



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 12 juli 2012¹

Zaak C-202/11

**Anton Las
tegen
PSA Antwerp NV**

[verzoek van de Arbeidsrechtbank te Antwerpen (België) om een prejudiciële beslissing]

„Uitlegging van artikel 45 VWEU — Vrij verkeer van werknemers — Beperkingen — Taalgebruik — Regeling die voorziet in verplichting voor in het Nederlands taalgebied van het Koninkrijk België gelegen onderneming om op straffe van nietigheid alle documenten betreffende arbeidsverhoudingen in Nederlands op te stellen — Arbeidsovereenkomst met internationaal karakter — Artikel 4 VEU — Taalkundige diversiteit — Nationale identiteit — Onevenredigheid van betrokken maatregelen”

I – Inleiding

1. In de onderhavige zaak verzoekt de Arbeidsrechtbank te Antwerpen (België) het Hof om uitspraak te doen op de vraag of de bepalingen van artikel 45 VWEU² in de weg staan aan een regeling als het Decreet van 19 juli 1973 van de Vlaamse Gemeenschap van het Koninkrijk België tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen³ (hierna: „Vlaams taaldecreet”).

2. Volgens dat decreet is, zodra een werkgever zijn exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied heeft⁴, het gebruik van het Nederlands verplicht in alle „sociale betrekkingen” in ruime zin, aangezien dit begrip niet alleen de arbeidsovereenkomsten omvat, maar ook betrekking lijkt te hebben op alle individuele of collectieve contacten die mondeling of schriftelijk tot stand komen tussen werkgevers en werknemers en direct of indirect verband houden met het werk.

3. Soortgelijke eisen zijn mutatis mutandis opgenomen in de arbeidsrechtelijke voorschriften van de andere entiteiten van het Koninkrijk België en van bepaalde lidstaten van de Europese Unie, maar de toepassingsmodaliteiten ervan verschillen.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — De op 28 april 2011 neergelegde verwijzingsbeslissing verwijst eigenlijk naar „artikel 39 van het EG-Verdrag”, maar dat artikel is artikel 45 VWEU geworden sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009.

3 — *Belgisch Staatsblad*, 6 september 1973, blz. 10089.

4 — In het aan het Hof overgelegde dossier bestaat er soms verwarring tussen het „Vlaamse Gewest”, in de zin van artikel 3 van de Belgische Grondwet, en het „Nederlandse taalgebied”, in de zin van artikel 4 ervan.

4. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is aan het Hof voorgelegd in het kader van een geding tussen A. Las, een Nederlands onderdaan met woonplaats in Nederland die zijn werkzaamheden in loondienst evenwel voornamelijk in België verricht, en zijn voormalige werkgever, PSA Antwerp NV (hierna: „PSA Antwerp”), een in Vlaanderen gevestigde onderneming die behoort tot een internationale groep, betreffende de betaling van een aantal bedragen volgend op een ontslag.

5. In wezen verzoekt de verwijzende rechter het Hof om vast te stellen of het beginsel van het vrije verkeer van werknemers eraan in de weg staat, omdat een ongerechtvaardigde en/of onevenredige belemmering van die vrijheid in het leven zou worden geroepen, dat een regeling van een lidstaat onder vergelijkbare omstandigheden als die waarin is voorzien bij het in geding zijnde decreet, voorschrijft dat een bepaalde taal moet worden gebruikt bij het opstellen van arbeidsdocumenten in het geval van een grensoverschrijdende context van de betrokken arbeidsverhoudingen.

6. Het Hof heeft reeds de fundamenten gelegd voor de beantwoording van het onderhavige verzoek door in het arrest Groener⁵ voor recht te verklaren dat „[h]et EEG-Verdrag [...] er zich niet tegen [verzet], dat een lidstaat een beleid voert tot bescherming en stimulering van een taal, die zowel de nationale taal als de eerste officiële taal is. De uitvoering van dat beleid mag echter niet leiden tot aantasting van een fundamentele vrijheid als het vrije verkeer van werknemers. De eisen die bij de uitvoeringsmaatregelen van een dergelijk beleid worden gesteld, mogen derhalve in geen geval onevenredig zijn aan het nagestreefde doel, en de wijze waarop zij worden toegepast, mag niet leiden tot discriminatie van de onderdanen van andere lidstaten.”

II – Toepasselijke bepalingen

7. Het in het verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde zijnde Vlaams taaldecreet⁶ werd aangenomen op basis van artikel 129, lid 1, punt 3, van de Belgische Grondwet volgens hetwelk „[d]e Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap [...], bij uitsluiting van de federale wetgever, elk voor zich, bij decreet, het gebruik van de talen [regelen] voor: [...] de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen”.

8. Artikel 1, eerste alinea, van het Vlaams taaldecreet omschrijft de werkingssfeer van dit decreet als volgt:

„Dit decreet is van toepassing op de natuurlijke personen en rechtspersonen die een exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied hebben [...] [7]. Het regelt het taalgebruik van de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede voor de wettelijk voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen. [...]”

9. Artikel 2 van dat decreet bepaalt dat „[d]e te gebruiken taal voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede voor de wettelijk voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, [...] het Nederlands [is]”.

10. Artikel 5 van dat decreet is in de volgende bewoordingen gesteld:

„Worden door de werkgever in het Nederlands gesteld: alle wettelijke voorgeschreven akten en bescheiden van de werkgevers, [...], alle documenten welke bestemd zijn voor hun personeel.

5 — Arrest van 28 november 1989 (C-379/87, Jurispr. blz. 3967, punt 19).

6 — De Nederlandse versie van de bepalingen van het Vlaams taaldecreet kan worden geraadpleegd op internet op het volgende internetadres: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1973071901&table_name=wet.

7 — Ik preciseer dat de woorden „of die personeel in het Nederlandse taalgebied tewerkstellen” werden vernietigd door het Grondwettelijk Hof (voorheen het Arbitragehof) in zijn arrest van 30 januari 1986 (*Belgisch Staatsblad*, 12 februari 1986, blz. 1710), waarbij ook in artikel 5 van dat decreet een aantal woorden werden vernietigd.

Zo de samenstelling van het personeel zulks rechtvaardigt en op eenparige aanvraag van de werknemers-leden van de ondernemingsraad of bij ontstentenis van een ondernemingsraad op eenparige aanvraag van de syndicale afvaardiging of bij ontstentenis van beide op verzoek van een afgevaardigde van een representatieve vakorganisatie dient de werkgever evenwel bij de berichten, mededelingen, akten, getuigschriften en formulieren bestemd voor het personeel, een vertaling te voegen in één of meer talen.

[...]”

11. Artikel 10, eerste, tweede en vijfde alinea, van dat decreet voorziet in de volgende civielrechtelijke sancties:

„De stukken of handelingen, die in strijd zijn met de bepalingen van dit decreet, zijn nietig. De nietigheid wordt ambtshalve door de rechter vastgesteld.

De bevoegde arbeidsauditeur, de ambtenaar van de Vaste Commissie voor Taaltoezicht of iedere persoon of vereniging die van een rechtstreeks of onrechtstreeks belang kan doen blijken, kan de nietigverklaring vorderen voor de arbeidsrechtbank van de plaats waar de werkgever gevestigd is.

[...]

De nietigverklaring kan geen nadeel berokkenen aan de werknemer en laat de rechten van derden onverminderd. De werkgever is aansprakelijk voor de schade veroorzaakt door zijn nietige stukken of handelingen ten nadele van de werknemer of van derden.

[...]”

III – Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procesverloop voor het Hof

12. Op basis van een in het Engels opgestelde „Letter of Employment” van 10 juli 2004 (hierna: „arbeidsovereenkomst”) is Las, een Nederlands onderdaan met woonplaats in Nederland, voor onbepaalde duur als „Chief Financial Officer” in dienst getreden van de te Antwerpen (België) gevestigde vennootschap PSA Antwerp⁸, die deel uitmaakt van een multinationale groep die haventerminals exploiteert en haar zetel heeft te Singapore. De arbeidsovereenkomst bepaalde dat Las zijn arbeidsprestaties voornamelijk in België uitoefent, ook al zouden bepaalde prestaties vanuit Nederland worden verricht.

13. Bij brief van 7 september 2009, opgesteld in het Engels, werd Las met onmiddellijke ingang ontslagen. Overeenkomstig artikel 8 van de arbeidsovereenkomst heeft PSA Antwerp Las een opzeggingsvergoeding gelijk aan drie maanden loon en een bijkomende vergoeding gelijk aan zes maanden loon uitbetaald.

14. Bij brief van 26 oktober 2009 heeft de raadsman van Las PSA Antwerp meegedeeld dat de arbeidsovereenkomst en met name artikel 8 ervan niet in het Nederlands was opgesteld en dat dit beding dus in strijd was met het toepasselijke recht. Hij heeft betaling gevorderd van een opzeggingsvergoeding gelijk aan 20 maanden loon, achterstallig vakantiegeld, de bonus voor het jaar 2008 en het daarop verschuldigde vakantiegeld, alsook een vergoeding als saldo voor niet opgenomen vakantiedagen.

8 — Met dien verstande dat de naam van deze vennootschap toen nog Hesse-Noord Natie NV was.

15. De verwijzende rechter verklaart dat hoewel de in geding zijnde arbeidsovereenkomst een beding bevat waarbij de bevoegdheid wordt opgedragen aan de Nederlandse rechterlijke instanties, alsook een beding dat voorziet in de toepassing van het Nederlandse recht, de partijen in het hoofdgeding hebben erkend dat de Belgische Arbeidsrechtbank bevoegd is en Belgisch recht van toepassing is overeenkomstig artikel 6, leden 1 en 2, van het Verdrag van Rome van 19 juni 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.⁹ Partijen zijn het daarentegen oneens over de taal die had moeten worden gebruikt bij de opstelling van de arbeidsovereenkomst en over de daaruit voortvloeiende gevolgen.

16. Op 23 december 2009 heeft Las voor de Arbeidsrechtbank te Antwerpen gevorderd dat PSA Antwerp zou worden veroordeeld tot betaling aan hem van aanzienlijk hogere bedragen dan die welke hij had verkregen. Tot staving van zijn vorderingen heeft hij met name aangevoerd dat artikel 8 van zijn in het Engels opgestelde arbeidsovereenkomst absoluut nietig was wegens schending van de bepalingen van het Vlaams taaldecreet, dat voorschrijft dat het Nederlands wordt gebruikt in ondernemingen waarvan de exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België is gevestigd.

17. PSA Antwerp heeft daartegen ingebracht dat het Vlaams taaldecreet niet kan worden toegepast op situaties waarin een persoon zijn recht op vrij verkeer van werknemers uitoefent, aangezien het een belemmering van die fundamentele vrijheid vormt die niet kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Hof. PSA Antwerp heeft daaraan toegevoegd dat de arbeidsovereenkomst in acht moest worden genomen aangezien dit document in overeenstemming was met de wil van partijen die in een voor ieder van hen verstaanbare taal is geuit, namelijk het Engels, en dienaangaande gepreciseerd dat de directeur van voornoemde vennootschap die de overeenkomst heeft ondertekend een Nederlandsonkundig Singaporees onderdaan is.

18. Ingevolge het verzoek van PSA Antwerp om een prejudiciële vraag te stellen en daar de Arbeidsrechtbank te Antwerpen eraan twijfelde of een reden van algemeen belang vereist dat de arbeidsovereenkomst in het Nederlands wordt opgesteld in een grensoverschrijdende situatie zoals in casu in geding, waarin de partijen – in dit geval een Nederlandstalige werknemer en een Nederlandsonkundige werkgever – er kennelijk voor hebben gekozen, wegens het belang van de vacante betrekking, een arbeidsovereenkomst op te stellen in een voor beide partijen begrijpelijke taal, heeft zij de behandeling van de zaak geschorst en bij op 29 april 2011 ingeschreven verwijzingsbeslissing het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Schendt het Decreet dd. 19 juli 1973 van de Vlaamse Gemeenschap (B.S. 6 september 1973) artikel [45 VWEU] in verband met het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie, in de mate dat het een onderneming die gelegen is in het [Nederlandse] taalgebied oplegt om bij de aanwerving van een werknemer in arbeidsrelaties met een internationaal karakter alle documenten die betrekking hebben op de arbeidsrelatie op te stellen in het Nederlands, op straffe van nietigheid?”

19. Bij het Hof zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Las, PSA Antwerp, de Belgische en de Griekse regering, de Europese Commissie, en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA.¹⁰

20. Al die partijen waren vertegenwoordigd ter terechtzitting van 17 april 2012.

9 — Geconsolideerde versie, PB C 334 van 30 december 2005, blz. 1. Dat verdrag is met ingang van 17 december 2009 vervangen door verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB L 177, blz. 6; hierna: „verordening Rome I”).

10 — Ik merk op dat de Commissie met name stelt dat het hoofdgeding het Hof ertoe zou moeten brengen uitspraak te doen over de wetgeving die van toepassing is op de socialezekerheidsstatus van Las. Mijns inziens valt die problematiek buiten het kader van de gestelde prejudiciële vraag. Toch wijs ik erop dat de wet die van toepassing is op de arbeidsovereenkomst wordt aangewezen door de bepalingen van verordening Rome I, en niet door de voorschriften betreffende de vaststelling van de toepasselijke socialezekerheidswetgeving.

IV – Analyse

A – Inleidende opmerkingen

21. De partijen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend zijn het oneens over het antwoord dat op voormelde prejudiciële vraag moet worden gegeven. PSA Antwerp en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA zijn van mening dat het beginsel van het vrije verkeer van werknemers zich verzet tegen een regeling als die welke in geding is, terwijl de andere interveniënten, te weten Las, subsidiair, de Belgische en de Griekse regering, en de Commissie, de tegengestelde opvatting zijn toegedaan.

22. Aangaande de toepasselijkheid van het Unierecht op de onderhavige zaak merk ik op dat het grensoverschrijdende karakter van de in geding zijnde arbeidsverhouding resulteert uit een aantal elementen. De betrokken werknemer in loondienst is immers een Nederlands onderdaan met woonplaats in Nederland, maar hij dient op grond van een in het Engels opgestelde arbeidsovereenkomst zijn arbeidsprestaties zowel in België als in Nederland te verrichten voor een onderneming die deel uitmaakt van een multinationale groep en waarvan de exploitatiezetel zich in België en meer bepaald in het Nederlandse taalgebied bevindt.

23. Aangezien Las aldus gebruik heeft gemaakt van de aan de onderdanen van de Unie toekomende vrijheid om zich als werknemer van een lidstaat naar een andere lidstaat te begeven, is zijn situatie dus niet „zuiver intern” in de zin van de vaste rechtspraak van het Hof¹¹ en valt zij dus wel degelijk binnen de werkingssfeer van de bepalingen van het Unierecht waarvan de verwijzende rechter om uitlegging heeft verzocht.

24. Bovendien laat, gelet op de rechtspraak van het Hof, het feit dat in deze zaak niet hijzelf maar zijn voormalige werkgever zich op het vrije verkeer van werknemers beroept, de toepassing van het Unierecht onverlet. Zoals het Hof reeds heeft benadrukt, moet het recht van werknemers om zonder discriminatie in dienst te worden genomen en arbeid te verrichten, wil het doeltreffend en zinvol zijn, noodzakelijkerwijs het recht van werkgevers om werknemers met inachtneming van de regels betreffende het vrije verkeer van werknemers in dienst te nemen, als complement hebben. Anders zouden de lidstaten die regels gemakkelijk kunnen omzeilen door aan de werkgevers voorwaarden voor de indienstneming op te leggen die resulteren in een belemmering van de uitoefening van die vrijheid waarop een werknemer aanspraak kan maken.¹²

B – Bestaan van een belemmering van het vrije verkeer van werknemers

25. Volgens vaste rechtspraak¹³ staan de Verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van personen in de weg aan nationale maatregelen die het gebruik van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door onderdanen van de Unie kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken. In het bijzonder zijn maatregelen verboden die de uitoefening van een economische activiteit op het grondgebied van een andere lidstaat moeilijker maken.

