



Datum van inontvangstneming : 24/09/2025

Zaak C-544/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

12 augustus 2025

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Timișoara (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 juni 2025

Verzoekende partij:

ACC Business Development SRL

Verwerende partij:

Ministerul Afacerilor Interne – Inspectoratul General pentru
Imigrări – Serviciul pentru Imigrări Arad

[OMISSIS]

ROEMENIË

[OMISSIS]

CURTEA DE APEL TIMIȘOARA (in deze zaak rechter in eerste aanleg
Timișoara, Roemenië)

SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (afdeling
bestuurlijke en fiscale geschillen)

Dossier nr. 15/59/2025 van 9 januari 2025

BESCHIKKING

Openbare zitting van 18 juni 2025

[OMISSIS]

[OMISSIS] [nationale procedure]

De CURTE DE APEL,

I. Voorwerp van het geding en relevante feiten

Bij verzoekschrift, ingekomen bij de Curte de Apel Timișoara (in deze zaak rechter in eerste aanleg Timișoara, Roemenië) op 9 juni 2025, [OMISSIS] heeft verzoekster ACC Business Development SRL, in een geding met verweerster M.A.I. – Inspectoratul General pentru Imigrări – Serviciul pentru Imigrări Arad (algemene inspectie immigratie – immigratiedienst Arad, Roemenië; hierna: „verweerster” of „inspectie”), beroep ingesteld tegen de in de mededeling [OMISSIS] van 16 november 2024 vervatte weigering van verweerster om een werkvergunning voor VN, een Srilankaans staatsburger, af te geven. Met haar beroep verzoekt verzoekster de verwijzende rechter deze weigering nietig te verklaren en verweerster te gelasten bij een nieuw besluit de aanvraag tot afgifte van de werkvergunning voor de buitenlandse staatsburger toe te wijzen, en [verweerster] te verwijzen in de kosten van de procedure.

Ter motivering van haar beroep heeft verzoekster verklaard dat zij had verzocht om afgifte van een werkvergunning voor VN, een Srilankaans staatsburger. Zij wijst erop dat al haar aanvragen van dergelijke vergunningen voor andere personen die in gelijke omstandigheden verkeerden, tot nu toe zijn toegewezen.

In het besluit [OMISSIS] van 16 november 2024 motiveert verweerster de weigering om de werkvergunning te verlenen met het feit dat na de verrichte specifieke controles is gebleken dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, lid 2, onder a), van [Ordonanța Guvernului nr. 25 din 26 august 2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României și pentru modificarea și completarea unor acte normative privind regimul străinilor în România (regeringsbesluit nr. 25 van 26 augustus 2014 betreffende de tewerkstelling en de detachering van vreemdelingen in Roemenië en tot wijziging en aanvulling van bepaalde regelingen betreffende het vreemdelingenregime in Roemenië, hierna: „OG nr. 25/2014”), zoals nadien gewijzigd en aangevuld.

Verzoekster is van mening dat deze redenering oppervlakkig en ongegrond is, aangezien zij zich hoofdzakelijk bezighoudt met [NACE-code (algemene nomenclatuur van de economische activiteiten)] 7810 – Activiteiten van uitzendbureaus. In het onderhavige geval zal de persoon voor wie de werkvergunning is aangevraagd, de in de werkvergunning bedoelde werkzaamheden bij derden verrichten, overeenkomstig de vereisten van de dienstenovereenkomsten die verzoekster met haar klanten heeft gesloten. Verzoekster geeft aan dat de activiteiten die door de werknemers worden uitgevoerd volstrekt verenigbaar zijn met het maatschappelijk doel van de vennootschap en de vereisten van de arbeidswetgeving.

Bij het onderzoek van de bestreden bestuurshandeling kan volgens verzoekster ook worden vastgesteld dat de motivering onvolledig is, aangezien daarin wordt verwezen naar het feit dat na de controles op de zetel/vestigingen is vastgesteld dat verzoekster in Roemenië geen activiteiten verricht die verenigbaar zijn met de functie waarvoor zij om tewerkstelling van vreemdelingen verzoekt, maar niet

wordt aangegeven op welke feitelijke aspecten die vaststelling is gebaseerd en evenmin documenten zijn overgelegd die deze vaststelling onderbouwen.

