1. Da die Sachverständigengutachten auf dem Gebiet der Straßenverkehrsunfälle die Gerichte nicht binden und die richterliche Beweiswürdigung nicht einschränken, kann die Tätigkeit des vor Gericht auftretenden Sachverständigen auf diesem Gebiet nicht als mit der Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne von Artikel 55 EWG-Vertrag verbunden und demgemäß von der Anwendung der Bestimmungen des EWG-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr ausgenommen angesehen werden.

   In diesem Zusammenhang sind die Erklärungen, die einige Mitgliedstaaten womöglich in das Protokoll einer Ratssitzung haben aufnehmen lassen, bedeutungslos, denn die objektive Bedeutung der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts kann sich nur aus diesen Bestimmungen selbst unter Berücksichtigung ihres Zusammenhangs ergeben.

2. Wenn eine Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll, müssen die zu ihrer Umsetzung erlassenen Maßnahmen nicht nur die staatlichen Behörden binden, sondern auch den Begünstigten ermöglichen, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen. Ein einfaches Verwaltungsrundschreiben entspricht diesen Anforderungen nicht.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-306/89 *

I — Sachverhalt

1. *Rechtlicher Rahmen*

1.1. Gemeinschaftsrecht

Die Richtlinie 82/470/EWG des Rates vom 29. Juni 1982 sieht Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten bestimmter Hilfsgewerbetreibender des Verkehrs und der Reisevermittler sowie der Lagerhalter vor.

Gemäß Artikel 8 dieser Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen, um dieser Richtlinie binnen 18 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis. Da die Richtlinie am 2. Juli 1982 bekanntgegeben wurde, lief die Frist für ihre Umsetzung in das griechische Recht am 2. Januar 1984 ab.

1.2. Nationales Recht

Die Griechische Republik führt folgende Maßnahmen an, die die in der Richtlinie 82/470/EWG genannten Tätigkeiten regelten:

* Verfahrenssprache: Griechisch.

a) Präsidialverordnung Nr. 453/1984 (Spediteure);

b) Rundschreiben des Ministeriums für die Handelsmarine Nr. 3111.9/2407 vom 22. April 1988 an die Hafenbehörden;

c) Gesetz Nr. 393/1976 „über die Errichtung und den Betrieb von Reisebüros";

d) Gesetzesverordnung Nr. 3077/1954 „über die Lagerbetriebe".

2. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

Die Kommission erhielt innerhalb der festgesetzten Frist keine Mitteilung der griechischen Regierung über Maßnahmen zur Umsetzung; sie verfügte auch nicht über Informationen, aus denen sie hätte schließen können, daß die Griechische Republik ihre Verpflichtung zum Erlaß der erforderlichen Maßnahmen erfüllt hatte. Mit Schreiben vom 16. April 1985 stellte sie diesen Verstoß fest und gab der griechischen Regierung Gelegenheit, sich innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu diesem Verstoß zu äußern.

Mit Schreiben vom 19. Juni 1985 teilte die griechische Regierung der Kommission mit, die von der Richtlinie geregelten Materien beträfen wichtige Bereiche der griechischen Wirtschaft; ihre Durchführung verursache erhebliche Schwierigkeiten.

Am 24. Juni 1987 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Sie wurde mit Schreiben vom 13. November 1987 und 27. April 1988 beantwortet, die nicht zu einer Änderung der Haltung der Kommission führten.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

Die Klageschrift der Kommission ist am 6. Oktober 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch beschlossen, der Griechischen Republik eine Frage zu stellen; diese Frage ist fristgemäß beantwortet worden.

Die *Kommission* beantragt,

— festzustellen, daß die Griechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 82/470/EWG des Rates vom 29. Juni 1982 über Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten bestimmter Hilfsgewerbetreibender des Verkehrs und der Reisevermittler (ISIC-Gruppe 718) sowie der Lagerhalter (ISIC-Gruppe 720) nachzukommen;

— der Griechischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Griechische Republik* beantragt,

— die Klage der Kommission abzuweisen;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Klagegründe und Argumente der Parteien

Die *Kommission* macht geltend, die Griechische Republik habe keine Maßnahmen getroffen, um die Richtlinie 82/470 in ihre Rechtsordnung umzusetzen.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung der Griechischen Republik, daß es nicht erforderlich sei, Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie zu treffen, da die griechischen Rechtsvorschriften nicht zwischen griechischen Staatsangehörigen und Angehörigen anderer Staaten unterschieden und da bestimmte Tätigkeiten in Griechenland nicht geregelt seien.

