

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 juni 2008\*

In zaak C-319/06,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 20 juli 2006,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door J. Enegren en G. Rozet als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Groothertogdom Luxemburg**, vertegenwoordigd door C. Schiltz als gemachtigde,

verweerster,

wijst

\* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič en E. Levits (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,  
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 september 2007,

het navolgende

**Arrest**

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71/EG, alsmede de artikelen 49 EG en 50 EG, door:

— de bepalingen van artikel 1, lid 1, punten 1, 2, 8 en 11, van de wet van 20 december 2002 inzake de uitvoering 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 en de regeling van het toezicht op de toepassing van het arbeidsrecht (*Mémorial* A 2002, blz. 3722; hierna: „wet van 20 december 2002”) aan te duiden als dwingende bepalingen van nationale openbare orde;

- de bepalingen van artikel 3, lid 1, sub a, 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 1997, L 18, blz. 1), onvolledig te hebben uitgevoerd;
  
- in artikel 7, lid 1, van de wet van 20 december 2002 de voorwaarden betreffende de toegang tot de essentiële gegevens die noodzakelijk zijn voor toezicht door de bevoegde nationale autoriteiten, te hebben vastgesteld op een wijze die onvoldoende duidelijk is om de rechtszekerheid te waarborgen van ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking wensen te stellen, en
  
- in artikel 8 van deze wet te bepalen dat de voor het toezicht noodzakelijke documenten in Luxemburg door een aldaar woonachtige ad-hocgevolmachtigde moeten worden bewaard.

## Toepasselijke bepalingen

### *Gemeenschapsregeling*

- 2 Artikel 3 van richtlijn 96/71 bepaalt onder het opschrift „Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden”:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de in artikel 1, lid 1, bedoelde ondernemingen — ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband — voor de op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers wat de hierna genoemde aangelegenheden betreft, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die, in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd:

— in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen

en/of

— in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard in de zin van lid 8, voor zover deze betrekking hebben op de in de bijlage genoemde activiteiten:

a) maximale werk- en minimale rustperioden;

- b) minimumaantal betaalde vakantiedagen;
  
- c) minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk; dit punt is niet van toepassing op de aanvullende bedrijfspensioenregelingen;
  
- d) voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;
  
- e) gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
  
- f) beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
  
- g) gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt het begrip ‚minimumlonen’ als bedoeld in de eerste alinea, tweede streepje, sub c, bepaald door de nationale wetgeving en/of praktijk van de lidstaat waar de werknemer ter beschikking is gesteld.

[...]

10. Deze richtlijn belet niet dat de lidstaten, met inachtneming van het Verdrag, op gelijke wijze aan de nationale ondernemingen en aan de ondernemingen van andere staten arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voorschrijven:

- die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan bedoeld in lid 1, eerste alinea, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde,
  
- die zijn vastgesteld in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken als bedoeld in lid 8, met betrekking tot andere dan de in de bijlage genoemde activiteiten.”

3 Bij de vaststelling van richtlijn 96/71 is verklaring 10, betreffende artikel 3, lid 10, eerste streepje, van deze richtlijn (hierna: „verklaring 10”), als volgt opgenomen in de notulen van de Raad van de Europese Unie:

„De Raad en de Commissie hebben verklaard:

„De woorden „bepalingen van openbare orde” dienen te worden beschouwd als betrekking hebbend op bindende bepalingen waarvan niet mag worden afgeweken en die gelet op hun aard en doel beantwoorden aan de dwingende eisen van algemeen belang. Deze bepalingen kunnen met name een verbod op dwangarbeid inhouden of de rol van de overheid bij het toezicht op de naleving van de wetgeving inzake de arbeidsvoorwaarden bepalen.”

*De Luxemburgse regeling*

4 Artikel 1 van de wet van 20 december 2002 luidt als volgt:

„(1) Met betrekking tot in het bijzonder de bepalingen betreffende overeenkomsten in de zin van de wet van 27 maart 1986 houdende goedkeuring van het Verdrag van Rome van 19 juni 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, vormen dwingende bepalingen van nationale openbare orde die als zodanig gelden voor alle werknemers die op het grondgebied van het Groot-hertogdom Luxemburg een arbeidsprestatie leveren, met inbegrip van diegenen die tijdelijk in Luxemburg ter beschikking zijn gesteld, ongeacht de duur of het doel van de terbeschikkingstelling: alle voorschriften in wetten, verordeningen en bestuursrechtelijke bepalingen evenals alle voorschriften die voortvloeien uit algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten of uit een scheidsrechterlijke uitspraak met een gelijkaardige werkings sfeer als algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten, ter zake van:

1. de schriftelijke arbeidsovereenkomst of het document dat is opgesteld op basis van richtlijn 91/533/EEG [van de Raad] van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn [(PB L 288, blz. 32)];
2. het sociale minimumloon en de automatische aanpassing van het loon aan de toename van de kosten voor levensonderhoud;
3. de arbeidsduur en de wekelijkse rusttijd;
4. het betaald verlof;

5. het collectieve verlof;
6. de wettelijke feestdagen;
7. de regeling inzake uitzendarbeid en terbeschikkingstelling van werknemers;
8. de regeling inzake deeltijdarbeid en tijdelijke arbeidsovereenkomsten;
9. de beschermende voorschriften met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
10. de non-discriminatie;
11. de collectieve arbeidsovereenkomsten;
12. de inactiviteit die onvermijdelijk volgt uit de rechtsvoorschriften inzake technische en door het weer veroorzaakte werkloosheid;
13. zwartwerk of clandestiene arbeid, met inbegrip van de bepalingen betreffende de werkvergunning voor werknemers die niet uit een lidstaat van de Europese Economische Ruimte afkomstig zijn;



14. de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk in het algemeen en de voorschriften inzake ongevalpreventie van de vereniging voor ongevallenverzekering (Association d'assurance contre les accidents) die overeenkomstig artikel 154 van het wetboek inzake de sociale zekerheid zijn vastgesteld, evenals de minimumveiligheids- en gezondheidsvoorschriften die op basis van artikel 14 van de gewijzigde wet van 17 juni 1994 over de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk zijn vastgesteld bij groothertogelijke verordening, na verplicht advies van de Raad van State en met instemming van de Conferentie van voorzitters van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in het bijzonder.

(2) De bepalingen van lid 1 van onderhavig artikel gelden voor alle werknemers, ongeacht hun nationaliteit, die bij om het even welke onderneming in dienst zijn, ongeacht de nationaliteit en de juridische of feitelijke plaats van de zetel van de onderneming.”