In dit verband wijst verzoekster er voorts op dat uit de door verweerster overgelegde informatie niet blijkt wat de werknemers van verweerster precies hebben gecontroleerd op de zetel en de vestigingen van de vennootschap, aangezien de activiteit in de verwerkende industrie plaatsvindt op een andere plaats dan waar de vennootschap is gevestigd, waarbij de werknemers reizen naar de fabrieken van de begunstigten voor wie deze activiteit wordt uitgevoerd.

Bovendien betoogt verzoekster dat zij de stelling dat zij niet actief is in de verwerkende industrie heeft weerlegd door de overlegging van de desbetreffende dienstenovereenkomst nr. 2/03.08.2023, alsmede door de overlegging van de in de boekhouding opgenomen facturen en de betaling van die facturen, die op basis van die overeenkomst zijn uitgereikt. Uit deze documenten blijkt volgens verzoekster dat zij de betrokken activiteiten daadwerkelijk heeft verricht.

Een andere weigeringsgrond houdt verband met de schending van artikel 4, lid 2, onder d), van OG nr. 25/2014, namelijk dat verzoekster bij proces-verbaal serie B nr. 73592/08.11.2024 een geldboete is opgelegd. De toepassing van de door de inspectie opgelegde geldboete is echter niet definitief, aangezien deze voor de rechter wordt betwist, zodat de opschorting van de sanctie tot gevolg heeft dat de door de inspectie aangevoerde grond niet van toepassing is tot de definitieve beslechting van het geding.

De afwijzing van de aanvraag van een werkvergunning op basis van een betwiste en niet definitief beslechte sanctie brengt aanzienlijke schade toe aan verzoekster, aangezien zij hierdoor haar activiteit niet kan uitvoeren in overeenstemming met de lopende contracten. Volgens verzoekster is dit in strijd met het evenredigheidsbeginsel en met het doel van het arbeidsrecht.

II. Motivering van de prejudiciële verwijzing

Bij verzoekschrift, ingeschreven op 8 mei 2025, heeft verzoekster de verwijzende rechter verzocht om [twee] prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie [hierna: „Hof”].

[OMISSIS]

[OMISSIS] [Door verzoekster voorgestelde prejudiciële vragen]

Wat de feiten van de zaak betreft, stelt verzoekster dat zij een handelsvennootschap is die zich bezighoudt met activiteiten van uitzendbureaus – NACE-code 7810, en dat haar werknemers op basis van met derden gesloten dienstenovereenkomsten arbeid bij derden verrichten. Aangezien de beroepsbevolking in Roemenië beperkt is, vooral op het gebied van productie, waar ongeschoolde arbeiders nodig zijn, is verzoekster gedwongen om

arbeidskrachten van buiten de Unie aan te trekken. Momenteel heeft verzoekster meer dan 200 mensen in dienst.

De activiteit van verzoekster valt binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid [hierna: „richtlijn 2008/104”], en bestaat meer bepaald in de activiteit als „uitzendbureau”.

Verzoekster heeft bij de inspectie een werkvergunning voor een vreemdeling aangevraagd. De aanvraag werd afgewezen. Verweerster heeft de weigering om de werkvergunning te verlenen gebaseerd op het feit dat uit de verrichte specifieke controles is gebleken dat niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, lid 2, onder a), van OG nr. 25/2014, zoals gewijzigd en aangevuld.

