forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet eller på grund af, at han er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal udføres, skal afskaffes.

3. Den frie udveksling af tjenesteydelser, der er et grundlæggende princip i traktaten, kan kun begrænses ved regler, der er begrundet i almenvellet, og som påhviler enhver person eller enhver virksomhed, der udøver en aktivitet på den stats område, hvor ydelsen præsteres, i det omfang disse interesser ikke varetages i kraft af bestemmelser, som tjenesteydelser er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret.

4. Traktatens artikel 59 er ikke til hinder for, at en medlemsstat, som kræver bevilling af virksomheder, der udlejer arbejdskraft, også kræver, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, hvor han udøver en sådan virksomhed, skal opfylde dette krav, selv om han er indehaver af en bevilling udstedt af etableringsstaten, idet det dog er en betingelse, dels, at medlemsstaten, hvor tjenesteydelsen udføres, ikke under behandlingen af ansøgninger om og udstedelse af bevillinger udsætter tjenesteyderen for en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, dels, at den tager hensyn til de krav om dokumentation og sikkerhed, som tjenesteyderen allerede må opfylde i udførelsen af sin virksomhed i den medlemsstat, hvor han er etableret.

I sag 279/80

angående en anmodning, som Nederlandenes Hoge Raad i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

ALFRED JOHN WEBB

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 60 og 59,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. I henhold til nederlandsk lov kræves der bevilling til udlejning af arbejdskraft.

Artikel 1, stk. 1, litra b), i Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (lov om udlejning af arbejdskraft) af 31. juli 1965, som ændret ved lov af 30. juni 1967, definerer udlejning af arbejdskraft, som følger:

»Udlejning af arbejdskraft mod vederlag til en anden virksomhed for udførelse af sædvanligt i virksomheden forekommende arbejde, uden at dette dog sker på grundlag af en med virksomheden indgået arbejdskontrakt«.

Lovens artikel 2, stk. 1, i begyndelsen, og litra a), hjemler mulighed for indførelse af en bevillingsordning, idet den bestemmer:

»Såfremt hensynet til gode forhold på arbejdsmarkedet eller til den pågældende arbejdskraft måtte kræve det, kan det ved kongelig anordning ('algemene maatregel van bestuur') generelt eller for tilfælde, som hører under de i anordningen definerede kategorier:

... forbydes at udleje arbejdskraft uden en af ministeren udstedt bevilling«.

Lovens artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»En bevilling nægtes kun, såfremt der er grund til at frygte, at ansøgerens udlejning af arbejdskraft vil skade hensynet til

gode forhold på arbejdsmarkedet, eller såfremt arbejdskraftens interesser ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang«.

Bevillingsordningen blev indført ved kongelig anordning af 10. september 1970 udstedt til gennemførelse af ovennævnte lovs artikel 2, stk. 1, i begyndelsen, og litra a). Anordningens artikel 1 bestemmer:

»Det er forbudt at udleje arbejdskraft uden bevilling udstedt af socialministeren«.

2. I hovedsagen, en straffesag, blev tiltalte Alfred John Webb ved dom afsagt den 27. april 1978 af Economische Politierechter ved Arondissementsrechtbank Amsterdam idømt 3 bøder på hver 6 000 HFL, subsidiært 60 dages hæfte, idet 3 000 HFL for hver bødes vedkommende, subsidiært 30 dages hæfte, blev gjort betinget af straffri vandel på 2 år. Dommen blev ved dom af 14. februar 1980 stadtfæstet af Gerechtshof, Amsterdam, afdelingen for økonomiske sager. Gerechtshof betegnede forholdet som en »overtrædelse af en bestemmelse udstedt med hjemmel i artikel 2, stk. 1, i Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, der blev begået af en juridisk person, mens tiltalte gav ordre til overtrædelsen, der fandt sted 3 gange«.

Det fremgår af sagen, at tiltalte, der er bosat i Det forenede Kongerige, er direktør for det engelske selskab International Engineering Services Bureau med hjemsted i Det forenede Kongerige, som herefter benævnes IESB (UK).

Dette selskab beskæftiger sig bl.a. med udlejning af teknisk arbejdskraft i Nederlandene, idet personalet ansættes af IESB (UK) og for bestemte tidsrum udlejes til virksomheder i Nederlandene, uden at der oprettes arbejdskontrakter med disse virksomheder. Personalet er og forbliver således udelukkende ansat af IESB (UK). Selskabet er indehaver af en bevilling efter engelsk lovgivning, men udøver sin virksomhed uden at være i besiddelse af en nederlandsk bevilling.

I den foreliggende sag fandt Gerechtshof, Amsterdam, at IESB (UK) i Nederlandene i tre tilfælde i tiden 20. februar 1978-24. februar 1978 uden at være i besiddelse af en bevilling udstedt af socialministeren havde udlejet arbejdskraft til hollandske virksomheder med henblik på udførelse af sædvanligt i virksomhederne forekommende arbejde, uden at dette skete på grundlag af en arbejdskontrakt indgået med virksomhederne.

Tiltalte, der indbragte sagen for kassationsdomstolen, anførte bl.a. i sine kassationsanbringender, at Gerechtshof, Amsterdam, havde tilsidesat EØF-traktatens artikler 59-62. Han gjorde i denne forbindelse gældende, at når virksomheden, der består i udlejning af arbejdskraft i en medlemsstat, er betinget af en bevilling, kan staten ikke pålægge tjenesteyderen, der er etableret i en anden medlemsstat, at opfylde disse betingelser, når tjenesteyderen i den medlemsstat, hvor han er etableret, er indehaver af en bevilling udstedt på grundlag af betingelser, der svarer til de vilkår, der gælder i den stat, hvor ydelserne præsteres, og når aktiviteterne kontrolleres behørigt i

den første stat. Efter tiltaltes opfattelse afviste Gerechtshof, at der gælder ensartede betingelser i den her anførte betydning, når bevillinger som dem, der meddeles i Nederlandene i medfør af »Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten« udstedes i en anden medlemsstat med det formål at varetage dels hensynet til gode forhold på arbejdsmarkedet, dels ønsket om at sikre den pågældende arbejdskraft fuld social status.

Da Hoge Raad fandt, at sagens udfald afhang af spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsrettens bestemmelser, udsatte den sagen og forelagde Domstolen følgende spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177:

»1. Omfatter 'tjenesteydelser' i traktatens artikel 60 også udlejning af arbejdskraft, jf. artikel 1, stk. 1, i begyndelsen og litra b) i *Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten* (lov om udlejning af arbejdskraft)?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, er traktatens artikel 59 da — enten altid eller kun under visse omstændigheder — til hinder for, at en medlemsstat, hvor præstation af denne tjenesteydelse er gjort betinget af en bevilling, kræver, at en i en anden medlemsstat etableret tjenesteyder skal opfylde denne betingelse, idet dette krav er opstillet med det formål at kunne nægte en bevilling, såfremt der består begrundet frygt for, at ansøgerens udlejning af arbejdskraft vil skade hensynet til gode forhold på arbejdsmarkedet, eller for, at arbejdskraftens interesser ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang?

