1. Δεδομένου ότι τα δικαστήρια δεν δεσμεύονται από τις πραγματογνωμοσύνες επί των τροχαίων ατυχημάτων και δεν επηρεάζουν καθόλου την κρίση της δικαστικής αρχής, η δραστηριότητα του πραγματογνώμονα ενώπιον των δικαστηρίων στον τομέα αυτόν δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σχετίζεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 55 της Συνθήκης και ότι απαλλάσσεται, εξ αυτού του λόγου, της εφαρμογής των κανόνων της Συνθήκης σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

Δεν έχουν σημασία από την άποψη αυτή οι δηλώσεις τις οποίες κατάφεραν να συμπεριλάβουν στα πρακτικά μιας συνεδριάσεως του Συμβουλίου ορισμένα κράτη μέλη, διότι 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.

2. Όταν μία οδηγία αποβλέπει στη δημιουργία δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, τα μέτρα που θεσπίστηκαν για τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο πρέπει όχι μόνο να δεσμεύουν τις 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. Δεν είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις αυτές μία απλή διοικητική εγκύκλιος.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-306/89 *

I — Πραγματικά περιστατικά

1. *Νομικό πλαίσιο*

1.1. Η κοινοτική ρύθμιση

Η οδηγία 82/470/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1982, προβλέπει μέτρα που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της πραγματικής ασκήσεως 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 καθώς και των εναποθηκευτών.

Το άρθρο 8 της οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν προς αυτήν εντός δεκαοκτώ μηνών από την κοινοποίησή της και ενημερώνουν αμέσως την Επιτροπή. Δεδομένου ότι η οδηγία κοινοποιήθηκε στις 2 Ιουλίου 1982, η προθεσμία για τη μεταφορά των διατάξεών της στο ελληνικό δίκαιο εξέπνευσε στις 2 Ιανουαρίου 1984.

1.2. Η εθνική ρύθμιση

Η Ελληνική Δημοκρατία επικαλείται τα ακόλουθα μέτρα που διέπουν τα επαγγέλματα τα οποία προβλέπει η οδηγία 82/470/ΕΟΚ:

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

« α) Το προεδρικό διάταγμα 453/1984 (πράκτορες μεταφορών)·

β) την εγκύκλιο του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας υπ' αριθ. 3111.9/2407 της 22ας Απριλίου 1988 προς τις λιμενικές αρχές·

γ) τον νόμο 393/1976 "περί ιδρύσεως και λειτουργίας τουριστικών γραφείων"·

δ) το ΝΔ 3077/1954 "περί γενικών αποθηκών". »

2. *Ιστορικό της διαφοράς*

Η Επιτροπή, αφού δεν έλαβε εντός της ταχθείσας προθεσμίας καμιά ειδοποίηση από την Ελληνική Κυβέρνηση σχετικά με τα μέτρα ενσωματώσεως της οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη ούτε διέθετε άλλες πληροφορίες από τις οποίες να προκύπτει ότι η Ελληνική Δημοκρατία εκπλήρωσε την υποχρέωση να θέσει σε ισχύ τις αναγκαίες διατάξεις, διαπίστωσε τη σχετική παράβαση με έγγραφο της 16ης Απριλίου 1985 και κάλεσε την Ελληνική Κυβέρνηση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός δύο μηνών.

Με έγγραφο της 19ης Ιουνίου 1985 η Ελληνική Δημοκρατία γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι τα θέματα που ρυθμίζει η οδηγία αφορούν σημαντικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, η δε εφαρμογή της οδηγίας προκαλεί σοβαρές δυσκολίες.

Στις 24 Ιουνίου 1987 η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη στην οποία η Ελληνική Κυβέρνηση απάντησε με τα από 13 Νοεμβρίου 1987 και 27 Απριλίου 1988 έγγραφα, που όμως δεν μετέβαλαν τη γνώμη της Επιτροπής.

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 6 Οκτωβρίου 1989.

Η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε κανονικά. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Πάντως, αποφάσισε να θέσει στην Επιτροπή μία ερώτηση: στην ερώτηση αυτή δόθηκε απάντηση εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

Η *Επιτροπή* ζήτησε από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει εντός της καθορισθείσας 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 εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για τις μη μισθωτές δραστηριότητες των απασχολούμενων 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 δυνάμει της Συνθήκης ΕΟΚ·

— να καταδικάσει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Η *Ελληνική Δημοκρατία* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν έλαβε κανένα μέτρο για τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 82/470/ΕΟΚ στην ελληνική έννομη τάξη.

