CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 21 OKTOBER 1981 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Alfred John Webb woont in het Verenigd Koninkrijk en is directeur van een Engelse vennootschap, International Engineering Services Bureau (UK) Limited. In februari 1978 stelde de vennootschap voor een bepaalde periode technisch personeel ter beschikking van ondernemingen in Nederland. Het aldus uitgezonden personeel bleef in dienst van de Engelse vennootschap en deze kreeg een vergoeding van de ondernemingen waarvoor haar personeel werkte. Op het relevante tijdstip was International Engineering Services Bureau (UK) Limited houder van een in het Verenigd Koninkrijk krachtens de Employment Agencies Act 1973 afgegeven vergunning. Noch de vennootschap, noch Webb bezat een Nederlandse vergunning.

In Nederland geldt de *Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten* van 31 juli 1965 (Stb. 379, gewijzigd bij Wet van 30 juni 1967, Stb. 377). Artikel 1 van deze wet 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". In artikel 2, lid 1, sub a, wordt voorzien in de mogelijkheid een vergunningenstelsel in te voeren. Bij Koninklijk Besluit van 10 september 1970, Stb. 410, vastgesteld krachtens artikel 2, lid 1, sub a, van de wet van 31 juli 1965 werd het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zonder door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verleende vergunning verboden. Artikel 6 van de wet van 31 juli 1965 bepaalt 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 gewaarborgd zou zijn.

Op 27 april 1978 werd Webb door de economische politierechter in de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam veroordeeld wegens het in drie gevallen tegen vergoeding ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan Nederlandse ondernemingen, zonder in het bezit te zijn van een door de minister van Sociale Zaken afgegeven vergunning. De rechter legde geldboetes, subsidiair hechtenis op. Het vonnis werd door het Gerechtshof te Amsterdam in stand gehouden, waarna Webb beroep in cassatie instelde bij de Hoge Raad. Voor de Hoge Raad (evenals voor het Gerechtshof) beriep hij zich op de artikelen 59 t/m 62 EEG-Verdrag. Hij betoogde met name dat iemand die houder is van een in een Lid-Staat afgegeven vergunning voor het aldaar ter beschikking stellen van arbeidskrachten niet kan worden verplicht te voldoen aan de voorwaarden voor de afgifte van een

1 — Vertaald uit het Engels.

vergunning in een andere Lid-Staat, waar hij arbeidskrachten ter beschikking stelt, indien zijn vergunning in de eerste Lid-Staat werd afgegeven tegen voorwaarden vergelijkbaar met die van de Staat waar de arbeidskrachten ter beschikking werden gesteld, en indien de eerste Lid-Staat gepast toezicht uitoefent op de uitvoering van de werkzaamheden.

In het licht van dit betoog stelde de Hoge Raad krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie vragen aan het Hof. De eerste vraag luidt:

„1. Is onder ‚diensten' in artikel 60 van het Verdrag mede begrepen 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*?"

Ingevolge artikel 60 EEG-Verdrag worden in het Verdrag als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden en waarop de bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen niet van toepassing zijn. De International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC), uitgegeven door het Bureau voor de Statistiek van de Verenigde Naties, (Statistical Papers, Series M, No 4, Rev. 1, New York, 1958) deelt uitzendbureaus in onder groep 839, getiteld „diensten aan ondernemingen, niet elders ingedeeld". Deze indeling werd overgenomen in het Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten (PB van 1962, blz. 32). Zij „maakt een integrerend deel uit van de betrokken gemeenschapshandelingen": gevoegde zaken 110 en 111/78 Openbaar Ministerie e. a. t. Van Wesemael (Jurispr. 1979 blz. 35; blz. 50). Richtlijn 67/43/EEG van de Raad van 12 januari 1967 betreffende de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor gespecificeerde werkzaamheden (PB van 1967, blz. 140) bevat in artikel 3, lid 2 een lijst van diensten aan ondernemingen, niet elders ingedeeld (groep 839 ISIC) waarop de richtlijn van toepassing is. De eerste werkzaamheid in de lijst is die van „particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus". In de gevoegde zaken 110 en 111/78, Van Wesemael, overwoog het Hof (Jurispr. 1979 blz. 49) in het geval van een arbeidsbemiddelingsbureau voor artiesten dat „de in casu bedoelde werkzaamheid als een dienstverrichting is te beschouwen".

