ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

15 maart 2001 *

In zaak C-165/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de correctionele rechtbank te Aarlen (België), in de aldaar dienende strafzaak tegen

André Mazzoleni,

en

Inter Surveillance Assistance SARL, burgerlijk aansprakelijke partij,

in aanwezigheid van:

Éric Guillaume en anderen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18, blz. 1), en van de artikelen 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) en 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward (rapporteur), waarnemend voor de kamerpresident, J.-P. Puissochet en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: S. Alber,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— het openbaar ministerie (arbeidsauditoraat), vertegenwoordigd door P. Nazé, substituut,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder als gemachtigde, bijgestaan door B. van de Walle de Ghelcke, advocaat,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder als gemachtigde,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en C. Chavance als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra als gemachtigde,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Gouloussis als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Mazzoleni en Inter Surveillance Assistance SARL, vertegenwoordigd door M. Gamelon, advocaat; de Belgische regering, vertegenwoordigd door B. van de Walle de Ghelcke; de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Bergeot als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door D. Gouloussis, ter terechtzitting van 3 juni 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 september 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 2 april 1998, ingekomen bij het Hof op 29 april daaraanvolgend, heeft de correctionele rechtbank te Aarlen krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18, blz. 1; hierna: „richtlijn"), en van de artikelen 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) en 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een strafzaak tegen Mazzoleni, in zijn hoedanigheid van zaakvoerder van de vennootschap naar Frans recht Inter Surveillance Assistance SARL (hierna: „ISA"), en tegen ISA zelf, in haar hoedanigheid van burgerlijk aansprakelijke partij, wegens schending van de voorschriften van het Belgisch recht inzake het minimumloon.

De nationale regeling

3 De Belgische collectieve arbeidsovereenkomst van 14 juni 1993, gesloten in het Paritair Comité voor de bewakingsdiensten, betreffende de bevordering van de werkgelegenheid en vaststelling van sommige arbeidsvoorwaarden voor de werklieden van de bewakingsdiensten in de privésector (hierna: „CAO"), is algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 1 maart 1995 (*Belgisch Staatsblad* van 4 mei 1995, blz. 11923).

4 Volgens artikel 1, lid 2, ervan is de CAO van toepassing op alle bewakingsondernemingen die een activiteit op Belgisch grondgebied uitoefenen, ongeacht of hun zetel zich in België of in het buitenland bevindt.

5 Volgens artikel 2 van de CAO worden de werklieden die tewerkgesteld zijn in bewakingsondernemingen voor rekening van derden, ingedeeld in negen categorieën, rekening houdend met de aard van de uitgevoerde werken, de beroepsbekwaamheid en de graad van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de taken die hun worden toevertrouwd.

6 Artikel 3 van de CAO legt voor iedere categorie werklieden het minimumloon en de bedragen van de verschillende premies en vergoedingen vast.

7 Artikel 56 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (*Belgisch Staatsblad* van 15 januari 1969) bepaalt met name, dat op overtreding van een algemeen verbindend verklaarde arbeidsovereenkomst strafrechtelijke sancties staan. Deze wet maakt deel uit van de politie- en veiligheidswetten in de zin van artikel 3 van het Belgisch Burgerlijk wetboek, en is als zodanig verbindend voor allen die op het Belgisch grondgebied actief zijn.

Het hoofdgeding

8 In de periode van 1 januari 1996 tot 14 juli 1997 had ISA, gevestigd te Mont-Saint-Martin (Frankrijk), dertien werknemers in dienst voor bewaking en surveillance in een winkelcentrum te Messancy (België).

9 Sommige van die werknemers hadden een voltijdse betrekking in België, terwijl anderen er slechts een gedeelte van de tijd werkten, en daarnaast ook in Frankrijk werkzaam waren.

