

**ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 5ης Ιουνίου 1997 ***

Στην υπόθεση C-398/95,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Συνδέσμου των εν Ελλάδι Τουριστικών και Ταξιδιωτικών Γραφείων

και

Υπουργού Εργασίας,

υποστηριζομένου από

το Σωματείο Διπλωματούχων Ξεναγών

και την Πανελλήνια Ομοσπονδία Ξεναγών,

παρεμβαίνοντες,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 59 και 60 της Συνθήκης ΕΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους G. F. Mancini, πρόεδρο τμήματος, J. L. Murray, P. J. G. Kapteyn (εισηγητή), H. Ragnemalm και R. Schintgen, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz

γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- ο Σύνδεσμος των εν Ελλάδι Τουριστικών και Ταξιδιωτικών Γραφείων, εκπροσωπούμενος από τον Χάρη Ταγαρά, δικηγόρο Θεσσαλονίκης, και τον Ανδρέα Λοβέρδο, δικηγόρο Αθηνών,
- το Σωματείο Διπλωματούχων Ξεναγών και η Πανελλήνια Ομοσπονδία Ξεναγών, εκπροσωπούμενοι από τον Γεώργιο Παπαδημητρίου, δικηγόρο Αθηνών,
- η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Παναγιώτη Καμαρινέα, νομικό σύμβουλο του κράτους, την Εύη Σκανδάλου, νομική συνεργάτιδα της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών, και τη Βασιλεία Πελέκου, δικαστική αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,
- η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Δημήτριο Γκουλούση, νομικό σύμβουλο,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του Συνδέσμου των εν Ελλάδι Τουριστικών και Ταξιδιωτικών Γραφείων, εκπροσωπηθέντος από τον Χάρη

Ταγαρά, του Σωματείου Διπλωματούχων Ξεναγών και της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Ξεναγών, εκπροσωπηθέντων από τον Νικόλαο Πιμπλή, δικηγόρο Αθηνών, της Ελληνική Κυβερνήσεως, εκπροσωπηθείσας από τον Γεώργιο Κανελλόπουλο, πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και την Εύη Σκανδάλου, και της Επιτροπής, εκπροσωπηθείσας από τον Δημήτριο Γκούλωση, κατά τη συνεδρίαση της 22ας Ιανουαρίου 1997,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 4ης Μαρτίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 1995, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 18 Δεκεμβρίου 1995, το Συμβούλιο της Επικρατείας υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 59 και 60 της ίδιας Συνθήκης.
- 2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυσαν στο πλαίσιο αιτήσεως ακυρώσεως την οποία άσκησε ο Σύνδεσμος των εν Ελλάδι Τουριστικών και Ταξιδιωτικών Γραφείων (στο εξής: ΣΕΤΤΓ) κατά της αποφάσεως 10505/1988 του Υπουργού Εργασίας (ΦΕΚ 68/5. 2. 1988, τεύχος Β', στο εξής: υπουργική απόφαση).
- 3 Από τη δικογραφία της κύριας δίκης προκύπτει ότι με την υπουργική απόφαση κηρύχθηκε εκτελεστή η διαιτητική απόφαση 54/1987 του Δευτεροβαθμίου Διοικητικού Διαιτητικού Δικαστηρίου Αθηνών, το οποίο είχε επικυρώσει τη διαιτητική απόφαση 55/1987 του Πρωτοβαθμίου Διοικητικού Διαιτητικού Δικαστηρίου Αθηνών. Με την τελευταία αυτή απόφαση επιλύθηκε συλλογική διαφορά εργασίας μεταξύ, αφενός, του ΣΕΤΤΓ και της Ενώσεως Εφοπλιστών

Επιβατηγών Πλοίων (στο εξής: ΕΕΕΠ) και, αφετέρου, του Σωματίου Διπλωματούχων Ξεναγών (στο εξής: ΣΔΞ), η οποία αφορούσε τους όρους αμοιβής και εργασίας των Ξεναγών Αθηνών, Πειραιώς και περιχώρων.