Het lijkt mij duidelijk dat het begrip „diensten" van artikel 60 EEG-Verdrag mede omvat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in de wetgeving waarnaar in de eerste vraag van de Hoge Raad wordt verwezen.

Namens de Franse regering werd echter betoogd dat het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, niettegenstaande de hiervoor genoemde overwegingen, een dienstverlening van uitzonderlijke aard vormt. Ik betwijfel niet dat uitzendbureaus, met name die welke zich met tijdelijke arbeid bezighouden, enkele kenmerken vertonen waardoor zij verschillen van de meeste andere in de ISIC genoemde diensten, daar hun werkzaamheden een belangrijke invloed kunnen hebben op vraagstukken van nationaal, regionaal en sectorieel arbeidsbeleid, op het optreden en de werking van openbare arbeidsinstanties en op de arbeidsverhoudingen. Wegens deze kenmerken bestaan er in alle Lid-Staten van de Gemeenschap, met uitzondering van Luxemburg en Griekenland, wettelijke regelingen waarbij de activiteiten van uitzendbureaus worden gecontroleerd of, zoals in Italië, zelfs verboden. Zij liggen

ook ten grondslag aan de bepalingen van het Verdrag betreffende bureaus voor arbeidsbemiddeling, die voor hun bemiddeling betaling vragen (herzien), 1949 — Verdrag nr. 96 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), dat door zeven Lid-Staten van de Gemeenschap is geratificeerd en waarnaar door de Franse regering werd verwezen. De uitzonderlijke kenmerken van particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus hebben mijns inziens geen invloed op het antwoord op de eerste vraag van de Hoge Raad. Zij zijn echter wel van invloed op het antwoord dat op de overige vragen van de Hoge Raad moet worden gegeven.

Gezien de opmerkingen van de Lid-Staten en de Commissie in deze zaak lijkt het mij passend de tweede en derde vraag gezamenlijk te behandelen. Zij luiden als volgt:

„2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, staat dan artikel 59 van het Verdrag — hetzij altijd, hetzij alleen oder bepaalde omstandigheden — er 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?

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?"

Ter terechtzitting werd namens de Duitse regering betoogd dat de artikelen 59 t/m 66 EEG-Verdrag niet ten doel hebben alle beperkingen op het vrij verrichten van diensten weg te nemen, doch alleen te waarborgen dat buitenlanders en eigen onderdanen op gelijke wijze worden behandeld. Een soortgelijk argument werd aangevoerd namens de Deense regering, waarvan de vertegenwoordiger betoogde dat artikel 59 EEG-Verdrag alleen van toepassing is — of in elk geval rechtstreekse werking heeft — in verband met nationale voorschriften die tot discriminatie tussen dienstverrichters leiden op grond van hun nationaliteit of plaats van vestiging. Indien deze stelling juist is, zou zij een simpel antwoord op de tweede en derde vraag van de Hoge Raad verschaffen; want de wet van 31 juli 1965 lijkt geen enkele beperking op te leggen betreffende de nationaliteit van vergunninghouders als zodanig. Zoals ter terechtzitting werd verklaard, verlangt de wet evenmin dat de vergunninghouders in Nederland gevestigd zijn, maar alleen dat zij een administratiekantoor of adres in dat land aanhouden, waar documenten kunnen worden onderzocht. Het non-discriminatiebeginsel wordt inderdaad uitdrukkelijk genoemd in artikel 60, derde alinea, en artikel 65, EEG-Verdrag. Het Hof heeft in zijn beslissingen te dezer zake herhaaldelijk op zo een beginsel gewezen, met name in zaak 33/74, *Van Binsbergen* t. *Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid* (Jurispr. 1974, blz. 1299; blz. 1309); zaak 39/75, *Coenen* t. *Sociaal-Economische Raad* (Jurispr. 1975, blz. 1547; blz. 1555), zaak 15/78, *Société Générale Alsacienne de Banque* t. *Koestler* (Jurispr. 1978, blz. 1971; blz. 1980); gevoegde zaken

