλίας, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ως εξής: «Δεδομένου ότι οι θεμελιώδεις αυτοί κανόνες έχουν επινοηθεί για να εφαρμόζονται στο σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων δεν επιτρέπεται παρέκκλισή τους παρά μόνο δυνάμει ρητών διατάξεων της Συνθήκης» [9]. Ταυτοχρόνως, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι το άρθρο 61 συνιστά τέτοια ρητή διάταξη η οποία εισάγει παρέκκλιση από την προαναφερθείσα αρχή, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών προβλημάτων που δημιουργεί ο κλάδος των μεταφορών.

Η Επιτροπή παραπέμπει επιπλέον στις διαπιστώσεις στις οποίες προέβη το Δικαστήριο στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και του δικαιώματος εγκαταστάσεως, κατά τις οποίες τα κράτη μέλη βαρύνει η υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τους επαγγελματικούς τίτλους που αποκτήθηκαν στα άλλα κράτη μέλη, η υποχρέωση δε αυτή, εξεταζομένη υπό το φως της προαναφερθείσας αποφάσεως, εφαρμόζεται και στον τομέα των μεταφορών.

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη οι επαγγελματικοί τίτλοι που χορηγούνται εντός άλλων κρατών μελών απορρέει, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, κυρίως από το άρθρο 5 της Συνθήκης, θεωρούμενο σε σχέση με τις αποστολές και τους γενικούς στόχους της Συνθήκης. Τούτο συνεπάγεται, κατά την άποψη της Επιτροπής, ότι πρόκειται για γενική αρχή η οποία, ως εκ τούτου, εφαρμόζεται και σε περίπτωση παροχών υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών.

Για να θεμελιώσει το συμπέρασμα αυτό η Επιτροπή υποστηρίζει ότι θα ήταν παράλογο να υπόκεινται οι παρέχοντες υπηρεσίες που ασκούν προσωρινώς μόνο μια επαγγελματική δραστηριότητα εντός ενός κράτους μέλους σε διαφορετική και πιο περιοριστική μεταχείριση από τους επιχειρηματίες οι οποίοι, με την εγκατάσταση, επιθυμούν να ενταχθούν μονίμως στην οικονομική ζωή ενός κράτους μέλους.

13. Νομίζω ότι η συλλογιστική της Επιτροπής δεν ευσταθεί.

Αληθεύει βεβαίως ότι σε υποθέσεις που αφορούν τους σχετικούς με τους εργαζομένους και την εγκατάσταση κανόνες της Συνθήκης, το Δικαστήριο αναφέρθηκε στο άρθρο 5 της Συνθήκης προς στήριξη της διαπιστώσεως ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τους επαγγελματικούς τίτλους που χορηγούνται σε άλλα κράτη μέλη και να προβαίνουν σε συγκριτική αξιολόγηση της ισοτιμίας τους [10].

Το Δικαστήριο όμως υπογραμμίζει ακριβώς ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη κατά το άρθρο 5 είναι υποχρεώσεις των κρατών μελών να υλοποιήσουν

9 — 167/73, Sml. 1974, σ. 359, σκέψη 21.

10 — Βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 28ης Απριλίου 1977, 71/76, Thieffy (Sml. 1977, σ. 765, σκέψεις 15 έως 19), της 15ης Οκτωβρίου 1987, 222/86, Heylens κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 4097, σκέψη 12), της 7ης Μαΐου 1991, C-340/89, Βλασσοπούλου (Συλλογή 1991, σ. I-2357, σκέψη 14), και της 7ης Μαΐου 1992, C-104/91, Borrell κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-3003, σκέψη 9).

τους σκοπούς της Συνθήκης. Τέλος, με την προαναφερθείσα απόφαση Borrell το Δικαστήριο έκρινε ότι

«(...) καθόσον ελλείπουν σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, η επίτευξη των στόχων της Συνθήκης και ειδικότερα της ελευθερίας εγκαταστάσεως, μπορεί να γίνει με μέτρα θεσπιζόμενα από τα κράτη μέλη τα οποία, κατά το άρθρο 5 της Συνθήκης, υποχρεούνται να λαμβάνουν "κάθε (...) μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα Συνθήκη (...)" και να απέχουν από "κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης" (...)» (σκέψη 9).

Με άλλα λόγια, δεν είναι δυνατόν να συναχθεί μόνον από το άρθρο 5 υποχρέωση αναγνωρίσεως των επαγγελματικών τίτλων που χορηγούνται εντός άλλων κρατών μελών. Οι υποχρεώσεις που βαρύνουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 5 συνάγονται συναφώς από τις θεμελιώδεις υποχρεώσεις που περιλαμβάνονται στους σχετικούς με την ελεύθερη κυκλοφορία κανόνες της Συνθήκης. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών να αναγνωρίζουν τους επαγγελματικούς τίτλους που χορηγούνται εντός άλλων κρατών μελών θεμελιώνονται επομένως, σε τελική ανάλυση, στους ειδικούς κανόνες της Συνθήκης που αφορούν την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και των υπηρεσιών. Το αποτέλεσμα αυτό είναι επίσης σημαντικό, δεδομένου ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι κανόνες της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία μπορούν, βάσει της διαφορετικής φύσεως των διαφόρων δραστηριοτήτων, να στοιχειοθετούν, κατά τις περιστάσεις, διαφορετικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη [11].

11 — Όπως θα προκύψει από την ανάλυση κατωτέρω, δεν νομίζω ότι το άρθρο 5 της Συνθήκης συνιστά αναγκαία νομική βάση για να διαπιστωθεί υποχρέωση να αναγνωριστούν οι επαγγελματικοί τίτλοι στον τομέα των παροχών υπηρεσιών.

Δεν νομίζω, υπό τις συνθήκες αυτές, ότι, κατά την απόφαση που πρέπει να ληφθεί στις παρούσες υποθέσεις, μπορεί να μη ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι το ζήτημα των ολλανδικών αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας ανέκυψε σε υποθέσεις στις οποίες τα πρόσωπα που ζητούν την αναγνώριση των εν λόγω αποδεικτικών πραγματοποιούν παροχές υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών.

14. Το αποφασιστικό ζήτημα όσον αφορά τα συμπεράσματα που πρέπει να συναχθούν στο πλαίσιο των υποθέσεων αυτών έγκειται επομένως στο αν οι κανόνες της Συνθήκης που αφορούν με τις παροχές υπηρεσιών εφαρμόζονται ευθέως ή εμμέσως στον τομέα αυτό.