10 Tijdens een controle op 21 maart 1997 verzochten de inspectiediensten van de Belgische sociale wetgeving Mazzoleni om inzage van een aantal door de Belgische wetgeving voorgeschreven documenten, met name de loonstrookjes. Uit hun onderzoek bleek, dat het basismaandloon van een in België werkzame ISA-werknemer voor 169 arbeidsuren 6 692 FRF bedroeg, dit is ongeveer 40 152 BEF, hetgeen neerkwam op een uurloon van ongeveer 237,59 BEF, terwijl het in de CAO vastgestelde minimumloon 356,68 BEF bedroeg.

11 Mazzoleni en ISA zijn voor de correctionele rechtbank te Aarlen gedaagd wegens schending van de verplichting om een loon uit te betalen dat niet lager is dan het in de CAO vastgestelde minimumuurloon. Guillaume en vier andere van de betrokken dertien werknemers hebben zich burgerlijke partij gesteld.

12 Voor de correctionele rechtbank te Aarlen stelde ISA, dat zij zich wat het minimumloon betreft alleen aan de Franse wet hoefde te houden.

13 Zij betoogde dat de aard van het surveillancewerk een roulatie van het personeel noodzakelijk maakt, om te voorkomen dat personeelsleden te gemakkelijk door de klanten wordt herkend, en dat de werknemers dus „in deeltijd" in België werkten, in dier voege dat zij eventueel dagelijks, wekelijks of maandelijks een deel van hun dienst op het aangrenzende grondgebied van een buurland moesten verrichten. Volgens ISA was de richtlijn niet op dergelijke arbeid „in deeltijd" van toepassing.

14 Bovendien stelde ISA, dat de dertien betrokken werknemers op grond van de Franse regelgeving dezelfde of een in wezen vergelijkbare bescherming genoten als die waarin de Belgische wetgeving voorziet. Volgens haar zijn de Franse minimumlonen inderdaad lager, maar moet voor een vergelijking de gehele positie van de werknemers in aanmerking worden genomen, met inbegrip van de belastingdruk, die volgens ISA in Frankrijk lager is, en de sociale zekerheid.

15 Van oordeel, dat zij behoefte had aan een uitlegging van het gemeenschapsrecht om een uitspraak te doen, heeft de correctionele rechtbank te Aarlen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„1) Omvat richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, onder het begrip ‚periode van terbeschikkingstelling', het al dan niet wisselende gedeelte van de arbeidstijd dat een grensarbeider, in dienst van een onderneming van een lidstaat, in de loop van de dag, week of maand op het aangrenzende grondgebied van een of meer andere lidstaten doorbrengt?

2) Moeten de artikelen 59 en 60 van het [EG-]Verdrag aldus worden uitgelegd, dat die artikelen worden geschonden wanneer een lidstaat, om dwingende redenen van algemeen belang, de naleving van zijn wetgeving of nationale collectieve arbeidsovereenkomsten inzake minimumlonen oplegt aan iedere onderneming van een andere lidstaat die, zelfs tijdelijk, personen arbeid in loondienst laat verrichten op het grondgebied van eerstbedoelde staat, terwijl dat belang reeds wordt verzekerd door de regels van de staat waar de dienstverrichter is gevestigd, en de werknemers aldaar in een vergelijkbare of soortgelijke situatie verkeren, op grond van niet alleen de regeling inzake de minimumlonen, maar ook van de situatie in haar geheel beschouwd (belastingdruk, sociale bescherming bij ziekte, daaronder begrepen uit hoofde van de in Frankrijk verplichte aanvullende verzekering, arbeidsongevallen, weduwnaar- of weduwschap, werkloosheid, pensioen, overlijden)?

3) In hetzelfde kader, met andere woorden: moet de tijdelijke onderwerping van een werknemer aan de nationale bepalingen enkel aan de hand van het minimumuurloon worden beoordeeld, zonder dat rekening moet worden gehouden met de volledige situatie van sociale bescherming die de naar een andere staat uitgezonden werknemer geniet?"