5 Artikel 2 van de wet van 20 december 2002 luidt als volgt:

„(1) De bepalingen van artikel 1 van de onderhavige wet zijn daarenboven van toepassing op de ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van het Groothertogdom Luxemburg, met uitzondering van het zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen.

(2) Onder ‚terbeschikkingstelling’ in de zin van het eerste lid worden verstaan de volgende activiteiten van de betrokken ondernemingen, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat:

1. de terbeschikkingstelling van een werknemer namens en onder leiding van de in lid 1 van het onderhavige artikel vermelde ondernemingen, zelfs voor korte of op voorhand vastgestelde duur, op het grondgebied van het Groothertogdom Luxemburg in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de in Luxemburg gevestigde of werkzame ontvanger van de dienst;

2. de terbeschikkingstelling van een werknemer, zelfs voor korte of op voorhand vastgestelde duur, op het grondgebied van het Groothertogdom Luxemburg aan een vestiging van de onderneming van herkomst of aan een onderneming die tot hetzelfde concern behoort als de onderneming van herkomst;
  
3. onverminderd de toepassing van de wet van 19 mei 1994 inzake de regeling van uitzendwerk en van het tijdelijke uitlenen van arbeidskrachten, de terbeschikkingstelling van een werknemer, zelfs voor korte of op voorhand vastgestelde duur, door een uitzendbureau of in het kader van uitzendwerk aan een ontvangende onderneming, die in het Groothertogdom Luxemburg gevestigd of werkzaam is.

(3) Als ter beschikking gestelde werknemer wordt beschouwd elke werknemer die normaliter in het buitenland werkzaam is en voor bepaalde tijd zijn arbeidsprestatie op het grondgebied van het Groothertogdom Luxemburg verricht.

(4) Het begrip ‚dienstverband‘ wordt overeenkomstig het Luxemburgse recht bepaald.”

6 Artikel 7 van de wet van 20 december 2002 bepaalt:

„(1) Voor de toepassing van de onderhavige wet moet een onderneming, ook wanneer zij niet op het grondgebied van het Groothertogdom Luxemburg is gevestigd of normaliter haar werkzaamheden buiten Luxemburg uitoefent, waarvan één of meerdere werknemers, met inbegrip van werknemers die overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van onderhavige wet tijdelijk ter beschikking zijn gesteld, in Luxemburg een arbeidsprestatie verrichten, de arbeidsinspectie vóór het begin van de werken op eenvoudig verzoek onverwijld de voor een controle noodzakelijke essentiële gegevens ter beschikking stellen, met in het bijzonder:

- namen, voornamen, geboorteplaats en -datum, burgerlijke staat, nationaliteit en beroep van de werknemers;
  
- de precieze beroepsbekwaamheden van de werknemers;
  
- de hoedanigheid waarin zij door de onderneming in dienst zijn genomen en het werk dat zij er normaal gezien uitvoeren;
  
- de vermelding van de woonplaats en, in voorkomend geval, de vaste verblijfplaats van de werknemers;
  
- in voorkomend geval, de verblijfs- of werkvergunning;
  
- de plaats van de werken in Luxemburg en de duur ervan;
  
- een kopie van het formulier E 101 of, in voorkomend geval, een precieze vermelding van de socialezekerheidskassen waarbij de werknemers gedurende hun verblijf op het Luxemburgse grondgebied zijn verzekerd;
  
- een kopie van de schriftelijke arbeidsovereenkomst of van het document dat is opgesteld op basis van richtlijn 91/533/EEG van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn.

(2) Bij groothertogelijke verordening kan de toepassing van het onderhavige artikel nader worden geregeld.”

7 Artikel 8 van deze wet luidt als volgt:

„Elke onderneming die in het buitenland is gevestigd en daar haar zetel heeft of in Luxemburg geen vaste inrichting heeft in de zin van de belastingwet, waarvan één of meerdere werknemers in Luxemburg om het even welke arbeidsprestatie leveren, is verplicht de stukken die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen krachtens deze wet, in het bijzonder krachtens artikel 7, bij een in Luxemburg woonachtige ad-hocgevolmachtigde te bewaren.

Deze stukken moeten op eenvoudig verzoek onverwijld aan de arbeidsinspectie worden overhandigd. De onderneming of haar in het vorige lid vermelde gevolmachtigde moet de arbeidsinspectie ten laatste vóór de aanvang van het geplande bezoldigde werk per aangetekend schrijven met ontvangstbewijs in kennis stellen van de precieze plaats van deponering van de stukken.”

### **Precontentieuze procedure**

8 Bij aanmaningsbrief van 1 april 2004 heeft de Commissie de Luxemburgse autoriteiten erop gewezen dat de wet van 20 december 2002 in strijd zou kunnen zijn met het gemeenschapsrecht. In het bijzonder:

— verplicht deze wet ondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd en in Luxemburg werknemers ter beschikking stellen, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in acht te nemen die verder gaan dan hetgeen artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71 voorschrijft;

- waarborgt deze wet de ter beschikking gestelde werknemers niet dat, afgezien van de wekelijkse rusttijd, enige andere rustperiode in acht wordt genomen (dagelijkse rusttijd);
  
  - is deze wet onvoldoende duidelijk om de rechtszekerheid te waarborgen, doordat zij ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking stellen, verplicht vóór het begin van de werkzaamheden, op eenvoudig verzoek en onverwijld, de arbeidsinspectie de voor een controle noodzakelijke essentiële gegevens ter beschikking te stellen, en
  
  - beperkt deze wet het vrij verrichten van diensten doordat zij ondernemingen die hun zetel niet op het grondgebied van het Groothertogdom Luxemburg hebben of er geen duurzame vestiging hebben, verplicht de voor een controle noodzakelijke documenten bij een in deze lidstaat woonachtige ad-hocgevolmachtigde te bewaren.
- 9 Bij brief van 30 augustus 2004 heeft het Groothertogdom Luxemburg gesteld dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die het voorwerp uitmaken van de eerste grief in de aanmaningsbrief, „bepalingen van openbare orde” uitmaken als bedoeld in artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71.
- 10 Het heeft de gegrondheid erkend van de tweede grief die in de voornoemde aanmaningsbrief is ingeroepen.
- 11 Met betrekking tot de derde en de vierde in deze brief aangevoerde grief, heeft deze lidstaat er enerzijds op gewezen dat artikel 7 van de wet van 20 december 2002 geen verplichting tot voorafgaande declaratie oplegde, en anderzijds dat de verplichting om aan de arbeidsinspectie de naam mede te delen van de persoon die de door de wet vereiste documenten in bewaring heeft, een niet-discriminerend en voor de uitvoering van de controles door deze overheidsdienst noodzakelijk vereiste vormt.

