

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 28 NOVEMBER 1978 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

De beide onderhavige zaken werden ter fine van een prejudiciële beslissing naar Uw Hof verwezen door de Rechtbank van Eerste Aanleg te Doornik.

Bij een vluchtige lectuur van de verwijzingsbeschikkingen zou men kunnen denken dat deze slechts betrekking hebben op twee relatief onbelangrijke vragen, ten eerste een beperkt vraagstuk inzake de uitlegging van 's Raads richtlijn nr. 67/43/EEG van 12 januari 1967 (PB van 1967, blz. 140) over de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten met betrekking tot bepaalde werkzaamheden anders dan in loondienst, en ten tweede een vraagstuk inzake de uitlegging van een artikel van het EEG-Verdrag dat na het verstrijken van de overgangsperiode zijn werking goeddeels heeft verloren, namelijk artikel 62, dat de Lid-Statens verbiedt nieuwe beperkingen in te voeren op de vrijheid tot het verrichten van diensten zoals deze feitelijk bestond bij de inwerkingtreding van het Verdrag.

Zoals echter allen hebben begrepen die aan dit Hof opmerkingen deden toekomen, roepen deze zaken in werkelijkheid ruimere vragen op betreffende de uitlegging van de verdragsbepalingen. De arresten van het Hof in de zaken 33/74 (Van Binsbergen, Jurispr. 1974, blz. 1299), 36/74 (Walrave en Koch, Jurispr. 1974, blz. 1405) en 39/75 (Coenen, Jurispr. 1975, blz. 1547) verschaffen aanwijzingen ter beantwoording van deze vragen, zonder nochtans in alle opzichten het antwoord te geven.

Dit zijn de feiten.

Voor de Rechtbank te Doornik is de vervolging aanhangig van personen die er

van worden verdacht inbreuk te hebben gepleegd op een Belgisch Koninklijk Besluit van 28 november 1975, betreffende bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling. Artikel 6 van dat Koninklijk Besluit maakt het drijven van een bureau voor arbeidsbemiddeling tegen betaling voor schouwspelartiesten onwettig voor wie geen houder is van een vergunning, verleend door de minister tot wiens bevoegdheden de tewerkstelling behoort. Artikel 20 bepaalt dat buitenlandse bemiddelingsbureaus voor zulke personen, tenzij er een overeenkomst van wederkerigheid bestaat tussen België en hun land, in België niemand mogen plaatsen zonder toedoen van een bureau dat houder is van een vergunning en dat in zulk geval ieder der bemiddelaars de helft ontvangt van het voorgeschreven commissie-loon. Artikel 27 voorziet in de bestrafing met een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar, of met een boete van 100 tot 5 000 frank van elke persoon die inbreuk pleegt op het Koninklijk Besluit. Met name bepaalt het in lid 3 dat op deze wijze elke persoon zal worden gestraft die een beroep doet op een bureau voor arbeidsbemiddeling tegen betaling, dat niet in het bezit is van een vergunning en, in lid 5, dat op dezelfde wijze zal worden gestraft elke exploitant van een buitenlands bureau voor arbeidsbemiddeling, dat buiten de in artikel 20 bepaalde voorwaarden in België plaatsingen verricht.

¹ — Vertaald uit het Engels.

In zaak 110/78 zijn de verweerders de heer Willy van Wesemael uit Ath (België), die wordt beschreven als „café-arbeider”, en de heer Jean Poupaert, die onder de naam „Jean-Pierre Panir” te Rijsel een arbeidsbemiddelingsbureau voor schouwspelartiesten exploiteert. De heer van Wesemael blijkt jaarlijks te Ath een voorstelling te organiseren ter gelegenheid van de jaarmarkt in die stad. In maart 1976 engageerde hij via het bureau van de heer Poupaert een Franse artiest, genaamd Yves Lecocq, om te Ath één avond, namelijk op 13 augustus 1976, op te treden. De heer Poupaert zegt dat hij deze dienst verrichtte vanuit zijn kantoor te Rijsel, waar de heer van Wesemael heenging om de overeenkomst met de heer Lecocq te ondertekenen. Volgens de heer van Wesemael lag de reden waarom hij van de diensten van de heer Poupaert gebruik maakte, in het feit dat diens commissieloon slechts 10 % bedroeg terwijl het Belgische bemiddelingsbureau waartoe hij zich eerst had gewend, 25 % berekende. De heer van Wesemael wordt vervolgd uit hoofde van artikel 27, lid 3, van het Koninklijk Besluit, de heer Poupaert uit hoofde van lid 5.

In zaak 111/78 zijn de verweerders de heer Romano Follachio, restaurateur te Bon-Secours in België, en de heer Robert Leduc die te Valenciennes (Frankrijk) een arbeidsbemiddelingsbureau voor schouwspelartiesten exploiteert, „Agence Robert Trebor” genaamd. Het blijkt dat de heer Follachio via het bureau van de heer Leduc een aantal Franse artiesten engageerde voor een driedaags festival te Bon-Secours in oktober 1976. Ook hier schijnt de veel lagere prijs de doorslag te hebben gegeven bij de keuze van een Frans in plaats van een Belgisch bureau. De heer Follachio wordt vervolgd uit hoofde van artikel 27, lid 3, de heer Leduc uit hoofde van lid 5.

