CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 24 oktober 1996 *

1. In de onderhavige zaak stelt de Pretura circondariale di Biella (hierna: „Pretura") het Hof prejudiciële vragen over de uitlegging van verschillende bepalingen van het EG-Verdrag, in verband met een nationale wettelijke regeling die particuliere arbeidsbemiddeling en tijdelijke huur van arbeidskrachten verbiedt.

De relevante nationale rechtsregels

2. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, van wet nr. 264 van 29 april 1949 (hierna: „wet van 1949") is arbeidsbemiddeling en iedere andere werkzaamheid als tussenpersoon tussen het aanbod van en de vraag naar arbeid in loondienst, buiten de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling om, verboden, zelfs wanneer de werkzaamheid kosteloos wordt verricht.

3. Artikel 1, eerste en tweede alinea, van wet nr. 1369 van 23 oktober 1960 (hierna: „wet van 1960") luidt als volgt:

„Het is bedrijfshoofden verboden, in aanneming of onderaanneming of in enige andere vorm, ook aan een coöperatieve vennootschap, het verrichten van zuivere arbeidsprestaties op te dragen, wanneer daarvoor een beroep wordt gedaan op door de aannemer of tussenpersoon aangeworven en betaalde arbeidskrachten, ongeacht de aard van het werk of de dienst waarop de prestaties betrekking hebben.

Het is hun ook verboden, aan tussenpersonen, ongeacht of dit werknemers, derden of — zelfs coöperatieve — vennootschappen zijn, werk toe te vertrouwen met het doel, het op stukloon te laten uitvoeren door door dergelijke tussenpersonen aangeworven en betaalde werknemers."

Volgens lid 3 van dat artikel zijn die bepalingen ook van toepassing op openbare lichamen en bedrijven, en luidens lid 4 wordt de persoon die arbeidskrachten in huur neemt, in elk opzicht juridisch als werkgever beschouwd.

De feiten

4. Bij besluit nr. 1762 van 30 december 1986 sloot verzoekster in het hoofdgeding, de Unità socio-sanitaria locale n° 47 di Biella (USSL) (hierna: „USSL") met de coöperatie La Famiglia (hierna: „coöperatie") een over

* Oorspronkelijke taal: Deens.

eenkomst voor prestaties van maatschappelijk en gezondheidswerk binnen het ressort van de USSL.

5. Op 18 februari 1988 onderzocht verweerder in het hoofdgeding, het Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (hierna: „INAIL"), een openbaar lichaam voor de verzekering tegen arbeidsongevallen, bedoelde overeenkomst, en kwam het tot de slotsom, dat het in werkelijkheid om een met artikel 1 van de wet van 1960 strijdige tijdelijke huur van arbeidskrachten ging, aangezien het werk in feite voor de opdrachtgever werd verricht. Het INAIL baseerde zich op het feit, dat de leden van de coöperatie hun instructies kregen van de USSL, dezelfde werkbriefjes gebruikten als het personeel van de USSL, deelnamen aan door de USSL georganiseerde opleidingen, en voertuigen van de USSL gebruikten of, bij gebruik van hun eigen voertuig, van de USSL de kosten vergoed kregen.

6. Op 21 december 1993 stelde het INAIL dus de USSL in gebreke met betrekking tot de betaling van 9 200 105 LIT (ongeveer 4 810 ECU) als bijdrage voor de ongevallenverzekering over het aan de leden van de coöperatie betaalde loon.

7. De USSL betwistte, dat het om ongeoorloofde huur van arbeidskrachten ging, en daagde het INAIL op 21 april 1994 voor de Pretura, stellende dat het bevel tot betaling van de bijdragen voor de ongevallenverzekering in strijd was met het gemeenschapsrecht.

De prejudiciële vragen

8. Bij beschikking van 30 maart 1995 heeft de Pretura het Hof de navolgende vragen gesteld:

„1) Is artikel 1, lid 1, van wet nr. 1369 van 23 oktober 1960 juncto artikel 11, lid 1, van wet nr. 264 van 29 oktober 1949 verenigbaar met de in de artikelen 48, 49, 54 en 90 EEG-Verdrag neergelegde communautaire beginselen?