3. Har det for besvarelsen af spørgsmål 2 nogen betydning, om den udenlandske tjenesteyder i den stat, hvor han er hjemmehørende, råder over en bevilling til dér at udføre denne tjenesteydelse?«.

3. Forelæggelsesdommen er registreret på Domstolens justitskontor den 30. december 1980.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af den nederlandske regering ved C. H. A. Plug som befuldmægtiget for udenrigsministeren, af den tyske regering ved Martin Seidel og Hans Hinrich Boie, af den britiske regering ved R. D. Munrow, Treasury Solicitor's Department, af den franske regering ved Thierry Le Roy som befuldmægtiget for generalsekretæren for Det interministerielle Udvalg for spørgsmål vedrørende det europæiske økonomiske samarbejde og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Robert Caspar Fischer som befuldmægtiget, bistået af Christine Berardis-Kayser, Kommissionens juridiske tjeneste.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg

Det første spørgsmål

1. *Den tyske regering, den britiske regering og Kommissionen* er alle af den opfattelse, at det første spørgsmål bør

besvares bekræftende. Efter deres mening dækker begrebet tjenesteydelser i EØF-traktatens artikel 60 også den aktivitet, der består i at udleje arbejdskraft, således som det beskrives i den pågældende nederlandske lov. Dette gælder også, når aktiviteten udøves over grænserne, dvs. fra en anden medlemsstat.

Den tyske regering har tilføjet, at den aktivitet, der består i at udleje arbejdskraft, således som den beskrives i den nederlandske lov, udgør en selvstændig erhvervsmæssig virksomhed, som, jf. traktatens artikel 60, udøves mod betaling.

Kommissionen har understreget, at tjenesteydelser i traktatens forstand er et opsamlingsbegreb, som omfatter alle de ydelser, der ikke er omfattet af andre bestemmelser. Tjenesteydelsen består i, at arbejdstagere, der er og forbliver ansat hos »udlejeren«, stilles til rådighed for eller »udlejes« til andre virksomheder. Der oprettes ikke arbejdskontrakt mellem disse arbejdstagere og deres »faktiske« arbejdsgiver, idet de stilles til rådighed for denne på grundlag af det retsforhold, der består mellem dem og »udlejeren«, dvs. normalt en arbejdskontrakt. Den »faktiske« arbejdsgiver indbetaler ikke arbejdstagernes lønninger til vikarbureauet, men derimod udlejerens vederlag for udlejning af arbejdskraften.

2. *Den franske regering* har ikke bestridt, at udlejning af arbejdskraft omfattes at begrebet »tjenesteydelser« i traktatens artikel 60, men har understreget, at det drejer sig om en »tjenesteydelse« af en særlig art, der ikke kan sammenlignes med andre kendte forretningsmæssige tjenesteydelser. På den ene side sikrer udlejning af arbejdskraft kun brugeren den midlertidige arbejdskrafts »tjenesteydelser«. På den anden side påvirker vikarbureauernes aktivitet nødvendigvis såvel den almindelige ordning for ansættelse af lønnet arbejdskraft — som den afviger fra — som den offentlige arbejdsanvisning. Derfor reguleres denne aktivitet — eller den vil formodentlig blive reguleret på grund af sin voksende betydning — ikke blot i alle medlemsstaterne, men ligeledes på internationalt plan. På fællesskabsplan foretages der i øjeblikket visse undersøgelser vedrørende vikararbejde, herunder udlejning af arbejdskraft over landegrænserne. De vedrører såvel arbejdskraftens frie bevægelse, arbejdstagernes sociale beskyttelse, beskæftigelsessituationen som tilpasningen af arbejdstiden.

Som følge heraf har den franske regering foreslået Domstolen at besvare det første spørgsmål som følger:

»Udlejning af arbejdskraft, jf. artikel 1, stk. 1, i begyndelsen, og litra b), i 'Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten', bør, selv om denne virksomhed er omfattet af begrebet 'tjenesteydelser' i EØF-traktatens artikel 60, have en særlig status i det omfang, bestemmelserne vedrørende socialpolitikken og den frie bevægelighed for personer gælder for denne virksomhed«.

Andet og tredje spørgsmål

1. *Den nederlandske regering* har anført, at selv om Domstolen adskillige gange har udtalt, at den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af traktaten, indebærer, at enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet eller etableringssted er forbudt, er det dog tilladt at vedtage særlige regler på dette område

på grund af visse tjenesteydelsers egenart. Hvis en bestemt aktivitet er underkastet bevilling i en medlemsstat, må det i særdeleshed kunne kræves, at statsborgere fra en anden medlemsstat skal opfylde dette krav, når det objektivt set er nødvendigt for bl.a. at sikre almenvellets interesser, og for så vidt den stat, hvorfra ydelsen præsteres, ikke udsteder bevillinger på lignende vilkår og ikke udfører en passende kontrol. Dette fremgår bl.a. af dom af 18. marts 1980 (Debauve, sag 52/79, Sml. 1980, s. 833).

Den nederlandske regering har derefter sammenlignet de bevillingsordninger, der gælder i Nederlandene og i Det forenede Kongerige.

I Nederlandene nægtes bevilling, hvis der er grund til at frygte, at ansøgerens udlejning af arbejdskraft kan skade hensynet til gode forhold på arbejdsmarkedet, eller såfremt arbejdskraftens interesser ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang. Disse hensyn er fastlagt ved følgende generelle bestemmelser:

For det første må en vikar — medmindre andre regler gælder ifølge kollektiv overenskomst — ikke oppebære større løn end den, der udbetales til den arbejdstager, der er beskæftiget med samme eller tilsvarende arbejde i den virksomhed, som vikaren udlejes til. Der gælder ligeledes strenge regler for refusion af omkostninger og periodiske udbetalinger. Disse bestemmelser skyldes, at store lønforskelle kan skabe betydelig uro på arbejdsmarkedet som konflikter mellem virksomhederne og deres faste arbejdskraft. Sådanne lønforskelle vil således bl.a. kunne fremkalde strejker.

For det andet er vikararbejde ifølge den nederlandske regering forbudt i Nederlandene i byggesektoren såvel som inden for jern- og metalindustrien. Disse sektorer er præget af en arbejdsmarkedssituation med voldsomme spændinger, hvorfor lønforskelle her vil skabe særlige store vanskeligheder.

For det tredje kan arbejdskraft ifølge nederlansk lovgivning udlejes for en periode af højst tre måneder, medmindre socialministeren giver dispensation begrundet i hensynet til vikarens særlige sociale status eller til særlige omstændigheder i den virksomhed, arbejdskraften udlejes til. Disse bestemmelser skyldes ønsket om at begrænse vikararbejde til aktiviteter, der udelukkende er af midlertidig art.

