

**Downloaded via the EU tax law app / web**

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 – Non-discriminatiebeginsel – Noodzaak – Evenredigheidsbeginsel – Verordening (EG) nr. 593/2008 – Werkingssfeer – Wegvervoer – Artikel 58 VWEU”

In zaak C?626/18,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 3 oktober 2018,

**Republiek Polen**, vertegenwoordigd door B. Majczyna en D. Lutosta?ska als gemachtigden,  
verzoekster,

tegen

**Europees Parlement**, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska en L. Visaggio, vervolgens door M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio en A. Tamás als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

**Bondsrepubliek Duitsland**, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Möller en T. Henze, vervolgens door M. Möller als gemachtigden,

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

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

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

interveniënten,

**Raad van de Europese Unie**, aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre en A. Norberg, vervolgens door E. Ambrosini, A. Sikora-Kal?da, Z. Bodnar en A. Norberg als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

**Bondsrepubliek Duitsland**, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Möller en T. Henze, vervolgens door J. Möller als gemachtigden,

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

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

**Koninkrijk Zweden**, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg en H. Eklinder, vervolgens door C. Meyer-Seitz, H. Shev en H. Eklinder als gemachtigden,

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

interveniënten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J. 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. Šereš, 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 haar verzoekschrift verzoekt de Republiek Polen het Hof primair om nietigverklaring van artikel 1, punt 2, onder a) en b), en artikel 3, lid 3, 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 volledige nietigverklaring van die richtlijn.

### **I. Toepasselijke bepalingen**

#### **A. 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.”

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

### **1. Richtlijn 96/71**

6 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).

7 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.

8 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.

### **2. Bestreden richtlijn**

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

10 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.”

11 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.”

12 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.”

13 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.”

14 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.”

15 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.”

16 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 gunstiger 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.”

17 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.”

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

18 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. [...]”

19 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.

[...]”

20 Artikel 9 van deze verordening luidt:

„1. Bepalingen van bijzonder dwingend recht zijn bepalingen aan de inachtneming waarvan een land zoveel belang hecht voor de handhaving van zijn openbare belangen zoals zijn politieke, sociale of economische organisatie, dat zij moeten worden toegepast op elk geval dat onder de werkingssfeer ervan valt, ongeacht welk recht overeenkomstig deze verordening overigens van toepassing is op de overeenkomst.



2. Niets in deze verordening beperkt de toepassing van de bepalingen van bijzonder dwingend recht van de rechter bij wie de zaak aanhangig is.

3. De rechter kan ook gevolg toekennen aan de bepalingen van bijzonder dwingend recht van het land waar de verbintenissen krachtens de overeenkomst moeten worden nagekomen of zijn nagekomen, voor zover die bepalingen van bijzonder dwingend recht de tenuitvoerlegging van de overeenkomst onwettig maken. Bij de beslissing of aan deze bepalingen gevolg moet worden toegekend, wordt rekening gehouden met hun aard en doel alsmede met de gevolgen die de toepassing of niet-toepassing van deze bepalingen zou kunnen hebben.”

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.”

## II. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

22 De Republiek Polen verzoekt het Hof:

- primair,
- 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, en
- artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn nietig te verklaren;
- subsidiair, 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 de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

24 Bij beslissing van de president van het Hof van 2 april 2019 zijn de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad.

25 Bij beslissing van de president van het Hof van 2 april 2019 is het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

## III. Beroep

26 Primair richt de Republiek Polen vorderingen tegen verschillende bepalingen van de bestreden richtlijn, en subsidiair vordert zij om deze richtlijn in haar geheel nietig te verklaren.

27 Volgens het Parlement zijn de primaire vorderingen niet-ontvankelijk omdat de bestreden bepalingen niet kunnen worden gescheiden van de rest van de bestreden richtlijn.

## A. Kwestie van de ontvankelijkheid van de primaire vorderingen

28 Er moet aan worden herinnerd dat gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie slechts mogelijk is wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling. In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat aan dit vereiste niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern ervan wordt gewijzigd (arresten van 12 november 2015, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C?121/14, EU:C:2015:749, punt 20, en 9 november 2017, SolarWorld/Raad, C?204/16 P, EU:C:2017:838, punt 36).