De hoofdactiviteit van verzoekster is geclassificeerd onder NACE-code 7810 – Activiteiten van uitzendbureaus. Verzoekster verklaart dat de persoon voor wie de werkvergunning is aangevraagd de in de werkvergunning vermelde werkzaamheden bij derden zal verrichten, overeenkomstig de vereisten van de dienstenovereenkomsten die verzoekster met haar klanten heeft gesloten. Verzoekster geeft aan dat de activiteiten die door de werknemers worden uitgevoerd volstrekt verenigbaar zijn met het maatschappelijk doel van de vennootschap en de vereisten van de arbeidswetgeving. Zij wijst er ook op dat de autoriteiten in vergelijkbare gevallen werkvergunningen hebben afgegeven zonder dergelijke gronden aan te voeren; het aanvoeren van deze grond in dit geval lijkt derhalve willekeurig en ongerechtvaardigd. Bovendien werden tientallen soortgelijke aanvragen van verzoekster wel ingewilligd, hoewel de omstandigheden identiek waren.

[OMISSIS] [door verzoekster aangevoerde bepalingen van nationaal recht]

[OMISSIS] [door verzoekster aangevoerde bepalingen van Unierecht]

Verzoekster stelt dat de prejudiciële verwijzing naar het Hof voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden die zijn neergelegd in het nationale recht en het Unierecht en in de rechtspraak van het Hof [OMISSIS] [opsomming van ontvankelijkheidsvoorwaarden].

Volgens verzoekster is de betrokken rechtsvraag niet alleen van belang voor de onderhavige zaak, maar ook met het oog op het voorkomen van een onrechtmatige en niet-uniforme praktijk van nationale en Europese rechterlijke instanties, met name aangezien arrest nr. 62 van 24 februari 2025 van de Înalță Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) inzake de uitlegging van artikel 4, lid 2, onder a), juncto artikel 6 van OG nr. 25/2014 volgens verzoekster in strijd is met de bepalingen van richtlijn 2008/104, met dien verstande dat dit arrest is gewezen in het kader van de „uitlegging van nationaal recht”.

[OMISSIS]

In casu is het, gelet op de bepalingen van richtlijn 2008/104, van wezenlijk belang om het begrip „uitzendbureau” en de voorwaarden waaraan het moet voldoen, te verduidelijken met betrekking tot een nationale regeling die de voorwaarden van deze richtlijn niet wettelijk heeft vastgelegd.

Derhalve betoogt verzoekster dat de aan het Hof gestelde vragen niet alleen betrekking hebben op de verduidelijking van begrippen die in het nationale recht niet bestaan (niet zijn omgezet), maar ook op de mate waarin de in titel II van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde economische vrijheid wordt geëerbiedigd, gelet op de „beperking van het recht om economische activiteiten uit te oefenen die door de Unie zijn toegestaan en door het nationale recht worden beperkt”.

De prejudiciële verwijzing naar het Hof lijkt derhalve niet alleen gerechtvaardigd, maar ook noodzakelijk om de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen van marktdeelnemers die hun activiteiten uitoefenen in overeenstemming met de bepalingen van richtlijn 2008/104 en om een uniforme toepassing van het Unierecht te waarborgen.

De prejudiciële verwijzing naar het Hof strekt ertoe te verduidelijken hoe [de bepalingen van] richtlijn 2008/104 moeten worden uitgelegd om de grenzen te bepalen waarbinnen nationale autoriteiten economische activiteiten kunnen verbieden die wettelijk zijn toegestaan door bindend Unierecht.

De prejudiciële vragen aan het Hof werpen belangrijke vragen op in verband met de economische vrijheid en over de implicaties en gevolgen voor de rechten en vrijheden van werknemers op de Europese arbeidsmarkt. Vanuit het oogpunt van het Unierecht en de rechtspraak van het Hof vereist deze kwestie een genuanceerde analyse, die grote gevolgen heeft voor de eerbiediging van de grondrechten.

De inspectie heeft geen standpunt ingenomen over het verzoek om de zaak voor te leggen aan het Hof.

