

- geworden. Deze dwingende bepalingen brengen de opheffing mee van alle discriminaties jegens degene die de diensten verricht, welke zijn gebaseerd op zijn nationaliteit of op de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst moet worden verricht.
3. Als grondbeginsel van het Verdrag kan het vrij verrichten van diensten slechts worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang en die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht werkzaam is, voorzover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd.
 4. Artikel 59 EEG-Verdrag staat er niet aan in de weg, dat een Lid-Staat die een vergunning eist van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter die dergelijke werkzaamheden op zijn grondgebied uitoefent, verplicht aan deze voorwaarde te voldoen, ook indien deze over een door de staat van vestiging afgegeven vergunning beschikt, met dien verstande evenwel dat de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, bij het onderzoek van de aanvraag en bij de afgifte van de vergunning geen enkel onderscheid maakt op grond van de nationaliteit of de plaats van vestiging van de dienstverrichter, en bovendien rekening houdt met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de Lid-Staat van vestiging reeds heeft verschaft.

In zaak 279/80,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Hoge Raad der Nederlanden in de aldaar dienende strafzaak tegen

ALFRED JOHN WEBB

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 60 en 59 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG ingediende opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

1. In de Nederlandse wetgeving is het ter beschikking stellen van arbeidskrachten onderworpen aan een vergunningenstelsel.

Artikel 1, lid 1, sub b, van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten van 31 juli 1965, zoals gewijzigd bij wet van 30 juni 1967, definieert het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als volgt:

„Het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst,

in diens onderneming verrichten van aldaar gebruikelijke arbeid.”

De mogelijkheid om een vergunningenstelsel in te voeren is voorzien in artikel 2, lid 1 aanhef en sub a, van deze wet dat luidt als volgt:

„Bij algemene maatregel van bestuur kan, indien naar Ons oordeel het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang der betrokken arbeidskrachten zulks vereist, in het algemeen of voor gevallen, behorende tot bij de maatregel daartoe aangewezen categorieën:

- a) worden verboden arbeidskrachten ter beschikking te stellen zonder door Onze minister verleende vergunning;”.

Artikel 6, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Een vergunning wordt slechts geweigerd, indien gegronde vrees bestaat, dat het ter beschikking stellen van arbeids-

krachten door de aanvrager het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn.”

Bij Koninklijk Besluit van 10 september 1970, vastgesteld krachtens artikel 2, lid 1 aanhef en sub a, van genoemde wet, is metterdaad een vergunningstelsel ingevoerd. Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

„Het is verboden arbeidskrachten ter beschikking te stellen zonder door Onze minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verleende vergunning.”

2. In het hoofdgeding — een strafzaak tegen Alfred John Webb — werd verdachte bij vonnis van de Economische Politie-rechter in de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 27 april 1978 veroordeeld tot drie geldboetes van elk HFL 6 000, subsidiair 60 dagen hechtenis, waarvan telkens HFL 3 000, subsidiair 30 dagen hechtenis, voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaren. Dit vonnis werd bekrachtigd bij arrest van de Economische Kamer van het Gerechtshof te Amsterdam van 14 februari 1980. Het Gerechtshof heeft het bewezen verklaarde feit gekwalificeerd als: „overtreding van een voorschrift, gesteld krachtens artikel 2, eerste lid, van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, gepleegd door een rechtspersoon, terwijl hij tot het plegen van dat feit opdracht gaf, drie maal gepleegd.”

Uit het dossier blijkt dat verdachte, die woonachtig is in het Verenigd Koninkrijk, directeur is van het International Engineering Services Bureau, een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde vennootschap naar Engels recht (hierna: IESB (UK)).

Deze vennootschap houdt zich onder meer bezig met het uitzenden van technisch personeel naar Nederland. Dit personeel wordt door IESB (UK) in dienst genomen en, tegen vergoeding, voor een bepaalde periode ter beschikking gesteld van ondernemingen in Nederland, zonder dat met deze ondernemingen een arbeidsovereenkomst tot stand komt. Het personeel is en blijft dus uitsluitend in dienst van IESB (UK). Laatstgenoemde is houder van een door de Britse wetgeving voorgeschreven vergunning, doch handelt zonder een Nederlandse uitzendvergunning.

De feitenrechter achtte in casu bewezen dat IESB (UK) in Nederland in het tijdvak van 20 februari 1978 tot en met 24 februari 1978 in drie gevallen zonder door de minister van Sociale Zaken verleende vergunning, tegen vergoeding arbeidskrachten ter beschikking had gesteld van Nederlandse ondernemingen, voor het, anders dan krachtens een met die ondernemingen gesloten arbeidsovereenkomst, in die ondernemingen verrichten van aldaar gebruikelijke arbeid.

Verdachte, die beroep in cassatie heeft ingesteld, voert in zijn cassatiemiddel onder meer aan, dat het Gerechtshof te Amsterdam de artikelen 59 tot en met 62 EEG-Verdrag heeft geschonden. Hij zet in dit verband uiteen, dat wanneer de werkzaamheid bestaande in het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in een Lid-Staat afhankelijk is gesteld van de afgifte van een vergunning, deze staat dienstverrichters die in een andere Lid-Staat zijn gevestigd, niet kan verplichten aan die voorwaarde te voldoen, indien die dienstverrichters in de Lid-Staat waar zij zijn gevestigd, houder zijn van een vergunning, afgegeven onder voorwaarden welke vergelijkbaar zijn met die gesteld door de staat waar de dienst wordt verricht, en in de eerste staat op hun werkzaamheden met betrekking tot elke bemiddeling gepast toezicht wordt

uitgeoefend. Het Gerechtshof zou hebben miskend dat, indien vergunningen als die welke in Nederland worden verleend op grond van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, in een andere Lid-Staat worden verleend op grond van enerzijds het belang van de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt en anderzijds het belang van een in maatschappelijk opzicht volwaardige positie van de betrokken arbeidskrachten, van vergelijkbaarheid als hier bedoeld sprake is.

Van oordeel dat de oplossing van het geschil afhangt van vragen over de uitlegging van gemeenschapsrechtelijke bepalingen, heeft de Hoge Raad de procedure geschorst en, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, het Hof van Justitie de volgende vragen voorgelegd:

- „1. Is onder ‚diensten‘ in artikel 60 van het Verdrag mede begrepen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in voormeld artikel 1, eerste lid aanhef en onder b, van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten?
2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, staat dan artikel 59 van het Verdrag — hetzij altijd, hetzij alleen onder bepaalde omstandigheden — eraan in de weg dat een Lid-Staat, waar het verrichten van die dienst afhankelijk is gesteld van een vergunning — welke eis is gesteld teneinde die vergunning te kunnen weigeren als gegronde vrees bestaat dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door de aanvrager het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn — een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter verplicht aan die voorwaarde te voldoen?

