1. Sagkyndige erklæringer vedrørende færdselsulykker er ikke bindende for retterne og anfægter ikke den dømmende myndigheds frie skøn, hvorfor en virksomhed som automobilsagkyndig (færdselsulykkessagkyndig) ved retterne ikke kan betragtes som en virksomhed, der er forbundet med uøvelse af offentlig myndighed, jf. Traktatens artikel 55, og derfor ikke af Traktatens regler om fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser.

   Erklæringer, fremsat af visse medlemsstater, som er blevet optaget i referatet fra et rådsmøde, har herved ingen betydning, idet fællesskabsrettens objektive rækkevidde udelukkende bestemmes af reglerne selv under hensyntagen til den sammenhæng, hvori de indgår.

2. Når et direktiv har til formål at skabe visse rettigheder for borgerne, skal gennemførelsesforanstaltningerne ikke blot være bindende for de offentlige myndigheder, men også give de berettigede mulighed for at få kendskab til samtlige deres rettigheder og for eventuelt at påberåbe sig disse for de nationale domstole. Et almindeligt administrativt cirkulære opfylder ikke disse krav.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-306/89 *

I — Faktiske omstændigheder

1. *Retlig baggrund*

1.1. Fællesskabsregler

Rådets direktiv 82/470/EØF af 29. juni 1982 har til formål at fastsætte foranstaltninger til fremme af den faktiske udøvelse af den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser ved selvstændig virksomhed inden for visse hjælpeerhverv i forbindelse med transport og rejsebureauvirksomhed og inden for pakhus- og oplagringsvirksomhed.

I direktivets artikel 8 hedder det, at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet inden atten måneder efter dets meddelelse og straks underrette Kommissionen herom. Da direktivet blev meddelt den 2. juli 1982, udløb fristen for gennemførelsen af direktivets bestemmelser i græsk ret den 2. januar 1984.

1.2. Nationale regler

Den Hellenske Republik påberåber sig følgende foranstaltninger, der er truffet for at regulere de former for virksomhed, der er fastsat i direktiv 82/470:

* Processprog: græsk.

»a) præsidentdekret nr. 453/1984 (speditører)

b) cirkulære nr. 3111.9/2407 af 22. april 1988 fra Søfartsministeriet til havnemyndighederne

c) lov nr. 393/1976 'om rejsebureauers oprettelse og virke'

d) lovdekret nr. 3077/1954 'om offentlige pakhuse'.«

2. *Tvistens baggrund*

Da Kommissionen, som ikke inden for den fastsatte frist havde modtaget nogen meddelelse fra den hellenske regering om foranstaltninger til gennemførelse af direktivet i national ret, og da den heller ikke rådede over oplysninger, der gjorde det muligt at gå ud fra, at Den Hellenske Republik havde opfyldt sin forpligtelse til at sætte de nødvendige bestemmelser i kraft, fastslog den denne overtrædelse ved skrivelse af 16. april 1985 og anmodede den hellenske regering om inden for en frist på to måneder at fremkomme med sine bemærkninger.

Ved skrivelse af 19. juni 1985 meddelte Den Hellenske Republik Kommissionen, at de af direktivet omfattede områder vedrørte væsentlige sektorer i græsk økonomi, og at der var store vanskeligheder forbundet med gennemførelsen af direktivet.

Den 24. juni 1987 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, som blev besvaret ved skrivelser af 13. november 1987 og 27. april 1988, som dog ikke fik Kommissionen til at ændre sit synspunkt.

II — Skriftveksling og parternes påstande

Kommissionens stævning er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 6. oktober 1989.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Domstolen har dog besluttet at stille Kommissionen et spørgsmål. Spørgsmålet er blevet besvaret inden for den fastsatte frist.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist ved lov eller administrativt har truffet de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Rådets direktiv 82/470 af 29. juni 1982 om foranstaltninger til fremme af den faktiske udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ved selvstændig virksomhed inden for visse hjælpeerhverv i forbindelse med transport og rejsebureauvirksomhed (ISIC-gruppe 718) og inden for pakhus- og oplagringsvirksomhed (ISIC-gruppe 720).

