



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 20 november 2014¹

Zaak C-533/13

**Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
tegen
Öljytuote ryen
Shell Aviation Finland Oy**

[verzoek van de Työtuomioistuin (Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Uitzendarbeid — Richtlijn 2008/104/EG — Artikel 4, lid 1 — Beperkingen van of verbod op de inzet van uitzendkrachten — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Artikel 28 — Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie — Toetsing van de verenigbaarheid van een bepaling in een collectieve arbeidsovereenkomst met het Unierecht — Rol van de nationale rechter — Horizontaal geschil”

I – Inleiding

1. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om zich, voor de eerste keer, uit te spreken over richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid.²
2. De Finse vakbond voor werknemers in de transportsector heeft de Työtuomioistuin (Finse rechtbank voor arbeidszaken) verzocht een onderneming uit die sector en een werkgeversorganisatie te veroordelen wegens schending van de clause over de inzet van uitzendarbeid in de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst. De Finse rechter vraagt zich af of er sprake is van een ongerechtvaardigde beperking van de inzet van uitzendkrachten die onverenigbaar is met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104, zodat die clause buiten toepassing moet worden gelaten.
3. Het geschil in het hoofdgeding raakt aan bepaalde systeemaspecten van het Unierecht. Enerzijds moet er een balans moet worden gezocht tussen het sociaal recht van de Unie en het beginsel van vrije dienstverrichting. Anderzijds zal het Hof zich mogelijk moeten uitspreken over de rechtstreekse werking van richtlijn 2008/104 in het kader van een horizontaal geschil tussen een onderneming en een vakbond.

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

² — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 (PB L 327, blz. 9).

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

4. Artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met het opschrift „Recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie”, bepaalt:

„Werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken het recht, op passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, alsmede, in geval van belangenconflicten, collectieve actie te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking.”

2. Richtlijn 2008/104

5. Artikel 4 van richtlijn 2008/104, met het opschrift „Heroverweging van verbodsbepalingen en beperkingen”, luidt:

„1. Beperkingen van en een verbod op de inzet van uitzendkrachten kunnen uitsluitend worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die met name verband houden met de bescherming van de uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk, of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen en misbruik te voorkomen.

2. Uiterlijk op 5 december 2011 heroverwegen de lidstaten, na de sociale partners overeenkomstig de nationale wetgeving, collectieve overeenkomsten en praktijken te hebben geraadpleegd, de beperkingen van en een verbod op de inzet van uitzendarbeid om na te gaan of zij om de in lid 1 vermelde redenen nog steeds gerechtvaardigd zijn.

3. Indien de beperkingen en verbodsbepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten zijn vervat, mag de in lid 2 bedoelde heroverweging worden verricht door de sociale partners die de betrokken overeenkomst hebben gesloten.

[...]

5. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op 5 december 2011 in kennis van de resultaten van de in de leden 2 en 3 bedoelde heroverweging.”

B – *Fins recht*

1. Wetgeving

6. Richtlijn 2008/104 is in het Finse recht omgezet middels een wijziging van de wetten nr. 55/2001 betreffende de arbeidsovereenkomst [työsopimuslaki (55/2001)] en nr. 1146/1999 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers [lähetetyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)].

7. De verwijzende rechter geeft aan dat volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de wijzigingswet de Finse regering van mening was dat de heroverwegingsplicht van artikel 4 van richtlijn 2008/104 een eenmalige administratieve plicht betreft om de beperkingen van en verboden op de inzet van uitzendarbeid te heroverwegen en de Commissie van het resultaat ervan op de hoogte te stellen. De verwijzende rechter benadrukt dat, volgens dat ontwerp, artikel 4 van richtlijn 2008/104 geen wetwijzigingen eist van de lidstaten, zelfs niet wanneer een beperking van de inzet van uitzendarbeid niet kan worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang.

8. Op 29 november 2011 heeft de Finse regering overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 3, van richtlijn 2008/104 het resultaat van de heroverweging aan de Commissie meegedeeld.

2. Collectieve arbeidsovereenkomsten

9. Artikel 8, lid 3, van de kader-cao die in 1997 is gesloten tussen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties³ (hierna: „kader-cao van 1997”) bepaalt:

„Ondernemingen mogen uitzendkrachten alleen inzetten om arbeidspieken op te vangen of voor tijdelijke of naar hun aard beperkte taken, die wegens spoedeisendheid, beperkte duur, beroepsbekwaamheid, gebruik van speciaal gereedschap of andere soortgelijke redenen niet door de eigen werknemers kunnen worden uitgevoerd.

Het inlenen van externe arbeidskrachten door ondernemingen is ongeoorloofd wanneer uitzendkrachten langdurig worden ingezet voor de normale bedrijfsactiviteit, naast de vaste werknemers van het bedrijf, en daarbij onder dezelfde leiding werken.

[...]”

10. In clause 29, lid 1, van de collectieve arbeidsovereenkomst voor de tankwagen- en olieproductenbranche (hierna: „branche-cao”) bevindt zich een overeenkomstige bepaling.

III – Hoofddeding

11. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (hierna: „AKT”) is de vakbond voor werknemers in de tankwagen- en olieproductenbranche.

12. Shell Aviation Finland Oy (hierna: „Shell”) levert brandstof aan 18 Finse vliegvelden en is lid van Öljytuote ry, de werkgeversorganisatie in de brandstofbranche (hierna: „Öljytuote”).

13. AKT heeft de verwijzende rechter verzocht Öljytuote en Shell wegens schending van clause 29, lid 1, van de branche-cao te veroordelen tot betaling van de boete die is neergelegd in artikel 7 van wet nr. 36/1946 betreffende collectieve arbeidsovereenkomsten [työehtosopimuslaki (36/1946)]. AKT beroept zich erop dat Shell sinds 2008 regelmatig en op aanzienlijke schaal uitzendkrachten inzet voor het verrichten van dezelfde taken als de eigen werknemers. Dit gebruik van uitzendkracht zou krachtens de litigieuze cao-bepaling ongeoorloofd zijn.

3 — Overeenkomst van 4 juni 1997 tussen de Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (thans Elinkeinoelämän keskusliitto, centraal economisch verbond) en de Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (Finse centrale vakbond).

14. Verweersters antwoorden dat er gegronde redenen waren voor de inzet van uitzendkrachten, daar dat voornamelijk plaatsvond ter vervanging van werknemers tijdens vakantie- en ziekteperiodes. Zij voeren bovendien aan dat clausule 29, lid 1, van de branche-cao een beperking bevat die niet kan worden gerechtvaardigd met de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 bedoelde redenen. Volgens hen moet de nationale rechter de met richtlijn 2008/104 strijdige cao-bepalingen dan ook buiten toepassing laten.

15. De verwijzende rechter stelt dat, hoewel er twijfels bestaan over de omvang van de verplichting die artikel 4 van richtlijn 2008/04 aan de lidstaten oplegt, deze bepaling aldus kan worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplicht erop toe te zien dat er in hun rechtsorde geen ongerechtvaardigde beperkingen van en verboden op uitzendwerk voorkomen. Volgens de verwijzende rechter volgt clausule 29, lid 1, van de branche-cao echter een andere benadering dan richtlijn 2008/104 daar zij, met uitzondering van enkele specifieke gevallen, de inzet van uitzendkrachten verbiedt met het oog op de bescherming van de vaste werknemers van bedrijven.

16. Bovendien vraagt de verwijzende rechter zich af wat de gevolgen zijn van de mogelijke onverenigbaarheid van een nationale bepaling met richtlijn 2008/104 in een zaak die, zoals het hoofdgeding, een geschil tussen particulieren betreft.

IV – Prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

17. Daarop heeft de Työtuomioistuin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- „1) Moet artikel 4, lid 1, van richtlijn aldus worden uitgelegd dat de nationale instanties en rechters de duurzaam geldende verplichting wordt opgelegd om met de hun ter beschikking staande middelen te garanderen dat er geen nationale wetsbepalingen of bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst van kracht zijn of worden toegepast, die in strijd zijn met een bepaling van de richtlijn?
- 2) Moet artikel 4, lid 1, van richtlijn [2008/104] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke de inzet van uitzendkrachten alleen geoorloofd is in de uitdrukkelijk aangegeven gevallen, zoals het opvangen van arbeidspieken of voor taken die niet door eigen werknemers van een onderneming kunnen worden verricht? Kan de langdurige inzet van uitzendkrachten naast eigen werknemers van een onderneming voor de gewone bedrijfswerkzaamheid als verboden inzet van uitzendkrachten worden aangemerkt?
- 3) Wanneer de nationale regeling als strijdig met richtlijn [2008/104] wordt beschouwd, welke middelen staan de rechter dan ter beschikking om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken in het geval van een door particulieren na te leven collectieve arbeidsovereenkomst?”