Μπορεί το άρθρο 61 της Συνθήκης να ερμηνευθεί περιοριστικά, με αποτέλεσμα να μην αποκλείει την εφαρμογή των άρθρων 59 και 60 στον ειδικό τομέα που αποτελεί αντικείμενο των υπό κρίση υποθέσεων;

15. Όπως προαναφέρθηκε, θα έτεινα, σε μια πρώτη προσέγγιση, να θεωρήσω ότι το άρθρο 61 εμπεριέχει και το ζήτημα της αναγνωρίσεως των επαγγελματικών τίτλων στον τομέα των μεταφορών, η άποψη δε αυτή φαίνεται να στηρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου.

Πράγματι, με την απόφασή του της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου [12], η οποία αφορούσε την υποτιθέμενη παράλειψη του Συμβουλίου στον τομέα των μεταφορών, το Δικαστήριο έκρινε τα εξής:

«Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι το άρθρο 61, παράγραφος 1, προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών, στον τομέα των μεταφορών, ρυθμίζεται από τις διατάξεις του τίτλου περί μεταφορών. Η

12 — 13/83, Συλλογή 1985, σ. 1513.

εφαρμογή των αρχών της ελευθερίας των παροχών υπηρεσιών, όπως θεσπίζεται ιδίως από τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης, πρέπει επομένως να πραγματοποιηθεί, σύμφωνα με τη Συνθήκη, με την εφαρμογή της κοινής πολιτικής μεταφορών (...)» (σκέψη 62) [13].

16. Συντρέχουν ωστόσο, κατά την άποψή μου, επαρκείς λόγοι να εξεταστεί μήπως είναι δυνατόν να ερμηνευθεί το άρθρο 61 συσταλτικά, με αποτέλεσμα η διάταξη αυτή να μην αποκλείει την εφαρμογή των άρθρων 59 και 60 της Συνθήκης σε ζητήματα σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών τίτλων σε περίπτωση παροχών υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών [14].

17. Δεν αμφισβητείται ότι η Συνθήκη αποσκοπεί στην πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και στον τομέα των μεταφορών [15]. Επίσης δεν μπορεί προφανώς να αμφισβητηθεί ότι ο κανόνας κατά τον οποίον ο στόχος αυτός πρέπει να υλοποιηθεί με τη θέσπιση κοινής πολιτικής επί των μεταφορών δικαιολογήθηκε από την ύπαρξη ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών στον τομέα των μεταφορών [16] — από την «ιδιομορφία των μεταφορών». Οι ιδιαίτερες συνθήκες του τομέα των μεταφορών έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Pinaud Wieger, η οποία αφορούσε το οδικό καμποτάζ. Το Δικαστήριο δικαιολόγησε το αποτέλεσμα στο οποίο κατέληξε αναφερόμενο στον «περίπλοκο χαρακτήρα του τομέα του οδικού καμποτάζ» και υπογράμμισε ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών «δεν μπορεί να επιτευχθεί παρά μόνο στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής μεταφορών που θα λαμβάνει υπόψη τα προβλήματα οικονομικής, κοινωνικής και οικολογικής φύσεως και θα εξασφαλίζει ίσους όρους ανταγωνισμού» [17]. Μπορεί να υποστηριχθεί, υπό τις συνθήκες αυτές, ότι το άρθρο 61 έχει ως μοναδικό σκοπό να αποκλείσει την εφαρμογή των άρθρων 59 και 60 στον τομέα των μεταφορών, εφόσον τα προβλήματα περί των οποίων έγινε λόγος σημαίνουν ότι τα κράτη μέλη θα αντιμετωπίσουν ενδεχομένως δυσκολίες στην περίπτωση που θα επιτρέψουν στους παρέχοντες υπηρεσίες να προβούν εντός του εδάφους τους σε παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών.

18. Είμαι πεπεισμένος ότι οι ειδικές συνθήκες του τομέα των μεταφορών που δικαιολόγησαν τη θέσπιση του κανόνα του άρθρου 61 της Συνθήκης δεν υφίστανται στον επίμαχο τομέα. Είναι σημαντικό, κατά την άποψή μου, το ότι οι κρίσιμοι εθνικοί κανόνες δεν αποσκοπούν στο να περιορίσουν τη συμμετοχή των αλλοδαπών πλοιάρχων στις παροχές υπηρεσιών που πραγματοποιούνται στο έδαφος του κράτους μέλους, για λόγους οικονομικής, κοινωνικής, οικολογικής φύσεως, ή για λόγους που συνδέονται με τον ανταγωνισμό, αλλά αποκλειστικά στη διαφύλαξη της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας στις εσωτερικές πλωτές οδούς. Οι γερμανικοί κανόνες παρέχουν ακριβώς στις αρχές τη δυνατότητα να εγκρίνουν αλλοδαπά αποδεικτικά ναυτικής ικανότητας και πρέπει να θεωρείται αποδεδειγμένο ότι στο πλαίσιο της αποφάσεως αυτής υπεισέρχονται μόνο λόγοι που συνδέονται με την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας.

Συνοπτικώς, μια στενή ερμηνεία του άρθρου 61 έχει ως πλεονέκτημα ότι η ελεύθερη

13 — Βλ. την ανάλογη αιτιολογία στη σκέψη 7 της αποφάσεως της 7ης Νοεμβρίου 1991, C-17/90, Pinaud Wieger (Συλλογή 1991, σ. I-5253).

14 — Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, από την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας προκύπτει ότι οι θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία εφαρμόζονται άμεσα στον τομέα των μεταφορών εφόσον η Συνθήκη δεν αποκλείει ρητώς την εφαρμογή αυτή.

15 — Βλ. σκέψεις 62 και 64 της προαναφερθείσας στην υποσημείωση 12 αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου.

16 — Βλ. σκέψη 65 της προαναφερθείσας αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου. Βλ. επιπλέον την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση της 4ης Απριλίου 1974, Επιτροπή κατά Γαλλίας, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε τα εξής: «Δεδομένου ότι οι μεταφορές συνιστούν κατά κύριο λόγο παροχή υπηρεσιών, κρίθηκε αναγκαίο, ενόψει της ιδιομορφίας αυτού του κλάδου δραστηριότητας, να υποβληθεί η κατηγορία αυτή υπηρεσιών σε ειδικό καθεστώς. Προς το σκοπό αυτό, προβλέφθηκε ρητή παρέκκλιση με το άρθρο 61, παράγραφος 1 (...)» (σκέψεις 27 και 28).