- 12 Omdat zij niet tevreden was met deze antwoorden, heeft de Commissie haar grieven bevestigd in een met redenen omkleed advies van 12 oktober 2005, waarbij zij het Groothertogdom Luxemburg uitnodigde binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies aan haar verplichtingen te voldoen.
- 13 Na om een bijkomende termijn van zes weken te hebben verzocht, heeft het Groothertogdom Luxemburg het niet nodig geacht dit gemotiveerde advies te beantwoorden.
- 14 Derhalve heeft de Commissie het onderhavige beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG ingesteld.

## Het beroep

*Eerste grief, inzake onjuiste uitvoering van artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71*

### Argumenten van partijen

- 15 Met haar eerste grief betoogt de Commissie dat het Groothertogdom Luxemburg artikel 3, leden 1 en 10, van richtlijn 96/71 onjuist heeft uitgevoerd.

- 16 De Commissie stelt meer bepaald dat het Groothertogdom Luxemburg, door de nationale bepalingen ter zake van de aangelegenheden die in de in geding zijnde voorschriften zijn genoemd, ten onrechte aan te duiden als dwingende bepalingen van nationale openbare orde, en dus door de ondernemingen die werknemers op zijn grondgebied ter beschikking stellen, tot naleving ervan te verplichten, aan deze ondernemingen verplichtingen oplegt die verder gaan dan hetgeen richtlijn 96/71 voorschrijft. Volgens deze instelling kan het begrip openbare orde in artikel 3, lid 10, van deze richtlijn niet eenzijdig door elke lidstaat worden vastgesteld, aangezien het deze laatste niet vrijstaat eenzijdig alle dwingende bepalingen van zijn arbeidsrecht op te leggen aan in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters.
- 17 Een dergelijke verplichting vormt in de eerste plaats artikel 1, lid 1, punt 1, van de wet van 20 december 2002, volgens hetwelk enkel personeel ter beschikking mag worden gesteld dat op basis van een schriftelijke arbeidsovereenkomst of een naar luid van richtlijn 91/533 gelijkwaardig document met de onderneming is verbonden.
- 18 In dit verband herinnert de Commissie eraan dat, in ieder geval, het toezicht op de inachtneming van de bepalingen van richtlijn 91/533 bij een terbeschikkingstelling enkel en alleen is opgedragen aan de autoriteiten van de lidstaat van vestiging van de betrokken onderneming, die de richtlijn heeft uitgevoerd, en niet aan de lidstaat van ontvangst.
- 19 Met betrekking tot de automatische aanpassing van het loon aan de toename van de kosten voor levensonderhoud, waarin artikel 1, lid 1, punt 2, van de wet van 20 december 2002 voorziet, stelt de Commissie in de tweede plaats dat de Luxemburgse wetgeving indruist tegen richtlijn 96/71, die enkel met betrekking tot de minimumlonen in een regeling van de lonen door de lidstaat van ontvangst voorziet.
- 20 Met betrekking tot de inachtneming van de wetgeving inzake deeltijdarbeid en tijdelijke arbeidscontracten waarin artikel 1, lid 1, punt 8, van de wet van 20 december 2002 voorziet, stelt de Commissie in de derde plaats dat, krachtens richtlijn 96/71, de lidstaat van ontvangst niet gerechtigd is zijn wetgeving inzake deeltijdarbeid en tijdelijke arbeidscontracten op te leggen aan ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen op zijn grondgebied.

- 21 Met betrekking tot de verplichting tot inachtneming van de collectieve arbeidsovereenkomsten waarin artikel 1, lid 1, punt 11, van de wet van 20 december 2002 voorziet, stelt de Commissie in de vierde plaats dat voorschriften die behoren tot een bepaalde categorie voorschriften niet als zodanig, ongeacht hun materiële inhoud, dwingende bepalingen van nationale openbare orde kunnen vormen.
- 22 Het Groothertogdom Luxemburg stelt dat alle vereisten waartegen de eerste grief van de Commissie is gericht, dwingende bepalingen van nationale openbare orde vormen als bedoeld in artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71. In dit verband stelt het enerzijds dat verklaring 10 geen enkele dwingende juridische waarde heeft, en anderzijds dat het begrip bepalingen van openbare orde alle bepalingen omvat die, naar de mening van de lidstaat van ontvangst, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang. Daarenboven verwijst het Groothertogdom Luxemburg naar de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36).

Beoordeling door het Hof

— Opmerkingen vooraf

- 23 Teneinde het voornaamste tegenargument van het Groothertogdom Luxemburg te beantwoorden, moet vooraf worden onderstreept dat richtlijn 2006/123, overeenkomstig artikel 3, lid 1, sub a, ervan, er niet toe strekt richtlijn 96/71 te vervangen, aangezien deze laatste in geval van conflict voorrang heeft. Derhalve kan deze lidstaat de door hem verdedigde uitlegging van een bepaling van richtlijn 96/71 niet onderbouwen door te verwijzen naar de wetgevingsprocedure die tot de vaststelling van richtlijn 2006/123 heeft geleid.



- 24 Uit de dertiende overweging van de considerans van richtlijn 96/71 volgt dat de wetgevingen van de lidstaten moeten worden gecoördineerd, teneinde een kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming vast te leggen die in de ontvangende staat in acht moeten worden genomen door werkgevers die werknemers ter beschikking stellen (zie arrest van 18 december 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Jurispr. blz. I-11767, punt 59).
- 25 Zo bepaalt artikel 3, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn dat iedere lidstaat erop toeziet dat — ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband — de ondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd en op zijn eigen grondgebied werknemers ter beschikking stellen in het kader van een transnationale dienstverrichting, voor de ter beschikking gestelde werknemers wat de in dit artikel genoemde aangelegenheden betreft, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die zijn vastgelegd in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd (arrest van 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, C-490/04, Jurispr. blz. I-6095, punt 18).
- 26 Daartoe bevat deze bepaling een limitatieve opsomming van de aangelegenheden waarvoor de lidstaten de regels die in de lidstaat van ontvangst van kracht zijn, kunnen doen gelden.
- 27 Artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71 kent de lidstaten evenwel de mogelijkheid toe, met inachtneming van het EG-Verdrag de ondernemingen die werknemers op hun grondgebied ter beschikking stellen op niet-discriminerende wijze arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden op te leggen met betrekking tot andere aangelegenheden dan die bedoeld in lid 1, eerste alinea, van dat artikel, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde.
- 28 Zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, van de wet van 20 december 2002, naar luid waarvan de bepalingen bedoeld in de punten 1 tot en met 14 van dit lid dwingende bepalingen van nationale openbare orde zijn, heeft het Groothertogdom Luxemburg zich willen beroepen op artikel 3, lid 10, eerste streepje, van de voormelde richtlijn.

