CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 28 mei 2020[1]

Zaak C-626/18

Republiek Polen
tegen
Europees Parlement,

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Richtlijn (EU) 2018/957 – Richtlijn 96/71/EG – Terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – Regels inzake de arbeidsvoorwaarden, de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers – Onjuiste rechtsgrondslag – Discriminerende, niet-noodzakelijke en onevenredige beperkingen – Schending van het beginsel van vrijheid van dienstverrichting – Beloning van ter beschikking gestelde werknemers – Langdurig ter beschikking gestelde werknemers – Schending van verordening (EG) nr. 593/2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst – Wegvervoer”

1. De Republiek Polen verzoekt het Hof primair om diverse bepalingen van richtlijn (EU) 2018/957[2] tot wijziging van richtlijn 96/71/EG[3] betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten nietig te verklaren. Zij verzoekt subsidiair om volledige nietigverklaring van richtlijn 2018/957.

2. Heden neem ik tevens conclusie in het *parallelle* beroep (C-620/18, Hongarije/Parlement en Raad)[4] dat Hongarije om soortgelijke redenen tegen die richtlijn heeft ingesteld. Waar nodig zal ik naar die conclusie verwijzen om onnodige herhaling te vermijden, of de inhoud ervan hier overnemen.

I. Toepasselijke bepalingen

3. Ik verwijs voor de beschrijving van de relevante bepalingen van de richtlijnen 2018/957 en 96/71 naar conclusie C-620/18.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 (PB 2018, L 173, blz. 16, met rectificatie in PB 2019, L 91, blz. 77).

3 Richtlijn 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).

4 Hierna: „conclusie C-620/18”.

II. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

4. De Republiek Polen verzoekt het Hof om artikel 1, punt 2, onder a) en b), en artikel 3, lid 3, van richtlijn 2018/957 nietig te verklaren. Voorts vraagt zij om het Europees Parlement en de Raad te verwijzen in de kosten.

5. Subsidiair verzoekt de Republiek Polen, voor het geval dat het Hof zou oordelen dat die bepalingen van richtlijn 2018/957 niet van de overige bepalingen van de richtlijn kunnen worden gescheiden zonder dat de inhoud daarvan wordt gewijzigd, om volledige nietigverklaring van richtlijn 2018/957.

6. Het Parlement en de Raad verzoeken beide het Hof om het beroep te verwerpen en de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

7. Duitsland, Frankrijk, Nederland, Zweden en de Commissie zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement en de Raad. Alle hebben schriftelijke opmerkingen ingediend, met dien verstande dat Nederland zich gewoon heeft aangesloten bij de argumenten van de Raad en het Europees Parlement.

8. Aan de gezamenlijke terechtzitting van 3 maart 2020 in de onderhavige zaak en zaak C-620/18 is deelgenomen door de Raad, het Parlement en de Commissie, alsook door de Poolse, de Duitse, de Franse, de Zweedse en de Nederlandse regering.

III. Ontvankelijkheid van het beroep

9. Het Europees Parlement meent dat de bepalingen van richtlijn 2018/957 waartegen de Republiek Polen primair opkomt, niet kunnen worden gescheiden van de rest van die richtlijn. De gevorderde gedeeltelijke nietigverklaring is dus niet mogelijk.

10. Aangezien de Republiek Polen het Hof subsidiair om de volledige nietigverklaring van deze richtlijn heeft verzocht, acht het Europees Parlement het beroep evenwel ontvankelijk.

11. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een handeling van de Unie slechts gedeeltelijk nietig worden verklaard wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling. Aan dit vereiste is niet voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern ervan wordt gewijzigd. De beoordeling van de scheidbaarheid van onderdelen van een handeling 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. [5]

12. Mijns inziens komt de Republiek Polen op tegen twee bepalingen die als essentieel kunnen worden beschouwd in richtlijn 2018/957, zowel wat hun draagwijdte als wat hun doel betreft.

13. De nietigverklaring waarom primair wordt verzocht, zou namelijk van invloed zijn op twee kernmaatregelen van de nieuwe verordening: a) de vervanging van het begrip „minimumlonen" door het begrip „beloning", en b) de regeling voor langdurig ter beschikking gestelde werknemers.

[5] Arresten van 29 maart 2012, Commissie/Estland (C-505/09 P, EU:C:2012:179, punt 112); 12 november 2015, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-121/14, EU:C:2015:749, punten 20 en 21), en 9 november 2017, SolarWorld/Raad (C-204/16 P, EU:C:2017:838, punten 36 en 37).

14. Die twee nieuwe regels zijn nu juist de belangrijkste wijzigingen die bij richtlijn 2018/957 in richtlijn 96/71 zijn aangebracht. Beide regels strekken ertoe het in richtlijn 96/71 vastgelegde belangenevenwicht zo te wijzigen dat werknemers die in het kader van transnationale dienstverrichtingen ter beschikking worden gesteld beter worden beschermd. Wanneer alleen deze bepalingen nietig zouden worden verklaard, zou de essentie van richtlijn 2018/957 worden gewijzigd.

15. Zoals het Europees Parlement erkent, is het beroep niettemin ontvankelijk omdat het een subsidiair verzoek om volledige nietigverklaring van richtlijn 2018/957 omvat.

IV. Opmerkingen vooraf

16. Ik zal mijn analyse van de middelen beginnen bij het tweede middel, wat mij uit systematisch oogpunt het meest samenhangend lijkt.

