

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 december 2007^{*}

In zaak C-341/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Arbetsdomstol (Zweden) bij beschikking van 15 september 2005, ingekomen bij het Hof op 19 september 2005, in de procedure

Laval un Partneri Ltd

tegen

Svenska Byggnadsarbetareförbundet,

Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan,

Svenska Elektrikerförbundet,

^{*} Procestaal: Zweeds.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Löhmus (rapporteur) en L. Bay Larsen, kamerpresidenten, R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, E. Levits en A. Ó Caoimh, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 januari 2007,

gelet op de opmerkingen van:

- Laval un Partneri Ltd, vertegenwoordigd door A. Elmér en M. Agell, advocater;
- Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets afdelning 1, Byggettan en Svenska Elektrikerförbundet, vertegenwoordigd door D. Holke, voor juridische zaken verantwoordelijk medewerker, en door P. Kindblom en U. Öberg, advocater;
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde;

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Wimmer en L. Van den Broeck als gemachtigden;
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door T. Boček als gemachtigde;
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde en J. Bering Lüsberg als gemachtigden;
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigden;
- de Estse regering, vertegenwoordigd door L. Uibo als gemachtigde;
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad als gemachtigde;
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en O. Christmann als gemachtigden;
- de Ierse regering, vertegenwoordigd door D. O'Hagan en C. Loughlin als gemachtigden, bijgestaan door B. O'Moore, SC en N. Travers, BL;

- de Letse regering, vertegenwoordigd door E. Balode-Buraka en K. Bārdiņa als gemachtigden;
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door D. Kriauciūnas als gemachtigde;
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer en G. Hesse als gemachtigden;
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door J. Pietras, M. Korolec en M. Szymańska als gemachtigden;
- de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin en J. Himmanen als gemachtigden;
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door E. O'Neill en D. Anderson als gemachtigden;
- de IJslandse regering, vertegenwoordigd door F. Birgisson als gemachtigde;
- de Noorse regering, vertegenwoordigd door K. Waage, E. Jarbo en F. Sejersted als gemachtigden;

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Enegren, E. Traversa en K. Simonsson als gemachtigden;

- de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door A. T. Andersen, N. Fenger en B. Alterskjær als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 mei 2007,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 12 EG en 49 EG en richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1).

- ² Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Laval un Partneri Ltd (hierna: „Laval”), een vennootschap naar Lets recht die gevestigd is te Riga (Letland), en Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Zweedse vakbond voor de bouwnijverheid en openbare werken; hierna: „Byggnads”), Svenska Byggnadsarbetareförbundet afdeling 1, Byggettan (vakbondsafdeling nr. 1 van deze vakbond; hierna: „Byggettan”), en Svenska Elektrikerförbundet (Zweedse vakbond van elektriciëns; hierna: „Elektrikerna”), dat door deze vennootschap is ingeleid. Laval vordert in de

eerste plaats, dat zowel de tegen al haar bouwterreinen gerichte collectieve actie van Byggnads en Byggettan als de solidariteitsactie van Elektrikerna bestaande in de stillegging van alle lopende elektriciteitswerkzaamheden onrechtmatig worden verklaard. In de tweede plaats vordert zij, dat wordt gelast deze acties te beëindigen en, ten slotte, dat voornoemde vakbonden worden veroordeeld tot vergoeding van de door haar geleden schade.

Toepasselijk recht

Gemeenschapsregeling

- 3 De zesde, de dertiende, de zeventiende en de tweeëntwintigste overweging van de considerans van richtlijn 96/71 luiden als volgt:

„Overwegende dat de internationalisering van het dienstverband problemen met zich meebrengt inzake het recht dat van toepassing is op het dienstverband en dat het in het belang van de partijen is om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vast te stellen die op het voorgenomen dienstverband van toepassing zijn;”

„Overwegende dat de wetgevingen van de lidstaten moeten worden gecoördineerd, teneinde een kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming vast te leggen, die in het ontvangende land in acht moeten worden genomen door werkgevers die werknemers ter beschikking stellen om tijdelijk werk uit te voeren op het grondgebied van de lidstaat waar de diensten worden verricht; dat een dergelijke coördinatie alleen via communautaire wetgeving tot stand kan worden gebracht;”

„Overwegende dat de dwingende bepalingen inzake minimale bescherming die in het ontvangende land van kracht zijn, geen beletsel mogen zijn voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gunstiger zijn voor de werknemers;”

„Overwegende dat deze richtlijn geen afbreuk doet aan het recht van de lidstaten om collectieve maatregelen te nemen ter verdediging van de belangen van beroepsgroepen”.

4 Artikel 1 van richtlijn 96/71 bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen, overeenkomstig lid 3, werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een lidstaat.

[...]

3. Deze richtlijn is van toepassing voor zover de in lid 1 bedoelde ondernemingen een van de volgende transnationale maatregelen nemen:

a) [...]

of

- b) een werknemer op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen van een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat;

[...]"

5 Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt:

„Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

1. De lidstaten zien erop toe dat de in artikel 1, lid 1, bedoelde ondernemingen — ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband — voor de op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers wat de hierna genoemde aangelegenheden betreft, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die, in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd:

— in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen

en/of

- in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard in de zin van lid 8, voor zover deze betrekking hebben op de in de bijlage genoemde activiteiten:
 - a) maximale werk- en minimale rustperioden;
 - b) minimumaantal betaalde vakantiedagen;
 - c) minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk; dit punt is niet van toepassing op de aanvullende bedrijfspensioenregelingen;
 - d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;
 - e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
 - f) beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
 - g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt het begrip ‚minimumlonen’ als bedoeld in de eerste alinea, tweede streepje, sub c, bepaald door de nationale wetgeving en/of praktijk van de lidstaat waar de werknemer ter beschikking is gesteld.

[...]

7. De leden 1 tot en met 6 vormen geen beletsel voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gunstiger voor de werknemers zijn.

De toeslagen in verband met de terbeschikkingstelling worden als een deel van het minimumloon beschouwd, voor zover deze niet uitgekeerd worden als vergoeding van daadwerkelijk in verband met de terbeschikkingstelling gemaakte onkosten, zoals reiskosten, verblijfkosten en kosten voor voeding.

8. Onder collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard, worden verstaan de overeenkomsten of uitspraken die moeten worden nageleefd door alle ondernemingen die tot de betrokken beroepsgroep of bedrijfstak behoren en onder het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomsten of uitspraken vallen.

Ontbreekt een stelsel voor het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken als bedoeld in de eerste alinea, dan kunnen de lidstaten besluiten zich te baseren op:

- de collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemene rechtsgevolgen hebben voor alle gelijksoortige ondernemingen in het betrokken geografische gebied en in de betrokken beroepsgroep of bedrijfstak

en/of

- de collectieve arbeidsovereenkomsten die gesloten zijn door de op nationaal niveau meest representatieve organisaties van de sociale partners, en die op het gehele nationale grondgebied worden toegepast,

mits de toepassing daarvan op de in artikel 1, lid 1, bedoelde ondernemingen wat de onder lid 1, eerste alinea, van dit artikel vermelde aangelegenheden betreft een gelijke behandeling garandeert van die ondernemingen en de andere in deze alinea bedoelde ondernemingen die zich in een soortgelijke situatie bevinden.

Er is sprake van gelijke behandeling in de zin van dit artikel, wanneer de nationale ondernemingen die zich in een soortgelijke situatie bevinden:

- op de plaats van de activiteit of in de betrokken bedrijfstak ten aanzien van de in lid 1, eerste alinea, vermelde aangelegenheden onderworpen zijn aan dezelfde verplichtingen als de ondernemingen die bij de terbeschikkingstellingen zijn betrokken

en

- met dezelfde gevolgen aan deze verplichtingen moeten voldoen.

[...]

10. Deze richtlijn belet niet dat de lidstaten, met inachtneming van het Verdrag, op gelijke wijze aan de nationale ondernemingen en aan de ondernemingen van andere Staten arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voorschrijven:

- die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan bedoeld in lid 1, eerste alinea, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde;
- die zijn vastgesteld in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken als bedoeld in lid 8, met betrekking tot andere dan de in de bijlage genoemde activiteiten.”

6 Volgens artikel 4 van richtlijn 96/71:

„Samenwerking inzake informatie

1. Met het oog op de tenuitvoerlegging van deze richtlijn wijzen de lidstaten, overeenkomstig de nationale wetgevingen en/of praktijken, een of meer verbindingsbureaus of een of meer bevoegde nationale instanties aan.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat samengewerkt wordt tussen de overheidsinstanties die overeenkomstig de nationale wetgeving bevoegd zijn voor het toezicht op de

arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden als bedoeld in artikel 3. Deze samenwerking bestaat vooral in het beantwoorden van gemotiveerde verzoeken van die overheidsinstanties om nadere inlichtingen over de transnationale terbeschikkingstelling van werknemers, inclusief over kennelijke gevallen van misbruik of vermoedelijke gevallen van onwettige transnationale activiteiten.

De Commissie en de in de eerste alinea bedoelde overheidsinstanties werken nauw samen teneinde de problemen die bij de toepassing van artikel 3, lid 10, kunnen rijzen, te onderzoeken.

De wederzijdse administratieve bijstand is kosteloos.

3. Elke lidstaat neemt passende maatregelen, opdat de informatie betreffende de in artikel 3 bedoelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden algemeen toegankelijk is.