- 4 Οι διαιτητικές αποφάσεις στηρίζονται στο άρθρο 37 του νόμου 1545/1985, το οποίο προβλέπει τα ακόλουθα: «Ξεναγοί που έχουν την προβλεπόμενη άδεια εξασκήσεως του επαγγέλματος του ξεναγού και συμβάλλονται με τουριστικά-ταξιδιωτικά γραφεία, με μέλη της [ΕΕΕΠ] και με τουριστικά γραφεία του εξωτερικού άμεσα ή με τα παραρτήματα-πρακτορεία τους στην Ελλάδα, για την πραγματοποίηση τουριστικών προγραμμάτων που εκείνα οργανώνουν, συνδέονται με σχέση εξαρτημένης εργασίας και υπάγονται στις σχετικές διατάξεις της ελληνικής εργατικής νομοθεσίας ως προς τις σχέσεις τους με τους εργοδότες τους.»
- 5 Κρίνοντας ότι στη διαφορά αυτή ανακύπτει ζήτημα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:
 - «1) Αν η ρύθμιση του άρθρου 37 του νόμου 1545/1985, η οποία, επί τη συνδρομή των εν αυτή αναφερομένων προϋποθέσεων, καθιστά υποχρεωτικήν μεταξύ των μερών την νομική μορφήν της σχέσεως εξερτημένης εργασίας — νομικήν μορφήν υπό την οποίαν, κατά το συνήθως συμβαίνον, παρέχονται αι υπηρεσίαι των Ξεναγών υπό τα αναγραφόμενα εις το άρθρον τούτο προϋποθέσεις — έρχεται εις αντίθεσιν προς τα άρθρα 59 και επ. της Συνθήκης της ΕΟΚ.
 - 2) Εν καταφατική περιπτώσει, αν η ρύθμιση αυτή δικαιολογείται εκ λόγων γενικωτέρου συμφέροντος της διατηρήσεως της εργασιακής ειρήνης εις τον ευαίσθητον τομέα της παροχής των τουριστικών υπηρεσιών, διά τον οποίον η Ελληνική Πολιτεία, ως τουριστική χώρα, έχει εύλογον και δεδικοιολογημένον ενδιαφέρον να επεμβαίνη ρυθμιστικώς.»

Επί του πρώτου ερωτήματος

- 6 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι με το πρώτο ερώτημα πρέπει να θεωρηθεί ότι ερωτάται, κατ' ουσίαν, αν συνιστά περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 59 της Συνθήκης ρύθμιση κράτους μέλους η οποία, καθιστώντας υποχρεωτική μεταξύ των μερών τη νομική μορφή της συμβάσεως εργασίας, εμποδίζει τα τουριστικά και ταξιδιωτικά γραφεία, ασχέτως του τόπου εγκαταστάσεώς τους, να συνάπτουν, στο πλαίσιο της εκτελέσεως τουριστικών προγραμμάτων που τα ίδια οργανώνουν εντός του εν λόγω κράτους μέλους, σύμβαση παροχής υπηρεσιών με ξεναγό κάτοχο αδείας εξασκήσεως του επαγγέλματος του ξεναγού.
- 7 Προκαταρκτικώς, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι οι δραστηριότητες του ξεναγού μπορούν να ασκηθούν υπό δύο διαφορετικά νομικά καθεστώτα. Το τουριστικό γραφείο μπορεί να χρησιμοποιήσει ξεναγούς που είναι υπάλληλοί του, μπορεί όμως και να προσλάβει ανεξάρτητους ξεναγούς. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, οι υπηρεσίες παρέχονται από τον ξεναγό στο τουριστικό γραφείο και συνιστούν αμειβόμενη δραστηριότητα υπό την έννοια του άρθρου 60 της Συνθήκης (βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1991, C-198/89, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1991, σ. I-727, σκέψεις 5 και 6).
- 8 Πρέπει, επίσης, να υπενθυμιστεί ότι το άρθρο 59 της Συνθήκης εφαρμόζεται όχι μόνον όταν ο παρέχων τις υπηρεσίες και ο αποδέκτης των υπηρεσιών είναι εγκατεστημένοι σε διαφορετικά κράτη μέλη, αλλά και σε όλες τις περιπτώσεις όπου ο παρέχων υπηρεσίες τις προσφέρει επί εδάφους κράτους μέλους διαφορετικού από αυτό στο οποίο είναι εγκατεστημένος, ασχέτως του τόπου εγκαταστάσεως των αποδεκτών των εν λόγω υπηρεσιών (προμνησθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκέψεις 8 έως 10).
- 9 Συνεπώς, πρέπει, καταρχάς, να εξεταστεί κατά πόσον μια ρύθμιση όπως η επίδικη στην κύρια δίκη είναι ικανή, στις περιπτώσεις που ρυθμίζει το άρθρο 59, να επηρεάσει το δικαίωμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εκ μέρους ανεξαρτήτων ξεναγών από άλλο κράτος μέλος.