Endelig antages det ifølge den nederlandske regering, at en situation, hvor udlejning af arbejdskraft erstatter arbejde, der normalt udføres på grundlag af en entreprisekontrakt, vil kunne skabe vanskeligheder på arbejdsmarkedet. Dette antages ligeledes at være tilfældet, når den virksomhed, som en ansøger påtænker at udøve, vil medføre, at arbejdstagere mister deres ellers faste arbejde.

Den britiske Employment Agencies Act hjemler derimod mulighed for at nægte en bevilling på grund af ansøgerens personlige egenskaber eller den måde, hvorpå virksomheden ledes, samt i tilfælde af uegnede lokaleforhold.

De i Nederlandene og Det forenede Kongerige gældende ordninger kan

således ikke sammenlignes. Nederlandene lægger i den politik, der følges ved tildeling af bevillinger, stor vægt på de gode forhold på arbejdsmarkedet, medens Det forenede Kongerige ikke anvender dette kriterium. Her består der blandt andet ikke noget forbud mod vikarbureauer i byggesektoren og inden for jern- og metalindustrien, og den britiske ordning fastsætter ingen tidsmæssig begrænsning for vikarens beskæftigelse.'

Adskillige andre medlemsstater er enige i, at det er nødvendigt at ændre reglerne for vikararbejde. De fleste har lovgivet på dette område. Således er der f.eks. i Italien totalt forbud mod denne virksomhed, medens der ikke findes restriktioner i Luxembourg i forhold til fællesskabslandene. De fleste medlemsstater har en særlig ordning i tilknytning til statens arbejdslovgivning, som normalt fastsætter visse grænser for udlejningsperioden. Således forholder det sig i Nederlandene samt i Belgien, Danmark og Frankrig.

De problemer, som grænseoverskridende vikararbejde skaber, er blandt andet blevet behandlet af Fællesskabets stående Udvalg for Beskæftigelse. Inden for udvalget var der bred enighed om, at vikarbureauers virksomhed over landegrænserne skal godkendes ikke blot af myndighederne i etableringslandet, men også af myndighederne i det land, hvor ydelsen præsteres.

Den nederlandske lovgivning indeholder ingen forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, eftersom de andre medlemsstaters virksomheder eller personer underkastes samme kriterier som nederlandske virksomheder og personer. Der ville derimod være tale om forskelsbehandling, såfremt de britiske virksomheder fritages for kravet om en hollandsk bevilling, da de i så fald ved bevillingens tildeling ville blive vurderet på grundlag af andre kriterier end tilsvarende nederlandske virksomheder. Konsekvenserne heraf ville blive, at også nederlandske bevillingshavere kunne forsøge at etablere sig i Det forenede Kongerige for at unddrage sig den hollandske lovgivning og få udstedt en britisk bevilling.

Yderligere har de nederlandske myndigheder ingen kompetence til at udøve kontrol i Det forenede Kongerige, ligesom de britiske myndigheder ikke kan kontrollere, at de nederlandske lovbestemmelser overholdes, men kun overholdelsen af den britiske lov på grundlag af de kriterier, der er fastlagt i Det forenede Kongeriges lovgivning.

Derfor bør det andet og tredje spørgsmål, efter den nederlandske regerings opfattelse, besvares som følger:

»En bevillingsordning, der består i en medlemsstat, og som er begrundet i almenvellet, f.eks. for at sikre gode forhold på arbejdsmarkedet, kan også kræves overholdt af andre medlemsstaters borgere. Dette gælder, selv om disse er indehaver af en bevilling i deres hjemstat til udøvelse af samme virksomhed, når denne stats bevillingsordning ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til almenvellet, som nævnt ovenfor, og derfor ikke kan sidestilles med bevillingsordningen i den første stat, hvorfor der ikke kan udøves en passende kontrol«.

2. *Den tyske regerings* indlæg kan sammendrages som følger:

a) Det *andet spørgsmål* bør principielt besvares benægtende. Traktatens artikel 59 forbyder under de givne omstændigheder ikke en sådan bindende bevillingsordning, når bevilling er absolut nødvendig for at varetage de pågældende arbejdstageres interesser, og når den udstedes på de betingelser, der gælder for statens egne borgere. Den tyske regering har ikke til hensigt at tage stilling til, om en bindende bevillingsordning også kan begrundes i hensynet til situationen på arbejdsmarkedet.

I det omfang, en national bestemmelse af den omtvistede art er udstedt for at beskytte arbejdstagerne, bør den betragtes som en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, som er tilladt efter fællesskabsretten under forudsætning af, at de tjenesteydelser, der præsteres i en anden medlemsstat, udføres »på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere«, jf. traktatens artikel 60.

I dom af 3. december 1978 (van Binsbergen, sag 33/74, Sml. 1974, s. 1299) har Domstolen udtrykkeligt fastslået, at princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser ikke er uforeneligt med regler af denne art. Efter den tyske regerings opfattelse udgør statens kontrol med udlejning af arbejdskraft — i den nævnte doms betydning — en »faglig regel, der har almindelig samfundsmæssig interesse«, og som man ikke kan anse for uforenelig med traktaten, i det mindste for så vidt den er absolut nødvendig for den sociale beskyttelse af de pågældende arbejdstagere.

Udlejning af arbejdskraft er i Forbundsrepublikken Tyskland reguleret af »Arbeitnehmerüberlassungsgesetz« af 7. august 1972. Formålet med denne lov er at beskytte de sociale rettigheder for de arbejdstagere, der er udsat for forøget risiko, da der ikke findes særlige lovbestemmelser for deres arbejdsforhold. Som følge heraf har lovgivningsmagten udstedt følgende bestemmelser:

Myndighederne udsteder kun bevilling til udlejning af arbejdskraft, såfremt visse vandelskrav er opfyldt. Disse krav forudsætter blandt andet, at udlejeren skal overholde alle forskrifter med hensyn til social forsikring såsom indeholdelse og indbetaling af skat på lønindkomst ved formidling af arbejdskraft, ansættelse i udlandet eller arbejdstilladelse, ligesom han skal overholde forskrifter efter arbejderbeskyttelseslovgivningen samt arbejdsretlige forpligtelser. Endvidere skal vikarbureauet alt efter virksomhedens opbygning være i stand til behørigt at opfylde en arbejdsgivers sædvanlige forpligtelser, dvs., at der blandt andet skal være en tilstrækkelig kapital til at drive virksomheden på forsvarlig måde.

Den tyske regering har anført, at på fælleskabsrettens nuværende trin, dvs. uden en harmonisering fra Fællesskabets lovgivende myndighed, er medlemsstaterne nødsaget til at opretholde deres ordninger til kontrol af og tilsyn med udlejning af arbejdskraft for ikke at undergrave beskyttelsen af arbejdstagernes sociale vilkår. Lovbestemmelserne for udlejning af arbejdskraft afviger betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Heraf følger, at hvis bestemmelsen om, at den virksomhed, der udfører tjenesteydelser over landegrænserne, skal være i besiddelse af en bevilling udstedt i det land, hvor ydelsen præsteres, erklæres retsstridig, vil vikarbureauerne etablere sig i de medlemsstater, hvor der stilles de laveste krav til beskyttelse af arbejdskraften, for at udøve deres virksomhed herfra.