4. Elke lidstaat geeft de andere lidstaten en de Commissie kennis van de verbindingsbureaus en/of bevoegde instanties als bedoeld in lid 1.”

Nationale regeling

Omzetting van richtlijn 96/71

- 7 Volgens het dossier beschikt het Koninkrijk Zweden niet over een stelsel voor het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten. Teneinde

discriminerende situaties te voorkomen, schrijft de wet buitenlandse ondernemingen niet voor om Zweedse collectieve arbeidsovereenkomsten toe te passen, aangezien niet alle Zweedse werkgevers gebonden zijn aan een collectieve arbeidsovereenkomst.

- 8 Richtlijn 96/71 is in Zweeds recht omgezet bij wet (1999:678) inzake de terbeschikkingstelling van werknemers van 9 december 1999 [lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare; hierna: „wet inzake de terbeschikkingstelling van werknemers”]. Uit de stukken blijkt, dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a, b en d-g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden zijn vastgelegd in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de zin van artikel 3, lid 1, eerste alinea, eerste gedachtestreepje, van deze richtlijn. De Zweedse wetgeving voorziet echter niet in een minimumloon als bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub c, van deze richtlijn.
- 9 Blijkens de stukken van het dossier dient het overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 96/71 ingestelde verbindingsbureau (Arbetsmiljöverket) belanghebbenden onder meer te wijzen op het bestaan van collectieve arbeidsovereenkomsten die in geval van terbeschikkingstelling van werknemers in Zweden van toepassing kunnen zijn, en hen voor meer uitvoerige informatie door te verwijzen naar de partijen bij de collectieve arbeidsovereenkomst.

Het recht om collectieve acties te voeren

- 10 Hoofdstuk 2 van de Zweedse grondwet (Regeringsform) somt de fundamentele vrijheden en rechten van burgers op. Volgens § 17 ervan mogen werknemersorganisaties alsook werkgevers en werkgeversorganisaties collectieve acties voeren, tenzij bij wet of overeenkomst anders is bepaald.

- 11 Wet (1976:580) inzake medezeggenschap [Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet] van 10 juni 1976 (hierna: „MBL”) voorziet in voorschriften op het gebied van de vrijheid van vereniging en overleg, collectieve arbeidsovereenkomsten, bemiddeling bij collectieve arbeidsconflicten en de verplichting tot sociale vrede. Zij bevat voorts bepalingen die het recht van vakbonden om collectieve acties te voeren, beperken.
- 12 Uit § 41 MBL vloeit voort, dat er een verplichte sociale vrede heerst tussen de partijen bij een collectieve arbeidsovereenkomst en dat het onder meer verboden is om collectieve acties te voeren teneinde wijziging van de cao af te dwingen. Indien een collectieve actie onrechtmatig is, zijn solidariteitsacties evenmin toegestaan. Collectieve acties zijn echter wél toegestaan wanneer de sociale partners geen collectieve arbeidsovereenkomst met elkaar hebben gesloten.
- 13 § 42 MBL bepaalt:

„Een werkgevers- of werknemersorganisatie mag geen onrechtmatige collectieve actie organiseren of anderszins in gang zetten. Zij mag evenmin, in de vorm van ondersteuning of anderszins, deelnemen aan een dergelijke actie. Een organisatie die zelf gebonden is aan een collectieve arbeidsovereenkomst dient tevens, indien haar leden een onrechtmatige collectieve actie organiseren of voornemens zijn te organiseren, de nodige maatregelen te nemen om deze actie te verhinderen of te doen beëindigen.

Wanneer iemand een onrechtmatige collectieve actie heeft georganiseerd, mogen andere personen daaraan niet deelnemen.

De bepalingen van de eerste twee volzinnen van de eerste alinea zijn uitsluitend van toepassing wanneer een organisatie acties organiseert met betrekking tot arbeidsvoorwaarden die rechtstreeks binnen de werkingssfeer van deze wet vallen.”

- 14 Volgens de uitlegging die in de rechtspraak aan § 42, eerste alinea, MBL is gegeven, is het verboden collectieve actie te voeren met het oog op de intrekking of wijziging van een tussen derden gesloten cao. In het zogenoemde Britannia-arrest (1989, nr. 120) heeft de Arbetsdomstol voor recht verklaard, dat dit verbod ook geldt voor in Zweden georganiseerde collectieve acties met het oog op de intrekking of wijziging van een tussen buitenlandse partijen gesloten cao op een werkplek in het buitenland, indien een dergelijke collectieve actie verboden is volgens het vreemde recht dat van toepassing is op de betrokken cao-partijen.
- 15 Om de strekking van het in het Britannia-arrest geformuleerde beginsel te beperken, heeft de wetgever de zogenoemde „lex Britannia” vastgesteld, die op 1 juli 1991 in werking is getreden en waarbij drie artikelen in de MBL zijn ingevoegd, te weten de §§ 25a, 31a en 42, derde alinea.
- 16 Uit de inlichtingen van de verwijzende rechter blijkt, dat sinds de invoering van deze derde alinea in § 42 MBL, collectieve acties tegen een buitenlandse werkgever die tijdelijk een activiteit in Zweden uitoefent, niet langer zijn verboden wanneer een beoordeling van de globale situatie uitwijst, dat de band met deze lidstaat dermate zwak is dat de MBL niet geacht kan worden rechtstreeks van toepassing te zijn op de betrokken arbeidsvoorwaarden.

De bouw-cao

- 17 Byggnads is een vakbond voor werknemers in de bouwsector in Zweden. Blijkens de door haar ingediende opmerkingen bestond Byggnads in 2006 uit 31 lokale afdelingen, waaronder Byggettan, en had zij 128 000 leden, waarvan er 95 000 deel uitmaakten van de actieve beroepsbevolking; bij haar waren onder meer aangesloten werknemers uit de hout- en betonbranche, metselaars, parketleggers, werknemers uit de sector (wegen)bouw en loodgieters. Ongeveer 87 % van de werknemers uit de bouwsector was lid van deze vakbond.
- 18 Er is een collectieve arbeidsovereenkomst gesloten tussen enerzijds Byggnads, als centrale werknemersorganisatie voor de bouwnijverheid, en anderzijds Sveriges Bygginidustrier, de centrale werkgeversorganisatie voor de bouwnijverheid (hierna: „bouw-cao”).
- 19 De bouw-cao bevat specifieke voorschriften met betrekking tot de arbeidstijd en de vakantie, op welke gebieden collectieve arbeidsovereenkomsten mogen afwijken van de wettelijke bepalingen. Voorts bevat de cao bepalingen inzake tijdelijke werkloosheid en wachttijd, de vergoeding van reis en beroepskosten, ontslagbescherming, opleidingsverlof en beroepsopleiding.
- 20 Aansluiting bij de bouw-cao impliceert voor de betrokken ondernemingen tevens, dat zij diverse verplichtingen van financiële aard aanvaarden. Zo moeten zij aan Byggettan een bedrag ter hoogte van 1,5 % van de loonsom betalen voor het toezicht dat deze vakbondsafdeling houdt op de lonen, en aan de verzekeringsmaatschappij FORA een heffing ter hoogte van 0,8 % van de loonsom, genaamd „opcenten” of

„speciale bouwtoeslag”, en een bedrag ter hoogte van 5,9 % van de loonsom aan verschillende verzekeringspremies.

- 21 De heffing genaamd „opcenten” of „speciale bouwtoeslag” is bedoeld ter financiering van groepsverzekeringen bestaande uit een levensverzekering, een ouderdomspensioenverzekering en een verzekering die ongevallen buiten de arbeidstijd dekt, het onderzoeksfonds van Zweedse bouwondernemingen (Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond), de door de werkgevers beheerde organisatie Galaxen, die zorgt voor aanpassing van de arbeidsplek ten behoeve van personen met beperkte mobiliteit en voor de revalidatie van deze personen, de bevordering van de ontwikkeling van de beroepsopleiding in de bouwsector, en administratie- en beheerskosten.
- 22 De verschillende verzekeringsovereenkomsten van FORA garanderen de werknemers een aanvullende pensioenverzekering, betaling van een uitkering bij ziekte, een werkloosheidsuitkering, een vergoeding in geval van arbeidsongevallen en financiële ondersteuning van de nabestaanden in geval van overlijden van de werknemer.
- 23 Als gevolg van de aansluiting bij de bouw-cao zijn de werkgevers, met inbegrip van degenen die werknemers in Zweden ter beschikking stellen, in beginsel gebonden aan alle bedingen van de cao, ofschoon sommige voorschriften van geval tot geval van toepassing zijn naargelang van voornamelijk de aard van de bouwwerkzaamheden en de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd.

De vaststelling van de lonen

- 24 Blijkens de opmerkingen van de Zweedse regering is in Zweden de vaststelling van de lonen van werknemers opgedragen aan de sociale partners in het kader van

collectieve onderhandelingen. In het algemeen bevatten collectieve arbeidsovereenkomsten geen bepalingen die in een minimumloon als zodanig voorzien. Het laagste loon dat in tal van collectieve arbeidsovereenkomsten is voorzien, heeft betrekking op ongeschoolde werknemers zonder beroepservaring, hetgeen doorgaans slechts een zeer gering aantal personen betreft. Ten aanzien van de overige werknemers wordt het loon bepaald in het kader van onderhandelingen op de werkplek, met inachtneming van de kwalificaties van de werknemer en de door hem verrichte werkzaamheden.

