ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 10ης Δεκεμβρίου 1991 *

Στην υπόθεση C-306/89,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τη Μαρία Κοντού-Durande, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Roberto Hayder, εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπουμένης από την Εύη Σκανδάλου, μέλος της Ειδικής Υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Ελλάδος, 117, Val Ste Croix,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις απαραίτητες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προς συμμόρφωσή της με την οδηγία 82/470/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1982, σχετικά με τα μέτρα που προορίζονται να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για τις μη μισθωτές δραστηριότητες των απασχολουμένων σε ορισμένες βοηθητικές υπηρεσίες των μεταφορών και των πρακτόρων ταξιδίων (ομάδα 718 ΔΤΤΒ) καθώς και των εναποθηκευτών (ομάδα 720 ΔΤΤΒ) (ΕΕ L 213, σ. 1), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, R. Joliet και F. Grévisse, προέδρους τμήματος, K. N. Κακούρη, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco και M. Zuleeg, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: D. Louterman, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των εκπροσώπων των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 2ας Ιουλίου 1991,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 19ης Σεπτεμβρίου 1991,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 6 Οκτωβρίου 1989, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις απαραίτητες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προς συμμόρφωσή της με την οδηγία 82/470/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1982, σχετικά με τα μέτρα που προορίζονται να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για τις μη μισθωτές δραστηριότητες των απασχολουμένων σε ορισμένες βοηθητικές υπηρεσίες των μεταφορών και των πρακτόρων ταξιδίων (ομάδα 718 ΔΤΤΒ) καθώς και των εναποθηκευτών (ομάδα 720 ΔΤΤΒ) (ΕΕ L 213, σ. 1, στο εξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2 Το άρθρο 4 της οδηγίας αφορά τη φύση και την προέλευση των αποδείξεων που οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προσκομίζουν όταν το κράτος μέλος υποδοχής απαιτεί να συντρέχουν, για την ανάληψη μιας από τις δραστηριότητες που αποτελούν το αντικείμενο της οδηγίας, οι προϋποθέσεις της εντιμότητας του ενδιαφερομένου, της μη προηγουμένης κηρύξεώς του σε πτώχευση ή της οικονομικής επιφανείας του. Το άρθρο 5 επιβάλλει την υποχρέωση στα κράτη μέλη να ενημερώνουν τον ενδιαφερόμενο για την κανονιστική ρύθμιση που, ενδεχομένως, εφαρμόζεται στην εν λόγω δραστηριότητα. Τα άρθρα 6 και 7 περιέχουν κανόνες ισοτιμίας και αποδείξεως σχετικά με τις γνώσεις και ικανότητες που απαιτούνται από την κανονιστική ρύθμιση του κράτους μέλους υποδοχής.

3 Μεγάλος αριθμός των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από την οδηγία αποτελεί, στην Ελληνική Δημοκρατία, το αντικείμενο ρυθμίσεως που προβλέπει τις προϋποθέσεις για την πρόσβαση στις δραστηριότητες αυτές και την άσκησή τους. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση της δραστηριότητας των ναυτικών πρακτόρων, των πρακτόρων ταξιδίων, των εναποθηκευτών που εκμεταλλεύονται τις γενικές αποθήκες καθώς και αυτής του πραγματογνώμονα επί τροχαίων ατυχημάτων, ο οποίος καλείται να ασκήσει τα καθήκοντα του πραγματογνώμονα ενώπιον των δικαστηρίων (« πραγματογνώμονες επί τροχαίων ατυχημάτων »), γι' αυτές δε τις δραστηριότητες, κατά την Επιτροπή, κανένα μέτρο μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν έχει ληφθεί.

4 Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, η εξέλιξη της διαδικασίας καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

5 Είναι εκ προοιμίου απορριπτέα τα επιχειρήματα τα οποία η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει, ισχυριζόμενη ότι το εσωτερικό δίκαιό της δεν περιέχει κανένα μέτρο εισάγον διακρίσεις στον τομέα της εφαρμογής της οδηγίας και ότι δεν υποχρεούται να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο όσον αφορά δραστηριότητες που δεν ρυθμίζονται. Στην πραγματικότητα, η Επιτροπή δεν διατύπωσε αυτές τις αιτιάσεις, η δε

οδηγία, η οποία περιορίζεται, εξάλλου, στην πρόβλεψη της καταργήσεως των μη εισαγόντων διακρίσεις περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, αναφέρεται ρητώς μόνο στις δραστηριότητες των οποίων η ανάληψη εξαρτάται εντός του κράτους μέλους υποδοχής από ορισμένες προϋποθέσεις (άρθρα 4 και 6).

