SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ
vom 19. September 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. In dem vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren wirft die Kommission der Griechischen Republik vor, die Richtlinie 82/470/EWG des Rates vom 29. Juni 1982 über Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten bestimmter Hilfsgewerbetreibender des Verkehrs und der Reisevermittler (ISIC-Gruppe 718) sowie der Lagerhalter (ISIC-Gruppe 720) [1] nicht rechtzeitig in innerstaatliches Recht umgesetzt zu haben.

2. Diese Richtlinie weist in ihrer ersten Begründungserwägung auf die Rechtslage nach dem EWG-Vertrag auf den Gebieten der Niederlassungsfreiheit und des Dienstleistungsverkehrs hin:

„Aufgrund des Vertrages ist seit Ablauf der Übergangszeit jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung bei der Niederlassung und im Dienstleistungsverkehr untersagt ..."

3. Auf dieser Grundlage umschreibt die dritte Begründungserwägung die Zielsetzung der Richtlinie wie folgt:

„Mangels einer gegenseitigen Anerkennung der Diplome oder unmittelbaren Koordinierung ist es jedoch wünschenswert, die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs in den Berufstätigkeiten der ISIC-Gruppen 718 und 720 durch den Erlaß von Maßnahmen zu erleichtern, durch die in erster Linie vermieden werden soll, daß die Staatsangehörigen jener Mitgliedstaaten, in denen die Aufnahme dieser Berufe von keinen Bedingungen abhängig gemacht wird, außergewöhnlich behindert werden."

4. Zu diesem Zweck sind eine Reihe von Maßnahmen der Mitgliedstaaten vorgesehen, mit denen die Ausübung der in Artikel 2 bezeichneten Tätigkeiten erleichtert werden soll. Dazu gehören zunächst die Verpflichtungen, denen die Mitgliedstaaten *als Aufnahmestaaten* unterliegen. Artikel 4 Absatz 1 bis 5 der Richtlinie behandelt insoweit die Anerkennung von Nachweisen über die Zuverlässigkeit, über den Umstand, daß der Betroffene nicht in Konkurs gegangen ist, und über die finanzielle Leistungsfähigkeit. Artikel 5 bis 7 betreffen die Bedingungen des Aufnahmestaates in bezug auf die Befähigung. Artikel 6 und 7 Absätze 1 bis 3 bestimmen hierzu, in welchen Fällen ein bestimmtes Maß an Berufserfahrung als Nachweis für den Besitz der erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten anzuerkennen ist. Nach Artikel 5 sorgen die Mitgliedstaaten, in denen für die Aufnahme oder Ausübung einer der Tätigkeiten, auf die die

* Originalsprache: Deutsch.
1 — ABl. L 213, S. 1.

Richtlinie Anwendung findet, bestimmte Bedingungen in bezug auf die Befähigung erfüllt sein müssen, dafür, daß einem Begünstigten noch vor der Niederlassung oder der Aufnahme einer vorübergehenden Tätigkeit auf Anfrage mitgeteilt wird, welcher Regelung die Tätigkeit unterliegt, die er auszuüben beabsichtigt.

5. Die Mitgliedstaaten sind *als Herkunftsstaaten,* um das gute Funktionieren des Systems der Richtlinie zu gewährleisten, nach Artikel 4 Absatz 6 und Artikel 7 Absatz 4 verpflichtet, innerhalb der Umsetzungsfrist die für die Erteilung der jeweiligen Bescheinigungen zuständigen Behörden oder Stellen zu bestimmen und sie den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission unverzüglich mitzuteilen.

6. Artikel 8 legt die Umsetzungsfrist auf 18 Monate nach Bekanntgabe der Richtlinie fest. Da die Richtlinie den Mitgliedstaaten am 2. Juli 1982 bekanntgegeben wurde, lief diese Frist am 2. Januar 1984 ab.

7. Nachdem die Kommission innerhalb der genannten Frist weder von der Beklagten noch auf anderem Wege Informationen über Umsetzungsmaßnahmen in Griechenland erhalten hatte, zog sie den Schluß, daß die Beklagte ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachgekommen war. Daher führte sie das in Artikel 169 EWG-Vertrag geregelte Vorverfahren durch, das sie mit Schreiben vom 16. April 1985 einleitete. Die Kommission mahnte in ihrem Aufforderungsschreiben wie auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme die Vorlage der von der Griechischen Republik erlassenen Maßnahmen an, die der Umsetzung der Richtlinie dienten. Die Kommission sah die Antworten der griechischen Regierung im Rahmen des Vorverfahrens nicht als zufriedenstellend an und erhob die vorliegende Klage.