III. Toepasselijk nationaal recht en relevante nationale rechtspraak:

1) OG nr. 25/2014

Artikel 4, lid 2, onder a):

(2) Voor de afgifte van een werkvergunning gelden de volgende algemene voorwaarden:

a) de werkgever – een rechtspersoon, een erkend natuurlijk persoon of een eenmanszaak – verricht op Roemeens grondgebied daadwerkelijk activiteiten die verenigbaar zijn met de functie waarvoor de vreemdeling wordt aangeworven;

2. Hotărârea Guvernului nr. 1256/2011 privind condițiile de funcționare, precum și procedura de autorizare a agentului de muncă temporară (regeringsbesluit nr. 1256/2011 betreffende de voorwaarden voor de bedrijfsuitoefening van en de vergunningsprocedure voor uitzendbureaus; hierna: „HG nr. 1256/2011”):

Artikel 2, lid 2, bepaalt:

(2) Een uitzendbureau mag als werkgever – op basis van een werkvergunning (autorizației de muncă) of een voor arbeidsdoeleinden overeenkomstig de wet verleende verblijfsvergunning – ook buitenlandse staatsburgers of staatlozen die in Roemenië wonen of verblijven in dienst nemen.

3. Arrest nr. 62/24.02.2025 van de Înaltă Curte de Casație și Justiție – Kamer voor de afdoening van rechtsvragen:

49. Ten eerste blijkt uit een woordelijke analyse van de tekst van artikel 4, lid 2, onder a), van [OG] nr. 25/2014 dat de activiteit waarvoor de vergunning is vereist, in deze bepaling wordt verbonden met het gebruik van het werkwoord „verrichten”. Hieruit volgt dat deze bepaling betrekking heeft op het geval waarin **de werkgever daadwerkelijk materiële activiteiten verricht** die verenigbaar zijn met de functie waarvoor de vreemdeling wordt aangeworven, en de werkgever dus **daadwerkelijk de diensten verricht die kenmerkend zijn voor de toegestane activiteit** waarvoor hij de werkvergunning aanvraagt.

53. Bij wijze van conclusie is de Înaltă Curte van oordeel dat artikel 4, lid 2, onder a), van OG nr. 25/2014 vereist dat de activiteit die de werknemer zal verrichten, overeenkomt met een van de activiteiten die volgens het bewijs van inschrijving in het handelsregister of het bewijs van inschrijving in het register van verenigingen en stichtingen tot het maatschappelijk doel van de werkgever behoren, en dat de werkgever die activiteit reeds daadwerkelijk verricht. **Aan deze voorwaarde is derhalve niet voldaan wanneer de activiteit niet wordt verricht door de indiener van de vergunningaanvraag zelf, maar door een andere rechtspersoon met wie hij contractuele betrekkingen heeft.**

IV. Relevante bepalingen van Unierecht:

Richtlijn 2008/104

Artikel 3 („Definities”), lid 1, onder a), b) en c), bepaalt:

1. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) „werknemer”: iedere persoon die in de betrokken lidstaat krachtens de nationale arbeidswetgeving bescherming geniet als werknemer;

b) „uitzendbureau”: iedere natuurlijke of rechtspersoon die, overeenkomstig het nationale recht, een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding aangaat met uitzendkrachten teneinde deze ter beschikking te stellen van inlenende ondernemingen om daar onder toezicht en leiding van deze ondernemingen tijdelijk te werken;

c) „uitzendkracht”: een werknemer met een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding met een uitzendbureau teneinde ter beschikking te worden gesteld van een inlenende onderneming om daar onder toezicht en leiding van laatstgenoemde onderneming tijdelijk te werken;

Artikel 4 („Heroverweging van verbodsbepalingen en beperkingen”), lid 1, bepaalt:

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.

Artikel 5 („Het beginsel van gelijke behandeling”) bepaalt:

1. De essentiële arbeidsvoorwaarden van uitzendkrachten zijn, voor de duur van hun opdracht bij een inlenende onderneming, ten minste dezelfde als die welke voor hen zouden gelden als zij rechtstreeks door de genoemde onderneming voor dezelfde functie in dienst waren genomen.

Bij de toepassing van de vorige alinea moeten de in de inlenende onderneming geldende regels betreffende:

- a) de bescherming van zwangere vrouwen en zogende moeders en van kinderen en jongeren, alsmede
- b) de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en maatregelen ter bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid

in acht worden genomen, ongeacht of deze regels bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, collectieve overeenkomsten en/of andere bepalingen van algemene strekking zijn vastgesteld.