3. In hoeverre maakt het voor het antwoord op vraag 2 verschil of de buitenlandse dienstverrichter in de Staat waar hij is gevestigd beschikt over een vergunning voor het aldaar verrichten van die dienst?”

3. Het verwijzingsarrest is op 30 december 1980 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Krachtens artikel 20 van 's Hof's Statuut-EEG zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. H. A. Plug, voor de minister van Buitenlandse Zaken, door de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Seidel en H. H. Boie, door de Britse regering, vertegenwoordigd door R. D. Munrow, van het Treasury Solicitor's Department, door de Franse regering, vertegenwoordigd door Th. Le Roy, optredend voor de secretaris-generaal van het Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer, als gemachtigde, bijgestaan door C. Berardis-Kayser, lid van de juridische dienst van de Commissie.

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

II — Schriftelijke opmerkingen

De eerste vraag

1. De Commissie, de Duitse en de Britse regering zijn van mening dat de eerste vraag bevestigend moet worden beant-

woord. Het in artikel 60 EEG-Verdrag genoemde begrip „diensten” omvat, volgens hen, ook het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als omschreven in de onderhavige Nederlandse wet, wanneer dit grensoverschrijdend, dat wil zeggen vanuit een andere Lid-Staat, geschiedt.

De Duitse regering voegt hieraan toe dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, als omschreven in de Nederlandse wet, een zelfstandige beroeps-werkzaamheid vormt die, zoals artikel 60 EEG-Verdrag eist, tegen vergoeding wordt uitgeoefend.

De Commissie merkt hierbij op dat „dienst” in de zin van het Verdrag een restbegrip is, dat alle niet elders geregelde dienstverrichtingen omvat. De dienstverlening bestaat in het ter beschikking stellen of „uitlenen” van arbeidskrachten, die in dienst zijn en blijven van de „uitlener”. De arbeidskrachten sluiten geen overeenkomst met hun „feitelijke” werkgever, maar worden slechts aan deze ter beschikking gesteld op grond van de tussen hen en de „uitlener” bestaande rechtsverhouding (meestal een arbeidsovereenkomst). De „feitelijke” werkgever betaalt de uitlener dan ook niet de lonen voor deze arbeidskrachten, maar de vergoeding aan de uitlener voor de terbeschikkingstelling van deze arbeidskrachten.

2. De Franse regering betwist niet dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten onder het in artikel 60 EEG-Verdrag gebezigde begrip „diensten” valt, maar zij wijst erop dat men hier te maken heeft met een bijzonder soort „dienstverlening” dat niet vergelijkbaar is met andere bekende commerciële diensten. Enerzijds bezorgt het ter beschikking stellen van arbeidskrachten de gebruikende onderneming slechts de „diensten” van de tijdelijke werknemer ander-

zijds beïnvloedt de activiteit van de uitzendbureaus noodzakelijk zowel de gewone regeling voor het aanwerven van werknemers — waarop zij een uitzondering vormt — als het optreden van de openbare arbeidsinstanties. Daarom is deze activiteit, niet alleen in alle Lid-Staten maar ook internationaal gereguleerd — of komt door haar ontwikkeling voor reglementering in aanmerking. Op communautair niveau bezint men zich thans over de tijdelijke arbeid, met inbegrip van het grensoverschrijdende uitzendwerk. Hierbij worden de actuele vraagstukken inzake het vrije verkeer van werknemers, hun sociale bescherming, de stand van de werkgelegenheid en de regeling van de arbeidstijd geïntegreerd behandeld.

De Franse regering stelt het Hof daarom voor op de eerste vraag te antwoorden als volgt:

„Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten moet, hoewel het valt onder het begrip ‚diensten’ in artikel 60 EEG-Verdrag, worden geacht een bijzondere status te genieten, voor zover deze activiteit ook onderworpen kan zijn aan de bepalingen inzake sociale politiek en het vrije verkeer van personen.”

De tweede en derde vraag

1. De Nederlandse regering meent dat het Hof weliswaar meermaals heeft bevestigd dat de vrijheid van dienstverlening, voortvloeiende uit het EEG-Verdrag, met zich brengt, dat alle discriminatie op grond van nationaliteit of vestigingsplaats verboden is, doch dat het niettemin is toegestaan vanwege de bijzondere aard van bepaalde diensten specifieke regels te stellen in het kader van de dienst-

verlening. Dit houdt met name in dat, indien enige activiteit in een Lid-Staat is onderworpen aan een vergunningenstelsel, dit stelsel ook mag worden opgelegd aan onderdanen van een andere Lid-Staat, wanneer dit objectief noodzakelijk is ter waarborging van onder meer het algemeen belang en voor zover in de Lid-Staat van herkomst niet op vergelijkbare voorwaarden vergunningen worden gegeven en adequaat toezicht wordt uitgeoefend. Dit volgt onder meer uit het arrest van 18 maart 1980 (zaak 52/79, Debaue, Jurispr. 1980, blz. 833).

Vervolgens vergelijkt de Nederlandse regering de in Nederland en in het Verenigd Koninkrijk geldende vergunningenstelsels.

In Nederland wordt een vergunning geweigerd indien gegronde vrees bestaat dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door de aanvrager het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn. Deze belangen worden in standaardvoorschriften op de volgende wijze nader geconcretiseerd:

In de eerste plaats mag een ter beschikking gestelde arbeidskracht (uitzendkracht), behoudens afwijkende regeling bij collectieve arbeidsovereenkomst, ten hoogste hetzelfde loon ontvangen als dat welk wordt toegekend aan werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies bij de inlenende onderneming. Voorts zijn er strenge voorschriften met betrekking tot onkostenvergoedingen en periodieke uitkeringen. Achtergrond van deze bepalingen is dat grote verschillen in beloningen de arbeidsverhoudingen ernstig kunnen verstoren doordat conflicten ontstaan met de vaste werknemers van de ondernemingen. De verschillen

kunnen hierdoor onder meer tot stakingen leiden.

In de tweede plaats is in Nederland het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de bouwsector en de metaalsector geheel verboden. Dit zijn sectoren waar sprake is van een overspannen arbeidsmarkt waar het versturende karakter van de verschillen in beloning heel bijzonder op de voorgrond treedt.

Ten derde wordt het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de Nederlandse wettelijke regeling beperkt tot een periode van ten hoogste drie maanden, behoudens toestemming van de minister van Sociale zaken, verleend om redenen gelegen in de bijzondere sociale positie van de ter beschikking gestelde arbeidskracht, dan wel in buitengewone bedrijfsomstandigheden in de onderneming bij welke de terbeschikkingstelling plaatsvindt. Deze beperkingen zijn ingegeven door de wens het uitzendwezen te beperken tot werkzaamheden van strikt tijdelijke aard.

Tenslotte wordt een situatie waarin uitzendarbeid reguliere arbeid op basis van aannemingscontracten vervangt, gezien als versturend voor de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt. Dit is ook het geval indien de geplande activiteiten van een aanvrager tot gevolg zullen hebben dat vaste werknemers uit hun vaste baan worden verstoten dan wel weggetrokken.

