

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

11 september 2014 (\*)

„Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 – Werkingssfeer – Invoering van nieuwe beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de toegang tot arbeid – Verbod – Vrij verrichten van diensten – Artikelen 56 VWEU en 57 VWEU – Terbeschikkingstelling van werknemers – Onderdanen van derde landen – Vereiste van een tewerkstellingsvergunning voor de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten”

In zaak C-91/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 20 februari 2013, ingekomen bij het Hof op 25 februari 2013, in de procedure

**Essent Energie Productie BV**

tegen

**Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 maart 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- Essent Energie Productie BV, vertegenwoordigd door T. L. Badoux, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door M. Wolff als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Enegren en M. van Beek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2014,

het navolgende

**Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”), en artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”). De Associatieraad is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Essent Energie Productie BV (hierna: „Essent”) en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: „minister”) over een boete die de minister Essent heeft opgelegd wegens het doen verrichten van werkzaamheden door onderdanen van derde landen zonder dat tewerkstellingsvergunningen waren afgegeven.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Unierecht*

##### Associatieovereenkomst

- 3 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de associatieovereenkomst heeft deze overeenkomst tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van die inzake arbeidskrachten, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (artikel 12 van de associatieovereenkomst) en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13) en van het vrij verrichten van diensten (artikel 14) op te heffen, teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Unie te vergemakkelijken (vierde overweging van de considerans en artikel 28 van die overeenkomst).

##### Aanvullend protocol

- 4 Het aanvullend protocol, dat overeenkomstig artikel 62 daarvan een integrerend deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, stelt volgens artikel 1 vast onder welke voorwaarden, op welke wijze en in welk ritme de in artikel 4 van de associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd.
- 5 Het aanvullend protocol bevat een titel II, met als opschrift „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „[w]erknemers” en hoofdstuk II het recht van vestiging, diensten en vervoer regelt.

- 6 In dat hoofdstuk II bepaalt artikel 41, lid 1:

„De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.”

- 7 Artikel 59 van het aanvullend protocol, dat staat in titel IV, „Algemene en slotbepalingen”, luidt:

„Op de onder dit protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het [VWEU].”

##### Besluit nr. 1/80

- 8 Artikel 13 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

„De lidstaten van de [Unie] en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.“

#### *Nederlands recht*

- 9 Volgens artikel 1, lid 1, eerste alinea, sub b, punt 1, van de Wet arbeid vreemdelingen, in de versie die ten tijde van het hoofdgeding van toepassing was (hierna: „Wav 1994”), wordt onder „werkgever” verstaan degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten.
- 10 Ingevolge artikel 2, lid 1, van de Wav 1994 is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

#### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 11 Essent is een vennootschap gevestigd te Nederland, die aan BIS Industrial Services Nederland BV (hierna: „BIS”), eveneens gevestigd te Nederland, opdracht had gegeven werkzaamheden te verrichten die bestonden in het opbouwen van steigers bij een nevenvestiging te Geertruidenberg (Nederland).
- 12 Volgens een rapport van de Arbeidsinspectie van 8 maart 2010 is tijdens een controle bij die vestiging op 15, 19 en 20 mei 2008 gebleken dat 33 onderdanen van derde landen, onder wie 29 vreemdelingen van Turkse nationaliteit, tussen 1 januari 2008 en 20 mei 2008 aan die opbouw hebben meegewerkt.
- 13 Volgens datzelfde rapport zijn deze uit derde landen afkomstige werknemers aan BIS ter beschikking gesteld door Ekinci Gerüstbau GmbH (hierna: „Ekinci”), een in Duitsland gevestigde onderneming waarbij zij in dienst waren, zonder dat de Nederlandse autoriteiten voor een dergelijke terbeschikkingstelling tewerkstellingsvergunningen hadden afgegeven.
- 14 Bij besluit van 11 mei 2010 heeft de minister Essent een boete van 264 000 EUR opgelegd wegens overtreding van artikel 2, lid 1, van de Wav 1994, omdat Essent deze werkzaamheden door de vreemdelingen had laten verrichten zonder te beschikken over tewerkstellingsvergunningen, terwijl die volgens de Nederlandse wet wel waren vereist.
- 15 Essent heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt.
- 16 Bij besluit van 22 december 2010 heeft de minister het bezwaar ongegrond verklaard op grond dat de dienstverrichting door Ekinci slechts heeft bestaan in het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, zodat Essent, als opdrachtgever en daarmee werkgever van de betrokken vreemdelingen, over tewerkstellingsvergunningen diende te beschikken.
- 17 Bij uitspraak van 27 september 2011 heeft de Rechtbank 's-Hertogenbosch het door Essent tegen dit afwijzingsbesluit ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze rechter heeft met name geoordeeld dat de minister Essent terecht had beboet, aangezien de dienstverrichting door Ekinci slechts bestond in het ter beschikking stellen van buitenlandse werknemers en het Unierecht zich in dat verband niet verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan voor de terbeschikkingstelling van werknemers op het grondgebied van deze lidstaat een tewerkstellingsvergunning is vereist.
- 18 Essent heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 19 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
  - „1) Kan in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding een opdrachtgever die ingevolge artikel 2, eerste lid, van de [Wav 1994] moet worden aangemerkt als werkgever van de desbetreffende Turkse werknemers, zich jegens de Nederlandse

overheid beroepen op de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 of de standstillbepaling van artikel 41 van het aanvullend protocol?

- 2) a) Moet de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 of de standstillbepaling van artikel 41 van het aanvullend protocol aldus worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan de invoering van een verbod als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de [Wav 1994], voor opdrachtgevers om werknemers, met de nationaliteit van een derde land, in dit geval [de Republiek] Turkije, zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland arbeid te laten verrichten, indien deze werknemers in dienst zijn bij een Duitse onderneming en via een Nederlandse inlenende onderneming ten behoeve van de opdrachtgever in Nederland werken?
- b) Is daarbij van belang dat het een werkgever reeds vóór de inwerkingtreding van zowel de standstillbepaling van artikel 41 van het aanvullend protocol als de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 verboden was een vreemdeling zonder tewerkstellingsvergunning arbeid te laten verrichten op grond van een arbeidsovereenkomst en dat dit verbod eveneens vóór de inwerkingtreding van de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 is uitgebreid tot inlenende ondernemingen aan wie vreemdelingen ter beschikking worden gesteld?"

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 20 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning is vereist voor de terbeschikkingstelling van Turkse werknemers door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming aan een in die eerste lidstaat gevestigde inlenende onderneming, die deze werknemers inzet om werkzaamheden te verrichten voor rekening van een andere onderneming, die ook in die lidstaat is gevestigd.

*Toepasselijkheid van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80*

- 21 Volgens vaste rechtspraak van het Hof hebben artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 rechtstreekse werking. Bijgevolg kunnen de Turkse staatsburgers op wie deze bepalingen van toepassing zijn, zich voor de rechters van de lidstaten daarop beroepen om ermee strijdige regels van nationaal recht buiten toepassing te laten (zie arresten Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punten 58 en 59, en Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punt 38).
- 22 Daarnaast heeft het Hof verduidelijkt dat noch de associatieovereenkomst en het aanvullend protocol daarbij, noch besluit nr. 1/80, dat uitsluitend het vrije verkeer van werknemers betreft, een algemeen beginsel van vrij verkeer van personen tussen Turkije en de Unie bevatten (zie arrest Demirkan, EU:C:2013:583, punt 53).
- 23 Dienaangaande heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat Turkse staatsburgers, anders dan werknemers uit de lidstaten, niet het recht hebben zich vrij binnen de Unie te verplaatsen, maar slechts bepaalde rechten genieten en dat alleen in de lidstaat van ontvangst (zie met name arresten Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, punt 59; Abatay e.a., EU:C:2003:572, punt 64, en Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punt 66).
- 24 Opgemerkt zij dat in het hoofdgeding de lidstaat van ontvangst van de betrokken Turkse werknemers de Bondsrepubliek Duitsland is, waar zij legaal wonen en werken.
- 25 Ten aanzien van die lidstaat kunnen deze werknemers zich dus beroepen op de rechten die zij ontleen aan artikel 13 van besluit nr. 1/80.