2. Ten aanzien van de bezoldiging kunnen de lidstaten, na raadpleging van de sociale partners, bepalen dat van het in lid 1 vastgestelde beginsel kan worden afgeweken wanneer de uitzendkrachten die door een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd aan het uitzendbureau zijn gebonden, ook worden vergoed tijdens de periode tussen de uitvoering van twee opdrachten.

3. De lidstaten kunnen, na raadpleging van de sociale partners, hun de mogelijkheid bieden om op het passende niveau en onverminderd de door de lidstaten vastgestelde voorwaarden, collectieve overeenkomsten voort te zetten of te sluiten die, met inachtneming van de algemene bescherming van de uitzendkrachten, regelingen inzake de arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten bevatten welke kunnen afwijken van de in lid 1 vastgestelde regelingen.

4. Mits aan uitzendkrachten een adequaat niveau van bescherming wordt geboden, kunnen de lidstaten waar geen wettelijk systeem bestaat om collectieve overeenkomsten algemeen toepasselijk te verklaren of geen wettelijk of praktisch systeem voor de uitbreiding van de bepalingen ervan tot alle soortgelijke ondernemingen in een bepaalde sector of in een bepaald geografisch gebied, na raadpleging van de sociale partners op nationaal niveau en op basis van een door hen gesloten overeenkomst, regelgevingen treffen inzake de essentiële arbeidsvoorwaarden die afwijken van het in lid 1 vastgestelde beginsel. Deze regelingen kunnen een periode voor het in aanmerking komen voor gelijke behandeling omvatten.

De in dit lid bedoelde regelingen zijn in overeenstemming met de Gemeenschapswetgeving en zijn in toereikende mate nauwkeurig en toegankelijk om de betrokken sectoren en ondernemingen in de gelegenheid te stellen hun verplichtingen in kaart te brengen en daaraan te voldoen. De lidstaten specificeren overeenkomstig artikel 3, lid 2, met name of de aanvullende ondernemings- en sectorale regelingen op het gebied van de sociale zekerheid, inclusief pensioenen, loondoorbetaling bij ziekte en financiële participatie, opgenomen zijn in de in lid 1 genoemde essentiële arbeidsvoorwaarden. Deze regelingen laten eveneens de overeenkomsten op nationaal, regionaal, plaatselijk of sectoraal niveau die voor de werknemers niet minder gunstig zijn, onverlet.

5. De lidstaten nemen passende maatregelen, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk, met het oog op voorkoming van misbruik bij de toepassing van dit artikel, met name voorkoming van achtereenvolgende opdrachten om de bepalingen van deze richtlijn te omzeilen. Zij stellen de Commissie van dergelijke maatregelen in kennis.

Artikel 9 („Minimumeisen”) bepaalt:

1. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om voor de werknemers gunstiger wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen of in te voeren of om collectieve overeenkomsten of akkoorden tussen de sociale partners te bevorderen of mogelijk te maken die gunstiger zijn voor de werknemers.

2. De uitvoering van deze richtlijn mag onder geen beding een rechtvaardiging vormen voor een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers op de onder deze richtlijn vallende gebieden. Dit doet geen afbreuk aan de rechten van de lidstaten en/of de sociale partners om in het licht van de

ontwikkelingen andersluidende wettelijke, bestuursrechtelijke en contractuele bepalingen vast te stellen dan die welke op het tijdstip van de goedkeuring van deze richtlijn van kracht zijn, mits de hand wordt gehouden aan de minimumeisen van deze richtlijn.

V. Met betrekking tot de prejudiciële verwijzing naar het Hof merkt de Curte de Apel Timișoara op dat deze betrekking heeft op richtlijn 2008/104 en in wezen tot doel heeft vast te stellen of deze handeling van de Unie zich verzet tegen een nationale regeling die verbiedt dat natuurlijke personen uit landen buiten de Unie in dienst worden genomen door een handelsvennootschap waarvan het maatschappelijk doel bestaat uit „*activiteiten van uitzendbureaus*” of „*activiteiten van tijdelijke tewerkstelling van personeel*”.