Volgens de Britse Employment Agencies Act kan een vergunning worden geweigerd om redenen gelegen in de persoon van de aanvrager, de wijze waarop de onderneming wordt geleid of bij ongeschikte huisvesting.

De respectieve stelsels van Nederland en Groot-Brittannië zijn dus niet vergelijk-

baar. In Nederland wordt bij de uitvoering van het vergunningenbeleid grote nadruk gelegd op het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt, terwijl het Verenigd Koninkrijk dit criterium niet hanteert. Zo bestaat in laatstgenoemd land geen verbod voor de bouw- en metaalsector en kent het Britse stelsel geen beperking met betrekking tot de termijn van uitzending.

De noodzaak correcties aan te brengen bij het verschijnsel ter beschikking stellen van arbeidskrachten, is door verschillende andere Lid-Staten onderkend. De meeste bezitten wetgeving op het gebied van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Zo kent Italië bijvoorbeeld een totaal verbod terwijl Luxemburg een systeem heeft zonder belemmeringen binnen de Gemeenschap. De meeste Lid-Staten hebben een specifiek op de eigen arbeidswetgeving geënt regelsysteem, veelal met bepaalde termijnen van uitzending. Dit is behalve in de Nederlandse wetgeving het geval in België, Denemarken en Frankrijk.

De problemen die zich voordoen bij het grensoverschrijdend ter beschikking stellen van arbeidskrachten zijn onder meer aangesneden door het Permanent Comité voor Arbeidsmarktvoorstellen van de Gemeenschap. Binnen dit comité was men het er in grote lijnen over eens dat, naast de toestemming van de bevoegde nationale autoriteit, voor grensoverschrijdende activiteiten van uitzendbureaus toestemming vereist is van de bevoegde autoriteit van het ontvangende land.

De Nederlandse wetgeving discrimineert niet op grond van nationaliteit of vestigingsplaats; ondernemingen of personen uit andere Lid-Staten worden namelijk aan dezelfde criteria getoetst als Nederlandse ondernemingen of personen.

Wanneer Britse ondernemingen geen Nederlandse vergunning nodig zouden hebben, zou er echter wel sprake zijn van discriminatie, want in dat geval zouden zij bij het verlenen van de vergunning worden getoetst aan andere normen dan hun Nederlandse collega's. Als gevolg hiervan zou bij de Nederlandse vergunninghouders de tendens kunnen ontstaan zich ook in het Verenigd Koninkrijk te vestigen om zich aan de Nederlandse wet te kunnen onttrekken middels een Britse vergunning.

Bovendien zijn de Nederlandse autoriteiten evenmin bevoegd in het Verenigd Koninkrijk controle uit te oefenen, als de Britse autoriteiten bevoegd zijn de Nederlandse voorschriften te controleren. Laatstgenoemde kunnen slechts controle uitoefenen op naleving van de Britse wet, op basis van de in de Britse wetgeving neergelegde criteria.

De tweede en derde vraag zouden daarom kunnen worden beantwoord als volgt:

„Een vergunningenstelsel in een Lid-Staat, dat noodzakelijk is in het algemeen belang, bijvoorbeeld de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt, kan ook worden opgelegd aan onderdanen van andere Lid-Staten, zelfs indien die onderdanen in hun eigen Lid-Staat een vergunning voor dezelfde gedragingen hebben, mits het andere vergunningenstelsel onvoldoende rekening houdt met een algemeen belang als bovenbedoeld en derhalve onvergelijkbaar is met het betrokken vergunningenstelsel en er in dat licht ook geen adequaat toezicht kan worden uitgeoefend.”

2. De opmerkingen van de *Duitse regering* kunnen worden samengevat als volgt:

a) Het antwoord op de *tweede vraag* moet in beginsel ontkennend luiden. Artikel 59 EEG-Verdrag verbiedt de invoering van een dergelijk vergunningsver-eiste in de gegeven omstandigheden niet, wanneer een dergelijke vergunning on-ontbeerlijk is om de belangen van de be-trokken werknemers te waarborgen en wanneer zij wordt verleend onder de-zelfde voorwaarden als die welke voor eigen onderdanen gelden. De Duitse re-gering wenst geen standpunt in te nemen met betrekking tot de vraag of een der-gelijk vergunningenstelsel ook gerecht-vaardigd is op gronden verband hou-dende met de arbeidsmarkt.

Zodra een nationale regeling als de on-derhavige ter bescherming van de werk-nemers is vastgesteld, is zij als een door het gemeenschapsrecht toegelaten beper-king van het recht op het vrij verrichten van diensten te beschouwen, mits de grensoverschrijdende diensten overeen-komstig artikel 60 EEG-Verdrag worden verricht „onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen on-derdanen oplegt.”

In zijn arrest van 3 december 1974 (zaak 33/74, van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299) heeft het Hof uitdrukkelijk erkend dat het recht op het vrij verrichten van diensten moet wijken voor dit soort regelingen. De Duitse regering meent dat overheidstoezicht op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, althans voor zover het voor de sociale bescherming van de betrokken werknemers onont-beerlijk is, een „in het algemeen belang gegronde beroepsregel” in de zin van ge-noemd arrest is, die men niet onverenig-baar kan achten met het Verdrag.

Het ter beschikking stellen van arbeids-krachten is in de Bondsrepubliek Duits-land geregeld bij het „Arbeitnehmerüber-lassungsgesetz” van 7 augustus 1972. Doelstelling van deze wet is de bescher-ming van de sociale rechten van de werknemers, die bij ontbreken van een

bijzondere wettelijke regeling aan een verhoogd risico zijn blootgesteld. Te dien einde heeft de wetgever de volgende maatregelen getroffen.

Een overheidsvergunning voor de exploi-tatie van een uitzendbureau wordt enkel verleend aan degene die de daartoe ver-eiste betrouwbaarheid bezit. Deze eis houdt onder meer in dat alle bepalingen van het sociale verzekeringsrecht, inzake de inhouding en afdracht van loonbelas-ting, de arbeidsbemiddeling, de aanwer-ving in het buitenland of de arbeidsver-gunningen alsmede de bepalingen van de veiligheidswetgeving en de verplichtingen uit het arbeidsrecht worden nageleefd. Voorts moet het uitzendbureau organisa-torisch in staat zijn de normale werkge-versverplichtingen naar behoren na te komen; dat wil zeggen dat het bijvoor-beeld over voldoende kapitaal dient te beschikken om een behoorlijke exploita-tie te waarborgen.