- 25 Volgens de opmerkingen die in deze zaak door de drie verwerende vakbondsorganisaties in het hoofdgeding zijn ingediend, komt het stukloon in de bouw-cao overeen met het normale loon in de bouwsector. De stukloonregeling houdt in, dat per bouwproject een nieuw loonakkoord wordt gesloten. De werkgevers en de plaatselijke vakbondsafdeling kunnen evenwel overeenkomen dat voor bepaalde bouwwerkzaamheden een uurloon wordt toegepast. Op het type werknemers in het hoofdgeding is geen enkele maandloonregeling van toepassing.

- 26 Volgens de door voornoemde vakbonden in hun opmerkingen verstrekte informatie vinden de loononderhandelingen plaats in het kader van een sociale vrede die noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de sluiting van een collectieve arbeidsovereenkomst. Het loonakkoord wordt in beginsel op lokaal niveau gesloten tussen de vakbond en de werkgever. Indien de sociale partners geen overeenstemming op dit niveau bereiken, vinden loononderhandelingen op centraal niveau plaats, waarbij Byggnads de voornaamste partij aan de zijde van de werknemers is. Indien de sociale partners in het kader van deze onderhandelingen nog steeds geen overeenstemming kunnen bereiken, wordt het basisloon vastgesteld overeenkomstig de „vangnetclausule”. Deze vangnetclausule, die in feite slechts een laatste redmiddel in de onderhandelingen is en geen minimumloon vormt, bedroeg volgens de vakbonden in de tweede helft van 2004 109 SEK per uur (ongeveer 12 EUR).

Het hoofdgeding

- ²⁷ Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat Laval een vennootschap naar Lets recht is, die te Riga is gevestigd. Tussen mei en december 2004 heeft zij ongeveer 35 arbeidskrachten in Zweden ter beschikking gesteld voor de uitvoering van werkzaamheden die waren aangenomen door L&P Baltic Bygg AB (hierna: „Baltic”), een vennootschap naar Zweeds recht waarvan Laval tot eind 2003 100 % van de aandelen in handen had, zulks met het oog op onder meer de bouw van een school te Vaxholm.
- ²⁸ Laval, die op 14 september en 20 oktober 2004 in Letland collectieve arbeidsovereenkomsten met de Letse werknemersbond van de bouwsector had gesloten, was niet gebonden aan de collectieve arbeidsovereenkomsten die waren gesloten met Byggnads, Byggettan of Elektrikerna. Haar personeel was geen lid van deze Zweedse vakbonden. Ongeveer 65 % van de betrokken Letse werknemers was lid van de vakbond voor bouwnijverheid in hun land van herkomst.
- ²⁹ Uit de stukken blijkt dat in juni 2004 contact was gelegd tussen Byggettan enerzijds en Baltic en Laval anderzijds en dat besprekingen zijn gevoerd over de aansluiting bij de bouw-cao. Laval heeft daarbij verzocht om de lonen en overige arbeidsvoorwaarden parallel aan deze besprekingen vast te leggen, zodat het loonniveau en de arbeidsvoorwaarden reeds op het moment van aansluiting bij deze cao zouden zijn vastgesteld. Byggettan heeft dit verzoek ingewilligd, ofschoon in het algemeen de onderhandelingen over een cao moeten zijn afgerond alvorens, in het kader van de verplichte sociale vrede, besprekingen kunnen plaatsvinden over de lonen en overige arbeidsvoorwaarden. Byggettan heeft geweigerd een stelsel van maandlonen in te voeren, doch het voorstel van Laval om in beginsel een uurloon te hanteren, is door deze vakbond aanvaard.

- 30 Uit de verwijzingsbeschikking vloeit voort, dat Byggettan op de onderhandelings-bijeenkomst van 15 september 2004 van Laval had geëist, dat zij zich voor het bouwproject van Vaxholm zou aansluiten bij de bouw-cao en dat zij zou garanderen dat de ter beschikking gestelde werknemers 145 SEK per uur (ongeveer 16 EUR) zouden verdienen. Dit uurloon was gebaseerd op statistieken van de regio Stockholm (Zweden) van het eerste trimester van 2004 betreffende de lonen van werknemers in de beton- en houtsector die over een beroepsattest beschikken. Byggettan heeft daarbij kenbaar gemaakt, dat zij bij uitblijven van een akkoord bereid was onmiddellijk een collectieve actie te organiseren.
- 31 Volgens de stukken heeft Laval tijdens het geding voor de Arbetsdomstol verklaard, dat zij haar werknemers een maandloon van 13 600 SEK (ongeveer 1 500 EUR) betaalde, vermeerderd met voordelen in natura op het gebied van maaltijden, logies en reiskosten met een waarde van 6 000 SEK (ongeveer 660 EUR) per maand.
- 32 In geval van aansluiting bij de bouw-cao zou Laval in beginsel gebonden zijn geweest aan alle clausules daarvan, met inbegrip van de bedingen betreffende de financiële verplichtingen jegens Byggettan en FORA, zoals opgesomd in punt 20 van dit arrest. De sluiting van verzekeringsovereenkomsten met FORA is aan Laval voorgesteld door middel van een aanmeldingsformulier dat de onderneming in december 2004 is aangeboden.
- 33 Aangezien voornoemde bespreking niet tot succes had geleid, heeft Byggettan aan Byggnads verzocht de nodige maatregelen te treffen teneinde de tijdens de onderhandelingsbijeenkomst van 15 september 2004 aangekondigde collectieve actie jegens Laval uit te voeren. In oktober 2004 is deze actie formeel aangekondigd.
- 34 Op 2 november van datzelfde jaar vond een blokkade van het bouwterrein van Vaxholm plaats. Deze blokkade bestond onder meer uit het verhinderen van

goederenleveranties op het bouwterrein, het houden van prikacties en het aan de Letse werknemers en hun voertuigen onttrekken van de toegang tot het bouwterrein. Laval heeft de politie om bijstand verzocht, welke haar heeft laten weten dat de collectieve actie naar nationaal recht rechtmatig was, zodat zij niet kon optreden en de fysieke barrières die de toegang tot het bouwterrein beletten, niet kon verwijderen.

35 Eind november 2004 heeft Laval zich tot het in punt 9 van dit arrest genoemde verbindingsbureau gewend, teneinde informatie te verkrijgen over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die zij in Zweden diende te garanderen, over de vraag of er al dan niet minimumloon bestond en over de aard van de door haar te betalen bijdragen. Bij brief van 2 december 2004 heeft de directeur Juridische Zaken van het verbindingsbureau haar meegedeeld, dat zij de bepalingen diende toe te passen waarnaar de Wet inzake de terbeschikkingstelling van werknemers verwijst, dat het aan de sociale partners stond om loonkwesties te regelen, dat de minimumvoorwaarden in cao's ook van toepassing waren op ter beschikking gestelde buitenlandse werknemers en dat een buitenlandse werkgever die dubbele bijdragen moet betalen, beroep in rechte kan instellen. Om kennis te nemen van de toepasselijke cao-bepalingen, moest Laval zich wenden tot de sociale partners in de betrokken branche.

36 Tijdens de bemiddelingsbijeenkomst van 1 december 2004 en de op 20 december 2004 voor de Arbetsdomstol gevoerde verzoeningsprocedure heeft Byggettan Laval verzocht zich bij de bouw-cao aan te sluiten, alvorens de loonkwestie te bespreken. Indien Laval dit voorstel had aanvaard, zou de collectieve actie onmiddellijk zijn gestaakt en was de sociale vrede ingegaan, hetgeen loononderhandelingen mogelijk zou hebben gemaakt. Laval heeft echter geweigerd zich bij deze cao aan te sluiten, omdat het voor haar onmogelijk was om vooraf kennis te nemen van de daaruit voor haar op loongebied voortvloeiende verplichtingen.

37 In december 2004 zijn de collectieve acties tegen Laval intensiever geworden. Elektrikerna is op 3 december 2004 een solidariteitsactie gestart. Als gevolg hiervan

konden de Zweedse ondernemingen die tot de werkgeversbond van elektriciteitsinstallateurs behoorden, niet langer diensten ten behoeve van Laval verrichten. Tegen de kerstdagen zijn de door Laval op het bouwterrein in Vaxholm ter beschikking gestelde Letse werknemers teruggekeerd naar Letland. Zij zijn daarna niet meer teruggekomen op het betrokken bouwterrein.

- 38 In januari 2005 hebben andere vakbonden solidariteitsacties aangekondigd, bestaande uit een boycot van alle bouwterreinen van Laval in Zweden, zodat deze onderneming niet meer in staat was haar activiteiten op het grondgebied van deze lidstaat uit te oefenen. In februari 2005 heeft de stad Vaxholm om beëindiging van de overeenkomst met Baltic verzocht, welke onderneming op 24 maart 2005 failliet is verklaard.