- 26 Voorts heeft dit artikel 13 betrekking op nationale maatregelen inzake de toegang tot de arbeidsmarkt en is het niet bedoeld om reeds in de arbeidsmarkt van een lidstaat geïntegreerde Turkse staatsburgers te beschermen (zie arrest Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punt 51).
- 27 Bovendien volgt uit de opzet en het doel van besluit nr. 1/80 dat dit besluit bij de huidige stand van de ontwikkeling van het vrije verkeer van werknemers in het kader van de associatie EEG-Turkije vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers in de lidstaat van ontvangst door middel van het verrichten van in beginsel ononderbroken legale arbeid (zie arrest Abatay e.a., EU:C:2003:572, punt 90).
- 28 De Turkse werknemers in het hoofdgeding, die legaal wonen en werken in hun lidstaat van ontvangst, de Bondsrepubliek Duitsland, zijn voor een beperkte duur op het Nederlandse grondgebied ter beschikking gesteld, namelijk de tijd die nodig was om de opdracht waarmee Essent BIS had belast – het opbouwen van stellingen – uit te voeren.
- 29 Niets in het dossier wijst er dus op dat deze werknemers de bedoeling hadden toe te treden tot de arbeidsmarkt van het Koninkrijk der Nederlanden als lidstaat van ontvangst.
- 30 Bijgevolg is artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet van toepassing op een geval als dat aan de orde in het hoofdgeding.
- 31 Wat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol betreft, zij eraan herinnerd dat dit artikel, zoals uit de tekst ervan blijkt, in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen een eenduidige standstillbepaling bevat, op grond waarvan het de overeenkomstsluitende partijen vanaf de inwerkingtreding van het aanvullend protocol verboden is nieuwe beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting in te voeren (zie arrest Demirkan, EU:C:2013:583, punt 37).
- 32 Deze standstillbepaling verbiedt algemeen de invoering van nieuwe maatregelen die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat de uitoefening van deze economische vrijheden door een Turks staatsburger op het grondgebied van een lidstaat wordt onderworpen aan strengere voorwaarden dan die welke golden toen het aanvullend protocol voor die lidstaat in werking trad (zie arrest Demirkan, EU:C:2013:583, punt 39).
- 33 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol kan worden ingeroepen door een in Turkije gevestigde onderneming die legaal diensten verricht in een lidstaat, en door Turkse staatsburgers die als vrachtwagenchauffeurs in dienst zijn bij een dergelijke onderneming (zie arresten Abatay e.a., EU:C:2003:572, punten 105 en 106, en Demirkan, EU:C:2013:583, punt 40).
- 34 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is in het hoofdgeding daarentegen het enige aanknopingspunt met de Republiek Turkije dat zich onder de door Ekinci op het Nederlandse grondgebied ter beschikking gestelde werknemers Turkse staatsburgers bevonden. Bij ontbreken van een economische activiteit tussen de Republiek Turkije en het Koninkrijk der Nederlanden in het geval dat heeft geleid tot dit geding, volstaat dit aanknopingspunt niet om de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is onder de werkings sfeer van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol te brengen.
- 35 Uit een en ander volgt dat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet van toepassing zijn op een geval zoals dat in het hoofdgeding.

