kel 59 EEG-Verdrag. Daar zij betrekking heeft op de voorwaarden voor het in de handel brengen van goederen die het voorwerp uitmaken van handel tussen de Lid-Staten, valt zij onder de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen.

2. Een nationale wettelijke regeling die voor de openbare verkoping van uit een andere Lid-Staat afkomstige tweedehands goederen de voorwaarde stelt, dat de onderneming die eigenaar is van de te koop aangeboden goederen, zich vooraf laat inschrijven in het handelsregister van de plaats waar de verkoop plaatsvindt, is onverenigbaar met de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag. Een dergelijke maatregel, die het vrije verkeer van goederen kan belemmeren, kan immers niet worden gerechtvaardigd door dwingende eisen van consumentenbescherming noch door redenen van openbare orde als bedoeld in artikel 36, daar enerzijds ter bescherming van de consumenten voorwaarden kunnen worden gesteld die het vrij verkeer van goederen minder belemmeren en anderzijds de doelstelling van voorkoming van de verkoop van gestolen voertuigen kan worden bereikt door passende controlemaatregelen.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak C-239/90 *

I — De feiten en het procesverloop

1. Volgens artikel 1, lid 1, van de Franse wet van 25 juni 1841 houdende regeling van de openbare verkopingen mag niemand het houden van openbare verkopingen tot een gebruikelijk onderdeel van zijn bedrijfsvoering maken. Lid 3 van dit artikel bepaalt, dat eveneens verboden zijn op dezelfde wijze verrichte vrijwillige detailverkopen van tweedehands goederen of voorwerpen, waarvan de eigenaars of houders handelaars zijn die niet sedert ten minste twee jaar staan ingeschreven in het handelsregister en in het kohier van de bedrijfsbelastingen in het ressort van het tribunal de grande instance waar die verkopen moeten plaatsvinden.

2. SCP Boscher, Studer et Fromentin, verenigde veilingmeesters te Parijs, had van de vennootschap Nado, een vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Hamburg, opdracht gekregen om op 6 november 1988 een aantal tweedehands voertuigen te veilen; daarbij ging het enerzijds om verzamelobjecten en anderzijds om luxewagens van recente datum en met een lage kilometerstand, zoals de kort-gedingrechter in eerste aanleg heeft vastgesteld.

British Motors Wright en drie andere vennootschappen die luxe tweedehands auto's verkopen, hebben het tribunal de grande instance te Parijs in kort geding verzocht om deze veiling krachtens artikel 1 van de wet

* Procestaal: Frans.

van 25 juni 1841 te verbieden. Op grond van deze bepaling verbood de rechter bij beschikking van 4 november 1988 de veilingmeesters tot de veiling over te gaan zolang niet was aangetoond, dat de eigenaar of de houder van de voertuigen stond ingeschreven in het handelsregister of in het kohier van de bedrijfsbelastingen, zoals voorgeschreven in artikel 1 van de wet van 25 juni 1841. Hij overwoog, dat openbare verkopingen geen gebruikelijk onderdeel van de bedrijfsvoering van de vennootschap Nado vormen en dat de betrokken bepalingen een verkooptechniek regelen zonder onderscheid te maken naar de oorsprong of de herkomst van de goederen en niet in strijd zijn verklaard met het EEG-Verdrag.

SCP Boscher, Studer et Fromentin tekende hoger beroep aan tegen deze beschikking, doch deze werd de volgende dag bij arrest van de cour d'appel te Parijs bevestigd. Tegen dit arrest voorzag SCP Boscher, Studer et Fromentin zich in cassatie.

3. Van oordeel, dat het geschil een vraag naar de uitlegging van het gemeenschapsrecht aan de orde stelde, besloot de kamer voor commerciële, financiële en economische zaken van de Cour de cassation bij arrest van 3 juli 1990 de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moet artikel 59 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat het van toepassing kan zijn op het geval, dat een in een Lid-Staat gevestigde handelaar incidenteel aan hem toebehorende tweedehands goederen in een andere Lid-Staat laat veilen?

2) Zo ja, moeten voorwaarden als die welke zijn opgenomen in de wet van 25 juni 1841, dan worden aangemerkt als beperkingen?

3) Moet artikel 30 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat het van toepassing is op openbare verkopingen van uit een andere Lid-Staat afkomstige tweedehands goederen, waarvoor voorwaarden gelden als die welke zijn opgenomen in de wet van 25 juni 1841?