- 10 Συναφώς, το ΣΔΕ υποστηρίζει ότι η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται μόνο στους ξεναγούς που είναι εγκατεστημένοι στην Ελλάδα, δεδομένου ότι αφορά αποκλειστικώς εκείνους που έχουν άδεια εξασκήσεως του επαγγέλματος αυτού στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, κατά το ΣΔΕ, από την προμνησθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδος προκύπτει ότι τέτοια άδεια, η οποία προϋποθέτει την κατοχή διπλώματος, δεν απαιτείται να διαθέτουν οι ξεναγοί από άλλα κράτη μέλη όταν συνοδεύουν ομάδες τουριστών στην Ελλάδα.
- 11 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.
- 12 Το γεγονός απλώς και μόνον ότι οι ξεναγοί από άλλα κράτη μέλη δεν χρειάζονται τέτοια άδεια όταν συνοδεύουν ομάδες τουριστών στην Ελλάδα δεν επιτρέπει τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι δεν μπορεί να έχουν συμφέρον, προκειμένου να βελτιώσουν τα προσόντα τους, να αποκτήσουν ένα τέτοιο δίπλωμα και να λάβουν, έτσι, την άδεια εξασκήσεως του επαγγέλματος στην Ελλάδα. Στην περίπτωση αυτή, υπάγονται στην εν λόγω ρύθμιση.
- 13 Επομένως, μια τέτοια ρύθμιση είναι ικανή να επηρεάσει το δικαίωμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εκ μέρους των ανεξαρτήτων ξεναγών από άλλο κράτος μέλος, όταν οι ξεναγοί αυτοί είναι κάτοχοι αδειάς εξασκήσεως του επαγγέλματος εντός του πρώτου κράτους και προσφέρουν τις υπηρεσίες τους για την εκτέλεση προγραμμαμάτων τουριστικών δραστηριοτήτων τα οποία οργανώνουν εντός του κράτους αυτού τουριστικά και ταξιδιωτικά γραφεία, ανεξαρτήτως του τύπου εγκαταστάσεως των εν λόγω γραφείων εντός της Κοινότητας.
- 14 Πρέπει, στη συνέχεια, να εξεταστεί κατά πόσον μια ρύθμιση όπως η επίδικη στην κύρια δίκη παρεμποδίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εκ μέρους των ανεξαρτήτων ξεναγών από άλλα κράτη μέλη.
- 15 Δεν αμφισβητείται ότι η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται αδιακρίτως σε όλους τους ξεναγούς που διαθέτουν τη σχετική άδεια.

- 16 Ωστόσο, το άρθρο 59 επιβάλλει όχι μόνον την εξάλειψη κάθε διακρίσεως σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού, έστω και αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως στους ημεδαπούς παρέχοντες υπηρεσίες και σ' αυτούς των άλλων κρατών μελών, οσάκις αυτός μπορεί να διακόψει ή να παρεμποδίσει κατ' άλλον τρόπο τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες (απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger, Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 12).
- 17 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι μια τέτοια ρύθμιση, χαρακτηρίζοντας υποχρεωτικά ως σύμβαση εργασίας, από πλευράς του εθνικού δικαίου, τη σχέση παροχής υπηρεσιών εκ μέρους του ξεναγού στο πλαίσιο της εκτελέσεως τουριστικών προγραμμάτων εντός του εν λόγω κράτους, στερεί από τους ξεναγούς των άλλων κρατών μελών τη δυνατότητα να ασκούν τη δραστηριότητά τους εντός του πρώτου κράτους μέλους ως ελεύθεροι επαγγελματίες.
- 18 Επομένως, μια τέτοια ρύθμιση παρεμποδίζει την ελευθερία των ξεναγών από άλλα κράτη μέλη να παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες ως ελεύθεροι επαγγελματίες.
- 19 Συνεπώς, στο πρώτο ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι συνιστά περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 59 της Συνθήκης ρύθμιση κράτους μέλους η οποία, καθιστώντας υποχρεωτική μεταξύ των μερών τη νομική μορφή της συμβάσεως εργασίας, εμποδίζει τα τουριστικά και ταξιδιωτικά γραφεία, ασχέτως του τόπου εγκαταστάσεώς τους, να συνάπτουν, στο πλαίσιο της εκτελέσεως τουριστικών προγραμμάτων που τα ίδια οργανώνουν εντός αυτού του κράτους μέλους, σύμβαση παροχής υπηρεσιών με ξεναγό από άλλο κράτος μέλος και κάτοχο αδείας εξασκήσεως του επαγγέλματος του ξεναγού.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