Die Beseitigung der Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit sei nicht ausreichend, um die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs zu sichern. Deshalb verpflichte die Richtlinie die Mitgliedstaaten — ohne ihnen einen Gesetzesschutz der fraglichen Tätigkeiten vorzuschreiben — zum Erlaß der in den Artikeln 4, 5, 6 und 7 genannten Maßnahmen. Diese seien für eine Verwaltungsinfrastruktur erforderlich, die für die Betroffenen folgendes sicherstelle:

— die Aufnahme der in der Richtlinie genannten Tätigkeiten, wenn die Betroffenen die nach den Rechtsvorschriften oder der Praxis des Aufnahmestaats geltenden Bedingungen gleichwertig erfüllten;

— eine genaue amtliche Auskunft hinsichtlich der im Aufnahmestaat geltenden Bedingungen;

— die Erteilung der Bescheinigungen und Urkunden gemäß den Artikeln 4 und 7.

Das Fehlen dieser Verwaltungsinfrastruktur schaffe für die Betroffenen Unsicherheit in bezug auf ihre Rechte und Pflichten im Aufnahmestaat und fördere die Freizügigkeit nicht.

Was die Tätigkeit der Schiffsmakler angehe, die den Gemeinschaftsbürgern nach Auffassung der Griechischen Republik durch ein Rundschreiben gestattet worden sei, so könne diese Praxis nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht als eine angemessene Durchführung der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtung angesehen werden, da sie von der Verwaltung jederzeit geändert werden könne und nicht hinreichend bekanntgemacht worden sei.

Hinsichtlich der Personen, die eine der in Artikel 2 Punkt D Buchstaben a und b der Richtlinie genannten Tätigkeiten — die technische Kontrolle oder Begutachtung von Motorfahrzeugen und das Messen, Wiegen und Ausmessen von Waren — ausübten und die von der Griechischen Republik als „Sachverständige für Verkehrsunfälle" bezeichnet würden, treffe die Argumentation der Griechischen Republik, hierbei handele es sich um die Ausübung öffentlicher Gewalt, nicht zu. Zum Begriff der öffentlichen Gewalt gehöre, daß derjenige, der sie ausübe, über öffentlich-rechtliche Sonderrechte, Vorrechte der öffentlichen Gewalt und Zwangsmittel gegenüber den Bürgern verfüge, was vorliegend offenkundig nicht der Fall sei. Im übrigen sei die in Artikel 55 EWG-Vertrag vorgesehene Ausnahme eng auszulegen.

Die *Griechische Republik* macht eingangs geltend, die Richtlinie 82/470 umfasse zahlreiche Tätigkeiten, die nicht in die Zuständigkeit eines, sondern mehrerer Ministerien fielen.

Diese Tätigkeiten seien in Griechenland größtenteils durch Gesetz geregelt. Diese Regelung sei mit dem Gemeinschaftsrecht nicht unvereinbar, da sie keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit beinhalte:

— Keine Rechtsvorschrift regele die Aufnahme des Berufs der Spediteure. Die Präsidialverordnung Nr. 453/1984 enthalte bestimmte Verpflichtungen und Ermächtigungen für die Ausübung der Tätigkeiten der Frachtführer im Transitverkehr und der Spediteure;

— in bezug auf die Schiffsmakler sei ein Gesetzentwurf über die Aufnahme dieser Tätigkeit ausgearbeitet worden, in dem nicht zwischen Staatsangehörigen und Angehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaften unterschieden werde. Zum Ausgleich für die Verzögerung, die sich bei der Behandlung dieses Gesetzentwurfs ergeben hätte, habe das Ministerium für die Handelsmarine den Hafenbehörden mit Rundschreiben Nr. 3111.9/2407 vom 22. April 1988 Weisungen für die Erteilung der Genehmigung für die Ausübung der Tätigkeit des Schiffsmaklers an Gemeinschaftsbürger gegeben;