De prejudiciële vragen

- 39 Op 7 december 2004 heeft Laval bij de Arbetsdomstol beroep tegen Byggnads, Byggettan en Elektrikerna ingesteld en gevorderd dat de blokkade van en de solidariteitsactie tegen al haar bouwterreinen onrechtmatig werd verklaard en dat werd gelast de acties te beëindigen. Zij vorderde tevens veroordeling van de vakbondsorganisaties tot vergoeding van de door haar geleden schade. Bij beschikking van 22 december 2004 heeft de verwijzende rechter Lavals vordering in kort geding tot beëindiging van deze collectieve acties afgewezen.
- 40 Aangezien de Arbetsdomstol zich afvroeg, of de artikelen 12 EG en 49 EG alsook richtlijn 96/71 zich ertegen verzetten dat vakbondsorganisaties door middel van een collectieve actie een buitenlandse onderneming die werknemers in Zweden ter beschikking stelt, trachten te dwingen om een Zweedse cao toe te passen, heeft deze

rechterlijke instantie op 29 april 2005 besloten de mondelinge behandeling te schorsen en het Hof een aantal prejudiciële vragen te stellen. In zijn verwijzingsbeschikking van 15 september 2005 stelt de Arbetsdomstol de volgende prejudiciële vragen:

- „1) Is het verenigbaar met de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, alsook met richtlijn 96/71 [...], dat vakbondsorganisaties via collectieve acties in de vorm van een blokkade een buitenlandse dienstverrichter proberen te bewegen zich in het ontvangende land aan te sluiten bij een collectieve overeenkomst inzake de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zoals [de bouw-cao], indien de situatie in het ontvangende land van dien aard is dat de wettelijke regeling waarbij de richtlijn is omgezet, geen uitdrukkelijke bepalingen bevat over de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in collectieve arbeidsovereenkomsten?

- 2) De [MBL] verbiedt collectieve acties van vakbondsorganisaties die ertoe strekken een tussen andere sociale partners gesloten collectieve arbeidsovereenkomst terzijde te stellen. Dat verbod geldt evenwel volgens een bijzondere bepaling die deel uitmaakt van de zogenoemde ‚lex Britannia‘, enkel wanneer een vakbondsorganisatie een collectieve actie organiseert in verband met arbeidsvoorwaarden waarop de [MBL] rechtstreeks van toepassing is, wat in de praktijk betekent dat het verbod niet geldt voor collectieve acties tegen buitenlandse ondernemingen die tijdelijk in Zweden een werkzaamheid met hun eigen personeel uitoefenen. Staan de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, alsmede richtlijn 96/71 in de weg aan de toepassing van voornoemde regel — die tezamen met de overige bepalingen van de lex Britannia in de praktijk tot gevolg heeft dat Zweedse collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing worden en voorrang krijgen boven reeds gesloten buitenlandse collectieve arbeidsovereenkomsten — op collectieve acties in de vorm van een blokkade die Zweedse vakbondsorganisaties tegen een tijdelijk in Zweden verblijvende dienstverrichter hebben georganiseerd?”

- 41 Bij beschikking van de president van het Hof van 15 november 2005 is het verzoek van de verwijzende rechter van 15 september 2005 afgewezen om de onderhavige zaak versneld te behandelen volgens de procedure van artikel 104 bis, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering.

Ontvankelijkheid

- 42 Byggnads, Byggettan en Elektrikerna betwisten de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 43 Zij voeren in de eerste plaats aan, dat de gestelde vragen geen verband houden met de feiten van het hoofdgeding. De verwijzende rechter verzoekt het Hof namelijk om uitlegging van de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten en van richtlijn 96/71, terwijl Laval overeenkomstig artikel 43 EG in Zweden is gevestigd via haar dochteronderneming Baltic, waarvan zij tot eind 2003 100 % van de aandelen bezat. Aangezien het maatschappelijk kapitaal van Laval en dat van Baltic in handen van dezelfde personen waren, deze vennootschappen dezelfde vertegenwoordigers hadden en hetzelfde merk gebruikten, moeten zij vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt als één enkele economische eenheid worden beschouwd, ondanks het feit dat sprake is van twee afzonderlijke rechtspersonen. Laval was dus verplicht haar activiteit in Zweden uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als die welke krachtens de wetgeving van deze lidstaat gelden voor eigen onderdanen in de zin van artikel 43, tweede alinea, EG.
- 44 Zij stellen in de tweede plaats dat het hoofdgeding tot doel heeft, Laval in staat te stellen zich te onttrekken aan de Zweedse wetgeving, zodat althans gedeeltelijk

sprake is van een kunstmatig geschil. Laval, wier activiteit erin bestaat om personeel uit Letland ter beschikking te stellen van ondernemingen die hun activiteit uitoefenen op de Zweedse markt, tracht zich te onttrekken aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Zweedse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake collectieve arbeidsovereenkomsten. Met een beroep op de verdragsbepalingen inzake diensten en richtlijn 96/71 probeert zij op oneigenlijke wijze gebruik te maken van de mogelijkheden die het gemeenschapsrecht biedt.

45 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat in het kader van de procedure van artikel 234 EG, dat op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, elke waardering van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort. Het is uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arresten van 25 februari 2003, IKA, C-326/00, Jurispr. blz. I-1703, punt 27; 12 april 2005, Keller, C-145/03, Jurispr. blz. I-2529, punt 33, en 22 juni 2006, Conseil général de la Vienne, C-419/04, Jurispr. blz. I-5645, punt 19).

46 Het Hof heeft echter eveneens geoordeeld, dat het in uitzonderlijke omstandigheden aan hem staat om, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder het door de nationale rechter is geadieerd (zie in die zin arrest van 16 december 1981, Foglia, 244/80, Jurispr. blz. 3045, punt 21). Het Hof kan slechts weigeren een uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie onder meer arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra,

C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 39; 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 19, en Conseil général de la Vienne, reeds aangehaald, punt 20).

⁴⁷ Voorts moet in herinnering worden geroepen dat het Hof in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de communautaire en de nationale rechterlijke instanties acht moet slaan op de in de verwijzingsbeschikking omschreven feitelijke en juridische context waarin de prejudiciële vraag moet worden geplaatst (zie onder meer arresten van 25 oktober 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Jurispr. blz. I-8089, punt 10; 2 juni 2005, *Dörr en Ünal*, C-136/03, Jurispr. blz. I-4759, punt 46, en Conseil général de la Vienne, reeds aangehaald, punt 24).

⁴⁸ Zoals de advocaat-generaal in punt 97 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vraagt de verwijzende rechter in casu om uitlegging van de artikelen 12 EG en 49 EG, alsook van de bepalingen van richtlijn 96/71 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers in het kader van een dienstverrichting. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat deze vragen worden gesteld in het kader van het geding tussen Laval enerzijds en Byggnads, Byggettan en Elektrikerna anderzijds naar aanleiding van de collectieve acties die laatstgenoemden hebben georganiseerd na de weigering van Laval om zich bij de bouw-cao aan te sluiten, dat het geding betrekking heeft op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de Letse werknemers die door Laval ter beschikking zijn gesteld voor werkzaamheden op een bouwterrein in Zweden, die worden uitgevoerd door een onderneming die tot de groep Laval behoort, en dat de ter beschikking gestelde werknemers na de collectieve acties en de onderbreking van de werkzaamheden zijn teruggekeerd naar Letland.

⁴⁹ Mitsdien houden de gestelde vragen verband met het voorwerp van het hoofdgeding, zoals omschreven door de verwijzende rechter, en kan op basis van de feitelijke context van deze vragen niet worden geconcludeerd dat sprake is van een kunstmatig geschil.

50 Hieruit volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

De eerste vraag

51 Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter vernemen, of het verenigbaar is met de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, alsook met richtlijn 96/71, dat vakbondsorganisaties via collectieve acties in de vorm van een blokkade een buitenlandse dienstverrichter proberen te bewegen zich in de lidstaat van ontvangst aan te sluiten bij een collectieve overeenkomst inzake de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zoals de bouw-cao, voor zover de situatie in die lidstaat van dien aard is dat de wettelijke regeling waarbij de richtlijn is omgezet, geen uitdrukkelijke bepalingen bevat over de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in collectieve arbeidsovereenkomsten.

52 Blijkens de verwijzingsbeschikking was de door Byggnads en Byggettan georganiseerde collectieve actie zowel ingegeven door de weigering van Laval om aan haar in Zweden ter beschikking gestelde werknemers het door deze vakbondsorganisaties verlangde uurloon te garanderen, terwijl deze lidstaat geen minimumloon voorschrijft, als door de weigering van deze onderneming om zich aan te sluiten bij de bouw-cao, waarvan de bedingen ten aanzien van sommige van de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden gunstiger voorwaarden behelzen dan die welke voortvloeien uit de relevante wettelijke bepalingen, terwijl andere bedingen betrekking hebben op aangelegenheden die in deze bepaling niet worden genoemd.

53 Derhalve komt de eerste vraag van de verwijzende rechter er op neer, of de artikelen 12 EG en 49 EG alsook richtlijn 96/71 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een vakbondsorganisatie in een lidstaat waar de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met betrekking tot de in artikel 3, lid 1,

eerste alinea, sub a tot en met g, van deze richtlijn bedoelde aangelegenheden, met uitzondering van het minimumloon, zijn opgenomen in wettelijke bepalingen, kan trachten via collectieve acties in de vorm van een blokkade, zoals die in het hoofdgeding, een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter te dwingen om onderhandelingen met haar aan te gaan over het aan de ter beschikking gestelde werknemers te betalen loon en om zich aan te sluiten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarvan de bedingen ten aanzien van sommige van de hiervoor genoemde aangelegenheden gunstiger voorwaarden behelzen dan die welke voortvloeien uit de relevante wettelijke bepalingen, terwijl andere bedingen betrekking hebben op aangelegenheden die niet in artikel 3 van deze richtlijn worden genoemd.