18. De verwijzingsbeslissing van 4 oktober 2013 is op 9 oktober 2013 ingekomen ter griffie van het Hof. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door AKT, Öljytuote en Shell, de Finse, de Duitse, de Franse, de Hongaarse, de Poolse, de Zweedse en de Noorse regering, alsmede de Commissie.

19. Deze partijen en belanghebbenden, met uitzondering van de Franse, de Hongaarse en de Poolse regering, hebben tevens de terechtzitting van 9 september 2014 bijgewoond.

V – Analyse

20. De vragen die de verwijzende rechter stelt, hebben betrekking op drie problemen bij de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104:

- ten eerste, de omvang van de verplichtingen die de bepaling aan de lidstaten oplegt,
- ten tweede, de mogelijkheid om de beperkingen van de inzet van uitzendarbeid in de branche–cao te rechtvaardigen in het licht van deze bepaling, en
- ten derde, de vraag of de bepaling van de betrokken richtlijn kan worden ingeroepen in een geschil tussen particulieren.

21. Ik zal de vragen in dezelfde volgorde behandelen.

A – De omvang van de verplichtingen van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 (eerste vraag)

1. Inleidende opmerkingen

22. De verwijzende rechter wenst met zijn eerste vraag te vernemen of artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 de lidstaten de verplichting oplegt om beperkingen van of een verbod op de inzet van uitzendkrachten op te heffen wanneer deze niet kunnen worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang.

23. De partijen in het hoofdgeding en de belanghebbenden verschillen van mening over de uitlegging van deze bepaling.

24. Een aantal partijen vindt dat deze bepaling de lidstaten verplicht om ongerechtvaardigde beperkingen op de inzet van uitzendarbeid op te heffen.⁴

25. Andere partijen⁵ menen daarentegen dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 geen enkele materiële verplichting bevat, maar moet worden gelezen in samenhang met lid 2 ervan, dat de lidstaten verplicht om, binnen de omzettingstermijn van richtlijn 2008/104, beperkingen op de inzet van uitzendarbeid te heroverwegen teneinde na te gaan of zij om de „in lid 1 vermelde redenen” nog steeds gerechtvaardigd zijn. Lid 1 van dit artikel zou derhalve slechts het voorwerp van heroverweging afbakenen en zou met name geen resultaatverplichting aan de lidstaten opleggen die ertoe strekt zich ervan te vergewissen dat de in hun wettelijke regelingen opgenomen beperkingen werkelijk hun rechtvaardiging vinden in redenen van algemeen belang.

2. Letterlijke en teleologische uitlegging

26. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 bepaalt dat beperkingen van en een verbod op de inzet van uitzendkrachten „uitsluitend worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang” en geeft vervolgens een indicatieve opsomming van die redenen.

4 — Verweersters in het hoofdgeding en de Hongaarse regering. Hetzelfde standpunt wordt ingenomen door de verwijzende rechter. De Franse en de Poolse regering hebben geen opmerkingen gemaakt bij deze vraag.

5 — Verzoekster in het hoofdgeding, de Finse, de Duitse, de Zweedse en de Noorse regering. De Commissie, die haar standpunt in de loop van het geding heeft gewijzigd, lijkt dezelfde uitlegging voor te stellen.

27. Deze bewoordingen bieden steun aan de uitlegging volgens welke beperkingen die niet zijn gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die de bepaling op indicatieve wijze opsomt⁶, strijdig zijn met het Unierecht. Immers, als de bepaling zich op geen enkele wijze uitspreekt over de verenigbaarheid van de beperkingen met het Unierecht, verliest de zinsnede volgens welke zij „uitsluitend worden gerechtvaardigd” met redenen van algemeen belang zijn betekenis.

28. De gekozen bewoordingen geven duidelijk uitdrukking aan een materiële regel die ongerechtvaardigde beperkingen verbiedt. In tegenstelling tot hetgeen meerdere partijen beweren⁷, lijkt het mij niet aannemelijk dat het hier om een zuiver procedurele bepaling gaat, vergelijkbaar met die welke zich bevinden in de volgende leden van hetzelfde artikel 4.

29. Deze uitlegging lijkt te worden bevestigd door de teleologische overwegingen die aan de betrokken regeling ten grondslag liggen.

30. Geen van de partijen bestrijdt dat richtlijn 2008/104 zowel betrekking heeft op de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten als op de voorwaarden die van toepassing zijn op de inzet van uitzendarbeid.

31. Deze dubbele doelstelling – die wordt weerspiegeld in de titel zelf van richtlijn 2008/104⁸ – is opgenomen in artikel 2 ervan, dat enerzijds refereert aan de noodzaak om de bescherming van uitzendkrachten te garanderen en de kwaliteit van het uitzendwerk te verbeteren, in het bijzonder door het waarborgen van de naleving van het beginsel van gelijke behandeling ten opzichte van uitzendkrachten, en anderzijds aan de noodzaak om een geschikt kader te creëren voor uitzendwerk teneinde op doeltreffende wijze bij te dragen tot het scheppen van werkgelegenheid en het ontwikkelen van flexibele arbeidsvormen.⁹

32. De twee aspecten van deze doelstelling vullen elkaar zodanig aan dat het niet logisch lijkt ze te scheiden. De verbetering van het beschermingsniveau van uitzendkrachten kan immers de noodzaak van bepaalde bestaande beperkingen of verboden opnieuw ter discussie stellen en aldus een verdere openstelling van deze arbeidsvorm mogelijk maken.¹⁰

6 — Zie punt 100 infra voor het niet uitputtende karakter van deze lijst.

7 — De Finse, de Duitse, de Zweedse en de Noorse regering, evenals – ter terechtzitting – de Commissie.

8 — De titel van het oorspronkelijke voorstel „Richtlijn [...] betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten” werd tijdens de lezing in het Europees Parlement gewijzigd in „Richtlijn [...] betreffende uitzendarbeid” omdat „de doelstellingen en de inhoud van de richtlijn meer dan alleen ‚arbeidsvoorwaarden’ [omvatten], maar ook de bevordering en regulering van de sector uitzendbureaus”. Dat sluit ook nauwer aan bij de titels van voorafgaande richtlijnen betreffende deeltijdarbeid en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (zie de toelichting bij de wetgevingsresolutie van het Parlement, A5-0356/2002 van 23 oktober 2002, amendement 1).

9 — De punten 9-11 van de considerans van richtlijn 2008/104 benadrukken het belang van nieuwe vormen van arbeidsorganisatie voor het scheppen van banen, één van de speerpunten van de Lissabonstrategie.

10 — Zie punt 18 van de considerans van richtlijn 2008/104.

33. Het betreft, in zekere zin, een gezamenlijk aspect van de drie Unierichtlijnen over de atypische arbeidsvormen deeltijdarbeid en tijdelijke arbeid.¹¹ Het Unieoptreden op dit gebied had als overkoepelende doelstelling de ontwikkeling van flexibele arbeidsvormen, waarbij tegelijk een nieuwe graad van harmonisatie van het sociale recht moest worden bereikt.¹² Het eraan ten grondslag liggende regelgevingsmodel, dat is gericht op het vinden van een balans tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, wordt „flexizekerheid” genoemd.¹³

34. De toevlucht tot flexibele arbeidsvormen moet het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt versterken, meer banen scheppen en de toegang van kwetsbare groepen zoals jongeren tot vast werk bevorderen. Voor sommigen kan dit type werk als springplank – „stepping stone” – dienen naar de arbeidsmarkt.¹⁴

35. De tweeledigheid van de doelstelling vindt men terug in de structuur van richtlijn 2008/104 die zich, afgezien van de inleidende bepalingen (toepassingsgebied, doel, definities) en de slotbepalingen, concentreert rond twee hoofdlijnen: hoofdstuk II, dat geheel is gewijd aan de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten, en artikel 4, opgenomen in hoofdstuk I, dat betrekking heeft op de beperkingen van de inzet van uitzendarbeid.

36. Ik zie echter niet in hoe artikel 4 zou kunnen bijdragen aan de doelstellingen van richtlijn 2008/104 als het enkel voorziet in een simpele verplichting voor de lidstaten om de beletsels voor uitzendarbeid in kaart te brengen, zonder er zelfs het minste dwingende gevolg aan te verbinden.

37. Naar mijn mening moet artikel 4, gelezen in het licht van zijn doelstelling, aldus worden uitgelegd dat het niet slechts procedurele verplichtingen bevat (leden 2-5), maar ook een materiële regel (lid 1). Deze materiële regel verbiedt de handhaving van beperkingen van de inzet van uitzendarbeid wanneer zij, gelet op met name de harmonisatie van minimumarbeidsvoorwaarden, niet gerechtvaardigd zijn.¹⁵

38. De leden 2 tot en met 5 van artikel 4 voorzien in een procedureel mechanisme dat, in aanvulling op de gebruikelijke middelen die het Unierecht daartoe ter beschikking staan, beoogt bij te dragen tot de uitvoering van dit verbod door middel van een heroverweging van bestaande beperkingen op nationaal niveau. Als lid 1 van dit artikel geen verbod op ongerechtvaardigde beperkingen zou bevatten, had dit procedurele mechanisme geen bestaansgrond.

39. Mijns inziens kan niet worden volgehouden dat de Uniewetgever de lidstaten enkel een vrijblijvende inventarisatie van hun beperkingen heeft willen opleggen, slechts bedoeld voor informatieve doeleinden en zonder het minste verdere vervolg. De Commissie kan dergelijke informatie ook inwinnen in het kader van de algemene toezichtstaak inzake de naleving van het Unierecht die haar bij de verdragen is opgelegd.

11 — Naast richtlijn 2008/104 betreft het 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 1998, 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).

12 — Dit is de doelstelling die ten grondslag heeft gelegen aan de opeenvolgende voorstellen van de Commissie inzake atypische arbeidsvormen: voorstel voor een richtlijn van de Raad ter aanvulling van de maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van werknemers voor een tijdelijke arbeidsbetrekking [COM(90) 228 definitief, ingediend door de Commissie op 29 juni 1990], dat het bij lange na niet heeft gehaald, en voorstel SEC(1995) 1540 dat het overleg tussen de sociale partners op gang heeft gebracht en heeft geleid tot de vaststelling van twee raamovereenkomsten inzake deeltijdarbeid en arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

13 — Zie de gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid vastgesteld door de Raad op 5 en 6 december 2007 en goedgekeurd door de Europese Raad op 14 december 2007 (document nr. 16201/07 van de Raad). Zie eveneens de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, „Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid” [COM(2007) 359 definitief van 27 juni 2007].

14 — Zie Bell, M., „Between flexicurity and fundamental social rights: the EU directives on atypical work”, *European law review*, 2012, deel 37, nr. 1, blz. 36; Davies, A., „Regulating atypical work: beyond equality”, *Resocialising Europe in a time of crisis*, 2013, blz. 237.

15 — Deze harmonisatie mag, op grond van de clausule in artikel 9, lid 2, van richtlijn 2008/104 dat er geen sprake mag zijn van sociale achteruitgang, niet leiden tot een verlaging van het algemene beschermingsniveau voor werknemers op het betrokken gebied.

40. De rechtsleer interpreteert artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 vrijwel unaniem aldus dat het de lidstaten verplicht ongerechtvaardigde beperkingen van de inzet van uitzendarbeid op te heffen.¹⁶ Sommige auteurs stellen dat de bepaling overduidelijk beoogt de juiste balans te vinden tussen de vrijheden van de interne markt en het sociaal recht, en dat zij geen enkel nuttig effect zou hebben als zij zou worden uitgelegd als een simpele aanbeveling.¹⁷

41. Dezelfde redenering lijkt ten grondslag te liggen aan de gemeenschappelijke verklaring die de sociale partners op Europees niveau in de uitzendbranche hebben afgelegd kort voor de formele vaststelling van richtlijn 2008/104. Deze verklaring erkent enerzijds de noodzaak om enige beperkingen aan te brengen op de inzet van uitzendarbeid teneinde misbruik ervan te voorkomen, maar geeft anderzijds aan dat ongerechtvaardigde beperkingen moeten worden opgeheven.¹⁸

3. Ontstaansgeschiedenis

42. Ook de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2008/104 lijkt te pleiten voor het dwingende karakter van artikel 4, lid 1.

43. Enkele partijen beweren het tegenovergestelde¹⁹ en wijzen erop dat artikel 4, lid 2, van het door de Commissie aan de Raad van de Europese Unie voorgelegde richtlijnvoorstel een uitdrukkelijke bepaling bevatte volgens welke de lidstaten de beperkingen van de inzet van uitzendkrachten heroverwegen om na te gaan of zij nog steeds gerechtvaardigd zijn; „zo niet, heffen [zij] ze op”²⁰. Dat die laatste zin tijdens de beraadslagingen van de Raad²¹ werd geschrapt zou volgens die partijen betekenen dat de Raad de ongerechtvaardigde beperkingen niet heeft willen verbieden.

44. Deze gedachtegang lijkt mij onjuist.

45. Allereerst betreft de wijziging die de Raad tijdens het wetgevingsproces heeft aangebracht artikel 4, lid 2, van richtlijn 2008/104 inzake de heroverwegingsprocedure. Lid 1 ervan, dat in casu aan de orde is, is daarentegen zonder wijziging overgenomen in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad.

46. Bovendien is er tijdens het wetgevingsproces uitgebreid gediscussieerd over de opsomming van de redenen van algemeen belang in lid 1.²² Waarom zouden de instellingen zoveel belang hebben toegekend aan die bepaling als deze geen enkel dwingend karakter zou hebben?

16 — Zie met name Bell, M., op. cit., blz. 36; Davies, A., op. cit., blz. 237; Countouris, N., en Horton, R., „The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise”, *Industrial Law Journal*, 2009, deel 38, nr. 3, blz. 335; Lhernould, J.-P., „Le détachement des travailleurs intérimaires dans l’Union européenne”, *Revue de droit de travail*, 2012, blz. 308; Weiss, M., „Regulating Temporary Work in Germany”, Temporary agency work in the European Union and the United States, blz. 120–122; Rönnmar, M., „The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive”, *European Labour Law Journal* (ELLJ), 2010, deel 1, nr. 3, blz. 422–429.

17 — Respectievelijk Engels, C., „Regulating temporary work in the European Union: The Agency Directive”, Temporary agency work in the European Union and the United States, 2013, nr. 82, blz. 14; Mitrus, L., „Ochrona pracowników tymczasowych w świetle prawa unijnego a prawo polskie”, Sobczyk, A. (red.), *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, Wolters Kluwer Polska, 2011, blz. 18.

18 — Gemeenschappelijke verklaring van het EuroCIETT (Europees verbond van uitzendorganisaties) en UNI-Europa (Europese vakbondsfederatie) van 28 mei 2008 betreffende de richtlijn uitzendarbeid, punten 7 en 14 (<http://www.eurociett.eu/>).

19 — Verzoekster in het hoofdgeding en de Finse regering.

20 — Zie het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten [COM(2002) 701 definitief van 28 november 2002], dat het oorspronkelijke voorstel van het Europees Parlement en de Raad betreffende de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten [COM(2002) 149 definitief van 20 maart 2002] heeft vervangen na de eerste lezing in het Parlement.

21 — Gemeenschappelijk standpunt van de Raad nr. 24/2008 van 15 september 2008 (ST 10599 2008).

22 — Met name heeft het Parlement het oorspronkelijke voorstel van de Commissie gewijzigd door er drie nieuwe redenen aan toe te voegen die beperkingen kunnen rechtvaardigen (redenen met betrekking tot de gezondheid, de veiligheid en andere risico’s voor bepaalde groepen werknemers of economische sectoren, een goede werking van de arbeidsmarkt, en de noodzaak tot voorkoming van eventueel misbruik). Zie de wetgevingsresolutie van het Parlement van 21 november 2002 [P5_TA(2002)0562], alsmede de toelichting erop (A5-0356/2002 van 23 oktober 2002).

47. De redenen voor het schrappen van de betrokken passage van artikel 4, lid 2, volgens welke de lidstaten de beperkingen zouden moeten „opheffen”, kunnen niet met zekerheid worden vastgesteld. De meest plausibele verklaring lijkt nochtans dat de Raad deze passage heeft geschrapt omdat het verbod op ongerechtvaardigde beperkingen al was opgenomen in het ongewijzigd gebleven lid 1.

48. In de motivering van het gemeenschappelijk standpunt geeft de Raad immers aan dat hij „weliswaar in wezen de geest van amendement 34 van het Parlement [heeft] gevolgd”²³, maar „het niet noodzakelijk [heeft geacht] om het opheffen van ongerechtvaardigde beperkingen en verboden uitdrukkelijk te noemen”²⁴. Tijdens de mededeling van het gemeenschappelijk standpunt aan het Parlement heeft de Commissie aangegeven dat artikel 4, lid 2, van richtlijn 2008/104 amendement 34 van het Parlement volgt, „behalve in zoverre het niet langer bepaalt dat de lidstaten beperkingen [...] moeten opheffen, aangezien de Raad het niet nodig achtte het effect van het verbod in artikel 4, lid 1, te herhalen of wenselijk achtte dat het resultaat van de heroverweging werd aangegeven”²⁵. Het gemeenschappelijk standpunt is derhalve goedgekeurd door het Parlement op basis van deze overwegingen.²⁶

49. De ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2008/104 ondersteunt dus de uitlegging volgens welke artikel 4, lid 1, ervan beperkingen op de inzet van uitzendarbeid verbiedt die niet zijn gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang.

4. Rechtsgrondslag

50. Ten slotte heeft de Duitse regering haar twijfels geuit over de vraag of de rechtsgrondslag van richtlijn 2008/104 de opname van een materiële bepaling toestaat die het opheffen van beperkingen op de inzet van uitzendarbeid beoogt.

51. De rechtsgrondslag van een handeling is relevant voor de uitlegging ervan, omdat zij een zeker inzicht kan geven in de doelstellingen van de wetgever. Bovendien moet zij in aanmerking worden genomen om tussen alle denkbare uitleggingen die uitlegging uit te sluiten die zou kunnen leiden tot de ongeldigheid van de handeling.

52. Richtlijn 2008/104 berust op voormalig artikel 137, leden 1 en 2, EG, dat de instellingen de bevoegdheid gaf om „door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen die geleidelijk van toepassing zullen worden”, met name wat „de arbeidsvoorwaarden” betreft.

53. Een aantal partijen²⁷ voert aan dat deze rechtsgrondslag het onmogelijk maakt om artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 aldus uit te leggen dat het ongerechtvaardigde beperkingen van de inzet van uitzendarbeid verbiedt. Volgens hen valt een dergelijk verbod niet onder de „arbeitsvoorwaarden” en vormt het geen „minimumvoorschrift” in de zin van voormalig artikel 137 EG.

54. Ik ben niet overtuigd van de logica van dit argument.

23 — Dit amendement 34 heeft artikel 4 in twee onderscheiden delen gesplitst: „het eerste laat geen twijfel bestaan dat beperkingen en verbodsbepalingen op het gebruik van uitzendwerk kunnen worden gehandhaafd en/of in bepaalde omstandigheden ingevoerd [...]; het tweede versterkt de bepalingen betreffende herziening door de lidstaten van dergelijke beperkingen”. Zie de toelichting op de wetgevingsresolutie van het Parlement (A5-0356/2002 van 23 oktober 2002).

24 — Gemeenschappelijk standpunt nr. 24/2008, punt 2.2 van de motivering.

25 — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende uitzendarbeid – Politiek akkoord over een gemeenschappelijk standpunt (SGM) [COM(2008) 569 definitief van 18 september 2008, blz. 6].

26 — Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 22 oktober 2008 [P6_TA(2008)0507].

27 — Verzoekster in het hoofdgeding, de Finse, de Duitse en de Zweedse regering, evenals – ter terechtzitting – de Commissie.

55. Vaststaat dat richtlijn 2008/104 een dubbele doelstelling nastreeft en niet slechts de arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten betreft, maar tevens de beperkingen die gelden voor de inzet van deze arbeidsvorm. Anders zou artikel 4, ongeacht de uitlegging ervan, geen betekenis hebben.

56. Volgens de genoemde partijen verzet het voormalige artikel 137, EG zich er niet tegen dat richtlijn 2008/104 mede ziet op de beperkingen van de inzet van uitzendarbeid, maar deze rechtsgrondslag zou slechts zeer „beperkte” of „enkel procedurele” verplichtingen voor de lidstaten toestaan met betrekking tot dergelijke beperkingen.

57. Ik roep in herinnering dat de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling moet berusten op objectieve gegevens en met name op het doel en de inhoud van de handeling.²⁸ Welnu, ik zie geen enkele objectieve factor die het, in het kader van het voormalige EG-Verdrag, rechtvaardigt om een onderscheid te maken tussen materiële en procedurele bepalingen wanneer het gaat om de opheffing van beperkingen van de inzet van een bepaalde vorm van arbeid.

58. Indien de voor richtlijn 2008/104 gekozen rechtsgrondslag bepalingen over de inzet van uitzendarbeid niet zou toestaan, zou artikel 4 ervan ongeldig zijn, ongeacht de vraag of het procedurele of materiële verplichtingen bevat voor de lidstaten.

59. Het argument dat het voormalige artikel 137 EG uitsluitend bepaalde procedurele verplichtingen toestaat overtuigt mij derhalve niet.

60. Vervolgens moet de vraag worden gesteld of de uitlegging volgens welke artikel 4 van richtlijn 2008/104 ongerechtvaardigde beperkingen van de inzet van uitzendarbeid verbiedt de geldigheid ervan niet ter discussie stelt.

61. Het is vaste rechtspraak dat indien uit het onderzoek van een Uniehandeling blijkt dat deze twee doeleinden heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts bijkomend is, de handeling op één rechtsgrondslag moet worden gebaseerd, te weten die welke vereist is gezien het hoofddoel of de voornaamste component.

62. Alleen bij wijze van uitzondering, indien wordt aangetoond dat de handeling tegelijkertijd meer doeleinden heeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, kan die handeling op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd.²⁹

63. De voornaamste component van richtlijn 2008/104 wordt gevormd door de bepalingen over arbeidsvoorwaarden, artikel 4 bekleedt duidelijk een bijkomende positie. Deze verhouding komt enerzijds voort uit de structuur van richtlijn 2008/104 (een heel hoofdstuk is gewijd aan arbeidsvoorwaarden) en anderzijds uit de bij haar vaststelling gevolgde redenering: pas nadat de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden is gerealiseerd kan een zekere liberalisatie van uitzendarbeid gerechtvaardigd blijken.

64. Het feit dat richtlijn 2008/104 aanknoopt bij de sociale bepalingen van het verdrag staat dus niet in de weg aan het bijkomende doel dat de opheffing van bepaalde beperkingen van uitzendarbeid beoogt.

28 — Zie met name arrest Commissie/Parlement en Raad (C-411/06, EU:C:2009:518, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 — Zie onder andere arrest Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, punt 31).

65. Bij wijze van voorbeeld merk ik op dat richtlijn 97/81 betreffende deeltijdarbeid, die is vastgesteld op basis van de sociale bepalingen van het verdrag, ook een dubbele doelstelling heeft, te weten de bevordering van deeltijdarbeid en de opheffing van discriminatie tussen deeltijd- en voltijdswerkers. Bovendien bevat deze richtlijn een bepaling die de opheffing van belemmeringen voor deeltijdarbeid beoogt.³⁰

66. Op grond van deze overwegingen ben ik van mening dat richtlijn 2008/104 terecht is vastgesteld op basis van het voormalige artikel 137 EG, zonder te refereren aan de voormalige artikelen 47, lid 2, EG en 55 EG betreffende diensten, ondanks het feit dat artikel 4 ervan enkele bepalingen bevat die van toepassing zijn op de beperkingen van het verrichten van uitzenddiensten.

5. Verenigbaarheid met artikel 28 van het Handvest

67. Verzoekster in het hoofdgeding, die zich beroept op het beginsel van de autonomie van de sociale partners, bestrijdt tevens dat het verbod op ongerechtvaardigde beperkingen van de inzet van uitzendarbeid kan worden toegepast op clausules van collectieve arbeidsovereenkomsten. Dergelijke clausules genieten volgens haar immuniteit uit hoofde van het grondrecht op collectieve onderhandelingen dat is neergelegd in artikel 28 van het Handvest.

68. Volgens vaste rechtspraak van het Hof gelden de artikelen 45 VWEU, 49 VWEU en 56 VWEU niet alleen voor handelingen van de overheid, maar ook voor bepalingen van andere aard, strekkende tot collectieve regeling van arbeid in loondienst, zelfstandige arbeid en het verrichten van diensten. Het Hof heeft herhaaldelijk bevestigd dat collectieve arbeidsovereenkomsten niet buiten de werkingssfeer van de bepalingen betreffende de door het Verdrag beschermde vrijheden vallen.³¹ Als een collectieve arbeidsovereenkomst dus een bepaling bevat die de inzet van uitzendkrachten beperkt, valt die binnen de werkingssfeer van artikel 56 VWEU.

69. De autonomie van de sociale partners is binnen het Unierecht weliswaar ten volle erkend, maar het recht om collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten moet worden uitgeoefend met inachtneming van het recht, het Unierecht inbegrepen.³²

70. Het Hof heeft bijgevolg geoordeeld dat de sociale partners moeten handelen met inachtneming van de bepalingen van afgeleid Unierecht die het beginsel van non-discriminatie op het gebied van arbeid en werkgelegenheid concretiseren. Het feit dat het afgeleid Unierecht zich verzet tegen een bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst doet geen afbreuk aan het in artikel 28 van het Handvest opgenomen recht om collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten.³³ Als een bepaling in een collectieve arbeidsovereenkomst onverenigbaar is met het Unierecht moet de rechter die bepaling buiten toepassing laten.³⁴

71. Naar mijn mening zijn deze overwegingen onverminderd van toepassing op artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104, daar het hier een dwingende regel betreft die uitvoering geeft aan een door het Verdrag beschermde vrijheid en die geen uitzondering maakt voor collectieve arbeidsovereenkomsten.³⁵

30 — Zie artikel 5, lid 1, van richtlijn 97/81, alsmede arresten *Michaeler e.a.* (C-55/07 en C-56/07, EU:C:2008:248) en *Bruno e.a.* (C-395/08 en C-396/08, EU:C:2010:329, punt 78). Genoemde richtlijn werd vastgesteld op basis van artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek, gehecht aan het EG-Verdrag, die later is opgenomen in het sociale hoofdstuk van het EG-Verdrag (artikel 139, lid 2, EG).

31 — Arresten *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, punt 98) en *The International Transport Workers' Federation en The Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, punten 33 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 — Arresten *Prigge e.a.* (C-447/09, EU:C:2011:573, punt 47) en *Erny* (C-172/11, EU:C:2012:399, punt 50). Deze overweging is overgenomen in punt 19 van de considerans van richtlijn 2008/104.

33 — Arrest *Hennigs en Mai* (C-297/10 en C-298/10, EU:C:2011:560, punten 68 en 78).

34 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (C-476/12, EU:C:2014:89, punt 51).

35 — Een dergelijke uitzondering wordt wel gemaakt in artikel 5, lid 3, van richtlijn 2008/104, dat handelt over het beginsel van gelijke behandeling van uitzendkrachten.

72. Deze benadering sluit aan bij het feit dat aan de bepalingen van de Unierichtlijnen die het arbeidsrecht betreffen niet slechts uitvoering kan worden gegeven via wetgeving, maar ook via algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. Zo zijn de lidstaten krachtens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/104 niet alleen gehouden de noodzakelijke maatregelen te nemen om aan de richtlijn te voldoen, maar moeten zij zich er ook van vergewissen dat de sociale partners via overeenkomsten de noodzakelijke bepalingen in werking doen treden.

73. Ik zie in dit verband geen enkele geldende reden om te stellen dat collectieve arbeidsovereenkomsten zouden moeten prevaleren boven de wetgeving van de lidstaten en bijgevolg ontsnappen aan de toepassing van het Unierecht.

74. Deze overwegingen betekenen geenszins dat de vrije dienstverrichting prevaleert boven het recht op collectieve onderhandelingen. Het feit dat er middels enkele dwingende bepalingen bepaalde grenzen aan de inhoud van collectieve arbeidsovereenkomsten worden gesteld doet geen afbreuk aan de uitoefening van dit grondrecht.

75. Het recht op collectieve onderhandelingen dat is neergelegd in artikel 28 van het Handvest staat dus niet in de weg aan een uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 volgens welke de bij collectieve arbeidsovereenkomsten aangebrachte beperkingen van de inzet van uitzendarbeid moeten zijn gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang teneinde niet onverenigbaar met het Unierecht te worden verklaard.

6. Rol van de nationale rechter

76. Ik wil de aandacht van het Hof vestigen op een meer algemene teleologische interpretatie.

77. Het systeembeginsel waar de rechtsorde van de Unie op berust kent aan de nationale rechter een wezenlijke rol toe bij de uitvoering van de bepalingen ervan.

78. In het bij artikel 267 VWEU ingestelde systeem zijn de functies die respectievelijk aan de nationale rechter en aan het Hof zijn toebedeeld essentieel voor de aard van het Unierecht. Een bepaling die de rechterlijke instanties van de lidstaten hun bevoegdheden op het gebied van de uitlegging en de toepassing van het Unierecht zou ontnemen en het Hof zijn bevoegdheid tot het beantwoorden van prejudiciële vragen, zou de door de Verdragen aan de instellingen van de Unie en aan de lidstaten verleende bevoegdheden die essentieel zijn voor het behoud van de aard van het Unierecht van karakter veranderen.³⁶

79. De uitlegging die in de onderhavige zaak door verschillende lidstaten wordt verdedigd, te weten dat de lidstaten de beperkingen van de inzet van uitzendarbeid moeten heroverwegen zonder dat er enige verplichting is verbonden aan de uitkomst ervan, lijkt mij onverenigbaar met dit beginsel.

80. Volgens deze uitlegging zouden alleen de overheidsinstanties van de lidstaten, en eventueel de sociale partners, zijn belast met de opsporing van de beperkingen van de inzet van uitzendarbeid en met het uitvoering geven aan het proces dat logischerwijs moet leiden tot de wijziging of intrekking van ongerechtvaardigde beperkingen.

81. In dit verband refereert de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen aan een „administratieve heroverweging” („administrative Überprüfung”), maar erkent ook dat het betrokken artikel 4 van richtlijn 2008/104 gezien de strekking en het doel ervan een ongeschreven verplichting zou kunnen bevatten tot intrekking of wijziging van ongerechtvaardigde beperkingen.

³⁶ — Advies 1/09 (EU:C:2011:123, punten 85 en 89).

82. De Commissie heeft ter terechtzitting³⁷ aangevoerd dat de uitlegging volgens welke artikel 4 van richtlijn 2008/104 uitsluitend procedurele verplichtingen bevat het nuttig effect ervan niet aantast. Volgens de Commissie kan zij telkens als zij hoort van het bestaan van een beperking een dialoog met de autoriteiten van de betrokken lidstaat aangaan teneinde de beste manier te vinden om de bepaling in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Zij kan tevens een niet-nakomingsprocedure opstarten.

83. Ook enkele auteurs bekritiseren artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104. Zij voeren aan dat het riskant is om de toetsing van de gerechtvaardigdheid en de evenredigheid van beperkingen over te laten aan de rechtbanken. Als de toepassing van de redenen van algemeen belang en van het evenredigheids criterium wordt overgelaten aan rechters, wordt zij volgens hen net zo riskant en uitermate onvoorspelbaar als „drijfzand”.³⁸

84. Ik ben echter van mening dat het indruist tegen de grondslagen van het systeem van het Unierecht om aan overheidsorganen de exclusieve bevoegdheid toe te kennen tot toetsing van de verenigbaarheid van de nationale wetgeving met een Unierichtlijn en die bevoegdheid te ontnemen aan de nationale rechters.

85. Deze benadering sluit niet alleen de nationale rechters uit van het proces van uitvoering van artikel 4 van richtlijn 2008/104, maar tast tevens hun bevoegdheid tot beoordeling van beperkingen van de inzet van uitzendarbeid in het licht van artikel 56 VWEU aan.

86. Een dergelijke benadering is mijns inziens onverenigbaar met het doel van het systeem van het Unierecht, daar zij de nationale rechters berooft van hun hoofdtak bij de uitvoering ervan.

7. Voorlopige conclusie

87. Richtlijn 2008/104 moet volgens punt 22 van de considerans ervan worden toegepast met inachtneming van de bepalingen van primair recht, in het bijzonder die welke betrekking hebben op diensten. De relatie tussen artikel 56 VWEU en artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 dient derhalve te worden onderzocht.

88. De ratio legis van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 valt niet samen met die van het beginsel van het vrij verkeer van diensten. Deze bepaling beoogt immers ongerechtvaardigde belemmeringen van uitzendarbeid op te heffen ter bevordering van deze flexibele arbeidsvorm en aldus bij te dragen tot het scheppen van banen en het verbeteren van de arbeidsparticipatie.

89. Daar uitzendarbeid echter ondenkbaar is zonder tussenpersonen (uitzendbureaus) vormt iedere beperking ervan tevens een beperking van de dienstverrichting door deze bedrijven. De liberalisatie van deze arbeidsvorm betekent dus ook de liberalisatie van uitzenddiensten, het betreft immers twee zijden van dezelfde medaille.

37 — In haar schriftelijke opmerkingen stelde de Commissie een andere uitlegging voor, namelijk dat artikel 4 de handhaving van ongerechtvaardigde beperkingen van de inzet van uitzendarbeid verbiedt.

38 — Robin-Olivier, S., „A French reading of Directive 2008/104 on temporary agency work”, *European labour law journal*, 2010, deel 1, nr. 3, blz. 404.

90. Bijgevolg is artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104, hoewel het betrekking heeft op de beperkingen van de „inzet van uitzendkrachten” en derhalve op het eerste gezicht slechts hun situatie op het oog heeft³⁹, eveneens van toepassing op de beperkingen van de diensten van uitzendbureaus.

91. Het verbod van beperkingen van de vrije dienstverrichting door uitzendbureaus volgt ook al uit artikel 56 VWEU.⁴⁰ In zoverre de beperkingen van de inzet van uitzendkrachten ook de dienstverrichting van uitzendorganisaties belemmeren, concretiseert artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 het verbod van artikel 56 VWEU.

92. Dit artikel 4, lid 1, preciseert de dwingende redenen van algemeen belang die in het bijzonder geschikt zijn om dergelijke beperkingen te rechtvaardigen. Bovendien breidt het artikel het beginsel van het vrij verrichten van diensten uit tot nationale situaties, aangezien het hier een geharmoniseerd gebied van Unierecht betreft en de toepassing van richtlijn 2008/104 geen grensoverschrijdend element vereist.

93. Concluderend geef ik in overweging om de eerste vraag aldus te beantwoorden dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 de handhaving of de invoering verbiedt van beperkingen van en een verbod op de inzet van uitzendkrachten die niet worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die met name verband houden met de bescherming van de uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk, of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen en misbruik te voorkomen.

8. Consequenties van een afwijkende uitlegging

94. Mocht het Hof mijn voorstel niet volgen en oordelen dat artikel 4, lid 1, ongeldig of zonder normatieve waarde is, zou het nuttig zijn als het Hof in zijn arrest uitdrukkelijk vermeldt dat artikel 56 VWEU onverminderd van toepassing blijft op beperkingen als de onderhavige.

95. Deze precisering lijkt mij bijzonder belangrijk, aangezien een aantal partijen van mening lijkt dat de betrokken beperkingen niet zijn onderworpen aan het toezicht van de nationale rechter, noch krachtens artikel 4 van richtlijn 2008/104 (omdat dat artikel slechts procedurele verplichtingen zou vermelden), noch in het licht van artikel 56 VWEU (omdat het een geharmoniseerd gebied betreft).⁴¹

96. Het afgeleide recht mag de werkingssfeer van de fundamentele vrijheden niet beperken. Indien het Hof van mening zou zijn dat richtlijn 2008/104 de handhaving van beperkingen op de inzet van uitzendarbeid niet verbiedt, staat het nog aan de nationale rechter om na te gaan of deze beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van artikel 56 VWEU.

97. Ik merk in dit verband op dat de betrokken regelgeving zeer zeker relevante grensoverschrijdende gevolgen kan hebben in de zin van artikel 56 VWEU, dat dus mogelijksterwijs toepasselijk blijft op het hoofdeding.⁴²

39 — Bijvoorbeeld het verbod om een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd te sluiten met een uitzendkracht, het verbod om uitzendkrachten in te zetten met het oog op indienstneming door de inlenende onderneming, of het verbod op het als uitzendkracht in dienst nemen van personen met een beperking [zie Verslag van de diensten van de Commissie over de werkzaamheden van de groep van deskundigen voor de omzetting van richtlijn 2008/104, augustus 2011, blz. 29 en 31, en Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toepassing van richtlijn 2008/104/EG betreffende uitzendarbeid, COM(2014) 176 definitief van 21 maart 2014, blz. 12 en 13].

40 — Zie bijvoorbeeld arresten Commissie/België (C-397/10, EU:C:2011:444) en Strojírny Prostějov en ACO Industries Tábor (C-53/13 en C-80/13, EU:C:2014:2011).

41 — Zie de punten 80–83 supra.

42 — Zie de punten 145 en 146 infra.

B – Rechtvaardiging van beperkingen in de zin van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 (tweede vraag)

1. Inleidende opmerkingen

98. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een bepaling als die van clause 29, lid 1, van de branche-cao een beperking vormt in de zin van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 en, zo ja, of zij gerechtvaardigd is.

99. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 bepaalt dat beperkingen uitsluitend kunnen worden gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die met name verband houden met de bescherming van de uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk, of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen en misbruik te voorkomen.

100. Het gebruik van de woorden „met name” duidt erop dat het geen uitputtende opsomming betreft. De bewoordingen van deze bepaling maken het immers mogelijk om, zoals reeds is aanvaard in het kader van de door het Verdrag beschermde vrijheden, met dwingende redenen van algemeen belang beperkingen te rechtvaardigen die zonder onderscheid van toepassing zijn op nationale dienstverrichters en op die van andere lidstaten.

101. Ik herinner er in dit verband aan dat artikel 56 VWEU niet alleen de afschaffing verlangt van elke discriminatie van in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters op grond van hun nationaliteit, maar tevens de opheffing van elke beperking – ook indien zij zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten – die de werkzaamheden van de dienstverlener die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt.⁴³

102. Een dergelijke beperking die zonder onderscheid geldt kan evenwel gerechtvaardigd zijn voor zover zij beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang, wanneer dat belang niet reeds wordt gewaarborgd door regels die voor de dienstverlener gelden in de lidstaat waar hij is gevestigd en zij geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.⁴⁴

103. Deze overwegingen, die in beginsel gelden voor gebieden die niet op Unieniveau zijn geharmoniseerd, zijn eveneens relevant voor de onderhavige zaak, daar artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 artikel 56 VWEU concretiseert op het gebied van uitzendwerk.

104. Dienaangaande merk ik op dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 de beperkingen omvat die gelden voor de diensten van uitzendbureaus, in zoverre zij de inzet van uitzendkrachten betreffen. Artikel 56 VWEU blijft derhalve van toepassing op de nationale bepalingen inzake de diensten van uitzendbureaus die niet betrekking hebben op de „inzet van uitzendkrachten”.⁴⁵

43 — Arrest Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 — Arresten Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punt 15) en Strojírny Prostějov en ACO Industries Tábor (EU:C:2014:2011, punt 44). Een van de door het Hof reeds erkende dwingende redenen van algemeen belang is de bescherming van werknemers (zie arrest Portugaia Construções, EU:C:2002:40, punt 20).

45 — Zie arrest Strojírny Prostějov en ACO Industries Tábor (EU:C:2014:2011). Evenzo sluit artikel 4, lid 4, van richtlijn 2008/104 nationale voorschriften inzake registratie, afgifte van vergunningen, certificering, financiële waarborgen en het toezicht op uitzendbureaus uit van de werkingsfeer van de richtlijn. Deze blijven derhalve in aanleg onderworpen aan de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

105. Een coherente toepassing van de betrokken bepalingen verlangt dat de voorwaarden die artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 stelt aan de rechtvaardiging van beperkingen identiek zijn aan die welke gelden voor de toepassing van artikel 56 VWEU. Dit wordt bevestigd door de nauwe relatie die er tussen deze bepalingen bestaat en door punt 22 van de considerans van richtlijn 2008/104 dat refereert aan de noodzaak om deze bepalingen toe te passen met inachtneming van het primair recht inzake de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

2. Voorwerp van de beperkingen

106. De clause die het voorwerp vormt van het hoofdgeding bevat twee onderscheiden bepalingen:

- de eerste, die de aard van de taken beschrijft die aan uitzendkrachten kunnen worden opgedragen ziet enkel op „tijdelijke of naar hun aard beperkte taken” die „wegens spoedeisendheid, beperkte duur, beroepsbekwaamheid, gebruik van speciaal gereedschap of andere soortgelijke redenen” niet door de eigen werknemers van de onderneming kunnen worden uitgevoerd, en
- de tweede, die de duur van de inzet van arbeidskrachten in een gegeven onderneming beoogt te beperken, kwalificeert als „ongeoorloofd” situaties waarin uitzendkrachten „langdurig worden ingezet voor de normale bedrijfsactiviteit, naast de vaste werknemers van het bedrijf, en daarbij onder dezelfde leiding werken”.