4) Zo ja, zou dan een beroep kunnen worden gedaan op de met de openbare orde verband houdende uitzondering als voorzien in artikel 36 EEG-Verdrag?"

4. De verwijzingsbeschikking is op 31 juli 1990 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend:

— op 9 november 1990 door SA British Motors Wright en andere, verweersters in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J.-P. Hermant, advocaat te Parijs;

— op 9 november 1990 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Lasnet, lid van haar juridische dienst, en H. Lehman, een bij haar juridische dienst gedetacheerd Frans ambtenaar, als gemachtigden;

— op 13 november 1990 door SCP Boscher, Studer et Fromentin, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J. Consolo, advocaat te Parijs.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan en de zaak naar de Vijfde kamer te verwijzen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

5. Wat de eerste vraag betreft, betogen *British Motors Wright en andere* (hierna: verweersters), dat het begrip diensten in de zin van artikel 59 EEG-Verdrag a contrario moet worden gedefinieerd, zodat daaronder alle dienstverrichtingen vallen voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen er niet op van toepassing zijn. In casu hebben de incidentele openbare verkopingen duidelijk betrekking op het verkeer van goederen tussen Duitsland en Frankrijk via een bijzondere verkoopmethode. Voor de beantwoording van de vraag, of een dergelijke transactie als dienstverrichting kan worden beschouwd, moet onderscheid worden gemaakt tussen de verkoop zelf, die tot stand komt tussen een Duitser en een Fransman, en de bemiddeling van de veilingmeester. Deze bemiddeling valt niet onder het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht, daar deze wordt verleend door een Franse veilingmeester op Frans grondgebied en er derhalve geen werkzaamheden tijdelijk in het buitenland worden uitgeoefend.

De betrokken wet is verenigbaar met artikel 30 EEG-Verdrag, daar zij een regeling geeft voor een verkoopmethode zonder onderscheid te maken naar gelang van de oorsprong en de herkomst van de goederen (Frankrijk of het buitenland) en zonder het vrije verkeer ervan te belemmeren (de goederen zijn zonder beperkingen in Frankrijk ingevoerd). Bovendien is zij verenigbaar met artikel 30 op grond van dwingende vereisten als bedoeld in het arrest „Cassis de Dijon", daar de betrokken wet de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten beoogt te verzekeren bij openbare verkopingen, die op deze beide punten als bijzonder gevaarlijk worden beschouwd.

Indien het Hof de wet van 1841 strijdig zou achten met artikel 30 EEG-Verdrag (quod non), dan zou artikel 36 het naast elkaar bestaan van beide regelingen legitimeren.

6. De *SCP Boscher, Studer et Fromentin* (hierna: verzoekster) betoogt in de eerste plaats, dat het Hof in het arrest van 11 juli 1974 (zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837) het begrip maatregelen van gelijke werking heeft omschreven als iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren. Blijkens die omschrijving komt het bij de toetsing van een maatregel aan het verbod van artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag aan op gevolgen en niet op het doel van de maatregel.

Na te hebben herinnerd aan bepaalde aspecten van de rechtspraak van het Hof inzake maatregelen van gelijke werking, onderstreept verzoekster het bijzondere belang voor de onderhavige zaak van het arrest van 28 februari 1984 (zaak 247/81,

Commissie/Duitsland, Jurispr. 1984, blz. 1111); daarin besliste het Hof, dat door het in de handel brengen van geneesmiddelen alleen toe te staan aan farmaceutische ondernemingen die gevestigd zijn op het grondgebied waarop het Arzneimittelgesetz van toepassing is, de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens de artikelen 30 en volgende EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen. Het Hof was tevens van oordeel, dat een dergelijke beperking kostenverhogend werkt voor ondernemingen die menen het te kunnen stellen zonder een eigen vertegenwoordiger in de betrokken Lid-Staat. De situatie is nog ernstiger, wanneer de wetgeving van een Lid-Staat de toegang van ingevoerde produkten tot de nationale markt afhankelijk stelt van de inschrijving van de exporteur in het handelsregister van de Lid-Staat van import. Deze regeling beperkt immers de handel tussen Lid-Staten, aangezien een vennootschap die geen vestiging heeft op het nationaal grondgebied en die niet staat ingeschreven in het handelsregister in het ressort van enig tribunal de commerce, de toegang tot de Franse markt definitief geweigerd wordt.

Onlangs besliste het Hof, dat een nationale regeling die een percentage van de overheidsopdrachten voor leveringen voorbehoudt aan ondernemingen die in bepaalde delen van het nationale grondgebied zijn gevestigd, onder het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag valt (arrest van 20 maart 1990, zaak C-21/88, Du Pont de Nemours, Jurispr. 1990, blz. I-889).

De betrokken regeling creëert geen zuiver nationale situatie waaraan het gemeenschapsrecht vreemd is. Voor bepaalde produkten, zoals in casu luxewagens van recente datum, is de openbare verkoping immers de enige manier om een versnipperde markt te bereiken, aangezien de potentiële klanten over de hele wereld verspreid zijn en alleen de door de veilingmeesters gegeven waarborgen en de openbaarheid de overdracht mogelijk maken onder voor dergelijke produkten normale omstandigheden. Overigens is de veilingmeester slechts een lasthebber van de Duitse vennootschap, die de eigenlijke verkoper is. Ten slotte onderstreept verzoekster, dat in de Bondsrepubliek Duitsland veilingen zonder restricties zijn toegestaan.

Wat de rechtvaardiging van de Franse wetgeving op grond van artikel 36 betreft, stelt verzoekster dat alleen de openbare orde zou kunnen worden ingeroepen, maar dat dan nog moet worden aangetoond dat een zodanig beperkende maatregel noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken (arresten van 20 mei 1976, zaak 104/75, De Peijper, Jurispr. 1976, blz. 613, en van 28 februari 1984, Commissie/Duitsland, reeds geciteerd). Wanneer een bepaling van een strafsanctie is voorzien, zoals dat hier het geval is, is zij nog niet steeds gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 36 EEG-Verdrag, enkel en alleen omdat die strafbepaling aan die regeling een openbare-ordekarakter verleent. De redenen voor invoering van deze regeling, te weten vermijding van strafbare feiten of oneerlijke praktijken en bescherming van de traditionele commerciële structuur, hebben wat openbare verkopingen betreft hun belang verloren, daar het meestal om uitzonderlijke, prestigieuze veilingen gaat die slechts kunnen worden gehouden door tussenkomst van ministeriële ambtenaren, de veilingmeesters, en die openbaarheid vereisen. Zij vormen derhalve een verkoopmethode die zeer grote veiligheidswaarborgen biedt. Het is geenszins bewezen, dat de draconische beperkingen die de betrokken wetgeving oplegt, werkelijk noodzakelijk zijn om een hoger belang te dienen dat de beperking van het vrije verkeer van goederen

rechtvaardigt. Het beroep op artikel 36 treft derhalve geen doel.

De artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag brengen de opheffing mee van alle openlijke of verkapte, op schijnbaar neutrale criteria gebaseerde discriminaties van de dienstverrichter wegens zijn nationaliteit of wegens het feit dat hij is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst wordt verricht. Artikel 60 bepaalt, dat de diensten met name werkzaamheden van commerciële aard omvatten. De vennootschappen die openbare verkopingen van tweedehands wagens organiseren, vallen onder deze categorie; artikel 59 moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat het toepassing vindt op incidentele openbare verkopingen in een Lid-Staat door een in een andere Lid-Staat gevestigde handelaar van tweedehands goederen die aan hem toebehoren.

7. Wat de vragen over het vrij verrichten van diensten betreft, stelt de *Commissie*, dat artikel 60 als diensten beschouwt de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, met uitzondering van onder meer de gevallen die worden geregeld door de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen. Het verbod voor een handelaar om openbare verkopingen te houden wanneer hij niet sedert twee jaar staat ingeschreven in het plaatselijke handelsregister, vormt voor zover het enkel de verkoop zelf en niet enige bijkomende dienstverrichting betreft, enkel een regel betreffende het in de handel brengen van goederen; het kan derhalve niet worden getoetst aan het verbod op beperkingen op het vrij verrichten van diensten.

Met betrekking tot de vragen inzake de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag wijst zij erop, dat de omschrijving in het arrest Dassonville evenzeer geldt voor tweedehands goederen als voor nieuwe, zoals het Hof in het arrest van 11 juni 1987 (zaak 406/85, Gofette en Gilliard, Jurispr. 1987, blz. 2525) in verband met tweedehands voertuigen heeft gesteld.

Het verbod om een openbare verkoping te houden voor handelaars die niet staan ingeschreven in het handelsregister van de plaats waar de verkoping plaatsvindt, vormt een belemmering van het vrije verkeer van tweedehands goederen, daar het de betrokken importeur dwingt om ofwel af te zien van de openbare verkoping, ofwel een beroep te doen op een in het ressort gevestigd handelaar die dan houder wordt van de goederen.

Wat de eerste van deze beide hypothesen betreft, heeft het Hof reeds bij herhaling geoordeeld dat het feit dat een marktdeelnemer wordt verplicht om af te zien van een doeltreffende verkoopmethode, of het nu gaat om het maken van reclame (arresten van 15 december 1982, zaak 286/81, Oosthoek, Jurispr. 1982, blz. 4575, en van 7 maart 1990, zaak C-362/88, GB-Inno, Jurispr. 1990, blz. I-667) of om verkooptechnieken (arrest van 16 mei 1989, zaak 382/87, Buet, Jurispr. 1989, blz. 1235), een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking kan vormen. In het onderhavige geval wordt de vennootschap die in Frankrijk geïmporteerde tweedehands goederen wil verkopen, gedwongen om af te zien van de techniek van openbare verkoping, die nochtans bijzonder doeltreffend is voor waardevolle voorwerpen; deze techniek, waarmee de verzamelaars of de kopers worden aangetrokken die bijzonder geïnteresseerd zijn in

het soort goederen dat verkocht wordt, maakt mede door de open concurrentie een snelle verkoop tegen zeer hoge prijzen mogelijk en is daarenboven fiscaal voordelig.

Met betrekking tot de tweede hypothese beklemtoont de Commissie, dat hoewel volgens de betrokken nationale bepalingen een importeur een beroep kan doen op een ingeschreven handelaar om een veiling te organiseren, deze handelwijze een ernstige belemmering van het handelsverkeer vormt, daar het enerzijds niet zeker is dat de importeur steeds de medewerking van een plaatselijke handelaar kan verkrijgen, en deze tussenkomst anderzijds extra inspanningen, moeilijkheden en kosten meebrengt. Deze opvatting wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof (arrest van 2 maart 1983, zaak 155/82, Commissie/België, Jurispr. 1983, blz. 531) en door richtlijn 70/50/EEG van de Commissie van 22 december 1969 houdende opheffing van de maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen, waarin maatregelen die de toegang van ingevoerde produkten tot de nationale markt afhankelijk stellen van het hebben van een borg of een vertegenwoordiger op het grondgebied van de Lid-Staat van invoer, als maatregelen van gelijke werking worden bestempeld.

Hoewel het hier maatregelen betreft die zonder onderscheid toepasselijk zijn, kunnen zij niet worden gerechtvaardigd door de noodzaak om de plaatselijke handel te beschermen, wat immers niet kan worden beschouwd als een dwingende eis waarmee het gemeenschapsrecht rekening dient te houden. Integendeel vertoont een dergelijke rechtvaardiging een protectionistisch trekje dat haar doet lijken op een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten.

Men kan evenmin de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten als dwingende eisen aanvoeren, daar deze overwegingen geen systematische argwaan jegens elders gevestigde handelaars dekken ten aanzien van de oorsprong en de echtheid van de verkochte voorwerpen. Zoals het Hof in het arrest van 2 maart 1983 heeft gesteld, biedt het vereiste dat er een vertegenwoordiger op het nationale grondgebied is gevestigd, geen extra waarborgen die een afwijking van het verbod van artikel 30 EEG-Verdrag zouden kunnen rechtvaardigen. Daarenboven biedt de Franse wetgeving voldoende waarborgen door de verplichte tussenkomst van een openbaar ambtenaar die aansprakelijk is en die moet ingeschreven zijn op een door de nationale vereniging van veilingmeesters opgestelde en door de minister van Justitie goedgekeurde lijst.

Ten slotte merkt de Commissie op, dat een rechtvaardiging krachtens artikel 36 enkel zou kunnen steunen op de bescherming van de openbare orde tegen het gevaar van fraude en smokkel van gestolen voorwerpen. Een dergelijke rechtvaardiging valt in feite echter samen met die betreffende de bescherming van consumenten en de eerlijkheid der handelstransacties, die als dwingende eisen reeds verworpen werden.

G. C. Rodríguez Iglesias
rechter-rapporteur