17. Voor het onderzoek van de rechtspraak van het Hof ter zake, het harmonisatieproces van de richtlijnen betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en, in het algemeen, de evolutie van het rechtskader van de Unie inzake de regeling voor deze werknemers, verwijs ik naar conclusie C-620/18. [6]

V. Tweede middel: verkeerde keuze van de rechtsgrondslag van richtlijn 2018/957

A. Argumenten

18. De Poolse regering betwist de keuze voor artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU als rechtsgrondslag van richtlijn 2018/957 omdat die richtlijn, in tegenstelling tot richtlijn 96/71, beperkingen invoert op het vrij verrichten van diensten door ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen.

19. Zij voert daartoe aan dat:

- richtlijn 2018/957 hoofdzakelijk tot doel heeft ter beschikking gestelde werknemers te beschermen en dus haar rechtsgrondslag moet vinden in de bepalingen van het VWEU inzake sociaal beleid (die de Poolse regering echter niet nader noemt);

- artikel 1, punt 2, onder a) en b), van richtlijn 2018/957 niet tot doel heeft de uitoefening van zelfstandige activiteiten (het verrichten van grensoverschrijdende diensten) te vergemakkelijken, doch tegen dat doel indruist. De vervanging van het begrip „minimumlonen" door het begrip „beloning" en de nieuwe regeling voor langdurig ter beschikking gestelde werknemers leiden tot ongerechtvaardigde en onevenredige beperkingen op het vrij verrichten van diensten. Het is dan ook tegenstrijdig om gebruik te maken van de rechtsgrondslag voor de harmonisatie van deze vrijheid van verkeer.

20. De Raad, het Europees Parlement alsook de Duitse, de Franse en de Zweedse regering menen dat de rechtsgrondslag van richtlijn 2018/957 (artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU) de juiste is.

[6] Punten 17-51.

B. Beoordeling

21. Om niet in herhaling te vallen, verwijs ik voor de rechtspraak van het Hof inzake de rechtsgrondslagen van Uniehandelingen [7] en voor de analyse van de doelstellingen, de inhoud en de context van richtlijn 2018/957 [8] naar conclusie C-620/18.

22. Na die analyse zie ik geen redenen om te oordelen dat de rechtsgrondslag van richtlijn 2018/957 (artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU) onjuist zou zijn.

23. Richtlijn 2018/957 houdt een belangrijke maar beperkte wijziging in van richtlijn 96/71. Volgens de rechtspraak van het Hof heeft een regeling die een bestaande regeling wijzigt normaal gezien dezelfde rechtsgrondslag [9], wat mij ook logisch lijkt. Artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU kunnen dan ook de juiste rechtsgrondslag zijn voor richtlijn 2018/957, zoals zij dat destijds ook waren voor richtlijn 96/71, die bij die richtlijn wordt gewijzigd.

24. Richtlijn 2018/957 strekt tot aanpassing van de legislatieve oplossing die bij richtlijn 96/71 werd geboden voor het fenomeen van (steeds meer) transnationale detacheringen van werknemers, teneinde het vrij verrichten van diensten door ondernemingen die van die mogelijkheid gebruikmaken om de productiefactor arbeid te mobiliseren, te vergemakkelijken.

25. Die aanpassing was noodzakelijk vanwege de ontwikkeling van de arbeidsmarkten van de Unie en beoogde een betere bescherming van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van ter beschikking gestelde werknemers tot stand te brengen. Het is mogelijk dat zij in enkele gevallen gepaard gaat met een overeenkomstige daling van het mededingingsvermogen van ondernemingen om langs deze weg diensten te verrichten in andere lidstaten, maar dat is de (legitieme) keuze die de Europese wetgever heeft gemaakt.

26. Wanneer de Uniewetgever een harmonisatiehandeling vaststelt, kan dit hem niet de mogelijkheid ontnemen 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 Verdrag erkende algemene belangen worden beschermd. [10]

27. Dat is precies wat er bij de goedkeuring van richtlijn 2018/957 is gebeurd. De Uniewetgever heeft wijzigingen aangebracht in richtlijn 96/71 om het belangenevenwicht dat daarin tot uiting kwam, aan te passen aan de nieuwe situatie die voortvloeit uit het transnationale verkeer van werknemers. De belangen die op het spel staan, zijn nog steeds dezelfde, maar de nadruk en het evenwicht tussen de belangen zijn verschoven naar een sterkere bescherming van de arbeidsrechten van deze werknemers. Dat nieuwe evenwicht vormt geen rechtvaardiging voor een wijziging van de rechtsgrondslag ten opzichte van richtlijn 96/71.

28. Tot slot wil ik erop wijzen dat de Republiek Polen (zonder veel onderbouwing) aanvoert dat richtlijn 2018/957 gebaseerd had moeten worden op de rechtsgrondslagen op het gebied van sociaal beleid, en in het bijzonder op artikel 153 VWEU. Om de in conclusie C-620/18 uiteengezette redenen [11] ben ik het daar evenmin mee eens.

7 Punten 58 en 59.

8 Punten 60-72.

9 Arrest van 3 december 2019, Tsjechië/Parlement en Raad (C-482/17, EU:C:2019:1035, punt 42).

10 Ibidem, punten 38 en 39. Zie in die zin ook arresten van 8 juni 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, EU:C:2010:321, punt 34), en 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punt 77).