Het geschil in de onderhavige zaak vloeit voort uit de weigering van verweerster om de (naar nationaal recht vereiste) vergunning te verlenen die verzoekster nodig heeft voor de tewerkstelling van VN, een Srilankaans staatsburger en dus een natuurlijke persoon van buiten de Unie.

Ter onderbouwing van deze weigering heeft de inspectie de volgende redenen aangevoerd:

- verzoekster verricht geen activiteiten die verenigbaar zijn met de functies waarvoor de werkvergunningen zijn aangevraagd (activiteiten in de verwerkende industrie), aangezien zij in werkelijkheid activiteiten verricht op het gebied van de tijdelijke tewerkstelling van personeel, waardoor niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 4, lid 2, onder a), van OG nr. 25/2014, zoals gewijzigd en aangevuld.
- verzoekster heeft de vergunningsprocedure van HG nr. 1256/2011 niet gevolgd;
- aan verzoekster is eerder een bestuurlijke sanctie opgelegd.

De verwijzende rechter merkt op dat verzoekster zich volgens het door het nationaal bureau voor het handelsregister afgegeven attest, dat in het dossier is opgenomen, hoofdzakelijk bezighoudt met „*activiteiten van uitzendbureaus*” (NACE-code 7810), en zich daarnaast onder meer bezighoudt met „*activiteiten op het gebied van de tijdelijke tewerkstelling van personeel*” (NACE-code 7820) en „*diensten op het gebied van de terbeschikkingstelling en het beheer van personeel*” (NACE-code 7830).

Uit hetzelfde attest blijkt dat verzoekster op 31 december 2023 een werkelijk aantal van 248 werknemers in dienst had.

Bovendien blijkt uit de stukken van het dossier (waaronder dienstenovereenkomsten met derde ondernemingen) en uit de verklaringen van beide partijen dat verzoekster daadwerkelijk activiteiten verricht die kenmerkend zijn voor uitzendbureaus, hetgeen niet wordt betwist. De enige vraag is of is voldaan aan de vergunningsvoorwaarden voor die activiteiten en wat de gevolgen

zijn van het feit dat aan verzoekster een bestuurlijke sanctie is opgelegd (die momenteel wordt betwist in een ander geschil voor de Roemeense rechter).

Met betrekking tot de voorwaarden voor de verlening van een vergunning aan verzoekster om activiteiten uit te oefenen die kenmerkend zijn voor een uitzendbureau en de mogelijke gevolgen van de niet-naleving van deze voorwaarden, alsmede de gevolgen van de oplegging van een geldboete, wijst de verwijzende rechter erop dat dit inhoudelijke vragen zijn die geen verband houden met de uitlegging van het Unierecht en waarover de nationale rechter zich na afloop van de prejudiciële procedure in een beslissing dient uit te spreken.

Vanuit het oogpunt van het Unierecht is het van belang dat de vraag wordt beantwoord of, in het licht van de nieuwe wijzigingen van de Roemeense wetgeving, zoals uitgelegd door de hoogste rechterlijke instantie (arrest nr. 62/24.02.2025 van de Înalță Curte de Casație și Justiție – Kamer voor de afdoening van rechtsvragen), richtlijn 2008/104 een gedifferentieerde behandeling toestaat met betrekking tot de mogelijkheid voor een uitzendbureau om een natuurlijke persoon van buiten de Unie in dienst te nemen.

Meer bepaald bindt artikel 4, lid 2, onder a), van OG nr. 25/2014 (waarnaar in de bestreden bestuurshandeling wordt verwezen) de afgifte van de werkvergunning door de inspectie aan de algemene voorwaarde dat de werkgever *op Roemeens grondgebied daadwerkelijk activiteiten verricht die verenigbaar zijn met de functie waarvoor de vreemdeling wordt aangeworven*. Een dergelijke voorwaarde houdt in dat de activiteit waarvoor de vreemdeling zal worden tewerkgesteld, moet worden uitgevoerd door de werkgever zelf (de onderneming die de vergunning aanvraagt, in dit geval het uitzendbureau) en niet door de inlenende onderneming (de onderneming waarvoor en onder wiens toezicht en leiding een uitzendkracht werkt).

Deze uitlegging van de nationale regeling vloeit ook voort uit het voor de nationale rechterlijke instanties bindende arrest nr. 62/24.02.2025 van de Înalță Curte de Casație și Justiție – Kamer voor de afdoening van rechtsvragen, waarin is bepaald dat aan de in artikel 4, lid 2, onder a), van OG nr. 25/2014 bedoelde voorwaarde niet is voldaan „*wanneer de activiteit niet wordt verricht door de indiener van de vergunningaanvraag zelf, maar door een andere rechtspersoon waarmee hij contractuele betrekkingen heeft*” (punt 53), aangezien het noodzakelijk is dat de werkgever „*daadwerkelijk materiële activiteiten verricht*”, en dat hij dus „*daadwerkelijk de diensten verricht die kenmerkend zijn voor de toegestane activiteit*” (punt 49).

Een dergelijke bepaling van nationaal recht heeft tot gevolg dat een uitzendbureau alleen Roemeense burgers of burgers van andere lidstaten van de Unie in dienst mag nemen, aangezien artikel 4, lid 2, onder a), van OG nr. 25/2014 alleen van toepassing is op buitenlandse onderdanen. Dit komt omdat een uitzendbureau geen *materiële activiteiten* verricht, maar alleen arbeidskrachten ter beschikking van inlenende ondernemingen stelt.

Er zij op gewezen dat vóór de wijziging van artikel 4, lid 2, onder a), van OG nr. 25/2014, HG nr. 1256/2011 in artikel 2, lid 2, bepaalde dat een uitzendbureau een buitenlandse staatsburger of staatloze in dienst kan nemen op basis van een werkvergunning of een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid (*Buitenlandse staatsburgers of staatlozen die in Roemenië wonen of verblijven, kunnen ook in dienst worden genomen door een uitzendbureau op basis van een werkvergunning of een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid die overeenkomstig de wet is afgegeven*).

Deze regel, die is vastgesteld bij een administratieve handeling van regelgevende aard (regeringsbesluit) van lagere rang dan OG nr. 25/2014, is weliswaar niet expliciet ingetrokken, maar is niettemin achterhaald, aangezien de in artikel 2, lid 2, van HG nr. 1256/2011 bedoelde *werkvergunning* in geen geval meer kan worden afgegeven aan een uitzendbureau dat een vreemdeling in dienst wil nemen.

Derhalve rijst de vraag of de beginselen die voortvloeien uit het Unierecht in het algemeen en uit richtlijn 2008/104 in het bijzonder:

1. een (impliciet) verbod op de tewerkstelling van buitenlandse onderdanen of staatlozen (van buiten de Unie) door een uitzendbureau toestaan;
2. de voorwaarde toestaan dat de werkgever zelf (en niet een contractant van de werkgever) de activiteiten verricht waarvoor hij een vreemdeling of staatloze in dienst wil nemen.

Volgens de verwijzende rechter betreft de onderhavige zaak dus de toepassing zelf van het Unierecht en is de verwijzing naar het Hof vanuit dat oogpunt ontvankelijk.

De verwijzende rechter heeft de door verzoekster geformuleerde vragen echter nauwkeuriger geformuleerd, te meer daar de tweede vraag van verzoekster betrekking heeft op een kwestie die geen verband houdt met het voorwerp van de zaak, namelijk de vorm van de handelsovereenkomst die met de *inlenende onderneming* kan worden gesloten.

[OMISSIS]

OM DEZE REDENEN BESLIST DE CURTE DE APEL,

RECHTDOENDE IN NAAM DER WET,

ALS VOLGT:

Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), gelezen in samenhang met artikel 19, lid 3, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de bepalingen van richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke als ‚uitzendbureau’ erkende handelsvennootschappen geen onderdanen van landen buiten de Unie in dienst mogen nemen?”

[OMISSIS]

[OMISSIS] [nationale procedure]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [ondertekeningen]