

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN MISCHO

της 10ης Δεκεμβρίου 1998 *

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Verwaltungsgerichtshof (Αυστρία) υποβάλλει δύο προδικαστικά ερωτήματα. Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, και τούτο ενόψει της απαγορεύσεως που έχει επιβληθεί σε αυστριακή εταιρία να εκμισθώνει, πέραν μιας συγκεκριμένης ποσοστώσεως, θέσεις αγκυροβολήσεως σε κυρίους σκαφών οι οποίοι κατοικούν εκτός της Αυστρίας. Το δεύτερο ερώτημα αφορά το ζήτημα αν η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου εφαρμόζεται και όσον αφορά μια ατομική διοικητική απόφαση.

3. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 της διατάξεως αυτής, οι αρχές μπορούν να επιτρέπουν παρεκκλίσεις από τον κανόνα της παραγράφου 1, εφόσον διασφαλίζεται ότι οι μεταβολές αυτές δεν αντιβαίνουν προς την ανάγκη προστασίας του τοπίου και, ιδίως, δεν καθιστούν δυσχερέστερη τη θέα προς τις λίμνες ή εφόσον οι μεταβολές αυτές είναι αναγκαίες για λόγους δημοσίας ασφαλείας.

4. Η εταιρία ABC-Charter Gesellschaft mbH μίσθωσε ορισμένη έκταση κείμενη στην παράχθια ζώνη της λίμνης της Κωνσταντίας, στην οποία της επιτράπηκε να δημιουργήσει 200 θέσεις αγκυροβολήσεως για σκάφη.

Το πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης

2. Ο Landschaftsschutzgesetz (νόμος περί προστασίας του τοπίου), του Land Vorarlberg προβλέπει, στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτη φράση, ότι απαγορεύεται οποιαδήποτε μεταβολή του τοπίου στη ζώνη των λιμνών και εντός παρόχθιας ζώνης βάθους 500 μέτρων, υπολογιζομένης βάσει του μέσου επιπέδου ύδατος.

5. Κατόπιν αιτήσεως της εν λόγω εταιρίας, η Bezirkshauptmannschaft Bregenz (πρωτοβάθμια διοικητική αρχή του Land Vorarlberg) απηύθυνε στην εταιρία αυτή, στις 9 Αυγούστου 1990, μια Bescheid, δηλαδή ατομική διοικητική απόφαση, της οποίας το σημείο 2 όριζε:

«Από την 1η Ιανουαρίου 1996 μπορούν να αγκυροβολούν στον λιμενίσκο 60 το πολύ σκάφη των οποίων οι κύριοι κατοικούν στην αλλοδαπή. Μέχρι την ημερομηνία αυτή, πρέπει συνεχώς να μειώνεται το ποσοστό των σκαφών των οποίων οι κύριοι έχουν την

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

κατοικία τους στην αλλοδαπή. Η παραχώρηση νέων θέσεων αγκυροβολήσεως σε κυρίους σκαφών οι οποίοι κατοικούν στην αλλοδαπή και η παράταση των συμβάσεων μισθώσεως που έχουν συναφθεί με αυτούς αλλά έχουν λήξει επιτρέπεται μόνον μέχρις ότου καλυφθεί η ανωτέρω μεγίστη ποσότητα για αλλοδαπούς. Πριν από την έναρξη κάθε περιόδου ναυσιπλοΐας, η εταιρία οφείλει να διαβιβάζει αυτοβούλως στις αρχές κατάλογο στον οποίο να εμφανίζονται οι θέσεις αγκυροβολήσεως που έχουν παρασχεθεί σε άτομα κατοικούντα στην αλλοδαπή. Η παρούσα απόφαση παύει να έχει αποτελέσματα μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1999. Κατά την ημερομηνία αυτή αρχίζει να ισχύει εκ νέου πλήρως η αρχική απόφαση σχετικά με την προστασία του τοπίου.»

6. Με αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1996, το Unabhängiger Verwaltungssenat (ανεξάρτητη διοικητική υπηρεσία) του Land Vorarlberg θεώρησε ότι ο E. Ciola, ως διαχειριστής της εταιρίας ABC-Boots-Charter Gesellschaft mbH και της εταιρίας ABC-Bootswerft Gesellschaft mbH, έφερε την ευθύνη για τη «χορήγηση», στις 25 Ιανουαρίου 1995 και στις 12 Μαΐου 1995, θέσεων αγκυροβολήσεως σε δύο κυρίους σκαφών που είχαν την κατοικία τους στην αλλοδαπή, και συγκεκριμένα στο Πριγκιπάτο του Λιχτενστάιν και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μολονότι είχε ήδη σημειωθεί υπέρβαση της μεγίστης ποσοστώσεως των 60 σκαφών που προοριζόταν για κατοικούντες στην αλλοδαπή. Για κάθε μία από τις δύο αυτές παραβάσεις τού επιβλήθηκε πρόστιμο 75 000 αυστριακών σελινίων (ÖS).