11 — Zie onder meer arresten van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punten 89 e.v.), en 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering (C-212/06, Jurispr. blz. I-1683, punten 33 e.v.).

12 — Arresten van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punten 19-25), en 11 januari 2007, ITC (C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punten 22 en 23).

13 — Zie met name arrest Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, reeds aangehaald (punten 44 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest van 1 december 2011, Commissie/Hongarije (C-253/09, Jurispr. blz. I-12391, punten 46 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26. Het afgeleid recht van de Unie bevat geen geharmoniseerde regeling betreffende het taalgebruik bij de opstelling van arbeidsdocumenten.¹⁴ Zoals de Commissie benadrukt bevat met name richtlijn 91/533/EEG van de Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever om de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn, geen voorschriften betreffende de daarbij te gebruiken taal.¹⁵

27. Op dit punt dient de onderhavige zaak te worden onderscheiden van andere zaken waarin het Hof zich heeft moeten uitspreken over belemmeringen die het gevolg waren van taalvoorwaarden in het kader van het vrije verkeer van personen.¹⁶ Evenmin verschaft de eerdere rechtspraak betreffende dergelijke belemmeringen die inbreuk maakten op andere in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, aanwijzingen aan de hand waarvan de prejudiciële vraag in de onderhavige zaak gemakkelijk zou kunnen worden beantwoord.¹⁷

28. Ik wijs erop dat de verwijzende rechter in de onderhavige zaak het voorwerp van zijn vraag uitdrukkelijk heeft omschreven. De prejudiciële vraag gaat immers over het opstellen van arbeidsdocumenten, en dus alleen over schriftelijke arbeidsverhoudingen, ook al lijkt de in geding zijnde regeling ook te gelden voor mondelinge arbeidsverhoudingen. Bovendien wordt de vraag volgens de bewoordingen ervan gesteld in de bijzondere context van „arbeidsrelaties met een internationaal karakter”.

29. Volgens de informatie waarover ik beschik, voorziet het overgrote deel van de wetgevingen van de lidstaten niet in verplichtingen betreffende het taalgebruik in het kader van arbeidsverhoudingen. Bij mijn weten bestaan er in 17 van 25 lidstaten¹⁸ geen taaleisen die vergelijkbaar zijn met die in het Vlaams taaldecreet, maar is een dergelijke verplichting geldend recht in 8 lidstaten.¹⁹

30. Door te voorzien in de verplichting om het Nederlands te gebruiken voor alle akten en bescheiden betreffende de arbeidsverhouding, en dit zowel voor Belgische onderdanen als voor buitenlandse onderdanen die worden tewerkgesteld door in het Nederlandse taalgebied gevestigde ondernemingen, kan het in geding zijnde decreet mijns inziens afschrikkend werken jegens niet-Nederlandstalige werknemers en werkgevers, dus in het algemeen jegens werknemers en werkgevers uit andere lidstaten dan het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden.

31. Mijns inziens bestaat er voor hen een linguïstische belemmering, en dit niet alleen met betrekking tot de voorwaarden om toegang te krijgen tot een beroepsactiviteit, maar ook met betrekking tot de voorwaarden voor de uitoefening van deze activiteit.

14 — Bij ontbreken van een harmonisatie ter zake staat het de lidstaten vrij nationale of zelfs regionale maatregelen met een dergelijk voorwerp vast te stellen, mits zij daarbij het Verdrag en de algemene beginselen van Unierecht en met name artikel 45 VWEU in acht nemen (zie naar analogie arrest van 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, C-490/04, Jurispr. blz. I-6095, punt 19).

15 — PB L 288, blz. 32. Ik merk op dat de Commissie in het kader van de onderhavige zaak heeft verklaard dat die richtlijn volgens artikel 6 ervan de vormvoorwaarden van de arbeidsovereenkomst, waartoe de taal behoort waarin deze overeenkomst moet worden opgesteld, niet harmoniseert.

16 — Zie wat de taalvoorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt betreft onder meer, betreffende een werknemer in loondienst: arrest Groener, reeds aangehaald, en betreffende de vestiging van zelfstandigen: arrest van 4 juli 2000, Haim (C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punten 50 e.v.), betreffende tandartsen, en arresten van 19 september 2006, Wilson (C-506/04, Jurispr. blz. I-8613, punten 70 e.v.) en Commissie/Luxemburg (C-193/05, Jurispr. blz. I-8673, punten 40 e.v.), beide betreffende advocaten.

17 — Zie aangaande het vrije verkeer van goederen en met name de etikettering, op welk gebied een verbod geldt op nationale maatregelen die het gebruik van een taal voorschrijven zonder toe te staan dat een andere voor de koper gemakkelijk te begrijpen taal wordt gebruikt, arrest van 12 september 2000, Geffroy (C-366/98, Jurispr. blz. I-6579, punten 24 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie aangaande de gelijke behandeling van personen ter zake van de voor de strafrechtelijke instanties te gebruiken taal, arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637, punten 13 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarin wordt verklaard dat de bescherming van de rechten en de voorrechten van het individu op taalgebied van bijzonder belang is voor de bescherming van zijn fundamentele vrijheden.

18 — Ik beschik niet over gegevens betreffende de in Cyprus en in Luxemburg ter zake geldende normen.

19 — Dat is het geval in Frankrijk, in Letland, in Litouwen, in Polen, in Roemenië, in Slovenië en in Slowakije, alsook in de verschillende taalgebieden van het Koninkrijk België.

32. Zo is het denkbaar dat een werknemer die het Nederlands niet beheerst, aarzelt om een in deze taal opgestelde overeenkomst te ondertekenen uit vrees dat hij niet goed begrijpt welke verbintenissen hij aangaat. De binnen de werkingsfeer van het decreet vallende werkgevers kunnen logischerwijs de voorkeur geven aan een kandidaat op grond van het feit dat hij Nederlandstalig is en niet op grond van andere aanwervingscriteria waaraan zij de misschien de voorkeur hadden willen geven indien geen dergelijke regeling had bestaan.

33. Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat, in het kader van het hoofdgeding, Las in de praktijk niet zou zijn benadeeld indien het decreet in acht was genomen, aangezien hij het Nederlands beheerst, zoals hij aanvoert om de toepassing van die regeling te zijnen behoeve te vorderen.

34. De belemmering waarmee de werknemers aldus worden geconfronteerd weerspiegelt zich voor de uit andere lidstaten afkomstige werkgevers die in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België zijn gevestigd, in het feit dat zij de taalvoorschriften van het in geding zijnde decreet niet buiten toepassing kunnen laten bij het aanbieden van arbeidsvoorwaarden. In de praktijk worden zij ertoe aangezet enkel werknemers in dienst te nemen die het Nederlands begrijpen, voor wie communicatie in die taal eenvoudiger is. In tegenstelling tot de werkgevers die afkomstig zijn uit voormeld taalgebied, moeten de internationale werkgevers die hun exploitatiezetel in dat gebied vestigen bovendien het hoofd bieden aan administratieve complicaties en extra werkingskosten. De werктаal, de taal van het administratieve beheer en van het management van dergelijke werkgevers is vaak immers niet het Nederlands. Zij worden dan gedwongen om hun gebruikelijke standaardarbeidsovereenkomsten en alle andere akten en bescheiden betreffende de arbeidsrelaties die onder het personeelsbeleid vallen, te vervangen en om Nederlandstalige juristen te verzoeken om hen daarbij bij te staan.