De eerste prejudiciële vraag

16 De Duitse, de Franse en de Nederlandse regering hebben twijfels over de ontvankelijkheid van deze vraag. Zij stellen, dat de omzettingstermijn van de richtlijn pas op 16 december 1999 is verstreken, en dat de feiten van het hoofdgeding zich vóór die datum hebben voorgedaan. Volgens hen kan een particulier zich voor het verstrijken van de omzettingstermijn niet op enig aan de richtlijn ontleend recht beroepen. Aangezien het Hof in een prejudiciële procedure alleen bevoegd is tot het beantwoorden van vragen die voor de uitkomst van het hoofdgeding van belang zijn, is de eerste vraag naar hun mening niet ontvankelijk.

17 Nu de omzettingstermijn van de richtlijn inderdaad niet was verstreken en de richtlijn ten tijde van de feiten in het hoofdgeding niet in nationaal recht was

omgezet, is er met het oog op het hoofdgeding geen reden om een uitlegging te geven van de bepalingen ervan.

18 Toch dient de in de eerste prejudiciële vraag uiteengezette feitelijke situatie met het oog op de beantwoording van de tweede prejudiciële vraag in de beschouwing te worden betrokken.

De tweede prejudiciële vraag

19 De tweede prejudiciële vraag moet, tegen de achtergrond van de eerste vraag, aldus worden verstaan, dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of een onderneming, gevestigd in een grensstreek, waarvan sommige werknemers eventueel gedurende korte periodes een deel van hun diensten moeten verrichten op het aangrenzende grondgebied van een andere lidstaat dan die waar de onderneming is gevestigd, zich aan de nationale regels inzake minimumlonen van de ontvangende lidstaat moet houden, wanneer genoemde werknemers in de lidstaat van vestiging een vergelijkbare algemene bescherming genieten, zij het met een lager minimumloon.

20 ISA is gevestigd in Frankrijk en verricht tijdelijke werkzaamheden in een andere lidstaat dan die van vestiging, en is daarom een vennootschap die diensten verricht in de zin van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag.

21 Deze verdragsbepalingen zijn van bijzonder belang voor dienstverrichters die in een grensgebied zijn gevestigd en hun activiteiten regelmatig in verschillende lidstaten uitvoeren.

22 Volgens vaste rechtspraak verlangt artikel 59 van het Verdrag niet alleen de afschaffing 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 van 25 juli 1991, Säger, C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 12; 9 augustus 1994, Vander Elst, C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 14; 28 maart 1996, Guiot, C-272/94, Jurispr. blz. I-1905, punt 10, en 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 33).

23 Met name mag een lidstaat de verrichting van diensten op zijn grondgebied niet afhankelijk stellen van de inachtneming van alle voorwaarden die voor een vestiging gelden, omdat hij daarmee de verdragsbepalingen die het vrij verrichten van diensten moeten verzekeren, ieder nuttig effect zou ontnemen (zie arrest Säger, reeds aangehaald, punt 13).

24 In dit opzicht kan de toepassing van de nationale regelingen van de ontvangende lidstaat op dienstverrichters de verrichting van diensten verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, voorzover deze toepassing kosten en bijkomende administratieve en economische lasten met zich meebrengt.

25 De vrijheid van dienstverrichting als grondbeginsel van het Verdrag kan slechts worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de betrokken staat werkzaam is, voorzover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd (zie, met name, arresten van 17 december 1981, Webb, 279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 17; Säger, reeds

aangehaald, punt 15; Vander Elst, reeds aangehaald, punt 16; Guiot, reeds aangehaald, punt 11, en Arblade e.a., reeds aangehaald, punt 34).

26 De toepassing van de nationale regelingen van een lidstaat op de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters moet geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie, met name, de reeds aangehaalde arresten Guiot, punten 11 en 13, en Arblade e.a., punt 35).

27 Een van de door het Hof erkende dwingende redenen van openbaar belang is de bescherming van werknemers (zie, met name, de reeds aangehaalde arresten Webb, punt 19, en Arblade e.a., punt 36).

