FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 19. september 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. I den foreliggende traktatbrudssag har Kommissionen gjort gældende, at Den Hellenske Republik ikke inden for de fastsatte frister har gennemført Rådets direktiv 82/470/EØF af 29. juni 1982 om foranstaltninger til fremme af den faktiske udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ved selvstændig virksomhed inden for visse hjælpeerhverv i forbindelse med transport og rejsebureauvirksomhed (ISIC-gruppe 718) og inden for pakhus- og oplagringsvirksomhed (ISIC-gruppe 720) [1].

2. I direktivets første betragtning henvises der til den retlige situation, EØF-Traktaten har skabt på området for fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser:

»I henhold til Traktaten har enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling med hensyn til etablering og tjenesteydelser været forbudt siden overgangsperiodens udløb...«

3. På dette grundlag beskriver tredje betragtning direktivets formål således:

»Da der ikke er gennemført gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, og da en samordning heller ikke er umiddelbart forestående, forekommer det ønskeligt at lette gennemførelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for de former for virksomhed, der er omfattet af ISIC-gruppe 718 og 720, ved at træffe overgangsforanstaltninger, som i første række tager sigte på at undgå unødvendig store vanskeligheder for statsborgere fra de medlemsstater, i hvilke adgang til disse former for virksomhed ikke er undergivet nogen betingelser.«

4. Med henblik på dette formål er der fastsat en række foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at lette udøvelsen af de i artikel 2 omhandlede former for virksomhed. Der er først og fremmest tale om forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne *som værtslande.* Direktivets artikel 4, stk. 1-5, omhandler i denne forbindelse anerkendelse af beviser for hæderlighed og for, at de pågældende ikke tidligere har været erklæret konkurs og for deres finansielle formåen. Artikel 5, 6 og 7 vedrører værtslandets kvalifikationsbetingelser. I artikel 6 og 7, stk. 1, 2 og 3, bestemmes det i tilknytning hertil, i hvilke tilfælde en vis erhvervserfaring kan betragtes som bevis for de nødvendige kundskaber og færdigheder. I henhold til artikel 5 skal de medlemsstater, i hvilke adgang til og udøvelse af en af de af direktivet omfattede former for virksomhed

* Originalsprog: tysk.
1 — EFT L 213, s. 1.

er undergivet visse kvalifikationsbetingelser, drage omsorg for, at en begunstiget, som anmoder herom, før han etablerer sig eller begynder at udøve en midlertidig virksomhed, underrettes om de bestemmelser, som gælder for det erhverv, han har til hensigt at udøve.

5. For at sikre direktivsystemets rigtige funktion er medlemsstaterne *som seneste opholdsstater* i henhold til artikel 4, stk. 6, og artikel 7, stk. 4, forpligtet til inden for den fastsatte gennemførelsesfrist at udpege de myndigheder og organer, der er kompetente til at udstede nævnte attester og omgående underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom.

6. I artikel 8 fastsættes gennemførelsesfristen til atten måneder efter direktivets meddelelse. Da direktivet blev meddelt medlemsstaterne den 2. juli 1982, udløb fristen den 2. januar 1984.

7. Da Kommissionen ikke inden for den fastsatte frist, hverken fra sagsøgte eller ad anden vej, havde modtaget nogen meddelelse om foranstaltninger iværksat i Grækenland til gennemførelse af direktivet i national ret, drog den den konklusion, at sagsøgte ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet. Ved skrivelse af 16. april 1985 indledte Kommissionen derfor den i EØF-Traktatens artikel 169 omhandlede administrative procedure. Kommissionen krævede såvel i sin åbningsskrivelse som i sin begrundede udtalelse at få meddelt, hvilke foranstaltninger Den Hellenske Republik havde truffet for at gennemføre direktivet. Kommissionen betragtede den græske regerings svar som utilfredsstillende inden for rammerne af den administrative procedure og anlagde denne sag.

8. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Hellenske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 82/470/EØF af 29. juni 1982 om foranstaltninger til fremme af den faktiske udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ved selvstændig virksomhed inden for visse hjælpeerhverv i forbindelse med transport og rejsebureauvirksomhed (ISIC-gruppe 718) og inden for pakhus- og oplagringsvirksomhed (ISIC-gruppe 720).

2) Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9. Sagsøgte har påstået sig frifundet og Kommissionen dømt til at betale sagens omkostninger. Under den skriftlige forhandling har sagsøgte hævdet at have opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet. Sagsøgte har sammen med svarskriftet fremlagt en lov, et præsidentdekret, et lovdekret og et cirkulære til støtte for sin påstand. Under den mundtlige forhandling har sagsøgte imidlertid udtrykkeligt adspurgt indrømmet, at gennemførelsen var blevet forsinket på grund af, at kompetencen på området var fordelt over flere ministerier.

10. Jeg skal ikke her komme nærmere ind på de faktiske omstændigheder og parternes anbringender, men henviser i så henseende til retsmøderapporten.

B — Stillingtagen

11. *I.* Først et ord om genstanden for den foreliggende sag.

1. Ovennævnte påstand rejser spørgsmålet om, *i hvilken udstrækning* direktivet ikke er gennemført ifølge Kommissionen. Kommissionen vælger sædvanligvis den her anvendte formulering, hvilket f.eks. kan ses af de lignende traktatbrudssager, der har været ført mod to andre medlemsstater[2], når den ønsker at gøre gældende, at *ingen* af de nødvendige foranstaltninger er truffet (inden for den fastsatte frist). Dette er da også, hvad Kommissionen har påstået i sin replik. Der kan dog her sættes spørgsmålstegn ved denne fortolkning af påstanden, da Kommissionen i sin stævning, som i henhold til artikel 38, litra c), i vort procesreglement afgrænser tvistens genstand, kun kommer ind på nogle af de former for virksomhed, som er anført i direktivets artikel 2 og 3, nemlig virksomhed som skibsagent, rejsebureau, oplagringsvirksomhed og sagkyndig i færdselsulykker; Kommissionen nævner ikke udtrykkeligt de øvrige former for virksomhed. Dette er imidlertid forklaret under den forudgående administrative procedure. I åbningsskrivelsen havde Kommissionen nemlig anmodet sagsøgte om en *fuldstændig oversigt* over de forskellige nationale foranstaltninger, der var truffet til gennemførelse af de enkelte direktivbestemmelser. Herefter har sagsøgte givet oplysninger vedrørende de bestemmelser, der gælder for de i stævningen nævnte former for virksomhed, uden dog at meddele bestemmelsernes ordlyd. Sagsøgte har endvidere nævnt skibsbefragtervirksomhed, som ikke er reguleret i Grækenland. På grundlag af disse oplysninger har sagsøgte ment, at retsstillingen i Grækenland ikke er i strid med fællesskabsretten i betragtning af den reform, der netop er ved at blive gennemført, selv om ikke alle direktivets bestemmelser er gennemført.

12. Kommissionen er i sin begrundede udtalelse kun kommet nærmere ind på virksomhed som skibsagent og sagkyndig i færdselsulykker og har afvist den græske regerings anbringender. Men i slutningen af den begrundede udtalelse har Kommissionen tilføjet, at den i øvrigt ikke siden svaret på åbningsskrivelsen har modtaget nogen meddelelse fra sagsøgte, der gør det muligt at fastslå, at Grækenland har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivet. Som jeg forstår stævningen, er Kommissionen således af den opfattelse, at sagsøgte *ikke* har truffet *nogen* af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre direktivet.

13. *2.* Den kendsgerning, at det under den mundtlige forhandling har vist sig, at sagsøgte — også efter Kommissionens opfattelse — i hvert fald har fastsat nogle af de nødvendige foranstaltninger under sagens behandling for Domstolen, kan ikke påvirke Domstolens dom. Denne dom vedrører alene retsstillingen, som den var ved udløbet af den af Kommissionen i den begrundede udtalelse fastsatte frist[3].

2 — Jf. dom af 21.6.1988 (sag 283/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3271), og af 12.7.1988 (sag 310/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3987).