Η Επιτροπή δεν συμμερίζεται την άποψη της Ελληνικής Δημοκρατίας ότι δεν είναι απαραίτητη η λήψη μέτρων ενσωματώσεως της οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη εφόσον η ελληνική νομοθεσία δεν θεσπίζει διάκριση μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών ενώ ορισμένες δραστηριότητες δεν ρυθμίζονται στην Ελλάδα.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, δεδομένου ότι η κατάργηση των διακρίσεων με βάση την ιθαγένεια δεν αρκεί για την πραγματοποίηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οδηγία, χωρίς να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να κατοχυρώσουν νομοθετικά τις συγκεκριμένες δραστηριότητες, τους επιβάλλει να λάβουν τα μέτρα που προβλέπουν τα άρθρα 4, 5, 6 και 7, τα οποία είναι απαραίτητα για τη δημιουργία της διοικητικής υποδομής που να διασφαλίζει στα ενδιαφερόμενα πρόσωπα:

— την πρόσβαση στην άσκηση των δραστηριοτήτων που προβλέπονται από την οδηγία, όταν τα πρόσωπα αυτά πληρούν κατ' ισοδύναμο τρόπο τους όρους που προβλέπονται από τη νομοθεσία ή πρακτική της χώρας υποδοχής·

— μια ακριβή και επίσημη πληροφόρηση όσον αφορά τις προϋποθέσεις που ισχύουν στη χώρα υποδοχής·

— την έκδοση των απαιτουμένων πιστοποιητικών ή εγγράφων που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 4 και 7.

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η απουσία αυτής της διοικητικής υποδομής θέτει τους ενδιαφερομένους σε κατάσταση αβεβαιότητας όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στο κράτος υποδοχής και δεν διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Όσον αφορά το επάγγελμα του ναυτικού πράκτορα, η άσκηση του οποίου, κατά την Ελληνική Κυβέρνηση, επετράπη στους κοινοτικούς υπηκόους με εγκύκλιο, η Επιτροπή παρατηρεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η πρακτική αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως προσήκουσα εκπλήρωση της υποχρεώσεως που υπέχουν τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι μπορεί να τροποποιείται κατά βούληση από τη διοίκηση και στερείται επαρκούς δημοσιότητας.

Σχετικά με τα πρόσωπα που ασκούν τις δραστηριότητες που προβλέπει το άρθρο 2, σημείο Δ, α και β, της οδηγίας, που συνίστανται δηλαδή στη διενέργεια του ελέγχου ή της τεχνικής πραγματογνωμοσύνης των αυτοκινήτων και στη μέτρηση, ζύγιση και ογκομετρική εκτίμηση των εμπορευμάτων, τα οποία η Ελληνική Δημοκρατία ονομάζει « πραγματογνώμονες επί τροχαίων ατυχημάτων », η Επιτροπή αμφισβητεί τη συλλογιστική της Ελληνικής Δημοκρατίας, ότι δηλαδή οι δραστηριότητες αυτές σχετίζονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Κατά την Επιτροπή, ως δημόσια εξουσία νοείται, γι' αυτόν που την ασκεί, η δυνατότητα χρήσεως προνομιών υπερμέτρων σε σχέση με το κοινό δίκαιο, προνομίων της δημοσίας εξουσίας, εξουσιών καταναγκασμού που μπορούν να επιβάλλονται στους πολίτες, πράγμα που δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Η Επιτροπή υπογραμμίζει εξάλλου ότι η εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 55 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά.

Η *Ελληνική Δημοκρατία* υποστηρίζει, πρώτον, ότι η οδηγία 82/470/ΕΟΚ καλύπτει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων οι οποίες δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα ενός και μόνο υπουργείου αλλά περισσοτέρων.

Οι περισσότερες από τις δραστηριότητες αυτές αποτελούν αντικείμενο νομοθετικής ρυθμίσεως στην Ελλάδα. Η ρύθμιση αυτή δεν είναι ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο εφόσον δεν θεσπίζει διακρίσεις λόγω ιθαγένειας.

Όσον αφορά ειδικότερα:

— τους πράκτορες μεταφορών: δεν υπάρχει νομοθεσία που να διέπει την ανάληψη της ασκήσεως του επαγγέλματος αυτού. Το προεδρικό διάταγμα 453/1984 καθορίζει ορισμένες υποχρεώσεις και προβλέπει ορισμένες εξουσιοδοτήσεις για την άσκηση των δραστηριοτήτων των διαμεταφορέων και των πρακτόρων μεταφορών·

— τους ναυτικούς πράκτορες: έχει καταρτιστεί σχέδιο νόμου που αφορά την πρόσβαση στο επάγγελμα αυτό χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ ημεδαπών και υπηκόων κρατών μελών της Κοινότητας. Για να αντιμετωπιστεί η καθυστέρηση στην προώθηση του εν λόγω σχεδίου νόμου, το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, με την υπ' αριθ. 3111.9/2407 εγκύκλιο της 22ας Απριλίου 1988, έδωσε στις λιμενικές αρχές οδηγίες για τη χορήγηση της αδείας ασκήσεως του επαγγέλματος του ναυτικού πράκτορα σε κοινοτικούς υπηκόους·

— τα τουριστικά γραφεία: ο νόμος 393/1976 « περί ιδρύσεως και λειτουργίας τουριστικών γραφείων » προβλέπει ότι η άδεια που απαιτείται για την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος χορηγείται σε ημεδαπούς και αλλοδαπούς κατά τους όρους που προβλέπει ο νόμος·

