1. De rapporten van experts inzake verkeersongevallen binden de gerechten niet en tasten de beoordeling door de rechter niet aan. De werkzaamheden van gerechtelijk deskundige op dit gebied kunnen dus niet worden geacht te vallen onder de uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 55 EEG-Verdrag en zijn dan ook niet uit dien hoofde onttrokken aan de werking van de verdragsregels inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

   Verklaringen van bepaalde Lid-Staten die in de notulen van een Raadsvergadering zijn opgenomen, doen in dit verband niet terzake, aangezien de objectieve draagwijdte van regels van gemeenschapsrecht slechts uit deze regels zelf kan voortvloeien, met inachtneming van hun context.

2. Wanneer een richtlijn rechten voor particulieren beoogt te scheppen, moeten de ter omzetting ervan getroffen maatregelen niet alleen bindend zijn voor de overheidsinstanties, maar ook de begunstigden in staat stellen om al hun rechten te kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties geldend te maken. Een eenvoudige administratieve circulaire voldoet niet aan deze eisen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-306/89 *

I — Uiteenzetting van de feiten

1. *Juridisch kader*

1.1. De gemeenschapsregeling

Richtlijn 82/470/EEG van de Raad van 29 juni 1982 bevat 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 alsmede van opslagbedrijven.

Volgens artikel 8 van de richtlijn treffen de Lid-Staten de nodige maatregelen om binnen achttien maanden na kennisgeving van de richtlijn aan het daarin bepaalde te voldoen, en stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Kennisgeving van de richtlijn vond plaats op 2 juli 1982 en de termijn voor omzetting van de bepalingen van de richtlijn in Grieks recht liep dus op 2 januari 1984 af.

1.2. De nationale regeling

De Helleense Republiek vermeldt als maatregelen bestemd om de in richtlijn 82/470 bedoelde werkzaamheden te regelen, de volgende:

* Procestaal: Grieks.

„a) Presidentieel decreet nr. 453/1984 (expediteurs);

b) circulaire nr. 3111.9/2407 van 22 april 1988 van het Ministerie van Koopvaardij aan de havenautoriteiten;

c) wet nr. 393/1976 ‚betreffende de oprichting en werkwijze van reisbureaus';

d) wetsdecreet nr. 3077/1954 ‚betreffende de algemene pakhuizen'."

2. *Ontstaan van het geding*

Daar de Commissie binnen de gestelde termijn van de Griekse regering geen enkele mededeling ontving over omzettingsmaatregelen en zij ook niet over andere gegevens beschikte die de conclusie toelieten, dat de Helleense Republiek had voldaan aan haar verplichting om de nodige maatregelen in werking te doen treden, stelde zij deze inbreuk bij schrijven van 16 april 1985 vast en gaf zij de Griekse regering een termijn van twee maanden om haar opmerkingen ter zake te maken.

Bij brief van 19 juni 1985 deelde de Helleense Republiek de Commissie mee, dat het toepassingsgebied van de richtlijn belangrijke sectoren van de Griekse economie bestreek en dat de uitvoering van de richtlijn ernstige moeilijkheden meebracht.

Op 24 juni 1987 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit. Hierop is bij brieven van 13 november 1987 en 27 april 1988 geantwoord. Deze antwoorden hebben de Commissie niet van gedachte doen veranderen.

II — Schriftelijke behandeling en conclusies van partijen

Het verzoekschrift van de Commissie is op 6 oktober 1989 ingeschreven ter griffie van het Hof.

De schriftelijke behandeling is normaal verlopen. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het de Helleense Republiek een vraag gesteld, waarop binnen de gestelde termijn is geantwoord.

De *Commissie* verzoekt 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 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);

— de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.

De *Helleense Republiek* concludeert tot verwerping van het beroep, met verwijzing van de Commissie in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* stelt, dat de Helleense Republiek geen enkele maatregel heeft genomen ter omzetting van richtlijn 82/470 in nationaal recht.

Zij is het niet eens met het standpunt van de Helleense Republiek, dat omzettingsmaatregelen niet nodig zijn omdat de Griekse wetgeving geen enkel onderscheid maakt tussen Grieken en buitenlanders en bepaalde werkzaamheden in Griekenland niet gereglementeerd zijn.