De heren Poupaert en Leduc zijn beiden in het bezit van een vergunning, hun in Frankrijk afgegeven krachtens de met het betrokken Koninklijk Besluit overeenkomende Franse regeling, namelijk de ar-

tikelen L 762-3 en volgende van de Code du Travail. Het is echter niet weersproken dat zij niet in het bezit zijn van een Belgische vergunning en dat er — afgezien van het EEG-Verdrag — op dit gebied geen overeenkomst van wederkerigheid tussen België en Frankrijk bestaat.

In beide zaken treedt de „Chambre Syndicale des Agents artistiques et Impresarii de Belgique” tegen verweerders op als burgerlijke partij. Deze strafzaken lijken trouwens slechts episodes te zijn van een meeromvattend geschil tussen die vereniging en het „Syndicat National des Agents artistiques de France” inzake de verenigbaarheid van het Koninklijk Besluit met het Verdrag.

De heren Poupaert en Leduc stellen dat laatstgenoemde vereniging, waarvan zij lid zijn, het Verdrag zo uitlegt, dat het aan Belgische bureaus die houder zijn van een vergunning, het recht geeft hun diensten te verrichten in Frankrijk, en dat zij niet tracht hun dit te verhinderen.

In zaak 111/78 is er nog een andere burgerlijke partij, namelijk de heer Albert Gérard die een bureau voor arbeidsbemiddeling voor schouwspelartiesten heeft te Luik en die werd teleurgesteld in zijn hoop een commissieloon te verdienen voor het tot stand brengen van de overeenkomsten voor het festival te Bon-Secours. Hij vordert vanwege verweerders een schadeloosstelling ten belope van 10 000 frank en interest.

Uit de verwijzingsbeschikkingen blijkt dat de Rechtbank van Eerste Aanleg te Doornik slechts aan twee punten aandacht heeft geschonken.

Eén daarvan is de vraag of bij de artikelen 6 en 20 van het Koninklijk Besluit van 28 november 1975 in strijd met artikel 62 van het Verdrag „nieuwe beperkingen” zijn ingevoerd.

Op dit punt vermeldt de Rechtbank dat het Koninklijk Besluit de opheffing meebracht van een vroeger Koninklijk Besluit van 10 april 1954 betreffende de exploitatie van bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling, dat in de artikelen 5 en 15 reeds dezelfde beperkingen bevatte. Het Koninklijk Besluit van 28 november 1975 nam dus enkel bestaande bepalingen over. Daaruit concludeerde de Rechtbank dat artikel 62 niet was geschonden. Laat mij dadelijk zeggen dat ik het ermee eens ben dat het louter opheffen en opnieuw overnemen van oude beperkingen niet kan worden gelijkgesteld met het invoeren van nieuwe beperkingen in de zin van artikel 62.

Het andere punt dat de Rechtbank onderzocht, was of bureaus voor arbeidsbemiddeling voor schouwspelartiesten door richtlijn nr. 67/43/EEG waren geliberaliseerd in de zin van de artikelen 52 en 59 van het Verdrag.

Die richtlijn is door de Raad vastgesteld krachtens de artikelen 54 en 63 van het Verdrag ter uitvoering van de Algemene programma's voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het vrij verrichten van diensten, die zelf door de Raad waren goedgekeurd op 18 december 1961 (PB van 1962, blz. 32 en 36). Bij het opstellen van het tijdschema voorgeschreven door die Algemene programma's en van sommige ter uitvoering ervan vastgestelde richtlijnen maakte de Raad en lijst op van economische werkzaamheden met gebruikmaking van de „Indexes to the International Standard Industrial Classification of All Economic Activities” (of „ISIC”), uitgegeven door het Bureau voor de Statistiek van de Verenigde Naties. De gebruikte versie was die welke bij de eerste herziening van die „Indexes” in 1958 was vastgesteld.

Richtlijn nr. 67/43/EEG betreft, zoals haar titel zegt, „de verwezenlijking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor niet in loondienst verrichte werkzaamheden behorende tot:

1. de sector „handel in onroerende goederen” (uitgezonderd 6401) (groep ex 640 ISIC)
2. de sector bepaalde „diensten aan ondernemingen, niet elders ingedeeld” (groep 839 ISIC)”.

Artikel 1 van de richtlijn verwijst naar de voorschriften van de Algemene programma's en bepaalt in algemene bewoordingen dat de beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten opgeheven worden „ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van de in de artikelen 2 en 3 van deze richtlijn genoemde werkzaamheden”.

Artikel 2 vermeldt de werkzaamheden op het gebied van de handel in onroerende goederen waarop de richtlijn van toepassing is.

Artikel 3, dat tussen haakjes de titel draagt „(Diensten aan ondernemingen, niet elders ingedeeld)”, luidt, voor zover ten deze van belang, als volgt:

- „1. De bepalingen van deze richtlijn zijn eveneens van toepassing op de niet in loondienst verrichte werkzaamheden, ressorterende onder de „diensten aan ondernemingen, niet elders ingedeeld”, genoemd in bijlage I van het Algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging (groep 839 ISIC), met uitzondering van de werkzaamheden

- op het gebied van de pers,
- van douane-agent,
- van adviseurs voor economische, financiële, commerciële en statisti-

sche vraagstukken, alsmede voor
arbeidsvraagstukken,

— van incassobureaus.

2. Overeenkomstig het voorgaande lid is deze richtlijn van toepassing op de werkzaamheden die hierna op de volgende wijze worden ingedeeld:

- a) particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus,

- b) ...”

