

Voorlopige editie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 december 2020 (\*)

„Beroep tot nietigverklaring – Richtlijn (EU) 2018/957 – Vrij verrichten van diensten – Terbeschikkingstelling van werknemers – Arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden – Beloning – Duur van de terbeschikkingstelling – Bepaling van de rechtsgrondslag – Artikelen 53 en 62 VWEU – Wijziging van een bestaande richtlijn – Artikel 9 VWEU – Misbruik van bevoegdheid – Non-discriminatiebeginsel – Noodzaak – Evenredigheidsbeginsel – Reikwijdte van het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting – Wegvervoer – Artikel 58 VWEU – Verordening (EG) nr. 593/2008 – Werkingsfeer – Rechtszekerheidsbeginsel en beginsel van duidelijkheid van de wetgeving”

In zaak C?620/18,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 2 oktober 2018,

**Hongarije**, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Tornyai en M. M. Tátrai als gemachtigden,  
verzoeker,

tegen

**Europees Parlement**, vertegenwoordigd door M. Martínez Iglesias, L. Visaggio en A. Tamás als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Eisenberg als gemachtigden,

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door E. de Moustier, A. ?L. Desjonquères, C. Mosser en R. Coesme als gemachtigden,

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, C. Schillemans en J. Langer als gemachtigden,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door L. Havas, M. Kellerbauer, B. ?R. Killmann en A. Szmytkowska als gemachtigden,

interveniënten,

**Raad van de Europese Unie**, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Norberg, M. Bencze en E. Ambrosini, vervolgens door A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kal?da en Zs. Bodnár als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

**Bondsrepubliek Duitsland**, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Eisenberg als gemachtigden,

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door E. de Moustier, A. L. Desjonquères, C. Mosser en R. Coesme als gemachtigden,

**Koninkrijk der Nederlanden**, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, C. Schillemans en J. Langer als gemachtigden,

**Koninkrijk Zweden**, vertegenwoordigd door C. Meyer-Seitz, H. Shev en H. Eklinder als gemachtigden,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door L. Havas, M. Kellerbauer, B. R. Killmann en A. Szmytkowska als gemachtigden,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J. C. Bonichot, M. Vilaras (rapporteur), E. Regan, M. Ilešič en N. Wahl, kamerpresidenten, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. ?ere?, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 maart 2020,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 mei 2020,

het navolgende

## **Arrest**

1 Met zijn verzoekschrift verzoekt Hongarije het Hof primair om nietigverklaring van richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 2018, L 173, blz. 16, met rectificatie in PB 2019, L 91, blz. 77) (hierna: „bestreden richtlijn”), en subsidiair om nietigverklaring van verschillende bepalingen van deze richtlijn.

## **Toepasselijke bepalingen**

### **VWEU**

2 Artikel 9 VWEU luidt als volgt:

„Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden houdt de Unie rekening met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de menselijke gezondheid.”

3 In artikel 53 VWEU staat te lezen:

„1. Teneinde de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, stellen het Europees Parlement en de Raad [van de Europese Unie] volgens de gewone wetgevingsprocedure richtlijnen vast inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels en inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan.

2. Wat de geneeskundige, paramedische en farmaceutische beroepen betreft, is de geleidelijke afschaffing van de beperkingen afhankelijk van de coördinatie van de voorwaarden waaronder zij in de verschillende lidstaten worden uitgeoefend.”

4 Artikel 58, lid 1, VWEU luidt:

„Het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer.”

5 Artikel 62 VWEU is als volgt verwoord:

„De bepalingen van de artikelen 51 tot en met 54 zijn van toepassing op het onderwerp dat in dit hoofdstuk is geregeld.”

6 In artikel 153 VWEU is bepaald:

„1. Ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 wordt het optreden van de lidstaten op de volgende gebieden door de Unie ondersteund en aangevuld:

- a) de verbetering van met name het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen;
- b) de arbeidsvoorwaarden;
- c) de sociale zekerheid en de sociale bescherming van de werknemers;
- d) de bescherming van de werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst;
- e) de informatie en de raadpleging van de werknemers;
- f) de vertegenwoordiging en collectieve verdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, met inbegrip van de medezeggenschap, onder voorbehoud van lid 5;

[...]

2. Te dien einde kunnen het Europees Parlement en de Raad:

- a) maatregelen aannemen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen door middel van initiatieven ter verbetering van de kennis, ontwikkeling van de uitwisseling van informatie en optimale praktijken, bevordering van innoverende

benaderingswijzen en evaluatie van ervaringen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten;

b) op de in lid 1, onder a) tot en met i), bedoelde gebieden door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd.

Het Europees Parlement en de Raad besluiten volgens de gewone wetgevingsprocedure na raadpleging van het [Europees] Economisch en Sociaal Comité en het [Europees] Comité van de Regio's.

Op de in lid 1, onder c), d), f) en g), bedoelde gebieden besluit de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement en de beide Comités.

De Raad kan op voorstel van de [Europese] Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen besluiten dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is op lid 1, punten d), f) en g).

[...]

5. Dit artikel is niet van toepassing op de beloning, het recht van vereniging, het stakingsrecht of het recht tot uitsluiting.”

### ***Regeling betreffende ter beschikking gestelde werknemers***

#### *Richtlijn 96/71*

7 Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1) is vastgesteld op grond van artikel 57, lid 2, en artikel 66 EG (thans respectievelijk artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU).

8 Met deze richtlijn werd volgens artikel 3, lid 1, ervan beoogd om voor de op het grondgebied van de lidstaten ter beschikking gestelde werknemers, wat de daarin genoemde aangelegenheden betrof, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te garanderen die, in de lidstaat waar het werk werd uitgevoerd, waren vastgelegd in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en/of in algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken.

9 Artikel 3, lid 1, onder c), van richtlijn 96/71 bepaalde dat onder meer minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk, binnen de werkingssfeer van die richtlijn vielen.

#### *Bestreden richtlijn*

10 De bestreden richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU.

11 De overwegingen 1, 4, 6 en 9 tot en met 11 van de bestreden richtlijn zijn als volgt verwoord:

„(1) Het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn grondbeginselen van de interne markt die zijn verankerd in het [VWEU]. De

toepassing en handhaving van die beginselen worden door de Unie verder ontwikkeld en moeten waarborgen dat voor ondernemingen een gelijk speelveld geldt en dat de rechten van werknemers worden geëerbiedigd.

[...]

(4) Ruim twintig jaar na de vaststelling ervan is het noodzakelijk geworden na te gaan of [richtlijn 96/71] nog steeds een goed evenwicht biedt tussen de noodzaak het vrij verrichten van diensten te bevorderen en voor een gelijk speelveld te zorgen, enerzijds, en de noodzaak de rechten van ter beschikking gestelde werknemers te beschermen, anderzijds. Voor het waarborgen van een uniforme toepassing van de regels en van een reële sociale convergentie moet naast de herziening van [richtlijn 96/71] prioriteit worden gegeven aan de uitvoering en handhaving van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad [van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71 en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”) (PB 2014, L 159, blz. 11)].

[...]

(6) Het beginsel van gelijke behandeling en het verbod op elke discriminatie op grond van nationaliteit zijn sinds de oprichtingsverdragen in het Unierecht verankerd. Het beginsel van gelijke beloning is via secundair recht ingevoerd, niet alleen voor mannen en vrouwen, maar ook voor werknemers met een overeenkomst voor bepaalde tijd en vergelijkbare werknemers in vaste dienst, voor deeltijdse en voltijdse werknemers en voor uitzendkrachten en vergelijkbare werknemers van de inlenende onderneming. Die beginselen omvatten ook het verbod op maatregelen die direct of indirect discrimineren op grond van nationaliteit. Bij de toepassing van die beginselen moet rekening worden gehouden met de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[...]

(9) Detachering is van tijdelijke aard. Ter beschikking gestelde werknemers keren na beëindiging van de werkzaamheden waarvoor zij werden gedetacheerd, gewoonlijk terug naar de lidstaat van waaruit de werknemer was gedetacheerd. Gezien de lange duur van bepaalde detacheringen en gelet op het verband tussen de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat en de voor zulke lange perioden ter beschikking gestelde werknemers, moeten de ontvangende lidstaten er bij detachering voor meer dan twaalf maanden op toezien dat ondernemingen die werknemers detacheren op hun grondgebied, een extra reeks arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarborgen die verplicht van toepassing zijn op werknemers in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd. Die periode moet worden verlengd indien de dienstverlener een gemotiveerde kennisgeving verstrekt.

(10) Betere bescherming van werknemers is nodig om de vrijheid van dienstverrichting op een eerlijke basis voor zowel de korte als de lange termijn veilig te stellen, met name door het voorkomen van misbruik van de door de Verdragen gewaarborgde rechten. Regels die werknemers een dergelijke bescherming bieden, mogen echter geen afbreuk doen aan het recht van ondernemingen die werknemers op het grondgebied van een andere lidstaat detacheren, om de vrijheid van dienstverrichting in te roepen, ook indien een detachering langer duurt dan twaalf maanden of, in voorkomend geval, 18 maanden. Elke bepaling die van toepassing is op ter beschikking gestelde werknemers die voor meer dan twaalf maanden of, in voorkomend geval, 18 maanden worden gedetacheerd, moet derhalve verenigbaar zijn met die vrijheid. Volgens vaste jurisprudentie mag de vrijheid van dienstverlening slechts worden beperkt indien dat om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is en die beperking proportioneel en

noodzakelijk is.

(11) Indien een detachering langer duurt dan twaalf maanden of, in voorkomend geval, 18 maanden moeten de extra arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die moeten worden gewaarborgd door de onderneming die werknemers detacheert op het grondgebied van een andere lidstaat, ook gelden voor werknemers die zijn gedetacheerd ter vervanging van andere ter beschikking gestelde werknemers die dezelfde taak uitvoeren op dezelfde plaats, zulks om ervoor te zorgen dat dergelijke vervangingen niet worden aangewend om de anderszins toepasselijke regels te omzeilen.”

12 De overwegingen 16 tot en met 19 van die richtlijn luiden als volgt:

„(16) In een daadwerkelijk geïntegreerde en concurrerende interne markt concurreren ondernemingen op basis van factoren als productiviteit, efficiëntie en het opleidings- en vaardighedeniveau van de arbeidskrachten, alsmede de kwaliteit van goederen en diensten en de mate van innovatie daarvan.

(17) Het behoort tot de bevoegdheden van de lidstaten om overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk beloningsvoorschriften vast te stellen. De loonvorming valt onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en de sociale partners. Er moet nauw op worden toegezien dat de nationale loonvormingssystemen of de vrijheid van de betrokken partijen niet worden ondermijnd.