- 20 Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά μήπως ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους γενικότερου συμφέροντος διατηρήσεως της εργασιακής ειρήνης στον ευαίσθητο τομέα της παροχής τουριστικών υπηρεσιών, στον οποίο η Ελληνική Δημοκρατία, ως τουριστική χώρα, έχει εύλογο και δικαιολογημένο συμφέρον να επεμβαίνει ρυθμιστικώς.
- 21 Κατά πάγια νομολογία, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, δεν μπορεί να περιορίζεται παρά μόνον από κανονιστικές ρυθμίσεις που δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και εφαρμόζονται σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους προορισμού. Ειδικότερα, οι περιορισμοί πρέπει να είναι ικανοί να εξασφαλίσουν την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και να μη βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξή του (προμνησθείσα απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Säger, σκέψη 15· αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Gouda κ.λπ., Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψεις 13 έως 15, της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus, Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32, και της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard, Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37).
- 22 Όσον αφορά το κατά πόσον η διατήρηση της εργασιακής ειρήνης μπορεί να συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος δικαιολογούντα την επίδικη στην κύρια δίκη ρύθμιση, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η εν λόγω ρύθμιση θεσπίστηκε προκειμένου να τεθεί τέρμα στις από μακρού υφιστάμενες διενέξεις μεταξύ των ξεναγών και των τουριστικών και ταξιδιωτικών γραφείων και να αποτραπούν έτσι οι εντεύθεν αρνητικές συνέπειες για τον τουρισμό και, επομένως, για την οικονομία της χώρας. Συναφώς, η ίδια η Ελληνική Κυβέρνηση ανέφερε, κατά την προφορική διαδικασία, ότι η θέσπιση της ρυθμίσεως αυτής αποσκοπούσε στην εύρυθμη λειτουργία της εθνικής οικονομίας.

- 23 Όμως, η διατήρηση της εργασιακής ειρήνης, ως μέσο τερματισμού μιας συλλογικής διενέξεως και αποφυγής των εντεύθεν αρνητικών συνεπειών για ορισμένο τομέα της οικονομίας και, επομένως, για την οικονομία της χώρας, πρέπει να θεωρηθεί ως σκοπός οικονομικής φύσεως, ο οποίος δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο γενικού συμφέροντος δικαιολογούντα περιορισμό μιας θεμελιώδους ελευθερίας η οποία διασφαλίζεται από τη Συνθήκη (βλ. προμνησθείσα απόφαση Gouda κ.λπ., σκέψη 11).
- 24 Εξάλλου, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 66 των προτάσεών του, κανείς απ' όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις στην παρούσα διαδικασία δεν ισχυρίστηκε ότι, για τη διατήρηση της εργασιακής ειρήνης, ήταν αναγκαίο να περιοριστεί η δραστηριότητα που ασκούν, ως ελεύθεροι επαγγελματίες, οι ξεναγοί των άλλων κρατών μελών στο πλαίσιο της εκτελέσεως προγραμματίων τουριστικών δραστηριοτήτων τα οποία οργανώνονται στην Ελλάδα από τουριστικά και ταξιδιωτικά γραφεία.
- 25 Συνεπώς, στο δεύτερο ερώτημα προσήκει η απάντηση ότι μια τέτοια ρύθμιση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους γενικού συμφέροντος απομένους της διατηρήσεως της εργασιακής ειρήνης ως μέσο τερματισμού μιας συλλογικής διενέξεως και αποφυγής των εντεύθεν αρνητικών συνεπειών για ορισμένο τομέα της οικονομίας και, επομένως, για την οικονομία της χώρας.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 26 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκρινε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 1995 το Συμβούλιο της Επικρατείας, αποφαινεται:

- 1) Συνιστά περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 59 της Συνθήκης ΕΚ ρύθμιση κράτους μέλους η οποία, καθιστώντας υποχρεωτική μεταξύ των μερών τη νομική μορφή της συμβάσεως εργασίας, εμποδίζει τα τουριστικά και ταξιδιωτικά γραφεία, ασχέτως του τόπου εγκαταστάσεώς τους, να συνάπτουν, στο πλαίσιο της εκτελέσεως τουριστικών προγραμμάτων που τα ίδια οργανώνουν εντός αυτού του κράτους μέλους, σύμβαση παροχής υπηρεσιών με ξεναγό από άλλο κράτος μέλος και κάτοχο αδείας εξασκήσεως του επαγγέλματος του ξεναγού.
- 2) Μια τέτοια ρύθμιση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους γενικού συμφέροντος απομένους της διατηρήσεως της εργασιακής ειρήνης ως μέσο τερματισμού μιας συλλογικής διενέξεως και αποφυγής των εντεύθεν αρνητικών συνεπειών για ορισμένο τομέα της οικονομίας και, επομένως, για την οικονομία της χώρας.

Mancini

Murray

Kapteyn

Ragnemalm

Schintgen

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 5 Ιουνίου 1997.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

R. Grass

G. F. Mancini