Toepasselijke communautaire bepalingen

- 54 Teneinde te bepalen welke bepalingen van gemeenschapsrecht van toepassing zijn op een zaak als die van het hoofdgeding, moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof artikel 12 EG, waarin het algemene beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit is neergelegd, slechts autonoom kan worden toegepast in onder het gemeenschapsrecht vallende situaties waarvoor het Verdrag niet in bijzondere discriminatieverboden voorziet (zie arresten van 26 november 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 25, en 29 april 2004, Weigel, C-387/01, Jurispr. blz. I-4981, punt 57).
- 55 Met betrekking tot het vrij verrichten van diensten is dit beginsel toegepast en geconcretiseerd in artikel 49 EG (arresten van 16 september 1999, Becu e.a., C-22/98, Jurispr. blz. I-5665, punt 32, en 28 oktober 1999, Vestergaard, C-55/98, Jurispr. blz. I-7641, punt 17). Het Hof hoeft zich dus niet over artikel 12 EG uit te spreken.
- 56 Wat betreft de tijdelijke verplaatsing van werknemers naar een andere lidstaat om daar in het kader van door hun werkgever te leveren diensten bouwwerkzaamheden

of openbare werken te verrichten, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de artikelen 49 EG en 50 EG zich ertegen verzetten dat een lidstaat een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter verbiedt, zich op zijn grondgebied met zijn personeel vrij te verplaatsen, of dat die lidstaat de verplaatsing van het betrokken personeel aan beperkende voorwaarden onderwerpt. De oplegging van dergelijke voorwaarden aan de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter discrimineert deze namelijk ten opzichte van zijn in het land van ontvangst gevestigde concurrenten, die hun eigen personeel vrij kunnen inzetten, en tast bovendien zijn capaciteit aan om de prestatie te verrichten (arrest van 27 maart 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Jurispr. blz. I-1417, punt 12).

57 Daarentegen belet het gemeenschapsrecht niet dat de lidstaten hun wetgeving of de collectieve arbeidsovereenkomsten tussen de sociale partners inzake minimumlonen laten gelden voor eenieder die, ook al is het tijdelijk, arbeid in loondienst op hun grondgebied verricht, ongeacht het land van vestiging van de werkgever (zie onder meer arresten van 3 februari 1982, *Seco en Desquenne & Giral*, 62/81 en 63/81, Jurispr. blz. 223, punt 14, en 24 januari 2002, *Portugaia Construções*, C-164/99, Jurispr. blz. I-787, punt 21). De toepassing van dergelijke regelingen moet echter geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel — de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers — te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie in die zin onder meer arresten van 23 november 1999, *Arblade e.a.*, C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 35, en 14 april 2005, *Commissie/Duitsland*, C-341/02, Jurispr. blz. I-2733, punt 24).

58 In deze context heeft de gemeenschapswetgever richtlijn 96/71 vastgesteld teneinde, zoals uit de zesde overweging van de considerans ervan blijkt, in het belang van werkgevers en hun personeel de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vast te stellen die op het dienstverband van toepassing zijn wanneer een in een bepaalde lidstaat gevestigde onderneming werknemers tijdelijk, in het kader van een dienstverlening, ter beschikking stelt op het grondgebied van een andere lidstaat.

- 59 Volgens de dertiende overweging van de considerans van richtlijn 96/71 moeten de wetgevingen van de lidstaten worden gecoördineerd, teneinde een kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming vast te leggen, die in de ontvangende staat in acht moeten worden genomen door werkgevers die daar werknemers ter beschikking stellen.
- 60 Richtlijn 96/71 heeft echter niet de feitelijke inhoud van deze dwingende bepalingen voor minimale bescherming geharmoniseerd. Deze inhoud kan derhalve vrij door de lidstaten worden gedefinieerd, met inachtneming van het Verdrag en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (arrest van 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, C-490/04, Jurispr. blz. I-6095, punt 19).
- 61 Aangezien de feiten van het hoofdgeding, zoals beschreven in de verwijzingsbeschikking, hebben plaatsgevonden in 2004, dat wil zeggen nadat de termijn voor de omzetting van richtlijn 96/71 door de lidstaten op 16 december 1999 was verstreken, en deze feiten binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, moet bij het onderzoek van de eerste vraag worden uitgegaan van de bepalingen van deze richtlijn, zoals uitgelegd in het licht van artikel 49 EG (arrest van 12 oktober 2004, Wolff & Müller, C-60/03, Jurispr. blz. I-9553, punten 25-27 en 45), en, in voorkomend geval, van deze laatste bepaling zelf.

De mogelijkheden van de lidstaten om de op ter beschikking gestelde werknemers toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, met inbegrip van het minimumloon, vast te stellen

- 62 In het kader van de bij artikel 234 EG ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en teneinde een nuttig antwoord aan de nationale rechter te kunnen geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen (zie arresten van 17 juli 1997, Krüger, C-334/95,

Jurispr. blz. I-4517, punt 22; 28 november 2000, *Roquette Frères*, C-88/99, Jurispr. blz. I-10465, punt 18, en 15 juni 2006, *Air Liquide Industries Belgium*, C-393/04 en C-41/05, Jurispr. blz. I-5293, punt 23), moeten de mogelijkheden van de lidstaten worden onderzocht om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden, met inbegrip van het minimumloon, vast te stellen die de ondernemingen moeten garanderen aan de werknemers die zij in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting ter beschikking stellen.

63 Zowel uit de verwijzingsbeschikking als uit de in het kader van de onderhavige procedure ingediende opmerkingen blijkt namelijk enerzijds, dat met betrekking tot de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers ten aanzien van voornoemde aangelegenheden, het minimumloon de enige arbeidsvoorwaarde is die in Zweden niet wordt vastgesteld volgens een van de in richtlijn 96/71 voorziene methoden en anderzijds dat de verplichting van Laval om met de vakbondsorganisaties te onderhandelen teneinde te weten welke lonen zij aan haar werknemers dient te betalen, evenals de verplichting om toe te treden tot de bouw-cao, ten grondslag liggen aan het hoofdgeding.

64 Krachtens artikel 3, lid 1, eerste alinea, eerste en tweede gedachtestreepje, van richtlijn 96/71 worden de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met betrekking tot de in de punten a tot en met g van deze bepaling genoemde aangelegenheden, voor zover het gaat om grensoverschrijdende dienstverrichtingen in de bouwsector, vastgesteld hetzij in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, hetzij in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard. Onder collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken in de zin van deze bepaling worden verstaan de overeenkomsten of uitspraken die moeten worden nageleefd door alle ondernemingen die tot de betrokken beroepsgroep of bedrijfstak behoren en onder het territoriale toepassingsgebied van die overeenkomsten of uitspraken vallen.

65 Artikel 3, lid 8, tweede alinea, van richtlijn 96/71 biedt lidstaten bovendien de mogelijkheid om, indien een stelsel voor het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken ontbreekt, te besluiten zich te baseren op de collectieve arbeidsovereenkomsten of scheids-

rechterlijke uitspraken die algemene gevolgen hebben voor alle gelijksoortige ondernemingen in de betrokken bedrijfstak of op de collectieve arbeidsovereenkomsten die gesloten zijn door de op nationaal niveau meest representatieve organisaties van de sociale partners en die op het gehele nationale grondgebied worden toegepast.

- 66 Uit de formulering van deze bepaling blijkt dat van deze laatste mogelijkheid enkel gebruik kan worden gemaakt, indien de lidstaat daartoe besluit en indien de toepassing van de collectieve arbeidsovereenkomsten op ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen, wat de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden betreft, een gelijke behandeling van die ondernemingen garandeert ten opzichte van nationale ondernemingen in de betrokken beroepsgroep of bedrijfstak die zich in een soortgelijke situatie bevinden. Er is sprake van gelijke behandeling in de zin van artikel 3, lid 8, van deze richtlijn wanneer laatstgenoemde ondernemingen ten aanzien van voornoemde aangelegenheden onderworpen zijn aan dezelfde verplichtingen als de ondernemingen die bij de terbeschikkingstellingen zijn betrokken, en zij met dezelfde gevolgen aan deze verplichtingen moeten voldoen.
- 67 Vaststaat dat in Zweden de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden, met uitzondering van het minimumloon, zijn vastgesteld in wettelijke bepalingen. Vaststaat eveneens dat de collectieve arbeidsovereenkomsten niet algemeen verbindend zijn verklaard en dat deze lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid van artikel 3, lid 8, tweede alinea van deze richtlijn.
- 68 Dienaangaande moet worden geconstateerd dat richtlijn 96/71 geen harmonisatie beoogt van de stelsels tot vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de lidstaten, zodat deze op nationaal niveau vrijelijk een stelsel kunnen kiezen dat niet uitdrukkelijk in deze richtlijn wordt genoemd, mits daardoor het verrichten van diensten tussen de lidstaten niet wordt belemmerd.