(18) Bij het vergelijken van de aan een ter beschikking gestelde werknemer betaalde beloning en de beloning die verschuldigd is overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk van de ontvangende lidstaat, moet het brutobedrag van de beloning in aanmerking worden genomen. De totale brutobedragen van de beloning moeten worden vergeleken, in plaats van de afzonderlijke beloningscomponenten die verplicht zijn zoals bepaald in deze richtlijn. Met het oog op de transparantie en als hulp voor de bevoegde autoriteiten en instanties bij het verrichten van controles, is het niettemin noodzakelijk dat de beloningscomponenten overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk van de lidstaat van waaruit de werknemer was gedetacheerd, in voldoende detail kunnen worden onderscheiden. Toeslagen in verband met de detachering moeten worden beschouwd als een deel van de beloning; deze toeslagen moeten derhalve worden meegenomen in de vergelijking van de totale brutobedragen van de beloning, tenzij zij betrekking hebben op daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten, zoals reis-, maaltijd- en verblijfkosten.

(19) Toeslagen in verband met de detachering dienen vaak meerdere doelen. Voor zover zij bestemd zijn voor de terugbetaling van in verband met de detachering gemaakte onkosten, zoals reis-, maaltijd- en verblijfkosten, mogen zij niet worden beschouwd als deel van de beloning. Het is aan de lidstaten, in overeenstemming met hun nationale recht en/of praktijk, om regels vast te stellen betreffende de vergoeding van dergelijke kosten. De werkgever moet die kosten terugbetalen aan de ter beschikking gestelde werknemers volgens het voor het dienstverband geldende nationaal recht en/of de voor het dienstverband geldende nationale praktijk.”

13 Overweging 24 van de richtlijn is als volgt verwoord:

„Deze richtlijn brengt een evenwichtig kader tot stand betreffende het vrij verrichten van diensten en de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers, dat niet-discriminerend, transparant en evenredig is en tegelijk de diversiteit van de nationale arbeidsverhoudingen eerbiedigt. Deze richtlijn vormt geen beletsel voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gunstiger zijn voor ter beschikking gestelde werknemers.”

14 Bij artikel 1, punt 1, onder b), van de bestreden richtlijn worden in artikel 1 van richtlijn 96/71 de leden –1 en –1 bis ingevoegd:

„–1. [Richtlijn 96/71] waarborgt de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers tijdens hun detachering in verband met het vrij verrichten van diensten, door het vaststellen van bindende bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden en bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers die moeten worden geëerbiedigd.

–1 bis. [Richtlijn 96/71] doet geenszins afbreuk aan de uitoefening van de grondrechten zoals die in de lidstaten en op Unieniveau zijn erkend, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid dan wel het recht of de vrijheid om conform de in de lidstaten bestaande specifieke stelsels van arbeidsverhoudingen andere acties te voeren overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk. Zij doet evenmin afbreuk aan het recht om over collectieve overeenkomsten te onderhandelen, deze te sluiten en naleving ervan af te dwingen, en om collectieve actie te voeren overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk.”

15 Bij artikel 1, punt 2, onder a), van de bestreden richtlijn wordt artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van richtlijn 96/71 gewijzigd, worden in deze alinea de punten h) en i) ingevoegd en wordt in dat artikel 3, lid 1, een derde alinea ingevoegd, en wel als volgt:

„1. De lidstaten zien er, ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband, op toe dat in artikel 1, lid 1, bedoelde ondernemingen voor de werknemers die [...] op hun grondgebied zijn gedetacheerd[, op basis van een gelijke behandeling] de arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden waarborgen die verband houden met de volgende aangelegenheden en die, in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn neergelegd in:

- wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en/of
- collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard of anderszins van toepassing zijn overeenkomstig lid 8:

[...]

c) beloning, inclusief vergoedingen voor overwerk; dit punt is niet van toepassing op aanvullende bedrijfspensioenregelingen;

[...]

h) de voorwaarden van huisvesting van werknemers, indien de werkgever huisvesting ter beschikking stelt aan werknemers die zich niet op hun gewone werkplaats bevinden;

i) toeslagen of vergoeding van uitgaven voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten voor werknemers die beroepshalve van huis zijn.

[...]

Voor de toepassing van [richtlijn 96/71] wordt het begrip beloning vastgesteld overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk van de lidstaat op wiens grondgebied de werknemer is gedetacheerd, en wordt eronder verstaan alle beloningscomponenten die verplicht zijn op grond van nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, of collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die in die lidstaat algemeen verbindend zijn verklaard of anderszins van toepassing zijn overeenkomstig lid 8.”

16 Bij artikel 1, punt 2, onder b), van de bestreden richtlijn wordt in artikel 3 van richtlijn 96/71 een lid 1 bis ingevoegd, dat als volgt luidt:

„Wanneer de daadwerkelijke duur van een detachering meer dan twaalf maanden bedraagt, zien de lidstaten er, ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband, op toe dat de in artikel 1, lid 1, bedoelde ondernemingen voor op hun grondgebied ter beschikking gestelde werknemers op basis van gelijke behandeling, naast de in lid 1 van dit artikel bedoelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, alle toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarborgen die in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn neergelegd in:

- wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en/of
- collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard of anderszins van toepassing zijn overeenkomstig lid 8.

De eerste alinea van dit lid geldt niet voor:

- a) procedures, formaliteiten en voorwaarden van de sluiting en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, met inbegrip van concurrentiebedingen;
- b) aanvullende bedrijfspensioenregelingen.

Indien de dienstverrichter een gemotiveerde kennisgeving verstrekt, verlengt de lidstaat waar de dienst wordt verleend, de in de eerste alinea bedoelde periode tot 18 maanden.

Indien een onderneming als bedoeld in artikel 1, lid 1, een ter beschikking gestelde werknemer vervangt door een andere ter beschikking gestelde werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert, is de duur van de detachering voor de toepassing van dit lid de totale duur van de perioden van detachering van de afzonderlijke betrokken ter beschikking gestelde werknemers.

Het begrip ‚op dezelfde plaats hetzelfde werk’ als bedoeld in de vierde alinea van dit lid wordt bepaald met inachtneming van onder meer de aard van de te verlenen dienst, het uit te voeren werk en het adres of de adressen van de werkplaats.”

17 Ingevolge artikel 1, punt 2, onder c), van de bestreden richtlijn luidt artikel 3, lid 7, van richtlijn 96/71 als volgt:

„De leden 1 tot en met 6 vormen geen beletsel voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die guntiger zijn voor de werknemers.

Toeslagen in verband met de detachering worden als onderdeel van de beloning beschouwd, voor zover ze niet worden uitgekeerd als vergoeding van daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten, zoals reis-, maaltijd- en verblijfkosten. De werkgever vergoedt onverminderd lid 1, eerste alinea, onder i), ter beschikking gestelde werknemers voor die uitgaven volgens het voor het dienstverband van de ter beschikking gestelde werknemer geldende nationaal recht en/of de nationale praktijk.

Indien niet uit de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die van toepassing zijn op het dienstverband blijkt of, en zo ja welke, onderdelen van een toeslag in verband met detachering worden uitgekeerd als vergoeding voor kosten die daadwerkelijk in verband houden met de detachering of die onderdeel zijn van de beloning, dan wordt de volledige toeslag geacht te zijn betaald als vergoeding voor kosten.”



18 Artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op de sector wegvervoer vanaf de datum van toepassing van een wetgevingshandeling tot wijziging van richtlijn 2006/22/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van richtlijn 88/599/EEG van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 35)] betreffende handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot [richtlijn 96/71] en [richtlijn 2014/67] voor het detacheren van bestuurders in de wegvervoerssector.”

### ***Regeling betreffende het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst***

19 Overweging 40 van verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB 2008, L 177, blz. 6; hierna: „Rome I-verordening”) luidt:

„Voorkomen dient te worden dat collisieregels over verschillende besluiten worden verspreid en dat deze regels onderling afwijken. Deze verordening belet echter niet dat in bepalingen van [Unierecht] op bepaalde gebieden collisieregels betreffende verbintenissen uit overeenkomst worden opgenomen.

Deze verordening laat de toepassing onverlet van andere besluiten waarin voorschriften ten behoeve van de goede werking van de interne markt zijn vervat, voor zover deze voorschriften niet in combinatie met het door de regels van deze verordening aangewezen recht kunnen worden toegepast. [...]”

20 In artikel 8 van deze -verordening, met als opschrift „Individuele arbeidsovereenkomsten”, is bepaald:

„1. Een individuele arbeidsovereenkomst wordt beheerst door het recht dat de partijen overeenkomstig artikel 3 hebben gekozen. Deze keuze mag er evenwel niet toe leiden dat de werknemer de bescherming verliest welke hij geniet op grond van bepalingen waarvan niet bij overeenkomst kan worden afgeweken op grond van het recht dat overeenkomstig de leden 2, 3 en 4 van dit artikel toepasselijk zou zijn geweest bij gebreke van een rechtskeuze.

2. Voor zover het op een individuele arbeidsovereenkomst toepasselijke recht niet door de partijen is gekozen, wordt de overeenkomst beheerst door het recht van het land waar of, bij gebreke daarvan, van waaruit de werknemer ter uitvoering van de overeenkomst gewoonlijk zijn arbeid verricht. Het land waar de arbeid gewoonlijk wordt verricht wordt niet geacht te zijn gewijzigd wanneer de werknemer zijn arbeid tijdelijk in een ander land verricht.

[...]”

21 Artikel 23 van die verordening, met als opschrift „Verhouding tot andere bepalingen van [Unierecht]”, bepaalt:

„Met uitzondering van artikel 7 laat deze verordening onverlet de toepassing van de in de bepalingen van het [Unierecht] vervatte en op bepaalde gebieden geldende regels inzake het toepasselijk recht op verbintenissen uit overeenkomst.”

### **Conclusies van partijen en procedure bij het Hof**

- 22 Hongarije verzoekt het Hof:
- primair, de bestreden richtlijn nietig te verklaren;
  - subsidiair,
  - artikel 1, punt 2, onder a), van de bestreden richtlijn, waarin de tekst is neergelegd van het nieuwe artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), en het nieuwe artikel 3, lid 1, derde alinea, van richtlijn 96/71, nietig te verklaren;
  - artikel 1, punt 2, onder b), van de bestreden richtlijn, waarin de tekst is neergelegd van artikel 3, lid 1 bis, van richtlijn 96/71, nietig te verklaren;
  - artikel 1, punt 2, onder c), van de bestreden richtlijn nietig te verklaren;
  - artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn nietig te verklaren, en
  - het Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

23 Het Parlement en de Raad verzoeken het Hof om het beroep te verwerpen en Hongarije te verwijzen in de kosten.

24 Hongarije heeft het Hof overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht in Grote kamer over de zaak te oordelen.

25 Bij beslissing van de president van het Hof van 21 februari 2019 zijn de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad.

26 Bij beslissing van de president van het Hof van 27 maart 2019 is het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

## **Beroep**

27 Ter ondersteuning van zijn beroep voert Hongarije vijf middelen aan, die ten eerste gebaseerd zijn op de keuze van een onjuiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden richtlijn, ten tweede op schending van artikel 153, lid 5, VWEU en misbruik van bevoegdheid, ten derde op schending van artikel 56 VWEU, ten vierde op bijkomende schending van dit artikel doordat de bestreden richtlijn in de weg staat aan de doeltreffende tenuitvoerlegging van de vrijheid van dienstverrichting, en ten vijfde op schending van de Rome I-verordening alsook van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van duidelijkheid van de wetgeving.