Ως προς το ζήτημα αν η δραστηριότητα του πραγματογνώμονα επί τροχαίων ατυχημάτων καλύπτεται από το άρθρο 55 της Συνθήκης ΕΟΚ

6 Η Ελληνική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι η δραστηριότητα του πραγματογνώμονα επί τροχαίων ατυχημάτων σχετίζεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 55 της Συνθήκης. Επομένως, το κράτος αυτό δεν υποχρεούται να λάβει τα προβλεπόμενα από την οδηγία μέτρα όσον αφορά τη δραστηριότητα αυτή, όπως επιβεβαιώνεται με δήλωση των αντιπροσωπειών του Βελγίου, της Ελλάδος, της Ιταλίας και του Λουξεμβούργου, η οποία έχει περιληφθεί στα πρακτικά της συνεδριάσεως του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια της οποίας υιοθετήθηκε η οδηγία.

7 Πρέπει να αναφερθεί σχετικά ότι τα δικαστήρια δεν δεσμεύονται από τις πραγματογνωμοσύνες επί των τροχαίων ατυχημάτων. Δεν επηρεάζουν καθόλου την κρίση της δικαστικής αρχής και την ανεξάρτητη άσκηση της δικαστικής εξουσίας. Επομένως, η εν λόγω δραστηριότητα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σχετίζεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 55 της Συνθήκης (βλ. ως προς τις τυπικές επαγγελματικές δραστηριότητες του δικηγόρου την απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners, Rec. 1974, σ. 631, σκέψεις 52 και 53).

8 Εξάλλου, πρέπει να αναφερθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 15ης Απριλίου 1986, 237/84, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1986, σ. 1247, σκέψη 17), το αντικειμενικό περιεχόμενο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου μπορεί να προκύψει μόνο από τους ίδιους τους κανόνες αυτούς,

λαμβανομένου υπόψη και του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται. Δεν μπορεί, επομένως, το περιεχόμενό τους να επηρεαστεί από μία δήλωση όπως αυτή την οποία επικαλείται η Ελληνική Δημοκρατία.

Ως προς την υποχρέωση ορισμού των αρχών ή οργανισμών, σύμφωνα με τα άρθρα 4, παράγραφος 6, και 7, παράγραφος 4, της οδηγίας

9 Η παράγραφος 6 του άρθρου 4 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να ορίσουν, εντός της προθεσμίας που τάχθηκε για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, τις αρχές και τους οργανισμούς που είναι αρμόδιοι για την έκδοση των εγγράφων που αναφέρονται στις παραγράφους 1 έως 4 του άρθρου αυτού. Πρέπει να ενημερώσουν αμέσως σχετικά τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή.

10 Το άρθρο 6 της οδηγίας προβλέπει ότι όταν, σε κράτος μέλος, η πρόσβαση στις εν λόγω δραστηριότητες ή η άσκησή τους εξαρτάται από την κατοχή γενικών, εμπορικών ή επαγγελματικών γνώσεων και ικανοτήτων, το κράτος αυτό αναγνωρίζει ως επαρκή απόδειξη αυτών των γνώσεων και των ικανοτήτων την πραγματική άσκηση, εντός άλλου κράτους μέλους, της εν λόγω δραστηριότητας, εφόσον αυτή ασκήθηκε υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο.

11 Η απόδειξη της πραγματικής αυτής ασκήσεως προκύπτει από βεβαίωση που εκδίδεται από την αρμόδια αρχή ή οργανισμό του κράτους μέλους καταγωγής ή προελεύσεως (άρθρο 7, παράγραφος 3). Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ορίσουν τις εν λόγω αρχές και οργανισμούς εντός της προθεσμίας που τάχθηκε για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και να ενημερώσουν αμέσως τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή (άρθρο 7, παράγραφος 4) περί αυτού.

12 Η Επιτροπή προσάπτει στην Ελληνική Δημοκρατία ότι δεν όρισε τις αρχές και τους οργανισμούς που αναφέρονται πιο πάνω.

13 Η Ελληνική Δημοκρατία, με την απάντησή της σε ερώτηση του Δικαστηρίου, ανέφερε σχετικά ότι, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων εντάξεως, είχε ορίσει ως αρμοδία αρχή για την έκδοση βεβαιώσεων προς τους ενδιαφερομένους που θέλουν να ασκήσουν ορισμένη επαγγελματική δραστηριότητα, στην εδαφική περιοχή κράτους μέλους, τη Γενική Διεύθυνση Σχέσεων Ελλάδος και Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του Υπουργείου Συντονισμού. Έκτοτε, η αρχή αυτή χορηγεί τις βεβαιώσεις του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας.