35. Het Hof heeft overigens erkend, in het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland, dat de verplichting die een lidstaat oplegt aan buitenlandse werkgevers die werknemers op het nationale grondgebied tewerkstellen om bepaalde arbeidsdocumenten te vertalen in de taal van die staat, een beperking van het vrij verrichten van diensten kon vormen, aangezien zij voor de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen extra administratieve en financiële kosten en lasten meebrengt.²⁰

36. Ik voeg daaraan toe dat dergelijke werkgevers zich voor een aanzienlijke rechtsonzekerheid geplaatst kunnen zien indien, zoals het geval is op grond van de in geding zijnde regeling, de sanctie op de schending van het taalvereiste bestaat in een nietigheid die het evenwicht van de contractuele betrekkingen wijzigt.

37. De zwaarte van de sancties in geval van niet-naleving van de in het Vlaams taaldecreet vastgestelde regels²¹, waarop ik later terugkom, kan een ander element zijn dat in de weg staat aan de volle gebruikmaking van de vrijheid van verkeer van werknemers. Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat sancties zo zwaar kunnen zijn dat zij een belemmering voor de in het primair recht gewaarborgde fundamentele vrijheden vormen, waarbij deze zwaarte door de aangezochte nationale rechter moet worden beoordeeld.²²

38. Aangezien niet-Nederlandstalige werknemers en werkgevers aldus kunnen worden ontmoedigd om gebruik te maken van die vrijheden als gevolg van taalvoorwaarden die voortvloeien uit een regeling als in casu in geding, is er volgens mij in die context sprake van een belemmering van het vrije verkeer van werknemers, en deze belemmering is, anders dan Las beweert, niet onzeker en niet indirect. De vraag die vervolgens rijst is of een dergelijke belemmering toch kan worden gerechtvaardigd op grond van de in de rechtspraak van het Hof neergelegde voorwaarden.

20 — Punten 68 e.v.

21 — Overeenkomstig artikel 10 van het Vlaams taaldecreet.

22 — Zie arrest van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 41).

39. Terzijde merk ik op, ook al gaat het daarbij om een andere juridische problematiek, dat er in de onderhavige zaak kennelijk geen sprake is van directe discriminatie, aangezien de in geding zijnde regeling van toepassing is op werkgevers en werknemers zonder onderscheid naar hun nationaliteit. Daarentegen lijkt er mij wel sprake te zijn van een indirecte discriminatie doordat, onder het mom van ogenschijnlijk neutrale criteria, de taalbarrière bestaande in het verplichte gebruik van het Nederlands zowel de toegang tot een betrekking als de modaliteiten voor het verrichten van arbeid in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België moeilijker maakt voor onderdanen van andere lidstaten, met uitzondering van Nederlandse onderdanen. Een dergelijke indirecte discriminatie is evenwel inherent aan elke voorwaarde aangaande de kennis of het gebruik van een taal en kan worden gerechtvaardigd om dezelfde redenen als die welke worden aangevoerd ten aanzien van een linguïstische belemmering. Ik zal deze kwestie dan ook niet afzonderlijk behandelen.

C – Eventuele rechtvaardigingsgronden voor de vastgestelde belemmering

40. Volgens vaste rechtspraak kunnen nationale maatregelen die de daadwerkelijke uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden belemmeren toch toelaatbaar zijn mits zij een doelstelling nastreven die kan worden gekwalificeerd als dwingende reden van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling te verzekeren en niet verder gaan dan ter bereiking van deze doelstelling noodzakelijk is.²³

41. In casu rijst de vraag of de belemmering van het in artikel 45 VWEU gewaarborgde vrije verkeer van werknemers naar behoren wordt gerechtvaardigd door legitieme doelstellingen en door de aanwending van middelen ter bereiking van deze doelstellingen die geschikt en evenredig zijn. Volgens mij is dat om de hiernavolgende redenen niet het geval, waarbij ik meteen preciseer dat ik wel erken dat de drie redenen die ter verdediging van de betrokken regeling worden aangevoerd als zodanig legitiem zijn, maar niet dat de daartoe aangewende middelen noodzakelijk of evenredig zijn.²⁴

1. Ongeschiktheid van de maatregelen in het licht van de aangevoerde doelstellingen van algemeen belang

42. Het Vlaams taaldecreet vermeldt niet de precieze redenen waarom de wetgever van het betrokken taalgebied heeft voorgeschreven dat enkel het Nederlands mocht worden gebruikt voor alle arbeidsverhoudingen, onder de in die regeling vastgestelde voorwaarden. Vaststaat alleen dat de rechtsgrondslag van dit decreet artikel 129, lid 1, punt 3, van de Belgische Grondwet is, op grond waarvan het Parlement van de Vlaamse Gemeenschap bij uitsluiting bevoegd is om op het grondgebied waarvoor het territoriaal bevoegd is, het gebruik van de talen nader te regelen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede voor de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen, waarbij dient te worden gepreciseerd dat dezelfde bevoegdheid parallel wordt toegekend aan het Parlement van de Franse Gemeenschap.

43. Volgens de door de Belgische regering aan het Hof verstrekte informatie kunnen drie rechtvaardigingsgronden worden aangevoerd, die verband houden met 1) de bescherming van de werknemers; 2) de uitoefening van doeltreffend toezicht door de bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten, en 3) de bescherming en de stimulering van het gebruik van de officiële taal van een regionale entiteit. Onderzocht moet worden of de geconstateerde belemmering door een van die gronden kan worden gerechtvaardigd, als dwingende redenen van algemeen belang in de zin van de hierboven vermelde rechtspraak.

23 — Zie onder meer arrest van 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, Jurispr. blz. I-2177, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Commissie/Hongarije, reeds aangehaald (punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 — Overeenkomstig de basisregels die zijn vastgesteld in het arrest *Groener*, reeds aangehaald (punt 19).

a) Grond inzake de bescherming van de werknemers

44. Ter ondersteuning van het Vlaams taaldecreet beroept de Belgische regering zich op sociale bekommernissen, waarbij eraan wordt herinnerd dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat de bescherming van de werknemers een van de dwingende redenen van algemeen belang is die een beperking van de fundamentele vrijheden kunnen rechtvaardigen.²⁵

45. Het verplichte en uitsluitende gebruik van het Nederlands kan in werkelijkheid echter slechts de werknemers beschermen die deze taal voldoende beheersen om de informatie te begrijpen die de werkgever hun mondeling of schriftelijk in het Nederlands meedeelt. Niet-Nederlandstalige werknemers worden daarentegen benadeeld ten opzichte van de andere werknemers, en dit niet alleen wanneer zij naar een baan solliciteren, in het kader waarvan krachtens het in geding zijnde decreet in het Nederlands zal moeten worden gecommuniceerd, maar ook, wanneer zij erin slagen de horde bij de indiensttreding te nemen, tijdens de gehele duur van die tewerkstelling. Voor deze laatste personen kan voormelde regeling resulteren in onzekerheid betreffende de precieze inhoud van de rechten en de verplichtingen in het kader van hun arbeidsovereenkomst en betreffende de precieze voorwaarden van hun beroepsactiviteit, welke juridische en praktische onzekerheid slechts kan worden weggenomen door een beroep te doen op de bijstand van derden.

46. De effectieve bescherming van alle categorieën werknemers verlangt veeleer dat de arbeidsovereenkomst beschikbaar is in een voor de werknemer vlot begrijpbare taal, zodat hij op basis van volledige informatie en zonder wilsgebreken zijn toestemming geeft. Ik breng in herinnering dat richtlijn 91/533 bepaalt dat de werkgever verplicht is de werknemer op wie deze richtlijn van toepassing is, schriftelijk in kennis te stellen van de belangrijkste gegevens van de arbeidsovereenkomst of -verhouding, waarvan de lijst is opgenomen in artikel 2 van die richtlijn. Wil die informatie, die betrekking heeft op een minimum aan gegevens waarmee de werknemer bekend moet zijn, een nuttig effect hebben, moet zij hem mijns inziens worden meegedeeld in een taal die hij voldoende beheerst om te begrijpen waar het om gaat in de arbeidsverhouding. Het Vlaams taaldecreet voorziet echter in middelen die niet geschikt zijn om die doelstelling te verwezenlijken, aangezien daarin niet is bepaald dat moet worden nagegaan of de partijen bij de overeenkomst het Nederlands voldoende beheersen om de overeenkomst goed geïnformeerd te ondertekenen.

47. De Commissie is het volledig eens met de Belgische regering dat het Hof het grote belang van de landstaal van de plaats waar werknemers hun arbeid verrichten, heeft onderkend in het arrest Everson en Barrass.²⁶ Het is juist dat wanneer een werknemer in loondienst in meerdere lidstaten dient te werken, de *locus laboris* in de meeste gevallen overeenstemt met de vertrouwde sociale en taalkundige omgeving van de werknemer.²⁷ Op deze algemene regel bestaan er in de praktijk evenwel ook uitzonderingen. Volgens mij houdt dat arrest niet in dat het noodzakelijkerwijs in het belang van de werknemers is om voor te schrijven dat de arbeidsovereenkomst stelselmatig moet zijn opgesteld in een bepaalde taal – de taal van de voornaamste plaats van tewerkstelling of zelfs een andere taal. De voertaal, dat wil zeggen een zowel door de werknemer als de werkgever beheerste taal waarin zij doeltreffend en evenwichtig met elkaar kunnen communiceren, is niet noodzakelijk de nationale of regionale officiële taal van de plaats van uitoefening van de beroepsactiviteit.

25 — Zie met name, met betrekking tot het vrij verrichten van diensten, arrest van 7 oktober 2010, dos Santos Palhota e.a. (C-515/08, Jurispr. blz. I-9133, punt 47).

26 — Arrest van 16 december 1999 (C-198/98, Jurispr. blz. I-8903, punt 22) betreffende de uitlegging van richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB L 283, blz. 23).

27 — De Commissie verwijst dienaangaande bovendien naar punt 43 van de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 10 maart 2011, Defossez (C-477/09, Jurispr. blz. I-1421).

48. Ter verwezenlijking van de nagestreefde legitieme doelstelling is het derhalve gepast noch noodzakelijk om het uitsluitende gebruik van het Nederlands voor te schrijven om ervoor te zorgen dat de werknemer van een onderneming met zetel in de betrokken regio doeltreffend kennis kan nemen van de informatie die hij zowel voor of na zijn contractuele verbintenis nodig heeft. De belangen van de werknemers zouden naar mijn mening beter kunnen worden beschermd door een alternatieve regeling, op grond waarvan de partijen ook andere talen dan het Nederlands zouden mogen gebruiken, desnoods in voorkomend geval met een verplichte vertaling in het Nederlands.

b) Grond inzake de doeltreffendheid van de administratieve controles en het rechterlijk toezicht

49. Deze tweede rechtvaardigingsgrond lijkt verband te houden met de vorige rechtvaardigingsgrond, aangezien het er daarbij om gaat een doeltreffende bescherming van de werknemers te verzekeren door een controle op de naleving daarvan, zoals de Commissie opmerkt. Deze grond is zeker als zodanig legitiem²⁸, maar treft in casu net zo min doel als de eerste grond, waarvan hij het corollarium is.

50. Het is juist dat bestuursautoriteiten, zoals de arbeidsinspectie, of rechterlijke instanties, zo het geschil aan hen wordt voorgelegd, gemakkelijker kunnen optreden wanneer zij de documenten betreffende de litigieuze arbeidsverhouding kunnen onderzoeken in een taal die de vertegenwoordigers van die autoriteiten beheersen. Dezelfde zorg is terug te vinden in de in andere lidstaten vigerende wetgevingen die vergelijkbaar zijn met de in geding zijnde regeling.²⁹

51. Zoals ik het zie, kan ook die doelstelling evenwel adequater worden verwezenlijkt via het opstellen, voor zover dit nodig is, van vertalingen van die arbeidsdocumenten in de ter plaatse gebruikte officiële taal, zonder dat van meet af aan het uitsluitende gebruik van deze officiële taal hoeft te worden opgelegd.

52. In het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland³⁰ heeft het Hof immers geoordeeld dat de aan buitenlandse werkgevers opgelegde verplichting om arbeidsdocumenten te vertalen kon worden gerechtvaardigd door een doel van algemeen belang in verband met de sociale bescherming van de werknemers, aangezien zij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst in staat stelde de controles uit te voeren die noodzakelijk waren om de daadwerkelijke naleving van de nationale bepalingen ter zake te waarborgen. In dat arrest heeft het Hof evenwel ook gepreciseerd dat die vertalingsverplichting slechts in overeenstemming was met de voorschriften van het EG-Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten voor zover zij betrekking had op een beperkt aantal documenten en geen zware administratieve of financiële lasten meebracht voor de werkgever.³¹

53. Naar analogie komt het mij op het gebied van het vrije verkeer van werknemers voor dat het verstreckende middel waarvan, blijkbaar met dezelfde doelstelling, in het Vlaams taaldecreet gebruik wordt gemaakt door het gebruik van het Nederlands verplicht te stellen voor alle arbeidsdocumenten, niet absoluut noodzakelijk is om de betrokken controles in goede omstandigheden te kunnen uitvoeren.

28 — Zie arrest dos Santos Palhota e.a., reeds aangehaald (punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 — Zo zijn in Letland de normen die het gebruik van de nationale taal in arbeidsverhoudingen voorschrijven gebaseerd, enerzijds, op de bescherming van openbare belangen zoals de veiligheid en de gezondheid, en anderzijds, op bewijsvereisten, zoals in Roemenië en in Slovenië. In Frankrijk voert de wetgever als doelstellingen ook de bescherming van de gezondheid en van de veiligheid van personen aan, alsook de verlaging van het risico op geschillen.

30 — Zie de punten 70 e.v.

31 — Zie ook 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, punten 69 e.v.).

c) Grond inzake de bescherming van de officiële taal

54. Deze derde rechtvaardigingsgrond is aangevoerd door de Belgische regering, die heeft betoogd dat de stimulering van het gebruik van de officiële taal is vastgelegd in de Belgische Grondwet. Dergelijke grondslagen liggen in meerdere lidstaten en in de taalgebieden van het Koninkrijk België aan de basis van de wetgeving die voorschrijft dat in de arbeidsverhoudingen een bepaalde taal moet worden gebruikt.³²

55. De bescherming van een – nationale of regionale – officiële taal vormt een doelstelling van algemeen belang die naar het oordeel van het Hof kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een beleid tot bescherming en stimulering van een dergelijke taal.³³ In de onderhavige zaak houdt de in de betrokken regeling neergelegde verplichting mijns inziens evenwel in dat gebruik wordt gemaakt van middelen die niet geschikt zijn om die doelstelling metterdaad te bereiken.

56. In dat verband heeft de Griekse regering op basis van met name artikel 165 VWEU en artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU de aandacht gevestigd op het beginsel van de taalkundige verscheidenheid. Ook artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie³⁴, dat bindende kracht heeft, bevat een verwijzing naar dat begrip, aangezien het bepaalt dat de Unie deze verscheidenheid in acht neemt.

57. Dat beginsel van taalkundige verscheidenheid, dat enkel dwingend is voor de instellingen en de organen van de Unie, kan echter niet door een lidstaat tegen burgers van de Unie worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een beperking van de hun toekomstige fundamentele vrijheden.

58. In zijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest Spanje/Eurojust³⁵ heeft advocaat-generaal Maduro benadrukt dat „de eerbiediging van de verscheidenheid van talen een van de wezenlijke kenmerken van de bescherming van de nationale identiteit van de lidstaten [is]”.³⁶ In die zaak werd het concept van taalkundige verscheidenheid echter uitsluitend aangevoerd door sollicitanten die zich kandidaat hadden gesteld voor vacatures bij de Europese Unie, en tegen de Europese Unie, en niet door lidstaten om hun beleid van taalkundige uniformiteit te verdedigen tegen beginselen van het Unierecht. Dat concept werd met andere woorden niet gebruikt ter rechtvaardiging van nationale maatregelen die belemmeringen in verband met het taalgebruik inhouden, maar enkel om op te komen tegen de eigen taalregeling van de Unie.

59. Het begrip nationale identiteit, welke identiteit de instellingen van de Unie krachtens artikel 4, lid 2, VEU, dienen te eerbiedigen, omvat de taalaspecten van de grondwettelijke orde van een lidstaat, die met name de officiële taal of talen van de staat vaststellen, en eventueel de territoriale onderverdelingen waarin deze talen worden gebruikt.³⁷ Het begrip „nationale identiteit” houdt dus verband met de keuzen die zijn gemaakt aangaande de op nationaal of regionaal niveau gebruikte talen³⁸, terwijl het begrip „taalkundige diversiteit” betrekking heeft op de op het niveau van de Unie

32 — Dienaangaande wordt verwezen naar de bescherming van de nationale taal en identiteit in Litouwen, in Polen en in Slowakije, en naar de bescherming van de taal en de identiteit van de Gemeenschappen, naast de bescherming van de taalrechten van de plaatselijke bevolking, in het Franse en het Duitse taalgebied van het Koninkrijk België, zoals in het Nederlandse taalgebied.

33 — Zie met name arrest van 12 mei 2011, Runevič-Vardyn en Wardyn (C-391/09, Jurispr. blz. I-3787, punt 85), waarin wordt verwezen naar punt 19 van het reeds aangehaalde arrest Groener.

34 — PB 2010, C 83, blz. 396.

35 — Arrest van 15 maart 2005 (C-160/03, Jurispr. blz. I-2077).

36 — Zie punt 24 van die conclusie.

37 — Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU, eerbiedigt de Unie de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, en tot deze identiteit behoort ook de bescherming van de officiële landstaal van de staat, zoals het Hof heeft gepreciseerd in het reeds aangehaalde arrest Runevič-Vardyn en Wardyn (punt 86).

38 — In het op 4 november 2002 gedateerde verslag van een werkgroep die rapporteerde aan de leden van de Europese Conventie werd aanbevolen de bepalingen van het VEU volgens welke de Unie de nationale identiteit van de lidstaten eerbiedigt, transparanter te maken door duidelijk aan te geven dat de essentiële onderdelen van de nationale identiteit, onder meer, omvatten: de fundamentele structuren en essentiële taken van de lidstaten, waaronder hun keuze ten aanzien van de taal (CONV 375/1/02 REV 1, blz. 10-12; online beschikbaar op <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/02/cv00/cv00375-re01.nl.02.pdf>).

bestaande meertaligheid. Mijns inziens volgt hieruit dat dit laatste begrip niet kan worden gebruikt als argument dat kan worden tegengeworpen aan natuurlijke personen of rechtspersonen die onderdaan van de Unie zijn. Het zou zelfs paradoxaal zijn om die grondslag te gebruiken teneinde de lidstaten in staat te stellen particulieren te dwingen om in een andere taal dan die van hun vrije keuze te communiceren.

60. De Unierechtelijke voorschriften betreffende de eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten, die in het geval van het Koninkrijk België onbetwistbaar de in de Grondwet verankerde onderverdeling in taalgemeenschappen omvat, wijzen er veeleer op dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, het beleid ter bescherming van een taal een reden is op grond waarvan een lidstaat maatregelen kan vaststellen die de vrijheden van verkeer beperken.³⁹

61. Het verplichte gebruik van de taal van een lidstaat door de onderdanen of ondernemingen van andere lidstaten die gebruikmaken van hun fundamentele vrijheden, zoals het verplichte gebruik dat resulteert uit de in geding zijnde regeling, beantwoordt echter niet echt aan die doelstelling. Men kan niet betogen dat het loutere opstellen van arbeidsovereenkomsten met een grensoverschrijdend karakter in een andere taal dan het Nederlands door enkele ondernemingen met zetel in Vlaanderen een bedreiging zou kunnen vormen voor het bloeiende gebruik van deze laatste taal. Dit ligt anders wanneer een arbeidsverhouding de overdracht van kennis meebrengt, zoals in het geval van school- of universitair onderwijs, welk gebied raakt aan het behoud van de culturele identiteit van een lidstaat⁴⁰, die rechtvaardigt dat van een sollicitant bepaalde taalkundige vaardigheden kunnen worden verlangd.⁴¹

62. Naar mijn mening kan een werknemer die geen gebruik heeft gemaakt van zijn vrijheid om in een andere lidstaat van de Unie te werken, normaal gesproken verlangen dat hij in het kader van zijn werk zijn eigen taal kan gebruiken indien dit de officiële taal is van het gebied waarin hij zijn beroepsactiviteiten uitoefent. Dit vloeit volgens mij voort uit de bijzondere aard van de plaats van tewerkstelling, die het midden houdt tussen een loutere privésfeer en een louter openbare sfeer. Die aard rechtvaardigt ook dat er op die plaats een beleid ter bescherming van de nationale of zelfs regionale taal kan worden gevoerd, aangezien het de officiële taal is die bij voorkeur wordt gebruikt als taal voor de communicatie.

63. De contractuele vrijheid dient evenwel in die zin te worden geëerbiedigd dat de werknemer kan aanvaarden een in zijn werkomgeving gangbare taal te gebruiken die niet zijn eigen taal is en evenmin de plaatselijke taal, vooral wanneer de context van de arbeidsverhouding internationaal is⁴², zoals uitdrukkelijk aan de orde wordt gesteld in de verwijzingsbeslissing. Mijns inziens moeten werkgevers in de Unie over de mogelijkheid beschikken om voor hun personeel een gemeenschappelijke werktaal vast te stellen die voor een onderneming met vestigingen in meerdere lidstaten een andere taal kan zijn dan de op regionaal of nationaal niveau gebruikte taal. Deze overweging geldt minstens voor de hoogste functies, zoals management- of deskundigenfuncties en, in het algemeen, voor betrekkingen waarin moet worden gecommuniceerd in de taal die wordt begrepen door de andere werknemers of de buitenlandse klanten van de onderneming.

39 — Zie met name arrest *Runevič-Vardyn en Wardyn*, reeds aangehaald.

40 — Zie in dat verband de punten 19 en 20 van de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest *Groener*.

41 — Zie de punten 20 e.v. van het arrest *Groener*.

42 — Ik breng in herinnering dat de voorrang van het consensualisme op het gebied van grensoverschrijdende arbeidsverhoudingen wordt erkend in artikel 8 van verordening Rome I, dat bepaalt dat de partijen bij een arbeidsovereenkomst in beginsel kunnen kiezen welk recht de arbeidsovereenkomst beheerst.

64. Ofschoon de bescherming en de stimulering van een officiële taal als zodanig legitieme doelstellingen zijn, moeten de met het oog daarop aangewende middelen in verhouding blijven tot die doelstellingen en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is. De omstandigheid dat een nationale of regionale maatregel beoogt een exclusieve eentaligheid op te leggen, waardoor de talen van de andere lidstaten niet als alternatief mogen worden gebruikt op een bepaald gebied, lijkt mij, gelet op de Unierechtelijke beginselen, niet legitiem te zijn.

65. Gelet daarop kan niet met succes een beroep worden gedaan op de bescherming van de taal ter rechtvaardiging van een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, aangezien in het kader van deze regeling geen rekening kan worden gehouden met de wil van de partijen bij de arbeidsverhouding en evenmin met het feit dat de werkgever behoort tot een internationale groep van ondernemingen.

66. Het Vlaams taaldecreet vormt mijns inziens dan ook een ongerechtvaardigde inbreuk op het vrije verkeer van werknemers als bedoeld in artikel 45 VWEU aangezien in het kader daarvan middelen worden aangewend die de verwezenlijking van de drie aangevoerde legitieme doelstellingen niet kunnen waarborgen.

67. Ik voeg daaraan toe dat nog een bezwaar kan worden gemaakt tegen voormeld decreet, aangezien het zich niet houdt aan het criterium van evenredigheid zoals dit in de rechtspraak van het Hof is omschreven.