- 69 Blijkens de stukken hebben de nationale autoriteiten in Zweden aan de sociale partners opgedragen om door middel van collectieve onderhandelingen het loon vast te stellen dat nationale ondernemingen aan hun werknemers dienen te betalen. Dit stelsel impliceert voor bouwondernemingen dat individuele onderhandelingen worden gevoerd op de werkplek, met inachtneming van de kwalificaties van de betrokken werknemers en de door hen verrichte werkzaamheden.
- 70 Wat de loonverplichtingen aangaat die aan in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters kunnen worden opgelegd, zij eraan herinnerd dat artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub c, van richtlijn 96/71 uitsluitend betrekking heeft op het minimumloon. Mitsdien kan deze bepaling niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van een verplichting voor buitenlandse dienstverrichters om loonniveaus in acht te nemen als die welke de verwerende vakbondsorganisaties in het hoofdgeding in casu in het kader van het Zweedse stelsel zeggen op te leggen. Deze loonniveaus zijn geen minimumlonen en zijn bovendien ook niet vastgesteld op de door artikel 3, leden 1 en 8, van deze richtlijn voorgeschreven wijze.
- 71 In dit stadium dient dan ook te worden geconcludeerd, dat een lidstaat op wiens grondgebied het minimumloon niet wordt vastgesteld volgens een van in artikel 3, leden 1 en 8, van richtlijn 96/71, bedoelde methoden, krachtens deze richtlijn niet bevoegd is om in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting aan in andere lidstaten gevestigde ondernemingen voor te schrijven dat zij individuele onderhandelingen op de werkplek voeren, met inachtneming van de kwalificaties van de betrokken werknemers en de door hen verrichte werkzaamheden, teneinde te weten te komen welke lonen zij aan de door hen ter beschikking gestelde werknemers dienen te betalen.
- 72 Hieronder zal moeten worden onderzocht, welke verplichtingen voor in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen uit een dergelijk stelsel van vaststelling der lonen voortvloeien in het licht van artikel 49 EG.

De aangelegenheden waarop de op ter beschikking gestelde werknemers toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden betrekking kunnen hebben

- 73 Teneinde naleving van een kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming te verzekeren, bepaalt artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/71 dat de lidstaten erop toezien dat ondernemingen in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting, ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband, voor de op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen met betrekking tot de in deze bepaling genoemde aangelegenheden, te weten maximale werk- en minimale rustperioden; een minimumaantal betaalde vakantiedagen; minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk; voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven; gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk; beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren; gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.
- 74 Deze bepaling beoogt enerzijds eerlijke concurrentie tussen nationale ondernemingen en ondernemingen die grensoverschrijdende diensten verrichten, te verzekeren door aan laatstgenoemde ondernemingen de verplichting op te leggen om voor hun werknemers met betrekking tot een beperkte lijst aangelegenheden de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te garanderen die in de lidstaat van ontvangst zijn vastgelegd in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen of in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken in de zin van artikel 3, lid 8, van richtlijn 96/71, hetgeen dwingende bepalingen voor minimale bescherming zijn.
- 75 Voornoemde bepaling belet dus, dat in andere lidstaten gevestigde ondernemingen zich in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting schuldig kunnen maken aan oneerlijke concurrentie ten opzichte van in de lidstaat van ontvangst

gevestigde ondernemingen door ten aanzien van voornoemde aangelegenheden de in de lidstaat van herkomst geldende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden op hun werknemers toe te passen, indien de lidstaat van ontvangst een hoger niveau van sociale bescherming kent.

- 76 Anderzijds beoogt deze bepaling te verzekeren, dat op ter beschikking gestelde werknemers de in de lidstaat van ontvangst geldende bepalingen voor minimale bescherming worden toegepast wat betreft de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden ten aanzien van voornoemde aangelegenheden, terwijl zij tijdelijk werkzaamheden verrichten op het grondgebied van die lidstaat.
- 77 De erkenning van een dergelijke minimale bescherming heeft tot gevolg dat, indien het uit de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voortvloeiende beschermingsniveau van ter beschikking gestelde werknemers, wat de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden betreft, in de lidstaat van herkomst lager is dan het minimale beschermingsniveau dat de lidstaat van ontvangst biedt, op deze werknemers de betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van laatstgenoemde staat van toepassing zijn.
- 78 Zoals uit punt 19 van dit arrest echter blijkt, wijken sommige bedingen van de bouw-cao in het hoofdgeding met betrekking tot een aantal van de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden, waaronder met name de arbeidstijd en de vakantiedagen, af van de Zweedse wettelijke bepalingen houdende de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers, en wel in die zin dat zij gunstiger voorwaarden behelzen.
- 79 Inderdaad bepaalt artikel 3, lid 7, van richtlijn 96/71, dat de leden 1 tot en met 6 van dit artikel geen beletsel vormen voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gunstiger voor de werknemers zijn. Uit de 17e overweging van

de considerans van deze richtlijn volgt bovendien, dat de dwingende bepalingen voor minimale bescherming die in de ontvangende staat van kracht zijn, geen beletsel mogen zijn voor de toepassing van dergelijke voorwaarden.

80 Dit neemt echter niet weg dat artikel 3, lid 7, van richtlijn 96/71 niet aldus kan worden uitgelegd dat het de lidstaat van ontvangst toestaat om de verrichting van diensten op zijn grondgebied afhankelijk te stellen van de inachtneming van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die verder gaan dan de dwingende bepalingen voor minimale bescherming. Immers, richtlijn 96/71 bepaalt met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, bedoelde aangelegenheden uitdrukkelijk, welk niveau van bescherming van de op zijn grondgebied ter beschikking gestelde werknemers de lidstaat van ontvangst mag verlangen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen. Een dergelijke uitlegging zou deze richtlijn bovendien van elk nuttig effect beroven.

81 Mitsdien is, behoudens de mogelijkheid voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om zich in de lidstaat van ontvangst vrijwillig — onder meer in het kader van een toezegging aan hun eigen ter beschikking gestelde personeel — aan te sluiten bij een eventueel gunstiger collectieve arbeidsovereenkomst, het beschermingsniveau dat moet worden gegarandeerd voor op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst beschikking gestelde werknemers in beginsel beperkt tot dat van artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71, tenzij krachtens de in de lidstaat van herkomst geldende wet of collectieve arbeidsovereenkomst voor deze werknemers reeds gunstiger arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden gelden met betrekking tot de in deze bepaling bedoelde aangelegenheden.

82 Overigens moet worden gepreciseerd dat de lidstaten krachtens artikel 3, lid 10, eerste gedachtestreepje, van richtlijn 96/71 met inachtneming van het Verdrag arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden kunnen voorschrijven die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan bedoeld in lid 1, eerste alinea, sub a tot en

met g, van voornoemd artikel 3 van de richtlijn, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde die gelijkelijk van toepassing zijn op nationale ondernemingen en ondernemingen van andere lidstaten.

- 83 In het hoofdgeding hebben sommige bedingen van de bouw-cao betrekking op andere aangelegenheden dan bedoeld in lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van artikel 3 van richtlijn 96/71. In dit verband volgt uit punt 20 van dit arrest, dat de aansluiting bij deze cao voor ondernemingen de aanvaarding impliceert van verplichtingen van financiële aard, zoals de verplichting om aan Byggettan een bedrag ter hoogte van 1,5 % van de loonsom te betalen voor het toezicht dat deze vakbondsorganisatieafdeling houdt op de lonen, en aan de verzekeringsmaatschappij FORA een heffing ter hoogte van 0,8 % van de loonsom, genaamd „opcenten” of „speciale bouwtoeslag”, en een bedrag ter hoogte van 5,9 % van de loonsom aan verschillende verzekeringspremies.
- 84 Vaststaat echter dat deze verplichtingen zijn opgelegd zonder dat de nationale autoriteiten gebruik hebben gemaakt van artikel 3, lid 10, van richtlijn 96/71. De litigieuze bedingen van de bouw-cao zijn namelijk vastgesteld in het kader van onderhandelingen tussen de sociale partners, die geen publiekrechtelijke entiteiten zijn en zich niet onder verwijzing naar deze bepaling kunnen beroepen op redenen van openbare orde ten bewijze dat een collectieve actie zoals die van het hoofdgeding verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.
- 85 Thans moet de collectieve actie die in het hoofdgeding door de verwerende vakbondsorganisaties is gevoerd, nog worden getoetst aan artikel 49 EG, voor zover zij zowel tot doel heeft om een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener te dwingen onderhandelingen aan te gaan over de aan ter beschikking gestelde werknemers te betalen lonen, als om hem te dwingen zich aan te sluiten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarvan de bedingen, ten aanzien van sommige van de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden, gunstiger voorwaarden behelzen dan die welke voortvloeien uit de relevante wettelijke bepalingen, terwijl andere bedingen betrekking hebben op aangelegenheden die niet in deze bepaling zijn genoemd.