De Duitse regering stelt dat de Lid-Stat-en bij de huidige stand van het gemeen-schapsrecht — dat wil zeggen bij ge-breke van een gecoördineerde regeling van de gemeenschapswetgever — wel gedwongen zijn hun regelingen inzake het toezicht op het ter beschikking stel-len van arbeidskrachten te handhaven, als zij de sociale bescherming van de werknemers niet in gevaar willen bren-gen. Het ter beschikking stellen van ar-beidskrachten is in de verschillende Lid-Stat-en op totaal verschillende wijzen ge-regeld. Zou men de aan de dienstverrich-ters gestelde eis van een vergunning in het land waar de werkzaamheden wor-den verricht, als ongeoorloofd beschou-ven, dan zou dit tot gevolg hebben dat uitzendbureaus stelselmatig zouden uit-wijken naar de Lid-Stat-en met de laagste beschermingsstandaard en van daaruit hun activiteiten zouden ontplooiën.

Het eisen van een vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrach-ten is in het gemeenschapsrecht ook niet onbekend. Zo wordt bijvoorbeeld in de

op grond van de artikelen 54 en 132, lid 5, EEG-Verdrag door de Raad opgestelde Algemene programma's voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, het voortbestaan van soortgelijke nationale vergunningsvereisten uitdrukkelijk aanvaard. Voor enkele werkzaamheden die economisch gezien enigszins vergelijkbaar zijn met het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, zoals de arbeidsbemiddeling door particulieren, wordt in de richtlijn van 12 januari 1967 betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten (PB van 1967, blz. 140) eveneens uitgegaan van de gedachte, dat nationale regelingen betreffende toelatingseisen, in beginsel van kracht blijven voor zover ze gelijkelijk worden toegepast op eigen onderdanen en op die van andere Lid-Staten.

De Commissie heeft onlangs een leidraad opgesteld voor een gemeenschappelijke actie op het gebied van de tijdelijke arbeid (terbeschikkingstelling van arbeidskrachten). Hierin wordt uitdrukkelijk bepaald dat elk uitzendbureau dat beroepsmatig werknemers naar het buitenland uitzendt, verplicht is bij de bevoegde nationale instanties een vergunning voor het verrichten van werkzaamheden aan te vragen, voordien bij de bevoegde instanties van het land van ontvangst een vergunning aan te vragen en de voorschriften van het land van ontvangst in acht te nemen.

De Duitse regering stelt daarom voor, de tweede vraag als volgt te beantwoorden:

„Artikel 59 EEG-Verdrag staat er niet aan in de weg dat een Lid-Staat, waar het ter beschikking stellen van arbeidskrachten afhankelijk is gesteld van een vergunning, van een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter een dergelijke vergunning verlangt, wanneer

deze vergunning onontbeerlijk is ter bescherming van de belangen van de betrokken werknemers en wanneer zij wordt verleend onder dezelfde voorwaarden als die welke voor de eigen onderdanen gelden.”

b) Op de *derde vraag* moet worden geantwoord dat, ingeval de afgifte van een vergunning, naast een reeds verleende vergunning, onontbeerlijk is om dwingende redenen van sociaal beleid, er geen sprake is van een met het Verdrag onverenigbare beperking in de zin van de artikelen 52 en 59 EEG-Verdrag, maar van een door het gemeenschapsrecht aanvaarde inhoudelijke beperking van de draagwijdte van deze bepalingen, die gehandhaafd mag blijven.

Deze opvatting strookt met name met de beginselen van het arrest van het Hof van 18 januari 1979 (gevoegde zaken 110 en 111/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 35) waarin het Hof met betrekking tot de werkzaamheid van bureaus voor arbeidsbemiddeling voor schouwspelartiesten de geldigheid heeft erkend van beperkingen van het vrij verrichten van diensten „met als beweegreden de toepassing van beroepsregels, gerechtvaardigd door het algemeen belang of door de noodzaak de artiest te beschermen, en die aan elke in die staat wonende persoon worden opgelegd.” Het Hof heeft dus niet uitgesloten, dat wanneer de procedures voor de verlening van een vergunning in twee Lid-Staten vergelijkbaar zijn, een uitbreiding van de werking van een vergunning tot een andere Lid-Staat verboden is.

Er zijn echter verschillen tussen de feiten in de onderhavige zaak en die in de zaak-Van Wesemael. In laatstgenoemd arrest ging het om arbeidsbemiddeling voor artiesten. De taak van de tussenpersoon is in dat geval beperkt tot het in contact brengen van vraag en aanbod op

een zeer beperkt deel van de arbeidsmarkt en tot bemiddeling bij het sluiten van een arbeidsovereenkomst tussen een artiest en een organisator. De taak eindigt met de sluiting van de overeenkomst en de tussenpersoon heeft dan ook geen verdere sociale verplichtingen jegens de werknemer voor wie hij heeft bemiddeld.

Voor een uitzendkracht wordt de sociale bescherming daarentegen wel belangrijk zodra hij vanuit een Lid-Staat ter beschikking is gesteld van een in een andere Lid-Staat gevestigde inlener. Het particuliere uitzendbureau blijft tijdens de terbeschikkingstelling zijn werkgever en heeft in die hoedanigheid tal van wettelijke verplichtingen op grond van onder meer het arbeidsrecht, het sociale verzekeringsrecht en de veiligheidswetgeving.

De Duitse regering stelt daarom voor de derde vraag te beantwoorden als volgt:

„Een Lid-Staat kan van een uitzendbureau het bezit van een vergunning voor het verrichten van diensten op zijn grondgebied verlangen — ook wanneer het bureau in de Lid-Staat van vestiging reeds over een vergunning beschikt — voor zover dit onontbeerlijk is voor de sociale bescherming van de uitzendkrachten, zulks op grond dat deze bescherming niet kan worden gewaarborgd door het toezicht op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de Lid-Staat van vestiging.”

3. De *Britse regering* vergelijkt allereerst de Britse en Nederlandse regelingen inzake particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus en uitzendbureaus en geeft vervolgens een analyse van het arrest van het Hof van 18 januari 1979 (gevoegde za-

ken 110 en 111/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 35).

a) Volgens de betrokken Britse regering, de „Employment Agencies Act 1973”, is voor arbeidsbemiddeling door particulieren of voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een vergunning vereist. De wet verstaat onder arbeidsbemiddeling door particulieren („employment agency”) „de werkzaamheid bestaande in het — al dan niet met winstoogmerk en al dan niet tezamen met andere werkzaamheden — verschaffen van inlichtingen of anderszins verrichten van diensten met het doel werk te zoeken voor werknemers bij werkgevers of werkgevers werknemers te bezorgen om bij hen te werken.” Onder het ter beschikking stellen van arbeidskrachten („employment business”) wordt verstaan „de werkzaamheid bestaande in het, al dan niet met winstoogmerk en al dan niet tezamen met andere werkzaamheden, ter beschikking stellen van personen, die in dienst zijn van het uitzendbureau, om in wat voor hoedanigheid ook, voor en onder toezicht van anderen te werken.”

Aan eenieder die een vergunning aanvraagt wordt deze verleend tenzij de aanvrager of een van zijn medewerkers onbekwaam is of de kantoorruimte ongeschikt. Alleen degenen die in het Verenigd Koninkrijk een bureau of een filiaal willen opzetten behoeven een vergunning; buiten het Verenigd Koninkrijk gevestigde arbeidsbemiddelingsbureaus of uitzendbureaus kunnen hun diensten ten behoeve van werkgevers of werknemers in het Verenigd Koninkrijk zonder een Britse vergunning verrichten.