De vraag waarop het aankomt, is dan ook of particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus voor schouwspelartiesten vallen onder groep 839 ISIC (Herziening 1).

De Rechtbank kwam tot het besluit dat zij daar niet onder vallen. De Commissie concludeerde dat de Rechtbank het op dat punt bij het rechte eind had, en ik ben het daarmee eens.

In deel I (B) ISIC, dat de „afdelingen, hoofdgroepen en groepen” van economische werkzaamheden opsomt, vindt men (op blz. 18 en 19) dat hoofdgroep 83 met als titel „Business Services” de volgende groepen omvat: 831 „Legal Services”, 832 „Engineering and technical services” en 839 „Business services not elsewhere classified”, terwijl hoofdgroep 84 met als titel „Recreation Services” de volgende groepen omvat: 841 „Motion picture production, distribution and projection”, 842 „Theatres and related services” en 843 „Recreation services, except theatres and motion pictures”.

In deel I (C), dat de „gedetailleerde classificatie” bevat, luidt groep 839 (op blz. 40-41) als volgt:

„Business services not elsewhere classified

Agencies for advertising, credit and financial reporting, adjustment and collection of bills; duplicating, blueprinting, photostating, addressing, mailing and stenographic services; compiling and selling classified mailing lists; employment agencies; news gathering and reporting agencies; journalists and writers; fashion designers; business consultants not elsewhere classified”.

De groepen 841 en 842 luiden als volgt:

„841 Motion picture production, distribution and projection

Production and distribution of motion pictures, and the operation of cinemas; services allied with motion picture production and distribution such as film processing, editing, renting and repairing of equipment; casting bureaus.

842 Theatres and related services

Theatres, opera companies, concert organizations and stock companies; services such as theatrical employment agencies and booking agencies; radio and television broadcasting studios; dance bands, orchestras and entertainers operating on a contract or fee basis; phonograph recording”.

„Casting bureaus” en „theatrical employment agencies”, die uitdrukkelijk in groep 841 respectievelijk 842 worden vermeld kunnen dus niet worden beschouwd als „not elsewhere classified” in de zin van groep 839. Groep 843, die „re-

creation services other than motion pictures and theatres" omvat, vermeldt geen enkel soort bemiddelingsbureaus, maar niemand heeft gesuggereerd dat dat van belang zou zijn.

Volledigheidshalve moet ik daar nog aan toevoegen dat deel II ISIC, dat de „numerieke index" bevat, in groep 839 „Employment Agency, Excluding Theatrical and Radio" opneemt (zie blz. 174), terwijl deel III, dat de „alfabetische index" bevat, op bladzijde 226 de volgende trefwoorden vermeldt:

- „— Employment Agency, excluding Theatrical and Radio: 839
- Employment Agency, Radio: 842
- Employment Agency, Teachers: 839
- Employment Agency, Theatrical: 842"

Om deze reden ben ik het met de Rechtbank te Doornik en met de Commissie erover eens dat het onderhavige soort bureaus voor arbeidsbemiddeling niet valt onder groep 839.

Ondanks de gemaakte gevolgtrekkingen was de Rechtbank te Doornik toch van mening, het vraagstuk van de verenigbaarheid van het Koninklijk Besluit met het Verdrag bij het Hof aanhangig te moeten maken en het Hof te moeten verzoeken „met name en niet limitatief" vier vragen te beantwoorden.

De eerste twee daarvan houden verband met de interpretatie van richtlijn nr. 67/43/EEG. Bij de beantwoording ervan kan het Hof mijns inziens volstaan met te verklaren dat de richtlijn niet van toepassing is op arbeidsbemiddelingsbureaus tegen betaling voor schouwspelartiesten, daar deze niet vallen onder groep 839 ISIC.

De derde vraag houdt verband met de uitlegging van artikel 62 EEG-Verdrag. Naar mijn mening zou zij passend worden beantwoord door de uitspraak dat dit artikel (op zichzelf) geen verbod inhoudt om beperkingen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag beston-

den, op te heffen en opnieuw in te voeren.

De vierde vraag luidt als volgt:

„Indien genoemde arbeidsbemiddelingsbureaus tegen betaling voor schouwspelartiesten niet vallen onder groep 839 van de Internationale ISIC-naamlijst, bevestigt het Hof dan de uitlegging, dat zij onder de nog niet geliberaliseerde groep 842 vallen?"

Ik geloof dat de omstandigheid dat de Rechtbank deze vragen stelde „met name en niet limitatief", gepaard met de in de vierde vraag uitgedrukte onderstelling dat, zo arbeidsbemiddelingsbureaus tegen betaling voor schouwspelartiesten onder groep 842 vallen, zij nog niet geliberaliseerd zijn, het Hof ertoe noopt dieper op de zaak in te gaan.

Uit de bij het begin aangehaalde zaken, namelijk Van Binsbergen, Walrave en Koch en Coenen kan men de volgende algemene beginselen afleiden:

1. Sedert het einde van de overgangsperiode verbiedt artikel 59, eerste alinea, van het Verdrag, met rechtstreekse werking in de Lid-Statens, beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap.
2. Het verbod omvat ook alle beperkingen opgelegd aan de verrichter van een dienst, „met name op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij geen vaste woonplaats heeft in

de staat waar de dienst wordt verricht, en die niet gelden voor op het nationale grondgebied gevestigde personen dan wel geëigend zijn de werkzaamheden van de dienstverrichter anderszins te beletten of te hinderen" (arrest-Van Binsbergen, r.o. 10, en arrest-Coenen, r.o. 6).