7. Επομένως, ο E. Ciola δεν τήρησε τους όρους του σημείου 2 της αποφάσεως της 9ης Αυγούστου 1990 και υπέπεσε έτσι σε διοικητική παράβαση κατά την έννοια του άρθρου 34, παράγραφος 1, στοιχείο f, του Land-schaftsschutzgesetz, σύμφωνα με τον οποίο

διαπράττει διοικητική παράβαση οποιοσδήποτε δεν τηρεί τα μέτρα που μνημονεύονται στις εκδιδόμενες δυνάμει του νόμου αυτού αποφάσεις.

8. Το Verwaltungsgerichtshof, ενώπιον του οποίου ο E. Ciola άσκησε προσφυγή κατά των αποφάσεων αυτών, εκτίμησε ότι «για την επίλυση της υποβληθείσας στην κρίση του διαφοράς απαιτείται να δοθεί απάντηση, κατά την έννοια του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, σε ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου» και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα δύο ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Πρέπει οι διατάξεις περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι εμποδίζουν ένα κράτος μέλος να απαγορεύει στον εκμεταλλευόμενο λιμενίσκο σκαφών αναψυχής, υπό την απειλή επιβολής ποινικών κυρώσεων, να εκμισθώνει θέσεις αγκυροβολήσεως σκαφών, πέραν ενός συγκεκριμένου αριθμού, σε κυρίους σκαφών που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος;
- 2) Απονέμει το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως οι διατάξεις περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ και το άρθρο 2 της Πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 1994, C 241, σ. 21· ΕΕ 1995, L 1, σ. 1), στον παρέχοντα τη μνημονευόμενη στο πρώτο ερώτημα υπηρεσία, ο οποίος κατοικεί στην Αυστρία, το δικαίωμα να αξιώνει ότι η κατά την έννοια του πρώτου ερω-

τήματος απαγόρευση, η οποία περιέχεται σε εκδοθείσα το 1990 ατομική και συγκεκριμένη διοικητική απόφαση (Beschheid), δεν πρέπει να ισχύει για τις εκδιδόμενες μετά την 1η Ιανουαρίου 1995 αποφάσεις των αυστριακών δικαστηρίων και διοικητικών αρχών;»

κράτος μέλος του αποδέκτη της παροχής αλλά και εκείνους που επιβάλλονται από το κράτος μέλος του προβαίνοντος στην παροχή. Μια επιχείρηση μπορεί να επικαλεστεί έναντι του κράτους όπου είναι εγκατεστημένη την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών, εφόσον οι υπηρεσίες παρέχονται σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε άλλο κράτος μέλος (απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, C-384/93, Alpine Investments, Συλλογή 1995, σ. I-1141, σκέψη 30)».

Επί του πρώτου ερωτήματος

9. Το Verwaltungsgerichtshof ζητεί να μάθει αν αντίκειται προς τις σχετικές με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ ο περιορισμός, στο πλαίσιο μιας συνολικής ποσοστώσεως, του αριθμού των θέσεων αγκυροβολήσεως που είναι δυνατόν να εκμισθώνονται σε κυρίους σκαφών που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

10. Για τους λόγους που έχει εκθέσει κατά πολύ το ίδιο το αιτούν δικαστήριο, στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση.

Ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 59 της Συνθήκης ΕΚ

11. Ορθώς το Verwaltungsgerichtshof υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 59 της Συνθήκης «αφορά όχι μόνον τους περιορισμούς που επιβάλλονται από το

12. Δεύτερον, όπως προκύπτει τόσο από την απόφαση Luisi και Carbone¹ — στην οποία αναφέρεται και το αιτούν δικαστήριο — όσο και από την απόφαση Cowan², «η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών περιλαμβάνει την ελευθερία των αποδεκτών των υπηρεσιών να μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος για να δέχονται υπηρεσία, χωρίς να παρεμποδίζονται από περιορισμούς, και (...) ιδίως οι τουρίστες πρέπει να θεωρούνται ως αποδέκτες υπηρεσιών».

13. Εξάλλου, νομίζω ότι, στην πραγματικότητα, πρόκειται, στην παρούσα υπόθεση, για παροχή υπηρεσιών χαρακτηριζόμενη από δύο στοιχεία διασυννοριακού χαρακτήρα.