Kravet om en bevilling til udlejning af arbejdskraft er i øvrigt ikke ukendt inden for fællesskabsretten. De almindelige planer for ophævelse af begrænsningerne

i etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som Rådet har vedtaget med hjemmel i artiklerne 54 og 132, stk. 5, tillader f.eks. således udtrykkeligt, at sådanne obligatoriske nationale bevillingsordninger opretholdes. For visse aktiviteter, der i økonomisk henseende ikke adskiller sig fra udlejning af arbejdskraft som f.eks. privat arbejdsanvisning, hviler direktivet af 18. januar 1967 om gennemførelsen af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser (EFT 1967, s. 3) ligeledes på den opfattelse, at de nationale bevillingsordninger principielt opretholdes, for så vidt der ikke gøres forskel mellem statens egne borgere og borgerne i de andre medlemsstater.

Kommissionen har for nylig udarbejdet retningslinjer for et fælles handlingsprogram for vikararbejde (udlejning af arbejdskraft). Det bestemmes heri udtrykkeligt, at alle vikarbureauer, der på erhvervsmæssigt grundlag udlejer arbejdskraft til udlandet, er forpligtet dels til at ansøge sine egne nationale myndigheder om tilladelse til at påbegynde denne aktivitet, dels forudgående at ansøge myndighederne i det land, hvor ydelsen præsteres, om tilladelse og endelig at overholde de her gældende forskrifter.

Følgelig har den tyske regering foreslået, at det andet spørgsmål besvares som følger:

»Traktatens artikel 59 er ikke til hinder for, at en medlemsstat, hvor udlejning af arbejdskraft er betinget af bevilling, kræver en sådan bevilling af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, når bevillingen er absolut nødvendig for at varetage de pågældende arbejdstageres interesser, og når den udstedes på de betingelser, som statens egne borgere skal opfylde«.

b) Det *tredje spørgsmål* bør, efter den tyske regerings opfattelse, besvares derved, at, når tildelingen af en bevilling som tillæg til en allerede meddelt bevilling er absolut nødvendig af afgørende socialpolitiske hensyn, er der ikke tale om en restriktion, der er uforenelig med EØF-traktatens artikler 52 og 59, men derimod om en materiel begrænsning af rækkevidden af disse forskrifter, som fællesskabsretten anerkender, og som kan opretholdes.

Denne opfattelse er også i overensstemmelse med principperne i Domstolens dom af 18. januar 1979 (van Wesemael, forenede sager 110 og 111/78, Sml. 1979, s. 35). I denne dom har Domstolen godkendt, at der i forbindelse med engagering af optrædende kunstnere kan stilles særlige krav til agenten, »der er begrundet i anvendelsen af faglige regler, i hensyn til almenvellet eller i behovet for at beskytte kunstneren, og som påhviler alle, der er etableret på nævnte stats område«. Domstolen har altså ikke udelukket, at det, selv når bevillinger i to medlemsstater tildeles på ensartede vilkår, kan forbydes at overføre virkningerne af en bevilling fra den ene stat til den anden.

De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag afviger imidlertid ifølge den tyske regering fra omstændigheden i van Wesemael-sagen, der vedrørte engageringsvirksomhed for kunstnere. Agentens opgave består her udelukkende i at sammenholde udbud og efterspørgsel på

en meget begrænset del af arbejdsmarkedet og formidle tjenestekontrakten mellem en kunstner og en arrangør. Opgaven ophører ved kontraktens indgåelse, således at agenten ikke har andre sociale forpligtelser over for den arbejdstager, som han har skaffet arbejdet.

Derimod bliver den sociale beskyttelse af vikaren aktuel, når han fra en medlemsstat stilles til rådighed for en bruger etableret i en anden medlemsstat. Det private vikarbureau forbliver arbejdstagerens arbejdsgiver under hele udlejningsperioden og har i denne egenskab adskillige lovbestemte forpligtelser i henhold til blandt andet arbejdsretten, socialsikringslovgivningen og arbejderbeskyttelseslovgivningen.

Som følge heraf har den tyske regering foreslået, at det tredje spørgsmål besvares således:

»En medlemsstat kan kræve bevilling af et vikarbureau for udførelse af tjenesteydelser på sit område, selv når bureauet allerede er i besiddelse af en bevilling i sit hjemland, for så vidt en sådan bevilling er absolut nødvendig for at sikre vikaren rimelige social vilkår, da denne beskyttelse ikke kan opnås ved kontrol med udlejning af arbejdskraft i vikarbureauets hjemland«.

3. *Den britiske regering* har indledningsvis sammenlignet de britiske og hollandske bestemmelser om arbejdsanvisningskontorer og vikarbureauer og derefter gennemgået Domstolens dom af 18. januar 1979 (van Wesemael, forenede sager 110 og 111/78, Sml. 1979, s. 35).

a) Den britiske lovgivning på dette område, nemlig »Employment Agencies Act« af 1973, gør arbejdsanvisning og udlejning af arbejdskraft betinget af en bevilling. Loven definerer »arbejdsanvisning« som »en virksomhed, der (med eller uden gevinst for øje, og uanset det sker i forbindelse med en anden virksomhed) har til formål at præstere tjenesteydelser (i form af oplysninger eller på anden måde) med henblik på at skaffe arbejdstagere beskæftigelse hos arbejdsgivere eller skaffe arbejdsgiverne arbejdskraft«. »Vikarbureauer« defineres som »en virksomhed, der (med eller uden gevinst for øje, og uanset det sker i forbindelse med en anden virksomhed) består i at stille arbejdstagere, der er ansat af bureauet, til rådighed for en hvilken som helst anden virksomhed med henblik på at udføre arbejde under dennes tilsyn og for dennes regning«.

Bevilling udstedes til enhver, medmindre ansøgeren eller en person, der deltager i driften af bureauet eller virksomheden, ikke er egnede hertil, eller de ikke råder over passende forretningslokaler. Kun de personer, der ønsker at oprette et bureau eller en filial i Det forenede Kongerige, skal være i besiddelse af en bevilling, hvorimod et vikarbureau eller et arbejdsanvisningskontor etableret uden for Det forenede Kongerige kan præstere tjenesteydelser for arbejdsgivere eller arbejdstagere i Det forenede Kongerige uden at være indehaver af en britisk bevilling.