3 — Jf. den faste retspraksis med hensyn til gennemførelse af direktiver, f.eks. dom af 8.11.1990 (sag C-53/88, Kommissionen mod Den Hellenske Republik, Sml. s. 3917, præmis 8).

14. *II.* Som indledningsvis nævnt betragter jeg da også denne sag med den således definerede genstand som fuldt ud berettiget, hvilket sagsøgtes ganske vist noget vage indrømmelse under den mundtlige forhandling synes at bekræfte. Ingen af sagsøgtes oplysninger eller de af sagsøgte fremlagte tekster indeholder noget, der godtgør, at gennemførelsen af direktivet er påbegyndt, endsige afsluttet inden for fristerne.

15. *1.* Med hensyn til de oplysninger og tekster, der vedrører visse former for virksomhed *i Grækenland*, måtte det undersøges, om de var i overensstemmelse med de direktivbestemmelser, som medlemsstaterne skulle efterkomme som *værtslande*. I modsætning til hvad sagsøgte mener, er det her ikke tilstrækkeligt at sørge for ligebehandling af græske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater. De ved direktivet fastsatte forpligtelser til at anerkende attester udstedt af det seneste opholdsland, navnlig for hæderlighed, for at den pågældende ikke tidligere er erklæret konkurs, samt for erhvervserfaring, går videre end de forpligtelser, der følger af Traktaten, hvilket ligeledes belyses af ovennævnte betragtninger. På dette grundlag kan følgende fastslås.

16. *a)* Med hensyn til *speditør*virksomhed (direktivets artikel 2, punkt A) har sagsøgte fremlagt præsidentdekret nr. 453/1984 af 5. oktober 1984. Ifølge dekretets artikel 1 tjener det til gennemførelse af forordning nr. 11 af 27. juni 1960[4]. Det indeholder ikke de i direktivets artikel 4, 6 og 7 fastsatte regler om anerkendelse af dokumenter udstedt af andre medlemsstater, som attesterer den pågældende persons hæderlighed, at han ikke tidligere er erklæret konkurs, samt hans erhvervserfaring, hvorfor det under ingen omstændigheder kan betragtes som en tilstrækkelig gennemførelsesforanstaltning. I virkeligheden er det et spørgsmål, om en sådan gennemførelse var nødvendig i dette tilfælde. Faktisk opstilles der i præsidentdekretet ingen betingelser for adgang til og udøvelse af virksomhed som speditør. I sit svarskrift har sagsøgte gjort gældende, at adgangen til erhvervet som speditør ikke er reguleret i Grækenland, da det fremlagte præsidentdekret indeholder de eneste regler på området. Er dette korrekt, består der ingen pligt til at gennemføre det pågældende direktivs bestemmelser, har sagsøgte anført. Dette ville dog ikke ændre ved bedømmelsen af påstanden, eftersom Kommissionen ikke har fremført nogen særlig indsigelse med hensyn til speditørvirksomhed og alene har påberåbt sig Grækenlands passivitet, for så vidt gennemførelsesforanstaltninger var *nødvendige*.

17. *b)* Med hensyn til virksomhed som *skibsagent* (direktivets artikel 2, punkt A) indrømmer den græske regering, at en gennemførelse af direktivets bestemmelser er nødvendig, men endnu ikke har fundet sted. Regeringen har fremlagt et cirkulære fra Søfartsministeriet (nr. 3111.9/2407 af 22.4.1988) og meddelt, at der er ved at blive udarbejdet et lovforslag, ifølge hvilket statsborgere fra andre medlemsstater får adgang til erhvervet som skibsagent, uden at blive udsat for forskelsbehandling i forhold til landets egne borgere.

18. I virkeligheden må det fastslås, at det fremlagte cirkulære ikke har den retlige karakter, som en gennemførelsesakt ifølge

4 — Rådets forordning om afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår, udfærdiget i henhold til artikel 79, stk. 3, i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT 1959-1962, s. 56).