De voorwaarden voor afgifte van een vergunning in het Verenigd Koninkrijk verschillen dus wezenlijk van die welke voor de afgifte van een vergunning in Nederland gelden. Zo kent het Britse

vergunningstelsel een onderzoek naar de persoonlijkheid van de aanvrager en degenen die deel zullen nemen aan de werkzaamheden van het bemiddelingsbureau alsmede naar de geschiktheid van de kantoorruimte, maar spelen overwegingen van algemene aard, zoals de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of de belangen van de arbeidskrachten geen rol. Het Britse systeem heeft niet alleen betrekking op uitzendbureaus maar ook op arbeidsbemiddelingsbureaus terwijl er in het Nederlandse stelsel een algemeen verbod geldt voor particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus. Tenslotte is het Britse stelsel, anders dan het Nederlandse, van algemene toepassing en kan het niet tot een bepaalde bedrijfstak of een bepaalde geografisch gebied of plaats worden beperkt.

b) Voornoemd arrest-Van Wesemael had alleen betrekking op tegen betaling werkende bureaus voor arbeidsbemiddeling voor schouwspelartiesten, die houders waren van een vergunning in Frankrijk maar hun werkzaamheden in België uitoefenden zonder in het bezit te zijn van een vergunning naar Belgisch recht. Het kan geen steun bieden aan de opvatting dat voor het vrije verkeer van diensten geen enkele belemmering of voorwaarde geldt met betrekking tot arbeidsbemiddelingsbureaus of uitzendbureaus.

In het arrest van 18 maart 1980 (Debauve, zaak 52/79, Jurispr. 1980, blz. 833), dat ging over het probleem van het uitzenden en doorgeven van televisieberichten, heeft het Hof een soortgelijk standpunt ingenomen.

c) De Britse regering meent daarom dat het antwoord op de tweede en derde vraag moet luiden als volgt:

„Wanneer iemand die deze dienst verricht in de Lid-Staat waar hij is gevestigd (de eerste staat), beschikt over een vergunning om die dienst aldaar te verrichten, staat artikel 59 niet eraan in de weg dat een andere Lid-Staat, waar de dienst wordt verricht (de tweede staat), een vergunning eist, wanneer de voorwaarden waaronder in de eerste staat vergunningen worden afgegeven niet vergelijkbaar zijn, doordat zij aan personen die door de wijze waarop de zaak wordt gedreven, worden geraakt geen in wezen soortgelijke bescherming bieden als in de tweede staat wordt vereist, mits de voorwaarden voor de toekenning van een dergelijke vergunning door de tweede staat a) niet discriminatoir zijn en b) de dienstverrichter niet verplichten in die staat een vestiging op te zetten.”

4. a) Ten aanzien van de *tweede vraag* merkt de *Franse regering* op dat artikel 60, in fine, EEG-Verdrag zich er niet a priori tegen verzet dat van een dienstverrichter kan worden verlangd dat hij de in het land van ontvangst geldende wetgeving in zijn totaliteit in acht neemt, maar dat niettemin bepaalde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen als bij artikel 59 verboden beperkingen van het vrij verrichten van diensten kunnen worden beschouwd. Dit is volgens de rechtspraak van het Hof het geval met alle eisen die aan de dienstverrichter worden gesteld op grond van zijn nationaliteit of van de omstandigheid dat hij geen vaste woonplaats heeft in de staat waar de dienst wordt verricht.

Dergelijke eisen zouden nochtans met artikel 59 in overeenstemming kunnen worden geacht, indien zij hun grondslag vinden in de toepassing van door het algemeen belang gerechtvaardigde beroepsregels en ook gelden voor elke persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken Lid-Staat is ge-

vestigd. In casu geldt de verplichting van een vergunning voor het uitoefenen van een uitzendbedrijf zonder onderscheid voor in Nederland en in andere Lid-Staten gevestigde ondernemingen. Voor zover sprake is van toezicht op de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of bescherming van het belang van de werknemers, mag men ervan uitgaan dat een door het algemeen belang gerechtvaardigde toepassing van beroepsregels achtergrond van deze verplichting is.

De Franse regering stelt het Hof daarom voor op de tweede vraag te antwoorden als volgt:

„Artikel 59 EEG-Verdrag staat er niet aan in de weg dat een Lid-Staat, waar het verrichten van die dienst afhankelijk is gesteld van een vergunning — welke eis is gesteld teneinde die vergunning te kunnen weigeren als gegronde vrees bestaat dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door de aanvrager het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn — een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter verplicht aan die voorwaarde te voldoen.”

b) Het Hof heeft zich in het arrest van 18 januari 1979 (gevoegde zaken 110 en 111/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 35) reeds gebogen over het probleem dat in de *derde vraag* aan de orde wordt gesteld. In dit arrest is vastgesteld dat de Lid-Staten dienstverrichters slechts eisen kunnen stellen die objectief noodzakelijk blijken om de naleving van beroepsregels en de bescherming van algemene belangen te verzekeren.

Zo kan de eis van een vergunning of toestemming worden beschouwd als strijdig

met artikel 59 EEG-Verdrag indien de dienstverrichter in de Lid-Staat waar hij is gevestigd houder is van een vergunning die onder vergelijkbare voorwaarden is afgegeven en indien in deze staat op zijn werkzaamheden gepast toezicht wordt uitgeoefend, ongeacht in welke Lid-Staat de dienst wordt verricht.

Gezien de verschillen tussen de nationale regelingen terzake en vooral gezien het niet-transponeerbare karakter van de doelstellingen van algemeen belang die hiermee worden nagestreefd, is dit in casu niet het geval. Wanneer het werk door uitzendkrachten wordt beperkt op gronden ontleend aan het evenwicht op de arbeidsmarkt — zoals in Nederland het geval is —, is het ondenkbaar dat men zich op de autoriteiten van een andere Lid-Staat verlaat om zich om deze problemen te bekommeren bij de afgifte van vergunningen aan zijn eigen onderdanen. Ook kan men van de nationale autoriteiten van de dienstverrichter niet verlangen dat zij op de betrokken werkzaamheden gepast toezicht uitoefenen teneinde de werknemersbelangen in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, te beschermen.

Dientengevolge moet men bij een terrein, dat de situatie op de arbeidsmarkt, de voor de werknemers geldende waarborgen en de regeling van de arbeidstijden raakt, erkennen dat bepalingen en procedures die gelden in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, rechtmatig zijn in het licht van het gemeenschapsrecht en aan in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichters kunnen worden tegen-gevoerd.

