RAPPORT TER TERECHTZITTING
in de gevoegde zaken C-330/90 en C-331/90 *

I — De feiten en de schriftelijke procedure

1. Artikel 2 van richtlijn 67/43/EEG van de Raad van 12 januari 1967 betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor de niet in loondienst verrichte werkzaamheden behorende tot: 1) de sector „handel in onroerende goederen (uitgezonderd 6401)" (groep ex 640 ISIC) 2) de sector bepaalde „diensten aan ondernemingen, niet elders ingedeeld" (groep 839 I. S. I. C.) (PB 1967, 10, blz. 140), welke richtlijn is vastgesteld ter uitvoering van twee Algemene Programma's voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is op niet in loondienst verrichte werkzaamheden op het gebied van de handel in onroerende goederen.

2. Richtlijn 67/43 bevat geen bepalingen tot harmonisatie van de voorwaarden van toegang tot en uitoefening van deze werkzaamheden. Artikel 5 ervan bepaalt enkel, dat de Lid-Staten elke discriminatie op grond van nationaliteit moeten opheffen.

3. In Spanje is het beroep van makelaar in onroerende goederen geregeld bij decreet nr. 3248/69 van 4 december 1969 houdende goedkeuring van de regeling betreffende de werking van de officiële verenigingen van makelaars in onroerende goederen.

Artikel 5 van die regeling stelt voor de uitoefening van het beroep van makelaar in onroerende goederen twee voorwaarden: de makelaar moet in het bezit zijn van het vereiste, door de administratie afgegeven beroepsdiploma en hij moet ingeschreven zijn bij het Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria en de ziekenkas van de makelaars.

4. Artikel 1 van koninklijk decreet nr. 1464/88 van 2 december 1988, waarbij richtlijn 67/43 in Spaans recht is omgezet, bepaalt, dat onderdanen van andere Lid-Staten het recht van vrije vestiging en het recht van het vrij verrichten van diensten onder dezelfde voorwaarden en met dezelfde rechten en verplichtingen als Spaanse onderdanen kunnen uitoefenen.

5. Het verrichten van beroepswerkzaamheden zonder in het bezit te zijn van het desbetreffende officiële diploma of van een bij wet of internationale overeenkomst erkend diploma is in artikel 321 van het Spaanse Wetboek van strafrecht strafbaar gesteld als beunhazerij.

6. A. López Brea en C. Hidalgo Palacios, van Spaanse nationaliteit en wonende in Spanje, hebben zich beiden te Alicante gevestigd, waar zij werkzaamheden anders dan in loondienst verrichten op het gebied van de handel in onroerende goederen, zonder dat zij de vereiste beroepsbekwaamheid en vergunningen bezitten.

* Procestaal: Spaans.

7. Het Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Alicante en de Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial hebben bij de Juzgado de lo Penal de Alicante een klacht ingediend tegen A. López Brea en C. Hidalgo Palacios wegens overtreding van artikel 321 van het Spaanse Wetboek van strafrecht. Bij beschikkingen van 11 september en 11 oktober 1990 heeft de Juzgado de lo Penal de behandeling van de zaken geschorst en het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag om een prejudiciële beslissing verzocht over de navolgende vragen:

„1) Zijn artikel 1 van het decreet van 4 december 1969 en het Real Decreto 1464/88, waarin wordt bepaald dat het tegen courtage bemiddelen bij de aan- en verkoop of ruil van landelijke of stedelijke onroerende goederen, bij hypothecaire leningen, bij huur of verpachting ervan, bij afstand en overdracht, en het geven van adviezen over de waarde van dergelijke goederen bij verkoop, overdracht of afstand zijn voorbehouden aan makelaars in onroerende goederen, geldig in het licht van de artikelen 2, 3, en 5 van richtlijn 67/43/EEG van de Raad, en mag een Lid-Staat na de inwerkingtreding van deze richtlijn de bevoegdheid tot de uitoefening van deze werkzaamheden ter zake van onroerende goederen nog steeds bij uitsluiting aan een bepaalde beroepsgroep voorbehouden?