8. Sie beantragt,

1) festzustellen, daß die Griechische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, weil sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, deren es bedurfte, um der Richtlinie 82/470/EWG des Rates vom 29. Juni 1982 über Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten bestimmter Hilfsgewerbetreibender des Verkehrs und der Reisevermittler (ISIC-Gruppe 718) sowie der Lagerhalter (ISIC-Gruppe 720) nachzukommen,

2) der Griechischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

9. Die Beklagte beantragt, die Klage kostenpflichtig abzuweisen. Im schriftlichen Verfahren hat sie die Ansicht vertreten, daß sie ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachgekommen sei. Mit ihrer Klagebeantwortung hat sie zur Stützung dieses Vorbringens ein Gesetz, ein Präsidialdekret, ein Gesetzesdekret und ein Rundschreiben vorgelegt. In der mündlichen Verhandlung hat sie allerdings auf Vorhalt eingeräumt, daß bei der Umsetzung Verspätungen eingetreten seien, da sich die Zuständigkeit insoweit auf verschiedene Ministerien verteile.

10. Sachverhalt und Parteivorbringen möchte ich hier nicht weiter vertiefen, ich darf hierzu auf den Sitzungsbericht verweisen.

B — Stellungnahme

11. *I.* Zunächst ein Wort zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

1. Der vorhin zitierte Klageantrag wirft die Frage auf, *inwieweit* die Umsetzung nach Ansicht der Kommission unterblieben ist. Die Kommission wählt die hier verwendete Formulierung regelmäßig, wie wir z. B. aus den parallelen Vertragsverletzungsverfahren gegenüber zwei anderen Mitgliedstaaten[2] wissen, wenn sie behaupten möchte, daß *keine* der erforderlichen Maßnahmen (fristgerecht) ergriffen worden ist. In diesem Sinne hat sie sich auch in ihrer Erwiderung geäußert. Allerdings könnte man diese Auslegung des Klageantrags hier anzweifeln, da die Kommission in ihrer Klageschrift, die gemäß Artikel 38 Buchstabe c unserer Verfahrensordnung den Streitgegenstand abgrenzt, nur auf einige der Tätigkeiten eingeht, die in Artikel 2 und 3 der Richtlinie aufgeführt sind, d. h. die Tätigkeit der Schiffsagenten, Reisebürounternehmer, Lagerhalter und der Verkehrsunfallsachverständigen; die anderen Tätigkeiten erwähnt sie nicht ausdrücklich. Indessen erklärt sich dies aus dem Ablauf des Vorverfahrens. Im Aufforderungsschreiben hatte die Kommission die Beklagte nämlich gebeten, eine *vollständige Übersicht* der verschiedenen innerstaatlichen Vorschriften vorzulegen, die die Umsetzung jeder einzelnen Richtlinienbestimmung gewährleisteten. Die Beklagte hat daraufhin, ohne allerdings den Wortlaut ihrer Vorschriften mitzuteilen, Angaben über die Bestimmungen gemacht, die für die in der Klageschrift genannten Tätigkeiten gelten. Außerdem erwähnte sie noch die Tätigkeit der Schiffsbefrachter, die in Griechenland keiner Regelung unterliege. Aufgrund dieser Angaben vertrat sie die Ansicht, daß es zwar an einer vollständigen Umsetzung noch fehle, daß jedoch unter Berücksichtigung der Reform, die gerade durchgeführt werde, die Rechtslage in Griechenland nicht dem Gemeinschaftsrecht widerspreche.

12. Die Kommission ist in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme im einzelnen nur auf die Tätigkeit der Schiffsagenten und der Verkehrsunfallsachverständigen eingegangen und hat die Argumente der griechischen Regierung zurückgewiesen. Sie hat aber am Ende dieser Stellungnahme ausgeführt, daß sie im übrigen seit der Antwort auf das Aufforderungsschreiben keine Mitteilung seitens der Beklagten erhalten habe, die die Feststellung erlaube, daß Griechenland die Verpflichtungen aus der Richtlinie eingehalten habe. Die Kommission ist somit der Ansicht, so verstehe ich die Klageschrift, daß die Beklagte *keine* der zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat.

13. *2.* Soweit sich in der mündlichen Verhandlung ergeben hat, daß die Beklagte — auch nach Ansicht der Kommission — jedenfalls einige der erforderlichen Vorschriften im Laufe des Verfahrens vor dem Gerichtshof erlassen hat, kann dies für die Entscheidung des Gerichtshofes keine Rolle spielen. Gegenstand dieser Entscheidung ist nur die Rechtslage, die bei Ablauf der Frist bestand, die die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hat[3].