De Franse regering stelt het Hof voor om op de derde vraag te antwoorden als volgt:

„Voor het antwoord op vraag 2 maakt het geen verschil dat de buitenlandse dienstverrichter in de staat waar hij is gevestigd beschikt over een vergunning voor het aldaar verrichten van die dienst, voor zover de autoriteiten van het land van vestiging met betrekking tot het ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet in staat zijn, rekening te houden met alle sociale problemen die de achtergrond vormen van de voorwaarden voor afgifte van de vergunningen in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht en gepast toezicht uit te oefenen om ervoor te zorgen dat de vereiste garanties worden nagekomen, ongeacht in welke Lid-Staat de dienst wordt verricht.”

5. De opmerkingen van de *Commissie* kunnen worden samengevat als volgt:

a) Met betrekking tot de *tweede vraag* merkt de *Commissie* op, dat het in artikel 59 vervatte verbod sinds het einde van de overgangperiode rechtstreekse en onvoorwaardelijke werking heeft, althans ten aanzien van alle discriminaties jegens de dienstverrichter op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst moet worden verricht.

De rechtstreekse en onvoorwaardelijke werking van artikel 59 geldt ook voor alle andere vereisten welke aan de dienstverrichter worden gesteld en die geëigend zijn diens werkzaamheden anderszins te beletten of te hinderen, behoudens drie hierna te noemen uitzonderingen.

Ten eerste kan een Lid-Staat aan de dienstverrichters bepaalde specifieke eisen stellen wegens de toepasselijkheid van beroepsregels welke gerechtvaardigd

zijn uit hoofde van het algemeen belang en gelden voor een ieder die op het grondgebied van die Lid-Staat is gevestigd, mits deze eisen nodig zijn om te voorkomen dat de dienstverlener aan de greep van die regels zou ontsnappen ten gevolge van de omstandigheid dat hij in een andere Lid-Staat is gevestigd, waar hij niet aan gelijkaardige regels is onderworpen.

In de tweede plaats kan een Lid-Staat van een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter slechts een vergunning krijgen en kan hij hem slechts aan een bijzonder overheidstoezicht onderwerpen, indien dit objectief noodzakelijk is om de naleving van beroepsregels te waarborgen en de bescherming van algemene en privé-belangen te verzekeren. Deze objectieve noodzaak bestaat niet, indien de dienstverrichter in de Lid-Staat waar hij is gevestigd houder is van een vergunning, afgegeven onder voorwaarden welke vergelijkbaar zijn met die gesteld door de staat waar de dienst wordt verricht en in de eerste Staat op zijn betreffende dienstverrichtingen gepast toezicht wordt uitgeoefend, ongeacht voor welke Lid-Staat die dienstverrichtingen zijn bestemd.

Ten derde mag een Lid-Staat niet, door het vereiste van een woonplaats op zijn grondgebied, de dienstverrichter door in een andere Lid-Staat wonende personen onmogelijk maken, wanneer de naleving van de beroepsregels door minder stringente maatregelen kan worden verzekerd.

Past men deze, aan de rechtspraak van het Hof ontleende, beginselen op het onderhavige geval toe, dan blijkt dat de twee in de Nederlandse wet neergelegde gronden voor weigering van een vergunning, te weten de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt en de belangen van

de betrokken werknemers, tot op zekere hoogte even goed kunnen worden beschermd door algemene voorschriften en controle, hetgeen het vrije verkeer van diensten minder hindert.

Samenvattend stelt de Commissie voor op de tweede vraag te antwoorden als volgt:

Het is echter de taak van de nationale rechters, te bepalen in hoeverre het vereiste van een vergunning objectief noodzakelijk is en dus aan de niet-ingezetene dienstverrichter kan worden gesteld.

„Een Lid-Staat die het ter beschikking stellen van arbeidskrachten krachtens een door het algemeen belang gerechtvaardigde beroepsregeling afhankelijk stelt van een vergunning — welke slechts mag worden geweigerd als gegronde vrees bestaat dat de verlening van deze dienst door de aanvrager het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn —, kan in andere Lid-Statens gevestigde dienstverrichters slechts in zoverre verplichten aan deze voorwaarden te voldoen, als het objectief noodzakelijk is om door afgifte van een vergunning vooraf te doen vaststellen dat deze dienstverrichters de door de beroepsregeling, met het oog op het algemeen belang, gestelde algemene objectieve voorwaarden voor de uitoefening van deze activiteit vervullen.”

De vergunning kan zeker als middel om onbekwame of onbetrouwbare ondernemingen uit te sluiten ook van niet-ingezetene dienstverrichters worden verlangd. In bepaalde andere gevallen zou men daarentegen kunnen volstaan met de vaststelling van enige algemene voorschriften, gecombineerd met een verplichte aangifte. Dit geldt bijvoorbeeld voor de arbeidsvoorwaarden van het terbeschikking te stellen personeel. Voor het noodzakelijke toezicht op de naleving van de algemene wetgeving en de voorschriften voor het „uitleenen” van arbeidskrachten alsmede op het overige beheer van de onderneming is het voldoende dat bepaalde eisen worden gesteld aan de niet in het betrokken land gevestigde dienstverlener, zoals het terbeschikking houden van een voldoende administratie voor de autoriteiten. Evenmin is er reden om de niet-gevestigde dienstverlener ter wille van de statistische gegevens aan het vereiste van een vergunning te onderwerpen. Tenslotte is het ook uitgesloten dat een Lid-Staat op in andere Lid-Statens gevestigde uitzendbureaus een regeling toepast die het aantal erkende uitzendbureaus beperkt of een maximum aantal ter beschikking te stellen arbeidskrachten onder hen verdeelt vooral wanneer deze verdeling niet plaatsvindt aan de hand van gepubliceerde, objectieve en bindende criteria.

b) De *derde vraag* kan worden beantwoord aan de hand van het in het arrest van 18 januari 1979 (gevoegde zaken 110 en 117/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 35) geformuleerde beginsel, dat de betreffende Lid-Staat de dienstverrichting door een in een andere Lid-Staat gevestigde persoon niet afhankelijk kan stellen van de door zijn eigen beroepsregeling vereiste vergunning, indien deze dienstverlener in die andere Lid-Staat houder is van een vergunning die is afgegeven onder vergelijkbare voorwaarden.

Aangezien volgens het antwoord op de tweede vraag, de vergunning niet noodzakelijk is om de dienstverrichter te verplichten de wetgeving na te leven van de Lid-Staat waar hij zijn dienst verricht, noch om het toezicht mogelijk te maken op deze naleving en op het overige beheer van deze dienstverrichter, dienen deze beide elementen buiten beschouwing te blijven bij het onderzoek naar de vraag of de vergunning van de in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverlener onder vergelijkbare voorwaarden is afgegeven.

Wel is het de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht geoorloofd, rekening te houden met de aard van het toezicht in de Lid-Staat waar de dienstverlener is gevestigd, in die zin dat, wanneer laatstgenoemde Lid-Staat de dienstverlener alleen aan toezicht onderwerpt voor de op zijn grondgebied verrichte diensten, de andere Lid-Staat striktere eisen kan stellen. De eis van een vergunning is echter in geen geval gerechtvaardigd, want zij is voor een passend toezicht niet objectief noodzakelijk.