110 en 111/78, Van Wesemael (Jurispr. 1979, blz. 52), en zaak 52/79, strafgeding tegen Debauve (Jurispr. 1980, blz. 833; blz. 856). Voorts beoogt het Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van het vrij verrichten van diensten de afschaffing van „elk verbod of elke belemmering van werkzaamheden ... van degene die de dienst verricht, bestaande in een verschil in behandeling ten opzichte van de eigen onderdanen".

Naar mijn mening moet de draagwijdte van artikel 59 niet zo beperkt worden gezien. Bij onderzoek van de artikelen 59 tot 66 EEG-Verdrag blijkt dat discriminatie op grond van nationaliteit of plaats van vestiging, indien niet gerechtvaardigd uit hoofde van bijvoorbeeld de openbare orde, weliswaar afdoende bewijs vormt van een „beperking" als bedoeld in artikel 59, doch niet een wezenlijk of uitsluitend element van een dergelijke beperking is. Dit volgt impliciet uit artikel 65, hetwelk bepaalt dat „zolang de beperkingen op het vrij verrichten van diensten niet zijn opgeheven, de Lid-Staten deze zonder onderscheid naar nationaliteit of naar verblijfplaats toepassen ..."

Deze conclusie wordt mijns inziens bevestigd door de overwegingen in 's Hofs arresten Van Binsbergen en Coenen (reeds genoemd) waar het uitmaakte dat „de beperkingen, in de opheffing waarvan door de artikelen 59 en 60 wordt voorzien, alle vereisten omvatten, welke aan de verrichter van de dienst, *met name* op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij geen vaste woonplaats heeft in de staat waar de dienst wordt verricht, worden gesteld, en niet gelden voor op het nationale grondgebied gevestigde personen, *dan wel geëigend zijn de werkzaamheden van de dienstverrichter anderszins te beletten of te hinderen*" (cursivering van mij). Voorts vindt deze conclusie bevestiging in het arrest Van Wesemael waarin het Hof overwoog (Jurispr. 1979, blz. 54) dat „wanneer de werkzaamheid van bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling voor schouwspelartiesten, in de staat waar de dienst wordt verricht, 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 voorwaarden te voldoen ..., 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 werkzaamheden met betrekking tot elke bemiddeling gepast toezicht wordt uitgeoefend, ongeacht voor welke Lid-Staat de dienstverrichting is bestemd". De vergelijkbaarheid van de voorwaarden voor afgifte van een vergunning in de staat waar de dienstverrichter is gevestigd en de staat waarin de diensten worden verricht en het onderzoek of het toezicht afdoende is, zouden irrelevant zijn indien het alleen zou gaan om het al dan niet aanwezig zijn van discriminatie op grond van nationaliteit of plaats van vestiging in de betrokken nationale wetgeving.

De vertegenwoordiger van de Deense regering stelde voorts dat het Hof in de zaak Debauve, het in die zaak door advocaat-generaal Warner en in casu door de Commissie aangevoerde argument heeft verworpen dat artikel 59 niet alleen