2) Mag een Lid-Staat deze richtlijn op enigerlei wijze beperken of buiten toepassing laten?"

8. De verwijzingsbeschikkingen van de Juzgado de lo Penal de Alicante zijn op 25 oktober 1990 ter griffie van het Hof ingeschreven.

9. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn in beide zaken schriftelijke opmerkingen ingediend, op 25 januari en 12 februari 1991 door het Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Alicante, vertegenwoordigd door J. Jordana de Pozas Fuentes, advocaat te Madrid; op 5 februari 1991 door het Ministerio Fiscal, vertegenwoordigd door R. Cabedo, Fiscal Jefe de Alicante, als gemachtigde, en op 6 februari 1991 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur E. Lasnet en door D. Calleja, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden.

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

11. Bij beschikking van 9 juli 1991 heeft het Hof besloten de zaken C-330/90 en C-331/90 te voegen voor de mondelinge behandeling en voor het arrest.

12. Bij beschikking van 9 juli 1991 heeft het Hof krachtens artikel 95, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten beiden zaken naar de Tweede kamer te verwijzen.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. Het *Ministerio Fiscal* (Openbaar ministerie) merkt op, dat de eerste vraag van de verwijzende rechter twee verschillende problemen betreft. Het eerste probleem houdt verband met de geldigheid van de nationale wettelijke regeling, getoetst aan richtlijn 67/43. Het tweede probleem is, of de Lid-Staten de uitoefening van werkzaamheden in de sector onroerend goed bij uitsluiting aan een bepaalde beroepsgroep mogen voorbehouden.

Met betrekking tot het eerste probleem wijst het Ministerio Fiscal erop, dat het Hof van Justitie niet bevoegd is, te onderzoeken of een nationale bepaling verenigbaar is met richtlijn 67/43, doch dat het aan de nationale rechter door middel van de uitlegging van de betrokken richtlijn de elementen kan verschaffen die hij nodig heeft om die toetsing te kunnen verrichten.

Met betrekking tot het tweede probleem betoogt het Ministerio Fiscal, dat de artikelen 52 tot en met 66 EEG-Verdrag, betreffende de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, twee verschillende aspecten vertonen. Enerzijds is er het beginsel van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, anderzijds de harmonisatie van de voorwaarden voor de vestiging en voor het vrij verrichten van diensten in een bepaalde activiteitensector. Richtlijn 67/43 regelt niet de opheffing, de gelijkstelling of de coördinatie van de diverse beroepsdiploma's voor de uitoefening van het beroep van makelaar in onroerende goederen, doch verbiedt enkel elke discriminatie op grond van nationaliteit. Koninklijk decreet nr. 1464/88 heft elk nationaliteitsvereiste met betrekking tot de toegang tot en de uitoefening van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde beroepsactiviteiten op. Daar verdachten de Spaanse nationaliteit bezitten, in Spanje wonen en aldaar hun beroepsactiviteit uitoefenen, is richtlijn 67/43 niet op hen van toepassing.

De tweede prejudiciële vraag betreft het probleem, of een Lid-Staat deze richtlijn op enigerlei wijze mag beperken of buiten toepassing laten. Het Ministerio Fiscal is van mening, dat zulks is uitgesloten en dat de bepalingen ervan, die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, rechtstreekse werking hebben wanneer zij niet binnen de gestelde termijn zijn omgezet. Wat de onderhavige zaken betreft, richtlijn 67/43 is correct uitgevoerd bij koninklijk decreet nr. 1464/88.

2. Het *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Alicante* merkt op, dat de hoofdgedingen niet het probleem van een conflict tussen het Spaanse recht en het gemeenschapsrecht doen rijzen, daar alle feiten tot het Spaanse grondgebied beperkt zijn, en er geen enkel aanknopingspunt met een andere Lid-Staat is.

