ARREST VAN HET HOF
10 december 1991 *

In zaak C-306/89,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Kontou Durande, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, vertegenwoordiger van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door E. Skandalou, lid van de dienst communautaire geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Griekse ambassade, Val-Sainte-Croix 117,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat de Helleense Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 82/470/EEG van de Raad van 29 juni 1982 houdende maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor de anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van bepaalde tussenpersonen op het gebied van het vervoer en van reisbureaubedrijven (groep 718 CITI) alsmede van opslagbedrijven (groep 720 CITI) (PB 1982, L 213, blz. 1), wijst

* Procestaal: Grieks.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, R. Joliet en F. Grévisse, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 2 juli 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 september 1991,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 6 oktober 1989, heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen, dat de Helleense Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 82/470/EEG van de Raad van 29 juni 1982 houdende maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor de anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van bepaalde tussenpersonen op het gebied van het vervoer en van reisbureaubedrijven (groep 718 CITI) alsmede van opslagbedrijven (groep 720 CITI) (PB 1982, L 213, blz. 1; hierna: „de richtlijn").

2 Artikel 4 van de richtlijn handelt over de aard en de herkomst van de bewijsmiddelen waarvan onderdanen van andere Lid-Staten gebruik moeten kunnen maken, indien de ontvangende Lid-Staat voor de toegang tot een van de werkzaamheden waarop de richtlijn betrekking heeft, voorwaarden stelt betreffende de betrouwbaarheid, de afwezigheid van voorafgaande faillietverklaring, of de financiële draagkracht van de betrokkene. Artikel 5 legt de Lid-Staten de verplichting op om de betrokkene op de hoogte te stellen van de eventuele wettelijke regelingen die voor de betrokken werkzaamheid gelden. De artikelen 6 en 7 bevatten voorschriften inzake gelijkwaardigheid en bewijs in verband met de kennis en vakbekwaamheid die door de wettelijke regeling van de ontvangende Lid-Staat worden verlangd.

3 Voor een groot aantal van de werkzaamheden waarop de richtlijn betrekking heeft, zijn in de Helleense Republiek voorwaarden gesteld voor de toegang tot en de uitoefening van die werkzaamheden. Dit is het geval voor de werkzaamheden van scheepsagenten, reisbureaus, houders van algemene pakhuizen en experts inzake motorrijtuigen, die als deskundige voor de gerechten moeten optreden („experts inzake verkeersongevallen"); voor deze werkzaamheden is volgens de Commissie geen enkele maatregel tot omzetting van de richtlijn getroffen.

4 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van de zaak, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier wordt hieronder slechts weergegeven voorzover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

5 Allereerst moet het betoog van de Helleense Republiek worden verworpen, dat haar nationale recht op het toepassingsgebied van de richtlijn geen enkele discriminerende maatregel bevat en dat zij niet verplicht is de richtlijn om te zetten ten aanzien van werkzaamheden die niet gereglementeerd zijn. Dergelijke grieven heeft de Commissie namelijk niet aangevoerd, en bovendien heeft de richtlijn

— die overigens enkel de opheffing regelt van de niet-discriminerende beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten — expliciet uitsluitend het oog op werkzaamheden voor de toegang waartoe in de ontvangende Lid-Staat bepaalde voorwaarden gelden (artikelen 4 en 6).

De vraag, of de werkzaamheden van experts inzake verkeersongevallen onder de werking van artikel 55 EEG-Verdrag vallen

6 De Helleense Republiek stelt, dat de experts inzake verkeersongevallen bij hun werkzaamheden deelhebben aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van artikel 55 EEG-Verdrag. De Helleense Republiek zou dus niet verplicht zijn om met betrekking tot die werkzaamheden de in de richtlijn voorziene maatregelen te treffen; een verklaring van de Belgische, de Griekse, de Italiaanse en de Luxemburgse delegaties in de notulen van de vergadering van de Raad waarop de richtlijn is vastgesteld, zou dit bevestigen.

7 In dit verband moet erop worden gewezen, dat de rapporten van experts inzake verkeersongevallen de gerechten niet binden. Zij tasten de beoordeling door de rechter en de vrije uitoefening van de rechtsprekende bevoegdheid niet aan. De betrokken werkzaamheden kunnen dus niet worden geacht te vallen onder de uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 55 EEG-Verdrag (zie, in verband met de typische werkzaamheden van het advocatenberoep, het arrest van 21 juni 1974, zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631, r. o. 52 en 53).

8 Bovendien kan volgens vaste rechtspraak van het Hof de objectieve draagwijdte van regels van gemeenschapsrecht slechts voortvloeien uit deze regels zelf, met inachtneming van hun context (zie onder meer arrest van 15 april 1986, zaak 237/84, Commissie/België, Jurispr. 1986, blz. 1247, r. o. 17). Een verkla-

ring als de door de Helleense Republiek vermelde kan daarop dus geen enkele invloed hebben.