2) Zijn die beginselen rechtstreeks toepasselijk, met het gevolg dat de Italiaanse regeling niet van toepassing is?"

9. De nationale rechter verwijst onder meer naar de artikelen 49 en 54 van het Verdrag, die de gemeenschapswetgever machtigen, handelingen vast te stellen om het vrije

verkeer van werknemers en het recht van vestiging te verzekeren. De verwijzing naar de in die bepalingen neergelegde „gemeenschapsrechtelijke beginselen" brengt echter tot uitdrukking, dat in werkelijkheid de artikelen 48 en 52 van het Verdrag zijn bedoeld. Zoals wij zullen zien, lijkt artikel 59 van het Verdrag, betreffende het vrij verrichten van diensten, van meer betekenis voor de onderhavige zaak. Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, lijkt het mij dus wenselijk, ook dit artikel te onderzoeken.

10. De prejudiciële vragen betreffen twee onderscheiden categorieën van bepalingen, namelijk enerzijds het in de wet van 1949 vervatte verbod op arbeidsbemiddeling, anders dan door een overheidsorgaan, en anderzijds het in de wet van 1960 vervatte verbod op de huur van arbeidskrachten. Ik acht het dus wenselijk, die twee categorieën afzonderlijk te behandelen.

De wet van 1949

11. Het INAIL, de Italiaanse regering en de Commissie hebben uiteengezet, dat artikel 11 van de wet van 1949, dat arbeidsbemiddeling, buiten een bepaald overheidsorgaan om, verbiedt, niet relevant is voor de onderhavige zaak, die enkel de schending van artikel 1 van de wet van 1960 betreft.

12. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof zich niet uitspreken over een prejudiciële vraag, wanneer duidelijk blijkt, dat de door de nationale rechter gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met de feiten van het hoofdgeding. [1]

13. Zoals in de bij het Hof ingediende opmerkingen is beklemtoond, betreft het hoofdgeding enkel de inbreuk op het in de wet van 1960 neergelegde verbod op de huur van arbeidskrachten. Zo heeft het hoofdgeding geen betrekking op de vraag, of de coöperatie zich met arbeidsbemiddeling voor rekening van de USSL heeft beziggehouden, maar wel op de vraag, of de USSL het verbod op de huur van arbeidskrachten heeft geschonden en dus terecht als feitelijke werkgever en debiteur van de aan het INAIL verschuldigde bijdragen voor de ongevallenverzekering is beschouwd.

14. In die omstandigheden ben ik van mening, dat het Hof niet moet antwoorden op de vraag, of een verbod op particuliere

1 — Zie bijvoorbeeld arresten van 15 december 1995 (zaak C-415/93, Bosman, Jurispr. 1995, blz. I-4921, r. o. 61) en 26 oktober 1995 (zaak C-143/94, Furlanis, Jurispr. 1995, blz. I-3633, r. o. 12).

arbeidsbemiddeling, als neergelegd in artikel 11 van de wet van 1949, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

De wet van 1960

15. In zijn verwijzingsbeschikking heeft de nationale rechter uiteengezet, dat de arbeidscoöperatie de meest geschikte verenigingsvorm is, om als tussenpersoon zuivere arbeidsprestaties te leveren. De wet van 1960, gelezen in samenhang met de wet van 1949, verbiedt dergelijke coöperaties hun werkzaamheden te verrichten, en leidt dus tot een beperking van de arbeidsmarkt. Volgens de verwijzende rechter lijkt deze wetgeving in strijd met de fundamentele beginselen van het gemeenschapsrecht, betreffende de vrijheid van arbeid, economisch initiatief en vestiging, het vrije spel van vraag en aanbod en de vrije mededinging, aangezien de Italiaanse Staat hoe dan ook niet in staat is, in het kader van de arbeidsmarkt aan de vraag te voldoen.