2. Onevenredigheid van de in het kader van de betrokken maatregelen aangewende middelen

68. Volgens mij kan op grond van twee elementen worden gesteld dat het Vlaams taaldecreet voorziet in maatregelen die onevenredig zijn aan de aangevoerde doelstellingen, en dat de bepalingen van artikel 45 VWEU er dus aan in de weg staan. Enerzijds gaat het om de veel te ruime draagwijdte van de verplichting om uitsluitend één taal, het Nederlands, te gebruiken in de onder dat decreet vallende arbeidsverhoudingen, en anderzijds om de zwaarte van de sancties die worden opgelegd indien die verplichting niet wordt nageleefd.

a) Draagwijdte van het taalvereiste

69. Het in geding zijnde decreet verplicht alle werkgevers van wie de exploitatiezetel zich in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België bevindt om het Nederlands te gebruiken in alle arbeidsverhoudingen die zij tot stand brengen met hun werknemers, ongeacht of deze schriftelijk dan wel mondeling zijn, hoewel de talenbehoeften kunnen variëren naargelang het betrokken type arbeidsverhoudingen en gelet op de eventueel grensoverschrijdende context van die verhoudingen.

70. De belangen die volgens de Belgische regering met die regionale regeling worden beschermd zouden naar mijn mening adequater kunnen worden gevrijwaard met andere middelen dan met een zo absolute en algemene taaleis. Zo zou een vertaling in het Nederlands van de voornaamste in een andere taal opgestelde arbeidsdocumenten kunnen volstaan ter bereiking van voormelde drie doelstellingen.

71. Het Europees integratieproject lijkt mij aan betekenis in te boeten indien de lidstaten aan deelnemers aan het economische verkeer, zoals werkgevers en werknemers, een verplichting om een bepaalde taal te gebruiken kunnen opleggen die ruimer is dan de beperkingen van de contractuele vrijheid die absoluut noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang. In het kader van internationale arbeidsverhoudingen dient de wilsautonomie van de partijen om te bepalen in welke taal zij onderling zullen communiceren, te primeren teneinde de

grensoverschrijdende uitwisselingen te bevorderen⁴³, ook al moet uiteraard een juist evenwicht worden gevonden tussen het recht van vrij verkeer van de werknemers en hun bescherming.

72. Naar mijn mening zou het gerechtvaardigd zijn dat de partijen bij een grensoverschrijdende arbeidsverhouding de taal van hun keuze zouden mogen gebruiken voor zover die keuze overeenstemt met de gemeenschappelijke wil van de partijen of voor zover voor de uit te oefenen functies gebruik moet worden gemaakt van een taal die kan verschillen van de ter plaatse gebezigde taal.⁴⁴ Het Vlaams taaldecreet is echter algemeen van toepassing en gaat volledig voorbij aan de talen die de betrokken werkgever en werknemer kennen en gewoonlijk gebruiken alsook aan de aard van de vacante betrekking.

73. Het zou incoherent en zelfs paradoxaal zijn dat, volgens het reeds aangehaalde arrest Groener, behoudens in specifieke gevallen niet van een werknemer kan worden verlangd dat hij de taal beheerst van de lidstaat waar hij werkt, maar hem wel kan worden opgelegd dat de door hem te ondertekenen arbeidsovereenkomst is opgesteld in een taal die hij niet beheerst en dus niet begrijpt.

74. Zoals de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA suggereert, dienen, om de goede werking van de interne markt te waarborgen, soepelere taaleisen te gelden wanneer, zoals in casu, sprake is van internationale arbeidsverhoudingen dan wanneer de arbeidsverhoudingen een louter intern karakter hebben. In het kader van grensoverschrijdende arbeidsverhoudingen dient er immers de voorkeur aan te worden gegeven dat de partijen een voertaal kunnen bezigen die zij beiden begrijpen, in plaats dat hun de verplichting wordt opgelegd om uitsluitend een welbepaalde taal te gebruiken, ook al is die taal een van de officiële talen van de plaats van tewerkstelling van de werknemer.

75. In het bijzonder zie ik niet in hoe de Nederlandse taal in gevaar zou worden gebracht door het gebruik van een andere taal in een arbeidsovereenkomst zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, te weten een arbeidsovereenkomst die is gesloten tussen een werknemer die gebruik heeft gemaakt van zijn vrijheid van verkeer en een werkgever die een vennootschap is die tot een internationale groep behoort.

76. De betrokken regeling voorziet slechts in de mogelijkheid van een verplichte vertaling van de arbeidsdocumenten naar een andere taal dan het Nederlands wanneer een zware procedure wordt gevolgd waarvan de voorwaarden bijzonder moeilijk te vervullen zijn⁴⁵, waardoor er naar mijn mening in de praktijk ongetwijfeld slechts zelden aan voldaan zal zijn. Andere minder beperkende maar niettemin even of zelfs meer doeltreffende middelen zijn voorhanden om de werknemers te beschermen en tegelijkertijd het gebruik van de regionale taal te waarborgen, zoals een ruimere mogelijkheid om gebruik te maken van vertalingen naar een taal die de betrokkene voldoende beheerst wanneer werknemer of werkgever eerstbedoelde taal niet beheersen.

43 — Zie naar analogie betreffende de uitlegging van artikel 17 van het Verdrag van Brussel van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 1972, L 299, blz. 32), het arrest van 24 juni 1981, *Elefanten Schuh* (150/80, Jurispr. blz. 1671, punt 27), waarin wordt verklaard dat de wetgeving van een verdragsluitende staat niet in de weg kan staan aan de geldigheid van een bevoegdheidsbeding op de enkele grond dat de gebezigde taal een andere is dan die welke door die wetgeving wordt voorgeschreven.

44 — De mogelijkheid om eisen te stellen aan de talenkennis wegens de aard van de vacante betrekking is uitdrukkelijk voorzien in artikel 3, lid 1, laatste alinea, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), welke bepaling door het Hof is uitgelegd in het reeds aangehaalde arrest Groener, en in de onderhavige zaak weliswaar niet van toepassing is, maar waarvan de filosofie volgens mij een inspiratiebron kan zijn. Een in wezen identieke bepaling is opgenomen in verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB L 141, blz. 1), waarbij verordening nr. 1612/68 is gecodificeerd en vervangen.

45 — Zie artikel 5, tweede alinea, van het Vlaams taaldecreet, aangehaald in de toepasselijke bepalingen.

77. Uit de overgelegde informatie blijkt niet dat de invoering van die mogelijkheid in de litigieuze regeling, die het niet-Nederlandstalige werknemers en werkgevers van andere lidstaten gemakkelijker zou maken om gebruik te maken van hun vrijheid van verkeer in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België, nadelige gevolgen zou hebben voor de verwezenlijking van voormelde doelstellingen.⁴⁶

78. Door zijn veel te ruime werkingsfeer en zijn uitsluitende karakter, hoewel er andere middelen bestaan om de aangevoerde doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken, bevat het Vlaams taaldecreet bijgevolg maatregelen die onevenredig zijn aan die doelstellingen.

b) Sancties in geval van niet-naleving

79. Naar het voorbeeld van de wetgeving in andere lidstaten bepaalt de in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België vigerende regeling dat de schending van de verplichting om gebruik te maken van een bepaalde taal civielrechtelijk en strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd.⁴⁷

80. Civielrechtelijke sancties komen weliswaar algemeen voor in de wetgevingen die met betrekking tot de arbeidsverhoudingen voorzien in taaleisen, maar geen van de mij bekende wetgevingen voorziet in een even verregaande dwangmaatregel als het Vlaams taaldecreet. De stukken of handelingen die in strijd zijn met dat decreet, zijn immers nietig in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België, en deze nietigheid werkt zowel voor de toekomst als voor het verleden⁴⁸, terwijl in andere entiteiten van het Koninkrijk België⁴⁹ en in andere lidstaten⁵⁰ werd gekozen voor een loutere niet-tegenwerpbaarheid ten aanzien van de werknemer van het onregelmatige document, in combinatie met de verplichting om te zorgen voor de vervanging van het document door een document dat in overeenstemming is met de regeling. Mijns inziens zouden de doelstellingen van algemeen belang die volgens de Belgische regering met dat decreet worden nagestreefd, met dit laatste middel, waarmee de continuïteit van de arbeidsverhoudingen kan worden gevrijwaard, even doeltreffend kunnen worden verwezenlijkt als met een nietigheid met terugwerkende kracht van de betrokken arbeidsovereenkomst. Op dat punt lijkt de in geding zijnde regeling verder te gaan dan daartoe noodzakelijk is.