14 Με έγγραφο που απηύθυνε εκ των υστέρων στην Επιτροπή, καθώς και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ελληνική Δημοκρατία διευκρίνισε ότι η προαναφερθείσα Γενική Διεύθυνση είναι επίσης αρμόδια για την έκδοση των εγγράφων που προβλέπονται στο προαναφερθέν άρθρο 4, παράγραφος 6.

15 Πρέπει να παρατηρηθεί σχετικά ότι ο καθορισμός στον οποίο προέβη η Ελλάδα στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων εντάξεως ανταποκρινόταν σε αίτημα της Επιτροπής αναφορικά με την ανακοίνωση της 13ης Ιουλίου 1974 για τις αποδείξεις, δηλώσεις και βεβαιώσεις που προβλέπονται στις εκδοθείσες από το Συμβούλιο οδηγίες πριν από την 1η Ιουνίου 1973 στον τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οι οποίες αφορούν την εντιμότητα, τη μη πτώχευση, το είδος και τη διάρκεια των επαγγελματικών δραστηριοτήτων που ασκήθηκαν στις χώρες προελεύσεως (JO C 81, σ. 1).

16 Από αυτό προκύπτει ότι στον εν λόγω καθορισμό δεν προέβη η Ελληνική Δημοκρατία ενόψει της θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας 82/470 και, επομένως, δεν απαλλάσσεται της υποχρεώσεως να προβεί βάσει αυτής στον ρητό καθορισμό της εν λόγω αρχής. Εξάλλου, ο καθορισμός τον οποίο επικαλείται η Ελληνική Δημοκρατία δεν ανακοινώθηκε στα άλλα κράτη μέλη, ούτε αποτέλεσε το αντικείμενο δημοσιεύσεως, απαραίτητης ώστε να μπορέσει να καταστεί αυτός γνωστός στους ενδιαφερομένους.

17 Απ' όσα προαναφέρθηκαν προκύπτει ότι η αιτίαση της Επιτροπής που στηρίζεται στη μη θέσπιση των απαραιτήτων μέτρων για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 4, παράγραφος 6, και 7, παράγραφος 4, της οδηγίας είναι βάσιμη.

Ως προς την παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των άλλων διατάξεων της οδηγίας

18 Όσον αφορά τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άλλων διατάξεων της οδηγίας, η Ελληνική Δημοκρατία περιορίστηκε στο να επικαλεστεί εγκύκλιο που εφαρμόζεται ως προς τη δραστηριότητα του ναυτικού πράκτορα.

19 Πρέπει να αναφερθεί σχετικά ότι η οδηγία αποβλέπει στη δημιουργία δικαιωμάτων για τους ιδιώτες και ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα μέτρα μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο πρέπει, στην περίπτωση αυτή, όχι μόνο να δεσμεύουν τις οικείες δημόσιες αρχές αλλά, επίσης, να καθιστούν δυνατό στους δικαιούχους να λαμβάνουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους και να τα επικαλούνται, ενδεχομένως, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ., ιδίως, την απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1991, C-58/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-4983, σκέψη 13).

20 Δεδομένου ότι η προαναφερθείσα εγκύκλιος δεν είναι σύμφωνη προς τις υπομνησθείσες πιο πάνω απαιτήσεις και ότι καμία άλλη ρύθμιση δεν θεσπίστηκε για τη μεταφορά των εν λόγω διατάξεων στο εσωτερικό δίκαιο, η αιτίαση αυτή είναι βάσιμη, οπότε και η προσφυγή στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

21 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η Ελληνική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) **Η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις απαραίτητες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προς συμμόρφωσή της με την οδηγία 82/470/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1982, σχετικά με τα μέτρα που προορίζονται να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για τις μη μισθωτές δραστηριότητες των απασχολουμένων σε ορισμένες βοηθητικές υπηρεσίες των μεταφορών και των πρακτόρων ταξιδίων (ομάδα 718 ΔΤΤΒ) καθώς και των εναποθηκευτών (ομάδα 720 ΔΤΤΒ), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.**

2) **Καταδικάζει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

Due Joliet Grévisse

Κακούρης Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 10 Δεκεμβρίου 1991.

Ο Γραμματέας
J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος
O. Due