3. Het Algemeen programma en de richtlijnen bedoeld in artikel 63 van het Verdrag, hebben sinds het einde van de overgangperiode een van hun functies, namelijk het opheffen van de beperkingen op het vrij verrichten van diensten, verloren. Zij behouden echter de functie om in de wetgeving van de Lid-Staten „een samenstel van bepalingen in te voeren ter vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van die vrijheid, met name door de onderling erkenning van de beroepsvereisten en de coördinatie van de wettelijke regelingen betreffende de uitoefening van niet in loondienst verrichte werkzaamheden" (arrest-Van Binsbergen, r.o. 21).

Het is duidelijk dat het Hof bij het formuleren van deze algemene beginselen de lijn doortrok van zijn vroegere uitspraak in zaak 2/74 (Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631) betreffende de vrijheid van vestiging. Het recht op dit gebied is verder ontwikkeld in de zaken 71/76 (Thieffry, Jurispr. 1977, blz. 765) en 11/77 (Patrick, Jurispr. 1977, blz. 1199).

Het Verdrag bevat uitdrukkelijke afwijkingen op deze algemene beginselen. Zo gelden zij niet voor dienstverrichtingen die niet gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, of voor dienstverrichtingen waarop de verdragsbepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen van toepassing zijn (artikel 60). Evenmin gelden zij voor diensten op het gebied van het vervoer, die geregeld worden door de bepalingen betreffende het vervoer (artikel 61, lid 1). Wat de door banken en verzekeringsmaatschappijen verrichte diensten betreft, waarmede kapitaalverplaatsingen ge-

paard gaan, wordt hun toepassing beperkt, doch niet uitgesloten, door artikel 61, lid 2. Zij zijn niet van toepassing op werkzaamheden die in een bepaalde Lid-Staat, „al was het slechts voor een bepaalde gelegenheid, geschieden ter uitoefening van het openbaar gezag" (artikelen 66 en 55). Deze uitzondering dient te worden uitgelegd in het licht van 's Hofs arrest in de zaak-Reyners. Evenmin „doen zij af aan de toepasselijkheid van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waarbij een bijzondere regeling is vastgesteld voor vreemdelingen, welke bepalingen uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid gerechtvaardigd zijn" (artikelen 66 en 56). Deze uitzondering dient men te lezen in het licht van een aantal richtlijnen van de Raad en arresten van dit Hof, waarvan het laatste, naar ik meen, werd gewezen in zaak 30/77 (Bouchereau, Jurispr. 1977, blz. 1999).

Niemand heeft gesuggereerd dat één van deze uitzonderingen hier van toepassing zou zijn.

Behalve deze uitzonderingen is er nog een voorbehoud dat volgens het Hof door het Verdrag stilzwijgend wordt gemaakt. De toepassing hiervan in de concrete omstandigheden van de onderhavige zaken is, naar mijn mening, in casu de belangrijkste vraag.

Voor ik daar aandacht aan schenk, dien ik echter een tweetal opmerkingen van de Belgische regering te behandelen die ons ter zitting zeer op het hart zijn gedrukt door de raadsman van de Chambre Syndicale des Agents artistiques et Impresarii de Belgique.

De eerste hiervan houdt verband met Verdrag nr. 96 van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO).

Luidens zijn preambule kan dit verdrag worden aangehaald onder de titel „Verdrag betreffende bureaus voor arbeidsbemiddeling, die voor hun bemiddeling betaling vragen (herzien), 1949”, maar evenals de raadsman vind ik het gemakkelijker te spreken over „Verdrag nr. 96”. Naar de Commissie ons meedeelde, is het bekrachtigd door zeven Lid-Staten van de Gemeenschap, namelijk alle Lid-Staten met uitzondering van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

Het verdrag verklaart „een aanvulling te zijn van het Verdrag betreffende de dienst voor de werkgelegenheid, 1948, hetgeen bepaalt dat elk lid, waarvoor het verdrag van kracht is, in stand zal houden of zal verzekeren dat in stand wordt gehouden een openbare en kosteloze dienst voor de werkgelegenheid”.

Deel II van het verdrag voorziet in de geleidelijke afschaffing van de bureaus voor arbeidsbemiddeling, die voor hun bemiddeling betaling vragen en worden gedreven met winstoogmerk, alsmede in de reglementering van andere bureaus. Deel III regelt enkel de bureaus voor arbeidsbemiddeling die voor hun bemiddeling betaling vragen, met inbegrip van die welke worden gedreven met winstoogmerk. Artikel 2 (in deel I van het verdrag) laat elk ILO-lid de keus tussen het aanvaarden van het bepaalde in deel II of het bepaalde in deel III. Elk lid dat deel III aanvaardt, kan later ter kennis brengen dat het deel II aanneemt. Het bepaalde in deel III houdt dan op van toepassing te zijn op het betreffende lid. Blijkbaar aanvaarden de zeven Lid-Staten van de Gemeenschap die het verdrag hebben bekrachtigd, alle deel II, hoewel Ierland en Italië aanvankelijk deel III hadden aanvaard.