2 — Vgl. Urteil vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 283/86 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, 3271); Urteil vom 12. Juli 1988 in der Rechtssache 310/86 (Kommission/Italien, Slg. 1988, 3987).

3 — So die ständige Rechtsprechung zur Umsetzung von Richtlinien: Vgl. z. B. das Urteil vom 8. November 1990 in der Rechtssache C-53/88 (Kommission/Griechenland, Slg. 1990, I-3917, Randnr. 8).

14. *II.* Die Klage mit dem so definierten Gegenstand sehe ich auch, ganz wie das zu Anfang erwähnte, wenn auch seinem Umfang nach vage Geständnis der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vermuten läßt, ohne Abstriche als begründet an. Keine der Angaben der Beklagten und keiner der von ihr vorgelegten Texte enthält Anhaltspunkte dafür, daß die Umsetzung der Richtlinie fristgerecht eingeleitet oder gar durchgeführt ist.

15. *1.* Hinsichtlich der Angaben und Texte, die sich auf einzelne Tätigkeiten *in Griechenland* beziehen, war zu prüfen, ob sie den Vorschriften der Richtlinie genügen, die die Mitgliedstaaten als *Aufnahmestaaten* zu erfüllen haben. Entgegen der Ansicht der Beklagten genügt es hierzu nicht, die Gleichbehandlung zwischen griechischen Staatsangehörigen und Angehörigen anderer Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die in der Richtlinie festgelegten Pflichten zur Anerkennung von im Herkunftsstaat ausgestellten Bescheinigungen namentlich über Zuverlässigkeit, Konkursfreiheit und Berufserfahrung gehen weiter als die Pflichten nach dem Vertrag, wie auch aus den eingangs zitierten Begründungserwägungen erhellt. Auf dieser Grundlage ist folgendes festzustellen.

16. *a)* Zur Tätigkeit der *Spediteure* (Artikel 2 Punkt A der Richtlinie) hat die Beklagte das Präsidialdekret Nr. 453/1984 vom 5. Oktober 1984 eingereicht. Nach seinem Artikel 1 dient es der Durchführung der Verordnung Nr. 11 vom 27. Juni 1960[4]. Es enthält nicht die in Artikel 4, 6 und 7 der Richtlinie vorgesehenen Regeln über die Anerkennung von Bescheinigungen anderer Mitgliedstaaten, namentlich über die Zuverlässigkeit, die Konkursfreiheit und die Berufserfahrung des Betroffenen und kann daher in keinem Fall als hinreichende Umsetzungsmaßnahme angesehen werden. Allerdings ist fraglich, ob eine solche Umsetzung hier überhaupt erforderlich war, denn das Präsidialdekret stellt keinerlei Voraussetzungen für den Zugang zur Tätigkeit von Spediteuren oder für die Ausübung dieser Tätigkeit auf. Die Beklagte hat in der Klagebeantwortung ausgeführt, der Zugang zum Beruf des Spediteurs sei in Griechenland nicht reglementiert, das vorgelegte Präsidialdekret sei die einzige Regelung auf diesem Gebiet. Sollte dies zutreffen, bestünde insoweit zwar keine Pflicht zur Umsetzung der genannten Richtlinienvorschriften. Dies würde an der Beurteilung der Klage jedoch nichts ändern, da die Kommission in bezug auf die Tätigkeit der Spediteure keine besondere Rüge erhoben hat und die Untätigkeit Griechenlands nur insoweit beanstandet, als Umsetzungsmaßnahmen *erforderlich* waren.

17. *b)* Hinsichtlich der Tätigkeit der *Schiffsagenten* (Artikel 2 Punkt A der Richtlinie) räumt die griechische Regierung ein, daß eine Umsetzung der Richtlinienbestimmungen erforderlich sei, aber noch ausstehe. Sie übermittelt den Text eines Rundschreibens des Ministers für Handelsschiffahrt (Nr. 3111.9/2407 vom 22. April 1988) und gibt an, ein Gesetzentwurf sei erarbeitet worden, der den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten den Zugang zu dem Beruf des Schiffsagenten ohne Diskriminierung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen gewährleiste.