De toetsing van de in het hoofdgeding centraal staande collectieve actie aan artikel 49 EG

- ⁸⁶ Met betrekking tot het inzetten van de pressiemiddelen waarover vakbondsorganisaties beschikken om aansluiting bij een collectieve arbeidsovereenkomst en loononderhandelingen af te dwingen, betogen verweersters in het hoofdgeding alsook de Deense en de Zweedse regering dat het recht om collectieve acties in het kader van onderhandelingen met een werkgever te organiseren buiten de werkingssfeer van artikel 49 EG valt, omdat overeenkomstig artikel 137, lid 5, EG, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, de Gemeenschap niet bevoegd is om dit recht te regelen.
- ⁸⁷ In dit verband volstaat de opmerking dat het de lidstaten op gebieden die niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, in beginsel weliswaar vrij staat om de voorwaarden voor het bestaan van de betrokken rechten en de wijze van uitoefening daarvan vast te stellen, doch dat zij niettemin verplicht zijn, die bevoegdheid in overeenstemming met het gemeenschapsrecht uit te oefenen (zie, naar analogie, op het gebied van de sociale zekerheid, arresten van 28 april 1998, Decker, C-120/95, Jurispr. blz. I-1831, punten 22 en 23, en Kohll, C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punten 18 en 19; op het gebied van de directe belastingen, arresten van 4 maart 2004, Commissie/Frankrijk, C-334/02, Jurispr. blz. I-2229, punt 21, en 13 december 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Jurispr. blz. I-10837, punt 29).
- ⁸⁸ De omstandigheid dat artikel 137 EG noch op het stakingsrecht noch op het recht tot uitsluiting van toepassing is, betekent derhalve niet dat een collectieve actie als die van het hoofdgeding buiten het gebied van de vrijheid van dienstverrichting valt.
- ⁸⁹ Volgens de opmerkingen van de Deense en de Zweedse regering is het recht om collectieve actie te voeren een fundamenteel recht dat als zodanig buiten de werkingssfeer van artikel 49 EG en richtlijn 96/71 valt.

- 90 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het recht om collectieve actie te voeren zowel is erkend in tal van internationale instrumenten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waartoe zij zijn toegetreden, zoals het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest, dat bovendien uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 136 EG, en Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie van 9 juli 1948 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht, als in instrumenten die door deze lidstaten op communautair niveau en in het kader van de Europese Unie zijn uitgewerkt, zoals het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden, dat is aangenomen tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Straatsburg op 9 december 1989 en dat eveneens wordt genoemd in artikel 136 EG, alsook het op 7 december 2000 te Nice uitgevaardigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 364, blz. 1).
- 91 Weliswaar moet het recht om collectieve actie te voeren dus worden erkend als een grondrecht dat integraal deel uitmaakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, doch dit neemt niet weg dat de uitoefening van dit recht aan bepaalde beperkingen kan worden onderworpen. Zoals artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie namelijk bevestigt, wordt dit recht beschermd overeenkomstig het gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken.
- 92 Ook al is het recht om collectieve actie te voeren in Zweden, evenals in andere lidstaten, grondwettelijk beschermd, zoals de Zweedse regering in herinnering roept, dit laat onverlet dat dit recht, dat in deze lidstaat de blokkade van bouwterreinen omvat, volgens de Zweedse grondwet kan worden uitgeoefend tenzij bij wet of overeenkomst anders is bepaald, zoals uit punt 10 van dit arrest blijkt.
- 93 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld, dat de bescherming van de grondrechten een rechtmatig belang vormt, dat in beginsel een rechtvaardiging kan vormen voor een beperking van door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichtingen.

tingen, zelfs uit hoofde van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid zoals de vrijheid van goederenverkeer (zie arrest van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 74) of de vrijheid van dienstverrichting (zie arrest van 14 oktober 2004, Omega, C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punt 35).

- 94 Zoals het Hof in de voornoemde arresten Schmidberger en Omega heeft geoordeeld, ontsnapt de uitoefening van de betrokken grondrechten, te weten de vrijheden van meningsuiting en vergadering, respectievelijk de eerbiediging van de menselijke waardigheid, niet aan de werkingssfeer van de verdragsbepalingen. De uitoefening van deze grondrechten moet worden verzoend met de vereisten die voortvloeien uit de in het Verdrag beschermde rechten en dient in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel te zijn (zie, in die zin, reeds aangehaalde arresten Schmidberger, punt 77, en Omega, punt 36).
- 95 Uit het voorgaande volgt dat de fundamentele aard van het recht om collectieve actie te voeren, niet betekent dat dergelijke acties, indien zij worden gevoerd tegen een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die werknemers ter beschikking stelt in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting, buiten de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen.
- 96 Bijgevolg moet worden onderzocht of het feit dat vakbondsorganisaties van een lidstaat in de hiervoor omschreven omstandigheden collectieve actie kunnen voeren, een beperking van de vrijheid van dienstverrichting oplevert en zo ja, of deze beperking kan worden gerechtvaardigd.
- 97 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 49 EG, dat strekt tot opheffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten door een

dienstverrichter die gevestigd is in een andere lidstaat dan die waar de dienst moet worden verricht, na afloop van de overgangsperiode rechtstreeks toepasselijk is geworden in de rechtsstelsels van de lidstaten, en voor particulieren rechten doet ontstaan, welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven (zie onder meer arresten van 3 december 1974, Van Binsbergen, 33/74, Jurispr. blz. 1299, punt 26; 14 juli 1976, Donà, 13/76, Jurispr. blz. 1333, punt 20; 4 december 1986, Commissie/Ierland, 206/84, Jurispr. blz. 3817, punt 16, en 11 januari 2007, ITC, C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punt 67).

98 Voorts zij eraan herinnerd, dat de naleving van artikel 49 EG zich ook uitstrekt tot niet-publiekrechtelijke regelingen die op collectieve wijze de verrichting van diensten beogen te regelen. Immers, de opheffing tussen de lidstaten van belemmeringen voor het vrij verrichten van diensten zou in gevaar worden gebracht, indien de opheffing van door de staten gestelde belemmeringen kon worden ontkracht door belemmeringen die voortvloeien uit handelingen die door niet onder het publiekrecht vallende verenigingen of lichamen krachtens hun eigen rechtsbevoegdheid worden verricht (zie arresten van 12 december 1974, Walrave en Koch, 36/74, Jurispr. blz. 1405, punten 17 en 18; 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punten 83 en 84, en 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, Jurispr. blz. I-1577, punt 120).

99 In het hoofdgeding moet worden geconstateerd dat het recht van de vakbondsorganisaties van een lidstaat om collectieve actie te voeren, waardoor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen zich gedwongen kunnen zien om zich aan te sluiten bij de bouw-cao, waarvan sommige bedingen afwijken van de wettelijke bepalingen in die voege dat zij gunstiger arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden ten aanzien van de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van richtlijn 96/71 bedoelde aangelegenheden behelzen, terwijl andere bedingen betrekking hebben op aangelegenheden die niet in deze bepaling zijn genoemd, het voor deze ondernemingen minder aantrekkelijk, ja zelfs moeilijker kan maken om bouwwerkzaamheden uit te voeren op het Zweedse grondgebied en derhalve een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG vormt.

- 100 Dit geldt a fortiori voor de omstandigheid dat deze ondernemingen, teneinde te weten te komen welk minimumloon zij aan hun ter beschikking gestelde werknemers dienen te betalen, door middel van collectieve acties kunnen worden gedwongen om voor onbepaalde duur onderhandelingen met de vakbondsorganisaties te voeren op de plaats van dienstverrichting.
- 101 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het vrij verrichten van diensten een van de grondbeginselen van de Gemeenschap is (zie onder meer arresten van 4 december 1986, Commissie/Frankrijk, 220/83, Jurispr. blz. 3663, punt 17, en Commissie/Denemarken, 252/83, Jurispr. blz. 3713, punt 17), zodat deze vrijheid slechts mag worden beperkt, indien de beperking een met het Verdrag verenigbaar legitiem doel nastreeft en haar rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. De beperking moet voorts geschikt zijn ter bereiking van het ermee beoogde doel en mag niet verder gaan dan met het oog daarop noodzakelijk is (zie onder meer arresten van 5 juni 1997, SETTG, C-398/95, Jurispr. blz. I-3091, punt 21; 30 maart 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Jurispr. blz. I-2941, punt 37, en 5 december 2006, Cipolla e.a., C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421, punt 61).
- 102 De verwerende vakbondsorganisaties in het hoofdgeding en de Zweedse regering betogen dat de betrokken beperkingen gerechtvaardigd zijn, omdat zij noodzakelijk zijn ter waarborging van de bescherming van een in het gemeenschapsrecht erkend grondrecht en omdat zij de bescherming van werknemers tot doel hebben, hetgeen een dwingende redenen van algemeen belang is.
- 103 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het recht om collectieve actie te voeren met het oog op de bescherming van werknemers in de staat van ontvangst tegen eventuele praktijken van sociale dumping, een dwingende reden van openbaar

belang in de zin van de rechtspraak van het Hof kan vormen, welke in beginsel een beperking van een van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen (zie in die zin arrest *Arblade e.a.*, reeds aangehaald, punt 36, en arresten van 15 maart 2001, *Mazzoleni en ISA*, C-165/98, Jurispr. blz. I-2189, punt 27; 25 oktober 2001, *Finalarte e.a.*, C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 en C-68/98–C-71/98, Jurispr. blz. I-7831, punt 33, en 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union*, C-438/05, Jurispr. blz. I-10779, punt 77).

¹⁰⁴ Voorts is van belang dat het optreden van de Gemeenschap volgens artikel 3, lid 1, sub c en j, EG niet alleen „een interne markt, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal” omvat, maar ook „een beleid op sociaal gebied”. Artikel 2 EG bepaalt immers dat de Gemeenschap onder meer tot taak heeft, „een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit” en „een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming” te bevorderen.

¹⁰⁵ Aangezien de Gemeenschap dus niet alleen een economische maar ook een sociale doelstelling heeft, moeten de rechten welke voortvloeien uit de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal in evenwicht worden gebracht met de doelstellingen van het sociaal beleid, die blijkens artikel 136 EG met name omvatten de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden waardoor de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang mogelijk wordt gemaakt, alsmede een adequate sociale bescherming en een sociale dialoog.