— für die Reisebürounternehmer bestimme das Gesetz Nr. 393/1976 „über die Errichtung und den Betrieb von Reisebüros", daß die für diese Tätigkeit erforderliche Genehmigung Staatsangehörigen und Ausländern nach Maßgabe des Gesetzes zu erteilen sei;

— im Hinblick auf die Lagerbetriebe unterscheide die Gesetzesverordnung Nr. 3077/1954 „über die Lagerbetriebe" für die Erteilung einer Genehmigung zur Errichtung von Lagerbetrieben nicht zwischen Staatsangehörigen und Ausländern;

— was die Kraftfahrzeugsachverständigen angehe, habe Griechenland für die Tätigkeit gemäß Artikel 2 Punkt D Buchstabe a der Richtlinie die Bezeichnung

„Sachverständige für Verkehrsunfälle" verwendet, die sich aus Artikel 51 des griechischen Straßenverkehrsgesetzes ergebe, wonach in die Liste der Sachverständigen für Straßenverkehrsunfälle gemäß Artikel 185 der Strafprozeßordnung Personen aufgenommen würden, die eine wissenschaftliche Fachausbildung oder Erfahrung auf dem Gebiet des Straßenverkehrs besäßen; vorzugsweise würden aktiv oder im Ruhestand befindliche Staatsbeamte bestimmt.

Es handele sich nicht um eine Regelung der Tätigkeit des Sachverständigen, sondern der Sachkenntnis selbst. Der Zusammenhang zwischen der Bezeichnung „Sachverständige für Straßenverkehrsunfälle" und der Ausübung öffentlicher Gewalt beruhe ausschließlich darauf, daß bei Erstellung der Sachverständigenliste, ohne daß nach der Staatsangehörigkeit gefragt werde, Staatsbeamte bevorzugt würden.

Die Auffassung der Kommission, für die Durchführung der Richtlinie müsse eine Verwaltungsinfrastruktur geschaffen werden, treffe nicht zu, da sich ihre Bestimmungen nicht von denen anderer Richtlinien mit Übergangscharakter auf dem Gebiet des Rechts der Niederlassung und des freien Dienstleistungsverkehrs unterschieden.

Nach diesen Richtlinien sei der Mitgliedstaat zur Bezeichnung der für die Erteilung der Urkunden und Bescheinigungen zuständigen Behörden sowie dazu verpflichtet, jede unterschiedliche Behandlung abzuschaffen, die auf der Staatsangehörigkeit beruhe, nicht aber dazu, einen Beruf oder eine Tätigkeit gesetzlich zu schützen.

Aus den der Kommission übermittelten Gesetzesvorschriften ergebe sich, daß griechische Staatsangehörige und Gemeinschaftsangehörige jeden dieser Berufe unter den gleichen Voraussetzungen aufnehmen könnten und daß für die Erteilung und die Entgegennahme der Bescheinigungen bei den Reisebürounternehmern das griechische Fremdenverkehrsamt, bei den Lagerhaltern der Minister für Handel und bei den Schiffsmaklern die örtlichen Hafenbehörden zuständig seien.

Überdies seien die Berufe des Spediteurs, des Schiffsmaklers und des Sachverständigen für Verkehrsunfälle in Griechenland nicht gesetzlich geschützt, sie verlangten also keine Qualifikationen oder besondere Bedingungen für ihre Ausübung, so daß es nicht notwendig sei, zuständige Behörden für die Entgegennahme der Bescheinigungen oder die Erteilung der Urkunden zu bezeichnen.

IV — Antwort der Griechischen Republik auf eine Frage des Gerichtshofes

Frage

Da die Griechische Republik in ihrer Gegenerwiderung das Bestehen von Behörden (Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 82/470) erwähnt, die für die Erteilung und die Entgegennahme der Bescheinigungen zuständig seien, wird sie aufgefordert, mitzuteilen, in welchen Rechtsvorschriften diese Zuständigkeit geregelt ist.

Antwort

Die Bescheinigungen gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 82/470 werden, soweit die Tätigkeiten der Betroffenen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, vom Dienst für die Beziehungen zwischen Griechenland und den Europäischen Gemeinschaften erteilt.

Die Entgegennahme der in den erwähnten Rechtsvorschriften genannten Bescheinigungen erfolgt durch die zuständigen — jeweils für die Erteilung der Genehmigung der Berufsausübung bestimmten — Behörden.

J. C. Moitinho de Almeida
Berichterstatter