Dientengevolge zou het antwoord op de derde vraag kunnen worden geformuleerd als volgt:

„Indien de buitenlandse dienstverrichter in de Lid-Staat waar hij is gevestigd, beschikt over een vergunning voor het aldaar verrichten van die dienst, kan de

Lid-Staat waar de dienst wordt verricht van deze dienstverrichter geen vergunning krachtens zijn eigen wetgeving eisen, indien de door de Lid-Staat van vestiging verleende vergunning is afgegeven onder voorwaarden welke vergelijkbaar zijn met die welke de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht overeenkomstig het antwoord op de tweede vraag, kan stellen voor de afgifte van vergunning aan in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverleners, die niet in het bezit zijn van een door die Lid-Staat afgegeven vergunning.”

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 9 juli 1981 hebben de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door G. M. Borchardt als gemachtigde en mevrouw De Bruin als deskundige, de Franse regering, vertegenwoordigd door A. Carnelutti als gemachtigde, de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Seidel en H. H. Boie als gemachtigden, de Deense regering, vertegenwoordigd door L. Mikaelsen als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. C. Fischer, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 21 oktober 1981 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij arrest van 9 december 1980, ingekomen ten Hove op 30 december daaropvolgende, heeft de Hoge Raad der Nederlanden krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de arti-

kelen 59 en 60 EEG-Verdrag in verband met de Nederlandse wetgeving inzake het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

- 2 Deze vragen zijn gerezen in een strafgeding ter zake van overtreding van artikel 1 van het Koninklijk Besluit van 10 september 1970 (Stb. 410). Deze bepaling verbiedt het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zonder vergunning van de minister van Sociale Zaken.
- 3 Voornoemd Koninklijk Besluit is vastgesteld krachtens artikel 2, eerste lid, aanhef en sub a, van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten van 31 juli 1965 (Stb. 379), zoals gewijzigd bij de wet van 30 juni 1967 (Stb. 377). Ingevolge dit artikel kan het zonder vergunning ter beschikking stellen van arbeidskrachten bij algemene maatregel van bestuur worden verboden, indien het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt of het belang der betrokken arbeidskrachten zulks vereist. Artikel 6, lid 1, van de wet bepaalt evenwel dat een vergunning slechts wordt geweigerd, indien gegronde vrees bestaat, dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door de aanvrager het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende zou zijn gewaarborgd.
- 4 Artikel 1, lid 1, sub b, van de wet omschrijft de betrokken activiteit als het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een ander voor het, anders dan krachtens een met deze gesloten arbeidsovereenkomst, in diens onderneming verrichten van aldaar gebruikelijke arbeid.
- 5 Verdachte in het hoofddeding, Alfred John Webb, is directeur van een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde vennootschap naar Engels recht en houder van een Britse vergunning voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. De vennootschap houdt zich onder meer bezig met het uitzenden van technisch personeel naar Nederland. Het personeel wordt door haar in dienst genomen en tijdelijk tegen vergoeding ter beschikking gesteld van ondernemingen in Nederland, zonder dat tussen dat personeel en deze ondernemingen een arbeidsovereenkomst totstandkomt. De feitenrechter achtte in casu bewezen dat de vennootschap in februari 1978, in Nederland, in drie gevallen tegen vergoeding arbeidskrachten ter beschikking had gesteld van Nederlandse ondernemingen voor het, anders dan krachtens een met de ondernemingen gesloten arbeidsovereenkomst, verrichten van aldaar gebruikelijke arbeid, zonder in het bezit te zijn van een vergunning van de Nederlandse minister van Sociale Zaken.

- 6 In cassatie was de Hoge Raad van mening dat zijn beslissing afhing van de vraag of de betrokken Nederlandse wetgeving verenigbaar was met de gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten, en met name met de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag. Hij heeft derhalve de volgende vragen voorgelegd:

- „1. Is onder ‚diensten‘ in artikel 60 van het Verdrag mede begrepen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in voormeld artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten?
2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, staat dan artikel 59 van het Verdrag — hetzij altijd, hetzij alleen onder bepaalde omstandigheden — eraan in de weg dat een Lid-Staat, waar het verrichten van die dienst afhankelijk is gesteld van een vergunning — welke eis is gesteld teneinde die vergunning te kunnen weigeren als gegronde vrees bestaat dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door de aanvrager het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn — een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter verplicht aan die voorwaarde te voldoen?
3. In hoeverre maakt het voor het antwoord op vraag 2 verschil of de buitenlandse dienstverrichter in de Staat waar hij is gevestigd beschikt over een vergunning voor het aldaar verrichten van die dienst?”

De eerste vraag

- 7 Met de eerste vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of onder „diensten” in artikel 60 EEG-Verdrag mede is begrepen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van genoemde Nederlandse wet.
- 8 Volgens artikel 60, eerste alinea, EEG-Verdrag worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn. De

tweede alinea van dit artikel noemt enkele voorbeelden van werkzaamheden die onder het begrip diensten vallen.

- 9 De werkzaamheden van een onderneming, bestaande in het tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten die in dienst van die onderneming blijven zonder dat er met het inlenende bedrijf een arbeidsovereenkomst tot stand komt, zijn beroepswerkzaamheden die aan de voorwaarden van artikel 60, eerste alinea, voldoen. Zij moeten mitsdien worden beschouwd als een dienstverrichting in de zin van deze bepaling.
- 10 De Franse regering heeft in dit verband gewezen op de bijzondere aard van de betrokken werkzaamheden die, hoewel vallende onder het begrip diensten in de zin van artikel 60 EEG-Verdrag, toch op bijzondere wijze zouden zijn te behandelen naar gelang ook de bepalingen inzake de sociale politiek en het vrij verkeer van personen erop van toepassing zouden kunnen zijn. Het moge juist zijn dat werknemers in dienst van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, onder omstandigheden onder de artikelen 48 tot en met 51 EEG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde gemeenschapsverordeningen vallen, doch dit neemt niet weg dat de ondernemingen waarbij die werknemers in dienst zijn, zijn aan te merken als verrichters van diensten waarop de artikelen 59 e.v. EEG-Verdrag van toepassing zijn. Gelijk het Hof onder meer in het arrest van 3 december 1974 (zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299) reeds vaststelde, kan de bijzondere aard van bepaalde dienstverrichtingen deze werkzaamheden niet onttrekken aan de bepalingen inzake het vrij verkeer van diensten.
- 11 Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord, dat onder „diensten” in artikel 60 EEG-Verdrag mede is begrepen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

De tweede en de derde vraag

- 12 Met de tweede en de derde vraag wordt in wezen gevraagd, of artikel 59 EEG-Verdrag een Lid-Staat verbiedt, van een in een andere Lid-Staat gevestigde onderneming een vergunning te verlangen voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten op zijn grondgebied, met name wanneer deze onderneming in het bezit is van een door die andere Lid-Staat afgegeven vergunning.