- 29 In dit verband zij eraan herinnerd dat de kwalificatie van nationale bepalingen als wetten van politie en veiligheid door een lidstaat, betrekking heeft op de bepalingen aan de inachtneming waarvan zo veel belang wordt gehecht voor de handhaving van de politieke, sociale of economische organisatie van de betrokken lidstaat, dat zij moeten worden nageleefd door eenieder die zich op het nationale grondgebied van deze lidstaat bevindt, en voor elke daarin gesitueerde rechtsbetrekking (arrest van 23 november 1999, *Arblade e.a.*, C-369/96 en C-376/96, *Jurispr. blz. I-8453*, punt 30).
- 30 Anders dan het Groothertogdom Luxemburg stelt, vormt de exceptie van openbare orde derhalve een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrij verrichten van diensten, die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald (zie betreffende het vrije verkeer van personen, arrest van 31 januari 2006, *Commissie/Spanje*, C-503/03, *Jurispr. blz. I-1097*, punt 45).
- 31 In het kader van richtlijn 96/71 vormt artikel 3, lid 10, eerste streepje, ervan een afwijking van het beginsel dat de aangelegenheden waarvoor de lidstaat van ontvangst zijn wetgeving mag opleggen aan ondernemingen die werknemers op zijn grondgebied ter beschikking stellen, limitatief zijn opgesomd in artikel 3, lid 1, eerste streepje, van deze richtlijn. De eerstgenoemde bepaling moet derhalve strikt worden uitgelegd.
- 32 Afgezien daarvan bepaalt verklaring 10, aangaande welke de advocaat-generaal in punt 45 van haar conclusie terecht heeft opgemerkt dat zij kan worden ingeroepen ter onderbouwing van een uitlegging van artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71, dat onder de woorden „bepalingen van openbare orde” onder andere moeten worden verstaan bindende bepalingen waarvan niet mag worden afgeweken en die gelet op hun aard en doel beantwoorden aan de dwingende eisen van algemeen belang.
- 33 In ieder geval legt deze bepaling van richtlijn 96/71 vast dat een beroep op de erin vermelde mogelijkheid de lidstaten niet ontheft van de verplichtingen die krachtens het Verdrag op hen rusten, in het bijzonder de verplichtingen betreffende het

vrij verrichten van diensten, waarvan de bevordering in de vijfde overweging van de considerans van deze richtlijn wordt benadrukt.

<sup>34</sup> De voorschriften van artikel 1, lid 1, van de wet van 20 december 2002, waarvan de Commissie de kwalificatie als dwingende bepalingen van nationale openbare orde betwist, moeten in het licht van deze overwegingen worden onderzocht.

— Vereiste van een schriftelijke overeenkomst of van een document dat is opgesteld op basis van richtlijn 91/533, neergelegd in artikel 1, lid 1, punt 1, van de wet van 20 december 2002

<sup>35</sup> Vooraf moet worden onderstreept dat dit vereiste een aangelegenheid betreft die niet is vermeld in de lijst van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/71.

<sup>36</sup> Het Groothertogdom Luxemburg geeft te kennen dat het aangevochten voorschrift slechts een herhaling vormt van de in de artikelen 2 en 3 van richtlijn 91/533 genoemde voorwaarde, en anderzijds dat dit voorschrift de openbare orde raakt voor zover het de bescherming van de werknemers beoogt.

<sup>37</sup> Zoals de tweede overweging van de considerans van richtlijn 91/533 onderstreept, is de noodzaak de arbeidsverhoudingen aan vormvereisten te onderwerpen uiterst belangrijk om de werknemers beter te beschermen tegen een eventuele miskennis van hun rechten en de arbeidsmarkt doorzichtiger te maken.

- 38 Uit artikel 9, lid 1, van deze richtlijn volgt echter eveneens dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om aan deze richtlijn te voldoen.
- 39 Derhalve zijn alle werkgevers, met inbegrip van die welke werknemers ter beschikking stellen, zoals voorzien in artikel 4, lid 1, van richtlijn 91/533, op grond van de wetgeving van de lidstaat waarin zij zijn gevestigd onderworpen aan de verplichtingen waarin deze richtlijn voorziet.
- 40 Derhalve dient te worden vastgesteld dat de inachtneming van het vereiste waarin artikel 1, lid 1, punt 1, van de wet van 20 december 2002 voorziet, wordt gewaarborgd door de lidstaat waaruit de ter beschikking gestelde werknemers afkomstig zijn.
- 41 De aangevochten bepaling leidt er dus toe dat ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking stellen, worden onderworpen aan een verplichting die al op hen rust in de lidstaat waarin zij zijn gevestigd. Gelet op de doelstelling van richtlijn 96/71, die erin bestaat de inachtneming van een minimumkern van regels ter bescherming van werknemers te waarborgen, is het trouwens nog duidelijker dat een dergelijke bijkomende verplichting overbodig is. Door de procedures die zij met zich brengt, kunnen ondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd worden ontmoedigd hun vrijheid van dienstverrichting uit te oefenen.
- 42 Ofschoon volgens vaste rechtspraak het gemeenschapsrecht de lidstaten niet belet hun wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten tussen de sociale partners te laten gelden voor eenieder die arbeid in loondienst verricht, zelfs tijdelijk, ongeacht de lidstaat van vestiging van de werkgever, blijft deze mogelijkheid onderworpen aan de voorwaarde dat de betrokken werknemers die tijdelijk werken uitvoeren in de lidstaat van ontvangst, niet reeds dezelfde of een in essentie gelijkaardige bescherming genieten uit hoofde van de verplichtingen waaraan hun werkgever reeds is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd (zie in die zin arrest van 21 oktober 2004, Commissie/Luxemburg, C-445/03, Jurispr. blz. I-10191, punt 29 en aangehaalde rechtspraak).

43 In het bijzonder is reeds geoordeeld dat het vrij verrichten van diensten, als grondbeginsel van het Verdrag, slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang en die gelden voor iedere persoon of onderneming die op het grondgebied van de ontvangende lidstaat werkzaam is, voor zover dit belang niet wordt gewaarborgd door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd (zie arrest *Arblade e.a.*, reeds aangehaald, punt 34, en arrest van 25 oktober 2001, *Finalarte e.a.*, C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 en C-68/98–C-71/98, Jurispr. blz. I-7831, punt 31).

44 Aangezien dit laatste het geval is op het vlak van de bescherming van de werknemers die richtlijn 91/533 waarborgt en door het Groothertogdom Luxemburg wordt ingeroepen, moet worden vastgesteld dat het vereiste waarin artikel 1, lid 1, punt 1, van de wet van 20 december 2002 voorziet, in strijd is met artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71, voor zover het niet wordt opgelegd met inachtneming van het Verdrag.

— Vereiste van de automatische aanpassing van het loon aan de stijging van de kosten voor levensonderhoud, waarin artikel 1, lid 1, punt 2, van de wet van 20 december 2002 voorziet

45 Uit het door de Commissie ingestelde beroep blijkt dat dit niet is gericht tegen het gegeven dat de minimumlonen aan de index van de kosten van levensonderhoud zijn gekoppeld, aangezien, zoals het Groothertogdom Luxemburg opmerkt, een dergelijk vereiste ontegenzeggelijk strookt met artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub c, van richtlijn 96/71, maar tegen het feit dat deze indexering betrekking heeft op alle lonen, met inbegrip van de lonen die niet in de categorie minimumlonen vallen.

46 Het Groothertogdom Luxemburg verklaart evenwel dat die bepaling van richtlijn 96/71 de lidstaat van ontvangst impliciet toestaat om zijn systeem van vaststelling van alle lonen op te leggen aan de ondernemingen die werknemers op zijn grondgebied ter beschikking stellen.

- 47 In dit verband moet worden benadrukt dat de gemeenschapswetgever met artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub c, van richtlijn 96/71 de mogelijkheid van de lidstaten om op het vlak van de lonen regelend op te treden, heeft willen beperken tot de minimumlonen. Het voorschrift van de wet van 20 december 2002 betreffende de automatische aanpassing van de lonen aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud, valt bijgevolg niet onder de aangelegenheden bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/71 voor zover het andere lonen dan de minimumlonen betreft.
- 48 Het Groothertogdom Luxemburg geeft evenwel te kennen dat artikel 1, lid 1, punt 2, van de wet van 20 december 2002 ertoe strekt de sociale vrede in Luxemburg te waarborgen, en dat het uit dien hoofde een voorschrift van openbare orde in de zin van artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71 vormt door de werknemers te beschermen tegen de gevolgen van de inflatie.
- 49 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat deze bepaling van richtlijn 96/71 de lidstaat van ontvangst de mogelijkheid biedt, ondernemingen die op zijn grondgebied werknemers ter beschikking stellen, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden op te leggen met betrekking tot andere aangelegenheden dan die bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/71, mits deze voorschriften de openbare orde raken. Dit voorbehoud in artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71 vormt dus een uitzondering op het bij deze richtlijn ingevoerde stelsel en een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrij verrichten van diensten waarop voornoemde richtlijn is gebaseerd, zodat het eng moet worden uitgelegd.
- 50 Zo heeft het Hof reeds verduidelijkt dat, ofschoon de lidstaten in wezen de vrijheid behouden overeenkomstig hun nationale behoeften de vereisten van openbare orde vast te stellen, dit begrip in gemeenschapsrechtelijke context en in het bijzonder als rechtvaardiging van een afwijking van de fundamentele vrijheid van dienstverrichting, strikt moet worden opgevat, zodat de draagwijdte ervan niet zonder controle van de instellingen van de Europese Gemeenschap door de onderscheiden lidstaten eenzijdig kan worden bepaald (zie arrest van 14 oktober 2004, Omega, C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punt 30). Bijgevolg kan op de openbare orde slechts een beroep worden gedaan in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving (zie arrest van 14 maart 2000, Église de scientologie, C-54/99, Jurispr. blz. I-1335, punt 17).

- 51 Er dient aan te worden herinnerd dat een lidstaat samen met de rechtvaardigingsgronden voor een afwijking van het beginsel van het vrij verrichten van diensten, bewijzen moet overleggen dat de door die staat genomen beperkende maatregel geschikt en evenredig is alsmede nauwkeurige gegevens die zijn argumenten kunnen onderbouwen (zie in die zin arrest van 7 juni 2007, Commissie/België, C-254/05, Jurispr. blz. I-4269, punt 36 en aangehaalde rechtspraak).
- 52 Teneinde het Hof in staat te stellen te beoordelen of de in geding zijnde maatregelen noodzakelijk zijn en evenredig aan het doel van handhaving van de openbare orde, had het Groothertogdom Luxemburg dus elementen moeten voorleggen op basis waarvan kan worden vastgesteld of en in welke mate de toepassing op in Luxemburg ter beschikking gestelde werknemers van het voorschrift inzake de automatische aanpassing van de lonen aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud, tot de verwezenlijking van deze doelstelling kan bijdragen.
- 53 In casu moet worden vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg enkel algemeen heeft verwezen naar de doelstellingen van bescherming van de koopkracht van de werknemers en van sociale vrede, zonder ook maar één element voor te leggen op basis waarvan de noodzaak en de evenredigheid van de vastgestelde maatregelen kunnen worden getoetst.
- 54 Derhalve heeft het Groothertogdom Luxemburg niet rechtens genoegzaam aangetoond dat artikel 1, lid 1, punt 2, van de wet van 20 december 2002 bepalingen van openbare orde bevat als bedoeld in artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71.
- 55 Deze lidstaat kan dus niet met een beroep op de exceptie van openbare orde als bedoeld in artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71 ondernemingen die werknemers op zijn grondgebied ter beschikking stellen verplichten, voor andere lonen dan de minimumlonen, het voorschrift inzake de automatische aanpassing aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud in acht te nemen.

— Vereiste van artikel 1, lid 1, punt 8, van de wet van 20 december 2002 betreffende de regeling inzake deeltijdarbeid en tijdelijke arbeidsovereenkomsten

- 56 Het Groothertogdom Luxemburg stelt dat deze bepaling ertoe strekt de bescherming van de werknemers te verzekeren door het beginsel van gelijke behandeling en gelijke beloning van voltijd- en deeltijdwerkers te waarborgen zoals dit is verankerd in richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de UNICE, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid (PB L 14, blz. 9), en richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB L 175, blz. 43).
- 57 Bovenbedoeld vereiste betreft een aangelegenheid die niet is vermeld in de lijst van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/71.
- 58 Niet in geding is dat de eisen van artikel 1, lid 1, punt 8, van de wet van 20 december 2002, gelet op de daarmee gepaard gaande verplichtingen, het vrij verrichten van diensten door ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking wensen te stellen kunnen belemmeren.
- 59 In dit verband moet worden vastgesteld dat krachtens artikel 2, lid 1, van de richtlijnen 97/81 en 1999/70 de lidstaten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen dienden vast te stellen die noodzakelijk waren om aan deze richtlijnen te voldoen.
- 60 Daar op de inachtneming van het vereiste waarin de in geding zijnde nationale bepaling voorziet, wordt toegezien in de lidstaat waar de onderneming die werknemers in Luxemburg ter beschikking wenst te stellen is gevestigd, kan het Groothertogdom Luxemburg bijgevolg, om dezelfde redenen als die welke in de punten 41 tot en met



43 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet, de exceptie van openbare orde als bedoeld in artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71 niet inroepen ter rechtvaardiging van het litigieuze nationale vereiste.

<sup>61</sup> Bijgevolg is artikel 1, lid 1, punt 8, van de wet van 20 december 2002 in strijd met artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71.

— Vereiste van artikel 1, lid 1, punt 11, van de wet van 20 december 2002 betreffende de dwingende nationaalrechtelijke bepalingen op het vlak van collectieve arbeidsovereenkomsten

<sup>62</sup> Artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/71 definieert de voorschriften waarin zijn vastgelegd de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat van ontvangst ter zake van de in deze alinea, sub a tot en met g, vermelde aangelegenheden, die de ter beschikking gestelde werknemers worden gewaarborgd. Het tweede streepje van deze bepaling heeft in het bijzonder betrekking op de collectieve arbeidsovereenkomsten die algemeen verbindend zijn verklaard.

<sup>63</sup> In navolging van deze bepaling zijn volgens artikel 1, lid 1, van de wet van 20 december 2002 de voorschriften die met name voortvloeien uit algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten ter zake van de in punten 1 tot en met 14 ervan vermelde aangelegenheden, dwingende bepalingen van nationale openbare orde. In punt 11 ervan worden de bepalingen ter zake van collectieve arbeidsovereenkomsten vermeld.

<sup>64</sup> Een dergelijke bepaling kan evenwel geen exceptie van openbare orde als bedoeld in artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71 vormen.

- 65 In de eerste plaats rechtvaardigt niets de opvatting dat bepalingen ter zake van collectieve arbeidsovereenkomsten, te weten die welke de uitwerking en de uitvoering ervan betreffen, op zich zonder nadere precisering onder het begrip openbare orde kunnen vallen.
- 66 In de tweede plaats dringt dezelfde vaststelling zich op met betrekking tot de in deze collectieve arbeidsovereenkomsten vervatte bepalingen zelf. Deze kunnen evenmin in hun geheel en op grond van de eenvoudige reden dat zij uit dit soort normen voortvloeien, onder het begrip openbare orde vallen.
- 67 In de derde plaats kan het Groothertogdom Luxemburg niet beweren dat artikel 1, lid 1, punt 11, van de wet van 20 december 2002 ten slotte concreet gestalte geeft aan de toestemming die de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 10, tweede streepje, van richtlijn 96/71 is verleend. Deze bepaling heeft enkel betrekking op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die zijn vastgesteld bij algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. Dat is echter niet het geval bij voornoemd artikel 1, lid 1, punt 11, dat in tegenstelling tot de inleidende zin van dit eerste artikel, uitdrukkelijk naar de eenvoudige collectieve arbeidsovereenkomsten verwijst.
- 68 Artikel 1, lid 1, punt 11, van de wet van 20 december 2002 is dus in strijd met artikel 3, lid 10, eerste streepje, van richtlijn 96/71.
- 69 Gelet op het voorgaande is de eerste grief van de Commissie derhalve gegrond.

*Tweede grief, inzake onvolledige uitvoering van artikel 3, lid 1, sub a, van richtlijn 96/71, betreffende de inachtneming van de maximale werk- en minimale rustperioden*

## Argumenten van partijen

- 70 Met haar tweede grief verwijt de Commissie het Groothertogdom Luxemburg onvolledige uitvoering van artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a, van richtlijn 96/71, betreffende de inachtneming van de maximale werk- en minimale rustperioden.
- 71 Het Groothertogdom Luxemburg heeft de gegrondheid van deze grief erkend en erop gewezen dat het artikel 4 van de wet van 19 mei 2006 houdende wijziging van de wet van 20 december 2002 (*Mémorial* A 2006, blz. 1806) heeft vastgesteld, teneinde de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de relevante gemeenschapsrechtelijke bepalingen.

## Beoordeling door het Hof

- 72 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie in het bijzonder arresten van 14 september 2004, Commissie/Spanje, C-168/03, Jurispr. blz. I-8227, punt 24; 14 juli 2005, Commissie/Duitsland, C-433/03, Jurispr. blz. I-6985, punt 32, en 27 september 2007, Commissie/Luxemburg, C-354/06, punt 7).

73 In casu wordt niet betwist dat het Groothertogdom Luxemburg aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet de maatregelen had vastgesteld die noodzakelijk waren om de volledige uitvoering van artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a, van richtlijn 96/71, in zijn nationale rechtsorde te verzekeren.

74 Derhalve is de tweede grief van de Commissie gegrond.

*Derde grief, inzake schending van artikel 49 EG ten gevolge van de onduidelijkheid van de controlemaatregelen waarin artikel 7, lid 1, van de wet van 20 december 2002 voorziet*

#### Argumenten van partijen

75 Met haar derde grief betoogt de Commissie dat artikel 7, lid 1, van de wet van 20 december 2002, gelet op de onduidelijkheid ervan, tot rechtsonzekerheid kan leiden voor ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking wensen te stellen. Zo lijkt de verplichting van elke onderneming, de arbeidsinspectie vóór het begin van de werken op eenvoudig verzoek onverwijld de voor een controle noodzakelijke essentiële gegevens ter beschikking te stellen, op een met artikel 49 EG onverenigbare procedure houdende voorafgaande kennisgeving in het geval van een terbeschikkingstelling. Indien dat niet het geval mocht zijn, zou niettemin de formulering van de betreffende bepaling moeten worden gewijzigd teneinde elke juridische dubbelzinnigheid uit de weg te ruimen.

76 Volgens het Groothertogdom Luxemburg is de tekst van artikel 7, lid 1, van de wet van 20 december 2002 voldoende duidelijk. In elk geval verlangt deze geen voorafgaande kennisgeving. In dit verband stelt het dat het ter beschikking stellen van de

voor een controle noodzakelijke gegevens „vóór het begin van de werken” betekent dat deze gegevens kunnen worden meegedeeld op de dag waarop deze werkzaamheden een aanvang nemen.