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den Hellenske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har gjort gældende, at Den Hellenske Republik ikke har vedtaget nogen foranstaltning til gennemførelse af direktiv 82/470 i national ret.

Kommissionen deler ikke Den Hellenske Republiks synspunkt, hvorefter det ikke er nødvendigt at træffe foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, eftersom der i græsk lovgivning ikke sondres mellem græske og udenlandske statsborgere, og fordi visse former for virksomhed ikke er underkastet regler i Grækenland.

Da afskaffelse af forskelsbehandling begrundet i nationalitet ikke er tilstrækkelig til at sikre gennemførelsen af den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser, finder Kommissionen, at direktivet, uden at tvinge medlemsstaterne til ad lovgivningens vej at beskytte de pågældende former for virksomhed, forpligter dem til at vedtage de i artikel 4, 5, 6 og 7 fastsatte foranstaltninger, der er nødvendige for at skabe en administrativ infrastruktur, der er egnet til at sikre de berørte personer, nærmere bestemt:

— adgang til udøvelse af de af direktivet omfattede former for virksomhed, når disse personer på tilsvarende måde opfylder de betingelser, der er fastsat ved lov eller sædvane i værtslandet

— nøjagtige og officielle oplysninger om de betingelser, der vil blive stillet i værtslandet

— udstedelse af de nødvendige attester og dokumenter, der er omhandlet i artikel 4 og 7.

Kommissionen bemærker, at den manglende administrative infrastruktur sætter de pågældende personer i en usikker situation, hvad angår deres rettigheder og forpligtelser i værtslandet, og ikke fremmer den frie bevægelighed for personer.

Med hensyn til virksomheden som skibsagenter, som EF-statsborgere har fået adgang til ved et cirkulære, bemærker Kommissionen, at denne administrative praksis efter Domstolens faste praksis ikke kan betragtes som en tilstrækkelig opfyldelse af medlemsstaternes forpligtelser, da den frit kan ændres af centralforvaltningen, og da kendskabet til den ikke er tilstrækkeligt udbredt.

Hvad angår de personer, der udøver de i direktivets artikel 2, punkt D, litra a) og b), fastsatte former for virksomhed, der går ud på at kontrollere og besigtige motorkøretøjer og at veje og måle varer, som i Den Hellenske Republik benævnes »færdselsulykkessagkyndig«, bestrider Kommissionen Den Hellenske Republiks argumentation, ifølge hvilken de udøver offentlig myndighed. Ifølge Kommissionen indebærer begrebet offentlig myndighed for den, der udøver den, ret til at benytte særlige beføjelser i henhold til almindelige retsregler og offentligretlige regler samt tvang over for borgerne, hvilket helt åbenbart ikke er tilfældet her. Kommissionen understreger i øvrigt, at den i Traktatens artikel 55 fastsatte undtagelse skal fortolkes indskrænkende.

Den Hellenske Republik har for det første gjort gældende, at direktiv 82/470 dækker mange former for virksomhed, som ikke henhører under ét, men flere ministeriers kompetence.

De fleste af disse former for virksomhed er i Grækenland underkastet regler, der er fastsat i lovgivningen. Disse regler er ikke uforenelige med fællesskabsretten, idet de ikke indebærer nogen forskelsbehandling, der er begrundet i nationaliteten.

Med hensyn til:

— Speditører: Der findes ingen lovgivning, der regulerer adgangen til dette erhverv. I præsidentdekret nr. 453/1984 er der fastsat visse forpligtelser og bemyndigelsesregler, der gælder for udøvelse af vognmandsvirksomhed i transit og speditørvirksomhed.

— Skibsagenter: Der er udarbejdet et lovforslag om adgangen til denne virksomhed, hvor der ikke skelnes mellem grækere og statsborgere fra EF-medlemsstaterne. For at råde bod på den forsinkelse, der er indtruffet ved vedtagelsen af dette lovforslag, har Søfartsministeriet ved cirkulære nr. 3111.9/2407 af 22. april 1988 givet havnemyndighederne visse direktiver vedrørende meddelelse af tilladelse til at udøve skibsagentvirksomhed til EF-statsborgere.