14. Πρώτον, η εταιρία του E. Ciola παρέχει, μέσω συμβάσεως διασυννοριακής μισθώσεως, υπηρεσία στους κυρίους σκαφών που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος θέτοντας στη διάθεσή τους, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της συμβάσεως, θέση αγκυροβολήσεως για

1 — Απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, 286/82 και 26/83 (Συλλογή 1984, σ. 377).

2 — Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, 186/87 (Συλλογή 1989, σ. 195, σκέψη 15).

το σκάφος τους. Επομένως, μπορεί να λεχθεί ότι η υπηρεσία αυτή «διαβαίνει τα σύνορα» καθ' όλη τη διάρκεια του έτους.

15. Δεύτερον, ο ίδιος ο κύριος του σκάφους διαβαίνει τα αυστριακά σύνορα, μία ή περισσότερες φορές το έτος, προκειμένου να αντλήσει το συγκεκριμένο όφελος που απορρέει από αυτή τη σύμβαση μισθώσεως, δηλαδή το να μην είναι υποχρεωμένος να ρυμουλκεί κάθε φορά το σκάφος του από τον τόπο της κατοικίας του μέχρι τη λίμνη της Κωνσταντίας. Επομένως, κατ' αυτά ακριβώς τα χρονικά σημεία, τα σύνορα διαβαίνει επίσης ο αποδέκτης της υπηρεσίας, προκειμένου να αποδεχθεί την παροχή.

16. Κατά συνέπεια, η εκμίσθωση θέσεων αγκυροβολήσεως σε κυρίως σκαφών που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος αποτελεί παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 59 της Συνθήκης. Εξάλλου, κάτι τέτοιο έγινε δεκτό κατά την επ' αχροατηρίου συζήτηση από το Land Vorarlberg.

Ως προς το επιτρεπτό ενός τέτοιου μέτρου

17. Όμως, το Land Vorarlberg αμφισβητεί ότι ο περιορισμός που απορρέει από το ανώτατο όριο των 60 θέσεων πρέπει να θεωρηθεί ως εισάγον δυσμενείς διακρίσεις μέτρο.

18. Πρώτα απ' όλα, το εν λόγω Land παρατηρεί ότι κακώς στην επίδικη απόφαση χρησιμοποιείται η έκφραση «ποσόστωση για αλλοδαπούς», αφού ο περιορισμός δεν αναφέρεται στην ιθαγένεια των κυρίων των σκαφών αλλά στην κατοικία τους.

19. Όμως, δεν πρόκειται ούτε για έμμεση δυσμενή διάκριση, διότι ο περιορισμός θίγει εξίσου και τους Αυστριακούς πολίτες που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

20. Συναφώς, επιβάλλεται πάντως η παρατήρηση ότι το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί, κυρίως με τις αποφάσεις Schumacker³ και Clean Car Autoservice⁴, ότι «μια εθνική ρύθμιση που προβλέπει διαφοροποίηση στηριζόμενη στο κριτήριο της κατοικίας εγκυμονεί τον κίνδυνο να αποβεί κυρίως σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών. Πράγματι, οι μη κάτοικοι ημεδαπής είναι συνήθως και μη ημεδαποί».

21. Κατά συνέπεια, ο καθορισμός ανωτάτου ορίου όσον αφορά τις θέσεις αγκυροβολήσεως που μπορούν να εκμισθώνονται σε μη κατοίκους ημεδαπής αποτελεί έμμεση δυσμενή διάκριση απαγορευόμενη από το άρθρο 59 της Συνθήκης.

3 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1995, C-279/93 (Συλλογή 1995, σ. I-225).

4 — Απόφαση της 7ης Μαΐου 1998, C-350/96 (Συλλογή 1998, σ. I-2521, σκέψη 29).

22. Παρ' όλ' αυτά, κατά τη δημόσια συνεδρίαση του Δικαστηρίου, το Land Vorarlberg υποστήριξε ότι ο επίμαχος περιορισμός δικαιολογείται αντικειμενικώς από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Πράγματι, ελλείπει ενός τέτοιου περιορισμού, οι κύριοι σκαφών που κατοικούν σε άλλα κράτη μέλη και είναι διατεθειμένοι να καταβάλλουν υψηλότερα μισθώματα θα μπορούσαν να μισθώνουν τις περισσότερες από τις θέσεις αγκυροβολήσεως. Δεν θα έμεναν πλέον αρκετές θέσεις για τους κατοίκους της περιοχής, οπότε θα ασκούσαν ισχυρότατες πιέσεις στις αρχές του Land προκειμένου να αυξήσουν το συνολικό ανώτατο όριο των 200 θέσεων. Όμως, κάτι τέτοιο θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στο τοπίο και στην ποιότητα του ύδατος της λίμνης της Κωνσταντίας, που χρησιμεύει ως δεξαμενή ποσίου ύδατος για περισσότερα από 4 εκατομμύρια άτομα.