Betingelserne for tildeling af bevilling i Det forenede Kongerige afviger således, efter den britiske regerings opfattelse, betydeligt fra de i Nederlandene stillede betingelser. Den britiske bevillingsord-

ning omfatter således en undersøgelse dels af de personlige egenskaber hos ansøgeren og de personer, som skal deltage i driften af virksomheden, dels af forretningslokalernes egnethed, men derimod ikke forhold af mere generel art som f.eks. gode forhold på arbejdsmarkedet eller arbejdskraftens interesser. Den britiske ordning omfatter ikke blot vikarbureauer, men også arbejdsanvisningskontorer, hvorimod den hollandske ordning generelt forbyder privat arbejdsanvisning. Endelig gælder den britiske ordning i modsætning til den nederlandske generelt og kan ikke indskrænkes til en særlig industrisektor eller et enkelt geografisk område.

b) Van Wesemael-dommen, der allerede er nævnt, vedrører kun bureauer, der mod betaling formidler engagering for optrædende kunstnere, og som er indehavere af en bevilling i Frankrig, men udøver deres virksomhed i Belgien uden at være i besiddelse af en bevilling efter belgisk ret. Den kan ikke anføres til støtte for en opfattelse, hvorefter tjenesteydelser frit skal kunne udveksles uden restriktioner og uden betingelser, for så vidt angår arbejdsanvisningskontorer og vikarbureauer.

Domstolen har indtaget et lignende standpunkt i dom af 18. marts 1980 (Debauve, sag 52/79, Sml. 1980, s. 833), som vedrørte fjernsynsudsendelser.

c) Den britiske regering har derfor anført, at det andet og tredje spørgsmål bør besvares som følger:

»Når en person, der præsterer den nævnte tjenesteydelse, er indehaver af en bevilling, hvorefter han kan præstere ydelsen i den medlemsstat, hvor han er etableret (den første stat), er artikel 59 ikke til hinder for, at en anden medlemsstat, hvori tjenesten ydes (den anden stat), pålægger tjenesteyderen at søge om bevilling, når betingelserne for udstedelse af bevilling i den første stat ikke svarer til betingelserne i den anden stat, idet der ikke i det væsentlige sikres de personer, der er berørt af virksomheden, samme beskyttelse som i den anden stat, under forudsætning af, at betingelserne for udstedelse af bevilling i den anden stat a) ikke skaber forskelsbehandling, og b) ikke kræver, at tjenesteyderen etablerer sig i denne stat«.

4. a) *Den franske regering* har med hensyn til det *andet spørgsmål* anført, at EØF-traktatens artikel 60 in fine a priori ikke er til hinder for, at tjenesteyderen kan pålægges at overholde det samlede lovkompleks i det land, hvor ydelsen præsteres, men at visse ved lov eller administrativt udstedte bestemmelser ikke desto mindre kan betragtes som restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er forbudt ifølge artikel 59. I henhold til Domstolens praksis forholder det sig således med alle krav, der pålægges tjenesteyderen som følge af hans nationalitet eller den omstændighed, at han ikke har fast opholdssted i den stat, hvor tjenesteydelsen præsteres.

Sådanne krav kan dog godkendes som forenelige med artikel 59, hvis de er begrundet i anvendelsen af faglige regler fastlagt af hensyn til almenvellet, og hvis kravene ligeledes kræves opfyldt af enhver person eller enhver virksomhed, der er etableret på den pågældende

medlemsstats område. I den foreliggende sag stilles de samme krav om bevilling til udlejning af arbejdskraft, hvad enten de pågældende virksomheder er etableret i Nederlandene eller i en anden medlemsstat. Kravet kan anses for begrundet i anvendelsen af faglige regler, der er udstedt af hensyn til almenvellet, for så vidt det drejer sig om at sikre gode forhold på arbejdsmarkedet eller tilgodese arbejdskraftens interesser.

Den franske regering har derfor foreslået, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål som følger:

»Hvis et krav om bevilling er begrundet i ønsket om at nægte bevilling, når der er grund til at frygte, at ansøgerens udlejning af arbejdskraft kan skade gode forhold på arbejdsmarkedet, eller at arbejdskraftens interesser derfor ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang, er traktatens artikel 59 ikke til hinder for, at en medlemsstat, hvori der kræves bevilling for udøvelse af denne virksomhed, stiller samme krav til alle, der yder sådanne tjenester, også selv om tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat«.

b) Det problem, der rejses i det *tredje spørgsmål,* er blevet behandlet af Domstolen i dom af 18. januar 1979 (Van Wesemael, de forenede sager 110 og 111/78, Sml. 1979, s. 35). Det fastslås i dommen, at medlemsstaterne kun kan pålægge tjensteyderne krav, som er objektivt nødvendige for at sikre overholdelsen af faglige regler og hensynet til almenvellet.

Kravet om en bevilling eller en godkendelse kan således efter den franske regerings mening kun betragtes som uforeneligt med EØF-traktatens artikel 59, hvis tjenesteyderen i den medlemsstat, hvor han er etableret, er indehaver af en bevilling udstedt på lignende betingelser, og hvis hans virksomhed i denne stat er undergivet et passende tilsyn, uanset hvilken medlemsstat tjenesteydelsen præsteres i.

På grund af de uensartede nationale bestemmelser på området og især det forhold, at det ikke er muligt at overføre de nationale krav om hensynet til almenvellet, forholder det sig imidlertid ikke således i den foreliggende sag. Når vikararbejde som i Nederlandene kan begrænses af hensyn til forholdene på arbejdsmarkedet, kan der ikke være tale om at overlade det til myndighederne i en anden medlemsstat at tage disse hensyn i betragtning ved udstedelsen af bevillinger til egne statsborgere. Man kan heller ikke anmode tjenesteyderens nationale myndigheder om at udøve en tilfredsstillende kontrol med den pågældende virksomhed, for at arbejdernes interesser varetages i den stat, hvor tjenesten ydes.

På et område, der kan bringe beskæftigelsessituationen, varetagelsen af arbejdstagernes interesser og hensynet til arbejdstidens tilpasning i fare, må man derfor anerkende, at de bestemmelser og procedurer, der gælder i den medlemsstat, hvor tjenesten ydes, er forenelige med fællesskabsretten og kan gøres gældende over for tjenesteydere, der er etableret i en anden medlemsstat.

Den franske regering har foreslået Domstolen at besvare det tredje spørgsmål som følger:

»Den omstændighed, at den fremmede erhvervsdrivende, som præsterer de nævnte tjenesteydelser, i den stat, hvor han er etableret, er indehaver af en bevilling, der tillader ham at udøve denne virksomhed dér, har ikke nogen betydning for besvarelsen af spørgsmål to, for så vidt myndighederne i etableringslandet, når det drejer sig om udlejning af arbejdskraft, ikke er i stand dels til at tilgodese alle de sociale hensyn, der er afgørende for udstedelse af bevillinger i den medlemsstat, hvor tjenesten ydes, dels til at sikre et passende tilsyn med henblik på overholdelsen af de stillede betingelser, uanset i hvilken medlemsstat tjenesten ydes«.