107. Deze bepalingen, gelezen in onderling verband, beperken dus de mogelijkheid om gebruik te maken van uitzendkrachten wegens, enerzijds, de aard van de uit te voeren taken en, anderzijds, de duur ervan. Ze beperken derhalve de inzet van deze arbeidsvorm en hebben ook beperkende gevolgen voor de diensten van uitzendbureaus, zodat er zonder enige twijfel sprake is van beperkingen in de zin van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104.

3. Rechtvaardiging met redenen van algemeen belang

108. De meerderheid van de partijen in de procedure, met uitzondering van verweersters in het hoofdgeding, vindt dat de betrokken beperkingen zijn gerechtvaardigd met een reden van algemeen belang, die verband houdt met de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen en misbruik te voorkomen.

109. Volgens de Finse regering beogen ze namelijk te voorkomen dat taken die behoren tot de werkzaamheden van vaste werknemers zonder geldige reden worden toevertrouwd aan uitzendkrachten en aldus te waarborgen dat de inzet van uitzendkrachten niet ten koste gaat van arbeidsplaatsen in de inlenende onderneming.

110. Ik merk in dit verband op dat uit de overwegingen die ten grondslag liggen aan de vaststelling van richtlijn 2008/104 volgt dat uitzendarbeid niet wordt gezien als een vervanging van vast werk.

111. Aan de ene kant berust de arbeidswetgeving van de Unie op de fundamentele premisse dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd de algemene vorm van arbeidsverhouding behoren te zijn.⁴⁶ De bepalingen van richtlijn 2008/104, en in het bijzonder artikel 6 ervan dat handelt over de toegang van uitzendkrachten tot werk in de inlenende onderneming, laten eveneens zien dat rechtstreekse dienstbetrekkingen de voorkeur verdienen boven uitzendwerk.

⁴⁶ — Zie punt 15 van de considerans van richtlijn 2008/104 en punt 7 van de algemene overwegingen van de raamovereenkomst die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, punt 57).

112. Aan de andere kant resulteert uit de definities van artikel 3 van richtlijn 2008/104 dat uitzendarbeid „tijdelijke” werkrelaties impliceert.⁴⁷ Daaruit kan worden afgeleid dat deze arbeidsvorm niet voor alle situaties geschikt is, met name wanneer er een constante vraag is naar arbeidskracht.

113. Toch geeft richtlijn 2008/104 geen definitie van uitzendarbeid en zij beoogt ook geen opsomming te geven van gevallen die de inzet van uitzendarbeid kunnen rechtvaardigen. Punt 12 van de considerans ervan vermeldt daarentegen dat de richtlijn de diversiteit van de arbeidsmarkten eerbiedigt.

114. Nu de Uniewetgever ervoor heeft gekozen de situaties die de inzet van uitzendarbeid rechtvaardigen niet af te bakenen, behouden de lidstaten dienaangaande dus een aanzienlijke beoordelingsmarge.

115. Deze ruime beoordelingsmarge vloeit voort uit de bevoegdheid van de lidstaten om politieke keuzes te maken betreffende de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en dienovereenkomstig, met inachtneming van het Unierecht, wettelijke regels op te stellen. Zij wordt ook bevestigd door de clausule in artikel 9, lid 2, van richtlijn 2008/104 die sociale achteruitgang beoogt te voorkomen. De lidstaten moeten immers over een ruime handelingsvrijheid beschikken om te voorkomen dat de opheffing van bepaalde beperkingen een verlaging met zich meebrengt van het algemene beschermingsniveau op het betrokken gebied.

116. Mijns inziens kan een lidstaat, zonder de grenzen van deze beoordelingsmarge te overschrijden, de inzet van uitzendarbeid toestaan in situaties die aansluiten bij de tijdelijke aard van deze arbeidsvorm, mits dat niet ten koste gaat van rechtstreekse dienstverbanden.

117. Het staat aan de verwijzende rechter om vast te stellen of clausule 29, lid 1, van de branche-cao die in het hoofdgeding aan de orde is, op grond van die laatste overweging gerechtvaardigd is.

118. De formulering van die bepaling doet echter vermoeden dat dat het geval is.

119. Aan de ene kant lijkt het mij, gegeven de aard van de uitzendarbeid die ik in de punten 111 en 112 heb beschreven, juist om de inzet van deze arbeidsvorm, zoals clausule 29, lid 1, van de branche-cao bepaalt, te beperken tot „[het opvangen van] arbeidspieken [...] of [...] tijdelijke of naar hun aard beperkte taken, die wegens spoedeisendheid, beperkte duur, beroepsbekwaamheid, gebruik van speciaal gereedschap of andere soortgelijke redenen niet door de eigen werknemers [van de inlenende onderneming] kunnen worden uitgevoerd”.

120. Aan de andere kant, daar waar de litigieuze bepaling de „langdurige” inzet van uitzendkrachten naast de eigen werknemers van de onderneming verbiedt, streeft zij naar mijn mening een legitiem doel na, te weten het tegengaan van misbruik van de inzet van deze arbeidsvorm. De inzet van uitzendarbeid mag immers, overeenkomstig de koers die de regelgeving van de Unie volgt, niet ten koste gaan van rechtstreekse dienstbetrekkingen, maar moet de doorstroming naar meer zekere vormen van werk juist mogelijk maken.

121. Het langdurig onderhouden van uitzendwerkrelaties, die naar hun aard tijdelijk zouden moeten blijven, kan derhalve wijzen op misbruik van deze arbeidsvorm.

⁴⁷ — Zie de definitie van de begrippen „uitzendbureau”, „uitzendkracht”, en „inlenende onderneming” in artikel 3, lid 1, sub b tot en met d, van richtlijn 2008/104.

122. Maatregelen die misbruik bij het sluiten van uitzendcontracten beogen te voorkomen, kunnen een vrijwel algemene uitsluiting van deze arbeidsvorm, zoals een verbod op uitzendarbeid in een volledige economische sector of de vaststelling van een quotum voor dit type contract, niet rechtvaardigen in afwezigheid van enige andere objectieve rechtvaardigingsgrond. Een maatregel ter voorkoming van misbruik bij de uitoefening van een recht mag immers niet gelijkstaan aan een ontzegging van dat recht.

123. Daar is in casu geen sprake van, omdat de betrokken beperkingen de objectieve redenen voor de rechtvaardiging van de inzet van uitzendkrachten slechts beschrijven en deze arbeidsvorm niet beogen uit te sluiten.

124. Een nationale regeling als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die enerzijds de inzet van uitzendarbeid beperkt tot taken die naar de aard of duur ervan objectief beantwoorden aan de vraag naar tijdelijke arbeidskracht en die anderzijds de langdurige inzet van uitzendkrachten naast de eigen werknemers van het bedrijf verbiedt, lijkt mij derhalve gerechtvaardigd met een reden van algemeen belang, die verband houdt met de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen en misbruik te voorkomen.

4. Evenredigheid

125. Wat de evenredigheid van deze beperkingen betreft getuigen de opmerkingen van de partijen van een grote verscheidenheid in aanpak tussen de lidstaten.⁴⁸

126. De wisselende intensiteit van de begrenzings die de lidstaten op de inzet van uitzendarbeid hebben aangebracht, mag echter niet van invloed zijn op de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de onderzochte bepalingen.⁴⁹

127. Het staat aan de nationale rechter om de evenredigheid te onderzoeken, maar mij lijken de beperkingen die de litigieuze bepalingen opleggen niet verder te gaan dan wat noodzakelijk is om het doel van de regeling te waarborgen.