29 De beoordeling van de scheidbaarheid van onderdelen van een Uniehandeling veronderstelt dat de draagwijdte ervan wordt onderzocht, om te kunnen uitmaken of de nietigverklaring van die onderdelen de geest en de kern van deze handeling zou wijzigen (arresten van 12 november 2015, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C?121/14, EU:C:2015:749, punt 21, en 9 november 2017, SolarWorld/Raad, C?204/16 P, EU:C:2017:838, punt 37).

30 Bovendien is de vraag of gedeeltelijke nietigverklaring de kern van de handeling van de Unie wijzigt, een objectief criterium, en geen subjectief criterium dat samenhangt met de politieke wil van de instelling die de handeling in kwestie heeft vastgesteld (arresten van 30 maart 2006, Spanje/Raad, C?36/04, EU:C:2006:209, punt 14, en 29 maart 2012, Commissie/Estland, C?505/09 P, EU:C:2012:179, punt 121).

31 Zowel artikel 1, punt 2, onder a), als artikel 1, punt 2, onder b), van de bestreden richtlijn brengt wijzigingen aan in richtlijn 96/71, respectievelijk door het begrip „minimumlonen” in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van laatstgenoemde richtlijn te vervangen door dat van „beloning”, en door in dat artikel 3 vervolgens een lid 1 bis in te voegen dat voorziet in een specifieke regeling voor detacheringen die in de regel langer duren dan twaalf maanden.

32 De twee nieuwe regels die met deze bepalingen van de bestreden richtlijn worden ingevoerd, betekenen een aanzienlijke wijziging van de regeling voor gedetacheerde werknemers zoals die was ingesteld bij richtlijn 96/71. Het betreft de belangrijkste aanpassingen die in deze regeling zijn doorgevoerd, die het aanvankelijk gekozen belangenevenwicht hebben gewijzigd.

33 Aangezien de voormelde bepalingen van de bestreden richtlijn kunnen worden gezien als de essentie van de nieuwe door de Uniewetgever ingevoerde detacheringsregeling, zou de nietigverklaring daarvan deze richtlijn dus in de kern aantasten (zie naar analogie arrest van 30 maart 2006, Spanje/Raad, C?36/04, EU:C:2006:209, punt 16).

34 Bijgevolg zijn de primaire vorderingen, die strekken tot nietigverklaring van artikel 1, punt 2, onder a) en b), van de bestreden richtlijn, niet?ontvankelijk, aangezien deze bepalingen niet kunnen worden gescheiden van de rest van deze richtlijn.

35 Artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn, waarop de primaire vorderingen tevens zien, bepaalt daarentegen gewoon dat deze richtlijn vanaf de publicatie van een welbepaalde wetgevingshandeling van toepassing zal zijn op de wegvervoersector, zodat de nietigverklaring ervan deze richtlijn dus niet in de kern zou aantasten.

36 Aangezien het derde middel van het beroep, dat specifiek over deze bepaling gaat, zowel in de primaire als in de subsidiaire vorderingen is aangevoerd, zal daarop worden geantwoord bij het onderzoek van laatstgenoemde vorderingen.

## B. **Subsidiaire vorderingen**

37 De Republiek Polen voert ter onderbouwing van haar vorderingen drie middelen aan, namelijk dat artikel 56 VWEU is geschonden door artikel 1, punt 2, onder a) en b), van de bestreden richtlijn, dat bij de vaststelling van deze richtlijn de verkeerde rechtsgrondslag is gekozen en dat de werkingssfeer van deze richtlijn ten onrechte is uitgebreid naar de wegvervoersector.

38 Het tweede middel dient als eerste te worden onderzocht, aangezien het betrekking heeft op de keuze van de rechtsgrondslag van de bestreden richtlijn en dus op een vraag die voorafgaat aan het onderzoek van de tegen de inhoud van deze richtlijn gerichte middelen. Vervolgens dient het eerste middel te worden onderzocht, en als laatste het derde middel.

### 1. ***Tweede middel: keuze van de verkeerde rechtsgrondslag voor de vaststelling van de bestreden richtlijn***

#### a) ***Argumenten van partijen***

39 De Republiek Polen betwist de keuze van artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU als rechtsgrondslag van de bestreden richtlijn op grond dat deze richtlijn, anders dan richtlijn 96/71, beperkingen creëert voor de vrije dienstverrichting van ondernemingen die werknemers detacheren.

40 Zij betoogt in dit verband dat de bestreden richtlijn hoofdzakelijk tot doel heeft gedetacheerde werknemers te beschermen en dus haar rechtsgrondslag had moeten vinden in de relevante VWEU-bepalingen inzake sociaal beleid.