5. *Kommissionens* indlæg kan sammenfattes som følger:

a) Med hensyn til det *andet spørgsmål* er forbudet efter artikel 59 blevet umiddelbart og ubetinget anvendeligt ved overgangsperiodens udløb, i det mindste for så vidt angår enhver forskelsbehandling af en tjenesteyder på grundlag af dennes nationalitet eller den omstændighed, at han er etableret i en anden medlemssat end den, hvori tjenesteydelsen skal udføres.

Artikel 59's umiddelbare og ubetingende virkning finder ligeledes anvendelse på alle krav, der pålægges tjenesteyderen, og som kan hindre eller på anden måde skade hans aktiviteter, idet der dog gøres tre undtagelser.

For det første kan en medlemsstat pålægge en tjenesteyder særlige krav begrundet i anvendelsen af faglige regler fastlagt af hensyn til almenvellet, og som påhviler alle, der er etableret på nævnte stats område, dog under forudsætning af, at disse krav er nødvendige for at hindre, at tjenesteyderen unddrager sig disse bestemmelser på grund af den omstændighed, at han er etableret i en anden medlemsstat, hvor han ikke er underkastet lignende bestemmelser.

For det andet kan en medlemsstat kun kræve bevilling af en tjenesteyder etableret i en anden medlemsstat, samt underkaste denne kontrol af myndighederne, hvis et sådant krav er objektivt nødvendigt for at garantere, at de faglige regler overholdes, og for at sikre, at almindelige eller private interesser tilgodeses. Dette krav er ikke objektivt nødvendigt, når tjenesteyderen i den medlemsstat, hvor han er etableret, er indehaver af en bevilling, som er udstedt på tilsvarende vilkår som dem, der kræves af den stat, hvori tjenesteydelsen udføres, og såfremt tjenesteyderens virksomhed i den førstnævnte stat er undergivet en tilstrækkelig kontrol, som omfatter hans tjenesteydelser, uanset hvilken medlemsstat ydelsen modtages i.

For det tredje må en medlemsstat ikke ved krav om opholdsted på sit territorium hindre, at der præsteres tjenesteydelser af personer, der er bosat i en anden medlemsstat, når mindre restriktive foranstaltninger gør det muligt at sikre, at de faglige regler overholdes.

Ved at anvende disse principper, der er udledt af Domstolens praksis, viser det sig, ifølge Kommissionen, at de to kriterier, der ifølge den hollandske lovgivning gør det muligt at nægte bevilling, nemlig gode forhold på arbejdsmarkedet og hensynet til de pågældende arbejdsta-

geres interesser, til en vis grad også kan opfyldes og tilgodeses ved generelle bestemmelser og en kontrol, der udgør en mindre restriktiv hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

Det tilkommer imidlertid den nationale ret at fastlægge, i hvilket omfang kravet om bevilling er objektivt nødvendigt og derfor kan pålægges en tjenesteyder, der ikke er etableret på statens område.

Kommissionen anfører yderligere, at som middel til at udelukke ineffektive eller upålidelige virksomheder må det også være tilladt, at tjenesteydere, der ikke er etableret på statens område, afkræves bevilling. I visse tilfælde er det derimod tilstrækkeligt at vedtage visse generelle bestemmelser, f.eks. arbejdsvilkår for det personale, der udlejes, kombineret med afgivelsen af en obligatorisk erklæring. Med hensyn til den nødvendige kontrol dels med overholdelsen af de generelle lovbestemmelser og forskrifterne vedrørende udlejning af arbejdskraft, dels med ledelsen af virksomheden, er det tilstrækkeligt at stille særlige krav til den tjenesteyder, der ikke er etableret i landet, herunder f.eks. kravet om at forelægge myndighederne fyldestgørende regnskaber. Der er heller ikke nogen grund til at kræve bevilling af den tjenesteyder, der ikke er etableret i landet, med henblik på udarbejdelse af statistiske oplysninger. Endelig er det ligeledes udelukket, at en medlemsstat overfor de vikarbureauer, der er etableret i andre medlemsstater, gennemfører bestemmelser, som begrænser antallet af godkendte vikarbureauer, eller som fordeler det antal arbejdstagere, der højst kan udlejes mellem vikarbureauerne, især hvis denne fordeling ikke hviler på objektive og absolut ufravigelige kriterier, der offentliggøres.

Kommissionen foreslår derfor, at det andet spørgsmål besvares som følger:

»En medlemsstat, som, i medfør af faglige regler fastlagt af hensyn til almenvellet, gør udlejning af arbejdskraft betinget af bevilling — som kun kan nægtes, når der er grund til at frygte, at ansøgerens virksomhed kan skade gode forhold på arbejdsmarkedet, eller at arbejdskraftens interesser ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang — kan kun pålægge tjenesteydere etableret i andre medlemsstater at opfylde dette krav, såfremt forudgående ansøgning om bevilling er objektivt nødvendigt for at kunne konstatere, at ansøgerne opfylder de objektive og generelle betingelser, der af hensyn til almenvellet opstilles i de faglige bestemmelser for denne virksomhed«.

b) Besvarelsen af det *tredje spørgsmål* kan, efter den franske regerings opfattelse, støttes på det princip, der har fundet udtryk i dom af 18. januar 1979 (van Wesemael, forenede sager 110 og 111/78, Sml. 1979, s. 35), hvorefter medlemsstaten ikke kan gøre tjenesteydelsen, præsteret af en person etableret i en anden medlemsstat, betinget af bevilling i henhold til statens faglige regler, når tjenesteyderen i den anden medlemsstat er indehaver af en bevilling udstedt på lignende vilkår.

Eftersom det følger af besvarelsen af det andet spørgsmål, at bevilling er unødvendig dels for at forpligte tjenesteyderen til at overholde lovgivningen i den medlemsstat, hvor han yder sine tjenester, dels for at gennemføre en kontrol heraf samt af tjenesteyderens ledelse af virksomheden, skal disse to forhold ikke tages i betragtning ved vurderingen af, om den bevilling, der er udstedt til tjenesteyderen i den medlemsstat, hvor han er etableret, er udstedt på lignende vilkår.

Derimod kan den medlemsstat, hvor tjenesten ydes, tage hensyn til, hvorledes kontrollen udøves i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret, derved at den anden medlemsstat kan stille særlige krav, såfremt etableringsstaten kun kontrollerer den virksomhed, tjenesteyderen udøver på denne stats område. Kravet om en bevilling er dog på ingen måde berettiget, da den objektivt set ikke er nødvendig for udøvelsen af en passende kontrol.