28 Wat meer in het bijzonder de nationale voorschriften inzake minimumlonen betreft, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, blijkt uit 's Hofs rechtspraak, dat het gemeenschapsrecht zich er niet tegen verzet, dat de lidstaten hun wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten tussen de sociale partners met betrekking tot het minimumloon algemeen geldend verklaren voor eenieder die op hun grondgebied — zelfs tijdelijk — arbeid in loondienst verricht, ongeacht het land van vestiging van de werkgever (arresten van 3 februari 1982, Seco en Desquenne & Giral, 62/81 en 63/81, Jurispr. blz. 223, punt 14; Guiot, reeds aangehaald, punt 12, en Arblade e.a., reeds aangehaald, punt 41). De bepalingen in de wetgeving of de collectieve arbeidsovereenkomsten van een lidstaat die een minimumloon garanderen, kunnen dus in beginsel worden toegepast op werkgevers die op het grondgebied van de betrokken lidstaat diensten verrichten, ongeacht hun land van vestiging (arrest Arblade e.a., reeds aangehaald, punt 42).

29 Hieruit volgt, dat het gemeenschapsrecht een lidstaat niet verbiedt, een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die op zijn grondgebied een dienst verricht, te verplichten zijn werknemers het door de nationale regels van eerstbedoelde lidstaat voorgeschreven minimumloon te betalen.

30 Evenwel kan niet worden uitgesloten, dat er omstandigheden zijn waarin de toepassing van die regels noodzakelijk noch evenredig is aan het nagestreefde doel, namelijk de bescherming van de betrokken werknemers.

31 Terwijl het in de onder punt 28 van het onderhavige arrest genoemde zaken ging om werknemers in de bouwsector die daadwerkelijk gedurende een langere of kortere periode vanuit de lidstaat van vestiging van hun werkgever werden uitgezonden om een bepaald project in een andere lidstaat uit te voeren, gaat het in het hoofdgeding immers om een onderneming, gevestigd in een grensstreek, waarvan sommige werknemers, in het kader van een dienstverrichting door de onderneming eventueel deeltijds en gedurende korte periodes een deel van hun arbeid moeten verrichten op het aangrenzende grondgebied van een andere lidstaat dan die waar de onderneming is gevestigd.

32 ISA stelt in dit verband, dat de aard van de door haar verrichte surveillance-diensten een wisseling van de ingezette personeelsleden noodzakelijk maakt om te voorkomen dat zij te gemakkelijk worden herkend.

33 Bovendien is het in de Franse wetgeving vastgelegde minimumloon weliswaar lager dan in de Belgische wetgeving is voorgeschreven, maar verzoekt ISA de situatie in haar geheel in aanmerking te nemen, dus niet alleen het loon, maar ook de belastingdruk en de hoogte van de sociale bijdragen. Zij beweert dat werknemers op wie het Franse sociaal en fiscaal recht van toepassing is, zich in een soortgelijke of zelfs gunstigere positie bevinden dan indien zij aan de Belgische regelingen waren onderworpen.

34 Onder deze omstandigheden, en hoewel moet worden erkend, dat een regeling van de ontvangende lidstaat waarbij een minimumloon wordt opgelegd, als gerechtvaardigd doel heeft de werknemers te beschermen, dienen de nationale autoriteiten van de ontvangende lidstaat, voordat zij deze toepassen op een dienstverrichter die in een aangrenzende regio van een andere lidstaat is

gevestigd, na te gaan of de toepassing van deze regeling noodzakelijk en evenredig is aan het beoogde doel, namelijk de bescherming van de betrokken werknemers.

35 Het doel van de ontvangende lidstaat om ook aan werknemers van dergelijke dienstverrichters het niveau van sociale bescherming te bieden dat op zijn grondgebied geldt voor werknemers uit de betrokken sector, kan namelijk als bereikt worden beschouwd indien alle betrokken werknemers, in de ontvangende lidstaat én in de lidstaat van vestiging, over het geheel genomen in een gelijkwaardige positie verkeren wat loon, belasting en sociale lasten betreft.

