

ARREST VAN HET HOF

17 maart 1993 ^{*}

In de gevoegde zaken C-72/91 en C-73/91,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Arbeitsgericht Bremen (Bondsrepubliek Duitsland), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Sloman Neptun Schiffahrts AG

en

Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 92 en 117 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg en J. L. Murray, kamerpresidenten, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse en M. Diez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon

griffier: J.-G. Giraud

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Sloman Neptun Schiffahrts AG, verzoekster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door H.-G. Friedrichs, advocaat te Bremen,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en J. Karl, Regierungsdirektor bij dat ministerie, als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. van de Vel, directeur-generaal bij het Ministerie van Verkeerswezen en Infrastructuur, als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door I. Pernice, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding; verweerder in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door J. Maly, advocaat te Bremen, en W. Däubler, hoogleraar te Dußlingen; de Deense regering; de Duitse regering; de Griekse regering, vertegenwoordigd door P. Kamarinéas, staatsraad, als gemachtigde, en de Commissie ter terechtzitting van 7 januari 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 maart 1992,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij twee beschikkingen van 9 oktober 1990, ingekomen bij het Hof op 22 februari 1991, heeft het Arbeitsgericht Bremen (Bondsrepubliek Duitsland) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 92 en 117 EEG-Verdrag.

- 2 Deze vraag is gerezen in het kader van twee gedingen tussen de rederij Sloman Neptun Schiffahrts AG (hierna: „Sloman Neptun”), te Bremen, en de Seebetriebsrat (ondernemingsraad) van deze rederij (hierna: „Seebetriebsrat”).
- 3 Uit het dossier blijkt, dat Sloman Neptun op basis van § 99 van het Betriebsverfassungsgesetz de instemming van de Seebetriebsrat had gevraagd met de aanstelling van een Filippijns radio-officier (zaak C-72/91) en vijf andere Filippijnse zeeleden (zaak C-73/91) aan boord van een van de door haar geëxploiteerde schepen, die zijn te boek gesteld in het Internationale Seeschiffahrtsregister, ISR (Internationaal Zeeschepenregister; hierna „ISR”). Het ISR is in het leven geroepen bij het Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Schiffregisters für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (wet ter invoering van een tweede register voor de teboekstelling van zeeschepen onder de Bondsvlag in de internationale vaart) van 23 maart 1989 (BGBl. I, blz. 550; hierna: „ISR-wet”).
- 4 Overeenkomstig het vierde lid van § 21 van het Flaggenrechtsgesetz, in deze wet ingevoegd bij § 1, sub 2, van de ISR-wet, werd overeengekomen, dat de arbeidsovereenkomsten van de betrokken zeelieden niet aan het Duitse recht onderworpen zouden zijn.
- 5 § 21, lid 4, van het Flaggenrechtsgesetz luidt als volgt:

„Voor de toepassing van artikel 30 van de wet tot invoering van het burgerlijk wetboek en onverminderd de wettelijke bepalingen van de Europese Gemeenschappen, zijn arbeidsovereenkomsten van bemanningsleden van een in het Internationale Zeeschepenregister te boek gesteld koopvaardijship, die in Duitsland geen woonplaats of vaste verblijfplaats hebben, niet reeds op grond van het feit dat het schip onder Duitse vlag vaart, aan het Duitse recht onderworpen. Zijn voor de in de eerste volzin genoemde arbeidsovereenkomsten door buitenlandse vakbonden collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten, dan hebben deze slechts de in de wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten genoemde werking, wanneer hiervoor de toepassing van het binnen de door de grondwet gestelde grenzen geldende

collectieve-arbeidsovereenkomstenrecht en de bevoegdheid van de Duitse rechter is overeengekomen. Collectieve arbeidsovereenkomsten die na de inwerkingtreding van dit lid zijn gesloten, vinden in geval van twijfel slechts toepassing wanneer zij hierin uitdrukkelijk voorzien. De bepalingen van het Duitse sociale-verzekeringsrecht behouden hun gelding.”

6 Toen de Seebetriebsrat weigerde in te stemmen met de aanstelling van bedoelde personen, verzocht Sloman Neptun het Arbeitsgericht Bremen om vervangende toestemming. Voor de nationale rechter betoogde de Seebetriebsrat, dat de door de ISR-wet ingevoerde bepaling niet slechts strijdig is met de grondwet, maar ook met de artikelen 92 en 117 EEG-Verdrag, aangezien zij het mogelijk maakt dat onderdanen uit derde landen worden aangenomen tegen voorwaarden inzake beloning en sociale bescherming, die slechter zijn dan die welke voor naar toepasselijk Duits recht aangemonsterde zeelieden gelden.