Som følge heraf foreslår den franske regering, at det tredje spørgsmål besvares som følger:

»Hvis den udenlandske tjenesteyder i den medlemsstat, hvor han er etableret, er indehaver af en bevilling til at udøve denne virksomhed, kan den medlemsstat, hvori tjenesten ydes, ikke kræve, at tjenesteyderen skal have bevilling efter den nationale lovgivning, hvis bevillingen i etableringsstaten er udstedt på vilkår, der svarer til dem, som den medlemsstat, hvor tjenesten ydes, kan kræve opfyldt, jf. besvarelsen af det andet spørgsmål, for at udstede bevilling til tjenesteydere etableret i en anden medlemsstat, hvor de ikke er indehavere af bevilling«.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 9. juli 1981 blev der afgivet mundtlige indlæg af den nederlandske regering ved G. M. Borchardt som befuldmægtiget og De Bruin som sagkyndig, den franske regering ved Alexandre Carnelutti som befuldmægtiget, den tyske regering ved Martin Seidel og Hans Hinrich Boie som befuldmægtigede, den danske regering ved Laurids Mikaelsen som befuldmægtiget og Kommissionen ved juridisk rådgiver Robert Caspar Fischer.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 21. oktober 1981.

Præmisser

1 Ved dom af 9. december 1980 indgået til Domstolen den 30. december 1980 har Nederlandenes Hoge Raad i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 59

og 60 med henblik på den nederlandske lovgivning om udlejning af arbejdskraft.

2 Disse spørgsmål er rejst under en straffesag angående en overtrædelse af artikel 1 i Koninklijk Besluit (kongelig anordning) af 10. september 1970 (Stb. 410). Artiklen indeholder et forbud mod udlejning af arbejdskraft, medmindre udlejeren er indehaver af en bevilling udstedt af socialministeren.

3 Den kongelige anordning blev udstedt med hjemmel i artikel 2, stk. 1, i begyndelsen, og litra a), i Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (lov om udlejning af arbejdskraft) af 31. juli 1965 (Stb. 379), som ændret ved lov af 30. juni 1967 (Stb. 377). Ifølge denne bestemmelse kan udlejning af arbejdskraft uden bevilling forbydes af hensyn til forholdene på arbejdsmarkedet eller til de pågældende arbejdstageres interesser. Lovens artikel 6, stk. 1, bestemmer imidlertid, at bevilling kun kan nægtes, såfremt der er grund til at frygte, at ansøgerens udlejning af arbejdskraft vil skade hensynet til gode forhold på arbejdsmarkedet, eller såfremt de pågældende arbejdstageres interesser ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang.

4 Lovens artikel 1, stk. 1, litra b), definerer den pågældende virksomhed som udlejning af arbejdskraft mod vederlag til en anden virksomhed for udførelse af sædvanligt i virksomheden forekommende arbejde, uden at dette dog sker på grundlag af en arbejdskontrakt.

5 Den tiltalte i hovedsagen A. J. Webb, der er direktør for et engelsk selskab med hjemsted i Det forenede Kongerige, er indehaver af en bevilling til udlejning af arbejdskraft efter engelsk ret. Selskabet udlejer blandt andet teknisk arbejdskraft i Nederlandene. Personalet ansættes af selskabet og stilles midlertidigt og mod betaling til rådighed for virksomheder i Nederlandene, uden at dette dog sker på grundlag af en arbejdskontrakt indgået mellem de således beskæftigede og virksomhederne. I den foreliggende sag blev det konstateret af Gerechtshof, Amsterdam, at selskabet i februar måned 1978, uden at være indehaver af en bevilling udstedt af den hollandske socialminister, i tre tilfælde havde udlejet arbejdskraft til hollandske virksomheder mod betaling med henblik på sædvanligt i virksomhederne forekommende arbejde, men uden at dette skete på grundlag af arbejdskontrakter indgået med virksomhederne.

6 Sagen er blevet indbragt for den nederlandske kassationsdomstol Hoge Raad, der fandt, at sagens afgørelse afhang af spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende nederlandske lovgivning var forenelig med fællesskabsrettens regler om fri udveksling af tjenesteydelser, navnlig med EØF-traktatens artikler 59 og 60, og Hoge Raad forelagde derfor følgende spørgsmål for Domstolen:

»1. Omfatter 'tjenesteydelser' i traktatens artikel 60 også udlejning af arbejdskraft, jf. artikel 1, stk. 1, i begyndelsen, og litra b) i Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (lov om udlejning af arbejdskraft)?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, er traktatens artikel 59 da — enten altid eller kun under visse omstændigheder — til hinder for, at en medlemsstat, hvor præstation af denne tjenesteydelse er gjort betinget af en bevilling, kræver, at en i en anden medlemsstat etableret tjenesteyder skal opfylde denne betingelse, idet dette krav er opstillet med det formål at kunne nægte en bevilling, såfremt der består begrundet frygt for, at ansøgerens udlejning af arbejdskraft vil skade hensynet til gode forhold på arbejdsmarkedet, eller for, at arbejdskraftens interesser ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang?

3. Har det for besvarelsen af spørgsmål 2 nogen betydning, om den udenlandske tjenesteyder i den stat, hvor han er hjemmehørende, råder over en bevilling til dér at udføre denne tjenesteydelse?«.

Det første spørgsmål

7 I det første spørgsmål har den nationale ret i det væsentlige spurgt, om begrebet »tjenesteydelser« ifølge traktatens artikel 60 omfatter udlejning af arbejdskraft i den hollandske lovs forstand.

8 I medfør af traktatens artikel 60, stk. 1, betragtes de ydelser, der normalt udføres mod betaling, som tjenesteydelser i det omfang, de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og

personer. Artiklens stk. 2 anfører som eksempel enkelte former for virksomhed, der omfattes af begrebet tjenesteydelser.

9 Virksomhed, der består i at udleje arbejdskraft mod betaling, uden at der oprettes arbejdskontrakter mellem brugeren og de ansatte, udgør en erhvervsmæssig virksomhed, der opfylder de i artikel 60, stk. 1, fastsatte betingelser. Den bør derfor betragtes som en tjenesteydelse i denne bestemmelses forstand.

10 Den franske regering har herved anført, at den i sagen omhandlede virksomhed ganske vist er omfattet af begrebet tjenesteydelser i traktatens artikel 60, men dog har et sådant særpræg, at den bør gøres til genstand for særbehandling, for så vidt den ligeledes måtte være omfattet af bestemmelser vedrørende socialpolitiken og den frie bevægelse for personer. Det bemærkes, at selv om det er korrekt, at de arbejdstagere, der beskæftiges af vikarbureauer, i påkommende tilfælde er omfattet af bestemmelserne i traktatens artikler 48-51 og de til deres gennemførelse udstedte fællesskabsforordninger, bevirker dette forhold ikke, at de virksomheder, der beskæftiger disse arbejdstagere, ikke længere kan betragtes som virksomheder, der udfører tjenesteydelser i den i traktatens artikler 59 og ff. anførte betydning. Som allerede fastslået af Domstolen, blandt andet i dom af 3. december 1974 (Van Binsbergen, sag 33/74, Sml. 1974, s. 1299), kan visse tjenesteydelsers særlige beskaffenhed ikke bevirke, at disse aktiviteter ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser.

11 Det første spørgsmål bør derfor besvares således, at begrebet »tjenesteydelser« i EØF-traktatens artikel 60 omfatter udlejning af arbejdskraft i henhold til »Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten«.

Andet og tredje spørgsmål

12 Det væsentlige i det andet og tredje spørgsmål er, om traktatens artikel 59 indeholder et forbud mod, at en medlemsstat kræver en bevilling af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat, for at denne kan udleje arbejdskraft på den første medlemsstats område, især når virksomheden er indehaver af en bevilling udstedt af den anden stat.

13 Ifølge traktatens artikel 59, stk. 1, skal restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes i løbet af overgangsperioden, for så vidt angår statsborgere i Fællesskabets medlemsstater. Som udtalt af Domstolen i dom af 18. januar 1979 (van Wesemael, forenede sager 110 og 111/78, Sml. 1979, s. 35), indeholder denne bestemmelse, når den fortolkes på baggrund af traktatens artikel 8, stk. 7, en præcis forpligtelse til at nå et resultat, hvis gennemførelse skulle lettes, men ikke være afhængig af, at der blev iværksat et program bestående af gradvise foranstaltninger. Følgelig er påbudene i traktatens artikel 59 blevet umiddelbart og ubetinget anvendelige ved denne periodes udløb.

14 Disse påbud indebærer, at enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet eller på grund af, at han er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal udføres, skal afskaffes.

15 Den tyske og danske regering har anført, at lovgivningen i den stat, hvor tjenesteydelsen præsteres, generelt bør anvendes i sin helhed over for enhver tjenesteyder, uanset om han er etableret i denne stat. Regeringerne henviser her til lighedsprincippet, især til traktatens artikel 60, stk. 3, hvorefter tjenesteyderen, for at præstere sin tjenesteydelse, kan udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor tjenesten ydes, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere.

16 Traktatens artikel 60, stk. 3, skal i første række gøre det muligt for tjenesteyderen at udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, uden forskelsbehandling i forhold til denne stats egne statsborgere. Dette indebærer imidlertid ikke, at hele den nationale lovgivning, der anvendes i forhold til denne stats egne borgere, og som i almindelighed regulerer de i denne stat etablerede virksomheders løbende aktiviteter, fuldt ud på samme måde kan bringes i anvendelse på aktiviteter af midlertidig art, der udøves af virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater.

17 I den nævnte dom af 18. januar 1979 udtalte Domstolen, at i betragtning af, at visse tjenesteydelser er af speciel karakter, kan særlige krav til tjenesteyderne, der er begrundet i anvendelse af faglige regler, ikke anses for uforenelige med traktaten. Den frie udveksling af tjenesteydelser, der er et grundlæggende princip i traktaten, kan dog kun begrænses ved regler, der er begrundet i almenvellet, og som påhviler enhver person eller enhver virksomhed, der udøver en aktivitet på denne stats område, i det omfang disse interesser ikke varetages i kraft af bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret.

18 Det må i denne forbindelse erkendes, at udlejning af arbejdskraft i faglig og social henseende er et særdeles omtåleligt område. På grund af den særlige karakter af forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere ved denne virksomhedsform påvirkes såvel forholdene på arbejdsmarkedet som de pågældende arbejdstageres lovlige interesser. Dette fremgår også af visse medlemsstaters lovgivning på dette område, idet der spores en tendens dels til at modvirke eventuelle tilfælde af misbrug, dels til at begrænse omfanget af denne virksomhed eller endog til helt at forbyde den.

19 Det fremgår især heraf, at medlemsstaterne i almenvellets berettigede interesser kan vælge den politik at gøre udlejning af arbejdskraft på deres område betinget af en bevilling, som kan nægtes, såfremt der er grund til at frygte, at en sådan virksomhed vil skade forholdene på arbejdsmarkedet, eller at arbejdstagernes interesser ikke vil blive tilgodeset i tilstrækkeligt omfang. I betragtning af de forskelle, der kan bestå mellem forholdene på arbejdsmarkedet i de forskellige medlemsstater, og de forskelligartede kriterier, der anlægges ved bedømmelsen af denne form for virksomhed, er der intet til hinder for, at den medlemsstat, hvori tjenesteydelsen præsteres, kræver, at tjenesteyderen skal have en bevilling, der udstedes på grundlag af de kriterier, der gælder for dens egne statsborgere.

20 Et sådant krav ville imidlertid gå ud over det tilsigtede mål, såfremt de betingelser, der stilles for udstedelse af bevilling, blot ville være en gentagelse af den dokumentation og den sikkerhed, der kræves i etableringsstaten. Overholdelsen af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser kræver dels, at medlemsstaten, hvor tjenesteydelsen udføres, ikke under behandlingen af ansøgningen om og udstedelse af bevillinger udsætter tjenesteyderen for en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, dels, at den tager hensyn til de krav om dokumentation og sikkerhed, som tjenesteyderen allerede må opfylde i udførelsen af sin virksomhed i den medlemsstat, hvor han er etableret.

21 Det andet og tredje spørgsmål, som Hoge Raad har forelagt, bør derfor besvares derved, at artikel 59 ikke er til hinder for, at en medlemsstat, som kræver bevilling af virksomheder, der udlejer arbejdskraft, også kræver, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, hvor han udøver en sådan virksomhed, skal opfylde dette krav, selv om han er indehaver af en bevilling udstedt af etableringsstaten. Det er dog herved en betingelse, dels, at medlemsstaten, hvor tjenesteydelsen udføres, ikke under behandlingen af ansøgninger om og udstedelse af bevillinger udsætter tjenesteyderen for en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, dels, at den tager hensyn til de krav om dokumentation og sikkerhed, som tjenesteyderen allerede må opfylde i udførelsen af sin virksomhed i den medlemsstat, hvor han er etableret.

Sagens omkostninger

De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, tyske, britiske, franske og danske regering samt af Kommissionen, der alle har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Nederlandenes Hoge Raad ved dom af 9. december 1980, for ret:

1. Begrebet »tjenesteydelser« i EØF-traktatens artikel 60 omfatter udlejning af arbejdskraft i henhold til »Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten«.

2. Artikel 59 er ikke til hinder for, at en medlemsstat, som kræver bevilling af virksomheder, der udlejer arbejdskraft, også kræver, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, hvor han udøver en sådan virksomhed, skal opfylde dette krav, selv om han er indehaver af en bevilling udstedt af etableringsstaten. Det er dog herved en betingelse, dels, at medlemsstaten, hvor tjenesteydelsen udføres, ikke under behandlingen af ansøgninger om og udstedelse af bevillinger udsætter tjenesteyderen for en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller etableringssted, dels, at den tager hensyn til de krav om dokumentation og sikkerhed, som tjenesteyderen allerede må opfylde i udførelsen af sin virksomhed i den medlemsstat, hvor han er etableret.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident