PART I

Labour's shifting legal framework: dis-embedded, re-embedded, circular?

Labour, global mobility and embedment

1 You Never Sue Alone

The Role of Social Networks in Claiming Labour Rights

Agnes Akkerman ▪

1 Introduction

Despite labour laws and agreements, workers underutilize legal avenues for enforcing employment rights. This problem is particularly acute among women, ethnic minorities, lower educated, and atypical workers.[1] When informal strategies to solve issues also fail - about 60% of the cases[2] - unjust and illegal situations persist, such as underpayment, discrimination, and unsafe working conditions. Scientific explanations of the (under)usage of legal avenues to pursue employment rights predominantly focus on either insufficient resources (e.g. knowledge, financial means) or a lack of trust in the fairness or effectiveness of legal institutions. In this chapter, I examine how the social environment shapes whether individuals make use of the law when addressing problems at work. I integrate the two existing explanations with key insights from sociological network theories to provide a deeper understanding of the underuse of the law and inequalities therein.

A common explanation for differences in using the law is that people vary in the resources they possess – for example, their cognitive understanding of the law, financial means, or emotional support. These resources affect their ability to apply legal strategies. With legal strategies I understand problem-solving strategies that involve the use of the law, such as seeking legal information, obtaining legal advice, engaging in mediation, or pursuing court action to resolve legal issues. Some people possess these resources, others do not. For many, social networks fill the gap. Friends, family, co-workers, and even online contacts – such as Facebook connections – can provide vital information and emotional support for legal strategies. While there is little doubt about the importance of resources and the role of one's social network, a crucial question remains unanswered: when do people actually draw on these resources? Some people reach out to their social networks for support, while others do not. Moreover, a request for help within one's network does not necessarily guarantee that it will be granted. Hence, it is not the mere availability of resources that explains difference in using the law. Equally important are the social dynamics

▪ Prof. dr. A. Akkerman is Professor of Regulation of Labour, AIAS-HSI, University of Amsterdam.

1 O Papadopoulos, M Lopez-Andreu and M Jamalian, 'Violation and Lack of Awareness...' (2021) 52 Industrial Relations Journal 315.

2 I&O Research, *Onderzoek naar de effectuering van arbeidsrecht...* (2023) https://open.overheid.nl/...

behind the willingness to ask for help and the network's willingness for providing resources for legal action matter.

This chapter explores these dynamics with the help of social network theory. It aims at explaining why differences in the use of the law persist, drawing on existing research rather than presenting new empirical evidence. I will discuss three social principles. The first one is network homophily, which shapes the availability of resources by connecting individuals to others with similar experiences and orientations. The second principle is that of social norms on how problems should be solved. The thrid is that of the transmission of trust in the fairness and effectiveness of legal actors and institutions.[3] Furthermore, I explore how these principles manifest in online networks. I first outline what is known about how workers generally pursue legal solutions to workplace problems.

2 Legal strategies for solving work-related problems

We know that most workers voice their problems to their supervisor while only a small minority consults legal experts.[4] Felstiner et al. distinguish various steps in applying legal strategies.[5] At each juncture a reconsideration is made on whether to proceed to the next step or not. This evaluation is based on a cost-benefit analysis: what is the likelihood that the problem will be satisfactorily resolved at the next step, and what costs are associated with this step? Examples of costs here include: the money spent on hiring legal expertise, the time involved in gathering information, emotional stress. This cost-benefit analysis may also include social costs, such as disapproving reactions from, for example, family members, colleagues, or the employer. If people perceive the costs associated with further steps in a legal strategy to outweigh the potential benefits, they will refrain from taking (further) legal steps.[6] As a result, a relatively minor workplace issue may be less likely to be resolved through legal means (and instead perhaps through other resolution strategies) than a serious violation, such as an (alleged) wrongful dismissal where a severance package could be substantial. Going to court is seen as the ultimate step, one that many will try to avoid because of its (social) costs and highly uncertain outcome. Research

3 A Ceron, 'Internet, News, and Political Trust: The Difference Between Social Media and Online Media Outlets' (2015) 20 Journal of Computer-Mediated Communication 487.

4 A Akkerman, K Manevska, R Sluiter, A Stanojeviæ, B Geurkink and A Snoep, *Van ontevreden medewerker naar ontevreden burger: Een onderzoek naar mondigheid op het werk, de reactie van de baas, en politieke houdingen en stemgedrag* (Radboud Universiteit Nijmegen 2023); I&O Research, *Onderzoek naar de effectuering van arbeidsrecht* (n 2).

5 W Felstiner, R Abel and A Sarat, 'The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming' (1981) 15 Law and Society Review 631.