23. Το γεγονός ότι ένα μέτρο, όπως το επίδικο στην κύρια δίκη, δεν εφαρμόζεται αδιακρίτως επί όλων των παροχών υπηρεσιών, ασχέτως προελεύσεως ή προορισμού, δεν επιτρέπει καν να τεθεί το ερώτημα αν τυχόν υπάρχουν υπέρτεροι λόγοι γενικού συμφέροντος που θα μπορούσαν να το δικαιολογήσουν⁵.

24. Επομένως, ένα τέτοιο μέτρο δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί παρὰ μόνο βάσει ρητής παρεκκλίσεως προβλεπομένης από την ίδια τη Συνθήκη (εν προκειμένω το άρθρο 56) ή έστω από κάποια πράξη προσχώρησης.

25. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι η μέριμνα περιορισμού της ελεύσεως μεγάλου αριθμού «αλλοδαπών» ελήφθη υπόψη στο παρελθόν από το κοινοτικό δίκαιο, συγκεκριμένα όσον αφορά τις δευτερεύουσες κατοικίες. Τούτο όμως αποτέλεσε πάντοτε αντικείμενο ρητής διατάξεως περί παρεκκλίσεως.

26. Για παράδειγμα, το πρωτόκολλο (αρ. 1) περί της αποκτήσεως ακινήτων στη Δανία προβλέπει ότι «παρά τις διατάξεις της Συνθήκης, η Δανία μπορεί να διατηρήσει σε ισχύ τη νομοθεσία της περί της αποκτήσεως δευτερεύουσας κατοικίας».

27. Η Πράξη περί των όρων προσχώρησης της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και περί των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων στηρίζεται η Ένωση προβλέπει, στο άρθρο 70, ότι: «Παρά τις υποχρεώσεις της δυνάμει των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Δημοκρατία της Αυστρίας δύναται να διατηρήσει την υφιστάμενη νομοθεσία της περί δευτερεύουσας κατοικίας επί πενταετία μετά την προσχώρηση»⁶.

28. Ελλείψει ρητής διατάξεως περί παρεκκλίσεως που να είναι παρεμφερής προς το προπαρατεθέν άρθρο 70 ή της δυνατότητας επικλήσεως λόγων δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας (άρθρο 56 της Συνθήκης), δεν είναι δυνατή η παρε-

⁵ — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψεις 10 έως 13).

⁶ — ΕΕ 1994, C 241, σ. 35.

μπόδιση εφαρμογής του γενικού κανόνα που έχει θεσπίσει το Δικαστήριο και σύμφωνα με τον οποίο το άρθρο 59 της Συνθήκης συνεπάγεται την εξάλειψη κάθε δυσμενούς διακρίσεως που υφίσταται ο παρέχων υπηρεσίες ή ο αποδέκτης υπηρεσιών όχι μόνον λόγω της ιθαγενείας του αλλά και λόγω του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος διαφορετικό εκείνου εντός του οποίου πρέπει να εκτελεστεί η παροχή.

29. Το ζήτημα αν το Land Vorarlberg μπορεί ενδεχομένως να θεσπίσει κάποιο άλλο συμβατό με το κοινοτικό δίκαιο κριτήριο, προκειμένου να αντισταθεί στην πίεση που ισχυρίζεται ότι υφίσταται για αύξηση του συνολικού ανωτάτου ορίου των 200 θέσεων αγκυροβολήσεως, δεν αποτελεί αντικείμενο της διατάξεως περί παραπομπής και, επομένως, δεν πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο των σημερινών προτάσεων.

30. Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 59 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εμποδίζει ένα κράτος μέλος να απαγορεύει στον εκμεταλλευόμενο λιμενίσκο σκαφών αναψυχής, υπό την απειλή επιβολής ποινικών κυρώσεων, να εκμισθώνει θέσεις αγκυροβολήσεως σκαφών, πέραν ενός συγκεκριμένου αριθμού, σε κυρίως σκαφών που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

31. Με το δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να πληροφορηθεί

τις συνέπειες που θα απέρρεαν από μια καταφατική στο πρώτο ερώτημα απάντηση στη συγκεκριμένη περίπτωση κατά την οποία «το κολάσμο της προσαπτομένης στον προσφεύγοντα ενέργειας δεν έγκειται (...) στην παράβαση γενικού κανόνα αλλά στη μη τήρηση περιορισμού που έχει επιβληθεί σε εταιρία, της οποίας ο προσφεύγων είναι διαχειριστής, με ατομικές και συγκεκριμένες διοικητικές αποφάσεις (Bescheid). Δεν υφίσταται γενικός και αφηρημένος κανόνας κατά τον οποίο οι προσφερόμενες από την εταιρία υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται σε περιορισμένο μόνο βαθμό σε αποδέκτες που έχουν στην κατοικία τους σε άλλα κράτη μέλη».

32. Σχετικώς, το Verwaltungsgerichtshof υπενθυμίζει ότι «ύστερα από την απόφαση Costa κατά ENEL⁷, το Δικαστήριο υπεραμύνεται της θέσεως ότι οι διατάξεις εσωτερικού δικαίου, οποιαδήποτε και αν είναι η φύση τους, δεν μπορούν να υπερισχύουν του δημιουργηθέντος από τη Συνθήκη δικαίου» και ότι «με την απόφαση Simmenthal⁸ το Δικαστήριο αποφάνθηκε, μεταξύ άλλων, ότι ο εθνικός δικαστής, στον οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, να εφαρμόζει τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών, εν ανάγκη αφήνοντας αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας».

33. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι, απ' όσο γνωρίζει, «η άποψη αυτή έχει πρωτανεύσει μέχρι σήμερα σε περιπτώσεις που αφορούσαν την εφαρμογή γενικών και αφηρημένων κανόνων του εθνικού δικαίου. Όμως, εν προκειμένω, η απόφαση εξαρτάται από το

7 — Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, 6/64 (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191).

8 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, 106/77 (Συλλογή τόμος 1978, σ. 239).

ζήτημα αν τα δικαστήρια και οι διοικητικές αρχές της Αυστρίας οφείλουν να αρνηθούν να εφαρμόσουν μια εκδοθείσα το 1990 οριστική ατομική και συγκεκριμένη διοικητική απόφαση όταν κρίνουν αν είναι κολάσιμη μια ενέργεια στην οποία προέβη ο προσφεύγων το 1995».

34. Το Verwaltungsgerichtshof προσθέτει ότι, «σε περίπτωση που δεν θα έπρεπε να εφαρμοστεί η εκδοθείσα το 1990 απόφαση προκειμένου να εκτιμηθεί ο νόμιμος χαρακτήρας της ενέργειας του προσφεύγοντος κατά τις εκμυσθώσεις του 1995 σε πρόσωπα που ήταν (μεταξύ άλλων) εγκατεστημένα σε ένα κράτος μέλος, δεν θα υφίστατο το συστατικό στοιχείο της συνιστώσας διοικητική παράβαση ενεργείας».

35. Για την Αυστριακή Κυβέρνηση το πρόβλημα έχει σχέση «με το ζήτημα αν η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου πρέπει να αναγνωρίζεται και σε σχέση με ατομικές και συγκεκριμένες αποφάσεις διοικητικών αρχών» και θα πρέπει, ως εκ τούτου, «να προσδιοριστεί αν το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να ασκεί επιρροή επί των σχετικών με την εκτελεστότητα των διοικητικών πράξεων κανόνων».

36. Με την επιχειρηματολογία της, η Αυστριακή Κυβέρνηση προσπαθεί να πείσει ότι «ουδείς λόγος υφίσταται για την αυτόματη και απεριόριστη ανάλογη εφαρμογή της νομολογίας σχετικά με την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, που έχει αναπτυχθεί όσον αφορά γενικούς κανόνες (νόμους, κα νονιστικές ρυθμίσεις), επί των ατομικών και συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων (Bescheide)». Προς τούτο, η Αυστριακή Δημοκρατία στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στη νομολογία περί της λεγόμενης «αυτοτέλειας των

κρατών μελών όσον αφορά τις διαδικασίες»⁹ και, ειδικότερα, στην απόφαση Rewe¹⁰, από την οποία προκύπτει ότι, ελλείψει μέτρων εναρμονίσεως των διαδικαστικής φύσεως λεπτομερειών, τα παρεχόμενα από το κοινοτικό δίκαιο δικαιώματα πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με τον καθοριζόμενο από τον εθνικό κανόνα τρόπο, ενώ τούτο δεν πρέπει να συμβαίνει σε περίπτωση που ο τρόπος αυτός και οι προθεσμίες αυτές έχουν ως αποτέλεσμα να καθίσταται στην πράξη αδύνατη η άσκηση των δικαιωμάτων που τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να διασφαλίζουν. Το συμπέρασμα του Δικαστηρίου ήταν, όπως υπογραμμίζει η Αυστριακή Κυβέρνηση, ότι ο καθορισμός ευλόγων αποσβεστικών προθεσμιών για την άσκηση προσφυγής δεν έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η άσκηση των δικαιωμάτων αυτών.

37. Όπως διασαφηνίζει περαιτέρω η Αυστριακή Κυβέρνηση, ο θεσμός της εκτελεστότητας, που εμποδίζει το Verwaltungsgerichtshof να ακυρώσει την απόφαση λόγω ελλείψεως νομιμότητας, εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου και την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όλων των ενδιαφερομένων και, ως εκ τούτου, «οι αρχές της ασφάλειας δικαίου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της προστασίας των νομίμως κτηθέντων δικαιωμάτων πρέπει να σταθμίζονται στη συγκεκριμένη περίπτωση με το συμφέρον της τηρήσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οποία έχει θεσπιστεί με τους κοινοτικούς κανόνες».

9 — Η Αυστριακή Δημοκρατία παραθέτει τις ακόλουθες αποφάσεις: αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe (Σύλλογος τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5), και 45/76, Comet (Σύλλογος τόμος 1976, σ. 765): της 27ης Φεβρουαρίου 1980, 68/79, Just (Σύλλογος 1981, σ. 253, σκέψη 25): της 9ης Νοεμβρίου 1983, 199/82, San Giorgio (Σύλλογος 1983, σ. 3595, σκέψη 14): της 25ης Φεβρουαρίου 1988, 331/85, 376/85 και 378/85, Bianco και Girard (Σύλλογος 1988, σ. 1099, σκέψη 12): της 24ης Μαρτίου 1988, 104/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογος 1988, σ. 1799, σκέψη 7): της 14ης Ιουλίου 1988, 123/87 και 330/87, Jeune-homme και EGI (Σύλλογος 1988, σ. 4517, σκέψη 17): της 9ης Ιουνίου 1992, C-96/91, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Σύλλογος 1992, σ. I-3789, σκέψη 12), και της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ. (Σύλλογος 1991, σ. I-5357, σκέψη 43).

10 — Παρατεθείσα στην προηγούμενη υποσημείωση.

38. Η Αυστριακή Κυβέρνηση φαίνεται δηλαδή να θεωρεί ότι πρόκειται για πρόβλημα σχετικά με τον νόμιμο χαρακτήρα μιας προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής που ο προσφεύγων της κύριας δίκης άφησε να παρέλθει, οπότε δεν δικαιούται, όπως είναι επόμενο, να αμφισβητήσει την απόφαση του 1990, διότι η απόφαση αυτή έχει καταστεί εκτελεστή.

39. Δεν μπορώ να συμφωνήσω με την ανάλυση της Αυστριακής Δημοκρατίας όσον αφορά τη φύση των νομικών προβλημάτων που θέτει η υπόθεση αυτή.

40. Το εθνικό δικαστήριο δεν καλείται, κατά τη γνώμη μου, να αποφανθεί επί ενός αιτήματος ακυρώσεως, λόγω ελλείψεως νομιμότητας, της αποφάσεως του 1990, αιτήματος που προσκρούει σε αποσβεστική προθεσμία της οποίας το συμβατό με το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί το αντικείμενο του προδικαστικού ερωτήματος, αλλά επί του ζητήματος αν το εθνικό δικαστήριο οφείλει να μην εφαρμόσει την απόφαση αυτή στη συγκεκριμένη περίπτωση.

41. Ούτε άλλωστε μπορώ να εντοπίσω, στην υπόθεση της κύριας δίκης, κάποιο πρόβλημα που να συνδέεται, όπως ισχυρίζεται η Αυστριακή Κυβέρνηση, με την ασφάλεια δικαίου, με την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ή των νομίμως κτηθέντων δικαιωμάτων. Πράγματι, αν το εθνικό δικαστήριο ακυρώσει το επιβληθέν στον E. Ciola πρόστιμο και δοθεί στην εταιρία του, κατ'εφαρμογήν του άρθρου 59 της Συνθήκης, η δυνατότητα να εκμισθώνει θέσεις αγκυροβολήσεως επί ίσους όρους σε κυρίους σκαφών οι οποίοι κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος και

σε κυρίους σκαφών που κατοικούν στην Αυστρία, τούτο δεν θα έχει αυτοδικαίως ως συνέπεια την ακύρωση των ισχυουσών συμβάσεων που έχουν συναφθεί με κυρίους σκαφών οι οποίοι κατοικούν στην Αυστρία. Εξάλλου, δεν αντιλαμβάνομαι πώς αυτό θα μπορούσε να συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων τρίτων ή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τους.

42. Εν πάση περιπτώσει, η εκτελεστότητα των διοικητικών πράξεων δεν φαίνεται να είναι απόλυτη, εφόσον, όπως αναφέρει η Αυστριακή Κυβέρνηση, «ο προσφεύγων της κύριας δίκης είχε και έχει πάντοτε τη δυνατότητα να ζητήσει από την αρμόδια αρχή, βάσει των εθνικών διαδικαστικών κανόνων, την τροποποίηση της αποφάσεώς της ή του διατακτικού της». Πράγματι, μια τέτοια διαδικασία προβλέπεται από το άρθρο 68 του Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (γενικού νόμου περί των διοικητικών διαδικασιών). Ο προσφεύγων θα είχε τη δυνατότητα, στο πλαίσιο αυτής της νέας διαδικασίας, να επικαλεστεί το κοινοτικό δίκαιο και, στο μέτρο που δεν θα γινόταν δεκτό το αίτημά του, να ασκήσει προσφυγή.

43. Όμως, ουδείς λόγος συντρέχει να ασχοληθώ με αυτές τις πτυχές του ζητήματος. Το μόνο νομικό πρόβλημα που θέτει, κατά τη γνώμη μου, το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι το ζήτημα αν το Verwaltungsgerichtshof οφείλει, προκειμένου να εκτιμήσει τον νόμιμο χαρακτήρα της ενέργειας του προσφεύγοντος στην κύρια δίκη, να μην εφαρμόσει μια ασύμβατη με το κοινοτικό δίκαιο απόφαση, παρά το γεγονός ότι πρόκειται για ατομικό και συγκεκριμένο διοικητικό μέτρο και όχι για γενικό και αφηρημένο κανόνα.

44. Η συναφής όμως νομολογία του Δικαστηρίου είναι αρκούντως σαφής, ώστε να επιβάλλεται να δοθεί και στο δεύτερο αυτό ερώτημα καταφατική απάντηση.

45. Όπως υπενθυμίζει και το ίδιο το αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει, με την προπαρατεθείσα απόφαση Costa, ότι, «εφόσον το δίκαιο που γεννήθηκε από τη Συνθήκη απορρέει από αυτόνομη πηγή δικαίου, δεν είναι δυνατόν, λόγω του ιδιόμορφου πρωτότυπου χαρακτήρα του, να του αντιτάσσεται οποιοδήποτε εσωτερικό νομοθετικό κείμενο, χωρίς να χάνει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να διακυβεύεται η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας».

46. Ομοίως, προκύπτει, αφενός, από την απόφαση Lück ¹¹ ότι το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της Συνθήκης «αποκλείει την εφαρμογή *κάθε εσωτερικού μέτρου* που δεν συμβιβάζεται με τη διάταξη αυτή» και, αφετέρου, από την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας ¹² ότι το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου συνεπάγεται «για τις αρμόδιες εθνικές αρχές αυτοδίκαιη απαγόρευση εφαρμογής της *εθνικής διατάξεως* που κρίθηκε ασυμβίβαστη προς τη Συνθήκη».

47. Ακόμη σαφέστερα το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση περί του γαλλικού κώδικα ναυτικού εργατικού δικαίου ¹³ ότι, αφού «οι δια-

τάξεις του άρθρου 48 της Συνθήκης και του κανονισμού 1612/68 ¹⁴ ισχύουν άμεσα στις έννομες τάξεις όλων των κρατών μελών, το δε κοινοτικό δίκαιο υπερέρχει του εθνικού δικαίου, οι διατάξεις αυτές γεννούν, υπέρ των ενδιαφερομένων, δικαιώματα τα οποία οι εθνικές αρχές οφείλουν να τηρούν και να προστατεύουν, και (...), κατά συνέπεια, *κάθε αντίθετη διάταξη του εσωτερικού δικαίου* καθίσταται για τον λόγο αυτό ανεφάρμοστη ως προς αυτούς».

48. Τέλος, σε μία από τις υποθέσεις Rewe ¹⁵, το Δικαστήριο έκρινε ότι «μια εθνική αρχή δεν δύναται να αντιτάξει σ' ένα πρόσωπο νομοθετικές ή διοικητικές διατάξεις που δεν είναι σύμφωνες με μία άνευ όρων και αρκούντως σαφή υποχρέωση, επιβαλλομένη υπό της οδηγίας». Αυτό που ισχύει για μια ανεπιφύλακτη και αρκούντως ακριβή υποχρέωση μιας οδηγίας ισχύει, προφανώς, και για μια ανεπιφύλακτη και αρκούντως ακριβή υποχρέωση του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, όπως είναι η επιβαλλομένη από το άρθρο 59 της Συνθήκης.

49. Από την παράθεση των ανωτέρω χωρίων της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το κοινοτικό δίκαιο υπερισχύει *κάθε* διατάξεως της εσωτερικής εννόμου τάξεως. Εξ αυτού απορρέει επίσης ότι το άμεσο αποτέλεσμα και η υπεροχή του άρθρου 59 της Συνθήκης υποχρεώνουν τα εθνικά δικαστήρια να μην εφαρμόζουν τις απαγορεύσεις που περιλαμβάνονται στις εθνικές διατάξεις, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που περιέ-

11 — Απόφαση της 4ης Απριλίου 1968, 34/67 (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 763).