Met betrekking tot de eerste vraag betoogt het Colegio, dat het Hof van Justitie niet bevoegd is bepalingen van nationaal recht uit te leggen en deze dus zeker niet kan toetsen aan het Verdrag of het afgeleide recht.

Wat de tweede vraag aangaat, wijst het Colegio erop, dat richtlijn 67/43 alleen de opheffing van discriminatie op grond van nationaliteit inzake vestiging en het verrichten van diensten in de sector onroerend goed beoogt. De richtlijn ontneemt de Lid-Staten niet de bevoegdheid om de uitoefening van dat beroep te regelen, mits zij daarbij het non-discriminatiebeginsel naleven. Bij koninklijk decreet nr. 1464/88 is in de Spaanse rechtsorde het nationaliteitsvereiste voor de toegang tot en de uitoefening van het betrokken beroep opgeheven.

Bijgevolg geeft het Colegio het Hof in overweging:

„1) De prejudiciële uitleggingsvraag niet te beantwoorden, omdat gelet op de feiten van het concrete geval niet richtlijn 67/43/EEG, maar het Spaanse recht van toepassing is.

2) Zich onbevoegd te verklaren om zich op grond van artikel 177 EEG-Verdrag uit te spreken over de geldigheid of de nietigheid van de algemene normen van nationaal recht, inzonderheid de decreten van 4 december 1969 en 2 december 1988.

3) Subsidiair, richtlijn 67/43/EEG aldus uit te leggen, dat zij ertoe strekt discriminatie op grond van nationaliteit ten aanzien van de beroepen in de sector onroerend goed in de Lid-Staten op te heffen, het verbod van vereniging op te heffen en de administratieve formaliteiten ten bewijze van de persoonlijke en professionele onkreukbaarheid te verlichten, doch dat zij zich niet ertegen verzet, dat een Lid-Staat in voorkomend geval beroepsdiploma's verlangt voor de uitoefening van het beroep; dit vraagstuk valt onder de gemeenschapsbepalingen betreffende de wederzijdse erkenning van diploma's."

3. De *Commissie* merkt om te beginnen op, dat de geschillen in het hoofdgeding een louter interne aangelegenheid betreffen. Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat wanneer in een bepaald geval de zaak in geen enkel opzicht buiten het nationale kader treedt, zulks met betrekking tot de vrijheid van vestiging tot gevolg heeft, dat het gemeenschapsrecht niet van toepassing is.

Met betrekking tot de eerste vraag wijst de Commissie erop, dat het Hof zich in het kader van een procedure op grond van artikel 177 EEG-Verdrag niet kan uitspreken over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, en evenmin bevoegd is om de gemeenschapsregel toe te passen op een concreet geval.

Met betrekking tot de tweede vraag stelt de Commissie, dat richtlijn 67/43 alleen de opheffing beoogt van alle nationaliteitsvereisten die de vestiging of het vrij verrichten van diensten op het gebied van de handel in onroerende goederen belemmeren. Op de Lid-Staten rust een resultaatverplichting, in die zin, dat zij conform de in de richtlijn gestelde voorwaarden en termijnen in hun nationaal recht de nodige bepalingen tot opheffing van belemmeringen op grond van nationaliteit dienen vast te stellen.

Onder die omstandigheden geeft de Commissie in overweging, de vragen van de nationale rechter te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen van richtlijn 67/43/EEG zijn niet van toepassing op zuiver interne situaties waarbij slechts één Lid-Staat betrokken is en waarin het gaat om onderdanen van die Lid-Staat die op diens grondgebied werkzaamheden anders dan in loondienst verrichten zonder dat zij zich kunnen beroepen op een in een andere Lid-Staat verkregen opleiding of beroepskwalificatie.

Krachtens deze richtlijn dienen de Lid-Staten met betrekking tot de uitoefening van het beroep van makelaar in onroerende goederen de belemmeringen op grond van nationaliteit op te heffen en mogen zij in hun nationale rechtsorde dergelijke belemmeringen niet invoeren."

F. A. Schockweiler
rechter-rapporteur