### ***Eerste middel: keuze van de verkeerde rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden richtlijn***

#### *Argumenten van partijen*

28 Hongarije betoogt dat de Uniewetgever geen juiste rechtsgrondslag heeft gekozen voor de vaststelling van de bestreden richtlijn, doordat deze zich heeft gebaseerd op artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU. Gelet op haar voorwerp en inhoud is deze richtlijn uitsluitend of hoofdzakelijk gericht op de bescherming van werknemers en strekt zij er niet toe om belemmeringen voor het vrij verrichten van diensten weg te nemen.

29 Hongarije is in zoverre van mening dat de rechtsgrondslag inzake het vrij verrichten van

diensten zich niet uitstrekt tot de in artikel 153 VWEU vermelde doelstellingen in verband met de bescherming van de werknemers en de eveneens in dat artikel genoemde handelingen die ter zake kunnen worden vastgesteld.

30 Het hoofddoel van de bestreden richtlijn bestaat erin de gelijke behandeling van werknemers te waarborgen, met name door het beginsel van gelijke beloning van werknemers uit te breiden tot werknemers die grensoverschrijdende diensten verrichten in het kader van een detachering. Deze werknemers ontvangen de volledige beloning waarin het recht van de ontvangende lidstaat voorziet.

31 De bestreden richtlijn is echter, gelet op haar protectionistische effect, in strijd met de doelstellingen die verband houden met de versterking van de concurrentiekracht van de Unie alsook van de samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.

32 Voorts merkt Hongarije op dat de Raad niet heeft gepreciseerd welke dwingende bepalingen van die richtlijn daadwerkelijk tot het vrij verrichten van diensten konden bijdragen door de werknemers te beschermen en oneerlijke mededinging tegen te gaan.

33 Hongarije leidt uit het onderzoek van de inhoud van de bestreden richtlijn dan ook af dat deze richtlijn geen elementen bevat die de door de Uniewetgever gekozen rechtsgrondslag kunnen rechtvaardigen.

34 Volgens Hongarije zou dit ook gelden indien de inhoud en de doelstellingen van de bestreden richtlijn samen met de door deze richtlijn gewijzigde handeling werden onderzocht, aangezien de doelstelling van richtlijn 96/71 in de bestreden richtlijn aldus is omschreven dat zij uitsluitend ziet op het waarborgen van de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers.

35 Hongarije is van mening dat de noodzaak om de wijzigingen in hun context te plaatsen en een wetgevingshandeling in haar geheel te onderzoeken niet impliceert dat er bij de vaststelling van de rechtsgrondslag van de wijzigingshandeling uitsluitend rekening wordt gehouden met de doelstellingen en de inhoud van de gewijzigde handeling.

36 Hongarije leidt daaruit af dat de rechtsgrondslag voornamelijk moet worden bepaald aan de hand van het doel en de inhoud van de bepalingen van de wijzigingshandeling, en dat artikel 153, lid 2, onder b), VWEU een passende rechtsgrondslag had kunnen vormen aangezien de bestreden richtlijn kwesties regelt die veeleer binnen de werkingssfeer van die bepaling vallen dan binnen de werkingssfeer van de artikelen 53 en 62 VWEU.

37 Het Parlement en de Raad, daarin ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten het betoog van Hongarije.

*Beoordeling door het Hof*

38 Vooraf moet ten eerste in herinnering worden gebracht dat de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling dient te berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van die handeling. Indien uit het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat deze een tweeledig doel nastreeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er één als hoofddoel of overwegende component kan worden aangewezen terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet die handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke nodig is voor het hoofddoel of de overwegende component (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C?482/17, EU:C:2019:1035, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Tevens zij opgemerkt dat er bij de keuze van de passende rechtsgrondslag rekening mag worden gehouden met de juridische context van een nieuwe regeling, in het bijzonder omdat die context licht kan werpen op het doel van die regeling (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C?482/17, EU:C:2019:1035, punt 32).

40 Aldus moet er, ter bepaling van de rechtsgrondslag van een regeling die – zoals de bestreden richtlijn – een bestaande regeling wijzigt, ook rekening worden gehouden met die bestaande regeling, en in het bijzonder met het doel en de inhoud daarvan (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C?482/17, EU:C:2019:1035, punt 42).

41 Bovendien kan de Uniewetgever in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling, niet de mogelijkheid worden ontnomen om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in het VWEU erkende algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de in artikel 9 van dat Verdrag neergelegde transversale doelstellingen van de Unie, waaronder de vereisten in verband met de bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau en de waarborging van een adequate sociale bescherming (zie in die zin arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C?201/15, EU:C:2016:972, punt 78).

42 In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die in het Verdrag erkende algemene belangen en transversale doelstellingen van de Unie immers alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om de relevante Uniewetgeving aan te passen aan dergelijke wijzigingen of evoluties (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C?482/17, EU:C:2019:1035, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Ten tweede moet erop worden gewezen dat indien er in de Verdragen een specifiekere bepaling bestaat die als rechtsgrondslag voor de betreffende handeling kan dienen, deze handeling op die bepaling moet worden gebaseerd (arrest van 12 februari 2015, Parlement/Raad, C?48/14, EU:C:2015:91, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Ten derde volgt uit artikel 53, lid 1, juncto artikel 62 VWEU dat de Uniewetgever bevoegd is om richtlijnen vast te stellen die er onder meer toe strekken om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten te coördineren teneinde de toegang tot deze activiteiten en de uitoefening ervan te vergemakkelijken.

45 Deze bepalingen machtigen de Uniewetgever dus om nationale regelingen te coördineren die juist door hun verscheidenheid de vrijheid van dienstverrichting tussen de lidstaten kunnen belemmeren.

46 Dit betekent evenwel niet dat de Uniewetgever daarbij niet tevens moet toezien op de

eerbiediging van het algemeen belang dat door de verschillende lidstaten wordt nagestreefd en van de in artikel 9 VWEU neergelegde doelstellingen die de Unie bij de bepaling en uitvoering van haar gehele beleid en optreden in aanmerking dient te nemen, waaronder de in punt 41 van dit arrest in herinnering gebrachte vereisten.

47 Wanneer er is voldaan aan de voorwaarden om artikel 53, lid 1, juncto artikel 62 VWEU als rechtsgrondslag te gebruiken, kan het feit dat de Uniewetgever ook met die vereisten rekening heeft gehouden dus geen beletsel vormen om zich op die rechtsgrondslag te baseren (zie in die zin arresten van 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, EU:C:1997:231, punt 17, en 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Bijgevolg moeten de door de Uniewetgever op grond van artikel 53, lid 1, juncto artikel 62 VWEU genomen coördinatiemaatregelen niet alleen tot doel hebben om de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting te vergemakkelijken, maar ook om in voorkomend geval de bescherming van andere fundamentele belangen te waarborgen die door deze vrijheid kunnen worden aangetast (zie in die zin arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In casu zij opgemerkt dat de bestreden richtlijn een aantal bepalingen van richtlijn 96/71 wijzigt of daarin nieuwe bepalingen invoegt, zodat richtlijn 96/71 deel uitmaakt van de juridische context van de bestreden richtlijn, hetgeen met name blijkt uit de overwegingen 1 en 4 van de bestreden richtlijn. In overweging 1 staat namelijk te lezen dat de Unie het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting verder ontwikkelt, die grondbeginselen van de interne markt zijn en die moeten waarborgen dat voor ondernemingen een gelijk speelveld geldt en dat de rechten van werknemers worden geëerbiedigd, terwijl het in overweging 4 heet dat het ruim twintig jaar na de vaststelling van richtlijn 96/71 noodzakelijk is geworden om na te gaan of deze richtlijn nog steeds een goed evenwicht biedt tussen de noodzaak het vrij verrichten van diensten te bevorderen en voor een gelijk speelveld te zorgen, enerzijds, en de noodzaak de rechten van ter beschikking gestelde werknemers te beschermen, anderzijds.

50 Wat in de eerste plaats het doel van de bestreden richtlijn betreft, zij erop gewezen dat deze samen met de erdoor gewijzigde richtlijn een evenwicht tracht te bereiken tussen twee belangen, namelijk enerzijds garanderen dat ondernemingen van alle lidstaten op de interne markt diensten kunnen verrichten door werknemers van de lidstaat waarin deze ondernemingen zijn gevestigd te detacheren naar de lidstaat waar hun diensten worden verricht, en anderzijds de rechten van gedetacheerde werknemers beschermen.

51 Daartoe heeft de Uniewetgever met de vaststelling van de bestreden richtlijn getracht de vrijheid van dienstverrichting op een eerlijke basis te waarborgen, namelijk binnen een regelgevingskader dat mededinging garandeert waarbij in een en dezelfde lidstaat geen wezenlijk verschillend niveau van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden wordt toegepast naargelang de werkgever al dan niet in deze lidstaat is gevestigd, en dat tegelijkertijd de gedetacheerde werknemers een betere bescherming biedt. Deze bescherming vormt trouwens blijkens overweging 10 van die richtlijn eveneens een middel om „de vrijheid van dienstverrichting op een eerlijke basis [...] veilig te stellen”.

52 Met het oog daarop heeft de bestreden richtlijn tot doel ervoor te zorgen dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers die van werknemers van de in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen zo dicht mogelijk benaderen, en aldus een betere bescherming van de naar deze lidstaat gedetacheerde werknemers te waarborgen.

53 Wat in de tweede plaats de inhoud van de bestreden richtlijn betreft, moet worden opgemerkt dat deze er – met name door middel van de door Hongarije bekritiseerde bepalingen – naar streeft dat meer aandacht uitgaat naar de bescherming van gedetacheerde werknemers, opnieuw om ervoor te zorgen dat van de vrijheid van dienstverrichting op eerlijke wijze wordt gebruikgemaakt in de ontvangende lidstaat.

54 In die optiek brengt ten eerste artikel 1, punt 1, van de bestreden richtlijn wijzigingen aan in artikel 1 van richtlijn 96/71, in die zin dat een lid –1 wordt ingevoegd waarbij de waarborging van de bescherming van gedetacheerde werknemers tijdens hun detachering wordt toegevoegd aan de doelstellingen van richtlijn 96/71, en dat een lid –1 bis wordt ingevoegd waarin wordt gepreciseerd dat richtlijn 96/71 geenszins afbreuk doet aan de uitoefening van de grondrechten zoals die in de lidstaten en op Unieniveau zijn erkend.