11 Punten 80-85.

VI. Eerste middel: schending van artikel 56 VWEU door de bij richtlijn 2018/957 opgelegde beperkingen op het ter beschikking stellen van werknemers

29. De Poolse regering voert aan dat richtlijn 2018/957 beperkingen inhoudt op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie, die in strijd zijn met artikel 56 VWEU. Die beperkingen vloeien meer specifiek voort uit twee nieuwe elementen die bij die richtlijn worden ingevoegd in richtlijn 96/71, waarbij de lidstaten worden verplicht om ter beschikking gestelde werknemers de volgende zaken te waarborgen:

- de beloning (met inbegrip van vergoedingen voor overwerk) die wordt vastgesteld overeenkomstig de wetgeving of praktijk van de lidstaat waar de werknemers zijn gedetacheerd [artikel 1, punt 2, onder a)];

- alle toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die zijn vastgesteld overeenkomstig de wetgeving of praktijk van de lidstaat waar de werknemer is gedetacheerd, indien de daadwerkelijke duur van een detachering van één werknemer of de totale duur van een detachering van werknemers die elkaar in dezelfde functie vervangen, meer dan twaalf maanden, en in geval de dienstverlener een gemotiveerde kennisgeving verstrekt, meer dan 18 maanden bedraagt [artikel 1, punt 2, onder b)].

30. Op basis van die stelling splitst de Poolse regering het eerste middel in twee delen. Die zal ik analyseren na een inleidende opmerking inzake de rechterlijke toetsing van de harmonisatierichtlijnen met betrekking tot het vrij verrichten van diensten.

A. Opmerking vooraf: rechterlijke toetsing van richtlijn 2018/957

31. De Republiek Polen bekijkt de regels die bij richtlijn 2018/957 worden vastgesteld voor de terbeschikkingstelling van werknemers (in het kader van een transnationale dienstverrichting) op basis van dezelfde criteria als die welke het Hof hanteert om *nationale* maatregelen te controleren die dit soort rechtsbetrekkingen beperken.

32. Ik verwijs naar de analyse die ik in mijn conclusie C-620/18 heb gemaakt van deze rechtspraak inzake de toetsing van de verenigbaarheid van de harmonisatierichtlijnen met de vrijheid van dienstverrichting aan het evenredigheidsbeginsel. [12]

33. Op basis van die analyse kom ik tot de conclusie dat de rechtspraak van het Hof inzake *nationale* maatregelen die de terbeschikkingstelling van werknemers in het kader van transnationale dienstverrichtingen beperken, niet zonder meer kan worden geëxtrapoleerd naar het onderzoek naar de verenigbaarheid van een Unieregeling waarbij dit fenomeen wordt geharmoniseerd (zoals richtlijn 2018/957) met artikel 56 VWEU.

34. In tegenstelling tot wat de Hongaarse regering beweert, kan een harmonisatierichtlijn beperkingen op het vrij verrichten van diensten invoeren die in strijd zouden zijn met artikel 56 VWEU als zij door een enkele lidstaat zouden worden vastgesteld.

35. De reden daarvoor is dat elke harmonisatiemaatregel die een fundamenteel maatschappelijk belang beschermt, zoals de rechten van ter beschikking gestelde werknemers, de vrije dienstverrichting door ondernemingen die zulke werknemers inzetten, in zekere zin bemoeilijkt.

[12] Punten 105-110.

Die beperking heeft echter een veel kleinere impact op de interne markt dan een gelijkwaardige nationale maatregel, aangezien de eerste op het gehele grondgebied van de Unie geldt. De maatregel en de beperkende effecten ervan kunnen slechts verdwijnen als de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in alle lidstaten worden gelijkgetrokken, maar de Unie is niet bevoegd om daar de aanzet toe te geven.

36. De Uniewetgever beschikte gezien de rechtspraak inzake de evenredigheidstoets van harmonisatieregelingen over een ruime beoordelingsbevoegdheid op een complex gebied als de regelgeving inzake transnationale detacheringen van werknemers. Wat moet worden nagegaan, is of hij die bevoegdheid op *kennelijk* ongeschikte wijze heeft gebruikt toen hij het in richtlijn 96/71 bereikte belangenevenwicht wijzigde door de in richtlijn 2018/957 vervatte veranderingen door te voeren.

B. Eerste onderdeel van het eerste middel: beloning van ter beschikking gestelde werknemers

1. Argumenten

37. In het nieuwe artikel 3, lid 1, van richtlijn 96/71 wordt het begrip „minimumlonen" vervangen door het begrip „beloning", als arbeidsvoorwaarde van de lidstaat van ontvangst die op ter beschikking gestelde werknemers moet worden toegepast.

38. De Poolse regering is van mening dat ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen, deze werknemers krachtens die nieuwe regeling dezelfde beloning moeten uitkeren als die welke plaatselijke werknemers ontvangen. Het beginsel van gelijke beloning zou de verplichting tot betaling van het minimumloon dus vervangen.

39. Die verplichting, zo stelt de Poolse regering, beperkt de vrije dienstverrichting door ondernemingen die daartoe werknemers ter beschikking stellen. Zij krijgen een bijkomende last opgelegd, die het concurrentievoordeel van de lagere lonen in de lidstaat waar zij zijn gevestigd, tenietdoet. Daardoor is sprake van met artikel 56 VWEU strijdige discriminatie, die uitsluitend kan worden gerechtvaardigd op de gronden die worden genoemd in artikel 52 VWEU.

40. De Poolse regering voert voorts aan dat deze beperkingen, zelfs indien zij niet discriminerend zouden zijn, de vrije dienstverrichting belemmeren zonder dat zij worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, aangezien:

- geen rechtvaardiging kan worden gevonden in het feit dat het begrip „minimumlonen" niet geschikt zou zijn om de rechten van ter beschikking gestelde werknemers afdoende te beschermen en de eerlijke mededinging tussen plaatselijke ondernemingen en ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen, te waarborgen;

- het argument dat er grote verschillen bestaan tussen de minimumlonen in de verschillende lidstaten evenmin een geldige rechtvaardiging is;

- tot slot het gebruik van het begrip „beloning" betekent dat er bijdragen moeten worden betaald die niet gerechtvaardigd zijn in het geval van ter beschikking gestelde werknemers.