De verplichting tot aanwijzing van autoriteiten of instanties overeenkomstig de artikelen 4, lid 6, en 7, lid 4, van de richtlijn

9 Artikel 4, lid 6, van de richtlijn verplicht de Lid-Staten om binnen de voor de omzetting van de richtlijn gestelde termijn de instanties en autoriteiten aan te wijzen die bevoegd zijn om de in de leden 1 tot en met 4 van dat artikel bedoelde documenten af te geven. Zij moeten de andere Lid-Staten en de Commissie hiervan onverwijld in kennis stellen.

10 Artikel 6 van de richtlijn bepaalt, dat indien een Lid-Staat voor de toegang tot of de uitoefening van de betrokken werkzaamheden voorwaarden stelt inzake het bezit van algemene, handels- of vakkennis en vakbekwaamheid, deze Lid-Staat als voldoende bewijs van die kennis en die bekwaamheid aanvaardt, de daadwerkelijke uitoefening van de betrokken werkzaamheid in een andere Lid-Staat, mits deze heeft plaatsgevonden onder de in dit artikel gestelde voorwaarden.

11 Het bewijs van deze daadwerkelijke uitoefening wordt geleverd door een verklaring, afgegeven door de bevoegde instantie of organisatie van de Lid-Staat van oorsprong of herkomst (artikel 7, lid 3). De Lid-Staten moeten deze instanties of autoriteiten binnen de voor omzetting van de richtlijn gestelde termijn aanwijzen en de andere Lid-Staten en de Commissie hiervan onverwijld op de hoogte stellen (artikel 7, lid 4).

12 De Commissie verwijt de Helleense Republiek, dat zij de bovenbedoelde instanties en autoriteiten niet heeft aangewezen.

13 De Helleense Republiek heeft in dit verband in antwoord op een vraag van het Hof meegedeeld, dat zij in het kader van de toetredingsonderhandelingen het directoraat-generaal betrekkingen tussen Griekenland en de Europese Gemeenschappen, van het Ministerie van Coördinatie, had aangewezen als de bevoegde instantie voor de afgifte van verklaringen aan belanghebbenden die op het grondgebied van een Lid-Staat bepaalde beroepswerkzaamheden willen uitoefenen. Dit zou bijgevolg de instantie zijn die de verklaringen overeenkomstig artikel 7, lid 4, van de richtlijn afgeeft.

14 In een latere brief aan de Commissie en ter terechtzitting heeft de Helleense Republiek daaraan toegevoegd, dat genoemd directoraat-generaal ook bevoegd is tot afgifte van de in artikel 4, lid 6, bedoelde documenten.

15 In zoverre moet worden opgemerkt, dat Griekenland deze instantie in het kader van de toetredingsonderhandelingen heeft aangewezen op een desbetreffend verzoek van de Commissie in verband met de mededeling van 13 juli 1974 betreffende bewijzen, verklaringen en documenten die zijn voorgeschreven in de tot en met 1 juni 1973 door de Raad vastgestelde richtlijnen op het gebied van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten en betrekking hebben op de betrouwbaarheid, het feit dat er geen faillissement heeft plaatsgehad, de aard en de duur van de in de landen van herkomst uitgeoefende beroepswerkzaamheden (PB 1974, C 81, blz. 1).

16 Deze aanwijzing heeft dus niet plaatsgevonden om uitvoering te geven aan richtlijn 82/470 en onthief de Helleense Republiek derhalve niet van de verplichting tot uitdrukkelijke aanwijzing van die autoriteit in dit kader. Bovendien is de aanwijzing waar de Helleense Republiek zich op beroept, niet aan de andere Lid-Staten meegedeeld en is er ook niet de publiciteit aan gegeven die noodzakelijk is opdat de belanghebbenden daarmee bekend kunnen zijn.

17 Hieruit volgt, dat de klacht van de Commissie inzake het niet vaststellen van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de omzetting van de artikelen 4, lid 6, en 7, lid 4, van de richtlijn, gegrond is.

De niet-omzetting van de andere bepalingen van de richtlijn

18 Met betrekking tot de omzetting van de andere bepalingen van de richtlijn beroept de Helleense Republiek zich enkel op een circulaire die van toepassing is op de werkzaamheden van scheepsagenten.

19 In dit verband moet worden opgemerkt, dat de richtlijn voor particulieren rechten beoogt te scheppen en dat volgens vaste rechtspraak van het Hof omzettingsmaatregelen in dat geval niet alleen bindend moeten zijn voor de betrokken overheidsinstanties, maar ook de begunstigden in staat moeten stellen om al hun rechten te kennen en om deze zo nodig voor de nationale rechtelijke instanties geldend te maken (zie onder meer arrest van 17 oktober 1991, zaak C-58/89, Commissie/ Duitsland, Jurispr. 1991, blz. I-4983, r. o. 13).

20 Daar voornoemde circulaire niet aan deze eisen voldoet en er ook geen enkele andere regeling is vastgesteld voor de omzetting van de betrokken bepalingen, is deze klacht, en daarmee het beroep in zijn geheel, gegrond.

Kosten

21 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn 82/470/EEG van de Raad van 29 juni 1982 houdende maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor de anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden van bepaalde tussenpersonen op het gebied van het vervoer en van reisbureaubedrijven (groep 718 CITI) alsmede van opslagbedrijven (groep 720 CITI), is de Helleense Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

Due Joliet Grévisse

Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 december 1991.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due