55 Ten tweede brengt artikel 1, punt 2, onder a), van de bestreden richtlijn wijzigingen aan in artikel 3, lid 1, van richtlijn 96/71, in die zin dat er wordt verwezen naar de gelijke behandeling als basis voor de waarborgen die gedetacheerde werknemers op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten krijgen. Die bepaling van de bestreden richtlijn breidt de lijst van de door die waarborgen bestreken aangelegenheden uit tot de voorwaarden van huisvesting van werknemers – indien de werkgever huisvesting ter beschikking stelt aan werknemers die zich niet op hun gewone werkplaats bevinden – en tot toeslagen of de vergoeding van uitgaven voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten voor werknemers die beroepshalve van huis zijn. Bovendien is in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van richtlijn 96/71, zoals gewijzigd bij de bestreden richtlijn (hierna: „gewijzigde richtlijn 96/71”), het begrip „minimumlonen” vervangen door het begrip „beloning”.

56 Ten derde leidt de bestreden richtlijn ertoe dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de ontvangende lidstaat gradueel van toepassing worden, door in het nieuwe artikel 3, lid 1 bis, van richtlijn 96/71 te eisen dat vrijwel al deze voorwaarden worden toegepast wanneer de daadwerkelijke duur van de detachering in de regel meer dan twaalf maanden bedraagt.

57 Uit het voorgaande volgt dat de bestreden richtlijn – anders dan Hongarije betoogt – kan bijdragen tot het vrij verrichten van diensten op een eerlijke basis, wat het hoofddoel van die richtlijn is, aangezien zij ervoor zorgt dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers die van werknemers van de in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen zo dicht mogelijk benaderen, en dat de gedetacheerde werknemers tegelijkertijd in die lidstaat arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden genieten die een betere bescherming bieden dan die waarin richtlijn 96/71 voorziet.

58 In de derde plaats heeft richtlijn 96/71 volgens overweging 1 ervan weliswaar tot doel hinderpalen voor het vrije verkeer van personen en diensten tussen de lidstaten af te schaffen, maar wordt in overweging 5 ervan gepreciseerd dat er met het oog op de bevordering van het grensoverschrijdend verrichten van diensten behoefte bestaat aan eerlijke mededinging en aan maatregelen die de eerbiediging van de rechten van werknemers garanderen.

59 In die optiek staat in de overwegingen 13 en 14 van die richtlijn te lezen dat de wetgevingen van de lidstaten moeten worden gecoördineerd om een „harde kern” van dwingende bepalingen voor minimale bescherming te kunnen vastleggen die in de ontvangende lidstaat in acht moeten

worden genomen door werkgevers die daar werknemers ter beschikking stellen.

60 Hieruit volgt dat richtlijn 96/71 van bij de vaststelling ervan niet alleen streefde naar verbetering van de vrijheid van grensoverschrijdende dienstverrichting, maar ook reeds rekening hield met de behoefte aan een speelveld waarbij in een en dezelfde lidstaat geen wezenlijk verschillend niveau van arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden wordt toegepast naargelang de werkgever al dan niet in die lidstaat gevestigd is, en dus met de bescherming van gedetacheerde werknemers. In het bijzonder bevatte artikel 3 van deze richtlijn de arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden van de ontvangende lidstaat die de werkgevers die op het grondgebied van deze lidstaat werknemers detacheerden om er diensten te verrichten, ten gunste van deze werknemers moesten garanderen.

61 Voorts zij eraan herinnerd dat wanneer de Uniewetgever een wetgevingshandeling vaststelt – zoals is opgemerkt in de punten 41 en 42 van dit arrest – hem niet de mogelijkheid kan worden ontnomen om die handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de in het VWEU erkende algemene belangen worden beschermd.

62 Met betrekking tot de ruimere juridische context waarin de bestreden richtlijn is vastgesteld, zij opgemerkt dat de interne markt sinds de inwerkingtreding van richtlijn 96/71 belangrijke ontwikkelingen heeft doorgemaakt, waaronder niet het minst de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie in 2004, 2007 en 2013, waardoor op die markt ondernemingen actief zijn geworden uit lidstaten waar doorgaans arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden golden die sterk verschilden van die in de overige lidstaten.

63 Bovendien heeft de Commissie – zoals het Parlement heeft opgemerkt – in haar werkdocument SWD(2016) 52 final van 8 maart 2016 met als titel „Effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van [richtlijn 96/71]” (hierna: „effectbeoordeling”) geconstateerd dat richtlijn 96/71 aan de basis lag van een ongelijk speelveld tussen enerzijds in een ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen en anderzijds ondernemingen die daar werknemers detacheerden, alsmede van een versnippering van de arbeidsmarkt, doordat de op hun respectieve werknemers van toepassing zijnde loonvoorschriften fundamenteel verschillend waren.

64 Gelet op de met richtlijn 96/71 nagestreefde doelstelling om op de interne markt de vrijheid van grensoverschrijdende dienstverrichting met inachtneming van eerlijke mededinging te waarborgen en de eerbiediging van de rechten van werknemers te garanderen, mocht de Uniewetgever zich – in het licht van de gewijzigde omstandigheden en nieuwe kennis die in de punten 62 en 63 van dit arrest zijn genoemd – bij de vaststelling van de bestreden richtlijn dan ook baseren op dezelfde rechtsgrondslag als die welke voor richtlijn 96/71 was gebruikt. Om die doelstelling zo goed mogelijk te verwezenlijken in een gewijzigde context, kon de Uniewetgever het immers noodzakelijk achten het aan richtlijn 96/71 ten grondslag liggende evenwicht aan te passen door de rechten van de naar de ontvangende lidstaat gedetacheerde werknemers zodanig te versterken dat de mededinging tussen ondernemingen die werknemers naar die lidstaat detacheren, enerzijds, en ondernemingen die daar gevestigd zijn, anderzijds, zich op een eerlijkere manier zou ontwikkelen.

65 Hieraan moet worden toegevoegd dat artikel 153 VWEU, anders dan Hongarije betoogt, geen specifiekere rechtsgrondslag vormt op basis waarvan de bestreden richtlijn had kunnen worden vastgesteld. Dat artikel ziet immers enkel op de bescherming van werknemers en niet op de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie.

66 Artikel 153, lid 2, VWEU bevat onder a) en b) weliswaar twee verschillende

rechtsgrondslagen, maar geen daarvan kan dienen als grondslag voor de bestreden richtlijn.

67 Artikel 153, lid 2, onder a), VWEU voorziet immers enkel in de vaststelling van maatregelen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen op sociaal gebied, hetgeen niet overeenkomt met de doelstelling van de bestreden richtlijn om de vrije dienstverrichting op een eerlijke basis tot stand te brengen, noch met de inhoud van die richtlijn, die bestaat in maatregelen tot coördinatie van de regelingen van de lidstaten inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

68 Artikel 153, lid 2, onder b), VWEU biedt de Unie weliswaar op zijn beurt de mogelijkheid om harmonisatiemaatregelen vast te stellen op bepaalde gebieden die onder de sociale politiek van de Unie vallen, maar vastgesteld moet worden dat de bestreden richtlijn geenszins een harmonisatierichtlijn is aangezien zij zich ertoe beperkt bepaalde voorschriften van de ontvangende lidstaat verplicht te stellen in geval van detachering van werknemers door ondernemingen die in een andere lidstaat gevestigd zijn, en daarbij – zoals blijkt uit overweging 24 van die richtlijn – de diversiteit van de nationale arbeidsverhoudingen eerbiedigt.

69 Derhalve kan artikel 153 VWEU niet dienen als rechtsgrondslag voor de bestreden richtlijn.

70 Uit een en ander volgt dat het eerste middel moet worden afgewezen.

### ***Tweede middel: schending van artikel 153, lid 5, VWEU en misbruik van bevoegdheid***

#### *Argumenten van partijen*

71 Volgens Hongarije is de bestreden richtlijn strijdig met artikel 153, lid 5, VWEU, op grond waarvan de regeling van de beloning voor arbeid in loondienst niet binnen de bevoegdheid van de Uniewetgever valt.

72 Hongarije is namelijk van mening dat het feit dat bij de bestreden richtlijn wijzigingen worden aangebracht in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van richtlijn 96/71, impliceert dat in die richtlijn rechtstreeks de beloning van de met het oog op een grensoverschrijdende dienstverrichting ter beschikking gestelde werknemers wordt vastgesteld.

73 In dit verband merkt Hongarije onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof (arresten van 13 september 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, punten 40 en 46, en 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punt 123) op dat de bestaansreden van de in artikel 153, lid 5, VWEU neergelegde uitzondering inzake beloning bestaat in het feit dat de vaststelling van de hoogte van de beloning behoort tot de contractuele autonomie van de sociale partners op nationaal niveau en binnen de bevoegdheid van de lidstaten op dit gebied valt.

74 De bestreden richtlijn schrijft voor dat regels moeten worden toegepast die bindend zijn krachtens de nationale wettelijke regeling of de nationale praktijk van de ontvangende lidstaat wat betreft alle aan de beloning verbonden arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van de vaststelling van het bedrag van de beloning maar met uitzondering van de aanvullende bedrijfspensioenregelingen. Die richtlijn impliceert dan ook een rechtstreekse inmenging van het Unierecht in de vaststelling van de beloning.

75 Hongarije concludeert dat de keuze van een onjuiste rechtsgrondslag een middel is om het misbruik van bevoegdheid waaraan de Unie zich schuldig maakt bij de vaststelling van de bestreden richtlijn te verhullen.

76 Het Parlement en de Raad, daarin ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, bestrijden het betoog van



Hongarije.

*Beoordeling door het Hof*

77 Het tweede middel bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel houdt in dat de bestreden richtlijn in strijd is met artikel 153, lid 5, VWEU, waarbij de regeling van de beloning voor arbeid in loondienst wordt uitgesloten van de bevoegdheid van de Uniewetgever. Met het tweede onderdeel wordt aangevoerd dat de Uniewetgever zich aan misbruik van bevoegdheid schuldig heeft gemaakt door die richtlijn vast te stellen.

78 Wat het eerste onderdeel van het tweede middel betreft, moet allereerst in herinnering worden gebracht dat artikel 153 VWEU – zoals blijkt uit punt 69 van dit arrest – niet de rechtsgrondslag van de bestreden richtlijn kon vormen.

79 Deze richtlijn coördineert namelijk enkel de regelingen van de lidstaten in geval van detachering van werknemers, doordat zij ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat dan die waarin zij gevestigd zijn, de verplichting oplegt om die werknemers bepaalde of nagenoeg alle arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden te garanderen die worden voorgeschreven door de bindende regels van die lidstaat, waaronder de regels die betrekking hebben op de aan de ter beschikking gestelde werknemers te betalen beloning.

80 Aangezien artikel 153, lid 5, VWEU een uitzondering bevat op de uit de eerste leden van dat artikel voortvloeiende bevoegdheden van de Unie, die niet als rechtsgrondslag voor de bestreden richtlijn kunnen dienen en dus niet van toepassing zijn, kan die bepaling de geldigheid van die richtlijn niet aantasten.

81 Derhalve moet het eerste onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.

82 Met betrekking tot het tweede onderdeel van het tweede middel moet in herinnering worden gebracht dat er bij een handeling slechts sprake is van misbruik van bevoegdheid indien uit objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens blijkt dat die handeling uitsluitend, of op zijn minst in overwegende mate, is vastgesteld voor andere doeleinden dan die waarvoor de bevoegdheid in kwestie is verleend, dan wel dat zij is vastgesteld teneinde te ontkomen aan een procedure waarin het VWEU speciaal voorziet om het hoofd te bieden aan de omstandigheden van het geval (arrest van 5 mei 2015, Spanje/Parlement en Raad, C?146/13, EU:C:2015:298, punt 56).

83 Volgens Hongarije heeft de Uniewetgever zich schuldig gemaakt aan misbruik van bevoegdheid doordat hij een onjuiste rechtsgrondslag – te weten artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU – heeft gekozen teneinde zijn inmenging in de vaststelling van de beloning te verhullen en aldus artikel 153, lid 5, VWEU heeft geschonden.

84 Blijkens het onderzoek van het eerste middel van het beroep is de bestreden richtlijn terecht vastgesteld op de grondslag van artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU, en uit het onderzoek van het eerste onderdeel van het tweede middel blijkt dat die richtlijn dan ook niet is vastgesteld in strijd met artikel 153, lid 5, VWEU.

85 Derhalve moet het tweede onderdeel van het tweede middel en bijgevolg dit middel in zijn geheel worden afgewezen.

***Derde middel: schending van artikel 56 VWEU***

*Argumenten van partijen*

86 Met zijn derde middel betoogt Hongarije dat de bestreden richtlijn in strijd is met artikel 56 VWEU. Dit derde middel bestaat uit vijf onderdelen.

87 In het eerste onderdeel betoogt Hongarije – onder verwijzing naar richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) – dat de regelgeving van de Unie inzake de vrijheid van dienstverrichting uitvoering geeft aan het fundamentele beginsel dat elke lidstaat de door een andere lidstaat in overeenstemming met het Unierecht toegepaste arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden moet erkennen, waarbij de bescherming van de rechten van de ter beschikking gestelde werknemers voldoende wordt gewaarborgd door de wettelijke regeling van de staat van herkomst.

88 Hongarije is van mening dat richtlijn 96/71, voordat zij werd gewijzigd bij de bestreden richtlijn, aan ter beschikking gestelde werknemers een passende bescherming bood doordat zij ten aanzien van de beloning voorschreef dat het in de ontvangende lidstaat van toepassing zijnde minimumloon werd betaald. Hongarije merkt op dat het feit dat bij de bestreden richtlijn de verplichting wordt opgelegd om de door de ontvangende lidstaat voorgeschreven beloning te betalen, twijfel doet ontstaan over de vraag of het minimumloon van deze staat de doelstelling van de bescherming van werknemers kan waarborgen, met andere woorden of dit de kosten van levensonderhoud in die staat kan dekken.

89 Hongarije beklemtoont dat die wijziging evenmin bijdraagt tot de vrijheid van dienstverrichting maar veeleer een rechtstreekse inmenging in de economische betrekkingen vormt en het rechtmatige concurrentievoordeel tenietdoet van bepaalde duidelijk identificeerbare lidstaten waar het beloningsniveau lager is, zodat de Uniewetgever een maatregel heeft ingevoerd die tot gevolg heeft dat de mededinging wordt vervalst.

90 Voorts merkt Hongarije op dat de Commissie in de effectbeoordeling geen cijfers heeft kunnen verstrekken waaruit blijkt dat de bescherming van werknemers noopte tot een wijziging van richtlijn 96/71 wat betreft de beloning van ter beschikking gestelde werknemers.

91 Ten slotte trekt Hongarije een parallel met de regeling inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Deze regeling houdt in dat het door de lidstaat van herkomst aan de ter beschikking gestelde werknemers geboden beschermingsniveau passend wordt geacht, en dat de situatie van de ter beschikking gestelde werknemer individueel wordt onderzocht aan de hand van een groot aantal criteria teneinde een samenloop van nationale rechten te voorkomen.

92 In het tweede onderdeel voert Hongarije aan dat de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 96/71 vervatte regel – waarin het begrip „minimumlonen” is vervangen door het begrip „beloning” – in strijd is met het doel te waarborgen dat werknemers van de ontvangende lidstaat en werknemers die in deze lidstaat ter beschikking worden gesteld, gelijk worden behandeld. Bij die regel wordt aan ondernemingen die in een lidstaat zijn gevestigd, namelijk de verplichting opgelegd om aan de werknemers die zij in een andere lidstaat ter beschikking stellen een beloning te betalen die wordt vastgesteld overeenkomstig de praktijk van laatstgenoemde lidstaat, waarbij deze praktijk niet dwingend geldt voor de ondernemingen van die lidstaat, aangezien zij in het algemeen enkel verplicht zijn om een minimumloon te betalen. Hieruit volgt dat het minimumloon van de ontvangende lidstaat toereikend wordt geacht voor de werknemers van deze lidstaat, maar niet voor ter beschikking gestelde werknemers.

93 Hongarije is tevens van mening dat de bij artikel 3, lid 7, van de gewijzigde richtlijn 96/71 aan ondernemingen die werknemers in een andere lidstaat ter beschikking stellen opgelegde verplichting om de reis-, verblijf- en maaltijdkosten te vergoeden in strijd is met het beginsel van

gelijke behandeling.

94 Ten slotte brengt Hongarije in herinnering dat de gebieden van sociale zekerheid en belasting van werknemers, waarop sommige lidstaten worden geacht een comparatief concurrentievoordeel te hebben, binnen de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten vallen, en dat de Uniewetgever bij de vaststelling van de bestreden richtlijn niet heeft onderzocht of de op die gebieden bestaande verschillen een dergelijk voordeel opleverden.

95 In het derde onderdeel betoogt Hongarije in de eerste plaats dat de bestreden richtlijn niet geschikt is voor het bereiken van het doel dat met deze richtlijn wordt nagestreefd, namelijk waarborgen dat er een gelijk spelveld geldt voor in verschillende lidstaten gevestigde dienstverrichters. In dit verband maakt Hongarije bezwaar tegen de bewoordingen van overweging 16 van die richtlijn, waarin in wezen staat te lezen dat ondernemingen met elkaar concurreren op basis van andere factoren dan de kosten, wat zou betekenen dat de prijs van de dienst geen rol speelt bij de keuze van de consument.

96 In de tweede plaats is Hongarije van mening dat de Commissie, zonder nader onderzoek van de arbeidsvoorwaarden of van de situatie van ter beschikking gestelde werknemers, uit de gegevens van de effectbeoordeling – waaruit bleek dat het aantal ter beschikking gestelde werknemers tussen 2010 en 2014 was gestegen met 44,4 % – niet kon afleiden dat de bescherming van die werknemers ontoereikend was.

97 In de derde plaats is Hongarije van mening dat de bepalingen van de bestreden richtlijn – gelet op het feit dat dienstverrichting in het kader van een detachering van werknemers tijdelijk is – verder gaan dan nodig is om de doelstelling van bescherming van ter beschikking gestelde werknemers te verwezenlijken. Dienaangaande merkt Hongarije op dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de situatie van een werknemer die zijn recht op vrij verkeer uitoefent en anderzijds de situatie van een werknemer die in de ontvangende lidstaat tijdelijk diensten verricht in het kader van een detachering, in die zin dat eerstgenoemde werknemer voor rekening en onder toezicht van een werkgever van deze lidstaat werkt terwijl laatstgenoemde werknemer niet echt geïntegreerd is in de samenleving en de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat.

98 In het vierde onderdeel stelt Hongarije zich op het standpunt dat de in artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 neergelegde voorschriften inzake langdurige detacheringen een onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverrichting vormen, doordat zij vereisen dat nagenoeg het volledige arbeidsrecht van de ontvangende lidstaat wordt toegepast, hetgeen niet wordt gerechtvaardigd door de bescherming van de belangen van de ter beschikking gestelde werknemers.

99 Hongarije merkt op dat werknemers die voor meer dan twaalf maanden ter beschikking worden gesteld, op wie artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 betrekking heeft, zich gelet op hun integratie in de samenleving en de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van werknemers van deze lidstaat.

100 Hooguit kan worden vastgesteld dat de economische banden tussen de ontvangende lidstaat en een onderneming die daar werknemers ter beschikking stelt, worden versterkt.

101 Voorts kan volgens Hongarije niet worden aangenomen dat een voorschrift op grond waarvan een werknemer die voor meer dan twaalf maanden in een ontvangende lidstaat ter beschikking wordt gesteld, onder het in deze lidstaat van toepassing zijnde recht komt te vallen, steeds voordeliger is voor die werknemer. Overigens bevat het VWEU geen enkele bepaling die het mogelijk maakt om op abstracte wijze te bepalen hoe lang of hoe vaak een dienst in een

andere lidstaat moet worden verricht opdat deze niet langer kan worden beschouwd als dienstverrichting in de zin van het VWEU.

102 In het vijfde onderdeel stelt Hongarije dat artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn, op grond waarvan de gewijzigde richtlijn 96/71 vanaf de vaststelling van een specifieke wetgevingshandeling van toepassing is op de sector wegvervoer, in strijd is met artikel 58 VWEU, dat bepaalt dat het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen van de titel van het VWEU over het vervoer.

103 Het Parlement en de Raad, daarin ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten het betoog van Hongarije.

*Beoordeling door het Hof*

– *Opmerkingen vooraf*

104 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat het verbod op beperkingen van het vrij verrichten van diensten niet enkel geldt voor nationale maatregelen, maar ook voor maatregelen die van de instellingen van de Unie uitgaan (arrest van 26 oktober 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

105 Zoals blijkt uit punt 48 van het onderhavige arrest, hebben de maatregelen die de Uniewetgever vaststelt op het gebied van het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal – ongeacht of het gaat om maatregelen tot harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten dan wel om maatregelen tot coördinatie daarvan – evenwel niet alleen tot doel om de uitoefening van een van die vrijheden te vergemakkelijken, maar ook om in voorkomend geval de bescherming te verzekeren van andere door de Unie erkende fundamentele belangen die door de betreffende vrijheid kunnen worden aangetast.

106 Dit geldt met name wanneer de Uniewetgever via coördinatiemaatregelen tot vergemakkelijking van de vrije dienstverrichting rekening houdt met het door de verschillende lidstaten nagestreefde algemeen belang en dit belang beschermt tot op een niveau dat in de Unie aanvaardbaar lijkt (zie naar analogie arrest van 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, EU:C:1997:231, punt 17).

107 Zoals in punt 51 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft de Uniewetgever met de vaststelling van de bestreden richtlijn getracht te verzekeren dat de vrije dienstverrichting op een eerlijke basis verloopt, namelijk binnen een regelgevingskader dat mededinging waarborgt waarbij in een en dezelfde lidstaat geen wezenlijk verschillend niveau van arbeidsvoorwaarden en omstandigheden wordt toegepast naargelang de werkgever daar al dan niet gevestigd is, en dat tegelijkertijd de gedetacheerde werknemers een betere bescherming biedt, waarbij deze bescherming blijkens overweging 10 van die richtlijn trouwens eveneens een middel vormt om „de vrijheid van dienstverrichting op een eerlijke basis [...] veilig te stellen”.

108 In de tweede plaats dient de Unierechter bij wie beroep is ingesteld tot nietigverklaring van een wetgevingshandeling tot coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake arbeidsvoorwaarden en omstandigheden, zoals de bestreden richtlijn, zich er uit het oogpunt van de interne rechtmatigheid van deze handeling enkel van te vergewissen dat deze niet in strijd is met het VEU en het VWEU of met de algemene beginselen van het Unierecht, alsmede dat er bij die handeling geen sprake is van misbruik van bevoegdheid.

109 Zowel het beginsel van gelijke behandeling als het evenredigheidsbeginsel, waarop

Hongarije zich in het kader van dit middel beroept, maakt deel uit van die algemene beginselen.

110 Volgens vaste rechtspraak vereist het beginsel van gelijke behandeling dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dat objectief gerechtvaardigd is (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 164 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

111 Daarnaast vereist het evenredigheidsbeginsel dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de met de betreffende regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

112 Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van die voorwaarden betreft, heeft het Hof erkend dat de Uniewetgever bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op gebieden waarop van hem politieke, economische of sociale keuzen worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken. Het gaat er dus niet om of een op een dergelijk gebied vastgestelde maatregel de enige of de best mogelijke maatregel was, aangezien enkel de kennelijke ongeschiktheid daarvan om het door de bevoegde instellingen nagestreefde doel te bereiken de rechtmatigheid van die maatregel kan aantasten (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

113 Het staat buiten kijf dat de Unieregeling voor de detachering van werknemers in het kader van dienstverrichting tot een dergelijk gebied behoort.

114 Daarenboven geldt de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever – waarvan de uitoefening dus slechts beperkt wordt getoetst door de rechter – niet alleen voor de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar tot op zekere hoogte ook voor de vaststelling van de basisgegevens (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

115 Niettemin moet de Uniewetgever ook ingeval hij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt zijn keuze baseren op objectieve criteria en moet hij onderzoeken of de met de gekozen maatregel nagestreefde doelstellingen rechtvaardigen dat bepaalde marktdeelnemers negatieve economische gevolgen ondervinden, zelfs als die aanzienlijk zijn. Krachtens artikel 5 van het aan het VEU en VWEU gehechte protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid moet bij ontwerpen van wetgevingshandelingen namelijk rekening worden gehouden met het vereiste dat alle lasten voor marktdeelnemers tot een minimum worden beperkt en in verhouding staan tot het te bereiken doel (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

116 Overigens vereist ook een rechterlijke toetsing met beperkte draagwijdte dat de instellingen van de Unie die de betrokken handeling hebben vastgesteld, voor het Hof kunnen aantonen dat zij bij de vaststelling van de handeling hun beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk hebben uitgeoefend, wat veronderstelt dat er rekening is gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie die door die handeling moest worden geregeld. Hieruit volgt dat die instellingen op zijn minst in staat moeten zijn om de basisgegevens die in aanmerking dienden te worden genomen als grondslag voor de betwiste maatregelen van die handeling en waarvan de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid afhing, over te leggen alsook duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten (arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C?482/17, EU:C:2019:1035, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

117 In het licht van deze overwegingen moeten de verschillende onderdelen van het derde middel worden onderzocht.

– *Eerste onderdeel van het derde middel: de bescherming van de rechten van ter beschikking gestelde werknemers wordt voldoende gewaarborgd*

118 Hongarije stelt zich in wezen op het standpunt dat de Unieregeling inzake het vrij verrichten van diensten uitvoering geeft aan het fundamentele beginsel dat elke lidstaat de door een andere lidstaat in overeenstemming met het Unierecht toegepaste arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moet erkennen, waardoor de bescherming van de rechten van ter beschikking gestelde werknemers voldoende wordt gewaarborgd.

119 In de eerste plaats verwijst Hongarije ter ondersteuning van zijn betoog weliswaar naar richtlijn 2006/123, maar kan hoe dan ook overeenkomstig punt 108 van dit arrest worden volstaan met de vaststelling dat de interne rechtmatigheid van een Uniehandeling niet kan worden getoetst aan een andere Uniehandeling met dezelfde normatieve rang, behalve wanneer zij is vastgesteld ter uitvoering van laatstgenoemde handeling of indien in een van beide handelingen uitdrukkelijk is bepaald dat de ene voorrang heeft op de andere. Dit is niet het geval bij de bestreden richtlijn. Overigens, zoals in artikel 1, lid 6, van richtlijn 2006/123 is gepreciseerd, „laat [deze richtlijn] het arbeidsrecht onverlet, dat wil zeggen alle wettelijke of contractuele bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden”.

120 Evenzo kan met betrekking tot de door Hongarije getrokken parallel met de regeling inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, te weten verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1), worden volstaan met de vaststelling dat de bestreden richtlijn niet is vastgesteld op de grondslag van verordening nr. 883/2004 en dat in geen van beide handelingen uitdrukkelijk is bepaald dat deze verordening voorrang heeft boven die richtlijn.

121 In de tweede plaats wordt aan de rechtmatigheid van de bestreden richtlijn niet afgedaan door het argument dat richtlijn 96/71, voordat deze werd gewijzigd bij de bestreden richtlijn, aan de ter beschikking gestelde werknemers een passende bescherming bood doordat zij ten aanzien van de beloning voorschreef dat het in de ontvangende lidstaat van toepassing zijnde minimumloon werd betaald.

122 In dit verband was de Uniewetgever bij de vaststelling van de bestreden richtlijn van mening dat werknemers beter moesten worden beschermd ter waarborging van de dienstverrichting op een eerlijke basis tussen de in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen en de ondernemingen die daar werknemers ter beschikking stellen.

123 Daartoe wordt met artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 96/71 in het bijzonder beoogd om aan ter beschikking gestelde werknemers meer bescherming te bieden door hun op basis van een gelijke behandeling alle beloningscomponenten te garanderen die in de ontvangende lidstaat verplicht zijn gesteld, opdat die werknemers een beloning ontvangen die gebaseerd is op dezelfde bindende regels als die welke gelden voor werknemers van ondernemingen die in de ontvangende lidstaat gevestigd zijn.

124 De keuze om meer bescherming te bieden kan – anders dan Hongarije stelt – geen twijfel doen ontstaan over de vraag of het minimumloon van de ontvangende lidstaat het doel van bescherming van de werknemers kan waarborgen, maar valt veeleer binnen de in de punten 112 en 113 van dit arrest benadrukte ruime beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever.

125 In de derde plaats betoogt Hongarije dat de bestreden richtlijn niet het beginsel van het vrij verrichten van diensten ten goede komt, maar veeleer het rechtmatige concurrentievoordeel van bepaalde lidstaten op het gebied van kosten tenietdoet en dus een maatregel vormt die tot gevolg heeft dat de mededinging wordt vervalst.

126 Zoals in de punten 51 en 107 van dit arrest is opgemerkt, heeft de Uniewetgever met de vaststelling van de bestreden richtlijn willen verzekeren dat de vrije dienstverrichting op een eerlijke basis verloopt, namelijk binnen een regelgevingskader dat mededinging waarborgt waarbij in een en dezelfde lidstaat geen wezenlijk verschillend niveau van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden wordt toegepast naargelang de werkgever daar al dan niet is gevestigd, en dat tegelijkertijd de gedetacheerde werknemers een betere bescherming biedt, waarbij deze bescherming blijkens overweging 10 van die richtlijn eveneens een middel vormt om „de vrijheid van dienstverrichting op een eerlijke basis [...] veilig te stellen”.

127 Hieruit volgt dat de bestreden richtlijn, door gedetacheerde werknemers een betere bescherming te garanderen, tracht om de vrije dienstverrichting binnen de Unie te waarborgen in het kader van mededinging die niet afhankelijk is van buitensporige verschillen in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die in een en dezelfde lidstaat worden toegepast op ondernemingen uit verschillende lidstaten.

128 Om deze doelstelling te bereiken brengt de bestreden richtlijn in zoverre een nieuw evenwicht tot stand tussen de factoren op basis waarvan in verschillende lidstaten gevestigde ondernemingen met elkaar kunnen concurreren, zonder dat zij evenwel een einde maakt aan het eventuele concurrentievoordeel dat dienstverrichters uit bepaalde lidstaten zouden hebben genoten. Anders dan Hongarije stelt, heeft die richtlijn namelijk geenszins tot gevolg dat alle op kosten gebaseerde mededinging wordt uitgeschakeld. Zij bepaalt dat gedetacheerde werknemers erop moeten kunnen rekenen dat in de ontvangende lidstaat een reeks arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden wordt toegepast, waaronder de beloningscomponenten die in deze lidstaat verplicht zijn, en heeft dus geen gevolgen voor de andere kostencomponenten van de ondernemingen die hen detacheren, zoals de productiviteit of de efficiëntie van deze werknemers, die in overweging 16 ervan worden vermeld. Anders dan Hongarije stelt, leidt de bestreden richtlijn dan ook niet tot vervalsing van de mededinging.

129 Bovendien moet worden benadrukt dat de bestreden richtlijn ertoe strekt om zowel overeenkomstig overweging 16 ervan een „daadwerkelijk geïntegreerde en concurrerende interne markt” tot stand te brengen als overeenkomstig overweging 4 ervan een „reële sociale convergentie” te bewerkstelligen door de uniforme toepassing van regels op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

130 Derhalve moet het eerste onderdeel van het derde middel worden afgewezen.

– *Tweede onderdeel van het derde middel: schending van het beginsel van gelijke behandeling*

131 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat het argument dat bij de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 96/71 vervatte regel aan ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat de verplichting wordt opgelegd om deze werknemers een beloning te betalen die wordt vastgesteld overeenkomstig de praktijk van deze lidstaat, waarbij deze praktijk niet dwingend geldt voor de ondernemingen van die lidstaat, onjuist is.

132 Uit de bewoordingen van artikel 3, lid 1, derde alinea, van de gewijzigde richtlijn 96/71, waarin de algemene voorwaarden voor de toepassing van dat lid zijn gepreciseerd, komt immers duidelijk naar voren dat „het [in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van deze richtlijn bedoelde] begrip beloning [wordt] vastgesteld overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk van de lidstaat op wiens grondgebied de werknemer is gedetacheerd, en [dat] eronder [wordt] verstaan alle beloningscomponenten die verplicht zijn op grond van nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, of collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die in die lidstaat algemeen verbindend zijn verklaard of anderszins van toepassing zijn overeenkomstig lid 8”.

133 Derhalve zijn zowel de werknemers van de in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen als de aldaar ter beschikking gestelde werknemers onderworpen aan dezelfde voorschriften inzake beloning, namelijk die welke in deze lidstaat verplicht zijn gesteld.