18. In der Tat ist festzustellen, daß das vorgelegte Rundschreiben nicht die Rechtsnatur aufweist, die einem Umsetzungsakt nach

4 — Verordnung des Rates über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen gemäß Artikel 79 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (ABl. 1960, 52, S. 1121).

ständiger Rechtsprechung[5] zukommen muß, um Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag zu genügen. Rundschreiben dieser Art gewährleisten nämlich nicht, daß der Richtlinieninhalt die Gestalt zwingenden innerstaatlichen Rechts annimmt, das über die Verbindlichkeit für die Verwaltung hinaus unmittelbare Wirkung gegenüber Dritten entfaltet[6]. Im übrigen entspricht auch der Text des Rundschreibens nicht den Richtlinienvorschriften. Zwar wird entsprechend dem Inhalt des Gesetzentwurfs, wie ihn die Beklagte dargestellt hat, in Nr. 3 des Rundschreibens angeordnet, daß Angehörigen anderer Mitgliedstaaten die Erlaubnis für die Ausübung des Berufs des Schiffsagenten unter denselben in den griechischen Vorschriften festgelegten Voraussetzungen erteilt werde wie den griechischen Staatsangehörigen. Es ist jedoch nichts vorgesehen, was als Umsetzung der Äquivalenzregelungen der Artikel 4, 6 und 7 der Richtlinie angesehen werden könnte. Der Verstoß der Beklagten steht daher insoweit fest.

19. *c)* Was die Tätigkeit der *Reisebürounternehmer* (Artikel 2 Punkt B Buchstabe a der Richtlinie) angeht, ist es nicht anders. Das hierzu vorgelegte Gesetz Nr. 393/1976 stellt für diese Tätigkeit Voraussetzungen auf, die sowohl die Zuverlässigkeit[7] und die Tatsache betreffen, daß der Antragsteller nicht in Konkurs gegangen ist[8], als auch die Befähigung des Antragstellers[9]. Dies begründete für die Beklagte die Verpflichtung, die Äquivalenzregelungen der Artikel 4, 6 und 7 in innerstaatliches Recht umzusetzen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Was die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit und Konkursfreiheit angeht, fehlt es an einer Bestimmung, welche anderen Bescheinigungen oder Erklärungen als der Strafregisterauszug anerkannt werden (siehe Artikel 4 Absatz 1 am Ende und Absatz 3 der Richtlinie). Hinsichtlich der Befähigungsnachweise war Artikel 6 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 7 umzusetzen; entsprechende Bestimmungen befinden sich in dem vorgelegten Gesetz jedoch ebenfalls nicht.

20. Ich halte es im übrigen auch für sehr zweifelhaft, ob Artikel 3 des genannten Gesetzes, der die Erteilung von Erlaubnissen an griechische und ausländische Personen regelt, dem Gleichbehandlungsgrundsatz der Artikel 52 und 59 EWG-Vertrag entspricht. Im Falle griechischer Antragsteller begründet er nämlich eine unbedingte Pflicht zur Erteilung der Erlaubnis[10], wenn die in Artikel 4 genannten Voraussetzungen vorliegen; bei ausländischen Personen dagegen steht die Erteilung der Erlaubnis, außer wenn der Herkunftsstaat griechischen Personen einen Anspruch auf eine entsprechende Erlaubnis einräumt (Gegenseitigkeit), im Ermessen der zuständigen Behörde[11]. Diese Frage ist jedoch für das vorliegende Verfahren nicht erheblich, da die Kommission nur die Nichtumsetzung der Richtlinie, nicht jedoch einen Verstoß gegen die genannten Vertragsvorschriften rügt.

21. *d)* Zur Tätigkeit der *Lagerhalter* (Artikel 2 Punkt C der Richtlinie) hat die griechische Regierung ein Gesetzesdekret Nr. 3077/1954 vorgelegt. Dort sind als Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis

5 — Vgl. z. B. das Urteil vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 239/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1986, 3645, Randnr. 7).

6 — Vgl. Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-361/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567, Randnr. 20).

7 — Vgl. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b des Gesetzes, der verlangt, daß keine Gefängnisstrafen von mehr als drei Monaten wegen bestimmter Straftaten verhängt worden sein dürfen, was durch einen Auszug aus dem Strafregister nachzuweisen ist.

8 — Vgl. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b, der eine entsprechende Bescheinigung des Kanzlers des zuständigen erstinstanzlichen Gerichts verlangt.

9 — Vgl. Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 Buchstabe d, der als Nachweis allgemeiner Kenntnisse (vgl. Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 82/470) ein Diplom über den Abschluß einer bestimmten Gymnasialklasse verlangt.

10 — Vgl. Absatz 2: „Diese Erlaubnis *wird* erteilt ..." (Hervorhebung von mir).

11 — Vgl. Absatz 3: „Eine entsprechende Erlaubnis *kann* ... erteilt werden ..." (Hervorhebung von mir).

zum Betrieb eines „allgemeinen Lagerhauses" u. a. festgelegt, daß der Antragsteller nicht wegen bestimmter Delikte verurteilt worden ist[12] und ihm gegenüber nicht der Konkurs festgestellt bzw. Konkursantrag gestellt worden ist[13]. Das Gesetzesdekret enthält jedoch keine Vorschriften zur Umsetzung des Artikels 4 Absätze 1 und 3 der Richtlinie. Da ferner der Handelsminister gemäß Artikel 4 Nr. 8 Satz 2 Nachweise über die finanzielle Leistungsfähigkeit verlangen kann, bestand auch Anlaß, Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie umzusetzen, der die Anerkennung von Bescheinigungen der Banken anderer Mitgliedstaaten regelt; auch dies ist jedoch nicht geschehen.

22. *e)* Ich komme nun zur Tätigkeit der technischen Kontrolle oder Begutachtung von Motorfahrzeugen (Artikel 2 Punkt D Buchstabe a der Richtlinie; im folgenden Tätigkeit von *Kraftfahrzeugsachverständigen*). Diese Tätigkeit unterliegt in Griechenland nach dem unbestrittenen Vorbringen der Beklagten im allgemeinen keinen Voraussetzungen. Soweit dies der Fall ist, war keine Umsetzung erforderlich. Die Kommission rügt jedoch ausdrücklich die Nichtumsetzung der Richtlinie für jenen Bereich, für den sich Griechenland auf Artikel 55 EWG-Vertrag beruft. Es handelt sich um die in Artikel 3 Punkt D (Rubrik Griechenland) der Richtlinie aufgeführte Tätigkeit des *Verkehrsunfallsachverständigen.*

23. Nach den Angaben der Beklagten beruht diese Bezeichnung auf Artikel 51 der griechischen Straßenverkehrsordnung. Sie sei jedoch unzutreffend, da die in Artikel 2 Punkt D Buchstabe a der Richtlinie genannte Tätigkeit in Griechenland nicht reglementiert sei und es dort auch keinen Beruf mit der genannten Bezeichnung gebe. Sie betreffe nur die Erstattung einzelner Gutachten. All diese Überlegungen sind jedoch für uns ohne Belang, da die Angaben nach Artikel 3 der Richtlinie gemäß dem Einleitungssatz dieser Vorschrift nur Hinweischarakter haben.

24. Zu prüfen ist allein, ob eine der Alternativen des Artikels 2 einschlägig ist. Die Tätigkeit besteht darin, für Gerichte und Behörden auf deren Anordnung oder auf Antrag einer Partei bestimmte Tatsachen im Zusammenhang mit Verkehrsunfällen gutachtlich festzustellen. Die griechische Regierung geht offenkundig davon aus, daß diese Tätigkeit unter Artikel 2 Punkt D Buchstabe a der Richtlinie fällt. Ohne daß wir auf die Einzelheiten der griechischen Vorschriften eingehen müßten — diese sind uns von keiner der Parteien vorgelegt worden —, genügt meines Erachtens die Feststellung, daß jedenfalls ein Teil der mit dem Begriff des Artikels 2 Punkt D Buchstabe a umschriebenen Tätigkeiten — nämlich soweit diese im Zusammenhang mit Verkehrsunfällen stehen — von dem Begriff des Verkehrsunfallsachverständigen im Sinne der griechischen Vorschriften, so wie uns die Beklagte diese Vorschriften dargestellt hat, erfaßt werden.

25. Hinsichtlich dieser so umschriebenen Tätigkeit war Griechenland nach dem Wortlaut der Richtlinie zu Umsetzungsmaßnahmen verpflichtet. Die Erstattung von Gutachten für Gerichte und Behörden als „Verkehrsunfallsachverständiger" hängt nämlich in Griechenland von der Aufnahme in eine Liste ab, die nach den eigenen Angaben Griechenlands nur erfolgen kann, wenn der Antragsteller über eine wissenschaftlich-technische Ausbildung oder eine Berufser-

12 — Vgl. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes.

13 — Vgl. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b des Gesetzes.

fahrung im Verkehrswesen verfügt. Es wird somit der — durch Ausbildung oder Berufserfahrung nachzuweisende — Besitz fachlicher Kenntnisse und Fertigkeiten verlangt. Griechenland war daher gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie verpflichtet, die dort vorgesehenen Regeln in innerstaatliches Recht umzusetzen, die im einzelnen festlegen, in welchem Umfang die tatsächliche Ausübung der betreffenden Tätigkeit als Nachweis der geforderten Kenntnisse und Fertigkeiten anzuerkennen ist.