Domstolens faste praksis[5] skal have for at opfylde bestemmelserne i EØF-Traktatens artikel 189, stk. 3. Et cirkulære af denne art giver ikke direktivets indhold form af bindende national ret, som ud over at binde forvaltningen har umiddelbar virkning i forhold til tredjemand[6]. I øvrigt er cirkulærets ordlyd ikke i overensstemmelse med direktivets bestemmelser. Ganske vist hedder det i cirkulærets nr. 3, i overensstemmelse med indholdet af lovforslaget, således som sagsøgte har fremstillet dette, at tilladelse til at udøve hvervet som skibsagent gives til statsborgere fra andre medlemsstater på samme betingelser, som er fastsat i de græske forskrifter for græske statsborgere. Men der findes intet, der kan betragtes som en gennemførelse i national ret af reglerne om ligestilling i direktivets artikel 4, 6 og 7. Som følge heraf står sagsøgtes traktatbrud fast i denne henseende.

19. *c)* Med hensyn til virksomhed som *rejsebureauindehaver* [direktivets artikel 2, punkt B, litra a)] forholder det sig ikke anderledes. I den i denne forbindelse fremlagte lov nr. 393/1976 stilles der visse betingelser for udøvelsen af denne virksomhed, som vedrører både hæderlighed[7], det forhold, at ansøgeren ikke har været under konkurs[8] og ansøgerens kvalifikationer[9]. Herved forpligtedes sagsøgte til at gennemføre ligestillingsreglerne i artikel 4, 6 og 7 i national ret. Dette er imidlertid ikke sket. For så vidt angår betingelserne hæderlighed og mht. konkurs, mangler der en bestemmelse om, at andre dokumenter eller erklæringer end en straffeattest kan anerkendes (jf. direktivets artikel 4, stk. 1 (in fine) og stk. 3). Med hensyn til kvalifikationsbeviset skulle artikel 6, stk. 3, i forbindelse med artikel 7 gennemføres i national ret; men ej heller på dette punkt findes der tilsvarende bestemmelser i den fremlagte lov.

20. I øvrigt forekommer det mig meget tvivlsomt, om ovennævnte lovs artikel 3, hvori reglerne om udstedelse af tilladelser til grækere og udlændinge er fastsat, er i overensstemmelse med det i EØF-Traktatens artikel 52 og 59 fastsatte princip om ligebehandling. Er der nemlig tale om en græsk ansøger, skal tilladelsen ubetinget meddeles[10], når de i artikel 4 fastsatte betingelser er opfyldt, mens meddelelsen af tilladelsen, når det drejer sig om udlændinge, derimod overlades til myndighedernes skøn[11], medmindre det seneste opholdsland giver grækere ret til en tilsvarende tilladelse (gensidighed). Imidlertid er dette spørgsmål ikke relevant i den foreliggende sag, da Kommissionen alene påberåber sig manglende gennemførelse af direktivet og ikke en overtrædelse af ovennævnte traktatbestemmelser.

21. *d)* Med hensyn til *oplagringsvirksomhed* (direktivets artikel 2, punkt C) har den græske regering fremlagt et lovdekret nr. 3077/1954. Ifølge dette betinges tilladelsen til at drive »offentlige pakhuse« bl.a. af,

5 — Jf. f.eks. dom af 2.12.1986 (sag 239/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3645, præmis 7).

6 — Jf. dom af 30.5.1991 (sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 20).

7 — Jf. lovens artikel 4, stk. 1, litra b), hvori det kræves, at vedkommende ikke har været idømt en fængselsstraf på over tre måneder for bestemte lovovertrædelser, hvilket skal bevises ved en straffeattest.

8 — Jf. artikel 4, stk. 2, litra b), hvori der kræves en attest herpå, som udstedes af justitssekretæren i den kompetente ret i første instans.

9 — Jf. artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, litra d), hvori der som bevis for almene kundskaber (jf. artikel 6, stk. 3, i direktiv 82/470) kræves afgangseksamen fra en bestemt gymnasieklasse.

10 — Jf. stk. 2: »Denne tilladelse *meddeles* ...« (min understregning).