7 Van oordeel dat uitlegging van die bepalingen noodzakelijk is voor de beslechting van de gedingen, heeft het Arbeitsgericht Bremen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is het verenigbaar met de artikelen 92 en 117 EEG-Verdrag, wanneer § 1, lid 2, van het Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Schiffregisters für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Internationales Seeschiffahrtsregister — ISR) van 23 maart 1989 (BGBl. I, blz. 550) het mogelijk maakt, dat buitenlandse zeelieden zonder vaste woonplaats of verblijfplaats in de Bondsrepubliek Duitsland niet onder Duitse collectieve arbeidsovereenkomsten vallen en zo tegen een lagere ‚herkomstland-gage’ en op slechtere arbeidsvoorwaarden dan vergelijkbare Duitse zeelieden worden tewerkgesteld?”

8 Volgens de Duitse regering is lid 4 van § 21 van het Flaggenrechtsgesetz ingevoerd om voor het gebied van de zeescheepvaart de in § 30, lid 2, van de wet tot invoer-

ring van het burgerlijk wetboek neergelegde regels inzake het toepasselijke arbeids-overeenkomstenrecht te verduidelijken. Deze bepaling strekt ertoe, de internationale concurrentiekracht van de Duitse koopvaardij door het verlagen van de personeelskosten te verzekeren.

- 9 De Duitse regering merkt daarbij op, dat tussen eind 1977 en eind 1987 het tonnage van onder Duitse vlag varende koopvaardij schepen is afgenomen van 9,3 miljoen tot 3,8 miljoen bruto registerton en dat alleen al in 1987 de onder Duitse vlag varende handelsvloot 11 % kleiner is geworden. Begin 1988 waren nog slechts 19 130 zeelieden werkzaam op schepen onder Duitse vlag, terwijl hun aantal begin 1971 55 301 bedroeg.
- 10 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van de hoofdgedingen, de toepasselijke bepalingen, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.
- 11 Vooraf zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak (zie met name arrest van 22 maart 1977, zaak 78/76, Steinike & Weinlig, Jurispr. 1977, blz. 595, r. o. 9) het Verdrag, door bij artikel 93 een voortdurend onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen aan de Commissie op te dragen, beoogt de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een passende procedure, voor de toepassing waarvan de Commissie verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Hof van Justitie.
- 12 In hetzelfde arrest (r. o. 14) verklaarde het Hof echter, dat aan de nationale rechterlijke instanties geschillen kunnen worden voorgelegd die hen nopen tot uitlegging en toepassing van het in artikel 92 bedoelde begrip steunmaatregel, teneinde vast te stellen, of een overheidsmaatregel die is ingesteld buiten de procedure van voorafgaand toezicht van artikel 93, lid 3, om, daaraan al dan niet had moeten worden onderworpen.

- 13 Gelet op het voorgaande moet worden aangenomen, dat de nationale rechter met zijn prejudiciële vraag wenst te vernemen, of de regeling van een Lid-Staat, zoals die betreffende het ISR, volgens welke arbeidsovereenkomsten met zeelieden uit derde landen zonder woon- of vaste verblijfplaats in die Lid-Staat, kunnen voorzien in arbeids- en beloningsvoorwaarden waarop het recht van die Lid-Staat niet van toepassing is en die aanmerkelijk ongunstiger zijn dan die voor zeelieden die onderdaan zijn van dezelfde Lid-Staat, moet worden beschouwd als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag en of artikel 117 EEG-Verdrag zich verzet tegen de toepassing van een dergelijke regeling.

De uitlegging van artikel 92 EEG-Verdrag

- 14 De verwijzende rechter is van oordeel, dat de litigieuze regeling een steunmaatregel van de staat is in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag, daar zij het mogelijk maakt de bepalingen van het Duitse arbeids- en sociaal recht gedeeltelijk buiten toepassing te laten.
- 15 Hij verwijst hiervoor naar de rechtspraak van het Hof, volgens welke de gedeeltelijke vrijstelling van de sociale lasten die de ondernemingen in een bepaalde industriector te dragen hebben, een steunmaatregel in de zin van genoemde bepaling vormt, wanneer deze maatregel bedoeld is om die ondernemingen gedeeltelijk vrij te stellen van de geldelijke lasten die voortvloeien uit de normale toepassing van het algemene stelsel van wettelijk verplichte bijdragen (arrest van 2 juli 1974, zaak 173/73, Italië/Commissie, Jurispr. 1974, blz. 709). De in geding zijnde regeling heeft tot gevolg, dat de reders die hun schepen in het ISR doen inschrijven, worden ontlast van bepaalde geldelijke lasten, met name van de hogere sociale-zekerheidsbijdragen die zij bij tewerkstelling van Duitse zeelieden zouden moeten voldoen.
- 16 De verwijzende rechter merkt voorts op, dat bij de invoering van het ISR tevens het Gesetz zur Änderung von Vorschriften der See-Unfallversicherung in der Rentenversicherungsordnung van 10 juli 1989 (BGBl. I, blz. 1383) is vastgesteld. Krachtens deze wet worden de lonen die betaald worden aan zeelieden wier arbeidsovereenkomst niet aan Duits recht is onderworpen, niet in aanmerking genomen voor de vaststelling van het gemiddelde loon waarvan de hoogte van de sociale-zekerheidsbijdragen afhankelijk is. Deze bijdragen worden voor genoemde zeelieden berekend aan de hand van het daadwerkelijk uitbetaalde loon. Voor de

betrokken reders betekent dat een aanmerkelijke lastenverlichting, doordat zij het verschil tussen de met dat loon overeenkomende bijdrage en de bijdrage die met de gemiddelde Duitse gage overeenkomt, niet behoeven te betalen.

- 17 De Commissie is van oordeel, dat iedere maatregel van welke aard ook, die voor een bepaalde sector een kostenverlichting meebrengt die geen onderdeel is van een algemeen stelsel, een steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag vormt, ook wanneer zij niet met staatsmiddelen wordt bekostigd. Dit blijkt in de eerste plaats uit de uitlegging van de tekst van die bepaling, die onderscheid maakt tussen steunmaatregelen van de staten en met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregelen, en in de tweede plaats uit het doel van de bepaling, die ten aanzien van nationale steunmaatregelen het beginsel van artikel 3, sub f, van het Verdrag concretiseert. Volgens de Commissie vertoont de ISR-wet, die is vastgesteld met het doel de Duitse koopvaardij door toekenning van bijzondere voordelen een sterkere concurrentiepositie te geven, alle kenmerken van een nationale steunmaatregel. In elk geval wordt de in geding zijnde maatregel met staatsmiddelen bekostigd. Doordat immers de in de niet aan het Duitse recht onderworpen overeenkomsten vastgestelde lonen lager zijn, zijn de belastingontvangsten geringer. Deze opvatting wordt door de Seebetriebsrat gedeeld.
- 18 Dienaangaande zij erop gewezen, dat volgens artikel 92, lid 1, van het Verdrag onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover zij het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloeden.
- 19 Zoals het Hof besliste in zijn arrest van 24 januari 1978 (zaak 82/77, Van Tiggele, Jurispr. 1978, blz. 25, r. o. 24 en 25), zijn enkel voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen worden bekostigd, te beschouwen als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Reeds uit de tekst van deze bepaling en uit de procedureregels van artikel 93 van het Verdrag blijkt immers, dat de uit

andere dan staatsmiddelen bekostigde voordelen niet binnen het toepassingsgebied van bedoelde bepaling vallen. Het onderscheid tussen steunmaatregelen van de staten en met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregelen is bedoeld om niet slechts de rechtstreeks door de staat bekostigde steun onder het begrip steunmaatregel te brengen, maar ook die welke wordt toegekend door publiek- of privaatrechtelijke lichamen die door de staat zijn aangewezen of ingesteld.

- 20 Derhalve moet worden nagegaan, of de voordelen van een regeling als die betreffende het ISR, moeten worden geacht met staatsmiddelen te worden bekostigd.
- 21 Door haar strekking en algemene structuur beoogt bedoelde regeling niet, een voordeel te verschaffen dat voor de staat of de genoemde lichamen een extra last meebrengt; zij beoogt slechts ten gunste van de scheepvaartondernemingen het kader te wijzigen waarin de contractuele verhoudingen tussen deze ondernemingen en hun werknemers tot stand komen. De gevolgen daarvan, zowel met betrekking tot de door de verwijzende rechter genoemde verschillende berekeningsgrondslag voor de sociale bijdragen, als met betrekking tot het mogelijke, door het lagere loonpeil veroorzaakte verlies aan belastingontvangsten waarop de Commissie wijst, zijn inherent aan die regeling en vormen geen middel om de betrokken ondernemingen een bepaald voordeel toe te kennen.
- 22 Hieruit volgt, dat een regeling als die betreffende het ISR, niet een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag is.