81. Met betrekking tot de vraag of de vaststelling van de nietigheid al dan niet erga omnes werkt, merk ik op dat volgens de verwijzingsbeslissing artikel 10, eerste alinea, van het Vlaams taaldecreet de schending van de bepalingen ervan sanctioneert met „een absolute nietigheid ex tunc en het stuk wordt geacht niet te hebben bestaan; Daaruit volgt dat de rechter niet vermag acht te slaan op de in de verkeerde taal opgestelde documenten en dat hij geen rekening mag houden met de inhoud ervan, inzonderheid met de wilsuitdrukking”.

46 — Zie naar analogie arrest Bickel en Franz, reeds aangehaald (punt 29).

47 — Het hoofdgeding is civielrechtelijk van aard, maar toch is het interessant om ter zake van de algemene opzet van het Vlaams taaldecreet op te merken dat, anders dan het geval is in de andere entiteiten van het Koninkrijk België, waar geen strafsancities zijn gesteld op inbreuken op het taalvereiste, een dergelijke handeling, wanneer zij in het Nederlandse taalgebied wordt begaan, kan worden bestraft met een gevangenisstraf en/of een geldboete voor de werkgever of zijn vertegenwoordigers die de bepalingen van het decreet hebben overtreden, overeenkomstig artikel 12 ervan. Bovendien voorziet artikel 11 van het decreet in de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen.

48 — De nietigheid lijkt ook in Slovenië terugwerkende kracht te hebben, maar geldt slechts voor de toekomst in Roemenië en Letland, met dien verstande dat deze nietigheid in dit laatste land gepaard gaat met een verplichting voor de werkgever om de sluiting van een nieuwe overeenkomst voor te stellen.

49 — Te weten in de gemeenten met een speciale regeling, in het Duitse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. In het Franse taalgebied daarentegen zijn de in een andere taal opgestelde documenten nietig.

50 — In Litouwen, in Polen en in Slowakije zijn de bepalingen van de overeenkomst niet tegenwerpbaar aan de daardoor benadeelde werknemer. Dit is ook het geval in Frankrijk, waar de mogelijkheid bestaat om onder verbeurte van een dwangsom te vorderen dat het bewuste document in het Frans wordt overgelegd.

82. Het is juist dat de absolute aard van deze nietigheid werd besproken door de partijen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend. Een aantal van hen heeft opgemerkt dat de vijfde alinea van dat artikel bepaalt dat „[d]e nietigverklaring [...] geen nadeel [kan] berokkenen aan de werknemer en [...] de rechten van derden onverminderd [laat]”. Mijns inziens maakt de verwijzende rechter geen inbreuk op die regel aangezien hij in zijn beslissing ook verklaart dat „de werknemer zich [met betrekking tot] het nietig document kan beroepen op de bedingen die hem voordelig zijn, terwijl hij wat betreft de voor hem nadelige bedingen de nietigheid ervan kan inroepen”. Dat er sprake is van een absolute en niet van een relatieve nietigheid vloeit volgens mij in werkelijkheid voort uit het feit dat iedereen die kan doen blijken van een belang, in rechte de nietigverklaring van een onregelmatig document kan vorderen, onder de voorwaarden van artikel 10, tweede alinea, van het Vlaams taaldecreet. Hoe dan ook heeft elke inbreuk op de taalvoorwaarden van het Vlaams taaldecreet zware civielrechtelijke gevolgen voor de werkgever, aangezien, volgens de analyse van de verwijzende rechter, een arbeidsovereenkomst zoals de door Las ondertekende overeenkomst krachtens dat decreet enkel jegens de voormalige werkgever gevolgen zou kunnen sorteren.⁵¹

83. Wat de bevoegdheid van de rechterlijke instanties betreft om dwangmaatregelen te treffen met betrekking tot de in het kader van arbeidsverhoudingen gestelde taaleisen, deze verschilt per lidstaat. Terwijl een aantal nationale wetgevingen⁵² voorzien in een verbod voor de rechter om inbreuken op de verplichting om van een bepaalde taal gebruik te maken ambtshalve op te werpen, bestaat een dergelijke mogelijkheid elders wel⁵³. Enkel in het Nederlandse en het Franse taalgebied van het Koninkrijk België is geen sprake meer van de mogelijkheid van ambtshalve opwerping, maar van een op de rechter rustende verplichting, wat mijns inziens te ver gaat.⁵⁴

84. Het is echter vaste rechtspraak dat de door de lidstaten opgelegde beperkingen van de fundamentele vrijheden niet verder mogen gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is, zodat moet worden gekozen voor de weg en dus de maatregel die het minst belasting met zich brengt.

85. Dat is niet het geval bij het Vlaams taaldecreet, aangezien uit die regeling zelf maar ook bij vergelijking ervan met andere normen blijkt dat het voorziet in voorwaarden die bijzonder streng zijn en zware gevolgen sorteren voor de betrokken particulieren en voor de rechter aan wie dienaangaande een geschil wordt voorgelegd. Ook op dit punt ben ik van mening dat de doelstellingen die met die regeling lijken te worden nagestreefd, zouden kunnen worden verwezenlijkt met andere middelen die meer geschikt zijn en het vrije verkeer van werknemers minder beperken dan de aldus aangewende middelen.

86. Bijgevolg is een regeling als die in het hoofdgeding naar mijn mening onverenigbaar met het bepaalde in artikel 45 VWEU, dat overeenstemt met het vroegere artikel 39 EG, waarvan om uitlegging is verzocht.

51 — De in geding zijnde arbeidsovereenkomst was aanvankelijk door de wilsovereenstemming tussen de partijen in het hoofdgeding onderworpen aan Nederlands recht, ook al zijn zij het voor de verwijzende rechter eens dat het Belgische recht van toepassing is. Artikel 3, lid 2, van verordening Rome I bepaalt evenwel dat een wijziging in de rechtskeuze na de sluiting van de overeenkomst niet van invloed is op de formele geldigheid van de overeenkomst in de zin van artikel 11 en geen afbreuk doet aan rechten van derden.

52 — In Frankrijk, in Letland, in Litouwen en in Slowakije.

53 — In Polen, in Roemenië en in Slovenië, alsook in de Belgische gemeenten met een speciale regeling, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en in het Duitse taalgebied.

54 — Wat de beoordelingsmarge betreft waarover de nationale rechter behoort te beschikken om de sanctie op schending van de voorschriften van een lidstaat die het gebruik van zijn taal voorschrijven, te kunnen aanpassen aan de concrete inbreuk op een doelstelling van algemeen belang, zoals de consumentenbescherming in de betrokken zaak, zie punt 68 van de conclusie van advocaat-generaal Cosmas in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 14 juli 1998, Goerres (C-385/96, Jurispr. blz. I-4431).

V – Conclusie

87. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag van de Arbeidsrechtbank te Antwerpen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 45 VWEU betreffende het vrije verkeer van werknemers in de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een regeling van een lidstaat zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die op straffe van nietigheid aan elke onderneming waarvan de zetel zich bevindt in een gebied waarin er één enkele officiële taal is, de verplichting oplegt om uitsluitend deze taal te gebruiken bij de opstelling van alle documenten betreffende de arbeidsverhouding wanneer zij een werknemer in dienst neemt voor een betrekking met een internationaal karakter.”