17 — Βλ. σκέψη 11 της προαναφερθείσας στην υποσημείωση 13 αποφάσεως Pinaud Wieger.

κυκλοφορία των παροχών υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν παρακωλύεται, λόγω της διατάξεως αυτής, από εθνικούς κανόνες οι οποίοι είναι καταφανώς αντίθετοι προς τους κανόνες της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των παροχών υπηρεσιών και οι οποίοι δεν δικαιολογούνται από τις ειδικές συνθήκες του τομέα των μεταφορών.

19. Επίσης, προς στήριξη μιας τέτοιας στενής ερμηνείας, μπορεί να αναφερθεί το γεγονός ότι, όπως αναφέρθηκε, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι κανόνες της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και το δικαίωμα εγκαταστάσεως τυγχάνουν εφαρμογής στον τομέα των μεταφορών και ότι από τους κανόνες αυτούς μπορεί να συναχθεί υποχρέωση των κρατών μελών να αναγνωρίζουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τους επαγγελματικούς τίτλους που χορηγούνται εντός άλλων κρατών μελών. Νομίζω ότι δύσκολα μπορεί να δικαιολογηθεί γιατί οι κανόνες που ισχύουν για τους παρέχοντες υπηρεσίες, οι οποίοι ασκούν προσωρινώς μόνο την επαγγελματική τους δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος, θα πρέπει να είναι πιο περιοριστικοί από τους κανόνες που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και το δικαίωμα εγκαταστάσεως, οι οποίοι προορίζονται να καταστήσουν δυνατή διαρκή ένταξη στην οικονομική ζωή ενός κράτους μέλους [18].

18 — Στον ίδιο τον τομέα των παροχών υπηρεσιών βρίσκουμε ανάλογο παράδειγμα διαφορετικής μεταχειρίσεως που εξηγείται δύσκολα και το οποίο απορρέει από τη μη εφαρμογή των άρθρων 59 και 60 στον τομέα των μεταφορών, όσον αφορά τα ζητήματα που συνδέονται με την αναγνώριση των αδειών οδηγήσεως των μεταφορικών μέσων. Όπως είναι γνωστό, το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση Choquet (βλ. υποσημείωση 7, ανωτέρω) ότι πρόσωπα τα οποία παρέχουν υπηρεσίες εκτός του τομέα των μεταφορών, όπως, για παράδειγμα, οι βιοτέχνες ή οι έμποροι, και τα οποία χρησιμοποιούν στο πλαίσιο αυτό μεταφορικό μέσο, μπορούν να επικαλεστούν τα άρθρα 59 και 60 εάν, στο κράτος του τόπου εκτελέσεως της παροχής, κωλύματα εμπόδιζαν εμμέσως την παροχή, λόγω προϋποθέσεων που απαιτούνταν ως προς την απόδειξη της ικανότητάς οδηγήσεως των μεταφορικών μέσων τα οποία χρησιμοποιούν, τα οποία δεν δικαιολογούνται αντικειμενικά. Δύσκολα εξηγείται για ποιούς λόγους αυτή η κατηγορία προσώπων θεωρείται ότι προστατεύεται από τα άρθρα 59 και 60, ενώ τα πρόσωπα για τα οποία τα επίμαχα αποδεικτικά συνιστούν άμεση προϋπόθεση της ασκήσεως της δραστηριότητάς τους δεν προστατεύονται.

20. Για τους προηγούμενους λόγους, η στενή ερμηνεία του άρθρου 61 φαίνεται καταρχήν δικαιολογημένη. Οι δισταγμοί μου να προτείνω στο Δικαστήριο να ακολουθήσει την ερμηνεία αυτή οφείλονται ωστόσο σε δύο λόγους. Ο πρώτος είναι ότι μπορεί να υποστηριχθεί ότι στενή ερμηνεία δύσκολα συμβιβάζεται, αφενός, προς τη διατύπωση του άρθρου 61, το οποίο ορίζει γενικώς ότι η «ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών» διέπεται από τις ειδικές διατάξεις που αφορούν τις μεταφορές, και, αφετέρου, προς τη νομολογία του Δικαστηρίου στην οποία πρέπει να προσδοθεί η φυσικότερη δυνατή ερμηνεία, ήτοι ότι η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών πρέπει να πραγματοποιηθεί, ως προς όλες τις πλευρές της, στο πλαίσιο των κανόνων της Συνθήκης που αφορούν τις μεταφορές [19].

Ο δεύτερος λόγος είναι ότι είναι δυνατόν, κατά την άποψή μου, βάσει των ειδικών κανόνων της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών, να επιτευχθεί αποτέλεσμα το οποίο εγγυάται ότι ο θεμελιώδης σκοπός της Συνθήκης που αφορά την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών μπορεί να εξασφαλίζεται και στον τομέα ο οποίος αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς.

Συνεπάγονται οι ειδικές διατάξεις της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών άμεσα εκτελεστή υποχρέωση εξασφαλίσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών;

21. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό βρίσκεται στην απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου [20].

19 — Επιπλέον, με την απόφαση Choquet, το Δικαστήριο έπιφυλάχθηκε ρητώς όσον αφορά το άρθρο 61, στο οποίο δύσκολα μπορεί να δοθεί διαφορετική έννοια από εκείνη κατά την οποία το άρθρο αυτό τυγχάνει εφαρμογής και στον επίμαχο τομέα στις παρούσες υποθέσεις.

20 — Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 12. Παραπέμπω συναφώς στις προτάσεις που ανέπτυξε στις 2 Ιουλίου 1991 ο γενικός εισαγγελέας M. Darmon στην υπόθεση Pinaud Wieger (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13 απόφαση, Συλλογή 1991, σ. I-5253, I-5262).

Με την απόφασή του το Δικαστήριο έκρινε ως εξής:

«(...) μεταξύ των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στο Συμβούλιο από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', συγκαταλέγεται η υποχρέωση της καθιέρωσης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και ότι το πεδίο εφαρμογής αυτής της υποχρέωσης καθορίζεται σαφώς από τη Συνθήκη. Δυνάμει των άρθρων 59 και 60, οι επιταγές της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών συνεπάγονται πράγματι, όπως δέχτηκε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Webb (Συλλογή 1981, σ. 3305), την κατάργηση κάθε διάκρισης σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος σε διαφορετικό κράτος μέλος από εκείνο στο οποίο πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία» (σκέψη 64).