Aangezien het voor de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten niet voldoende is om discriminaties op grond van nationaliteit op te heffen, verplicht de richtlijn de Lid-Staten de in de artikelen 4, 5, 6 en 7 genoemde maatregelen vast te stellen, zonder hen daarbij te dwingen om de daarin genoemde activiteiten wettelijk te beschermen; de voorgeschreven maatregelen zijn nodig om een zodanige administratieve infrastructuur te creëren, dat de betrokkenen zeker kunnen zijn van:

— de toegang tot en uitoefening van de in de richtlijn bedoelde activiteiten, wanneer zij naar maatstaven van gelijkwaardigheid voldoen aan de voorwaarden die in de wettelijke regeling of naar vast gebruik van het ontvangende land worden gesteld;

— juiste en officiële voorlichting over de voorwaarden die in het ontvangende land worden gesteld;

— afgifte van de vereiste verklaringen en documenten genoemd in de artikelen 4 en 7.

Afwezigheid van deze administratieve infrastructuur plaatst de betrokkenen in een onduidelijke positie wat hun rechten en verplichtingen in het ontvangende land aangaat, en is niet bevorderlijk voor het vrije verkeer van personen.

Met betrekking tot het beroep van scheepsagent, dat volgens de Helleense Republiek per circulaire is opengesteld voor gemeenschapsonderdanen, merkt de Commissie op, dat deze handelwijze volgens vaste rechtspraak van het Hof niet kan worden aangemerkt als een behoorlijke nakoming van de verplichting die op de Lid-Staten rust, aangezien circulaires naar goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en er onvoldoende bekendheid aan wordt gegeven.

De Commissie betwist het argument van de Helleense Republiek, dat de personen die de in artikel 2, D, sub a en b, van de richtlijn bedoelde werkzaamheden uitoefenen — het verrichten van de technische controle of de expertise van motorrijtuigen en het meten, wegen en ijken van goederen — en die door de Helleense Republiek „experts inzake verkeersongevallen" worden genoemd, zouden deelnemen aan de uitoefening van het openbaar gezag. Openbaar gezag impliceert voor degene die het uitoefent, de mogelijkheid om gebruik te maken van prerogatieven die het gemene recht te buiten gaan, van overheidsprivileges en van de bevoegdheid om dwangmiddelen te hanteren ten aanzien van de burgers; hiervan is in casu duidelijk geen sprake. Overigens moet de in artikel 55 EEG-Verdrag gemaakte uitzondering eng worden uitgelegd.

De *Helleense Republiek* stelt allereerst, dat richtlijn 82/470 een breed scala van activiteiten bestrijkt die niet onder de bevoegdheid van één, maar van verschillende ministeries vallen.

Voor het merendeel zijn deze activiteiten in Griekenland wettelijk geregeld. Die wettelijke regeling is niet onverenigbaar met het gemeenschapsrecht, aangezien zij niet leidt tot discriminatie op grond van nationaliteit.

Zo geldt het volgende wat betreft:

— expediteurs: de toegang tot het beroep is niet wettelijk geregeld. Het presidentieel decreet nr. 453/1984 legt bepaalde verplichtingen vast en verlangt bepaalde kwalificaties voor de uitoefening van de werkzaamheden van vervoerder in het transitovervoer en van expediteur;

— scheepsagenten: er is een wetsontwerp opgesteld betreffende de toegang tot dat beroep; dit maakt geen onderscheid tussen eigen onderdanen en andere gemeenschapsonderdanen. Ter ondervanging van de langzame voortgang van dit wetsontwerp heeft het Ministerie van Koopvaardij de havenautoriteiten bij circulaire nr. 3111.9/2407 van 22 april 1988 richtlijnen gegeven voor de afgifte van de vergunning voor de uitoefening van het beroep van scheepsagent aan gemeenschapsonderdanen;

— reisbureaus: wet nr. 393/1976 „betreffende de oprichting en de werkwijze van reisbureaubedrijven" bepaalt, dat de vergunning die voor de uitoefening van de betrokken werkzaamheden vereist is, aan eigen onderdanen en aan vreemdelingen wordt afgegeven volgens de uitvoeringsbepalingen van de wet;