26. Die griechische Regierung scheint diese Konsequenz in Abrede zu stellen, indem sie ausführt, daß die griechische Regelung nicht die Tätigkeit im ganzen betreffe, sondern nur die Erstattung einzelner Gutachten. Auch dies ist jedoch unerheblich, da sich Artikel 6 Absatz 2 seinem eindeutigen Wortlaut zufolge nicht nur auf die *Aufnahme*, sondern ebenso auf die *Ausübung* der betreffenden Tätigkeit bezieht[14]. Da diese in dem beklagten Mitgliedstaat — wenn auch nur in einem bestimmten Teilbereich — einschränkenden Voraussetzungen unterliegt, besteht die Umsetzungspflicht auch insoweit.

27. Nach Ansicht Griechenlands fällt diese Tätigkeit jedoch unter Artikel 55 EWG-Vertrag.

28. Sollte diese Ansicht zutreffen, so würde sich die Richtlinie in der Tat nicht hierauf erstrecken. Denn insoweit entfiele Artikel 57 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage, so daß die vertragskonforme Auslegung, die der Feststellung der Ungültigkeit bekanntlich vorgeht, dazu führen würde, daß die Richtlinie einen entsprechend engeren Anwendungsbereich hätte.

29. Indessen fällt die genannte Tätigkeit nicht unter Artikel 55 EWG-Vertrag.

30. Zunächst ist festzustellen, daß der Begriff der öffentlichen Gewalt ein gemeinschaftsrechtlicher ist. Denn er zieht die „[gemeinschaftsrechtlichen] Grenzen ..., durch die verhindert werden soll, daß der Vertrag durch einseitige Maßnahmen der Mitgliedstaaten seiner praktischen Wirksamkeit [im Bereich der Niederlassungsfreiheit] beraubt wird“[15]. Bereits auf dieser Grundlage kann das Vorbringen der griechischen Regierung in der Klagebeantwortung zurückgewiesen werden, wonach die mit dem Begriff der „öffentlichen Gewalt“ verbundenen Voraussetzungen erfüllt seien, weil nach den griechischen Rechtsvorschriften bei der Aufnahme in die Listen Beamten oder ehemaligen Beamten der Vorzug gewährt werde. Dieser Einwand läuft darauf hinaus, den Anwendungsbereich von Artikel 55 nach innerstaatlichen Kriterien zu bestimmen, und ist daher nach der genannten Rechtsprechung nicht stichhaltig.

31. Man könnte die Prüfung des Falles unter dem Gesichtspunkt des Artikels 55 EWG-Vertrag hier abbrechen, da die Beklagte im Verfahren vor dem Gerichtshof keine anderen Argumente hierzu vorgebracht hat. Indessen ergibt sich aus der Klagebeantwortung ebenfalls, daß die in Rede stehende Sachverständigkeit den besonderen Bestimmungen der griechischen Vorschriften nur unterliegt, soweit sie *für Gerichte oder Behörden* erfolgt. Da in Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag das öffentliche Interesse an der Beachtung des Gemein-

14 — Dieser weite Anwendungsbereich ist nicht nur zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit, sondern auch der Niederlassungsfreiheit geboten: Vgl. das Urteil vom 18. Juni 1985 in der Rechtssache 197/84 (Steinhauser/Stadt Biarritz, Slg. 1985, 1819, Randnr. 16).

15 — Urteil vom 15. März 1988 in der Rechtssache 147/86 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 1637, Randnr. 8).

schaftsrechts durch die Mitgliedstaaten ganz im Vordergrund steht, halte ich es für angemessen, Artikel 55 auch unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen, obschon Griechenland seine Verteidigung nicht in diesem Sinne formuliert hat.

32. Der Gerichtshof hat den Begriff der „öffentlichen Gewalt" im Sinne von Artikel 55 EWG-Vertrag bislang noch nicht allgemein und abstrakt definiert. Er hat jedoch in der Rechtssache Reyners [16] über eine Fallgestaltung entschieden, die derjenigen des vorliegenden Rechtsstreits entspricht. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß der Staat durch seine Organe in Ausübung öffentlicher Gewalt handelt, während die in Rede stehende Tätigkeit des einzelnen in irgendeiner Weise mit diesem staatlichen Handeln in Zusammenhang steht. In einer solchen Situation teilt die Tätigkeit des Betroffenen die Rechtsnatur des staatlichen Handelns als Ausübung öffentlicher Gewalt nur, wenn sie, „in sich selbst betrachtet, eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt" darstellt [17]. Diese Voraussetzung hat der Gerichtshof hinsichtlich aller wesentlichen Tätigkeiten des Anwaltsberufs verneint:

„Berufliche Dienstleistungen, die einen Verkehr mit den Gerichten mit sich bringen, stellen als solche keine Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt dar, selbst wenn sie regelmäßig erbracht werden, organisch in das Gerichtsverfahren eingebettet sind und auf eine obligatorische Mitarbeit bei der Erfüllung der Aufgaben der Gerichte hinauslaufen. Insbesondere können die typischsten Tätigkeiten des Anwaltsberufes wie Rechtsberatung und Rechtsbeistand nicht als eine derartige Teilnahme angesehen werden, ebensowenig wie die Vertretung und die Verteidigung des Auftraggebers vor Gericht, selbst wenn die Einschaltung oder Betreuung durch Gesetz zwingend vorgeschrieben oder ausschließlich einem Rechtsanwalt vorbehalten ist." [18]

33. Als Begründung führt der Gerichtshof hierzu an:

„Denn die Wahrnehmung dieser Aufgaben läßt die richterliche Beurteilung und freie Ausübung der Rechtsprechungsbefugnis unberührt." [19]

34. Diese Überlegungen sind auf den vorliegenden Fall übertragbar. Mangels anderer Anhaltspunkte können wir davon ausgehen, daß die Feststellungen eines Unfallsachverständigen in Griechenland, der aufgrund einer behördlichen oder gerichtlichen Anordnung ein Gutachten erstattet, die anordnende Stelle nicht binden. Damit handelt es sich allenfalls um eine *mittelbare* Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt. Diese Schlußfolgerung ist um so mehr gerechtfertigt, als der Staat nicht nur die Kontrolle über die Verwertung des Inhalts einzelner Gutachten behält, sondern auch über die Ausübung der Tätigkeit im ganzen [20].

35. Das Vorbringen der Beklagten in bezug auf die Tätigkeiten von Kraftfahrzeugsachverständigen, wonach die Tätigkeit der Unfallsachverständigen unter Artikel 55 EWG-Vertrag falle, ist daher zurückzuweisen.

16 — Urteil vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74 (Reyners/Belgien, Slg. 1974, 631).

17 — Urteil in der Rechtssache Reyners, a. a. O., Randnrn. 45, 54, sowie Nr. 2 des Tenors; *bestätigt* im Urteil vom 5. Dezember 1989 in der Rechtssache C-3/88 (Kommission/Italien, Slg. 1989, 4035).

18 — Urteil in der Rechtssache Reyners, a. a. O., Randnrn. 51 f.

19 — Urteil in der Rechtssache Reyners, a. a. O., Randnr. 53.

20 — Vgl. zu diesem Aspekt das Urteil in der Rechtssache 147/86, a. a. O., Randnr. 10.

36. Das erlaubt es uns auch, das im Vorverfahren angeführte Argument der Beklagten zu verwerfen, die Tätigkeit von Unfallsachverständigen sei Gegenstand einer Erklärung einiger Mitgliedstaaten, die diese bei Erarbeitung der Richtlinie in das Ratsprotokoll hätten aufnehmen lassen, wonach die Richtlinie nicht für die Tätigkeit von Verkehrsunfallsachverständigen gelte. Da diese Erklärung, jedenfalls soweit sie Griechenland betrifft, weder mit Artikel 55 noch mit dem Text der Richtlinie vereinbar ist, verstößt ihr Inhalt gegen Gemeinschaftsrecht. Sie ist daher, von ihrem einseitigen Charakter ganz abgesehen [21], unbeachtlich.

37. Nur der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß Griechenland nach dem Vertrag nicht berechtigt ist, die Tätigkeit von Verkehrsunfallsachverständigen den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten. Sollte die Bevorzugung von Beamten und ehemaligen Beamten bei der Aufnahme in die vorhin erwähnten Listen auf eine solche Konsequenz hinauslaufen — was die Beklagte allerdings bestreitet —, so wäre dies ein weiterer Vertragsverstoß, der jedoch als solcher nicht Gegenstand der vorliegenden Klage ist; allerdings setzt eine korrekte Umsetzung der Richtlinie logisch voraus, daß jede Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten beseitigt ist.

38. Insgesamt ist daher im Einklang mit der Kommission festzustellen, daß auch in bezug auf die Tätigkeit von Kraftfahrzeugsachverständigen (Artikel 2 Punkt D Buchstabe a der Richtlinie) ein Verstoß der Beklagten vorliegt.

21 — Vgl. hierzu das Urteil vom 30. Januar 1985 in der Rechtssache 143/83 (Kommission/Dänemark, Slg. 1985, 427, Randnrn. 12 f.).