Το Δικαστήριο έκρινε στη συνέχεια ως εξής:

— «το Συμβούλιο είχε την υποχρέωση να επεκτείνει την ελευθερία παροχών υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο α', και παράγραφος 2, καθόσον η επέκταση αυτή αφορούσε τις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από ή προς το έδαφος κράτους μέλους ή που διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσότερων κρατών μελών (...)»

— «είναι δεδομένο ότι τα αναγκαία για τον σκοπό αυτό μέτρα δεν έχουν ακόμη ληφθεί».

— «η παράλειψη του Συμβουλίου έχει επομένως διαπιστωθεί, ως προς αυτό το σημείο, δεδομένου ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να λάβει μέτρα που έπρεπε να ληφθούν πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου και των οποίων το αντικείμενο και η φύση μπορούν καθοριστούν με αρκετή ακρίβεια».

Το Δικαστήριο έκρινε τέλος, με τη σκέψη 69, ότι στο Συμβούλιο εναπόκειται, δυνάμει του άρθρου 176 της Συνθήκης, να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως και ότι το Συμβούλιο «διαθέτει προς τον σκοπό αυτό εύλογη προθεσμία».

22. Η άποψή μου όσον αφορά τη σημασία της αποφάσεως αυτής για τις υπό κρίση υποθέσεις μπορεί να διατυπωθεί, όσον το δυνατόν απλούστερα, ως εξής.

Η «εύλογη προθεσμία» την οποία διαθέτει το Συμβούλιο για την πραγματοποίηση της ελευθερίας των παροχών υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών είχε εν πάση περιπτώσει, όσον αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών να αναγνωρίσουν τους επαγγελματικούς τίτλους που χορηγούνται σε άλλα κράτη μέλη, εκπνεύσει κατά τον χρόνο των κρισίμων πραγματικών περιστατικών στις παρούσες υποθέσεις, ήτοι το 1990. Το ζήτημα της διαρκείας της προθεσμίας πρέπει να εκτιμηθεί συγκεκριμένα σε σχέση με τα μέτρα για τα οποία πρόκειται. Η απόφαση Pinaud Wieger καταδεικνύει, κατά την άποψή μου, ότι το Δικαστήριο προβαίνει συναφώς στη συγκεκριμένη αυτή εκτίμηση. Το Δικαστήριο θέλησε να δώσει στο Συμβούλιο εύλογη προθεσμία για να πραγματοποιήσει την ελευθερία της παροχής των υπηρεσιών λαμβανομένων υπόψη των «ιδιομορφιών των μεταφορών» [21]. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, φρονώ ότι δεν υφίστανται στον επίμαχο στις υπό κρίση υποθέσεις τομέα ιδιαίτερες δυσκολίες — οποιασδήποτε

21 — Βλ. σκέψη 65 της προαναφερθείσας στην υποσημείωση 12 αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου.

φύσεως — οι οποίες μπορούν να δικαιολογήσουν τη μη πραγματοποίηση της ελευθερίας παροχών υπηρεσιών.

23. Η υποχρέωση υλοποιήσεως της ελευθερίας παροχών των υπηρεσιών στον τομέα που οριοθετήθηκε κατά τον τρόπο αυτό, πηγάζει, μετά την εκπνοή της προθεσμίας, απευθείας από τους κανόνες της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών.

Το περιεχόμενο της υποχρεώσεως προκύπτει από τα άρθρα 59 και 60, όπως οι διατάξεις αυτές ερμηνεύθηκαν από το Δικαστήριο — βλέπε την παραπομπή που έγινε συναφώς, με τη σκέψη 64 της προαναφερθείσας αποφάσεως Κονοβούλιο κατά Συμβουλίου, στην απόφαση Webb.

24. Η υποχρέωση τυγχάνει αμέσου εφαρμογής, όπως και τα άρθρα 59 και 60.

25. Κατά την άποψή μου, η ερμηνεία αυτή είναι ορθή και εν πάση περιπτώση αναγκαία, εφόσον διαφορετικό αποτέλεσμα θα ενείχε, όπως το εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας Darmon [22], «στοιχεία κινδύνου για το κύρος των αποφάσεων του Δικαστηρίου, για την αυστηρότητα με την οποία πρέπει να εκτελούνται και, σε τελική ανάλυση, για την τήρηση εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων των υποχρεώσεών τους».

Οι λόγοι που εξετέθησαν στο προηγούμενο τμήμα υπέρ στενής ερμηνείας του άρθρου 61 συνηγορούν αποφασιστικά υπέρ του αποτελέσματος που αναφέρεται εν προκειμένω.

26. Το γεγονός ότι, με τη σκέψη 65 της αποφάσεώς του Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Συμβούλιο μπορούσε να ασκήσει «κάποια διακριτική εξουσία» όσον αφορά τον προσδιορισμό των αναγκαίων λεπτομερειών ώστε να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν ασκεί επιρροή στον επίμαχο εν προκειμένω τομέα.

Σε άλλους τομείς ενδεχομένως υφίστανται πάντοτε λόγοι για να γίνει δεκτό ότι το Συμβούλιο διαθέτει διακριτική εξουσία και να θεωρηθεί ότι η εύλογη προθεσμία δεν έχει ακόμη εκπνεύσει. Αυτό ήταν το νόημα, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, της αποφάσεως Pinaud Wieger, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι τα υφιστάμενα στον τομέα του καμποτάζ συμφέροντα ήταν τόσο ειδικά ώστε οι ουσιώδεις δυσκολίες εξακολουθούσαν να υφίστανται στον τομέα αυτό εν όψει της υλοποιήσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Οι δυσκολίες αυτές δεν γίνονται αισθητές στο πλαίσιο της αναγνωρίσεως εκ μέρους των κράτων μελών των επαγγελματικών τίτλων που χορηγήθηκαν σε άλλα κράτη μέλη. Στον τομέα αυτό, οι υποχρεώσεις που απορρέουν απο τη Συνθήκη για την υλοποίηση της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών δεν δημιουργούν αμφιβολία και δεν μπορεί να γίνει επίκληση λόγων για τους οποίους οι γενικές διατάξεις της Συνθήκης στον τομέα αυτό δεν πρέπει να εφαρμόζονται στον κλάδο των μεταφορών.