*Artikelen 56 VWEU en 57 VWEU*

- 36 In herinnering zij gebracht dat de omstandigheid dat een nationale rechter bij de formulering van een prejudiciële vraag formeel heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van het Unierecht er niet aan in de weg staat dat het Hof deze rechter alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze in zijn vragen worden genoemd. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet

op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie arrest *Vicoplus e.a.*, C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 37 In dat verband dient er eveneens aan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof 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, beroepswerkzaamheden zijn die aan de voorwaarden van artikel 57, eerste alinea, VWEU voldoen, en mitsdien moeten worden beschouwd als een dienstverrichting in de zin van deze bepaling (zie arresten *Webb*, 279/80, EU:C:1981:314, punt 9, en *Vicoplus e.a.*, EU:C:2011:64, punt 27).
- 38 In het hoofdgeding worden de arbeidskrachten ter beschikking gesteld door een in Duitsland gevestigde onderneming aan een in Nederland gevestigde inlenende onderneming.
- 39 Zoals de advocaat-generaal in punt 60 van zijn conclusie heeft opgemerkt, valt een dergelijke dienstverrichting van een onderneming aan een andere die is gevestigd in een andere lidstaat, binnen de werkingssfeer van de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU en is de omstandigheid dat de betrokken ter beschikking gestelde arbeidskrachten onderdanen zijn van een derde land, in dat verband irrelevant.
- 40 Voorts mag de omstandigheid dat Essent niet de rechtstreekse begunstigde is van de terbeschikkingstelling van de arbeidskrachten die in het hoofdgeding aan de orde is, niet tot gevolg hebben dat die onderneming de mogelijkheid wordt ontzegd om de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU in te roepen om op te komen tegen de door de minister opgelegde sanctie.
- 41 Indien Essent die mogelijkheid zou worden ontzegd, hoeft de lidstaat van vestiging van de onderneming die een dergelijke dienst ontvangt, immers enkel het begrip werkgever ruim te omschrijven – zoals in het hoofdgeding – om de toepassing van de regels van het VWEU inzake de vrijheid van dienstverrichting te doorkruisen en op die manier het in artikel 56 VWEU neergelegde verbod op beperkingen van deze vrijheid zijn werking te ontnemen.
- 42 Voor zover Essent als opdrachtgever binnen de keten van ondernemingen die betrokken waren bij de dienstverrichting die in het hoofdgeding aan de orde is, als enige door de Nederlandse autoriteiten aansprakelijk is gesteld en een boete opgelegd heeft gekregen, is de vraag of de bepalingen van de regeling in het hoofdgeding die tot die boete hebben geleid verenigbaar zijn met de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU, bovendien van rechtstreeks belang voor de beslechting van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding, dat betrekking heeft op de rechtmatigheid van die boete.
- 43 Derhalve moet worden onderzocht of de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling zoals die in het hoofdgeding.
- 44 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 56 VWEU volgens vaste rechtspraak van het Hof niet alleen de afschaffing verlangt van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking – ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (zie arresten *Commissie/Luxemburg*, C-445/03, EU:C:2004:655, punt 20, en *Commissie/Oostenrijk*, C-168/04, EU:C:2006:595, punt 36).
- 45 Aangaande de terbeschikkingstelling van werknemers uit een derde land door een in een lidstaat van de Unie gevestigde dienstverrichter heeft het Hof reeds geoordeeld dat een nationale regeling die de verrichting van bepaalde diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op deze vrijheid in de zin van artikel 56 VWEU vormt (zie arresten *Commissie/Duitsland*, C-244/04, EU:C:2006:49, punt 34, en *Commissie/Oostenrijk*, EU:C:2006:595, punt 40).