134 In de tweede plaats is het argument van Hongarije dat artikel 3, lid 7, van de gewijzigde richtlijn 96/71 indruist tegen het gelijkheidsbeginsel doordat ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat, krachtens deze bepaling verplicht zijn om de reis-, verblijf- en maaltijdkosten te vergoeden, gebaseerd op een onjuiste uitlegging van die bepaling. Zoals de Raad heeft betoogd, heeft de tweede volzin van de tweede alinea van voornoemd artikel 3, lid 7, immers niet tot doel een dergelijke verplichting in het leven te roepen. Zoals met name blijkt uit overweging 19 van de bestreden richtlijn en uit het voorbehoud dat in voormelde volzin wordt gemaakt onder verwijzing naar artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder i), van die richtlijn, is in die volzin enkel bepaald dat een dergelijke vergoeding, die geen deel uitmaakt van de beloning, wordt beheerst door de nationale wetgeving of nationale praktijk die op de arbeidsverhouding van toepassing is.

135 Overigens ziet bovengenoemde bepaling op de bijzondere situatie waarin ter beschikking gestelde werknemers zich bevinden omdat zij zich van hun lidstaat van herkomst naar een andere lidstaat dienen te verplaatsen teneinde hun beroepsmatige verplichtingen jegens hun werkgever na te komen. De werknemers van een in deze andere lidstaat gevestigde onderneming bevinden zich niet in dezelfde situatie, aangezien zij hun taken voor rekening van die onderneming in diezelfde lidstaat verrichten. Hieruit volgt dat die bepaling hoe dan ook niet kan worden geacht in te druisen tegen het beginsel van gelijke behandeling.

136 Derhalve moet het tweede onderdeel van het derde middel worden afgewezen.

– *Derde onderdeel van het derde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel*

137 Zoals blijkt uit de in punt 111 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, vereist het tot de algemene beginselen van het Unierecht behorende evenredigheidsbeginsel dat de middelen waarmee een Unierechtelijke bepaling de met de betreffende regelgeving nagestreefde legitieme



doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is.

138 In de eerste plaats maakt Hongarije uit overweging 16 van de bestreden richtlijn onjuiste gevolgtrekkingen wat betreft de geschiktheid van die richtlijn om ervoor te zorgen dat er een gelijk spelveld geldt voor enerzijds de ondernemingen die in de ontvangende lidstaat werknemers ter beschikking stellen en anderzijds de in deze lidstaat gevestigde ondernemingen.

139 Bovengenoemde overweging 16 van de bestreden richtlijn weerspiegelt een door de Unie nagestreefde doelstelling, te weten de totstandbrenging van een „daadwerkelijk geïntegreerde en concurrerende interne markt”, waarbij de uniforme toepassing van regels inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden volgens overweging 4 van die richtlijn een „reële sociale convergentie” beoogt te bewerkstelligen.

140 Voorts wordt in diezelfde overweging 16 niet verklaard dat mededinging op basis van kostenverschillen tussen de in de Unie gevestigde ondernemingen mogelijk noch wenselijk is. Integendeel, doordat in deze overweging wordt gewezen op factoren als productiviteit en efficiëntie, vestigt zij de aandacht op productiefactoren die van nature leiden tot dergelijke kostenverschillen.

141 In werkelijkheid zijn in geval van grensoverschrijdende dienstverrichtingen de enige kostenverschillen tussen in de Unie gevestigde ondernemingen die door de bestreden richtlijn worden weggewerkt, die welke voortvloeien uit de in artikel 3, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 96/71 genoemde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, die verplicht zijn krachtens de regelgeving – in de ruime zin – van de ontvangende lidstaat.

142 In de tweede plaats komt Hongarije op tegen de gegevens die de Uniewetgever in aanmerking heeft genomen om zich op het standpunt te stellen dat de door richtlijn 96/71 aan ter beschikking gestelde werknemers geboden bescherming niet langer passend was.

143 In dit verband zijn uit de effectbeoordeling met name twee omstandigheden naar voren gekomen op basis waarvan de Uniewetgever redelijkerwijs kon aannemen dat het in artikel 3, lid 1, onder c), van richtlijn 96/71 bedoelde „minimumloon” van de ontvangende lidstaat, dat moest worden gewaarborgd met het oog op de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers, deze bescherming niet langer kon verzekeren.

144 Ten eerste had het begrip „minimumloon” in tal van lidstaten geleid tot uitleggingsproblemen, hetgeen tot uiting kwam in verschillende prejudiciële zaken voor het Hof, dat dit begrip in het arrest van 12 februari 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, punten 38-70) ruim heeft uitgelegd, in die zin dat dit begrip zich niet alleen uitstrekt tot het minimumloon waarin de wetgeving van de ontvangende lidstaat voorziet, maar ook tot een aantal andere elementen. Zo heeft het Hof geoordeeld dat het begrip in kwestie zich uitstrekt tot de wijze waarop het uurloon of het loon voor stukwerk wordt berekend, die gebaseerd is op de indeling van werknemers in loongroepen zoals die in de vigerende collectieve arbeidsovereenkomsten van die lidstaat zijn vastgesteld, alsmede tot een dagvergoeding, een reistijdvergoeding en vakantiegeld.

145 In de effectbeoordeling is dan ook terecht geconstateerd dat de door het Hof aan het begrip „minimumloon” gegeven uitlegging in grote mate afweek van de wijdverbreide praktijk van ondernemingen die in het kader van dienstverrichting werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat om aan deze werknemers slechts het minimumloon te betalen waarin de wetgeving of de collectieve arbeidsovereenkomsten van de ontvangende lidstaat voorzien.

146 Ten tweede blijkt uit de effectbeoordeling dat er in 2014 in meerdere ontvangende lidstaten

aanzienlijke verschillen aan het licht waren gekomen met betrekking tot de beloning van enerzijds de werknemers van in deze lidstaten gevestigde ondernemingen en anderzijds de werknemers die er ter beschikking werden gesteld.

147 In de derde plaats kan niet worden ingestemd met het argument van Hongarije dat het tijdelijke karakter van dienstverrichting die plaatsvindt in het kader van een detachering van werknemers, met zich meebrengt dat de bepalingen van de bestreden richtlijn verder gaan dan noodzakelijk is om het doel van bescherming van ter beschikking gestelde werknemers te bereiken, aangezien deze bepalingen die werknemers feitelijk garanderen dat zij op dezelfde wijze worden behandeld als werknemers van ondernemingen die gevestigd zijn in de ontvangende lidstaat.

148 Anders dan Hongarije betoogt, heeft noch de vervanging van het begrip „minimumlonen” door het begrip „beloning” in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 96/71, noch de toepassing op gedetacheerde werknemers van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de ontvangende lidstaat wat betreft de vergoeding van de reis-, maaltijd- en verblijfkosten van werknemers die beroepshalve van huis zijn, tot gevolg dat die werknemers in een situatie worden geplaatst die identiek is aan of vergelijkbaar is met de situatie van werknemers die in dienst zijn van in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen.

149 Die wijzigingen brengen immers niet met zich mee dat alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de ontvangende lidstaat van toepassing zijn. Slechts bepaalde daarvan zijn krachtens artikel 3, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 96/71 in elk geval van toepassing op deze werknemers.

150 Gelet op hetgeen in de punten 62 en 144 tot en met 146 van dit arrest is uiteengezet, is Hongarije er niet in geslaagd aan te tonen dat de door de bestreden richtlijn in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 96/71 aangebrachte wijzigingen verder gaan dan noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doelstellingen van de bestreden richtlijn, namelijk verzekeren dat de vrije dienstverrichting op een eerlijke basis verloopt en gedetacheerde werknemers een betere bescherming bieden.

151 Derhalve moet het derde onderdeel van het derde middel worden afgewezen.

– *Vierde onderdeel van het derde middel: de regeling inzake de detachering van werknemers voor een periode van meer dan twaalf maanden druist in tegen het beginsel van het vrij verrichten van diensten*

152 Hongarije is van mening dat het feit dat vrijwel het volledige arbeidsrecht van de ontvangende lidstaat van toepassing is op werknemers die ter beschikking worden gesteld voor een periode van in de regel meer dan twaalf maanden, niet wordt gerechtvaardigd door de bescherming van hun belangen, noch noodzakelijk of evenredig is.

153 Bovendien schendt de bestreden richtlijn het beginsel van gelijke behandeling, doordat aan deze richtlijn als uitgangspunt ten grondslag ligt dat de in artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 bedoelde werknemers die voor meer dan twaalf maanden ter beschikking worden gesteld, zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van werknemers die in dienst zijn van in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen, en voorts dat ondernemingen die werknemers gedurende een dergelijke periode ter beschikking stellen, zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van ondernemingen die in die staat gevestigd zijn.

154 Artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 bepaalt dat wanneer de werknemer naar de ontvangende lidstaat is gedetacheerd voor meer dan twaalf maanden, of voor meer dan 18

maanden indien de dienstverrichter hiervoor een gemotiveerde kennisgeving verstrekt, deze dienstverrichter op basis van gelijke behandeling naast de in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden alle toepasselijke arbeidsvoorwaarden en ?omstandigheden moet waarborgen die in die staat zijn neergelegd in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en/of in algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken. Enkel de procedures, formaliteiten en voorwaarden inzake de sluiting en beëindiging van arbeidsovereenkomsten, met inbegrip van concurrentiebedingen, en aanvullende bedrijfspensioenregelingen vallen buiten de werkingssfeer van artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71.

155 De Uniewetgever heeft, gezien zijn ruime beoordelingsbevoegdheid waaraan in de punten 112 en 113 van dit arrest is herinnerd, geen kennelijke fout begaan door zich op het standpunt te stellen dat een detachering van zo'n lange duur tot gevolg moest hebben dat de persoonlijke situatie van de betrokken gedetacheerde werknemers in aanzienlijke mate moest worden afgestemd op die van werknemers van in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen, en dat het gerechtvaardigd was dat deze langdurig gedetacheerde werknemers nagenoeg alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden genieten die in deze lidstaat gelden.

156 Een dergelijke regeling inzake langdurige detachering lijkt noodzakelijk, passend en evenredig te zijn om een betere bescherming op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te waarborgen voor werknemers die gedurende lange tijd in een ontvangende lidstaat ter beschikking worden gesteld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie van deze werknemers en de situatie van werknemers die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend of, meer in het algemeen, de situatie van in die lidstaat woonachtige werknemers die in dienst zijn van aldaar gevestigde ondernemingen.

157 Derhalve moet het vierde onderdeel van het derde middel worden afgewezen.

– *Vijfde onderdeel van het derde middel: schending van artikel 58 VWEU*

158 Hongarije is van mening dat artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn artikel 58 VWEU schendt doordat het tot gevolg heeft dat de gewijzigde richtlijn 96/71 van toepassing is op de sector wegvervoer vanaf de vaststelling van een specifieke wetgevingshandeling.