27. Η προβλεπόμενη από τους ισχύοντες στις μεταφορές κανόνες της Συνθήκης υποχρέωση εξασφαλίσεως της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών (βλ. άρθρα 59 και 60) όσον αφορά την αναγνώριση των επαγγελματικών τίτλων που χορηγούνται σε άλλα κράτη μέλη έχει, κατά συνέπεια, καταστεί αμέσου εφαρμογής, εν πάση περιπτώσει κατά την εποχή των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών.

22 — Βλ. σημείο 48 των προαναφερθεισών στην υποσημείωση 20 προτάσεων στην υπόθεση Pinaud Wieger.

Οι συνέπειες που προκύπτουν από την υποχρέωση εξασφαλίσεως της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών στον επίμαχο εν προκειμένω τομέα

28. Από την ανωτέρω ανάπτυξη προκύπτει ότι οι εθνικοί όροι που αφορούν τα αποδεικτικά ναυτικής ικανότητας πρέπει να κρίνονται βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου και της ερμηνείας που έδωσε στα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης.

Από την νομολογία αυτή προκύπτει ότι τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης απαιτούν όχι μόνο την κατάργηση κάθε διακρίσεως εις βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [23]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι από το άρθρο 60, παράγραφος 3, της Συνθήκης, κατά το οποίο, εκείνος που παρέχει υπηρεσία δύναται για την εκτέλεση αυτής να ασκήσει προσωρινά τη δραστηριότητά του στο κράτος όπου παρέχεται η υπηρεσία με τους ίδιους όρους που το κράτος αυτό επιβάλλει στους δικούς του υπηκόους, δεν συνάγεται ότι

«(...) το σύνολο της εθνικής νομοθεσίας, η οποία εφαρμόζεται στους υπηκόους του εν λόγω κράτους και αφορά κανονικώς μία μόνιμη δραστηριότητα των εγκατεστημένων στο τελευταίο επιχειρήσεων, δύναται να εφαρμοσθεί στο σύνολό της και κατά τον ίδιο τρόπο και σε προσωρινού χαρακτήρος δραστηριότητες, που ασκούν οι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις» [24].

Βεβαίως, κάθε κώλυμα στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών δεν είναι ασυμβίβαστο προς τα άρθρα 59 και 60. Σε μια σειρά αποφάσεων, το Δικαστήριο έκρινε τα εξής:

«Λαμβονομένων εντούτοις υπόψη των απαιτήσεων που χαρακτηρίζουν ορισμένες παροχές υπηρεσιών, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος εξαρτά, κατ' εφαρμογή των κανόνων που διέπουν αυτά τα είδη δραστηριοτήτων στο έδαφός του, τις παροχές αυτές από προϋποθέσεις που αφορούν τα προσόντα που παρέχοντος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ασυμβίβαστο προς τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης. Πάντως, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, μπορεί να περιοριστεί μόνο από ρυθμίσεις δικαιολογούμενες από το γενικό συμφέρον και επιβαλλόμενες σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους όπου παρέχονται οι υπηρεσίες, εφόσον το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου έχει την εγκατάστασή του. 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» [25].

29. Το γεγονός ότι απαιτείται εθνικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας συνιστά αναμφιβόλως εμπόδιο για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Εντούτοις, το συμφέρον της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας στα εσωτερικά ύδατα συνιστά αναμφιβόλως λόγο γενικού συμφέροντος ο οποίος μπορεί να δικαιολογήσει την υποχρέωση να πληροί ο παρέχων υπηρεσίες ορισμένες προϋποθέσεις προσόντων. Το αν ενδεχομένως συμβιβάζεται η επίδικη υποχρέωση το κοινοτικό δίκαιο θα εξαρτηθεί, ως εκ τούτου, από το αν το σχετικό με την ασφάλεια συμφέρον διασφαλίσθηκε ήδη με τους κανόνες στους οποίους

23 — Βλ. αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1974, 33/74, Van Binsbergen (Sml. 1974, σ. 1299, σκέψη 10), και της 26ης Φεβρουαρίου 1991, C-154/89, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1991, σ. I-659, σκέψη 12).

24 — Βλ.προαναφερθείσα στην υποσημείωση 21 απόφαση Webb, σκέψη 16. Βλ. ανάλογες αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 26), και της 26ης Φεβρουαρίου 1991, Επιτροπή κατά Γαλλίας, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 23, σκέψη 12.

25 — Βλ., μεταξύ άλλων, την προαναφερθείσα απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1991, Επιτροπή κατά Γαλλίας (υπόθεση των «ξεναγών»), σκέψη 14.

υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες στο κράτος μέλος της εγκαταστάσεώς του και από το αν η υποχρέωση αυτή είναι εξ αντικειμένου αναγκαία για τη διασφάλιση της προστασίας αυτού του συμφέροντος.

Δεν αμφισβητείται, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ότι οι αρχές υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τα προσόντα και τους επαγγελματικούς τίτλους που αποκτήθηκαν σε άλλα κράτη μέλη, προκειμένου να εκτιμήσουν αν ο επιχειρηματίας μπορεί νομίμως να παρέχει υπηρεσίες στο έδαφος του κράτους μέλους.

Ομοίως δεν αμφισβητείται, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να απαιτείσει από έναν αλλοδαπό πλοίαρχο να πληροί όρους όσον αφορά τα προσόντα του ισότιμους προς αυτούς που έχουν τεθεί ως προϋποθέσεις χορηγήσεως εθνικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας. Αφενός, οι εσωτερικές πλωτές οδοί των κρατών μελών έχουν διαφορετικά χαρακτηριστικά, οπότε η ναυσιπλοΐα στις εν λόγω πλωτές οδούς είναι δυνατόν να προϋποθέτει διαφορετικά προσόντα. Αφετέρου, τα κράτη μέλη πρέπει, καταρχήν, να είναι εξουσιοδοτημένα, ελλείψει εναρμονίσεως των όρων χορηγήσεως των αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας, να προσδιορίζουν τα ίδια το επίπεδο ασφαλείας την τήρηση του οποίου επιθυμούν.