41. Het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de interveniërende regeringen zijn van mening dat het eerste onderdeel van dit middel ongegrond is.

2. Beoordeling

a) Discriminatie van ondernemingen met ter beschikking gestelde werknemers

42. Volgens de Poolse regering leidt de vervanging van het begrip „minimumlonen" door het begrip „beloning" bij richtlijn 2018/957 tot discriminatie van grensoverschrijdende dienstverleners die werknemers ter beschikking stellen, zoals eerder toegelicht.

43. Die dienstverleners moeten een dubbele last dragen (zij moeten de regels van de lidstaat van herkomst naleven, maar ook die van de lidstaat van ontvangst) en worden voorts geconfronteerd met extra kosten, zoals de kosten voor de vertaling van documenten of de kosten voor een vertegenwoordiger in de lidstaat van bestemming. Aangezien plaatselijke ondernemingen zich in een andere situatie bevinden dan ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen, leidt een gelijke behandeling op het gebied van beloning tot discriminatie.

44. Naar mijn mening is deze redenering gebaseerd op een onjuiste uitlegging van richtlijn 2018/957.

45. Ten eerste is de beloning een van de arbeidsvoorwaarden die uitputtend zijn opgesomd in het nieuwe artikel 3, lid 1, derde alinea, van richtlijn 96/71. Hoewel deze voorwaarde verplicht moet worden toegepast op ter beschikking gestelde werknemers en tot de dwingende regels inzake minimumbescherming behoort [13], betekent dit niet dat ter beschikking gestelde werknemers volledig worden gelijkgesteld aan plaatselijke werknemers: de socialezekerheidsbijdragen en belastingen die van toepassing zijn op eerstgenoemde categorie van werknemers vallen niet onder richtlijn 96/71, maar worden geregeld door het recht van de lidstaat van herkomst. Dat leidt vanzelfsprekend tot verschillen tussen de daadwerkelijke beloning van ter beschikking gestelde werknemers en die van plaatselijke werknemers.

46. Ten tweede heeft het begrip „beloning" in de zin van het nieuwe artikel 3, lid 1, derde alinea, van richtlijn 96/71 uitsluitend betrekking op de verplichte bestanddelen van de beloning. [14] Het houdt dus geen verplichting in om ter beschikking gestelde werknemers andere vergoedingen uit te keren die niet verplicht zijn overeenkomstig het nationale recht. Alles samen genomen schrijft richtlijn 2018/957 dus geen *identieke* beloning van plaatselijke werknemers en ter beschikking gestelde werknemers voor.

47. Zoals vermeld in de effectbeoordeling die door de Commissie werd uitgevoerd met het oog op de vaststelling van richtlijn 2018/957, werd uitdrukkelijk afgezien van een volledig gelijke behandeling van plaatselijke werknemers en ter beschikking gestelde werknemers. [15]

48. Aangezien de invoering van het begrip „beloning" in plaats van het eerdere begrip „minimumlonen" niet discriminerend is, hoeft zij evenmin haar rechtvaardiging te vinden in de gronden die worden genoemd in artikel 52 VWEU (openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid), in tegenstelling tot wat de Poolse regering beweert.

[13] Zie overweging 13 van richtlijn 96/71 en het arrest van 18 december 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, punten 74-81).

[14] „[H]et begrip beloning [wordt] vastgesteld overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk van de lidstaat op wiens grondgebied de werknemer is gedetacheerd, en [er] wordt [onder] 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." Cursivering van mij.

[15] Document SWD(2016) 52 final van 8 maart 2016, blz. 27.

b) Rechtvaardiging van niet-discriminerende beperkingen door dwingende redenen van algemeen belang

49. Zoals ik reeds heb aangegeven, voert de Poolse regering aan dat zelfs indien richtlijn 2018/957 geen discriminerende maatregelen zou hebben ingevoerd, de beperkingen die bij deze richtlijn aan de terbeschikkingstelling van werknemers worden gesteld door het gebruik van het nieuwe begrip „beloning", niet worden gerechtvaardigd door enige dwingende reden van algemeen belang.

50. De Poolse regering gaat bij dit betoog uit van een premisse die ik niet volg. Zoals ik heb uiteengezet, kan de rechterlijke toetsing van een *harmonisatiemaatregel*, zoals richtlijn 2018/957, niet worden verricht op basis van de criteria die het Hof in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld voor *nationale maatregelen* die de terbeschikkingstelling van werknemers beperken en de mogelijke rechtvaardiging van dergelijke maatregelen door dwingende redenen van algemeen belang.

51. De toetsing van de harmonisatierichtlijnen (waaronder richtlijn 2018/957) aan het primaire recht, in dit geval artikel 56 VWEU, moet volgens de rechtspraak van het Hof die ik in mijn conclusie C-620/18 heb aangehaald [16], plaatsvinden op basis van het evenredigheidsbeginsel.

52. Na deze precisering zal ik de redenen analyseren die de Poolse regering aanvoert om haar zienswijze te staven dat het begrip „minimumlonen" niet mag worden vervangen door het begrip „beloning". Die zijn als volgt samen te vatten:

- het begrip „minimumloon" van richtlijn 96/71 beschermt de rechten van ter beschikking gestelde werknemers afdoend;

- de verschillen tussen de minimumlonen in de verschillende lidstaten zijn gerechtvaardigd;

- het gebruik van het begrip „beloning" vereist de betaling van bijdragen die niet gerechtvaardigd zijn in het geval van ter beschikking gestelde werknemers.

53. In tegenstelling tot wat de Poolse regering beweert, was het gebruik van de term „minimumlonen" in richtlijn 96/71 niet geschikt om de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers en de eerlijke mededinging tussen plaatselijke ondernemingen en in andere lidstaten gevestigde ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen, te waarborgen. Zo redeneren het Europees Parlement en de Raad, en ik volg hen in die redenering.

[16] Punten 144 en 145.

54. Ten eerste leverde de uitlegging van de term „minimumlonen" praktische problemen op [17], zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, en in het bijzonder uit het arrest Sähköalojen ammattiliitto [18], waarin een ruime uitlegging van het begrip „minimumlonen" uit richtlijn 96/71 wordt aanvaard, die van invloed is geweest op de bij richtlijn 2018/957 doorgevoerde herziening. [19]

55. De Uniewetgever heeft deze interpretatieve problemen en de door het Hof voorgestelde ruime uitlegging ter harte genomen door richtlijn 2018/957 vast te stellen en het begrip „beloning" op te nemen in de leden 1 en 7 van artikel 3 van richtlijn 96/71.

56. Ten tweede valt de vaststelling van de minimumlonen krachtens artikel 3, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 96/71 onder de nationale wetgeving en/of praktijk van de ontvangende lidstaat. [20] De wijze waarop dat minimumloon wordt berekend en de criteria die in dat verband worden gehanteerd, behoren eveneens tot de bevoegdheid van die lidstaat. [21] De nationale wetgevingen en/of praktijken voor de berekening van het minimumloon verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat (en zijn niet altijd transparant), wat het moeilijker maakt om werknemers te detacheren onder eerlijke arbeidsvoorwaarden die vergelijkbaar zijn met die voor plaatselijke werknemers. [22]

57. Ten derde was een wanpraktijk vastgesteld waarbij ondernemingen die hun werknemers ter beschikking stelden, geneigd waren hun steeds het minimumloon te betalen, ongeacht hun categorie, functie, beroepskwalificaties of anciënniteit, wat tot een verschil in beloning met plaatselijke werknemers in een soortgelijke situatie leidde. [23]

58. Tijdens de terechtzitting herhaalde de Commissie wat zij reeds in haar effectbeoordeling had verklaard, namelijk dat de gelijkstelling van de „minimumlonen" van richtlijn 96/71 aan het minimumloon dat door de wetgeving van de ontvangende lidstaat is vastgelegd, in de praktijk tot een loonkloof tussen plaatselijke werknemers en ter beschikking gestelde werknemers had geleid, in het bijzonder in sectoren zoals de bouw. [24]

[17] De Franse regering legde tijdens de terechtzitting de nadruk op deze praktische problemen en gaf aan dat er in Frankrijk een onderscheid werd gemaakt tussen het minimumloon (SMIC) en de „minimumlonen" van richtlijn 96/71. Die laatste omvatten naast het minimumloon ook premies voor nachtwerk of gevaarlijk werk, die eveneens aan ter beschikking gestelde werknemers moeten worden betaald.

[18] Arrest van 12 februari 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; hierna: „arrest Sähköalojen ammattiliitto").

[19] Arrest Sähköalojen ammattiliitto, punten 38-70, waarin is verklaard dat de „minimumlonen" het volgende omvatten:
- de mogelijkheid van een berekening van het minimumuurloon en/of het minimumloon voor stukwerk die is gebaseerd op de indeling van de werknemers in loongroepen zoals die in de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomsten van de lidstaat van ontvangst is vastgesteld, mits die berekening en die indeling volgens bindende en transparante regels worden verricht, waarbij het aan de nationale rechter staat na te gaan of aan deze voorwaarde is voldaan;
- een dagvergoeding, onder dezelfde voorwaarden als die waaronder de betrokken vergoeding begrepen is in het minimumloon dat wordt betaald aan lokale werknemers die binnen de ontvangende lidstaat worden gedetacheerd;
- een dagelijkse reistijdvergoeding die aan de werknemers wordt uitgekeerd mits de reis die zij dagelijks naar en van hun werkplek maken, meer dan een uur in beslag neemt;
- het vakantiegeld dat aan de ter beschikking gestelde werknemer moet worden toegekend voor het minimumaantal betaalde vakantiedagen.

[20] „[D]e opstelling – met het oog op de toepassing van die richtlijn – van een definitie van de constitutieve bestanddelen van het begrip minimumloon [is] een zaak van het recht van de lidstaat waar de werknemer ter beschikking wordt gesteld, voor zover die definitie, zoals zij voortvloeit uit de toepasselijke nationale wetgeving of cao's dan wel uit de uitlegging die daaraan wordt gegeven door de nationale rechterlijke instanties, niet tot gevolg heeft dat het verrichten van diensten tussen de lidstaten wordt belemmerd." Arrest Sähköalojen ammattiliitto, punt 34, en arrest van 7 november 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, punt 37).

[21] Arrest Sähköalojen ammattiliitto, punt 39.

[22] Zie Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, eindverslag, november 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, studie voor de commissie EMPL, Europees Parlement, september 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

[23] Document SWD(2016) 52 final van 8 maart 2016, blz. 10 en 11.

[24] Document SWD(2016) 52 final van 8 maart 2016, blz. 11-14.

59. Om die situatie recht te zetten, bestudeerde de Commissie de mogelijke oplossingen en hun economische gevolgen. Zij koos voor de optie die haar het meest geschikt leek, namelijk een beperkte herziening van richtlijn 96/71, die werd geconcretiseerd met de vaststelling van richtlijn 2018/957, en sloot de publicatie van een interpretatieve mededeling of het niet wijzigen van richtlijn 96/71 uit. [25]

60. De instellingen van de Unie beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid om een regeling te wijzigen, bijvoorbeeld wanneer bij de toepassing van die regeling blijkt dat er veranderingen zijn opgetreden op het gebied waarop zij betrekking heeft, of wanneer er tekortkomingen zijn gebleken bij de uitvoering ervan. In dit geval is naar behoren aangetoond dat is voldaan aan deze twee voorwaarden, die een voldoende rechtvaardiging vormen voor de noodzaak om het begrip „minimumlonen" te vervangen door het begrip „beloning".

61. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de Uniewetgever zich aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel heeft gehouden, zonder *kennelijk* buiten de grenzen van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid op een technisch en complex gebied als dit te treden, toen hij voor een maatregel (de invoering van het begrip „beloning") koos die geschikt was om het nagestreefde doel te bereiken. Die maatregel biedt als zodanig een betere bescherming aan ter beschikking gestelde werknemers en waarborgt billijke mededingingsvoorwaarden tussen plaatselijke ondernemingen en ondernemingen die hun werknemers ter beschikking stellen.

62. Volgens de Poolse regering vormt het bestaan van grote verschillen tussen de minimumlonen in de verschillende lidstaten evenmin een geldige rechtvaardiging. Zou een dergelijke rechtvaardiging worden aanvaard, dan zou aan lidstaten van de Unie met lagere loonkosten een concurrentievoordeel worden ontnomen, en zou worden voorbijgegaan aan het feit dat de ter beschikking gestelde werknemer verbonden blijft met zijn land van herkomst. [26]

63. De verschillen in beloning tussen werknemers uit verschillende lidstaten vinden hun oorsprong in de loonvorming, die tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten en de sociale partners behoort. Dat bevestigt ook de uitzondering in artikel 153, lid 5, VWEU, waarbij de beloning voor werk wordt uitgesloten van de harmonisatiebevoegdheid van de instellingen van de Unie.

64. Daarom wordt voor het begrip „beloning" in het nieuwe artikel 3, lid 1, derde alinea, van richtlijn 96/71 aansluiting gezocht bij de nationale wetgeving en/of praktijken van de lidstaat op het grondgebied waarvan de werknemer is gedetacheerd, zoals eerder toegelicht. [27]

65. Verschillen tussen de toepasselijke regels inzake de beloningen van ter beschikking gestelde werknemers zijn bijgevolg onvermijdelijk zolang de Unie niet bevoegd is om ze te harmoniseren. Zoals reeds gezegd, gold dat ook voor het begrip „minimumlonen" dat in de oorspronkelijke versie van richtlijn 96/71 werd gebruikt.

[25] Document SWD(2016) 52 final van 8 maart 2016, blz. 23 e.v.

[26] Het arrest van 18 september 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), kan niet worden ingeroepen, aangezien dat arrest betrekking heeft op een geval van vrije dienstverrichting zonder terbeschikkingstelling van werknemers.

[27] Zie voetnoot 14. In die zin wordt in overweging 17 van richtlijn 2018/957 herinnerd aan het feit dat de vaststelling van beloningsvoorschriften tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort, die deze voorschriften vaststellen overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk.

66. Binnen deze context is in richtlijn 2018/957 verduidelijkt waar ter beschikking gestelde werknemers recht op hebben: het begrip beloning werkt als een collisieregel, op grond waarvan ter beschikking gestelde werknemers in de lidstaat van ontvangst de beloningscomponenten ontvangen die verplicht zijn voor plaatselijke werknemers.

67. Deze legislatieve oplossing voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en de vereisten van artikel 56 VWEU. In tegenstelling tot wat de Poolse regering beweert, verlangt die oplossing niet dat ter beschikking gestelde werknemers in de lidstaat van ontvangst het minimumloon krijgen, aangezien hun leven (en hun koopkracht) in wezen verbonden blijven met hun land van herkomst.

68. Richtlijn 2018/957 neemt de loonverschillen tussen de lidstaten niet weg. Ter beschikking gestelde werknemers kunnen een andere beloning ontvangen dan plaatselijke werknemers (behalve wat de verplichte componenten betreft), en de onderneming waarvoor zij werken, moet in sommige gevallen mogelijk lagere belasting- en socialezekerheidskosten dragen. De Uniewetgever heeft er wel voor gezorgd dat ter beschikking gestelde werknemers beter worden beschermd dan aanvankelijk het geval was in richtlijn 96/71.

69. De Poolse regering meent voorts dat het bij richtlijn 2018/957 ingevoerde begrip „beloning” niet gerechtvaardigd is omdat het de werkgever verplicht om zijn ter beschikking gestelde werknemers onevenredige lonen uit te keren, aangezien die bijdragen moeten omvatten waarvan de werknemers niet kunnen profiteren.

70. Zoals ik reeds heb aangegeven, worden volgens de nieuwe formulering van artikel 3, lid 1, derde alinea, van richtlijn 96/71 alleen de *verplichte* componenten van de beloning van plaatselijke werknemers verruimd naar ter beschikking gestelde werknemers. De overige sociale bijdragen die plaatselijke werkgevers ten behoeve van hun werknemers betalen, hoeven niet te worden meegerekend of te worden betaald door werkgevers die werknemers ter beschikking stellen. Die aanvullende sociale bijdragen worden in voorkomend geval volgens de regeling van de lidstaat van herkomst ten voordele van de ter beschikking gestelde werknemers betaald.

71. De verwijzing naar de brutobedragen van de beloning in overweging 18 van richtlijn 2018/957 betekent niet dat die bedragen sociale bijdragen dienen te omvatten die geen deel uitmaken van de verplichte beloningscomponenten van de lidstaat van ontvangst. Het is de bedoeling om alle vergoedingen die door de werkgever aan de ter beschikking gestelde werknemer worden betaald in aanmerking te nemen, om dat bedrag te kunnen vergelijken met de verplichte beloning van het land van ontvangst. [28]

3. Globaal antwoord op het eerste onderdeel van het eerste middel

72. Al bij al is de legislatieve oplossing die erin bestaat het begrip „minimumlonen” te vervangen door het begrip „beloning” mijns inziens niet ongerechtvaardigd of onevenredig gelet op het doel om ter beschikking gestelde werknemers te beschermen. Het klopt dat deze oplossing het concurrentievoordeel van ondernemingen uit landen van de Unie met lagere loonkosten die werknemers detacheren naar lidstaten met hogere loonkosten kan beperken, maar zij doet dit voordeel niet teniet. Deze beperking strookt echter met het doel van richtlijn 2018/957 om het aan richtlijn 96/71 ten grondslag liggende evenwicht aldus te wijzigen dat meer nadruk komt te

[28] Daarom is in de laatste zin van deze overweging vermeld dat toeslagen voor reis-, maaltijd- en verblijfkosten moeten worden meegerekend in de beloning, tenzij zij betrekking hebben op daadwerkelijk in verband met de detachering gemaakte kosten.

liggen op de bescherming van ter beschikking gestelde werknemers, zonder daarbij af te zien van de doelstellingen om de eerlijke mededinging tussen ondernemingen te waarborgen en het vrij verrichten van transnationale diensten te bevorderen.

C. Tweede onderdeel van het eerste middel: langdurig ter beschikking gestelde werknemers

1. Argumenten

73. In het nieuwe artikel 3, lid 1 bis, wordt de categorie van langdurig ter beschikking gestelde werknemers vastgesteld, die wordt onderscheiden van de categorie van „gewone" ter beschikking gestelde werknemers: eerstgenoemden zijn werknemers die gedurende meer dan twaalf maanden (of in uitzonderlijke gevallen 18 maanden) ter beschikking worden gesteld.

74. Volgens de Poolse regering leidt de nieuwe status van langdurig ter beschikking gestelde werknemers tot ongerechtvaardigde en onevenredige beperkingen op het vrij verrichten van diensten, die in strijd zijn met artikel 56 VWEU. Zij voert dienaangaande aan dat:

- langdurig ter beschikking gestelde werknemers bij richtlijn 2018/957 worden gelijkgesteld aan plaatselijke werknemers en aan werknemers van andere lidstaten die hun recht van vrij verkeer van werknemers overeenkomstig artikel 45 VWEU hebben uitgeoefend;

- bij het nieuwe artikel 3, lid 1 bis, een regeling voor langdurig ter beschikking gestelde werknemers wordt ingevoerd die onverenigbaar is met artikel 9 van de Rome I-verordening [29];

- de nieuwe regel inzake het samentellen van perioden van detachering (voor de berekening van de termijn waarna de status van langdurig ter beschikking gestelde werknemer ingaat) onevenredig is.

2. Beoordeling

75. De nieuwe categorie van langdurig ter beschikking gestelde werknemers onderscheidt zich van die van „gewone" ter beschikking gestelde werknemers. Het onderscheid tussen beide categorieën wordt bepaald door de daadwerkelijke duur van de terbeschikkingstelling: indien die meer dan twaalf (of bij uitzondering 18) maanden bedraagt, wordt de *gewone* ter beschikking gestelde werknemer een *langdurig* ter beschikking gestelde werknemer.

76. Zodra die termijn verstreken is, valt de (nu langdurig) ter beschikking gestelde werknemer onder een andere juridische regeling: naast de in artikel 3, lid 1, bedoelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, gelden nu ook de voorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd.

[29] 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).

77. Zoals uit overweging 9 valt af te leiden [30], leidt richtlijn 2018/957 echter niet tot een volledige gelijkstelling van langdurig ter beschikking gestelde werknemers met plaatselijke werknemers (werknemers uit het land zelf of werknemers uit andere lidstaten die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend).

78. De rechtspositie van langdurig ter beschikking gestelde werknemers hangt nog steeds samen met (en valt nog steeds onder) de vrijheid van dienstverrichting, zoals blijkt uit overweging 10 van richtlijn 2018/957. [31]

79. In tegenstelling tot wat de Poolse regering beweert, worden langdurig ter beschikking gestelde werknemers door het nieuwe artikel 3, lid 1 bis, van richtlijn 96/71 niet volledig gelijkgesteld aan plaatselijke werknemers, aangezien:

- volgens die bepaling „[d]e eerste alinea van dit lid [...] niet [geldt] voor: a) procedures, formaliteiten en voorwaarden van de sluiting en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, met inbegrip van concurrentiebedingen; b) aanvullende bedrijfspensioenregelingen”;

- volgens artikel 3, lid 1 bis, „alle [...] arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden [...] in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd” op langdurig ter beschikking gestelde werknemers worden toegepast „ongeacht het recht dat van toepassing is op het dienstverband”. Dat betekent dat voor deze categorie van ter beschikking gestelde werknemers, zoals het Europees Parlement in zijn opmerkingen aangeeft, het internationaal privaatrecht dat aan de basis ligt van hun arbeidsverhouding, niet wordt gewijzigd [32];

- ter beschikking gestelde werknemers aan plaatselijke werknemers worden gelijkgesteld voor „alle arbeidvoorwaarden en -omstandigheden in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd”. Die dienen te worden opgevat als „de arbeidsvoorwaarden en bescherming van de gezondheid en veiligheid van werknemers”, zoals geregeld bij het nieuwe artikel 1, lid 1, van richtlijn 96/71. De verschillen op het gebied van sociale zekerheid of belastingen blijven dus behouden.

80. Mijns inziens zijn de regels voor deze nieuwe categorie van langdurig ter beschikking gestelde werknemers gerechtvaardigd en leiden zij tot evenredige beperkingen van de vrije dienstverrichting, die verenigbaar zijn met artikel 56 VWEU.

[30] „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.”

[31] „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”.

[32] De Commissie stelde voor om de juridische regeling voor de individuele arbeidsovereenkomst te wijzigen in het geval van langdurig ter beschikking gestelde werknemers, en raadde aan om op deze werknemers het arbeidsrecht van het land van ontvangst toe te passen. Zie artikel 2 bis van voorstel COM(2016) 128 van de Commissie en effectbeoordeling SWD(2016) 52 final, blz. 25.

81. De vaststelling van een termijn van twaalf maanden (bij uitzondering 18 maanden) neemt de onzekerheid weg waartoe de oorspronkelijke versie van richtlijn 96/71 leidde, waarvan artikel 2, lid 1, bepaalde dat onder een ter beschikking gestelde werknemer iedere werknemer werd verstaan die „gedurende een bepaalde periode" in een ander land dan zijn lidstaat van herkomst werkt. De nieuwe regel neemt zoals gezegd die onzekerheid weg, door te verduidelijken dat onder een langdurig ter beschikking gestelde werknemer iedere werknemer wordt begrepen die langer dan twaalf (of 18) maanden ter beschikking wordt gesteld.

82. De status van langdurig ter beschikking gestelde werknemer lijkt mij eveneens redelijk, aangezien die aangepast is aan de situatie van werknemers die gedurende een langere periode in het land van ontvangst zullen verblijven, waardoor hun deelname op de arbeidsmarkt in dat land groter is. Het is logisch (en evenredig) dat er in dat geval meer arbeidsvoorschriften van het land van bestemming op hen worden toegepast en dat zij tegelijkertijd hun band met het land van herkomst van de onderneming waarvoor zij werken, behouden.

83. Ik ben het evenmin met de Poolse regering eens wanneer zij stelt dat de nieuwe regeling voor langdurig ter beschikking gestelde werknemers onverenigbaar is met artikel 9 van de Rome I-verordening.

84. In dat artikel is sprake van de „toepassing van de bepalingen van bijzonder dwingend recht van de rechter bij wie de zaak aanhangig is", maar het nieuwe artikel 3, lid 1 bis, van richtlijn 96/71 is geen *bepaling* van dat type.

85. Het verband tussen deze richtlijn en de Rome I-verordening wordt bepaald door artikel 8 („Individuele arbeidsovereenkomsten") en artikel 23 („Verhouding tot andere bepalingen van Gemeenschapsrecht") van die verordening. [33]

86. Tot slot voert de Poolse regering aan dat het nieuwe artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van richtlijn 96/71 tot een onevenredige beperking leidt die onverenigbaar is met artikel 56 VWEU, omdat bij de berekening van de totale duur van de detachering wordt gekeken naar de functie en niet naar de situatie van de werknemer. Bovendien wordt er geen termijn gesteld waarbinnen die duur moet worden berekend.

87. Zoals de Raad en het Europees Parlement stellen, en zoals ook blijkt uit overweging 11 van richtlijn 2018/957, is deze bepaling bedoeld om omzeiling en misbruik van de status van langdurig ter beschikking gestelde werknemer te voorkomen. Anders zou die status kunnen worden omzeild door een ter beschikking gestelde werknemer te vervangen door een andere werknemer in dezelfde functie.

88. Zoals de Poolse regering stelt, is deze bepaling enigszins vaag geformuleerd aangezien zij niet voorziet in een termijn waarbinnen de totale duur van de detachering van werknemers in eenzelfde functie moet worden berekend.

[33] Zie conclusie C-620/18, punten 191-200.

89. De Poolse regering toont in haar opmerkingen echter niet aan dat er minder beperkende alternatieven zijn om frauduleuze gedragingen te voorkomen. Zij stelt slechts dat de in artikel 4 van richtlijn 2014/67 [34] bedoelde maatregelen om vast te stellen of er werkelijk sprake is van detachering en om misbruik en omzeiling van de regels te voorkomen, volstaan. Die maatregelen zijn echter eerder bedoeld om fraude te voorkomen bij afzonderlijke detacheringen dan bij opeenvolgende detacheringen van werknemers in dezelfde functie.

90. Ik stel derhalve voor om het eerste middel in zijn geheel af te wijzen.

VII. Derde middel: schending van artikel 58, lid 1, VWEU door toepassing van richtlijn 2018/957 op de vervoersector

91. Daar de argumenten van dit middel vergelijkbaar zijn met die in zaak C-620/18, verwijs ik naar conclusie C-620/18 [35], op basis waarvan dit middel dient te worden afgewezen.

VIII. Conclusie

92. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) het beroep van de Republiek Polen in zijn geheel te verwerpen;

2) de Republiek Polen te verwijzen in haar eigen kosten en in die van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie;

3) de Europese Commissie en de Franse, de Duitse, de Nederlandse en de Zweedse regering te verwijzen in hun eigen kosten.

[34] Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten 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).

[35] Punten 172-180.