### Beoordeling door het Hof

77 Daar de wet van 20 december 2002 geen enkele andere mededeling van gegevens tussen de onderneming die werknemers ter beschikking stelt en de arbeidsinspectie voorschrijft, valt in de eerste plaats moeilijk in te zien hoe deze laatste vóór het begin van de werken gegevens van deze onderneming zou kunnen verlangen, voor zover zij er geen weet van kan hebben dat de onderneming op het Luxemburgse grondgebied aanwezig is zonder dat deze haar komst op voorhand op de een of de andere manier heeft aangekondigd. Zoals de advocaat-generaal in punt 76 van haar conclusie te kennen geeft, rijst dus de vraag aan welke verplichtingen de onderneming die werknemers ter beschikking wenst te stellen noodzakelijkerwijs vóór ieder verzoek om informatie van de arbeidsinspectie dient te voldoen, hetgeen in ieder geval niet is vastgelegd in de wet van 20 december 2002.

78 In dit verband moet de door het Groothertogdom Luxemburg voorgestelde uitlegging van de formulering „vóór het begin van de werken” in artikel 7, lid 1, van de voormelde wet van de hand worden gewezen. Het ligt immers voor de hand dat deze formulering niet enkel betekent dat de gegevens op de dag van het begin van de werken moeten worden verstrekt, maar dat op grond daarvan ook rekening kan worden gehouden met een kortere of langere periode die aan die dag voorafgaat.

79 Zoals de advocaat-generaal in punt 74 van haar conclusie heeft uiteengezet, volgt uit de bepalingen van de wet van 4 april 1974 inzake de reorganisatie van de

arbeidsinspectie (*Mémorial* A 1974, blz. 486), waarnaar in artikel 9, lid 2, van de wet van 20 december 2002 wordt verwezen voor de omschrijving van de controlebevoegdheid van deze overheidsdienst, in het bijzonder uit de artikelen 13 tot en met 17 van deze wet van 4 april 1974, dat de arbeidsinspectie de onmiddellijke stopzetting van de activiteiten van de ter beschikking gestelde werknemer kan bevelen indien de werkgever geen gevolg geeft aan het tot hem gerichte gebod om gegevens mede te delen. Artikel 28 van voormelde wet bepaalt bovendien dat de niet-inachtneming van deze verplichting tot strafrechtelijke vervolging van de betrokken onderneming kan leiden.

80 Gelet op deze elementen moet worden benadrukt dat aan de procedure van voorafgaande kennisgeving die een onderneming die werknemers op het Luxemburgse grondgebied ter beschikking wenst te stellen moet volgen, dubbelzinnigheden kleven.

81 Deze dubbelzinnigheden in artikel 7, lid 1, van de wet van 20 december 2002 kunnen ertoe leiden dat ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking wensen te stellen, ervan afzien hun vrijheid van dienstverrichting uit te oefenen. Zo is de omvang van de rechten en verplichtingen van de ondernemingen in deze bepaling niet nauwkeurig afgebakend. Voorts stellen de ondernemingen die in voornoemde bepaling neergelegde verplichtingen hebben geschonden, zich bloot aan niet-onaanzienlijke straffen.

82 Nu artikel 7, lid 1, van de wet van 20 december 2002, gelet op de onduidelijkheid ervan en de erin vervatte dubbelzinnigheden, onverenigbaar is met artikel 49 EG, is de derde door de Commissie aangevoerde grief bijgevolg gegrond.

*Vierde grief, inzake schending van artikel 49 EG doordat de betrokken ondernemingen een in Luxemburg woonachtige ad-hocgevolmachtigde dienen aan te duiden met het oog op de bewaring van de documenten die noodzakelijk zijn voor de door de bevoegde nationale autoriteiten uitgeoefende controles*

## Argumenten van partijen

83 Met haar vierde grief stelt de Commissie dat artikel 8 van de wet van 20 december 2002 een beperking van het vrij verrichten van diensten uitmaakt, doordat het ondernemingen die niet in het Groothertogdom Luxemburg zijn gevestigd en werknemers op het Luxemburgse grondgebied ter beschikking stellen, verplicht om vóór het begin van de terbeschikkingstelling de documenten die noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van hun verplichtingen krachtens de wet van 20 december 2002, bij een in Luxemburg woonachtige ad-hocgevolmachtigde neer te leggen, waar ze gedurende een onbepaalde periode na beëindiging van de dienstverrichting bewaard moeten blijven. Gelet op het systeem van samenwerking en informatie-uitwisseling waarin artikel 4 van richtlijn 96/71 voorziet, is een dergelijke verplichting immers overbodig.

84 Het Groothertogdom Luxemburg wijst er eerst en vooral op dat het systeem van samenwerking waarnaar de Commissie verwijst, de bevoegde administratieve autoriteiten niet in staat stelt met de vereiste doeltreffendheid gewone controles uit te voeren. Voorts verduidelijkt het dat de in geding zijnde nationale bepaling geen bijzondere rechtsvorm in verband met de functie van gevolmachtigde vereist. Afgezien van de inbewaringgeving van de voor de controle vereiste documenten bij een gevolmachtigde gedurende een periode na de terbeschikkingstelling, hoeven deze documenten tenslotte pas te worden neergelegd op de dag waarop de betrokken dienstverrichting aanvangt.

## Beoordeling door het Hof

- 85 Niet in geding is dat de verplichting waarin artikel 8 van de wet van 20 december 2002 voorziet, voor in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen extra administratieve en financiële kosten en lasten meebrengt, zodat deze laatste uit het oogpunt van de mededinging niet op gelijke voet staan met in de lidstaat van ontvangst gevestigde werkgevers en wellicht zullen besluiten in deze lidstaat geen diensten te verrichten.
- 86 De aangevochten bepaling vereist namelijk om te beginnen dat de gevolmachtigde bij wie de vereiste documenten in bewaring worden gegeven, in Luxemburg is gevestigd.
- 87 Voorts is in deze bepaling een verplichting neergelegd tot bewaring van de documenten betreffende, met name, de in artikel 7 van de wet van 20 december 2002 vermelde gegevens, zonder dat evenwel de periode is bepaald gedurende welke deze documenten moeten worden bewaard en zonder dat wordt verduidelijkt of een dergelijke verplichting enkel slaat op de periode na de dienstverrichting of ook op een periode vóór de aanvang daarvan.
- 88 Ter rechtvaardiging van een dergelijke beperking van het vrij verrichten van diensten wijst het Groothertogdom Luxemburg op de noodzaak, een doelmatig toezicht door de arbeidsinspectie op de inachtneming van het arbeidsrecht mogelijk te maken.
- 89 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de doelmatige bescherming van de werknemers kan vereisen dat bepaalde documenten op de plaats van de dienstverrichting of althans op een toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst ter beschikking van de controle instanties van deze lidstaat worden gehouden (zie arrest Arblade e.a., reeds aangehaald, punt 61).