16. De USSL betoogt, dat het verbod op de huur van arbeidskrachten in strijd is met de fundamentele beginselen van het gemeenschapsrecht, die rechtstreeks toepasselijk zijn.

17. Het INAIL houdt staande, dat de wet van 1960 verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Zij heeft tot doel de werknemers te beschermen, hetgeen onder meer blijkt uit het feit, dat deze laatsten bij niet-nakoming van de wet worden geacht in dienst te zijn van degene die de arbeidskrachten in huur heeft genomen. Dit doel stemt overeen met dat van het Verdrag. De wet van 1960 verbiedt de coöperatie niet, haar diensten aan te bieden en te verlenen. Enkel de huur van arbeidskrachten is verboden.

18. Volgens de Italiaanse regering gaat het om een binnenlandse situatie, die geen verband houdt met de situaties waarop het gemeenschapsrecht betrekking heeft. Het gaat om een bemiddeling tussen een overheidsorgaan (de USSL) en een coöperatie van Italiaanse werknemers, die uitsluitend optreedt als tussenpersoon voor Italiaanse werknemers. De bepalingen van de artikelen 48 en 52 van het Verdrag zijn dus niet van toepassing. Bovendien zouden de Italiaanse bepalingen niet in strijd zijn met artikel 90 juncto artikel 86 van het Verdrag, aangezien het niet gaat om een economische activiteit, en ook niet om arbeidsbemiddeling voor leidinggevend personeel.

19. Ook de Duitse regering is van mening, dat het om een binnenlandse situatie gaat. Het verrichten van de in de Italiaanse regeling bedoelde activiteiten kan aan een voorafgaande toestemming worden onderworpen.

Het staat aan de Lid-Staten, daartoe de noodzakelijke voorwaarden vast te stellen. Wat artikel 90 van het Verdrag betreft, is het de nationale rechter die moet beoordelen, of het een in artikel 90, lid 2, bedoelde activiteit van algemeen belang betreft.

20. Volgens de Commissie is de in casu relevante bepaling van gemeenschapsrecht artikel 59 van het Verdrag, aangezien het gaat om door de coöperatie ten behoeve van de USSL verrichte diensten. Artikel 59 kan echter niet worden toegepast op de onderhavige zaak, omdat hier sprake is van een louter binnenlandse situatie. Artikel 48 is irrelevant, omdat niet is opgehelderd, of de werknemers worden geacht in dienst te zijn van de USSL. Artikel 90 van het Verdrag is ook niet relevant, want de wet van 1960 verleent geen bijzondere rechten aan bepaalde ondernemingen, maar verbiedt op algemene wijze een bepaalde werkzaamheid.

De regels betreffende het vrije verkeer

21. Zoals gezegd, moeten de prejudiciële vragen aldus worden uitgelegd, dat de verwijzende rechter wenst te vernemen, of de bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers en diensten, in de artikelen 48 en 59 van het Verdrag, en betreffende het recht van vestiging, in artikel 52 van het Verdrag, rechtstreekse werking hebben, en of zij in de weg staan aan een nationale regel als die van artikel 1 van de wet van 1960, die de huur van arbeidskrachten verbiedt.

22. Het Hof heeft in zijn rechtspraak vastgesteld, dat de in de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag neergelegde fundamentele rechten voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn om rechtstreekse werking te hebben, zodat particulieren ze in rechte geldend kunnen maken en de nationale rechter ze dient te handhaven. [2] Indien artikel 1 van de wet van 1960 dus in strijd is met een of meer van die artikelen, moeten de nationale rechterlijke instanties weigeren het toe te passen.