159 Volgens artikel 58 VWEU wordt het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer geregeld door de bepalingen van de titel van het VWEU die betrekking heeft op het vervoer. Deze titel bestaat uit de artikelen 90 tot en met 100 VWEU.

160 Daaruit volgt dat een dienst op het gebied van het vervoer als bedoeld in artikel 58, lid 1, VWEU, uitgesloten is van de werkingssfeer van artikel 56 VWEU (arrest van 20 december 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, punt 48).

161 Artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn bepaalt enkel dat deze richtlijn van toepassing is op de sector wegvervoer vanaf de datum van toepassing van een wetgevingshandeling tot wijziging van richtlijn 2006/22, die was vastgesteld met als rechtsgrondslag artikel 71, lid 1, EG, dat deel uitmaakte van de titel van het EG-Verdrag betreffende het vervoer en dat overeenkwam met artikel 91 VWEU.

162 Artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn heeft dan ook niet tot doel het vrij verrichten van diensten op het gebied van het vervoer te regelen, zodat die bepaling niet in strijd kan zijn met artikel 58 VWEU.

163 Derhalve moet het vijfde onderdeel van het derde middel – en dus dit middel in zijn geheel –

worden afgewezen.

***Vierde middel: schending van artikel 56 VWEU doordat de bestreden richtlijn in de weg staat aan de doeltreffende tenuitvoerlegging van de vrijheid van dienstverrichting***

*Argumenten van partijen*

164 Hongarije betoogt dat de bestreden richtlijn in strijd is met artikel 56 VWEU en met het arrest van 18 december 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), doordat deze richtlijn impliceert dat de uitoefening van het stakingsrecht of van het recht om andere vormen van collectieve actie te voeren in de weg kan staan aan de doeltreffende tenuitvoerlegging van de vrijheid van dienstverrichting.

165 Dit is volgens Hongarije de strekking van artikel 1, lid 1, onder b), van die richtlijn, waarin bepaald is dat richtlijn 96/71 geen afbreuk doet aan onder meer het stakingsrecht of het recht om andere acties te voeren die passen binnen de in de lidstaten bestaande specifieke stelsels van arbeidsverhoudingen.

166 Het Parlement en de Raad, daarin ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, bestrijden het betoog van Hongarije.

*Beoordeling door het Hof*

167 Hongarije is in wezen van mening dat artikel 1, lid 1, onder b), van de bestreden richtlijn afbreuk doet aan de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit het arrest van 18 december 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), doordat deze bepaling tot gevolg heeft dat de uitoefening van het stakingsrecht of van het recht om andere vormen van collectieve actie te voeren wordt uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 56 VWEU.

168 In die bepaling staat weliswaar te lezen dat de gewijzigde richtlijn 96/71 „geenszins afbreuk [doet] aan de uitoefening van de grondrechten zoals die in de lidstaten en op Unieniveau zijn erkend”, maar zij heeft volstrekt niet tot gevolg dat het Unierecht niet van toepassing is op de uitoefening van deze rechten. Integendeel, doordat zij een verwijzing naar de op het niveau van de Unie erkende grondrechten bevat, impliceert zij dat de uitoefening van de rechten van werknemers om collectieve actie te voeren, in het kader van een detachering van werknemers waarop de gewijzigde richtlijn 96/71 van toepassing is, moet worden getoetst aan het Unierecht zoals dat wordt uitgelegd door het Hof.

169 Derhalve moet het vierde middel worden afgewezen.

***Vijfde middel: schending van de Rome I-verordening, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van duidelijkheid van de wetgeving***

*Argumenten van partijen*

170 Hongarije betoogt dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 niet verenigbaar is met de Rome I-verordening – die ertoe strekt de vrijheid van de contractpartijen bij de keuze van het op hun betrekking toepasselijke recht te waarborgen – doordat die bepaling inhoudt dat in geval van langdurige detachering de uit de wettelijke regeling van de ontvangende lidstaat voortvloeiende verplichtingen dwingend gelden voor ter beschikking gestelde werknemers, ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband.

171 De Rome I-verordening houdt bij de vaststelling van het toepasselijke recht geen rekening

met de duur van de in het buitenland verrichte arbeid, maar neemt enkel in aanmerking of de werknemer zijn werk in zijn land van herkomst moet hervatten nadat hij zijn arbeid in het buitenland heeft verricht.

172 Voorts is Hongarije van mening dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 geen collisieregels is, omdat in die bepaling staat te lezen dat zij geldt ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband.

173 Hongarije betoogt tevens dat de regel die is neergelegd in de vierde alinea van artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 en die behelst dat voor de toepassing van voormeld artikel 3, lid 1 bis, de opeenvolgende perioden van detachering van de afzonderlijke ter beschikking gestelde werknemers worden gecumuleerd, niet verenigbaar is met de Rome I-verordening, die het toepasselijke recht en de individuele rechten voor elke individuele arbeidsovereenkomst vastlegt.

174 Ten slotte stelt Hongarije zich op het standpunt dat het in de bestreden richtlijn gebedigde begrip „beloning” in strijd is met het beginsel van duidelijkheid van de wetgeving en met het rechtszekerheidsbeginsel, doordat dit begrip refereert aan het nationale recht en/of de nationale praktijk van de ontvangende lidstaat.

175 Het Parlement en de Raad, daarin ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, bestrijden het betoog van Hongarije.

#### *Beoordeling door het Hof*

176 In het eerste onderdeel van het vijfde middel betoogt Hongarije ten eerste dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 in strijd is met artikel 8 van de Rome I-verordening, waarin de autonomie van de partijen bij het bepalen van het op de arbeidsovereenkomst toepasselijke recht is erkend, en ten tweede dat de regel op grond waarvan de opeenvolgende perioden van detachering van de afzonderlijke ter beschikking gestelde werknemers worden gecumuleerd, niet verenigbaar is met die verordening. In het tweede onderdeel stelt Hongarije zich op het standpunt dat het bij de bestreden richtlijn ingevoerde begrip „beloning” in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en met het beginsel van duidelijkheid van de wetgeving.

177 In de eerste plaats zij opgemerkt dat artikel 8, lid 1, van de Rome I-verordening een algemene collisieregels voor arbeidsovereenkomsten bevat op grond waarvan het door de partijen bij een dergelijke overeenkomst gekozen recht van toepassing is, en dat artikel 8, lid 2, van die verordening bepaalt dat bij ontstentenis van een dergelijke keuze de individuele arbeidsovereenkomst wordt beheerst door het recht van het land waar of, bij gebreke daarvan, van waaruit de werknemer gewoonlijk zijn arbeid verricht, met dien verstande dat dit land niet wordt geacht te veranderen wanneer de werknemer zijn arbeid tijdelijk in een ander land verricht.

178 In artikel 23 van de Rome I-verordening is evenwel bepaald dat van de in deze verordening vastgestelde collisieregels kan worden afgeweken wanneer het Unierecht op bepaalde gebieden regels bevat over het op verbintenissen uit overeenkomst toepasselijke recht, en in overweging 40 van de Rome I-verordening heet het dat deze verordening niet belet dat in Unierechtelijke bepalingen op bepaalde gebieden collisieregels betreffende verbintenissen uit overeenkomst worden opgenomen.

179 Naar aard en inhoud vormt zowel artikel 3, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 96/71 – over gedetacheerde werknemers – als artikel 3, lid 1 bis, ervan – over werknemers die in de regel voor langer dan twaalf maanden worden gedetacheerd – een bijzondere collisieregels in de zin van

artikel 23 van de Rome I-verordening.

180 Voorts blijkt uit het totstandkomingsproces van de Rome I-verordening, zoals de advocaat-generaal in punt 196 van zijn conclusie opmerkt, dat artikel 23 ervan de bijzondere collisieregels dekt waarin artikel 3, lid 1, van richtlijn 96/71 reeds voorzagt. De Commissie had namelijk bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) [COM(2005) 650 definitief] van 15 december 2005 een lijst gevoegd met de bijzondere collisieregels die in andere Unierechtelijke bepalingen waren neergelegd, waaronder die richtlijn.

181 Ten slotte wordt aan de vaststelling in punt 179 van dit arrest niet afgedaan door het feit dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 een regel bevat die tot doel heeft te voorkomen dat fraude wordt gepleegd wanneer een ter beschikking gestelde werknemer wordt vervangen door een andere ter beschikking gestelde werknemer die op dezelfde plaats dezelfde taak verricht. Het stond de Uniewetgever in het kader van de in die bepaling neergelegde collisieregels immers vrij om een regel vast te stellen die ertoe strekt te voorkomen dat de door hem opgelegde verplichting wordt omzeild.

182 Het eerste onderdeel van het vijfde middel moet dan ook worden afgewezen.

183 In de tweede plaats komt uit de bewoordingen en de opzet van de gewijzigde richtlijn 96/71 duidelijk naar voren dat het in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van deze richtlijn gebedigde begrip „beloning” verwijst naar het recht of de praktijk van de lidstaten dat respectievelijk die ter zake verplicht is gesteld, alsmede dat in die bepaling – onder voorbehoud van de precisering in artikel 3, lid 7, tweede alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 96/71 – niet wordt gedefinieerd wat onder dat begrip dient te worden verstaan.

184 In dit verband wordt in artikel 3, lid 1, derde alinea, van de gewijzigde richtlijn 96/72 enkel bepaald dat het begrip „beloning” wordt vastgesteld overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk van de lidstaat op het grondgebied waarvan de werknemer is gedetacheerd, en dat daaronder wordt verstaan alle beloningscomponenten die verplicht zijn op grond van nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, of collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die in die lidstaat algemeen verbindend zijn verklaard of anderszins van toepassing zijn overeenkomstig lid 8 van dat artikel.

185 Zoals in wezen blijkt uit overweging 17 van de bestreden richtlijn, valt de vaststelling van beloningsvoorschriften binnen de bevoegdheid van de lidstaten, die daarbij niettemin het Unierecht in acht moeten nemen.

186 Om die reden kan de Uniewetgever – mede gelet op de in de punten 112 en 113 van dit arrest in herinnering gebrachte ruime beoordelingsbevoegdheid – niet worden verweten dat hij het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van normatieve duidelijkheid heeft geschonden doordat hij in een richtlijn ter coördinatie van de wetgeving en praktijk van de lidstaten inzake arbeidsvoorwaarden en omstandigheden heeft verwezen naar het begrip „beloning” in de zin van het nationale recht of de nationale praktijk van de lidstaten.

187 Derhalve moet het tweede onderdeel van het vijfde middel – en dus dit middel in zijn geheel – worden afgewezen.

188 Gelet op een en ander moet het beroep worden verworpen zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de subsidiaire vordering, die strekt tot nietigverklaring van een aantal bepalingen van de bestreden richtlijn en die op dezelfde middelen berust als die welke de primaire vordering staven.

## **Kosten**

189 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, dient deze lidstaat overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad te worden verwezen in de kosten.

190 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Commissie als interveniërende partijen hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Hongarije wordt verwezen in zijn eigen kosten alsook in de kosten van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.**
- 3) **De Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen

\* Procestaal: Hongaars.