39. *f)* Hinsichtlich keiner der vor dem Gerichtshof diskutierten Tätigkeiten (siehe oben unter a bis e), deren Ausübung von Voraussetzungen hinsichtlich der Befähigung abhängt, ist eine Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie festzustellen, der die Unterrichtung von Interessenten über die insoweit geltenden Anforderungen betrifft.

40. 2. Was die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als *Herkunftsstaaten* aus Artikel 4 Absatz 6 und Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie angeht, die darin besteht, die *Behörden zu bezeichnen,* die für die *Erteilung der Bescheinigungen* nach Artikel 4 Absatz 1 bis 5, Artikel 6 sowie 7 Absatz 1 und 2 *zuständig sind,* ist festzustellen, daß die griechische Regierung keine gesetzlichen Vorschriften mitgeteilt hat, die der Umsetzung dieser Regelungen dienen. Sie hat auf eine Aufforderung des Gerichtshofes hin lediglich präzisiert, daß die Direktion für die Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften dafür zuständig sei, Interessenten, die eine Berufstätigkeit im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats ausüben wollten, Bescheinigungen zu erteilen, und zwar aufgrund von Diplomen über die Befähigung, aufgrund von Bescheinigungen von zuständigen Berufsverbänden und Steuerdienststellen usw. Die genannte Direktion sei im Rahmen der Beitrittsverhandlungen auf eine Aufforderung der Kommission im Hinblick auf deren Bekanntmachung vom 13. Juli 1974 [22] benannt worden. Es liegt somit erstens keine Maßnahme vor, die die zur Umsetzung von Richtlinien erforderliche Rechtsform hat. Zweitens bezieht sich die Bezeichnung der genannten Direktion als

22 — Betreffend Nachweise, Erklärungen und Bescheinigungen, die in den bis zum 1. Juni 1973 vom Rat erlassenen Richtlinien auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs vorgesehen sind und sich beziehen auf
— die Zuverlässigkeit,
— die Konkursfreiheit,
— die Art und Dauer der in den Herkunftsländern ausgeübten Berufstätigkeiten
(ABl. 1974, C 81, S. 1).

zuständige Behörde, auf die sich die Beklagte beruft, nicht auf die Bescheinigungen gemäß der Richtlinie 82/470, um die es hier geht[23]. Soweit die griechische Regierung in der Gegenerwiderung auf die Zuständigkeit bestimmter Behörden zur *Entgegennahme* von Bescheinigungen verweist, verkennt sie meines Erachtens, daß dies nicht Gegenstand der Richtlinie ist. Die Pflichten der Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 6 und Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie treffen diese als *Herkunftsstaaten,* die nämlich die Bescheinigungen *ausstellen,* die die *Aufnahmestaaten akzeptieren* müssen. Die Zuständigkeit der Behörden, die die Bescheinigungen *entgegennehmen,* richtet sich nach den Vorschriften der Aufnahmestaaten über die einzelnen Tätigkeiten. Die Äußerungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung deuten darauf hin, daß sie sich diesem Standpunkt inzwischen angeschlossen hat.

41. *3.* Es ist somit festzustellen, daß die Beklagte die zur Umsetzung der Richtlinie 82/470 erforderlichen Maßnahmen nicht innerhalb der festgelegten Frist ergriffen hat. Soweit sich die Beklagte demgegenüber auf „Vorbehalte" beruft, die sie im Wege einer Erklärung (Nr. 7889/82/ETS 40) in das Ratsprotokoll habe aufnehmen lassen, Vorbehalte, die auch zum Gegenstand einer gemeinsamen Protokollerklärung von Rat und Kommission gemacht worden seien, bin ich der Ansicht, daß wir hierauf mangels genauer Kenntnis vom Inhalt all dieser Erklärungen nicht einzugehen brauchen.

42. Soweit es der Beklagten innerstaatliche Umstände wie die Verteilung der jeweiligen Zuständigkeiten erschwert haben mögen, ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen rechtzeitig nachzukommen, ist dies nach ständiger Rechtsprechung ebenfalls unbeachtlich.

C — Schlußantrag

43. Ich schlage daher vor,

1) festzustellen, daß die Griechische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, weil sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, deren es bedurfte, um der Richtlinie 82/470/EWG des Rates vom 29. Juni 1982 über Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten bestimmter Hilfsgewerbetreibender des Verkehrs und der Reisevermittler (ISIC-Gruppe 718) sowie der Lagerhalter (ISIC-Gruppe 720) nachzukommen,

2) der Griechischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

23 — Vgl. das Verzeichnis der Richtlinien, auf die die Bekanntmachung der Kommission — siehe vorige Fußnote — Anwendung findet: Anlage 2 der Bekanntmachung.