- 13 Volgens artikel 59, eerste alinea, EEG-Verdrag worden de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap in de loop van de overgangperiode geleidelijk opgeheven ten aanzien van de onderdanen der Lid-Staten van de Gemeenschap. Gelijk het Hof vaststelde in het arrest van 18 januari 1979 (gevoegde zaken 110 en 111/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 35), legt deze bepaling, uitgelegd in het licht van artikel 8, lid 7, van het Verdrag, een nauwkeurige resultaatsverplichting op, waarvan de nakoming moest worden vergemakkelijkt door, doch niet afhankelijk was van de uitvoering van een programma van geleidelijke maatregelen. Bijgevolg zijn de dwingende bepalingen van artikel 59 van het Verdrag aan het einde van bedoelde periode rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing geworden.
- 14 Deze dwingende bepalingen brengen de opheffing mee van alle discriminaties jegens degene die de diensten verricht, welke zijn gebaseerd op zijn nationaliteit of op de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst moet worden verricht.
- 15 Volgens de Duitse en de Deense regering dient, als algemene regel, de wettelijke regeling van de staat waar de dienst wordt verricht, voor de verrichter van de dienst evenzeer ten volle te gelden als voor de in die staat gevestigde ondernemingen, zulks gelet op het gelijkheidsbeginsel en met name op artikel 60, derde alinea, van het Verdrag, volgens hetwelk degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden kan uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt.
- 16 Artikel 60, derde alinea, wil in de eerste plaats het de dienstverrichter mogelijk maken zijn werkzaamheden uit te oefenen in de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, zonder ten opzichte van de onderdanen van die staat te worden gediscrimineerd. Deze bepaling houdt echter niet in, dat elke nationale wettelijke bepaling die voor de onderdanen van die staat geldt en die gewoonlijk het oog heeft op een duurzame activiteit van aldaar gevestigde ondernemingen, eveneens ten volle kan worden toegepast op werkzaamheden van tijdelijke aard, uitgeoefend door in andere Lid-Staten gevestigde ondernemingen.

- 17 In voornoemd arrest van 18 januari 1979 heeft het Hof overwogen dat, gelet op de bijzondere aard van sommige diensten, bepaalde specifieke eisen, aan de dienstverrichter gesteld teneinde voor dat type werkzaamheden geldende regels te kunnen toepassen, niet als onverenigbaar met het Verdrag kunnen worden beschouwd. Als grondbeginsel van het Verdrag kan het vrij verrichten van diensten echter slechts worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in het algemeen belang en die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van bedoelde staat werkzaam is, voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de Lid-Staat waar hij is gevestigd.
- 18 In dit verband dient te worden erkend, dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten een terrein vormt dat zowel voor de naleving van beroepsregels als uit sociaal oogpunt uiterst gevoelig ligt. Wegens de bijzondere aard van de arbeidsbetrekkingen die eigen zijn aan deze activiteit, worden door de uitoefening hiervan zowel de verhoudingen op de arbeidsmarkt als de rechtmatige belangen van de betrokken werknemers rechtstreeks beïnvloed. Dit blijkt overigens uit de wettelijke regelingen terzake van sommige Lid-Staten, die enerzijds trachten aan eventuele misbruiken een einde te maken en anderzijds het werkterrein van deze activiteit te beperken, of haar zelfs geheel te verbieden.
- 19 Hieruit volgt inzonderheid dat het de Lid-Staten als een legitieme beleidskeuze in het algemeen belang vrijstaat, het ter beschikking stellen van arbeidskrachten op hun grondgebied te binden aan een stelsel van vergunningen, teneinde de afgifte hiervan te kunnen weigeren wanneer er gegronde vrees bestaat dat deze activiteit het belang van goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou schaden of dat daarbij het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn. Gelet op de mogelijke verschillen tussen de Lid-Staten met betrekking tot de situatie op de arbeidsmarkt en op de verscheidenheid van beoordelingsmaatstaven die voor de uitoefening van dit type activiteit gelden, kan de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, niet het recht worden ontzegd, een vergunning te eisen die wordt afgegeven naar dezelfde maatstaven als voor eigen onderdanen gelden.

- 20 Deze maatregel zou echter het beoogde doel voorbijschieten wanneer de voorwaarden die voor de afgifte van een vergunning worden gesteld, een onnodige herhaling opleveren vergeleken met de bewijsstukken en waarborgen die in de staat van vestiging reeds zijn geëist. De eerbiediging van het beginsel van het vrij verrichten van diensten verlangt enerzijds, dat de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, bij het onderzoek van de aanvraag en bij de afgifte van de vergunning geen enkel onderscheid maakt op grond van de nationaliteit of de plaats van vestiging van de dienstverrichter, en anderzijds, dat hij rekening houdt met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de Lid-Staat van vestiging reeds heeft verschaft.
- 21 Op de tweede en de derde vraag van de Hoge Raad moet dus worden geantwoord, dat artikel 59 niet eraan in de weg staat, dat een Lid-Staat die een vergunning eist van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter die dergelijke werkzaamheden op zijn grondgebied uitoefent, verplicht aan deze voorwaarde te voldoen, ook indien deze over een door de staat van vestiging afgegeven vergunning beschikt, met dien verstande evenwel dat de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, bij het onderzoek van de aanvraag en bij de afgifte van de vergunning geen enkel onderscheid maakt op grond van de nationaliteit of de plaats van vestiging van de dienstverrichter, en bovendien rekening houdt met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de Lid-Staat van vestiging reeds heeft verschaft.

Kosten

De kosten door de Nederlandse, de Duitse, de Britse, de Franse en de Deense regering alsmede door de Commissie wegens indiening hunner 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 de Hoge Raad der Nederlanden bij arrest van 9 december 1980 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Onder „diensten” in artikel 60 EEG-Verdrag is mede begrepen het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.
2. Artikel 59 staat er niet aan in de weg dat een Lid-Staat die een vergunning eist van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, een in een andere Lid-Staat gevestigde dienstverrichter die dergelijke werkzaamheden op zijn grondgebied uitoefent, verplicht aan deze voorwaarde te voldoen, ook indien deze over een door de staat van vestiging afgegeven vergunning beschikt, met dien verstande evenwel dat de Lid-Staat waar de dienst wordt verricht, bij het onderzoek van de aanvraag en bij de afgifte van de vergunning geen enkel onderscheid maakt op grond van de nationaliteit of de plaats van vestiging van de dienstverrichter, en bovendien rekening houdt met de bewijsstukken en waarborgen die de dienstverrichter voor de uitoefening van zijn werkzaamheden in de Lid-Staat van vestiging reeds heeft verschaft.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O’Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 december 1981.

De griffier
A. Van Houtte

De president
J. Mertens de Wilmars