30. Από τους κρίσιμους γερμανικούς κανόνες προκύπτει ότι οι γερμανικές αρχές υποχρεώνουν τους πλοιάρχους να κατέχουν γερμανικό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας μόνο εφόσον το αλλοδαπό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας περί του οποίου πρόκειται δεν αναγνωρίζεται ως ισότιμο.

Πρέπει να εξεταστεί, υπό τις συνθήκες αυτές, αν οι γερμανικές αρχές μπορούν να απαιτούν από τον παρέχοντα την υπηρεσία να *ζητήσει* την αναγνώριση της ισοτιμίας του αλλοδαπού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας *πριν* αρχίσει να παρέχει υπηρεσίες στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

31. Καθόσον το ερώτημα αυτό απαιτεί καταφατική απάντηση, το γεγονός ότι δεν ζητήθηκε η αναγνώριση του αλλοδαπού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας συνεπάγεται ότι η ναυσιπλοΐα στα εσωτερικά γερμανικά ύδατα είναι παράνομη, ακόμη και αν ο παρέχων υπηρεσίες έχει αλλοδαπό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας το οποίο θα μπορούσε να αποδειχθεί, συγκεκριμένα, ισότιμο με το γερμανικό αποδεικτικό. Ο έλεγχος των γερμανικών δικαστηρίων, που αποσκοπεί στην εξακρίβωση του αν οι αρχές αξιολόγησαν ορθώς την ισοτιμία των αποδεικτικών, δεν μπορεί να ασκηθεί στην περίπτωση αυτή παρά μόνον εφόσον ο ενδιαφερόμενος προσβάλλει δικαστικώς ενδεχόμενη απόρριψη αιτήσεως αναγνωρίσεως της ισοτιμίας.

Εάν, τουναντίον, δεν μπορεί να απαιτείται από τον παρέχοντα υπηρεσίες να έχει προηγουμένως ζητήσει την αναγνώριση του αποδεικτικού του, το γερμανικό δικαστήριο, επιληφθέν της υποθέσεως στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας στρεφομένης κατά παρέχοντος υπηρεσίες ο οποίος έχει μόνο αλλοδαπό αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας, θα εκαλείτο να αποφανθεί συγκεκριμένα ως προς το αν το αλλοδαπό αποδεικτικό είναι ισότιμο προς το γερμανικό αποδεικτικό. Σε περίπτωση ισοτιμίας, ο παρέχων θα έπρεπε να απαλλάσσεται. Στις υπό κρίση υποθέσεις, τούτο σημαίνει ότι το γερμανικό δικαστήριο εκτιμά τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν από τις γερμανικές αρχές προς στήριξη της αρνήσεώς τους να αναγνωρίσουν την ισοτιμία του ολλανδικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας.

32. Η πρώτη περίπτωση αντιστοιχεί στην κατάσταση του ισχύοντος δικαίου στον τομέα του δικαιώματος εγκαταστάσεως, κατά το οποίο το κράτος μέλος μπορεί να απαιτεί από τον εγκατεστημένο να αποκτήσει το εθνικό αποδεικτικό ή να επιτύχει την αναγνώριση της ισοτιμίας του αλλοδαπού αποδεικτικού του [26].

33. Η σχετική με την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών νομολογία του Δικαστηρίου πρέπει αντιθέτως, κατά την άποψή μου, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το αν πρέπει, πριν από την άσκηση της δραστηριότητάς του στο έδαφος του ενδιαφερομένου κράτους μέλους, να απαιτηθεί από τον παρέχοντα υπηρεσίες να επιτύχει την αναγνώριση της ουσιαστικής ισοτιμίας του επαγγελματικού του τίτλου θα εξαρτηθεί από συγκεκριμένη εκτίμηση της φύσεως της επαγγελματικής δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένου του γενικού συμφέροντος το οποίο έχουν σκοπό να προστατεύσουν οι σχετικοί με τα προσόντα όροι.

34. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να αποφανθεί επί περιπτώσεων στις οποίες ένα κράτος μέλος εξαρτά την άσκηση συγκεκριμένων παροχών από την ύπαρξη συγκεκριμένων προσόντων του ενδιαφερομένου και ορίζει ότι η επίμαχη δραστηριότητα δεν μπορεί να ασκηθεί πριν ο ενδιαφερόμενος αποκτήσει την άδεια ασκήσεως μέσω της χορηγήσεως εγκρίσεως ή άλλου ομοειδούς τίτλου, στο πλαίσιο του οποίου οι αρχές αποφασίζουν αν πληρούνται οι σχετικοί με τα προσόντα όροι.

26 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση Bonell κ.λπ., προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 19, ότι «(...) οι κανόνες της Συνθήκης περί ελευθερίας εγκαταστάσεως δεν θέγουν την αρμοδιότητα των κρατών μελών να τιμωρούν την παράνομη άσκηση, από υπήκοο άλλου κράτους μέλους, υπαγομένου σε κανονιστική ρύθμιση επαγγέλματος, ειδικότερα στην περίπτωση που ο κοινοτικός υπήκοος παρέλειψε να ζητήσει την εξέταση της ισοτιμίας του διπλώματος ή του επαγγελματικού τίτλου πu έχει εκδοθεί στο κράτος καταγωγής του με τον απαιτούμενο στο κράτος υποδοχής, ή στην περίπτωση που δεν αποδείχθηκε η εν λόγω ισοτιμία».

Η νομολογία του Δικαστηρίου αναφέρει ότι η ίδια η υποχρέωση του παρέχοντος υπηρεσίες να συμμορφώνεται προς τις σχετικές με τα προσόντα προϋποθέσεις που ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος μπορεί να αντίκειται προς το κοινοτικό δίκαιο [27].

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου εντούτοις προκύπτει επίσης ότι οι λόγοι γενικού συμφέροντος οι οποίοι δικαιολογούν τους σχετικούς με τα προσόντα όρους είναι συνήθως αρκούντως ισχυροί με αποτέλεσμα να μπορεί να απαιτείται από τους παρέχοντες υπηρεσίες που εμπίπτουν στους σχετικούς με τις υπηρεσίες κανόνες της Συνθήκης να συμμορφώνονται προς τους όρους αυτούς. Τα κράτη μέλη έχουν, στις περιπτώσεις αυτές, την προαναφερθείσα υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τα προσόντα που ο ενδιαφερόμενος έχει ήδη αποκτήσει στη χώρα καταγωγής του.