de beperkingen omvat die tot discriminatie leiden, maar ook andere die de werkzaamheden van de dienstverrichter kunnen belemmeren. Deze stelling lijkt mij een te ruime uitlegging van 's Hofs woorden in de zaak Debauve in te houden. In die zaak eiste de onderneming het recht, een dienst te verlenen (bestaande in het doorzenden per kabel van televisieprogramma's die reclame bevatten) in een Lid-Staat waarin die dienst was verboden, op grond dat die dienst rechtmatig kon worden verleend in de staat waarin de dienstverrichter was gevestigd en van waaruit de reclame werd doorgezonden. In dit verband oordeelde het Hof dat de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag zich niet verzetten tegen het verbod, geldend in de staat waar de programma's werden ontvangen, zolang het werd toegepast zonder onderscheid naar nationaliteit of plaats van vestiging. In de onderhavige zaak wordt echter het recht geëist, een dienst te verlenen in een Lid-Staat waar voor de werkzaamheid een vergunning is vereist, op grond dat de verrichter van de dienst houder is van een vergunning afgegeven in de staat waar hij woont. Dit leidt in feite tot de stelling dat er onderlinge erkenning van wettelijk voorgeschreven vergunningen moet zijn, zoals er ook een systeem van onderlinge erkenning van beroepskwalificaties ingevolge de artikelen 57 en 66 EEG-Verdrag moet bestaan, of, anders gezegd, dat een bureau dat in de gehele Gemeenschap wil optreden niet in meerdere staten mag worden onderworpen aan soortgelijke administratieve voorschriften en controle. Een dergelijke stelling kan niet worden afgewezen op grond van 's Hofs arrest Debauve, waarin het niet ging om een meervoudig administratief toezicht.

De vertegenwoordiger van de Deense regering noemde tot staving van zijn stelling verscheidene arresten van het Hof terzake van de vrijheid van vestiging. Zoals advocaat-generaal Mayras in zaak 33/74, Van Binsbergen, echter opmerkte (Jurispr. 1974, blz. 1316, 1317) bestaat er een fundamenteel verschil tussen het recht van vestiging en het verrichten van diensten. Dit is gelegen in het feit dat iemand met een vrij beroep die in een andere dan zijn eigen Lid-Staat is gevestigd, door het feit van zijn vestiging is onderworpen aan het recht van zijn gastland, dat op hem dezelfde voorwaarden mag toepassen en hetzelfde toezicht mag uitoefenen als op zijn eigen onderdanen, terwijl degene die diensten verricht onderworpen blijft aan het toezicht van de staat waarin hij is gevestigd, en zelf het toezicht van de nationale autoriteiten van het land waar die diensten worden verricht mag vermijden. Voorts kan een verplichting om vergunning te verkrijgen onder gelijke voorwaarden als welke gelden voor onderdanen of ingezetenen van de betrokken staat, een grotere belemmering vormen voor het verrichten van diensten, dan voor vestiging, bijvoorbeeld wanneer de kosten van de procedure het voor een in een andere Lid-Staat gevestigde persoon of vennootschap onrendabel maken om, anders dan op geregelde tijden, te voorzien in de behoeften van cliënten in de staat die die verplichting oplegt. Ik geloof niet dat de arresten inzake vestiging een oplossing kunnen bieden voor de onderhavige vragen.

De afschaffing van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap brengt mijns inziens dan ook meer mee dan de afschaffing van discriminatie op grond van nationaliteit of plaats van vestiging en omvat mede de verwijdering van alle belemmeringen van het vrij verrichten van diensten over de interne grenzen van de Gemeenschap heen, tenzij zij krachtens de artikelen 55 tot 58 en 66 gehandhaafd kunnen blijven.

Anderzijds blijkt uit eerdere uitspraken van het Hof dat artikel 59 bij juiste uitlegging geen absolute hindernis vormt voor de rechten van de Lid-Staat om hen die op zijn grondgebied diensten wensen te verrichten en die reeds in een andere Lid-Staat zijn gevestigd, voorwaarden op te leggen. Dergelijke voorwaarden kunnen worden gesteld door het vereiste van een vergunning aan de hand van kwalificaties die het Hof reeds heeft aangegeven. Dat de bevoegdheid van de Lid-Staat om zulke voorwaarden op te leggen en de verkrijging van een vergunning te eisen binnen strikte grenzen moet blijven, is vanzelfsprekend, omdat anders de vrijheid om binnen de Gemeenschap diensten te verrichten illusoir zou kunnen worden.