41 Zij stelt voorts dat artikel 1, punt 2, onder a) en b), van de bestreden richtlijn niet tot doel heeft de uitoefening van zelfstandige activiteiten te vergemakkelijken, maar integendeel tegen dat doel indruist. De vervanging van het begrip „minimumlonen” door het begrip „beloning” en de nieuwe regeling voor werknemers die voor meer dan twaalf maanden gedetacheerd worden, leiden tot ongerechtvaardigde en onevenredige beperkingen van het vrij verrichten van diensten. Het is dan ook tegenstrijdig om de rechtsgrondslag te gebruiken die voor de harmonisatie van deze vrijheid geldt.

42 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 de Republiek Polen.

#### b) ***Beoordeling door het Hof***

43 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).

44 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).

45 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).

46 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).

47 In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die 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).

48 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).

49 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.

50 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.

51 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 46 van dit arrest in herinnering gebrachte vereisten.

52 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).

53 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).

54 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.

55 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.

56 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”.

57 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.

58 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 de Republiek Polen 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.

59 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.

60 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 en 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”.

61 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.

62 Uit het voorgaande volgt dat de bestreden richtlijn – anders dan de Republiek Polen 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.

63 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.

64 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.

65 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.

66 Voorts zij eraan herinnerd dat wanneer de Uniewetgever een wetgevingshandeling vaststelt – zoals is opgemerkt in de punten 46 en 47 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.

67 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.

68 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.

69 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 67 en 68 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.

70 Bijgevolg moet het betoog van de Republiek Polen dat de relevante VWEU-bepalingen inzake sociaal beleid de juiste rechtsgrondslag voor de bestreden richtlijn zijn, worden afgewezen.

71 Het tweede middel moet derhalve worden afgewezen.

## **2. Eerste middel: schending van artikel 56 VWEU door artikel 1, punt 2, onder a) en b), van de bestreden richtlijn**

### **a) Argumenten van partijen**

72 Met haar eerste middel betoogt de Republiek Polen dat de bestreden richtlijn beperkingen op het vrij verrichten van diensten invoert die in strijd zijn met artikel 56 VWEU, door in richtlijn 96/71 voor de lidstaten de verplichting te introduceren om gedetacheerde werknemers ten eerste te verzekeren van een beloning die in overeenstemming is met de wetgeving of de praktijk van de ontvangende lidstaat, en ten tweede alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van deze wetgeving of praktijk te garanderen wanneer de daadwerkelijke duur van de detachering in wezen meer dan twaalf maanden bedraagt.

73 In het eerste onderdeel van het eerste middel stelt de Republiek Polen ten eerste dat 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 een discriminatoire beperking van het vrij verrichten van diensten oplevert, aangezien daarmee een extra economische en administratieve last wordt opgelegd aan dienstverrichters die gedetacheerde werknemers in dienst hebben.

74 Zij benadrukt dat deze bepaling van de gewijzigde richtlijn 96/71 zo het concurrentievoordeel wegneemt dat in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters genieten doordat bij hen lagere lonen gelden dan in de ontvangende lidstaat.

75 Ten tweede meent de Republiek Polen dat de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrije dienstverrichting niet op het beginsel van gelijke behandeling, maar op het verbod van discriminatie berust, en dat buitenlandse dienstverrichters zich in een andere, moeilijker situatie bevinden dan dienstverrichters die in de ontvangende lidstaat zijn gevestigd, hoofdzakelijk omdat zij zowel de regels van hun lidstaat van herkomst als die van de ontvangende lidstaat moeten naleven.

76 Bovendien bevinden gedetacheerde werknemers zich in een andere situatie dan werknemers van de ontvangende lidstaat doordat hun verblijf in deze lidstaat tijdelijk is en zij daar niet integreren op de arbeidsmarkt, aangezien zij het centrum van hun belangen behouden in het land waar zij wonen. Hun beloning moet het hun dan ook mogelijk maken om te voorzien in de kosten van hun levensonderhoud in laatstgenoemd land.

77 Ten derde meent de Republiek Polen dat de door de bestreden richtlijn aangebrachte wijzigingen noch evenredig zijn, noch gerechtvaardigd worden door dwingende vereisten van algemeen belang, terwijl bij richtlijn 96/71 rekening werd gehouden met de doelstellingen van werknemersbescherming en voorkoming van oneerlijke mededinging.

78 Volgens de Republiek Polen blijkt uit overweging 16 van de bestreden richtlijn en uit bepaalde passages van de effectbeoordeling dat de Uniewetgever het concurrentievoordeel dat resulteert uit lagere loonkosten thans op zichzelf al als oneerlijke concurrentie beschouwt, terwijl dit tevoren nooit zo is gekwalificeerd.

79 Zij beklemtoont daarbij dat er geen sprake kan zijn van een oneerlijk concurrentievoordeel indien dienstverrichters de door hen naar een bepaalde lidstaat gedetacheerde werknemers een salaris moeten betalen dat voldoet aan de in die lidstaat geldende regels.

80 In het tweede onderdeel van het eerste middel stelt de Republiek Polen dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71, door een betere bescherming te verlenen aan werknemers die voor meer dan twaalf maanden in de ontvangende lidstaat worden gedetacheerd, een beperking op het vrij verrichten van diensten invoert die gerechtvaardigd noch evenredig is.

81 Deze bepaling brengt extra financiële en administratieve lasten mee voor de dienstverrichter die in een andere dan de ontvangende lidstaat is gevestigd en druist in tegen het



rechtszekerheidsbeginsel, gezien de ambiguïteit die ontstaat doordat de Uniewetgever niet precies aangeeft welke regels van de ontvangende lidstaat volgens deze bepaling van toepassing zijn.

82 Volgens haar geldt het beginsel van gelijke behandeling voor personen die gebruik hebben gemaakt van hun vrijheid van verkeer, dat wil zeggen zij die in de ontvangende lidstaat vast werk hebben, maar gaat dezelfde redenering niet op voor werknemers die voor meer dan twaalf maanden naar deze lidstaat worden gedetacheerd, met name omdat zij daar niet integreren op de arbeidsmarkt.

83 Volgens de Republiek Polen is artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 niet in overeenstemming met artikel 9 van de Rome I-verordening en vormt deze richtlijn geen *lex specialis* in de zin van artikel 23 van deze verordening.

84 Zij meent dat de in artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 gekozen oplossing onevenredig is, ten eerste omdat een groot aantal arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden binnen de Unie reeds is geharmoniseerd en de werknemersbelangen dus voldoende worden beschermd door de wetgeving van de lidstaat van herkomst, en ten tweede omdat het mechanisme waarbij de vervanging van de gedetacheerde werknemer wordt meegeteld bij de berekening van de twaalf maanden waarna vrijwel alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden gelden, geen rekening houdt met de situatie van de gedetacheerde werknemer.

85 Tot slot betoogt zij dat er geen maximum staat op de totale duur van de detachingsperioden, die vele jaren kan bestrijken.

86 Het Parlement en de Raad, daarin ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Zweden en de Commissie, betwisten het betoog dat de Republiek Polen ter ondersteuning van de twee onderdelen van het eerste middel voert.

b) ***Beoordeling door het Hof***

1) *Opmerkingen vooraf*

87 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).

88 Zoals blijkt uit punt 53 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.

89 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).

90 Zoals in punt 56 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”.

91 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 bij de beoordeling 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.

92 Zowel het beginsel van gelijke behandeling als het evenredigheidsbeginsel, waarop de Republiek Polen zich in het kader van dit middel beroept, maakt deel uit van die algemene beginselen.

93 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).

94 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 (zie arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad, C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

95 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).

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

97 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).

98 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).

99 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).

100 In het licht van deze overwegingen moeten de twee onderdelen van het eerste middel worden onderzocht.

2) *Eerste onderdeel van het eerste middel: discriminerende beperking van het vrij verrichten van diensten*

101 In de eerste plaats meent de Republiek Polen dat de vervanging in artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 96/71 van het begrip „minimumlonen” door het begrip „beloning” een discriminerende beperking van de vrije dienstverrichting vormt, aangezien deze bepaling daardoor een extra economische en administratieve last meebrengt voor dienstverrichters die gedetacheerde werknemers in dienst hebben, waardoor dienstverrichters die in lidstaten met de laagste lonen gevestigd zijn hun concurrentievoordeel verliezen.

102 De aard zelf van de gewijzigde richtlijn 96/71, namelijk die van een instrument tot coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, impliceert dat dienstverrichters die werknemers detacheren naar een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn, niet alleen aan de regeling van hun lidstaat van herkomst maar ook aan die van de ontvangende lidstaat onderworpen zijn.