128. Aan de ene kant zijn genoemde beperkingen nauw verbonden met de nagestreefde gerechtvaardigde doelen, daar zij slechts beogen de tijdelijke aard van uitzendarbeid in concrete termen te vertalen om te voorkomen dat deze arbeidsvorm vaste dienstverbanden vervangt. Aan de andere kant lijken deze beperkingen, nu zij met name „andere taken” en een „langdurige inzet” betreffen, algemeen genoeg om rekening te kunnen houden met de individuele omstandigheden van de inlenende ondernemingen.

5. Voorlopige conclusie

129. Ik ben van mening dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 niet in de weg staat aan een nationale regeling die enerzijds de inzet van uitzendarbeid beperkt tot tijdelijke taken die om objectieve redenen niet kunnen worden uitgevoerd door de vaste werknemers van de inlenende onderneming en die anderzijds de langdurige inzet van uitzendkrachten voor de normale bedrijfsactiviteit naast de vaste werknemers van de onderneming verbiedt.

48 — Dit wordt bevestigd door het verslag COM(2014) 176 definitief, blz. 9 en 10.

49 — Arrest Mac Quen e.a. (C-108/96, EU:C:2001:67, punten 33 en 34).

C – Gevolg van de uitgelegde bepaling voor de nationale rechtsorde (derde vraag)

130. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welke rol hem door het Unierecht wordt toebedeeld in het geval dat hij zou constateren dat de litigieuze clause onverenigbaar is met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104.

131. Deze vraag behoeft, gelet op mijn voorstel voor het antwoord op de tweede vraag, geen antwoord. Toch zal ik haar kort analyseren.

132. Allereerst zij eraan herinnerd dat de nationale rechters gebonden zijn door een verplichting tot richtlijnconforme uitlegging, die zich ook uitstrekt tot de bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten.⁵⁰

133. De verwijzende rechter vraagt zich af of het nationale recht conform richtlijn 2008/104 kan worden uitgelegd, omdat deze richtlijn en de branche-cao verschillende benaderingen volgen wat uitzendarbeid betreft en het Finse recht geen specifieke omzettingbepalingen bevat voor het verbod van artikel 4, lid 1, van die richtlijn.

134. De verplichting tot richtlijnconforme uitlegging blijft echter niet beperkt tot de uitlegging van de ter uitvoering van richtlijn 2008/104 ingevoerde nationale bepalingen, maar vereist dat de nationale rechter het gehele nationale recht in beschouwing neemt om te beoordelen in hoeverre dit zodanig kan worden toegepast dat het niet tot een resultaat leidt dat in strijd is met het door de richtlijn beoogde resultaat.⁵¹

135. De afwezigheid van omzettingsmaatregelen belet de nationale rechter dus niet om te onderzoeken of hij, met inachtneming van het gehele nationale recht, tot een Unierechtconforme uitspraak kan komen.

136. Indien een richtlijnconforme uitlegging niet mogelijk blijkt, moet worden nagegaan of artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 rechtstreekse werking heeft.

137. Gelet op de inhoud van die bepaling lijkt een rechtstreekse werking ervan mogelijk. Onderzocht moet echter worden of verweersters in het hoofdgeding zich daarop kunnen beroepen tegenover een werknemersorganisatie.

138. Het Hof heeft weliswaar de rechtstreekse horizontale werking van Unierichtlijnen nog niet erkend⁵², maar uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat de fundamentele door het Verdrag erkende vrijheden rechtstreekse werking hebben, in die zin dat een onderneming ze rechtstreeks kan inroepen tegenover een vakvereniging of een verbond van vakverenigingen.⁵³

139. Het lijkt mij logisch om dezelfde werking toe te kennen aan artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104, dat het verbod op beperkingen van de vrije dienstverrichting op het specifieke gebied van uitzendarbeid concretiseert.

50 — Zie in die zin arrest Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punten 101 en 119) en de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in die zaken (C-397/01–C-403/01, EU:C:2003:245, punt 59).

51 — Arresten Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punt 8); Pfeiffer e.a. (EU:C:2004:584, punt 115), en Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 38).

52 — Arresten Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 42) en Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, punt 36).

53 — Zie in die zin arrest Laval un Partneri (EU:C:2007:809, punt 98) en de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in die zaak (C-341/05, EU:C:2007:291, punten 159–161) en, inzake de vrijheid van vestiging, arrest International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union (EU:C:2007:772, punt 66).

140. Voordat richtlijn 2008/104 werd vastgesteld vielen immers nationale maatregelen die de inzet van uitzendkrachten beperkten en bijgevolg de dienstverrichting op dit gebied belemmerden in aanleg onder het verbod van artikel 56 VWEU. Het zou mijns inziens van weinig coherentie getuigen om toe te staan dat dergelijke maatregelen ontsnappen aan dit verbod, enkel en alleen omdat het artikel thans zijn specifieke uitdrukking vindt in richtlijn 2008/104 en richtlijnen in beginsel niet rechtstreeks werken in relaties tussen particulieren.

141. Het is, om precies te zijn, niet mijn intentie om bij te dragen aan de discussie over de rechtstreekse horizontale werking van in richtlijnen geconcretiseerde beginselen van Unierecht.⁵⁴

142. De onderhavige situatie is mijns inziens veel minder controversieel, daar artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 op generlei wijze de materiële inhoud aantast van artikel 56 VWEU dat, volgens vaste rechtspraak, rechtstreeks werkt in bepaalde horizontale relaties.

143. Artikel 4, lid 1, beperkt zich immers tot de formulering van een verbod op ongerechtvaardigde beperkingen van uitzendarbeid in een handeling van afgeleid recht die uitvoering geeft aan de harmonisatie van dit gebied (terwijl dergelijke beperkingen voorheen onder artikel 56 VWEU vielen), en tot de precisering van de redenen van algemeen belang die de genoemde beperkingen kunnen rechtvaardigen.

144. Overigens betekent die harmonisatie dat er niet meer naar een grensoverschrijdend element hoeft te worden gezocht, dat anders is vereist voor de toepassing van de bepalingen betreffende fundamentele vrijheden. Vaststaat immers dat richtlijn 2008/104 ook van toepassing is op nationale situaties.

145. Maar zelfs als richtlijn 2008/104 buiten beschouwing wordt gelaten, is de toepassing van artikel 56 VWEU op een geschil als het onderhavige, dat personen uit dezelfde lidstaat betreft, niet uitgesloten.

146. De litigieuze clausule heeft immers hoogstwaarschijnlijk grensoverschrijdende gevolgen die relevant zijn uit hoofde van artikel 56 VWEU, met name omdat zij Shell kan belemmeren gebruik te maken van uitzendbureaus die in andere lidstaten zijn gevestigd.⁵⁵ In een dergelijke situatie lijkt het me nutteloos om te zoeken naar een louter toevallig grensoverschrijdend element, bijvoorbeeld of Shell in het relevante tijdvak gebruik heeft gemaakt van een buiten Finland gevestigd uitzendbureau, of dat één van de uitzendkrachten die in dat tijdvak voor Shell werkte uit een ander land kwam.

147. Mocht het Hof derhalve menen zich over de derde vraag te moeten buigen, dan geef ik hem in overweging hierop te antwoorden dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 door een onderneming kan worden ingeroepen tegenover een vakbond.

VI – Conclusie

148. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de door de Työtuomioistuin gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid moet aldus worden uitgelegd dat het de handhaving of de invoering verbiedt van beperkingen van of een verbod op de inzet van uitzendarbeid die niet zijn gerechtvaardigd met redenen van algemeen belang, die met name

54 — Zie de recente conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2013:491, punten 73–80).

55 — Zie in die zin arrest *Venturini e.a.* (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punt 26) en de conclusie van advocaat-generaal Wahl in die zaken (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punt 35).

verband houden met de bescherming van de uitzendkrachten, de eisen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid op het werk, of de noodzaak de goede werking van de arbeidsmarkt te garanderen en misbruik te voorkomen.

- 2) Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2008/104 staat niet in de weg aan een nationale regeling die enerzijds de inzet van uitzendkrachten beperkt tot tijdelijke taken die om objectieve redenen niet kunnen worden uitgevoerd door de vaste werknemers van de inlenende onderneming, en die anderzijds de langdurige inzet van uitzendkrachten voor de normale bedrijfsactiviteit naast de vaste werknemers van de onderneming verbiedt.”