11 — Jf. stk. 3: »En tilsvarende tilladelse *kan* ... meddeles...« (min understregning).

at ansøgeren ikke er dømt for bestemte lovovertrædelser [12], og at han ikke er under konkurs, samt at der ikke er indgivet konkursbegæring mod ham [13]. Imidlertid indeholder lovdekretet ingen bestemmelser, hvorved direktivets artikel 4, stk. 1 og 3, gennemføres. Da handelsministeren endvidere i medfør af § 4, stk. 8, andet punktum, kan kræve beviser for ansøgerens finansielle formåen, skulle direktivets artikel 4, stk. 4, om anerkendelse af attester udstedt af de øvrige medlemsstaters banker også have været gennemført, men ej heller dette er sket.

22. *e)* Nu kommer jeg til virksomheden som bilinspektør eller sagkyndig i automobilsager [direktivets artikel 2, punkt D, litra a), herefter benævnt »virksomhed som *automobilsagkyndig*«]. Ifølge sagsøgtes ikke bestridte erklæringer er denne virksomhed i almindelighed ikke underkastet nogen betingelser i Grækenland. For så vidt dette er tilfældet, var der intet behov for gennemførelse. Imidlertid påtaler Kommissionen udtrykkeligt ikke-gennemførelsen af direktivet på dette område, hvor Grækenland påberåber sig EØF-Traktatens artikel 55. Det drejer sig om den i direktivets artikel 3, punkt D (rubrikken Grækenland) nævnte virksomhed som *sagkyndig i færdselsulykker.*

23. Ifølge sagsøgtes oplysninger stammer denne betegnelse fra artikel 51 i den græske færdselslov. Betegnelsen er imidlertid forkert, da den i direktivets artikel 2, punkt D, litra a), omhandlede virksomhed siges ikke at være reguleret i Grækenland, og da der ej heller i Grækenland skulle være noget erhverv med denne betegnelse. Den siges alene at vedrøre afgivelse af visse sagkyndige erklæringer. Alle disse overvejelser er dog irrelevante for os, da betegnelserne i direktivets artikel 3 kun er vejledende ifølge det første punktum i artiklen.

24. Det eneste, der skal efterprøves, er, om et af alternativerne i artikel 2 passer. Virksomheden går ud på for retterne og myndighederne på disses anmodning eller efter anmodning fra en part ved en sagkyndig erklæring at konstatere visse kendsgerninger i forbindelse med en færdselsulykke. Den græske regering går åbenbart ud fra, at denne virksomhed falder ind under direktivets artikel 2, punkt D, litra a). Uden at det er nødvendigt i detaljer at gennemgå de græske forskrifter — som ingen af parterne har forelagt os — mener jeg, at det er tilstrækkeligt at fastslå, at i hvert fald en del af den virksomhed, der er omfattet af artikel 2, punkt D, litra a) — nemlig for så vidt den har forbindelse med færdselsulykker, er omfattet af begrebet »sagkyndig i færdselsulykker« som omhandlet i de græske forskrifter, således som sagsøgte har forelagt os dem.

25. Ifølge direktivets ordlyd var Grækenland forpligtet til at træffe gennemførelsesforanstaltninger, for så vidt angår den således beskrevne virksomhed. Udarbejdelsen ved en »sagkyndig i færdselsulykker« af sagkyndige erklæringer for retterne og myndighederne er i Grækenland nemlig betinget af, at vedkommende er optaget på en liste, hvilket efter Grækenlands egne udsagn kun kan finde sted, såfremt ansøgeren har en teknisk-videnskabelig uddannelse eller erhvervserfaring på færdselsområdet. Der

12 — Jf. lovens artikel 5, stk. 1, litra a).
13 — Jf. lovens artikel 5, stk. 1, litra b).

kræves således tekniske kundskaber og kvalifikationer hos ansøgeren, som skal bevise dette ved at have en uddannelse eller erhvervserfaring. Som følge heraf var Grækenland i henhold til direktivets artikel 6, stk. 2, forpligtet til at gennemføre de af artiklens bestemmelser, der i detaljer fastlægger, i hvilket omfang den faktiske udøvelse af den pågældende virksomhed skal anerkendes som bevis for de krævede kundskaber og kvalifikationer.