— τις γενικές αποθήκες: το ΝΔ 3074/1954 « περί γενικών αποθηκών » δεν θεσπίζει διακρίσεις μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών για τη χορήγηση αδείας προς σύσταση γενικής αποθήκης·

— τους πραγματογνώμονες επί τροχαίων ατυχημάτων: για το επάγγελμα που προβλέπεται στο σημείο Δ, α, του άρθρου 2 της οδηγίας, η Ελλάδα χρησιμοποίησε τον

χαρακτηρισμό « πραγματογνωμοσύνη επί τροχαίων ατυχημάτων », που απαντά στο άρθρο 51, του ελληνικού Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, ο οποίος ορίζει ότι στον πίνακα των πραγματογνωμόνων για τροχαία ατυχήματα εγγράφονται, σύμφωνα με το άρθρο 185 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, τα πρόσωπα τα οποία έχουν τεχνική επιστημονική κατάρτιση ή εμπειρία περί τα κυκλοφοριακά, που ορίζονται κατά προτίμηση μεταξύ των εν ενεργεία δημοσίων υπαλλήλων ή συνταξιούχων.

Δεν πρόκειται για ρύθμιση της δραστηριότητας του πραγματογνώμονα αλλά αυτής ταύτης της πραγματογνωμοσύνης. Η συσχέτιση του χαρακτηρισμού « πραγματογνωμοσύνη επί τροχαίων ατυχημάτων » με την άσκηση της δημοσίας εξουσίας οφείλεται αποκλειστικά και μόνο στο γεγονός ότι κατά την κατάρτιση του πίνακα πραγματογνωμόνων, χωρίς να τίθεται θέμα ιθαγένειας, προτιμώνται οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Η Ελληνική Δημοκρατία αμφισβητεί την άποψη της Επιτροπής ότι πρέπει να δημιουργηθεί διοικητική υποδομή που θα καταστήσει δυνατή την εφαρμογή της οδηγίας, δεδομένου ότι η οδηγία δεν διαφέρει, από πλευράς ρυθμίσεων, από τις μεταβατικού χαρακτήρα οδηγίες που αφορούν το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

Όσον αφορά τις οδηγίες αυτές, η υποχρέωση που έχει το κράτος μέλος, εκτός από τον καθορισμό των αρμοδίων αρχών για την έκδοση των σχετικών εγγράφων και βεβαιώσεων, συνίσταται στην κατάργηση κάθε διακρίσεως με βάση την ιθαγένεια και όχι στη νομοθετική κατοχύρωση ενός επαγγέλματος ή μιας δραστηριότητας.

Η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι, όπως προκύπτει από τα νομοθετικά κείμενα που είχε αποστείλει στην Επιτροπή, οι Έλληνες και οι κοινοτικοί υπήκοοι μπορούν, υπό τους ίδιους όρους, να έχουν πρόσβαση στα επαγγέλματα αυτά και ότι οι αρμόδιες για την έκδοση και παραλαβή των πιστοποιητικών αρχές είναι, για τα τουριστικά γραφεία, ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού, για τις γενικές αποθήκες, ο Υπουργός Εμπορίου και, για τους ναυτικούς πράκτορες, οι κατά τόπους λιμενικές αρχές.

Η Ελληνική Δημοκρατία παρατηρεί εξάλλου ότι τα επαγγέλματα των πρακτόρων μεταφορών, εφοδιαστών πλοίων, ναυλομεσιτών πλοίων, και πραγματογνωμόνων τροχαίων ατυχημάτων δεν είναι νομοθετικά κατοχυρωμένα στην Ελλάδα και επομένως δεν απαιτούνται ειδικά προσόντα ή προϋποθέσεις για την άσκησή τους, οπότε δεν υπάρχει ανάγκη να καθορισθούν οι αρμόδιες αρχές για την παραλαβή πιστοποιητικών ή την έκδοση εγγράφων.

IV — Απάντηση της Ελληνικής Δημοκρατίας σε ερώτηση του Δικαστηρίου

Ερώτηση

Δεδομένου ότι η Ελληνική Δημοκρατία, στο υπόμνημα ανταπαντήσεώς της, αναφέρεται στην ύπαρξη αρμοδίων αρχών (άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 82/470/ΕΟΚ) για την έκδοση και την παραλαβή των βεβαιώσεων, παρακαλείται να αναφέρει στο Δικαστήριο ποιες είναι οι νομοθετικές διατάξεις οι οποίες προβλέπουν την αρμοδιότητα αυτή.

Απάντηση

Οι βεβαιώσεις του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας 82/470/ΕΟΚ χορηγούνται από την Υπηρεσία των Σχέσεων της Ελλάδος με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, εφόσον οι δραστηριότητες των ενδιαφερομένων εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

Η παραλαβή των βεβαιώσεων που προβλέπονται στις προαναφερθείσες νομοθετικές διατάξεις πραγματοποιείται από τις αρμόδιες αρχές που έχουν οριστεί σε κάθε περίπτωση για να εκδίδουν τις άδειες ασκήσεως επαγγέλματος.

J. C. Moitinho de Almeida
εισηγητής δικαστής