23. De in de verwijzingsbeschikking beschreven feitelijke omstandigheden houden verband met een tussen de USSL en de coöperatie tot stand gekomen overeenkomst voor het verrichten van bepaalde diensten. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, lijkt de relevante bepaling dus op het eerste gezicht artikel 59 van het Verdrag, betreffende het vrij verrichten van diensten. Het valt echter niet uit te sluiten, dat een verbod op de huur van arbeidskrachten, in bepaalde omstandigheden het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging kan beperken. Het valt moeilijk in te zien, hoe de artikelen 48 en 52 van het Verdrag relevant

2 — Zie bijvoorbeeld arresten van 4 december 1974 (zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337, r. o. 6 en 7), 21 juni 1974 (zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631, r. o. 26) en 3 december 1974 (zaak 33/74, Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299, r. o. 27).

zouden kunnen zijn voor de onderhavige zaak, die geen betrekking heeft op de toegang van werknemers tot de Italiaanse markt, noch op het recht om in Italië een onderneming te vestigen. In ieder geval blijkt echter uit de vaste rechtspraak van het Hof, dat de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag niet van toepassing zijn op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in een enkele Lid-Staat afspelen. [3]

24. In de onderhavige zaak heeft een Italiaans overheidsorgaan met een Italiaanse coöperatie een overeenkomst gesloten, voor het verrichten van bepaalde diensten in Italië. Het dossier bevat niets wat erop zou wijzen, dat die diensten door werknemers uit andere Lid-Staten zijn verricht, of dat die mogelijkheid ook maar is overwogen, of nog, dat de coöperatie banden heeft met ondernemingen of personen in andere Lid-Staten.

25. In die omstandigheden ben ik van mening, dat op dit onderdeel van de prejudiciële vragen moet worden geantwoord, dat de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag niet van toepassing kunnen zijn op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in een enkele Lid-Staat afspelen, hetgeen het geval is wanneer een Italiaans overheidsorgaan met een Italiaanse coöperatie een overeenkomst sluit voor het verrichten van bepaalde diensten door Italiaanse werknemers.

Artikel 90 van het Verdrag

26. Artikel 90, lid 1, verbiedt de Lid-Staten, met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, maatregelen te nemen of te handhaven welke in strijd zijn met de regels van het Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 6 en 85 tot en met 94.

27. Artikel 1 van de wet van 1960 stelt voor de openbare bedrijven of de ondernemingen waaraan de Lid-Staat bijzondere of uitsluitende rechten heeft verleend, geen regels vast die dergelijke ondernemingen in staat stellen, hun rechten op een met het Verdrag onverenigbare wijze te gebruiken. [4] Artikel 1 van de wet van 1960 bevat echter wel een algemeen verbod op het verrichten van een bepaalde werkzaamheid, namelijk de huur van arbeidskrachten, zowel door particuliere of openbare bedrijven als door overheidsorganen. Zoals, onder meer, blijkt uit het arrest van 24 maart 1994, Schindler [5], moet een dergelijk verbod op het verrichten van een bepaalde werkzaamheid, worden beoordeeld op grond van de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer. Het is noodzakelijk noch gerechtvaardigd, tegelijk de bijzondere bepaling van artikel 90 van het Verdrag toe te passen. Ik ben dus van mening, dat artikel 90 van het Verdrag irrelevant is voor de onderhavige zaak.

3 — Zie bijvoorbeeld arresten van 28 januari 1992 (zaak C-332/90, Steen, Jurispr. 1992, blz. I-341, r. o. 9), 16 februari 1995 (gevoegde zaken C-29/94-C-35/94, Aubertin e. a., Jurispr. 1995, blz. I-301, r. o. 9) en 23 april 1991 (zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979, r. o. 37).

4 — Zie bijvoorbeeld arresten van 14 december 1995 (zaak C-387/93, Banchero, Jurispr. 1995, blz. I-4663, r. o. 51) en 23 april 1991, Höfner en Elser, aangehaald in voetnoot 3, r. o. 31.

5 — Zaak C-275/92, Jurispr. 1994, blz. I-1039.

Conclusie

28. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Pretura circondariale di Biella te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag zijn niet van toepassing op activiteiten die zich in al hun relevante aspecten in een enkele Lid-Staat afspelen, hetgeen het geval is wanneer een Italiaans overheidsorgaan met een Italiaanse coöperatie een overeenkomst sluit voor het verrichten van bepaalde diensten door Italiaanse werknemers."