Uit de eerder genoemde uitspraken volgt mijns inziens dat een Lid-Staat van een in een andere Lid-Staat gevestigde persoon een vergunning mag eisen voordat in de eerstgenoemde staat diensten worden verricht, doch alleen indien aan twee vereisten is voldaan. In de eerste plaats moeten de voorwaarden voor verlening van een vergunning mutatis mutandis dezelfde zijn als die welke gelden voor de verlening van een vergunning aan in de Lid-Staat gevestigde of woonachtige personen, die dergelijke diensten wensen te verrichten. In de tweede plaats moeten de voorwaarden voor afgifte van een vergunning „als beweegreden de toepassing van beroepsregels, gerechtvaardigd door het algemeen belang" hebben en „objectief noodzakelijk blijken te zijn om de naleving van de beroepsregels te waarborgen" (gevoegde zaken 110 en 111/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 52), of objectief noodzakelijk zijn om hen die door de dienstverlening worden geraakt te beschermen. Voor zover deze doelstellingen reeds zijn verwezenlijkt door voorwaarden die aan de dienstverrichter zijn gesteld, en door gepast toezicht in de Lid-Staat waar hij is gevestigd, is de oplegging van voorwaarden bij wege van een vergunning in een andere Lid-Staat noch noodzakelijk, noch objectief gerechtvaardigd.

Onderzoekt men de vraag of het stellen van voorwaarden en de verlening van een vergunning noodzakelijk en objectief gerechtvaardigd zijn en daarmee verenigbaar zijn met het Verdrag (en niet als belemmeringen van het verrichten van diensten tussen Lid-Staten moeten worden beschouwd), dan dient te worden bezien wat in de betrokken Lid-Staten noodzakelijk is, omdat wat in de ene Lid-Staat (die zijn eigen voorwaarden voor het verrichten van diensten vastlegt) noodzakelijk is, wellicht niet gepast of gerechtvaardigd, of zelfs relevant is voor de behoeften van een andere Lid-Staat. Uit de opmerkingen van de Lid-Staten in de onderhavige zaak blijken de economische, sociale en politieke factoren voortvloeiend uit het verrichten van tijdelijke diensten, en de verschillende problemen die onder de huidige omstandigheden in de Lid-Staten rijzen. Van bijzonder be-

lang zijn de toelichtingen van de Nederlandse regering over de vraag waarom het geldende systeem in dat land werd vastgesteld.

In dit verband is het van belang, de bijzondere kenmerken van het ter beschikking stellen van tijdelijke arbeidskrachten te bezien, waarop de vertegenwoordiger van de Franse regering de aandacht heeft gevestigd. Het rapport van Blanpain en Drubigny *Le travail temporaire dans les pays de la CEE* (Commissiestudie nr. 79/52, april 1980) toont aan dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de nationale wettelijke regelingen op dit gebied. In Italië schijnt krachtens wet nr. 1369 van 23 oktober 1960 een absoluut verbod van dergelijke activiteiten te bestaan, terwijl er in Luxemburg en Griekenland geen specifieke wetgeving bestaat. In Frankrijk moet een uitzendbureau voor tijdelijke arbeidskrachten worden ingeschreven bij de autoriteiten en een waarborg stellen als een soort garantie voor de bezoldiging van de werknemers, terwijl voor de betrokken werkzaamheid in de overige zes staten een vergunning nodig is. Volgens het rapport lopen de voorwaarden voor de afgifte van vergunningen ver uiteen: in sommige gevallen worden zij automatisch afgegeven, of wanneer aan objectieve voorwaarden is voldaan; in andere gevallen heeft de overheidsinstantie een zekere discretionaire bevoegdheid. Er zijn voorts significante verschillen tussen de nationale regels betreffende de gevolgen van de afgifte van een vergunning. In sommige Lid-Staten is het gebruik maken van tijdelijke arbeidskrachten alleen toegestaan in bepaalde sectoren van de economie (zo wordt dit in Denemarken alleen toegestaan in de handel en bij kantoorarbeid), terwijl in andere Lid-Staten of delen van die staten het gebruik maken van tijdelijke arbeidskrachten in bepaalde sectoren is verboden (zoals in de bouw in België en in delen van Nederland).

De nationale rechter moet beslissen of de voorwaarden die uitgaan boven die van de staat van vestiging, alsook het vereiste van een vergunning objectief gerechtvaardigd zijn in de zin van het arrest Van Wesemael.