36 Bovendien kan de toepassing van de nationale regels van de ontvangende lidstaat inzake de minimumlonen op dienstverrichters gevestigd in een regio van een lidstaat die aan de ontvangende lidstaat grenst, onevenredige bijkomende administratieve kosten met zich meebrengen, aangezien deze toepassing ertoe kan leiden, dat voor iedere werknemer per uur het juiste loon moet worden uitgerekend, afhankelijk van de vraag of hij tijdens het werk de grens van een andere lidstaat heeft overschreden, en voorts dat er verschillende lonen worden uitbetaald aan werknemers die aan dezelfde vestiging zijn verbonden en hetzelfde werk verrichten. Deze laatste consequentie kan dan weer tot spanningen tussen de werknemers leiden en zelfs de cohesie bedreigen van de in de lidstaat van vestiging geldende collectieve arbeidsovereenkomsten.

37 In een geval zoals in het hoofdgeding aan de orde is, staat het aan de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat om alle relevante elementen te beoordelen om uit te maken of de toepassing van zijn regeling inzake het minimumloon noodzakelijk en evenredig is.

38 Bij deze beoordeling dienen bedoelde autoriteiten met name rekening te houden met de duur van de dienstverrichting, de voorzienbaarheid ervan en de vraag of

de werknemers daadwerkelijk naar de ontvangende lidstaat zijn uitgezonden dan wel of zij aan het bedrijf van hun werkgever in zijn lidstaat van vestiging verbonden blijven.

39 Om te beoordelen of de bescherming van de werknemers in de lidstaat van vestiging gelijkwaardig is, moeten bedoelde autoriteiten bovendien in het bijzonder rekening houden met de elementen in verband met de hoogte van het loon, de arbeidsduur die met dit bedrag is verbonden en de hoogte van de sociale bijdragen en de belastingdruk.

40 Aangezien de bevoegde Belgische autoriteiten ISA strafrechtelijk hebben vervolgd wegens schending van de Belgische regeling inzake het minimumloon, staat het aan de rechtbank waar het hoofdgeding aanhangig is, om te bepalen of de toepassing van genoemde regeling op ISA inderdaad noodzakelijk en evenredig was aan de inbreuk op de beginselen van de artikelen 59 en 60 van het Verdrag.

41 Derhalve dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord, dat de artikelen 59 en 60 van het Verdrag zich er niet tegen verzetten, dat een lidstaat een in een andere lidstaat gevestigde onderneming die op zijn grondgebied een dienst verricht, verplicht haar werknemers het bij de nationale regels van eerstbedoelde lidstaat voorgeschreven minimumloon te betalen. De toepassing van dergelijke regels kan echter onevenredig blijken indien het gaat om werknemers van een in een grensstreek gevestigde onderneming die in voorkomend geval deeltijds en gedurende korte periodes een deel van hun arbeid verrichten op het grondgebied van een of meer andere lidstaten dan die waar de onderneming is gevestigd. Het staat derhalve aan de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat om te bepalen of, en in welke mate, de toepassing van een nationale regeling inzake het minimumloon op een dergelijke onderneming noodzakelijk en evenredig is om de bescherming van de betrokken werknemers te verzekeren.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de correctionele rechtbank te Aarlen bij beschikking van 2 april 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De artikelen 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) en 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG) verzetten zich er niet tegen, dat een lidstaat een in

een andere lidstaat gevestigde onderneming die op zijn grondgebied een dienst verricht, verplicht haar werknemers het bij de nationale regels van eerstbedoelde lidstaat voorgeschreven minimumloon te betalen. De toepassing van dergelijke regels kan echter onevenredig blijken indien het gaat om werknemers van een in een grensstreek gevestigde onderneming die in voorkomend geval deeltijds en gedurende korte periodes een deel van hun arbeid verrichten op het grondgebied van een of meer andere lidstaten dan die waar de onderneming is gevestigd. Het staat derhalve aan de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat om te bepalen of, en in welke mate, de toepassing van een nationale regeling inzake het minimumloon op een dergelijke onderneming noodzakelijk en evenredig is om de bescherming van de betrokken werknemers te verzekeren.

Edward Puissochet Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

A. La Pergola