103 De extra administratieve en economische last die dit voor deze dienstverrichters met zich kan brengen, vloeit voort uit de doelstellingen die werden nagestreefd met de wijziging van richtlijn 96/71, die, als instrument voor de coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, trouwens reeds vóór deze wijziging impliceerde dat dienstverrichters die werknemers detacheerden zowel aan de regeling van hun lidstaat van herkomst als aan die van de ontvangende lidstaat onderworpen waren.

104 Zoals in de punten 56 en 90 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”.

105 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 gelden voor ondernemingen uit verschillende lidstaten.

106 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 de Republiek Polen 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 geldt, 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.

107 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.

108 Uit al het voorgaande blijkt dat de Uniewetgever bij het nastreven van de in punt 104 van dit arrest genoemde doelstellingen het standpunt mocht innemen dat het begrip „beloning” gepaster was dan het bij richtlijn 96/71 ingevoerde begrip „minimumlonen”, en daarbij tussen dienstverrichters geen ongerechtvaardigd verschil in behandeling heeft gecreëerd naargelang van de lidstaat waarin zij zijn gevestigd.

109 In de tweede plaats meent de Republiek Polen ten eerste dat de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting niet op het beginsel van gelijke behandeling maar op het discriminatieverbod berust.

110 Zo stelt zij in wezen dat de bestreden richtlijn ten onrechte de verplichting oplegt om gedetacheerde werknemers en werknemers van in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen gelijk te behandelen. Vast staat echter dat deze richtlijn geen dergelijke gelijke behandeling van deze twee categorieën van werknemers impliceert.

111 In dit verband 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 regels inzake 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.

112 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.

113 Gelet op hetgeen in punt 67 van dit arrest is uiteengezet, is de Republiek Polen 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.

114 Ten tweede betoogt de Republiek Polen dat dienstverrichters die in een andere lidstaat zijn gevestigd zich in een andere, moeilijker situatie bevinden dan dienstverrichters die in de ontvangende lidstaat zijn gevestigd, voornamelijk omdat zij zowel de regels van hun lidstaat van herkomst als die van de ontvangende lidstaat moeten naleven.

115 Evenmin als voor gedetacheerde werknemers heeft de bestreden richtlijn voor in een andere dan de ontvangende lidstaat gevestigde dienstverrichters tot gevolg dat zij in een situatie worden geplaatst die vergelijkbaar is met die van in de ontvangende lidstaat gevestigde dienstverrichters, aangezien die eerste slechts bepaalde van de voor die tweede geldende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moeten waarborgen voor de daar door hen tewerkgestelde werknemers.

116 Bovendien impliceert de gewijzigde richtlijn 96/71, zoals in de punten 102 en 103 van dit arrest in herinnering is gebracht, reeds wegens haar aard van instrument tot coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten op het gebied van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden dat dienstverrichters die werknemers detacheren naar een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn, niet alleen onderworpen zijn aan de regeling van hun lidstaat van herkomst maar ook aan die van de ontvangende lidstaat.

117 Wat betreft de situatie van gedetacheerde werknemers, die typisch tijdelijk in de ontvangende lidstaat verblijven zonder daar op de arbeidsmarkt te integreren, is het inderdaad zo dat deze werknemers gedurende een bepaalde periode hun taken in een andere lidstaat uitoefenen dan die waar zij hun gewone verblijfplaats hebben.

118 Daarom kon de Uniewetgever het redelijkerwijs passend achten dat die werknemers gedurende deze periode overeenkomstig artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), van de gewijzigde richtlijn 96/71 de beloning ontvangen die is vastgesteld in de dwingende bepalingen van de ontvangende lidstaat, zodat zij kunnen voorzien in de kosten van hun levensonderhoud in deze lidstaat, en niet, anders dan de Republiek Polen stelt, een vergoeding die de kosten van hun levensonderhoud in het land van hun gewoonlijke verblijfplaats kan dekken.

119 In de derde plaats meent de Republiek Polen dat de door de bestreden richtlijn aangebrachte wijzigingen noch evenredig zijn noch gerechtvaardigd worden door dwingende vereisten van algemeen belang, terwijl in richtlijn 96/71 rekening werd gehouden met de doelstellingen van werknemersbescherming en voorkoming van oneerlijke concurrentie.

120 Dit betoog berust op het idee dat de Uniewetgever in de bestreden richtlijn de opvatting tot uitdrukking heeft gebracht dat het concurrentievoordeel – dat resulteert uit lagere loonkosten dan die welke de ontvangende lidstaat kent – oneerlijke concurrentie uitmaakt.

121 Hoewel de bestreden richtlijn het gebied uitbreidt van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden voor werknemers die gedetacheerd zijn naar een andere lidstaat dan die waar zij hun activiteit gewoonlijk uitoefenen, heeft zij niet tot gevolg dat elke kostenconcurrentie wordt verboden, en met name niet die welke resulteert uit de in overweging 16 ervan vermelde verschillen in productiviteit of efficiëntie van deze werknemers.

122 Concurrentie die op dergelijke verschillen is gebaseerd wordt trouwens nergens in de bestreden richtlijn als „oneerlijk” aangemerkt. Die richtlijn heeft tot doel vrije dienstverrichting op een eerlijke basis veilig te stellen door de bescherming van gedetacheerde werknemers te

verzekeren, onder meer door alle volgens de regeling van de ontvangende lidstaat verplichte beloningscomponenten op hen toe te passen.

123 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

3) *Tweede onderdeel van het eerste middel: ongerechtvaardigde en onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverrichting door artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71*

124 In de eerste plaats bepaalt artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 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 lidstaat 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.

125 De Uniewetgever heeft, gezien zijn ruime beoordelingsbevoegdheid waaraan in de punten 95 en 96 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.

126 Wat in de tweede plaats het argument betreft dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 extra financiële en administratieve lasten met zich brengt voor een dienstverrichter die in een andere dan de ontvangende lidstaat is gevestigd, blijkt reeds uit punt 102 van dit arrest dat deze richtlijn, gelet op haar aard van instrument tot coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, inhoudt dat dienstverrichters die werknemers voor meer dan twaalf maanden detacheren naar een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn, niet alleen aan de regeling van hun lidstaat van herkomst onderworpen zijn maar ook aan die van de ontvangende lidstaat.

127 Zoals in punt 103 van dit arrest is opgemerkt in antwoord op het eerste onderdeel van het eerste middel, resulteert de extra administratieve en economische last die dit voor deze dienstverrichters met zich kan brengen uit de doelstellingen die worden nagestreefd met de wijziging van richtlijn 96/71, die, als instrument tot coördinatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, trouwens vóór deze wijziging al impliceerde dat dienstverrichters die werknemers detacheerden zowel aan de regeling van hun lidstaat van herkomst als aan die van de ontvangende lidstaat onderworpen waren.

128 Wat in de derde plaats het argument betreft dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden door de ambiguïteit die voortvloeit uit het feit dat er niet wordt opgesomd welke regels van de ontvangende lidstaat krachtens artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 van toepassing zijn, moet worden vastgesteld dat deze bepaling niet ambigu is, aangezien zij luidt dat bij een detachering van meer dan twaalf maanden alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de ontvangende lidstaat moeten gelden, behalve die welke zij uitdrukkelijk vermeldt.

129 Bovendien bepaalt artikel 3, lid 1, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 96/71 dat de

lidstaten overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk op de in artikel 5 van richtlijn 2014/67 bedoelde enige officiële nationale website informatie moeten publiceren over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, waaronder alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in overeenstemming met artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71.

130 In de vierde plaats beroept de Republiek Polen zich op artikel 9 van de Rome I-verordening en stelt zij dat de bestreden richtlijn geen *lex specialis* is in de zin van artikel 23 van deze verordening.

131 Wat dit laatste punt betreft, 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.

132 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.

133 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.

134 Voorts blijkt uit het totstandkomingsproces van de Rome I-verordening dat artikel 23 ervan de bijzondere collisieregels dekt waarin artikel 3, lid 1, van richtlijn 96/71 reeds voorzag. 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.

135 Tot slot kan, waar de Republiek Polen meent dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 niet in overeenstemming is met artikel 9 van de Rome I-verordening, worden volstaan met de vaststelling dat laatstgenoemd artikel, dat strikt moet worden uitgelegd, verwijst naar „bepalingen van bijzonder dwingend recht” van de lidstaten, te weten bepalingen aan de inachtneming waarvan een land veel belang hecht voor de handhaving van zijn openbare belangen (arrest van 18 oktober 2016, *Nikiforidis*, C-135/15, EU:C:2016:774, punten 41 en 44). Nergens uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 in strijd is met dergelijke bepalingen van bijzonder dwingend recht.

136 In de vijfde plaats bekritiseert de Republiek Polen het in artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 96/71 neergelegde mechanisme dat wanneer een onderneming een ter beschikking gestelde werknemer vervangt door een andere ter beschikking gestelde werknemer die op dezelfde plaats hetzelfde werk uitvoert, de duur van de detachering voor de toepassing van lid 1 bis de totale duur is van de perioden van detachering van elk van de betrokken ter beschikking gestelde werknemers. Ook heeft zij kritiek op het feit dat deze bepaling geen tijdslimiet plaatst op het totale aantal detacheringperioden.

137 De Uniewetgever heeft voor het mechanisme van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van de gewijzigde richtlijn 96/71 zijn ruime beoordelingsbevoegdheid gebruikt om ervoor te zorgen dat de regeling niet door de marktdeelnemers wordt omzeild wanneer werknemers worden gedetacheerd voor meer dan twaalf maanden, zoals het Parlement en de Raad hebben uitgelegd en zoals blijkt uit overweging 11 van de bestreden richtlijn.

138 Gezien de draagwijdte van deze bepaling kan het feit dat er bij het mechanisme van het totale aantal door verschillende werknemers doorlopen detachingsperioden wordt gekeken naar de functie en niet naar de situatie van deze werknemers, niet van invloed zijn op de rechtmatigheid van die bepaling. De Republiek Polen heeft dienaangaande namelijk niet gepreciseerd welke VWEU-bepaling of welk algemeen beginsel van Unierecht volgens haar wordt geschonden. Bovendien is het feit dat er geen tijdslimiet op het totale aantal detachingsperioden staat, niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien die bepaling duidelijk en nauwkeurig aangeeft wat verboden is.

139 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het eerste middel, en dus het eerste middel in zijn geheel, worden afgewezen.

### **3. *Derde middel: onterechte opname van de wegvervoersector in de werkingssfeer van de bestreden richtlijn***

#### **a) *Argumenten van partijen***

140 De Republiek Polen voert aan dat de bestreden richtlijn ten onrechte geldt voor de wegvervoersector, aangezien het vrije verkeer van diensten op het gebied van vervoer volgens artikel 58 VWEU wordt geregeld door de bepalingen van de VWEU-titel betreffende vervoer, zodat artikel 56 VWEU daarop niet van toepassing is.

141 Zij beroept zich op de uitlegging van de Commissie dat uit de tekst van het voorstel voor een richtlijn dat tot richtlijn 96/71 heeft geleid, blijkt dat vervoer is uitgesloten van de werkingssfeer van de bepalingen die voor de detachering van werknemers gelden.

142 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 de Republiek Polen.

#### **b) *Beoordeling door het Hof***

143 Volgens de Republiek Polen schendt artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn artikel 58 VWEU door de gewijzigde richtlijn 96/71 vanaf de vaststelling van een specifieke wetgevingshandeling van toepassing te maken op de wegvervoersector.

144 Volgens artikel 58 VWEU wordt het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer geregeld door de bepalingen van de VWEU-titel betreffende het vervoer, die uit de artikelen 90 tot en met 100 VWEU bestaat.

145 Bijgevolg is een dienst op het gebied van het vervoer, in de zin van artikel 58, lid 1, VWEU, uitgesloten 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).

146 Artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn bepaalt echter louter dat zij op de wegvervoersector van toepassing zal zijn vanaf de datum van toepassing van een wetgevingshandeling tot wijziging van richtlijn 2006/22. Deze had artikel 71, lid 1, EG als



rechtsgrondslag, welke bepaling behoorde tot de titel van het EG-Verdrag inzake vervoer en overeenstemt met artikel 91 VWEU.

147 Artikel 3, lid 3, van de bestreden richtlijn heeft dus niet tot doel de vrije dienstverrichting op het gebied van vervoer te regelen en kan dan ook niet in strijd zijn met artikel 58 VWEU.

148 Derhalve moet het derde middel worden afgewezen, wat dus ook geldt voor de subsidiaire vorderingen.

#### IV. **Kosten**

149 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 de Republiek Polen in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad te worden verwezen in de kosten.

150 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) **De Republiek Polen wordt verwezen in haar 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: Pools.