Het feit dat een vergunning is verkregen van de staat waarin de persoon die in een andere Lid-Staat diensten wenst te verrichten is gevestigd (het onderwerp van de derde vraag), is naar mijn mening slechts één aspect van het algemene probleem. De vergunning vormt het middel waarmee voorwaarden worden opgelegd en toezicht wordt uitgeoefend door de Lid-Staat waarin de persoon is gevestigd. De relevante vraag is dan of zulke voorwaarden en toezicht een afdoende waarborg vormen van wat objectief noodzakelijk is volgens de in de tweede Lid-Staat bestaande voorwaarden. Het criterium blijft of zij noodzakelijk zijn en niet of zij geschikt of wenselijk zijn. Enerzijds is het enkele feit dat iemand houder is van een in een Lid-Staat afgegeven vergunning waarmee hij in die Lid-Staat diensten mag verrichten (of zelfs in een andere Lid-Staat op dezelfde voorwaarden als in de staat waarin de vergunning is afgegeven) niet beslissend. Anders zou een dergelijke regeling een element van discriminatie veroorzaken tegen ter plaatse gevestigde bureaus op de wijze als aangegeven door de vertegenwoordiger van de Deense regering. Indien anderzijds de voorwaarden die de

staat waar de diensten moeten worden verricht terecht door middel van een vergunning wenst op te leggen, voldoende gestalte krijgen in een door de Lid-Staat van vestiging afgegeven vergunning (en vatbaar zijn voor gepast toezicht en tenuitvoerlegging), dan is het ongerechtvaardigd te eisen dat in de staat van dienstverlening opnieuw vergunning moet worden verkregen. Indien de voorwaarden opgelegd door de twee vergunningen „dezelfde" zijn, of indien de vergunningen „vergelijkbaar" zijn — om de uitdrukking van het arrest Van Wesemael te gebruiken — is het vereiste van een tweede vergunning niet gerechtvaardigd. Ontheffing van het vereiste om een dergelijke tweede vergunning te verkrijgen veroorzaakt geen discriminatie van ter plaatse gevestigde bureaus.

Of de voorwaarden dezelfde of vergelijkbaar zijn, moet worden onderzocht aan de hand van alle omstandigheden. De nationale rechter moet elke persoon of vennootschap die diensten wenst te verrichten vragen, of hij of zij door overlegging van in een andere Lid-Staat afgegeven vergunning kan aantonen dat hij voldoet aan alle voorwaarden, gesteld in de staat van dienstverlening voor de afgifte van een vergunning die op het beslissende tijdstip in de relevante sector of regio van die staat vereist is voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

In de onderhavige zaak zijn de redenen waarom een vergunning kan worden geweigerd expliciet vermeld in de tweede vraag van de Hoge Raad. De Nederlandse autoriteiten belast met de afgifte van vergunningen kunnen een vergunning weigeren indien het ter beschikking stellen van arbeidskrachten door de aanvrager de goede verhoudingen op de arbeidsmarkt zou kunnen schaden of indien het belang der betrokken arbeidskrachten onvoldoende gewaarborgd zou zijn. Dit lijken rechtens doelstellingen te zijn die kunnen vallen onder het „algemeen belang" waarnaar het Hof in de zaak Van Wesemael heeft verwezen. De nationale rechter moet bijgevolg de feitelijke vraag beslissen of de afgifte van een vergunning aan Webb of aan zijn vennootschap in het Verenigd Koninkrijk aantoont dat de aanvrager voldoet aan de voorwaarden gesteld door het Nederlandse recht en of die voorwaarden feitelijk noodzakelijk zijn voor het „algemeen belang". Aan de hand van bewijsregels zal hij de verschillende overwegingen moeten beoordelen die bij de afgifte van een vergunning in het Verenigd Koninkrijk een rol spelen, zoals de geschiktheid van de aanvrager, de personen die betrokken zijn bij de activiteiten van het bureau en de geschiktheid van de gebouwen van het bureau, en zal hij de betekenis moeten nagaan van de opmerking van de regering van het Verenigd Koninkrijk dat op grond van overwegingen als uiteengezet in de wet van 31 juli 1965 „de tot afgifte bevoegde autoriteit van het Verenigd Koninkrijk, namelijk de minister, niet zou kunnen afwijken van de vereiste afgifte van de vergunning, daar zij niet vallen onder één der weigeringsgronden opgesomd in artikel 2, lid 3, van de Employment Agencies Act 1973".