— Rejsebureauer: Lov nr. 393/1976 »om rejsebureauers oprettelse og virke« fastsætter, at tilladelsen til at udøve den pågældende virksomhed udstedes til landets egne statsborgere og til udlændinge i overensstemmelse med retningslinjerne for gennemførelsen af loven.

— Offentlig pakhusvirksomhed: I lovdekret nr. 3077/1954 »om offentlige pakhuse« skelnes der ikke mellem landets egne statsborgere og udlændinge i forbindelse med udstedelse af tilladelse til at drive offentlig pakhusvirksomhed.

— Automobilsagkyndige: I forbindelse med den i direktivets artikel 2, punkt D, litra a), omhandlede form for virksomhed har Grækenland anvendt betegnelsen

»færdselsulykkessagkyndig« i henhold til artikel 51 i den græske færdselslov, hvori det hedder, at der på listen over færdselsulykkessagkyndige i overensstemmelse med artikel 185 i strafferetsplejeloven optages personer med en teknisk-videnskabelig uddannelse eller erfaring på færdselsområdet, idet der gives fortrinsstilling til aktive eller pensionerede tjenestemænd.

Der er ikke tale om en regulering af virksomheden som sagkyndig, men af selve den sagkyndige erklæring. Sammenhængen mellem betegnelsen »færdselsulykkessagkyndig« og udøvelsen af offentlig myndighed skyldes alene, at der ved udarbejdelsen af listen over sagkyndige gives fortrinsstilling til tjenestemænd, uden at der rejses spørgsmål om nationalitet.

Den Hellenske Republik bestrider Kommissionens synspunkt, nemlig at der skal skabes en administrativ infrastruktur for at gøre det muligt at anvende direktivet, eftersom dette direktiv ikke adskiller sig fra overgangsdirektiverne om etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser med hensyn til de bestemmelser, der vedtages.

For så vidt angår disse direktiver, består medlemsstatens forpligtelse, ud over forpligtelsen til at udpege de myndigheder, der er kompetente til at udstede de pågældende dokumenter og attester, i afskaffelse af enhver forskelsbehandling begrundet i nationaliteten, og ikke i en forpligtelse til ved lovgivning at beskytte et erhverv eller en virksomhed.

Den Hellenske Republik hævder, at det fremgår af de dokumenter, der er sendt til Kommissionen, at græske statsborgere og statsborgere fra de øvrige medlemsstater har adgang på samme vilkår til hvert af de nævnte erhverv, og at de myndigheder, der er kompetente til at udstede og modtage attester, er, for rejsebureauer: den græske turistorganisation, for pakhusejere: handelsministeren, og for skibsagenter: de lokale havnemyndigheder.

Den Hellenske Republik bemærker endvidere, at speditørerhvervet, skibsproviantørings- og befragtererhvervet og erhvervet som færdselsulykkessagkyndig ikke er beskyttet ved lovgivning i Grækenland, og at der således ikke skal opfyldes kvalifikations- eller andre særlige betingelser for at udøve disse erhverv, hvorfor det ikke er nødvendigt at udpege de myndigheder, der er kompetente til at modtage attester eller udstede dokumenter.

IV — Den Hellenske Republiks svar på et af Domstolen stillet spørgsmål

Spørgsmål

Da Den Hellenske Republik i sin duplik nævner, at der findes myndigheder, der er kompetente (artikel 7, stk. 4, i direktiv 82/470) til at udstede og modtage attester, opfordres den til at meddele Domstolen, i hvilke lovbestemmelser denne kompetence er fastsat.

Svar

Attester i medfør af artikel 7, stk. 4, i direktiv 82/470 udstedes af Kontoret for Grækenlands Forbindelser med De Europæiske Fællesskaber, for så vidt de pågældendes virksomhed henhører under direktivets anvendelsesområde.

De i ovennævnte lovbestemmelser fastsatte attester anerkendes af de myndigheder, der i hvert enkelt tilfælde er udpeget til at udstede tilladelserne til at udøve erhvervet.

J. C. Moitinho de Almeida
Refererende dommer