De relevante bepalingen van deel II kunnen worden samengevat als volgt. „De bevoegde autoriteit” (een uitdrukking die niet nader wordt omschreven, maar die blijkens de context lijkt te slaan op het passende gezag in elk land) kan luidens artikel 3 naar eigen goedvinden de

tijdsduur vaststellen voor het afschaffen van bureaus voor arbeidsbemiddeling die gedreven worden met winstoogmerk en is ook vrij een verschillende tijdsduur vast te stellen voor het afschaffen van bureaus die zich toeleggen op de bemiddeling voor verschillende categorieën personen. Artikel 4 bepaalt dat zulke bureaus, gedurende de tijd die aan hun afschaffing voorafgaat, onderworpen zullen zijn aan het toezicht van de bevoegde autoriteit en slechts beloning en kosten in rekening mogen brengen volgens een schaal die door deze autoriteit is goedgekeurd. Dit toezicht moet „in het bijzonder gericht zijn op het uitbannen van alle misbruiken die verband houden met de werkzaamheden van bureaus voor arbeidsbemiddeling die voor hun bemiddeling betaling vragen en gedreven worden met winstoogmerk”. Artikel 5 geeft de bevoegde autoriteit het recht uitzonderingen toe te staan op het voorschrift tot afschaffing „ten aanzien van categorieën van personen die nauwkeurig zijn omschreven in nationale wetten of besluiten en voor wier plaatsing niet gemakkelijk geschikte regelingen kunnen worden getroffen in het kader van de openbare dienst voor de werkgelegenheid”. Het bepaalt verder dat:

„Elk bureau voor arbeidsbemiddeling, dat voor zijn bemiddeling betaling vraagt, waarvoor een uitzondering is gemaakt krachtens dit artikel:

- a) moet onderworpen zijn aan het toezicht van de bevoegde autoriteit;
- b) moet een jaarlijkse vergunning bezitten, naar het inzicht van de bevoegde autoriteit te vernieuwen;
- c) mag slechts beloning en kosten in rekening brengen volgens een schaal, overgelegd aan en goedgekeurd door de bevoegde autoriteit of door deze autoriteit vastgesteld;
- d) mag slechts arbeiders in het buitenland plaatsen of werven indien toestemming hiertoe verleend is door de bevoegde autoriteit en onder voor-

waarden vastgesteld bij de van kracht zijnde wettelijke maatregelen.”

Artikel 8 verlangt de vaststelling van passende strafsancities, waaronder de intrekking, waar nodig, van een vergunning, voor elke overtreding van een wet of besluit ter uitvoering van het verdrag.

De Belgische regering en de Chambre Syndicale stellen dat het betwiste Koninklijk Besluit is vastgesteld in overeenstemming met de verplichtingen van België krachtens het ILO-verdrag. Zijn preambule verwijst inderdaad naar dat Verdrag en vervolgt dan:

„Overwegende dat de laatste bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling met vergunning voor dienstboden en huisbedienden en voor landarbeiders hun activiteit gestaakt hebben;

Overwegende dat thans van overheidswege niet behoorlijk kan worden voorzien in de plaatsing van schouwspelartiesten en dat de bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling voor genoemde categorieën werknemers voorlopig moeten worden behouden en het toezicht hierop verscherpt of georganiseerd moet worden.”

Consequent met de preambule verbiedt artikel 2 juncto artikel 3 alle bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling, behalve die voor schouwspelartiesten. De volgende artikelen reglementeren de bemiddelingsbureaus voor schouwspelartiesten op de door het verdrag bedoelde wijze. Deze bureaus mogen slechts werken tot de bevoegde minister oordeelt dat een overheidsdienst doeltreffend kan zorgen voor de plaatsing van schouwspelartiesten — zie artikel 17 dat samen met artikel 10 bepaalt dat hun vergunning in dat geval nog slechts voor drie jaar kan worden vernieuwd.

De Belgische regering en de Chambre Syndicale gaan niet zo ver te concluderen dat België inbreuk zou maken op het verdrag wanneer het bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling, waarvan in Frankrijk een vergunning is afge-

geven, zou toestaan hun diensten te verlenen in België. Hoewel het misschien verbazing kan wekken, is zulks zeker niet het geval. Het verdrag verlangt immers (krachtens 5 d) van elk ILO-lid die het heeft bekrachtigd, een regeling van de dienstverlening in het buitenland door bureaus die op zijn grondgebied zijn gevestigd, maar zegt nergens dat een lid verplicht zou zijn de dienstverlening op zijn grondgebied te regelen van in het buitenland gevestigde bureaus. In de structuur van het verdrag is het regelen van de dienstverlening in België door in Frankrijk gevestigde bureaus dus de taak van de bevoegde Franse autoriteit.

Als ik hun conclusies goed begrijp, bedoelen de Belgische regering en de Chambre Syndicale te zeggen dat het vreemd zou zijn wanneer de artikelen 59 en volgende EEG-Verdrag de uitwerking zouden hebben die verweerders en de Commissie hier verdedigen, daar dit *pro tanto* het beleid zou tegenwerken dat aan het ILO-verdrag ten grondslag ligt en dat ook het Belgische beleid terzake is. Naar mijn mening is het antwoord daarop, en ik hoop dat men het niet on hoffelijk vindt zo ik het kortaf zeg, dat, welke verdiensten of fouten dit beleid ook moge hebben, het geen communautair beleid is. Noch het verdrag, noch iets dat daarop lijkt, behoort tot het gemeenschapsrecht.

Vervolgens merken de Belgische regering en de Chambre Syndicale op, dat het Ko-

ninklijk Besluit geen onderscheid maakt ten nadele van bemiddelingsbureaus voor schouwspelartiesten die in andere Lid-Staten van de Gemeenschap zijn gevestigd, daar zulke bureaus krachtens het besluit een vergunning kunnen aanvragen en verkrijgen. Ik bekken dat ik dit een verrassende bewering vind, omdat ik bij het lezen van het besluit de indruk had dat toch aan sommige opgelegde voorwaarden enkel kan worden voldaan door een bureau dat in België is gevestigd. Ik heb mij niet uit te spreken over de uitlegging van Belgische wetgeving, in elk geval niet bij een verwijzing krachtens artikel 177 van het Verdrag, en nog veel minder mag ik speculeren over de kansen dat een buiten België gevestigde firma krachtens deze wetgeving met succes een vergunning aanvraagt. Volgens inlichtingen door de Belgische regering ter zitting en nadien per telex gegeven, blijkt dat er weliswaar in twee gevallen vergunningen zijn afgegeven aan Nederlandse onderdanen met een kantoor in België, maar dat in feite nog in geen enkel geval aan een firma zonder vestiging in België een vergunning is toegekend.

De Belgische regering geeft in elk geval toe dat zo een firma, om in België een vergunning te krijgen, ten minste zou moeten voldoen aan de bepalingen van artikel 8, lid 8, van het Koninklijk Besluit inzake de bewaring in België van de voorgeschreven bescheiden, dat wil zeggen de bescheiden overeenkomstig artikel 9 voorgeschreven door het uitvoerend Ministerieel Besluit van 1 december 1975.

Deze bescheiden zijn:

1. individuele steekkaarten waarop elke tot stand gebrachte plaatsing wordt opgetekend;
2. een register naar het model in bijlage bij het Ministerieel Besluit dat ter griffie van de Rechtbank van koophandel van het rechtsgebied „gecoteerd en geparafeerd” wordt;
3. een exemplaar van elke schriftelijke overeenkomst die een door het bureau

tot stand gebrachte plaatsing bekrachtigt.

Niets in het Ministerieel Besluit wijst erop dat, voor een buiten België gevestigd bureau, enkel de plaatsingen in België in deze bescheiden zouden moeten worden opgetekend. In feite schijnt het Ministerieel Besluit de mogelijkheid van een bureau dat buiten België gevestigd en aan de bepalingen ervan onderworpen is, niet onder de ogen te zien.

Onder de andere voorwaarden die de aanvrager van een Belgische vergunning worden opgelegd, vinden wij (artikel 8, lid 6 van het Koninklijk Besluit) de verplichting een „borgtocht” te storten bij de Nationale Bank van België, de Deposito- en Consignatiekas of de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, alsmede zekere „onderzoekkosten” te betalen, waarvan het bedrag krachtens artikel 9 door de minister wordt bepaald. Deze onderzoekskosten zijn luidens artikel 2, lid 7 van het vermelde Ministerieel Besluit vastgesteld op 1 000 frank. De borgtocht bedraagt volgens artikel 3 van het Ministerieel Besluit normaal 50 000 frank, maar wordt tot 100 000 frank verhoogd wanneer het betrokken bureau artiesten wenst te kunnen plaatsen of werven in het buitenland. Er wordt niet vermeld of een in het buitenland gevestigd bureau, dat slechts een Belgische vergunning wil om in België schouwspelartiesten te kunnen plaatsen, het lage of het hoge bedrag moet storten.

Zouden de Belgische regering en de Chambre Syndicale gelijk hebben, dan zal een buiten België gevestigd bureau dat, ook al is het slechts bij gelegenheid, diensten wenst te verrichten voor cliënten in België, op aanzienlijke administratieve en financiële hindernissen stuiten. Of deze situatie verenigbaar is met die welke de opstellers van de artikelen 59 tot 66 EEG-Verdrag voor ogen hadden, zou ik op de volgende wijze willen onderzoeken. Veronderstellen wij dat er in elk van de negen Lid-Staten een wettelijke regeling bestaat gelijk aan de Belgische. Dan zou een bureau dat in de hele Gemeenschap zaken wenst te doen, niet enkel in elke Lid-Staat een vergunning moeten aanvragen, maar ook telkens omvangrijke bescheiden moeten indienen en een aanzienlijke geldsom moeten storten. Naar mijn mening kunnen de opstellers van het Verdrag dat niet hebben bedoeld met „het vrij verrichten van diensten”. Het is ook niet verenigbaar met het begrip van een gemeenschappelijke markt. Mijns inziens was het juist dit waaraan het Hof dacht toen het in de zaken-Van Binsbergen en Coenen sprak over „beperkingen ... die geëigend zijn de werkzaamheden van de dienstverrichter anderszins te beletten of te hinderen”.

Het is opmerkenswaardig dat de Raad herhaaldelijk te kennen heeft gegeven een soortgelijke opvatting te zijn toegedaan. Als voorbeeld kies ik 's Raads richtlijn nr. 78/686/EEG van 25 juli 1978 (PB L 233 van 1978) die maatregelen bevat tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door tandartsen van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten. In de considerans wordt overwogen dat „in geval van het verrichten van diensten, het stellen van de eis van inschrijving of aansluiting bij beroeps- of bedrijfsorganisaties ... een belemmering zou betekenen voor degene die deze diensten verricht ...”. Artikel 15 van de richtlijn schrijft dan ook de afschaffing van zulke eisen voor, onverminderd de bevoegdheid van een Lid-Staat om te voorzien in „een tijdelijke inschrij-

ving die automatisch plaatsvindt of in een aansluiting pro forma bij een beroeps- of bedrijfsorganisatie of in een inschrijving in een register, op voorwaarde dat deze inschrijving het verrichten van diensten op generlei wijze vertraagt of bemoeilijkt en geen extra kosten met zich meebrengt voor degene die de diensten verricht”, en ook onverminderd de bevoegdheid van een Lid-Staat om van een persoon die op zijn grondgebied diensten verricht, ingeval dit een tijdelijk verblijf op zijn grondgebied meebrengt, vooraf of, in spoedgevallen „zo snel mogelijk na de dienstverrichting”, de overlegging te eisen van een verklaring dat hij deze diensten verricht, en van de stukken die zijn bevoegdheid bewijzen.