Voor de Hoge Raad betwistte Webb het oordeel van het Gerechtshof dat vergunningen in het Verenigd Koninkrijk moeten worden verleend of geweigerd, of

verleend op bepaalde voorwaarden, overeenkomstig de vereisten van de arbeidsmarkt in dat land, zodat vergunningen volstrekt niet noodzakelijkerwijze worden afgegeven tegen voorwaarden vergelijkbaar met die welke in Nederland beslissend kunnen zijn. Webb betoogde dat de vrijheid van dienstverlening in een geval als het onderhavige betekent dat niet langer mag worden aangenomen dat er een nationale markt bestaat. Afgezien van de vraag of het verlenen van vergunningen in het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op vereisten van de arbeidsmarkt in dat land, komt zijn betoog mijns inziens neer op de stelling dat een Lid-Staat de afgifte van een vergunning niet afhankelijk mag stellen van voorwaarden betreffende een nationale arbeidsmarkt, aangezien er thans een communautaire markt voor arbeid en diensten bestaat. Het betoog lijkt zelfs nog verderreikende implicaties te hebben, daar het moeilijk te rechtvaardigen zal zijn dat Lid-Staten bevoegd blijven om het ter beschikking stellen van tijdelijke arbeidskrachten — in zijn geheel of in bepaalde streken of sectoren in het licht van plaatselijke omstandigheden — te verbieden, indien deze staten niet de minder grote stap kunnen zetten om die activiteit te beperken door middel van een vergunning in het licht van dezelfde omstandigheden. Een nationale maatregel die niet discriminerend is, kan worden beschouwd als een belemmering van de vrijheid van dienstverlening, wanneer zij een bijzondere belemmering vormt voor het verrichten van diensten tussen de Lid-Staten (bijvoorbeeld in geval van een verplichte vergunning, die voor een dienstverrichter kosten of ongemak meebrengt wanneer hij diensten verricht in een andere dan zijn eigen Lid-Staat, en wanneer de vergunning een doublure vormt van de vergunning die dezelfde dienstverrichter reeds in een andere Lid-Staat heeft). Wanneer de nationale rechtsstelsels met betrekking tot de omstandigheden waarin diensten van een bepaalde soort kunnen worden verricht alleen uiteenlopen wegens de verschillen tussen de arbeidsmarkten van die staten of delen ervan, dan vormt zulks niet noodzakelijkerwijze een dergelijke belemmering.

Ik concludeer mitsdien dat de door de Hoge Raad gestelde vragen worden beantwoord als volgt:

1. Onder „diensten" in artikel 60 EEG-Verdrag is mede begrepen 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.

2. Artikel 59 EEG-Verdrag staat er niet aan in de weg dat een Lid-Staat („die Staat") een regel handhaaft volgens welke diensten als in de vorige alinea omschreven door een in een andere Lid-Staat gevestigde persoon alleen mogen worden verricht indien hij houder is van een vergunning

afgegeven door de bevoegde autoriteiten van die Staat (welke vergunning kan worden geweigerd 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) mits a) een gelijkluidende voorwaarde wordt opgelegd aan in die Staat gevestigde personen en b) een in een andere Lid-Staat gevestigde persoon wordt vrijgesteld van de verplichting vergunning te verkrijgen wanneer hij, door overlegging van een in de Lid-Staat van vestiging afgegeven vergunning of anderszins kan aantonen dat hij voldoet aan elk der voorwaarden die anders zouden worden gesteld in de staat waarin de diensten moeten worden verricht en dat deze vereisten afdoende kunnen worden afgedwongen.