- 90 Met betrekking tot de verplichting om bepaalde documenten ter beschikking te houden en te bewaren bij een in de lidstaat van ontvangst woonachtige natuurlijke persoon, die ze in bewaring houdt als toezichthouder of als gevolmachtigde van de werkgever die hem heeft aangewezen, ook nadat de werkgever geen werknemers in die staat meer in dienst heeft, heeft het Hof daar in punt 76 van het arrest Arblade e.a., reeds aangehaald, evenwel aan toegevoegd dat een dergelijke beperking van het vrij verrichten van diensten niet kan worden gerechtvaardigd door het enkele feit dat de vervulling van de toezichthoudende taak van de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst in het algemeen wordt vergemakkelijkt doordat die documenten op het grondgebied van deze staat aanwezig zijn. Bovendien is vereist dat deze autoriteiten hun toezichthoudende taak niet doeltreffend kunnen vervullen indien die onderneming in deze lidstaat niet beschikt over een gevolmachtigde of toezichthouder die deze documenten bewaart. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat een verplichting om documenten te bewaren bij een natuurlijke persoon die op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst woont, geenszins te rechtvaardigen valt (zie arrest Arblade e.a., reeds aangehaald, punt 77).
- 91 In casu heeft het Groothertogdom Luxemburg geen enkel concreet element aangevoerd ter onderbouwing van het argument dat enkel de bewaring van de betreffende documenten door een in Luxemburg wonende gevolmachtigde voornoemde autoriteiten in staat stelt de op hen rustende toezichthoudende taak te verrichten. In ieder geval zou de aanduiding van een op de plaats van de dienstverrichting aanwezige werknemer die de voor de controle noodzakelijke documenten ter beschikking kan stellen van de bevoegde nationale autoriteiten, een voor de vrijheid van dienstverrichting minder beperkende maatregel zijn die even doeltreffend is als de aangevochten verplichting.
- 92 Overigens heeft het Hof in punt 79 van het arrest Arblade e.a., reeds aangehaald, benadrukt dat het georganiseerde systeem van samenwerking of informatie-uitwisseling tussen de lidstaten waarin artikel 4 van richtlijn 96/71 voorziet, het bewaren van deze documenten in de lidstaat van ontvangst wanneer de werkgever aldaar geen werknemers meer in dienst heeft, overbodig maakt.
- 93 Derhalve kan het Groothertogdom Luxemburg niet verlangen dat ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen, het nodige doen om de betreffende documenten na afloop van de dienstverrichting op het Luxemburgse grondgebied te bewaren.

94 Bijgevolg kan evenmin worden verlangd dat deze documenten door een in Luxemburg wonende gevolmachtigde worden bewaard, aangezien de betrokken onderneming fysiek op het Luxemburgse grondgebied aanwezig is gedurende de dienstverrichting en de betreffende documenten derhalve door een ter beschikking gestelde werknemer kunnen worden bewaard.

95 Ten slotte moet worden benadrukt dat, ofschoon artikel 8, lid 2, van de wet van 20 december 2002 niet uitdrukkelijk bepaalt dat de voor een controle noodzakelijke documenten vóór het begin van de werken in Luxemburg moeten worden bewaard, volgens deze bepaling de identiteit van de gevolmachtigde uiterlijk vóór de aanvang van de betrokken arbeid in loondienst aan de bevoegde autoriteiten moet worden meegedeeld. Derhalve vindt de door het Groothertogdom Luxemburg verdedigde uitlegging, naar luid waarvan deze documenten pas op de dag van aanvang van de werken beschikbaar hoeven te zijn, geen steun in de in geding zijnde bepaling. In ieder geval vormt een dergelijke verplichting tot bewaring van de betreffende documenten vóór het begin van de werken een belemmering van het vrij verrichten van diensten, die het Groothertogdom Luxemburg zou moeten rechtvaardigen met andere argumenten dan loutere twijfel over de doeltreffendheid van het georganiseerde systeem van samenwerking of informatie-uitwisseling tussen de lidstaten waarin artikel 4 van richtlijn 96/71 voorziet.

96 Uit het voorgaande volgt dat, aangezien artikel 8 van de wet van 20 december 2002 onverenigbaar is met artikel 49 EG, het beroep in zijn geheel gegrond is.

97 Derhalve dient te worden vastgesteld dat het Groothertogdom Luxemburg de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 3, lid 1, van richtlijn 96/71, juncto lid 10 van dit artikel, alsmede de artikelen 49 EG en 50 EG, door:

— de bepalingen van artikel 1, lid 1, punten 1, 2, 8 en 11, van de wet van 20 december 2002 aan te duiden als dwingende bepalingen van nationale openbare orde;

- de bepalingen van artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a, van richtlijn 96/71 onvolledig te hebben uitgevoerd;
  
- in artikel 7, lid 1, van de wet van 20 december 2002 de voorwaarden betreffende de toegang tot de essentiële gegevens die noodzakelijk zijn voor toezicht door de bevoegde nationale autoriteiten, te hebben vastgesteld op een wijze die onvoldoende duidelijk is om de rechtszekerheid te waarborgen van ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking wensen te stellen, en
  
- in artikel 8 van deze wet te bepalen dat de voor het toezicht noodzakelijke documenten in Luxemburg door een aldaar woonachtige ad-hocgevolmachtigde moeten worden bewaard.

## **Kosten**

<sup>98</sup> Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Groothertogdom Luxemburg in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

- 1) **Het Groothertogdom Luxemburg is de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 3, lid 1, 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, juncto lid 10 van dit artikel, alsmede de artikelen 49 EG en 50 EG, door:**
  - **de bepalingen van artikel 1, lid 1, punten 1, 2, 8 en 11, van de wet van 20 december 2002 inzake de uitvoering van richtlijn 96/71/EG en de regeling van het toezicht op de toepassing van het arbeidsrecht, aan te duiden als dwingende bepalingen van nationale openbare orde;**
  
  - **de bepalingen van artikel 3, lid 1, eerste alinea, sub a, van richtlijn 96/71/EG onvolledig te hebben uitgevoerd;**
  
  - **in artikel 7, lid 1, van deze wet van 20 december 2002 de voorwaarden betreffende de toegang tot de essentiële gegevens die noodzakelijk zijn voor toezicht door de bevoegde nationale autoriteiten, te hebben vastgesteld op een wijze die onvoldoende duidelijk is om de rechtszekerheid te waarborgen van ondernemingen die werknemers in Luxemburg ter beschikking wensen te stellen, en**

- **in artikel 8 van deze wet te bepalen dat de voor het toezicht noodzakelijke documenten in Luxemburg door een aldaar woonachtige ad-hocgevolmachtigde moeten worden bewaard.**

**2) Het Groothertogdom Luxemburg wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen