



Jurisprudentie

Zaak C-626/18

**Republiek Polen
tegen
Europees Parlement
en
Raad van de Europese Unie**

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 8 december 2020

„Beroep tot nietigverklaring – Richtlijn (EU) 2018/957 – Vrije dienstverrichting – Detachering van werknemers – Arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden – Beloning – Duur van de detachering – 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”

1. *Beroep tot nietigverklaring – Voorwerp – Gedeeltelijke nietigverklaring – Voorwaarde – Scheidbaarheid van de bestreden bepalingen – Objectief criterium – Voorwaarde niet vervuld – Niet-ontvankelijkheid*
[Art. 263 VWEU; richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad, art. 1, punt 2, a) en b); richtlijn 96/71 van de Raad, art. 3, leden 1 en 1 bis]

(zie punten 28-34)

2. *Vrij verrichten van diensten – Beperkingen – Detachering van werknemers voor het verrichten van diensten – Richtlijn 2018/957 – Wijziging van richtlijn 96/71 – Rechtsgrond – Inachtneming van richtlijn 96/71, het doel en de inhoud ervan – Vaststelling op basis van dezelfde rechtsgrond als die van richtlijn 96/71*
(Art. 9, art. 53, lid 1, en art. 62 VWEU; richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad; richtlijn 96/71 van de Raad, overwegingen 1, 5, 13 en 14 en art. 3)

(zie punten 44-47, 63-69)

3. *Vrij verrichten van diensten – Verdragsbepalingen – Artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU – Bepalingen ter coördinatie van nationale regelingen die de vrije dienstverrichting kunnen belemmeren – Inachtneming van het algemeen belang en van de in artikel 9 VWEU neergelegde vereisten*
(Art. 9, art. 53, lid 1, en art. 62 VWEU; richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad)

(zie punten 49-53, 88, 89)

4. *Vrij verrichten van diensten – Beperkingen – Detachering van werknemers voor het verrichten van diensten – Richtlijn 2018/957 – Doel*
(Richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad, overwegingen 4, 6 en 10)

(zie punten 55-57, 90, 104-107)

5. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Evenredigheid – Draagwijdte – Beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever – Rechterlijke toetsing – Grenzen*

(zie punten 94, 95, 97-99)

6. *Vrij verrichten van diensten – Beperkingen – Detachering van werknemers voor het verrichten van diensten – Richtlijn 2018/957 – Wijziging van richtlijn 96/71 – Schending van het beginsel van gelijke behandeling – Geen*
(Richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad, overwegingen 4, 6 en 10; richtlijn 96/71 van de Raad, art. 3, lid 1)

(zie punten 102-108, 111-113, 115-118)

7. *Vrij verrichten van diensten – Beperkingen – Detachering van werknemers voor het verrichten van diensten – Richtlijn 2018/957 – Wijziging van richtlijn 96/71 – Schending van het evenredigheidsbeginsel – Geen*
(Richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad; richtlijn 96/71 van de Raad, overweging 16 en art. 3, leden 1 en 1 bis)

(zie punten 119-122, 124, 125)

8. *Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – Recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst – Verordening nr. 593/2008 – Verhouding tot andere bepalingen van het gemeenschapsrecht – Unierechtelijke bepalingen tot regeling van het op verbintenissen uit overeenkomst toepasselijke recht – Begrip – Artikel 3, leden 1 en 1 bis, van richtlijn 96/71, zoals gewijzigd bij richtlijn 2018/957 – Daaronder begrepen*
(Verordening nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad, overweging 40 en art. 8, leden 1 en 2, en art. 23; richtlijn 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad; richtlijn 96/71 van de Raad, art. 3, leden 1 en 1 bis)

(zie punten 131-134)

Samenvatting

Het Hof verwerpt de door Hongarije en Polen ingestelde beroepen tot nietigverklaring van de richtlijn die de rechten van ter beschikking gestelde werknemers versterkt. Met name gelet op de ontwikkeling van de interne markt na de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie mocht de Uniewetgever de belangen van de ondernemingen die gebruikmaken van de

vrijheid van dienstverrichting, en de belangen van hun werknemers die in een ontvangende lidstaat ter beschikking worden gesteld, aan een nieuwe beoordeling onderwerpen om te waarborgen dat er in het kader van die vrijheid van dienstverrichting een gelijk speelveld geldt voor die ondernemingen enerzijds en de in die lidstaat gevestigde ondernemingen anderzijds.

Richtlijn 96/71 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten¹ is gedeeltelijk gewijzigd bij richtlijn 2018/957². Met de vaststelling van richtlijn 2018/957 heeft de Uniewetgever getracht de vrijheid van dienstverrichting op een eerlijke basis te waarborgen door een mededinging te garanderen waarbij niet in een en dezelfde lidstaat arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden gelden die wezenlijk verschillend zijn naargelang de werkgever al dan niet in die lidstaat gevestigd is, en door tegelijkertijd de ter beschikking gestelde werknemers een betere bescherming te bieden. Met het oog daarop strekt richtlijn 2018/957 ertoe te bewerkstelligen dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers die van werknemers van in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen zo dicht mogelijk benaderen.

Richtlijn 2018/957 heeft dan ook onder meer wijzigingen aangebracht in artikel 3, lid 1, van richtlijn 96/71, dat betrekking heeft op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers. Deze wijzigingen, die zijn ingegeven door het gelijkheidsbeginsel, houden met name in dat op die werknemers niet langer het in de wettelijke regeling van de ontvangende lidstaat vastgestelde „minimumloon” van toepassing is, maar wel de „beloning” waarin die wettelijke regeling voorziet. Het begrip „beloning” is ruimer dan het begrip „minimumloon”. Voorts is bij richtlijn 2018/957 artikel 3, lid 1 bis, in richtlijn 96/71 ingevoegd. Volgens deze bepaling moeten nagenoeg alle arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de ontvangende lidstaat gelden wanneer de daadwerkelijke duur van een terbeschikkingstelling meer dan 12 maanden of, bij wijze van uitzondering, meer dan 18 maanden bedraagt.

Hongarije (zaak C-620/18) en de Republiek Polen (zaak C-626/18) hebben elk een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 2018/957 ingesteld. Deze lidstaten hebben onder meer de volgende middelen aangevoerd: gebruik van een onjuiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van die richtlijn, schending van artikel 56 VWEU – dat de vrijheid van dienstverrichting waarborgt – en schending van de Rome I-verordening³. In zijn arresten verwerpt het Hof beide beroepen in hun geheel.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats merkt het Hof op dat de Uniewetgever zich bij de vaststelling van richtlijn 2018/957 mocht baseren op dezelfde rechtsgrondslag als die welke voor de vaststelling van richtlijn 96/71 is gebruikt, te weten artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU⁴. Op grond van deze bepalingen kunnen onder meer richtlijnen worden vastgesteld die ertoe strekken het gebruik van de vrijheid van dienstverrichting te vergemakkelijken.

¹ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 (PB 1997, L 18, blz. 1).

² 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).

³ 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”).

⁴ Richtlijn 96/71 is vastgesteld op de grondslag van artikel 57, lid 2, en artikel 66 van het EG-Verdrag, die zijn vervangen door voornoemde artikelen van het VWEU.

Wanneer een regeling – zoals richtlijn 2018/957 – een bestaande regeling wijzigt, moet bij de keuze van de passende rechtsgrondslag namelijk rekening worden gehouden met de bestaande regeling die wordt gewijzigd, en in het bijzonder met het doel en de inhoud daarvan. 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. In dit verband verwijst het Hof naar de opeenvolgende uitbreidingen van de Unie sinds de inwerkingtreding van richtlijn 96/71 en naar een effectbeoordeling die is verricht in het kader van de wijziging van deze richtlijn. In die beoordeling is vastgesteld dat richtlijn 96/71 heeft geleid tot een ongelijk speelveld tussen ondernemingen die in een ontvangende lidstaat gevestigd waren en ondernemingen die er werknemers ter beschikking stelden, en tot een versnippering van de arbeidsmarkt, doordat de voor hun respectieve werknemers geldende loonvoorschriften fundamenteel verschillend waren.⁵

Het Hof merkt op dat het feit dat artikel 53, lid 1, VWEU en artikel 62 VWEU de Uniewetgever machtigen om de nationale regelingen te coördineren die juist door hun verscheidenheid de vrijheid van dienstverrichting tussen de lidstaten kunnen belemmeren, niet impliceert dat hij niet eveneens hoeft toe te zien op de eerbiediging van onder meer de in artikel 9 VWEU neergelegde overkoepelende doelstellingen. Tot die doelstellingen behoren de vereisten die verband houden met de bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau en de waarborging van een adequate sociale bescherming.

Om de doelstelling van richtlijn 96/71 zo goed mogelijk in een gewijzigde context te verwezenlijken, mocht de Uniewetgever het aan die richtlijn ten grondslag liggende evenwicht dan ook aanpassen door de rechten van de in de ontvangende lidstaat ter beschikking gestelde werknemers zodanig te versterken dat de mededinging tussen ondernemingen die werknemers in die lidstaat ter beschikking stellen, enerzijds, en in die lidstaat gevestigde ondernemingen, anderzijds, zich op een eerlijkere wijze ontwikkelt.

In dit verband preciseert het Hof tevens dat artikel 153 VWEU, dat enkel ziet op de bescherming van werknemers en niet op de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie, niet kon dienen als rechtsgrondslag voor richtlijn 2018/957. Aangezien deze richtlijn geen harmonisatiemaatregelen bevat maar slechts de regelingen van de lidstaten in verband met de terbeschikkingstelling van werknemers coördineert door te bepalen dat bepaalde arbeidsvoorwaarden en omstandigheden die worden voorgeschreven door de bindende regels van de ontvangende lidstaat dienen te gelden, kan zij niet in strijd zijn met de in artikel 153, lid 5, VWEU vervatte uitzondering op de uit de eerste leden van dit artikel voortvloeiende bevoegdheden van de Unie.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof het middel waarin wordt gesteld dat artikel 56 VWEU is geschonden, met name doordat richtlijn 2018/957 het concurrentievoordeel op het gebied van kosten tenietdoet dat in bepaalde lidstaten gevestigde dienstverrichters genoten. Het Hof merkt op dat richtlijn 2018/957 met het oog op de verwezenlijking van de doelstelling ervan een nieuw evenwicht tot stand brengt tussen de factoren op basis waarvan de in de verschillende lidstaten gevestigde ondernemingen met elkaar kunnen concurreren. Deze richtlijn maakt evenwel geen einde aan het eventuele concurrentievoordeel dat de dienstverrichters van bepaalde lidstaten zouden genieten, aangezien zij geenszins tot gevolg heeft dat alle op kosten gebaseerde mededinging wordt uitgeschakeld. Zij bepaalt namelijk dat aan ter beschikking gestelde werknemers in de ontvangende lidstaat een reeks arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden moet

⁵ Werkdocument SWD(2016) 52 final van 8 maart 2016 met als titel „Effectbeoordeling bij voorstel voor een richtlijn van het Parlement en de Raad tot wijziging van [richtlijn 96/71]”.

worden gegarandeerd, waaronder de in die staat verplicht gestelde beloningscomponenten. Richtlijn 2018/957 heeft dus geen gevolgen voor de in overweging 16 daarvan genoemde andere kostenelementen van de ondernemingen die dergelijke werknemers ter beschikking stellen, zoals de productiviteit of de efficiëntie van deze werknemers.

In de derde plaats brengt het Hof ten aanzien van het onderzoek van de rechtmatigheid van de voorschriften die betrekking hebben op het begrip „beloning” en op de langdurige terbeschikkingstelling – die zijn neergelegd in respectievelijk artikel 3, lid 1, eerste alinea, onder c), en artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 – in herinnering dat de Unierechter bij wie beroep is ingesteld tot nietigverklaring van een wetgevingshandeling als richtlijn 2018/957, bij de beoordeling van de interne rechtmatigheid van deze handeling enkel moet nagaan of zij niet in strijd is met het VEU en het VWEU dan wel met de algemene beginselen van het Unierecht, en of er bij die handeling geen sprake is van misbruik van bevoegdheid. Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van deze voorwaarden betreft, beschikt de Uniewetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid op gebieden – zoals dat van de terbeschikkingstelling van werknemers – waarop van hem politieke, economische of sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken. Gelet op deze ruime beoordelingsbevoegdheid is het Hof van oordeel dat de Uniewetgever, wat de regel inzake langdurige terbeschikkingstelling betreft, geen kennelijke fout heeft begaan door zich op het standpunt te stellen dat een terbeschikkingstelling van meer dan twaalf maanden tot gevolg moest hebben dat de persoonlijke situatie van de ter beschikking gestelde werknemers in kwestie in aanzienlijke mate moest worden gelijkgesteld met de situatie van werknemers die in dienst zijn van ondernemingen die in de ontvangende lidstaat gevestigd zijn.

In de vierde plaats merkt het Hof op dat uit de effectbeoordeling op basis waarvan de Uniewetgever zich op het standpunt heeft gesteld dat de door richtlijn 96/71 aan ter beschikking gestelde werknemers geboden bescherming niet langer passend was, met name twee omstandigheden naar voren zijn gekomen waaruit de Uniewetgever redelijkerwijs kon afleiden dat het „minimumloon” van de ontvangende lidstaat die bescherming niet langer kon waarborgen. Ten eerste had het Hof het betreffende begrip in het arrest Sähköalojen ammattiliitto⁶ ruim 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. Derhalve is in de effectbeoordeling terecht geconstateerd dat de door het Hof aan het begrip „minimumloon” gegeven uitlegging in grote mate afweek van de wijdverbreide praktijk van ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen in een andere lidstaat, om aan deze werknemers slechts het minimumloon te betalen. 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.

In de vijfde plaats onderzoekt het Hof de vermeende schending van de Rome I-verordening door artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71, dat bepaalt dat bij terbeschikkingstelling van meer dan twaalf maanden vrijwel alle 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. Dienaangaande merkt het Hof op dat artikel 8, lid 2, van de Rome I-verordening bepaalt dat wanneer de partijen geen keuze hebben gemaakt, de individuele arbeidsovereenkomst wordt beheerst door het recht van het land waar of,

⁶ Arrest van het Hof van 12 februari 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, punten 38-70).

bij gebreke daarvan, vanwaaruit 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. In artikel 23 van de Rome I-verordening is evenwel bepaald dat van de in deze verordening vastgestelde collisioneregels kan worden afgeweken wanneer het Unierecht op bepaalde gebieden regels bevat die betrekking hebben op het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst. Artikel 3, lid 1 bis, van de gewijzigde richtlijn 96/71 vormt naar haar aard en inhoud een bijzondere collisioneregel in de zin van artikel 23 van de Rome I-verordening.