¹⁰⁶ In het hoofdgeding brengen *Byggnads* en *Byggettan* naar voren, dat de blokkade jegens *Laval* tot doel had, de werknemers te beschermen.

- 107 In dit verband moet worden opgemerkt, dat een blokkade die door een vakbondsorganisatie in de lidstaat van ontvangst wordt georganiseerd teneinde aan werknemers die in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting ter beschikking zijn gesteld, de op een bepaald niveau vastgestelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te garanderen, in beginsel onder het doel van bescherming van de werknemers valt.
- 108 Niettemin moet worden geoordeeld dat, met betrekking tot de specifieke verplichtingen die voortvloeien uit de aansluiting bij de bouw-cao, welke aansluiting de vakbondsorganisaties van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen trachten af te dwingen door middel van een collectieve actie als die van het hoofdgeding, de belemmering die deze actie vormt, niet kan worden gerechtvaardigd door een dergelijke doelstelling. Afgezien van hetgeen uit de punten 81 en 83 van dit arrest volgt, is de werkgever met betrekking tot de door hem in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting ter beschikking gestelde werknemers namelijk verplicht, als gevolg van de door richtlijn 96/71 tot stand gebrachte coördinatie, een kern van dwingende voorschriften voor minimale bescherming in de lidstaat van ontvangst in acht te nemen.
- 109 Wat tot slot de loononderhandelingen aangaat die de vakbondsorganisaties door middel van een collectieve actie als die van het hoofdgeding zeggen te willen afdwingen van in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die tijdelijk werknemers op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst ter beschikking stellen, moet worden onderstreept dat het gemeenschapsrecht de lidstaten niet belet, de inachtneming van hun regelgeving inzake het minimumloon met passende middelen af te dwingen van dergelijke ondernemingen (reeds aangehaalde arresten *Seco* en *Desquenne & Giral*, punt 14; *Rush Portuguesa*, punt 18, en *Arblade e.a.*, punt 41).
- 110 Collectieve acties als die van het hoofdgeding kunnen echter niet worden gerechtvaardigd door het in punt 102 van dit arrest genoemde doel van algemeen belang wanneer de loononderhandelingen die zij beogen af te dwingen van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming plaatsvinden in een nationale context

die wordt gekenmerkt door het ontbreken van bepalingen, van welke aard ook, die voldoende nauwkeurig en toegankelijk zijn, zodat het voor een dergelijke onderneming in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk is te weten welke verplichtingen zij moet nakomen op het gebied van het minimumloon (zie in die zin, arrest Arblade e.a., reeds aangehaald, punt 43).

- ¹¹¹ Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 49 EG en richtlijn 96/71 aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat in een lidstaat waar de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van deze richtlijn bedoelde aangelegenheden, met uitzondering van het minimumloon, zijn geregeld in wettelijke bepalingen, een vakbondsorganisatie via een collectieve acties in de vorm van een blokkade van bouwterreinen zoals die in het hoofdgeding centraal staat, kan trachten een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter ertoe te dwingen met haar te onderhandelen over de aan de ter beschikking gestelde werknemers te betalen lonen en zich aan te sluiten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarvan de bedingen ten aanzien van sommige van voornoemde aangelegenheden gunstiger voorwaarden behelzen dan die welke voortvloeien uit de relevante wettelijke bepalingen, terwijl andere bedingen betrekking hebben op aangelegenheden die niet in artikel 3 van deze richtlijn worden genoemd.

De tweede vraag

- ¹¹² De tweede vraag van de verwijzende rechter komt erop neer, of de artikelen 49 EG en 50 EG zich ertegen verzetten dat in een lidstaat het verbod voor vakbondsorganisaties om een collectieve actie te organiseren teneinde intrekking of wijziging van een door derden gesloten cao af te dwingen, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de actie betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarop de nationale wet rechtstreeks van toepassing is, hetgeen tot gevolg heeft dat een onderneming die werknemers in die lidstaat ter beschikking stelt in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting en die gebonden is aan een krachtens het recht van een andere lidstaat geldende cao, dit verbod niet aan deze organisaties kan tegenwerpen.

- 113 Deze vraag heeft betrekking op de toepassing van de bepalingen van de MBL houdende invoering van een stelsel van bestrijding van sociale dumping, welk stelsel inhoudt dat de dienstverrichter in de lidstaat waar hij zijn diensten verricht, niet mag verwachten dat op enigerlei wijze rekening wordt gehouden met verplichtingen uit cao's waaraan hij reeds in de lidstaat van vestiging is onderworpen. Uit dit stelsel volgt, dat collectieve acties tegen ondernemingen die aan een krachtens de wetgeving van een andere lidstaat geldende cao zijn gebonden, op gelijke voet zijn toegestaan als collectieve acties tegen ondernemingen die aan geen enkele cao zijn gebonden.
- 114 Het is vaste rechtspraak dat de vrijheid van dienstverrichting met name de afschaffing impliceert van iedere discriminatie van de dienstverrichter op grond van diens nationaliteit of van de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere lidstaat dan die waarin de dienst moet worden verricht (zie onder meer arresten van 26 februari 1991, Commissie/Frankrijk, C-154/89, Jurispr. blz. I-659, punt 12; Commissie/Italië, C-180/89, Jurispr. blz. I-709, punt 15; Commissie/Griekenland, C-198/89, Jurispr. blz. I-727, punt 16, en 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 83).
- 115 Voorts is volgens vaste rechtspraak slechts sprake van discriminatie wanneer verschillende regels worden toegepast op vergelijkbare situaties of wanneer dezelfde regel wordt toegepast op verschillende situaties (zie onder meer arresten van 14 februari 1995, Schumacker, C-279/93, Jurispr. blz. I-225, punt 30; 22 maart 2007, Talotta, C-383/05, Jurispr. blz. I-2555, punt 18, en 18 juli 2007, Lakebrink en Peters-Lakebrink, C-182/06, Jurispr. blz. I-6705, punt 27).
- 116 Dienaangaande moet worden geconstateerd dat een nationale regeling als die van het hoofdgeding, die geen rekening houdt met cao's — ongeacht de inhoud daarvan — waaraan ondernemingen die werknemers in Zweden ter beschikking stellen, reeds gebonden zijn in de lidstaat van vestiging, tot discriminatie van deze

ondernemingen leidt, aangezien zij op gelijke wijze worden behandeld als nationale ondernemingen die geen enkele cao hebben afgesloten.

- 117 Uit artikel 46 EG, dat strikt moet worden uitgelegd, vloeit voort dat discriminerende bepalingen kunnen zijn gerechtvaardigd uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (zie arrest van 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 86).
- 118 In dit verband blijkt uit de verwijzingsbeschikking dat de toepassing van deze regeling op in andere lidstaten gevestigde ondernemingen die zijn gebonden aan cao's waarop de Zweedse wetgeving niet rechtstreeks van toepassing is, enerzijds beoogt om vakbondsorganisaties in staat te stellen om te bewerkstelligen dat alle werkgevers op de Zweedse arbeidsmarkt de in Zweden gebruikelijke lonen en overige arbeidsvoorwaarden toepassen, en anderzijds tot doel heeft om de voorwaarden te scheppen voor een eerlijke concurrentie, op gelijke voet, tussen Zweedse werkgevers en ondernemers uit andere lidstaten.
- 119 Aangezien geen van de in het voorgaande punt genoemde overwegingen verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid in de zin van artikel 46 EG juncto artikel 55 EG, moet worden geconstateerd dat een discriminatie zoals die waarvan in het hoofdgeding sprake is, niet kan worden gerechtvaardigd.
- 120 Gelet op het voorgaande moet de tweede vraag aldus worden beantwoord, dat de artikelen 49 EG en 50 EG zich ertegen verzetten dat het verbod voor vakbondsorganisaties om collectieve actie te voeren teneinde intrekking of wijziging van een door derden gesloten cao af te dwingen, in een lidstaat afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de actie betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarop de nationale wet rechtstreeks van toepassing is.

Kosten

- ¹²¹ 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 49 EG en artikel 3 van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten moeten in die zin worden uitgelegd, dat zij zich ertegen verzetten dat in een lidstaat waar de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a tot en met g, van deze richtlijn bedoelde aangelegenheden, met uitzondering van het minimumloon, zijn geregeld in wettelijke bepalingen, een vakbondsorganisatie via een collectieve actie in de vorm van een blokkade van bouwterreinen zoals die in het hoofdgeding centraal staat, kan trachten een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter ertoe te dwingen met haar te onderhandelen over de aan de ter beschikking gestelde werknemers te betalen lonen en zich aan te sluiten bij een collectieve arbeidsovereenkomst waarvan de bedingen ten aanzien van sommige van voornoemde aangelegenheden gunstiger voorwaarden behelzen dan die welke voortvloeien uit de relevante wettelijke bepalingen, terwijl andere bedingen betrekking hebben op aangelegenheden die niet in artikel 3 van deze richtlijn worden genoemd.

- 2) **De artikelen 49 EG en 50 EG verzetten zich ertegen dat het verbod voor vakbondsorganisaties om collectieve actie te voeren teneinde intrekking of wijziging van een door derden gesloten cao af te dwingen, in een lidstaat afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de actie betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarop de nationale wet rechtstreeks van toepassing is.**

ondertekeningen