— algemene pakhuizen: wetsdecreet nr. 3077/1954 „betreffende de algemene pakhuizen" maakt voor de afgifte van een vergunning voor de vestiging van een algemeen pakhuis geen onderscheid tussen eigen onderdanen en buitenlanders;

— experts inzake motorrijtuigen: voor degenen die de in artikel 2, D, sub a, van de richtlijn bedoelde werkzaamheden uitoefenen, heeft Griekenland de benaming „experts op het gebied van ver-

keersongevallen", gebruikt, die is ontleend aan artikel 51 van de Griekse Wegenverkeerswet. Dit bepaalt, dat overeenkomstig de procedure van artikel 185 van het Wetboek van Strafvordering, in het register van experts op het gebied van verkeersongevallen worden ingeschreven personen met een technisch-wetenschappelijke opleiding dan wel ervaring op verkeerstechnisch terrein, en dat hiervoor bij voorkeur overheidsambtenaren in actieve dienst of gepensioneerde overheidsambtenaren worden aangewezen.

Dit is geen regeling van de werkzaamheden van de expert, maar van de deskundigheid zelf. Het verband tussen de benaming „expert inzake verkeersongevallen" en de uitoefening van overheidsgezag vloeit enkel en alleen voort uit het feit, dat voor de samenstelling van het deskundigenregister de voorkeur wordt gegeven aan overheidsambtenaren, zonder dat naar nationaliteit wordt gevraagd.

De Helleense Republiek betwist het standpunt van de Commissie, dat voor de toepassing van de richtlijn een administratieve infrastructuur moet worden gecreëerd, aangezien de richtlijn, wat de vastgestelde bepalingen betreft, niet verschilt van de overgangsrichtlijnen betreffende het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

De verplichting die op grond van genoemde richtlijnen op de Lid-Staat rust, is, naast die tot aanwijzing van de instanties die bevoegd zijn tot afgifte van de betrokken documenten en verklaringen, om alle vormen van discriminatie op grond van nationaliteit af te schaffen en niet, om een beroep of een werkzaamheid wettelijk te beschermen.

Blijkens de teksten die aan de Commissie zijn opgestuurd, hebben Grieken en gemeenschapsonderdanen onder dezelfde voorwaarden toegang tot elk van de betrokken beroepen en zijn de instanties die bevoegd zijn tot afgifte en ontvangst van verklaringen: voor de reisbureaus de Raad voor het Toerisme; voor de houders van algemene pakhuizen de minister van Handel, en voor de scheepsagenten de plaatselijke havenautoriteiten.

De Helleense Republiek wijst er bovendien op, dat de beroepen van expediteur, scheepsbevoorrader en -bevrachter en expert inzake verkeersongevallen in Griekenland niet wettelijk zijn beschermd en dat voor de uitoefening daarvan dus geen bijzondere kwalificaties of voorwaarden gelden, zodat er geen instanties behoeven te worden aangewezen voor het in ontvangst nemen van verklaringen of het afgeven van documenten.

IV — Antwoord van de Helleense Republiek op een vraag van het Hof

Vraag

De Helleense Republiek maakt in haar dupliek melding van het bestaan van instanties die bevoegd zijn tot de afgifte en het in ontvangst nemen van verklaringen (artikel 7, lid 4, van richtlijn 82/470). Kan zij het Hof meedelen, in welke wettelijke bepalingen deze bevoegdheid is geregeld ?

Antwoord

De verklaringen bedoeld in artikel 7, lid 4, van richtlijn 82/470 worden afgegeven door de dienst „betrekkingen tussen Griekenland en de Europese Gemeenschappen", voorzover de werkzaamheden van de betrokkenen onder de werkingssfeer van die richtlijn vallen.

De in voornoemde wettelijke bepalingen voorziene verklaringen worden in ontvangst genomen door de instanties die in de onderscheiden gevallen zijn aangewezen als bevoegde instantie voor de afgifte van de vergunningen voor de uitoefening van het beroep.

J. C. Moitinho de Almeida
rechter-rapporteur