26. Den græske regering synes at bestride denne konsekvens, idet den påpeger, at de græske regler ikke vedrører virksomheden som helhed, men kun visse sagkyndige erklæringer. Men dette er heller ikke relevant, da det utvetydigt fremgår af artikel 6, stk. 2, at denne bestemmelse ikke blot vedrører *adgangen* til, men tillige *udøvelsen* af den pågældende virksomhed [14]. Da udøvelsen af denne virksomhed i den sagsøgte medlemsstat — om end kun på et bestemt delområde — er underkastet restriktive betingelser, skal direktivet gennemføres på dette.

27. Imidlertid falder denne form for virksomhed ifølge Grækenland ind under EØF-Traktatens artikel 55.

28. Hvis denne opfattelse var korrekt, ville direktivet ikke dække den pågældende form for virksomhed. I så fald ville EØF-Traktatens artikel 57 ikke udgøre retsgrundlaget, således at den fortolkning i overensstemmelse med Traktaten, der som bekendt går forud for konstateringen af ugyldighed, ville føre til, at direktivet fik et tilsvarende snævrere anvendelsesområde.

29. Imidlertid henhører den nævnte form for virksomhed ikke under EØF-Traktatens artikel 55.

30. For det første må det fastslås, at begrebet offentlig myndighed er et fællesskabsretligt begreb. Begrebet drager den »[fællesskabsretlige] grænse... for at undgå, at medlemsstaterne ved ensidige retsforskrifter ophæver Traktatens effektive virkning [på området for den frie etableringsret]« [15]. Alene på dette grundlag kan det af den græske regering i svarskriftet fremførte anbringende tilbagevises, ifølge hvilket de til begrebet »offentlig myndighed« knyttede betingelser er opfyldt, fordi der i medfør af de græske bestemmelser gives fortrinsret til tjenestemænd eller tidligere tjenestemænd ved optagelsen på listen. Denne indvending går ud på, at man fastlægger anvendelsesområdet for artikel 55 efter nationale kriterier, og er derfor ikke relevant i henhold til den nævnte retspraksis.

31. Her kunne man afslutte behandlingen af sagen under henvisning til artikel 55 i EØF-Traktaten, eftersom sagsøgte ved sagens behandling for Domstolen ikke har fremført andre anbringender i denne forbindelse. Imidlertid fremgår det ligeledes af svarskriftet, at den pågældende sagkyndige virksomhed kun er underkastet de særlige bestemmelser i de græske forskrifter, for så vidt den udøves *for retter eller myndigheder.* Da offentlighedens interesse i medlemsstaternes overholdelse af fællesskabsretten står helt i forgrunden i proceduren i henhold til EØF-

14 — Dette brede anvendelsesområde gælder ikke kun gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser, men tillige gennemførelsen af den frie etableringsret, jf. dom af 18.6.1985 (sag 197/84, Steinhauser mod byen Biarritz, Sml. s. 1819, præmis 16).

15 — Dom af 15.3.1988 (sag 147/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1637, præmis 8).

Traktatens artikel 169, forekommer det mig hensigtsmæssigt også at undersøge artikel 55 under denne synsvinkel, selv om Grækenland ikke har formuleret sit forsvar på denne måde.

32. Domstolen har endnu ikke givet nogen generel og abstrakt definition af begrebet »offentlig myndighed« i EØF-Traktatens artikel 55. Den har dog i Reyners-sagen [16] udtalt sig om en situation, der svarer til situationen i nærværende tvist. Den er kendetegnet ved, at staten handler gennem sine organer ved udøvelsen af den offentlige myndighed, mens den omtvistede virksomhed, der udøves af den pågældende enkeltperson, på en vis måde har forbindelse med disse statslige handlinger. I en sådan situation har den pågældendes virksomhed kun retlig karakter som en offentlig handling under udøvelse af offentlig myndighed, når virksomheden »i sig selv er direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed« [17]. Domstolen har benægtet, at denne betingelse var opfyldt i forbindelse med advokaterhvervets væsentligste former for virksomhed:

»De faglige ydelser, der indebærer selv regelmæssig og organisk kontakt med retterne, ja endog obligatorisk deltagelse i deres funktion, udgør ikke af denne grund en deltagelse i udøvelse af offentlig myndighed. I særdeleshed kan det ikke antages, at advokaterhvervets mest typiske former for virksomhed, såsom rådgivning og juridisk bistand samt repræsentation og forsvar af parter i retten, er forbundet med denne myndighed, endog selv om advokatens mellemkomst eller bistand er pligtmæssig eller undergivet en lovbestemt eneret« [18].

33. Domstolen giver følgende begrundelse:

»Udøvelsen af disse former for virksomhed berører ikke den dømmende myndigheds skøn og den frie udøvelse af den dømmende magt« [19].

34. Disse overvejelser kan overføres til den foreliggende sag. I mangel af andre holdepunkter kan vi gå ud fra, at konstateringerne fra en ulykkessagkyndig i Grækenland, som efter anmodning fra myndighederne eller retterne udarbejder en sagkyndig erklæring, ikke er bindende for de pågældende myndigheder eller retter. Der er således højst tale om en *indirekte* deltagelse i udøvelsen af offentlig myndighed. Denne slutning er så meget des mere berettiget, som staten ikke alene bevarer kontrollen over anvendelsen af indholdet af de forskellige sagkyndige erklæringer, men tillige kontrollen over udøvelsen af virksomheden som helhed [20].

35. Sagsøgtes anbringende med hensyn til virksomhed som automobilsagkyndig, ifølge hvilken virksomhed som ulykkessagkyndig falder ind under EØF-Traktatens artikel 55, må derfor tilbagevises.

16 — Dom af 21.6.1974 (sag 2/74, Reyners mod Belgien, Sml. s. 631).

17 — Førnævnte dom i Reyners-sagen, præmis 45 og 54, og andet afsnit i konklusionen; *bekræftet* ved dom af 5.12.1989 (sag C-3/88, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4035).

18 — Førnævnte dom i Reyners-sagen, præmis 51 ff.

19 — Førnævnte dom i Reyners-sagen, præmis 53.

20 — Se med hensyn til dette aspekt førnævnte dom i sag 147/86, præmis 10.

36. Dette gør det også muligt for os at forkaste det under den administrative procedure af sagsøgte fremførte anbringende, ifølge hvilket visse medlemsstater under udarbejdelsen af direktivet havde erklæret, at direktivet ikke omfattede virksomhed som sagkyndig i færdselsulykker, hvilken erklæring de havde fået optaget i Rådets mødeprotokol. Da denne erklæring, i hvert fald for så vidt den vedrører Grækenland, ikke er forenelig med hverken artikel 55 eller direktivets ordlyd, er dens indhold i strid med fællesskabsretten. Helt bortset fra erklæringens ensidige karakter[21], er den således uden betydning.

37. Alene for fuldstændighedens skyld skal det påpeges, at Grækenland ifølge Traktaten ikke er berettiget til at forbeholde græske statsborgere retten til at udøve virksomhed som sagkyndig i færdselsulykker. Skulle fortrinsstillingen til tjenestemænd og tidligere tjenestemænd ved optagelsen på førnævnte liste have denne konsekvens — hvilket sagsøgte dog bestrider — ville dette være endnu et traktatbrud, der dog ikke som sådant er genstand for denne sag, men under alle omstændigheder forudsætter en korrekt gennemførelse af direktivet helt logisk, at enhver forskelsbehandling over for andre medlemsstaters statsborgere er afskaffet.

38. Alt i alt må man på samme måde som Kommissionen fastslå, at der ligeledes med hensyn til virksomhed som automobilsagkyndig [direktivets artikel 2, punkt D, litra a)] foreligger en overtrædelse fra sagsøgtes side.

21 — Jf. dom af 30.1.1985 (sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 427, præmis 12 ff.).

39. *f)* Der er ikke vedrørende nogen af de former for virksomhed, som er taget op for Domstolen [se a) til e) ovenfor], og hvis udøvelse er underkastet kvalifikationskrav, sket gennemførelse af direktivets artikel 5, som vedrører underretningen af de berørte personer om disse betingelser.

40. 2. Hvad angår de forpligtelser, der i henhold til direktivets artikel 4, stk. 6, og artikel 7, stk. 4, påhviler medlemsstaterne som *seneste opholdsland*, nemlig forpligtelsen til at *udpege de myndigheder, der er kompetente* til at *udstede* de i artikel 4, stk. 1-5, artikel 6 og artikel 7, stk. 1 og 2, omhandlede *dokumenter*, må det fastslås, at den græske regering ikke har givet meddelelse om nogen lovforskrift, der tjener til gennemførelse af disse regler. Efter anmodning fra Domstolen har den græske regering kun præciseret, at det direktorat, der tager sig af forbindelserne med De Europæiske Fællesskaber, er kompetent til at udstede attester til interesserede, der ønsker at udøve erhvervsvirksomhed på en anden medlemsstats område, på grundlag af diplomer, som bekræfter deres kvalifikationer, og på grundlag af attester fra kompetente brancheforeninger og skattemyndigheder osv. Dette direktorat blev udpeget under tiltrædelsesforhandlingerne efter anmodning fra Kommissionen i forbindelse med dennes bekendtgørelse af 13. juli 1974[22]. For det første foreligger der således ingen foranstaltning, der har den retsform, der er nødvendig til gennemførelse af direktivet. For det andet er der ingen forbindelse mellem den af sagsøgte påberåbte udpegning af det pågæl-

22 — Vedrørende beviser, erklæringer og attester, som kræves i de indtil den 1.6.1973 af Rådet udstedte direktiver om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser, og som vedrører:
— vandel
— at der ikke har været tale om konkurs
— arten og varigheden af den erhvervsvirksomhed, som er udøvet i det seneste opholdsland.
(EFT 1974 C 81, s. 1).

dende direktorat som kompetent myndighed og de attester i henhold til direktiv 82/470, som der her er tale om[23]. Når den græske regering i duplikken henviser til visse myndigheders kompetence til at *godkende* attesterne, har den efter min mening ikke forstået, at dette ikke er formålet med direktivet. De forpligtelser, der er pålagt medlemsstaterne ved direktivets artikel 4, stk. 6, og artikel 7, stk. 4, er pålagt dem som *seneste opholdslande*, dvs. som de lande, der *udsteder* de attester, som *værtslandene* skal *anerkende*. Den kompetence, der gives de myndigheder, som *anerkender* attesterne, afhænger af værtslandenes bestemmelser vedrørende de pågældende former for virksomhed. Sagsøgtes udtalelser under den mundtlige forhandling tyder på, at sagsøgte i mellemtiden har tilsluttet sig dette standpunkt.

41. *3.* Det kan således fastslås, at sagsøgte ikke inden for den fastsatte frist har truffet de for gennemførelsen af direktiv 82/470 nødvendige foranstaltninger. Hvad angår de »forbehold«, som sagsøgte hævder at have fået optaget i Rådets mødeprotokol i form af en erklæring (nr. 7889/82. ETS 40), og som tillige skulle have været genstand for en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, er jeg af den opfattelse, at vi ikke behøver at komme nærmere ind på dette punkt, da vi ikke kender det nøjagtige indhold af alle disse erklæringer.

42. Det forhold, at indenlandske omstændigheder, som f.eks. kompetencefordelingen, har gjort det vanskeligere for sagsøgte at opfylde sine fællesskabsforpligtelser inden for den fastsatte frist, er ej heller relevant i henhold til fast retspraksis.

C — Konklusion

43. Som følge heraf foreslår jeg Domstolen at fastslå følgende:

»1) Den Hellenske Republik har ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de ved lov eller administrativt fastsatte forskrifter, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 82/470/EØF af 29. juni 1982 om foranstaltninger til fremme af den faktiske udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser ved selvstændig virksomhed inden for visse hjælpeerhverv i forbindelse med transport og rejsebureauvirksomhed (ISIC-gruppe 718) og inden for pakhus- og oplagringsvirksomhed (ISIC-gruppe 720).

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger«.

23 — Jf. fortegnelsen over direktiver, som er omfattet af Kommissionens bekendtgørelse — se foregående fodnote —: bilag 2 til bekendtgørelsen.