35. Το ζήτημα, στις περιπτώσεις αυτές, είναι αν είναι δυνατόν, επιπλέον, να απαιτείται από τον εν λόγω παρέχοντα υπηρεσίες να υποβάλει προηγούμενη αίτηση εγκρίσεως στη χώρα εκτελέσεως της παροχής για να παράσχει στις αρχές της χώρας αυτής τη δυνατότητα να λάβουν θέση προηγουμένως επί του αν ο ενδιαφερόμενος πληροί τους σχετικούς με τα προσόντα όρους, λόγω των ισοτίμων προσόντων που έχει αποκτήσει στο κράτος εγκαταστάσεως.

Είναι σαφές ότι η απαίτηση υποβολής προηγουμένης αιτήσεως με σκοπό την αναγνώριση των προσόντων που έχουν αποκτηθεί στο κράτος εγκαταστάσεως ως ισοτίμων συνιστά αφεαυτής εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.

27 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (υπόθεση των «ξεναγών») προαναφερθείσα στην υποσημείωση 23.

Επομένως είναι επίσης σαφές ότι μπορεί να απαιτείται αίτηση προηγουμένης αναγνωρίσεως μόνο εφόσον η απαίτηση αυτή πληροί τους όρους που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου ώστε τα εμπόδια στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών να είναι νόμιμα [28].

36. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η απαίτηση προηγούμενης αναγνωρίσεως περιορίζει αισθητώς το δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που εγγυάται η Συνθήκη. Δεδομένου ότι οι παρέχοντες τις υπηρεσίες επιδίδονται, καταρχήν, σε δραστηριότητες προσωρινού χαρακτήρα στο κράτος μέλος υποδοχής, θα θεωρούσαν σημαντική ενόχληση και ικανή, ενδεχομένως, να εμποδίσει την πραγματική άσκηση του δικαιώματος ασκήσεως των επιμάχων δραστηριοτήτων, την υποχρέωση να ζητήσουν πριν από την άσκηση των δραστηριοτήτων τους, την αναγνώριση των προσόντων τους, με τις καθυστερήσεις και τα έξοδα που αυτή συνεπάγεται.

37. Νομίζω επομένως ότι δεν θα είναι δυνατόν να απαιτείται από τους παρέχοντες υπηρεσίες που εμπίπτουν στους κανόνες της Συνθήκης να ζητήσουν και να επιτύχουν την αναγνώριση των προσόντων τους, πριν ακόμη παράσχουν υπηρεσίες στο έδαφος ενός κράτους μέλους, παρά μόνον εφόσον υφίσταται γενικό συμφέρον το οποίο δικαιολογεί ειδικά μια τέτοια μέθοδο [29]. Οι λόγοι γενικού συμφέροντος που δικαιολογούν τους σχετικούς με τα προσόντα όρους θα προστατεύονται συνήθως επαρκώς από τη δυνατότητα των κρατών μελών να επέμβουν τιμωρώντας τους παρέχοντες υπηρεσίες οι οποίοι δεν πληρούν τους επιβληθέντες όρους σχετικά με τα προσόντα.

Θεωρώ ότι κανένα ιδιαίτερο γενικό συμφέρον δεν δικαιολογεί, στην υπό κρίση υπόθεση, να απαιτείται από τους Ολλανδούς πλοιάρχους να έχουν ζητήσει προηγουμένως αναγνώριση του Groot Vaarbewijs II του οποίου είναι κάτοχοι πριν πραγματοποιήσουν παροχές υπηρεσιών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας.

38. Επομένως, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν οι κάτοχοι του Groot Vaarbewijs II έχουν προσόντα τα οποία πρέπει να θεωρηθούν ως ισότιμα με τα προσόντα που πρέπει να συγκεντρώνουν οι

28 — Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται με την απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 1979, 110/78 και 111/78, Wesemael (Sml. 1979, σ. 35). Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο ερμήνευσε τα άρθρα 59 και 60 προκειμένου να εκτιμήσει τη νομιμότητα της άδειας που απαιτεί το Βασίλειο του Βελγίου για την εκμετάλλευση των γραφείων ευρέσεως εργασίας για καλλιτέχνες του θεάματος.Το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο ανέκυψε στο πλαίσιο ποινικών δίωξεων που ασκήθηκαν κατά προσώπων στα οποία προσήφθη ότι παρέβησαν τη βελγική νομοθεσία. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαίτηση άδειας δεν είναι αντικειμενικώς αναγκαία όταν ο παρέχων υπηρεσίες, ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, κατέχει σ'αυτό άδεια εκδοθείσα υπό όρους ανάλογους με αυτούς που απαιτεί το κράτος όπου παρέχεται η υπηρεσία (...) (σκέψη 30). Επομένως, στο εθνικό δικαστήριο, που ήταν επιφορτισμένο με την ποινική δικογραφία, εναπόκειτο να εξετάσει συγκεκριμένα εάν επρόκειτο για ισότιμες άδειες, και, ως εκ τούτο, να απαλλάξει ενδεχομένως τους παρέχοντες τις εν λόγω υπηρεσίες.

29 — Νομίζω ότι η προαναφερθείσα στο σημείο 21 απόφαση Webb επιβεβαιώνει την άποψη αυτή. Η υπόθεση αφορούσε ολλανδικό σύστημα χορηγήσεως αδειών στον τομέα της διαθέσεως εργατικού δυναμικού. Το δικαστήριο υπογράμμισε ότι επρόκειτο για «ιδιαιτέρως ευαίσθητο τομέα» και παρέπεμψε στις «διαφορές που δύνανται να υπάρχουν μεταξύ των συνθηκών στην αγορά εργασίας από το ένα κράτος στο άλλο και (...) στην ποικιλία των κριτηρίων εκτιμήσεως που εφαρμόζονται κατά την άσκηση αυτού του είδους των δραστηριοτήτων». Για τους λόγους αυτούς, το δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 21, ότι «το άρθρο 59 δεν εμποδίζει ένα κράτος μέλος, το οποίο υποβάλλει τις επιχειρήσεις διαθέσεως εργατικού δυναμικού στην υποχρέωση αποκτήσεως αδείας, να υποχρεώσει τον παρέχοντα υπηρεσίες, που είναι εγκατεστημένος σε ένα άλλο κράτος μέλος και ασκεί μια τέτοια δραστηριότητα εντός του εδάφους του, να συμμορφωθεί προς την προϋπόθεση αυτή, έστω και αν είναι κάτοχος αδείας χορηγηθείσης από το κράτος εγκατάστασεως, υπό την επιφύλαξη πάντως, αφενός μεν, το κράτος μέλος ... αφετέρου δε, να λαμβάνει υπόψη τα δικαιολογητικά και τις εγγυήσεις που έχει ήδη προσκομίσει ο παρέχων την υπηρεσία για την άσκηση της δραστηριότητός του στο κράτος μέλος όπου έχει την εγκατάστασή του».