12 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1972, 48/71 (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 86, σκέψη 7).

13 — Απόφαση της 4ης Απριλίου 1974, 167/73, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή τόμος 1974, σ. 179, σκέψη 34).

14 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33).

15 — Απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, 158/80 (Συλλογή 1981, σ. 1805, σκέψη 43).

χονται σε ατομικές διοικητικές αποφάσεις ασύμβατες με το εν λόγω άρθρο.

Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ένωση ¹⁸ ορίζει:

50. Εξάλλου, με την απόφαση *Factortame* κ.λπ. ¹⁶ το Δικαστήριο έκρινε ότι «στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται, κατ' εφαρμογήν της αρχής της συνεργασίας που έχει τεθεί με το άρθρο 5 της Συνθήκης, να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει για τους πολίτες από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου».

«Από την προσχώρηση, οι διατάξεις των αρχικών Συνθηκών και οι πριν από την προσχώρηση πράξεις των οργάνων δεσμεύουν τα νέα κράτη μέλη και εφαρμόζονται έναντι αυτών υπό τους όρους που προβλέπονται στις Συνθήκες αυτές και στην παρούσα Πράξη.»

51. Εξάλλου, από την απόφαση *Fratelli Costanzo* ¹⁷ απορρέει ότι, όπως ακριβώς και ένα εθνικό δικαστήριο, μια διοικητική αρχή, συμπεριλαμβανομένων των αρχών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, υποχρεούται, αφενός, να εφαρμόζει τις ανεπιφύλακτες και αρκούντως ακριβείς διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, και, αφετέρου, να μην εφαρμόζει τις μη σύμφωνες προς αυτές διατάξεις του εθνικού δικαίου.

53. Κατά συνέπεια, μπορεί να λεχθεί ότι το άρθρο 59 της Συνθήκης, δεδομένου ότι εφαρμόζεται απευθείας, αποτελεί άμεση πηγή δικαιωμάτων από την 1η Ιανουαρίου 1995, όσον αφορά την ενδιαφερόμενη εταιρία, και ότι, μετά την ημερομηνία αυτή, δεν μπορεί να της αντιτάσσεται καμία ασύμβατη με το άρθρο 59 διοικητική απαγόρευση.

52. Όσο για την Αυστριακή Δημοκρατία, το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται όσον αφορά τα γεγονότα που συνέβησαν μετά την 1η Ιανουαρίου 1995, ημερομηνία προσχωρήσεώς της στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, το άρθρο 2 της Πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του

54. Επομένως, το συμπέρασμα, όσον αφορά την απάντηση στο δεύτερο αυτό ερώτημα, είναι ότι το κοινοτικό δίκαιο απονέμει στους παρέχοντες υπηρεσίες το δικαίωμα να αξιώνουν ότι μια απαγόρευση, όπως αυτή που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης, που έχει επιβληθεί με ατομική και συγκεκριμένη διοικητική απόφαση, δεν θα εφαρμόζεται στην περίπτωση που μια διοικητική αρχή ή ένα δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει αν πρέπει να επιβληθεί κύρωση για μια μεταγενέστερη της προσχωρήσεως της Αυστριακής Δημοκρατίας ενέργεια.

16 — Απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, C-213/89 (Συλλογή 1990, σ. I-2433, σκέψη 19).

17 — Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88 (Συλλογή 1989, σ. 1839, σκέψεις 30 έως 33).

18 — Όπ.π.

Πρόταση

55. Ενόψει της ανωτέρω αναλύσεως, προτείνω να δοθεί στα δύο ερωτήματα του Verwaltungsgerichtshof η ακόλουθη απάντηση:

- «1) Το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι εμποδίζει ένα κράτος μέλος να απαγορεύει στον εκμεταλλευόμενο λυμενίσκο σκαφών αναψυχής, υπό την απειλή επιβολής ποινικών κυρώσεων, να εκμισθώνει θέσεις αγκυροβολήσεως σκαφών, πέραν ενός συγκεκριμένου αριθμού, σε κυρίους σκαφών που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.
- 2) Το κοινοτικό δίκαιο απονέμει στους παρέχοντες υπηρεσίες το δικαίωμα να αξιώνουν ότι μια απαγόρευση, όπως αυτή που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης, που έχει επιβληθεί με ατομική και συγκεκριμένη διοικητική απόφαση, δεν θα εφαρμόζεται στην περίπτωση που μια διοικητική αρχή ή ένα δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει αν πρέπει να επιβληθεί κύρωση για μια μεταγενέστερη της προσχωρήσεως της Αυστριακής Δημοκρατίας ενέργεια.»