Naar mijn mening heeft de Belgische regering in deze zaak het ware geschilpunt verkeerd begrepen.

Zoals ik reeds zei, was de belangrijkste hier opgeworpen vraag die van de toepassing in deze zaken van een beginsel dat volgens het Hof stilzwijgend in het Verdrag aanwezig is. Het is deze vraag die ik nu ten slotte aanpak.

In zijn conclusie in de zaak-Van Binsbergen omschreef advocaat-generaal Mayras het ten deze relevante probleem in de volgende bewoordingen, die ik uit het origineel aanhaal (Jurispr. 1974, blz. 1316-1317):

„... il est essentiel, pour la solution que vous donnerez à la présente affaire préjudicielle, de nous expliquer sur la distinc-

tion qu'il y a lieu de faire entre les règles relatives au droit d'établissement et celles qui gouvernent la libre prestation de services.

Il faut, en effet, souligner que le professionnel, ressortissant d'un État membre, *'établi'*, au sens de l'article 52, sur le territoire d'un autre État membre, est, du fait même de cet établissement, soumis à la loi du pays d'accueil dont la puissance publique peut lui imposer, pour l'accès à son activité et pour son exercice, les conditions mêmes qu'il exige de ses propres nationaux et le soumettre, par conséquent, aux mêmes contrôles.

C'est dire que ce résident étranger, privilégié parce que communautaire, doit certes bénéficier de l'égalité de traitement, mais ne peut se soustraire aux prescriptions du droit national, quand bien même ce droit serait, dans l'avenir, harmonisé avec les législations des autres États de la Communauté.

Le prestataire de services, au contraire, n'est pas, par définition, un résident; il n'est pas *'établi'* . . .

Dès lors, et c'est un aspect fondamental de la différence qui existe entre, *d'une part*, les simples prestations, occasionnelles, de services, voire l'activité temporaire et, *d'autre part*, l'établissement: le prestataire de services a, dans une certaine mesure, la possibilité de se soustraire à l'emprise et au contrôle des autorités nationales du pays où sont fournies les prestations.

Il est aisé de comprendre qu'une telle situation comporte des risques, tant sur le plan de la déontologie que pour la mise en jeu éventuelle de la responsabilité: professionnelle, civile ou même pénale, du prestataire de services . . .

C'est pourquoi, tout en assurant le respect du principe de non-discrimination, il est nécessaire d'en concilier les exigences avec celles que requiert la protection des particuliers, destinataires des prestations de services, et de tenir compte des nécessaires moyens de contrôle que les

autorités nationales doivent pouvoir mettre en oeuvre dans ce but."

In de zaak-Van Binsbergen zette het Hof de algemene gevolgen van artikel 59 van het Verdrag uiteen en vervolgde dan (r.o. 12 en 13):

„dat evenwel, in verband met de bijzondere aard van sommige diensten, niet als onverenigbaar met het Verdrag kunnen worden beschouwd specifieke eisen welke aan de dienstverrichter worden gesteld wegens de toepasselijkheid van beroepsregels die hun grond vinden in het algemeen belang — met name regels betreffende organisatie, bekwaamheid, beroepsethiek, toezicht en aansprakelijkheid — en die voor iedereen gelden die gevestigd is op het grondgebied van de staat waar de dienst wordt verricht, voor zover zulke eisen nodig zijn om te voorkomen dat de dienstverrichter door zijn vestiging in een andere Lid-Staat aan de greep van die regels zou ontsnappen;

dat een Lid-Staat evenmin het recht kan worden ontzegd voorschriften te geven om te verhinderen dat de door artikel 59 gewaarborgde vrijheid door een dienstverrichter wiens werkzaamheid geheel of voornamelijk op zijn grondgebied is gericht, wordt gebruikt om zich te onttrekken aan de beroepsregels die, ware hij op het grondgebied van de Lid-Staat gevestigd, op hem van toepassing zouden zijn, daar op zodanige situatie het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging en niet dat betreffende de dienstverrichting van toepassing zou kunnen zijn."

In de zaak-Coenen waagde ik het te concluderen dat „het Hof deze beginselen formuleerde omdat het, evenals de opstel-

lers van het Verdrag bij artikel 57, van mening was dat vele beroepen het publiek — cliënten, patiënten, afnemers — grote schade kunnen berokkenen als er geen regelingen worden getroffen en toegepast om te waarborgen dat degenen die deze beroepen uitoefenen, over de nodige integriteit en vakbekwaamheid beschikken en passende normen in acht nemen” (Jurispr. 1975, blz. 1560).