υποψήφιοι στο πλαίσιο της χορηγήσεως γερμανικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας [30].

39. Εν όψει των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι η υποχρέωση εξασφαλίσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπως αυτή ισχύει στον τομέα των μεταφορών, συνεπάγεται ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επιβάλλει την απόκτηση εθνικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας σε παρέχοντα υπηρεσίες κάτοχο αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας που χορηγείται από άλλο κράτος μέλος υπό προϋποθέσεις ανάλογες προς τις απαιτούμενες στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου πραγματοποιείται η παροχή και τα προσόντα του οποίου πρέπει ως εκ τούτου να θεωρούνται ισότιμα προς τα προσόντα που απαιτούνται για τη χορήγηση των εθνικών αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας. Δεν είναι δυνατόν συναφώς να απαιτείται από τον παρέχοντα υπηρεσίες να έχει προηγουμένως επιτύχει από το κράτος μέλος την αναγνώριση της ισοτιμίας του αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας.

Προτάσεις

40. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα ερωτήματα ως εξής:

30 — Πρέπει να μνημονευθούν στο πλαίσιο αυτό οι δηλώσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, κατά τις οποίες το Groot Vaarbewijs II είναι το ολλανδικό αποδεικτικό που πιστοποιεί τα υψηλότερα προσόντα, εφόσον εξουσιοδοτεί τον κάτοχό του να οδηγεί όλα τα είδη πλοίων. Επιπλέον, όπως ήδη αναφέρθηκε, η Ολλανδική Κυβέρνηση ανέφερε ότι δεν υπήρχε αντικειμενικός λόγος να μην επιτρεπεί η ναυσιπλοΐα στα επίμαχα στην παρούσα υπόθεση γερμανικά κανάλια, εφόσον ομοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τις εσωτερικές ολλανδικές πλωτές οδούς.
Η Γερμανική Κυβέρνηση, τουναντίον, ανέφερε ότι η γερμανική νομοθεσία προέβλεπε τη δυνατότητα αναγνωρίσεως των αλλοδαπών αποδεικτικών και ότι είχαν πράγματι διεξαχθεί διαπραγματεύσεις με την Ολλανδική Κυβέρνηση, όσον αφορά την αναγνώριση των ολλανδικών αδειών οδηγήσεως πλοίων, αλλά η αναγνώριση δεν φαινόταν δυνατή την εποχή εκείνη, καθόσον η Κυβέρνηση θεωρούσε ότι το ολλανδικό σύστημα χορηγήσεως των αδειών οδηγήσεως των πλοίων δεν παρείχε επαρκείς εγγυήσεις, διότι η υποχρέωση κατοχής αδείας οδηγήσεως πλοίων αποτελεί υποχρέωση στις Κάτω Χώρες μόνο από την 1η Απριλίου 1991 και διότι ορισμένα μεταβατικά συστήματα τα οποία ίσχυσαν μέχρι το 1984 καθιστούσαν δυνατό για τους πλοιάρχους να αποκτούν άδεια οδηγήσεως πλοίων με την απλή υποβολή δηλώσεως ότι πληρούσαν τους απαιτουμένους όρους ικανότητας και εμπειρίας.
Νομίζω ότι στην παρούσα υπόθεση πρέπει να αποδοθεί αποφασιστική σημασία στο γεγονός ότι η οδηγία 91/672 αναγνωρίζει το ολλανδικό Groot Vaarbewijs II ως έγκυρο για την ναυσιπλοΐα σε μια σειρά γερμανικών πλωτών οδών. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος αυτού, η επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβερνήσεως φαίνεται ελάχιστα πειστική.

«Το άρθρο 76 της Συνθήκης απαγορεύει στα κράτη μέλη να τροποποιούν την νομοθεσία τους κατά τρόπο ώστε οι πλοίαρχοι άλλων κρατών μελών να τίθενται σε λιγότερο ευνοϊκή θέση σε σχέση με τους ημεδαπούς πλοιάρχους από τη θέση στην οποία βρίσκονταν υπό το κράτος των κανόνων που ίσχυαν κατά τον χρόνο ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης.

Ομοίως, το άρθρο 76 της Συνθήκης απαγορεύει στα κράτη μέλη να τροποποιούν τον τρόπο εφαρμογής των επιμάχων κανόνων κατά τρόπον ώστε οι πλοίαρχοι κάτοχοι αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας που έχουν χορηγηθεί εντός άλλων κρατών μελών, αντιθέτως προς το παρελθόν, να μη μπορούν πλέον να πλεύσουν στις εσωτερικές πλωτές οδούς του κράτους μέλους περί του οποίου πρόκειται εάν δεν έχουν επιπλέον, αποδεικτικό ναυτικής ικανότητας εκδοθέν από το κράτος μέλος αυτό.

Η υποχρέωση εξασφαλίσεως της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών, όπως εφαρμόζεται στον τομέα των μεταφορών, συνεπάγεται ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επιβάλλει την απόκτηση εθνικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας σε παρέχοντα υπηρεσίες κάτοχο αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας εκδοθέντος από άλλο κράτος μέλος την απόκτηση εθνικού αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας, υπό συνθήκες ανάλογες προς αυτές που απαιτούνται στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου πραγματοποιείται η παροχή, και του οποίου τα προσόντα πρέπει, επομένως, να θεωρηθούν ως ισότιμα προς τα προσόντα που απαιτούνται για την έκδοση των εθνικών αποδεικτικών ναυτικής ικανότητας. Δεν είναι δυνατόν να απαιτηθεί από τον παρέχοντα τις υπηρεσίες να έχει προηγουμένως επιτύχει στο κράτος μέλος την αναγνώριση από το κράτος μέλος της ισοτιμίας του αποδεικτικού ναυτικής ικανότητας.»