De uitlegging van artikel 117 EEG-Verdrag

- 23 Volgens de verwijzende rechter bevat artikel 117 EEG-Verdrag niet uitsluitend programmatische bepalingen, maar verplicht het de Lid-Staten, doelstellingen van de Gemeenschap op sociaal gebied en met betrekking tot de vrije mededinging te verwezenlijken. Krachtens deze bepaling moeten de Lid-Staten toezien op de

toestroom van werkkrachten uit derde landen om „loondumping” en andere verstoringen van de arbeidsmarkt te voorkomen, en maatregelen nemen waardoor deze werkkrachten deel kunnen hebben aan de sociale vooruitgang, wanneer zij in de Gemeenschap worden tewerkgesteld. Deze uitlegging van artikel 117 zou bevestiging vinden in de doelstellingen van de artikelen 118 en 48 van het Verdrag. In het kader van de bepalingen waarom het in het hoofdgeding gaat, zouden die verplichtingen evenwel niet zijn geëerbiedigd.

24 Zowel de verwijzende rechter als de Seebetriebsrat zijn voorts van oordeel, dat artikel 5 EEG-Verdrag de Lid-Staten verplicht, de bestaande sociale bescherming niet op het spel te zetten. De verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden is een van de doelstellingen van het Verdrag, waarvan de verwezenlijking niet door maatregelen van de Lid-Staten in gevaar mag worden gebracht.

25 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat volgens de rechtspraak van het Hof (arresten van 15 juni 1978, zaak 149/77, Defrenne, Jurispr. 1978, blz. 1365, r. o. 19, en 29 september 1987, zaak 126/86, Giménez Zaera, Jurispr. 1987, blz. 3697, r. o. 13) de voorschriften van artikel 117 van het Verdrag een voornamelijk programmatisch karakter hebben. Dit artikel betreft slechts sociale doelstellingen, waarvan de verwezenlijking het resultaat moet zijn van het handelen van de Gemeenschap, de nauwe samenwerking tussen de Lid-Staten en de werking van de gemeenschappelijke markt.

26 Het programmatisch karakter van de in artikel 117 neergelegde sociale doelstellingen betekent echter niet, dat zij geen rechtsgevolg hebben. Zij bieden immers belangrijke aanknopingspunten, onder meer voor de uitlegging van andere verdragsbepalingen en van het afgeleide gemeenschapsrecht op sociaal gebied. De verwezenlijking van die doelstellingen moet niettemin het resultaat zijn van een sociaal beleid dat door de bevoegde autoriteiten moet worden omschreven (arrest Giménez Zaera, reeds aangehaald, r. o. 14).

- 27 Dientengevolge kunnen noch de algemene richtsnoeren van het door elke Lid-Staat omschreven sociale beleid, noch bijzondere maatregelen zoals die waarop de wijzigingsbeschikkingen betrekking hebben, voorwerp zijn van rechterlijke toetsing aan de in artikel 117 van het Verdrag neergelegde sociale doelstellingen.
- 28 Ofschoon, ten slotte, de verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden, naar blijkt uit de preambule en de artikelen 2 en 117 van het Verdrag, een van de voornaamste doelstellingen van het Verdrag is, beschikken de Lid-Staten op dat punt over een beslissingsvrijheid die belet, dat de in artikel 5 van het Verdrag neergelegde verplichting rechten voor de justitiabelen in het leven roept, die de nationale rechterlijke instanties zouden moeten waarborgen.
- 29 Gelet op het voorgaande dient de vraag van de nationale rechter aldus te worden beantwoord, dat een regeling van een Lid-Staat, zoals die betreffende het ISR, volgens welke arbeidsovereenkomsten met zeelieden uit derde landen zonder woonplaats of vaste verblijfplaats in die Lid-Staat, kunnen voorzien in arbeids- en beloningsvoorwaarden waarop het recht van die Lid-Staat niet van toepassing is en die aanmerkelijk ongunstiger zijn dan die voor zeelieden die onderdaan zijn van die Lid-Staat, geen steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag is, en dat artikel 117 EEG-Verdrag zich niet tegen de toepassing van een dergelijke regeling verzet.

Kosten

- 30 De kosten door de Duitse, de Belgische, de Deense en de Griekse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Arbeitsgericht Bremen bij beschikkingen van 9 oktober 1990 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Een regeling van een Lid-Staat, zoals die betreffende het ISR, volgens welke arbeidsovereenkomsten met zeelieden uit derde landen zonder woonplaats of vaste verblijfplaats in die Lid-Staat, kunnen voorzien in arbeids- en beloningsvoorwaarden waarop het recht van die Lid-Staat niet van toepassing is en die aanmerkelijk ongunstiger zijn dan die voor zeelieden die onderdaan zijn van die Lid-Staat, is geen steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag en artikel 117 EEG-Verdrag verzet zich niet tegen de toepassing van een dergelijke regeling.

| | | | |
|--------------|---------------------|--------------------|-----------------|
| Due | Kakouris | Rodríguez Iglesias | Zuleeg |
| | Murray | Mancini | Joliet |
| Schockweiler | Moitinho de Almeida | Grévisse | Diez de Velasco |

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 maart 1993.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due