Het tweede beginsel dat het Hof in de zaak-Van Binsbergen uiteenzette, is in de onderhavige gevallen niet van toepassing, daar niemand suggereert dat de werkzaamheid van de heer Poupaert of de heer Leduc geheel of voornamelijk op België is gericht. Het eerste is echter wel toepasselijk omdat, daar is men het over eens, het Koninklijk Besluit van 28 november 1975 voornamelijk tot doel heeft schouwspelartiesten en hun toekomstige werkgevers tegen uitbuiting door weinig scrupuleuze bureaus te beschermen. De vraag is hoe dit beginsel in de concrete omstandigheden moet worden toegepast.

De Commissie stelde dat aan het beginsel zou zijn voldaan indien zou worden beslist dat een in een Lid-Staat gevestigd bureau vrij en zonder beperking zijn diensten in elke andere Lid-Staat kan verrichten, mits het in de staat van vestiging is onderworpen aan regels inzake organisatie, ethiek, toezicht en aansprakelijkheid, gelijkwaardig met die van de staat waar de diensten worden verricht. De Commissie merkte verder op dat deze gelijkwaardigheid zonder meer moet worden aangenomen wanneer in beide staten de toepasselijke regels rechtstreeks door hetzelfde internationale verdrag zijn geïnspireerd.

Naar aanleiding van dit betoog heeft het Hof zich laten voorlichten over de bijzonderheden van de in elk van de Lid-Staten terzake toepasselijke wetgeving.

Mijns inziens kan de situatie op dit punt worden samengevat als volgt. In twee Lid-Staten, namelijk Italië en Luxemburg, neemt de openbare dienst voor de werkgelegenheid een monopoliepositie

in; particuliere bemiddelingsbureaus zijn verboden. Op twee uitzonderingen na is overal elders wettelijk voorgeschreven dat particuliere bemiddelingsbureaus in het bezit van een vergunning moeten zijn. Hoewel de wettelijke regeling niet overal identiek is, komen de waarborgen die zij biedt, in grote mate overeen, zelfs in Denemarken en Groot-Brittannië. Tussen de Belgische en de Franse wetgeving is er praktisch geen verschil. De twee uitzonderingen zijn Noord-Ierland en Nederland. In Noord-Ierland schijnen terzake geen wettelijke bepalingen te bestaan. In Nederland is er een regeling voor bemiddelingsbureaus in het algemeen, maar, naar de Commissie ons meedeelde, is deze volgens een uitspraak van de Hoge Raad niet van toepassing op bemiddelingsbureaus voor schouwspelartiesten, omdat de overeenkomsten van deze artiesten met hun werkgevers geen arbeidsovereenkomsten zijn, doch overeenkomsten tot het verrichten van enkele diensten (Nederlandse Jurisprudentie, 1966, nr. 366).

Natuurlijk kan de stand van de wetgeving in de verschillende Lid-Staten op een bepaald ogenblik als zodanig niet worden aanvaard als hulpmiddel bij de uitlegging van het Verdrag. Toch kan het voor het Hof nuttig zijn er rekening mee te houden wanneer het in de praktijk een vraag zoals thans aan de orde is, wil beantwoorden op een wijze die voor de nationale rechter zo bruikbaar mogelijk is.

In deze omstandigheden ga ik in zoverre akkoord met de Commissie, dat het passend zou zijn zo het Hof zou verklaren dat het, na het einde van de overgangsperiode, ingevolge de artikelen 59 tot 66 van het Verdrag een Lid-Staat niet langer geoorloofd is aan een particulier bemiddelingsbureau voor schouwspelartiesten, dat in een andere staat is gevestigd en in het bezit is van de vereiste vergunning om daar zaken te doen, beperkingen op te leggen inzake het verrichten van diensten op zijn grondgebied, wanneer de op het afgeven der vergunning toepasselijke wetgeving aan degenen die op het bureau een beroep doen, waarborgen biedt die in grote mate overeenstemmen met de waarborgen die de wetgeving van eerstgenoemde Lid-Staat biedt in het geval van een aldaar gevestigd bureau. Een dergelijke uitspraak zou de vraag open laten die in de onderhavige zaken niet beantwoord behoeft te worden, te weten of, en in hoeverre, een particulier bemiddelingsbureau met vergunning in één Lid-Staat vrij is diensten te verrichten in een andere Lid-Staat waar de openbare dienst voor de werkgelegenheid een monopoliepositie inneemt.

De conclusie van de Commissie, dat men in aanmerking dient te nemen of de wetgeving van de Lid-Staat waar het bureau is gevestigd, op een internationaal verdrag berust, zou ik echter verwerpen. Ten eerste zie ik geen rechtsbeginsel op grond waarvan aan een verdrag zoals Verdrag nr. 96 van de Internationale Arbeidsorganisatie een rol in het gemeenschapsrecht zou kunnen worden toegekend. Ten tweede zijn de vereisten van het verdrag (die ik aanhaalde) zo bondig en in zulke vage bewoordingen uitgedrukt, dat zij zich voor ver uiteenlopende toepassing in verschillende staten lenen. Ten derde toont de toestand in Nederland aan (zo de Commissie hem juist weergeeft) dat de loutere omstandigheid dat een staat het verdrag heeft bekrachtigd, niet betekent dat hij ook een toepasselijke of voldoende regeling heeft. Zo men op het voorstel van de Commissie ingaat, zou dat inderdaad betekenen dat er tussen bureaus gevestigd in verschillende Lid-Statens een onderscheid wordt gemaakt dat niet is gebaseerd op de huidige stand van het recht dat in elke staat geldt, maar wel op een niet terzake dienend criterium.