- 46 Volgens de regeling aan de orde in het hoofdgeding mag een werkgever, in het kader van een grensoverschrijdende dienstverlening die bestaat in het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, een vreemdeling in Nederland geen arbeid laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.
- 47 Voorts belemmeren de voorwaarden en de beperkingen inzake de termijnen die in acht moeten worden genomen om die tewerkstellingsvergunning te krijgen, alsook de administratieve lasten die met het verkrijgen van een dergelijke vergunning gepaard gaan, de terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land aan een in Nederland gevestigde inlenende onderneming door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, en derhalve de verrichting van diensten door laatstbedoelde onderneming (zie in die zin arresten Commissie/Luxemburg, EU:C:2004:655, punt 23; Commissie/Duitsland, EU:C:2006:49, punt 35, en Commissie/Oostenrijk, EU:C:2006:595, punten 39 en 42).
- 48 Een nationale regeling op een gebied dat niet op Unieniveau is geharmoniseerd, die geldt voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken lidstaat werkzaam is, kan echter, ondanks het feit dat zij tot een beperking van de vrijheid van dienstverrichting leidt, gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoordt aan een dwingend vereiste van algemeen belang en dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door de regels die voor de dienstverrichter gelden in de lidstaat waar hij is gevestigd, geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie arresten Commissie/Luxemburg, EU:C:2004:655, punt 21; Commissie/Duitsland, EU:C:2006:49, punt 31, en Commissie/Oostenrijk, EU:C:2006:595, punt 37).
- 49 Het gebied van de terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land in het kader van een grensoverschrijdende dienstverrichting is tot op heden niet op Unieniveau geharmoniseerd. Derhalve dient te worden onderzocht of in die omstandigheden de beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting die voortvloeien uit de regeling in het hoofdgeding hun rechtvaardiging vinden in een doelstelling van algemeen belang en, zo ja, of zij noodzakelijk zijn om die doelstelling doeltreffend en met passende middelen na te streven (zie arrest Commissie/Oostenrijk, EU:C:2006:595, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 In antwoord op vragen over dit punt ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering gesteld dat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is haar rechtvaardiging vindt in de doelstelling om de nationale arbeidsmarkt te beschermen.
- 51 In dat verband zij eraan herinnerd dat, hoewel het vermijden van verstoringen van de arbeidsmarkt inderdaad een dwingend vereiste van algemeen belang vormt, werknemers in dienst van een in een lidstaat gevestigde onderneming, die in een andere lidstaat ter beschikking worden gesteld om daar diensten te verrichten, niet de bedoeling hebben zich op de arbeidsmarkt van laatstbedoelde lidstaat te begeven, aangezien zij, na het volbrengen van hun taak, naar hun land van herkomst of woonplaats terugkeren (zie arresten Rush Portuguesa, C-113/89, EU:C:1990:142, punt 15; Commissie/Luxemburg, EU:C:2004:655, punt 38, en Commissie/Oostenrijk, EU:C:2006:595, punt 55).
- 52 Een lidstaat mag evenwel nagaan of de in een andere lidstaat gevestigde onderneming die op zijn grondgebied werknemers uit een derde land ter beschikking stelt, de vrijheid van dienstverrichting niet voor een ander doel dan de betrokken dienst gebruikt (zie arresten Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, punt 17; Commissie/Luxemburg, EU:C:2004:655, punt 39, en Commissie/Oostenrijk, EU:C:2006:595, punt 56).
- 53 Dergelijke controles moeten echter geschieden met inachtneming van de door het Unierecht gestelde beperkingen, met name die welke voortvloeien uit de vrijheid van dienstverrichting, die niet illusoir mag worden gemaakt en waarvan de uitoefening niet aan de beoordelingsvrijheid van de administratie onderworpen mag zijn (zie arresten Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, punt 17; Commissie/Duitsland, EU:C:2006:49, punt 36, en Commissie/Luxemburg, EU:C:2004:655, punt 40).

- 54 In dat verband zij opgemerkt dat de bijzondere aard van 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, niet tot gevolg heeft dat deze onderneming niet langer aan te merken is als een dienstverrichter op wie de artikelen 56 VWEU en volgende van toepassing zijn, en dergelijke werkzaamheden niet kan onttrekken aan de bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting (zie arrest Webb, EU:C:1981:314, punt 10).
- 55 Hoewel een lidstaat dus de bevoegdheid toekomt om na te gaan of een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die aan een in de eerste lidstaat gevestigde inlenende onderneming een dienst verstrekt die erin bestaat werknemers die onderdaan zijn van een derde land ter beschikking te stellen, de vrijheid van dienstverrichting niet gebruikt voor andere doeleinden dan het verstrekken van de betrokken dienst, en om daartoe de vereiste controlemaatregelen te nemen (zie arrest Commissie/Duitsland, EU:C:2006:49, punt 36), mag de uitoefening van deze bevoegdheden er niet toe leiden dat deze lidstaat onevenredige vereisten oplegt.
- 56 Permanente handhaving door een lidstaat van een vergunningsplicht voor de tewerkstelling van onderdanen van een derde land die ter beschikking worden gesteld aan een in deze lidstaat gevestigde onderneming door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming, gaat verder dan noodzakelijk om de door de regeling in het hoofdgeding nagestreefde doelstelling te bereiken.
- 57 In dit verband zou de verplichting voor een dienstverrichter om aan de Nederlandse autoriteiten inlichtingen te verschaffen die bevestigen dat de betrokken werknemers in de lidstaat waar zij door de onderneming worden tewerkgesteld, voldoen aan alle voorschriften, met name inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid, die autoriteiten op een minder beperkende en even doeltreffende wijze als het vereiste van een tewerkstellingsvergunning dat in het hoofdgeding aan de orde is de waarborg bieden dat de situatie van die werknemers legaal is en zij hun hoofdactiviteit uitoefenen in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd (zie arresten Commissie/Luxemburg, EU:C:2004:655, punt 46, en Commissie/Duitsland, EU:C:2006:49, punt 41).
- 58 Een dergelijke verplichting zou kunnen bestaan in een eenvoudige voorafgaande verklaring, waardoor de Nederlandse autoriteiten de verstrekte gegevens kunnen controleren en de nodige maatregelen kunnen treffen wanneer de situatie van de betrokken werknemers niet legaal blijkt te zijn. Met name wanneer een dergelijke controle door de duur van de terbeschikkingstelling niet doeltreffend kan worden verricht, zou die verplichting eveneens kunnen bestaan in een beknopte mededeling van de vereiste documenten (zie arrest Commissie/Duitsland, EU:C:2006:49, punt 41).
- 59 Evenzo zou de verplichting voor een dienstverrichter om de Nederlandse autoriteiten vooraf in kennis te stellen van de aanwezigheid van een of meer ter beschikking gestelde werknemers, de vermoedelijke duur van die aanwezigheid en de dienst of diensten die de terbeschikkingstelling nodig maakt of maken, een even doeltreffende en minder beperkende maatregel zijn dan het vereiste van een tewerkstellingsvergunning in het hoofdgeding. Zij zou die autoriteiten in staat stellen de naleving van de Nederlandse sociale wetgeving gedurende de terbeschikkingstelling te controleren, en daarbij rekening te houden met de verplichtingen waaraan die onderneming reeds moet voldoen krachtens de sociaalrechtelijke regels van de lidstaat van herkomst (zie arresten Commissie/Luxemburg, EU:C:2004:655, punt 31, en Commissie/Duitsland, EU:C:2006:49, punt 45). Samen met de in punt 57 van het onderhavige arrest bedoelde gegevens die de betreffende onderneming over de situatie van de betrokken werknemers verstrekt, biedt een dergelijke verplichting die autoriteiten de mogelijkheid om in voorkomend geval na afloop van de voorziene duur van de terbeschikkingstelling de nodige maatregelen te treffen.
- 60 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat de artikelen 56 VWEU en 57 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning is vereist voor de terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming aan een in die eerste lidstaat gevestigde inlenende onderneming, die deze werknemers inzet



om werkzaamheden te verrichten voor rekening van een andere onderneming, die ook in die lidstaat is gevestigd.

### **Kosten**

- 61 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**De artikelen 56 VWEU en 57 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning is vereist voor de terbeschikkingstelling van werknemers die onderdaan zijn van een derde land door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming aan een in die eerste lidstaat gevestigde inlenende onderneming, die deze werknemers inzet om werkzaamheden te verrichten voor rekening van een andere onderneming, die ook in die lidstaat is gevestigd.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Nederlands.