6 M McPherson, L Smith-Lovin and JM Cook, 'Birds of a Feather: Homophily in Social Networks' (2001) 27 Annual Review of Sociology 415; A Mein and F De Meere, *Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan* (Research Memorandum 3, 2018).

indicates that those seeking legal recourse tend to avoid these escalations in their legal strategy.[7]

Social connections affect the decision to apply legal strategies (or not) in at least three ways. First, they give access to resources for necessary for legal strategies. Second, they affect the social costs and benefits of legal strategies through social norms. Finally, they affect the perceived benefit of legal strategies through the transmission of ideas about the effectiveness and fairness of legal institutions.

2.1 Access to Resources through Social Connections

Research on legal strategies commonly focusses on people's resources as the main explanation for (differences in) the use of law to solve problems. In addition to financial means to get legal insurances or hiring legal expertise, information and knowledge also are regarded as resources. Also, more social resources such as emotional support or encouragement can be of vital importance. People differ in the extent to which they possess these resources.

Legal knowledge is particularly important because knowledge and understanding of (employment) rights is essential for both recognizing a violation of one's rights and acknowledging it as justiciable.[8] Workers who are aware of a violation and recognize it as justiciable (that is, resolvable with help of the law)[9] usually first seek more information, using media, books and the internet, in order to check their rights and inform themselves about (legal) procedures.[10] In addition to this 'self-education', information, legal expertise and financial means may be available through workers' social network. Consulting a befriended lawyer is probably an attractive (easier, cheaper, and perhaps trust worthier) alternative to formal legal aid.[11] Hence, one's social network can compensate for a lack of legal knowledge. However, just like inequalities in possessing resources for legal strategies themselves, people also differ in the extent to which resources are accessible through their social networks. These differences in networks are not random but structural.

---

7 Mein and De Meere (*supra* n 6).

8 Felstiner, *The Emergence and Transformation of Disputes* (n 5); CS Alexander and A Prasad, 'Bottom-Up Workplace Law Enforcement: An Empirical Analysis' (2014) 89 Industrial Law Journal 1069.

9 RL Sandefur, 'The Importance of Doing Nothing: Everyday Problems and Responses of Inaction' in Pascoe Pleasence, Alexy Buck and Nigel Balmer (eds), *Transforming Lives: Law and Social Process* (Stationery Office Books 2007).

10 M Gallagher and Y Yang, 'Getting Schooled: Legal Mobilization as an Educative Process' (2017) 42 Law & Social Inquiry 163; I&O Research, *Onderzoek naar de effectuering van arbeidsrecht* (n 2).

11 E York Cornwell, ES Taylor Poppe and M Doherty Bea, 'Networking in the Shadow of the Law: Informal Access to Legal Expertise through Personal Network Ties' (2017) 51 Law & Society Review 635.

The phenomenon of *network homophily* helps to understand why such differences network resources are structural rather than random.[12] Individuals with greater legal knowledge or financial means are more likely to have network connections to legal expertise and financial resources, whereas those who lack these advantages are less likely to access such resources through their networks.[13] For instance, the ability to find and understand legal information is closely tied to educational attainment.[14] At the same time, social networks tend to form among people with similar education levels and occupations.[15] This means that those with higher education are not only better equipped to access legal information themselves but are also more likely to be connected to others who can provide additional legal knowledge and support, reinforcing existing advantages. Hence, social network dynamics proliferate inequality in access to legal knowledge, and *ceteris paribus*, adopting legal strategies.

The structure of one's network thus determines whether resources are available in the first place. Yet this is only part of the story: two additional sociological mechanisms come into play, amplifying disparities in the using the law for claiming employment rights.[16] I argue that the capitalization of resources in one's network are affected by two mechanisms of social influence. The first are social norms on applying legal strategies. The second is the transmission of trust in legal institutions.

2.2 Social norms and the capitalization of available resources

Mobilizing resources in one's network depends on social norms, specifically about two behaviors. The first are social norms how about seeking help from others in the first place.[17] Second, social norms exists on and how problems should be solved.[18] A norm placing value on staying cooperative rather than confrontational could prevent people from seeking help from their network in pursuing legal strategies.[19] Another example of social norms on legal strategies are 'narratives of self-sufficiency' (that is, not needing the law to solve problems) discouraging to seek help from others or people outside one's direct social network, such as legal expertise from relatively strangers.[20] Strong social norms in social networks norms may even lead to view

12 N Lin, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action* (Cambridge University Press 2001).
13 N Lin and M Dumin, 'Access to Occupations through Social Ties' (1986) 8 Social Networks 365; York Cornwell, Taylor Poppe and Doherty Bea, *Networking in the Shadow of the Law* (n 11).
14 Gallagher and Yang, *Getting Schooled* (n 10).
15 McPherson, Smith-Lovin and Cook, *Birds of a Feather* (*supra* n 6).
16 York Cornwell, Taylor Poppe and Doherty Bea, *Networking in the Shadow of the Law* (*supra* n 11).
17 JA Peña-López and JM Sánchez-Santos, 'Individual Social Capital: Accessibility and Mobilization of Resources Embedded in Social Networks' (2017) 49 Social Networks 1.
18 CR Albiston, 'Bargaining in the Shadow of Social Institutions: Competing Discourses and Social Change in Workplace Mobilization of Civil Rights' (2005) 39 Law & Society Review 11.
19 S Bayern, 'Explaining the American Norm Against Litigation' (2005) 93 California Law Review 1697.
20 S Sternberg Greene, 'Race, Class, and Access to Civil Justice' (2015) 101 Iowa Law Review 1263, 1298.

claiming formal rights as deviant behavior, leading, for instance, to ostracism.[21] Social norms opposing legal strategies may cause members of a social network to withhold necessary resources for legal strategies.[22] Also, others may discourage applying legal strategies by (threat of) acts of social disapproval, such as ostracism and bullying.[23] Conversely, when social norms prescribe resistance to violations of (labour) rights, adopting legal strategies may induce informal positive reactions, sympathy, and emotional support within the social environment of the worker.[24] Such reactions may motivate claimants to take further legal steps to claim their rights. Hence, social norms condition the mobilization of resource, by constraining either the request for resources by the worker or the provision of resources by those who possess them. Therefore, social norms affect the willingness and ability to mobilize resources for legal strategies.

2.3 Transmission of Trust in Legal Institutions

The third social principle amplifying structural differences in resource for legal strategies is the transmission of trust, more specifically here, trust in legal institutions. Trust in legal institutions is important because when people lack confidence in institutions, they are less likely to turn to them for solutions. Trust deficit is particularly relevant for judges, lawyers, and legal procedures. A key factor in shaping perceptions of the legal system's fairness are beliefs such as justice being available for purchase, often based on past encounters. Negative encounters, often perceived as degrading and confusing tend to be traumatic, prompting individuals to avoid legal avenues and resort to self-redress.[25] Perceived fairness and efficacy of the legal systems are contingent on personal experiences.[26] However, it is also affected by the witnessed experiences of others, such as family, acquaintances,[27] and coworkers.[28] Here, social networks come into play. In social networks, shared experiences and evaluations of

21 RC Ellickson, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes* (Harvard University Press 1991).

22 N Lin, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action* (Cambridge University Press 2001) 47.

23 K Thommes and A Akkerman, 'Clean up Your Network: How a Strike Changed the Social Networks of a Working Team' (2018) 24 Team Performance Management: An International Journal 43.

24 J DeNardo, *Power in Numbers: The Political Strategy of Protest and Rebellion* (Princeton University Press 1985).

25 H Genn and S Beinart, *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law* (Hart Publishing 1999); M Hertogh, 'Loyalists, Cynics and Outsiders: Who Are the Critics of the Justice System in the UK and the Netherlands?' (2011) 7 International Journal of Law in Context 31.

26 Sandefur, *The Importance of Doing Nothing* (n 8); Gallagher and Yang, *Getting Schooled* (*supra* n 9).

27 H Genn and S Beinart, *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law* (Hart Publishing 1999); J Fagan and TR Tyler, 'Legal Socialization of Children and Adolescents' (2005) 18 Social Justice Research 217; Sternberg Greene, *Race, Class, and Access to Civil Justice* (*supra* n 19) 1298.

28 Cf. A Snoep-Delleman, A Akkerman, K Manevska and R Sluiter, 'If They Can Do It, So Can I: When Vicarious Experiences of Coworker Voice Create a Spiral of Voice' (2024) Economic and Industrial Democracy 0143831X251331747.

others regarding legal institutions provide individuals with cues about the perceived effectiveness and fairness of these institutions. When the information comes from a trusted source, it is likely to be regarded as reliable – especially in the absence of objective or independent information.[29] Hence, trust in legal institutions is not only shaped by personal and direct encounters with these institutions but also transmitted through social connections. This perspective offers an additional explanation for the diminished trust in the legal system often observed among socially and economically disadvantaged groups. Beyond their heightened dependency on, and therefore more frequent engagement with, governmental agencies, their trust levels are also influenced by the network dynamics through which perceptions and evaluations circulate.[30] Given network homophily, (dis)trust in (legal) institutions further cumulates by witnessing (similar) experiences of others in one's network.

3 Online social networks

The previous discussion did not distinguish between real-life and online social networks. However, online networks may operate according to distinct dynamics, as the mechanisms of connection, information exchange, and norm formation may differ from those in offline contexts. Building on the previously discussed mechanisms of social networks in shaping access to resources, information, and trust in legal institutions, the following section applies these insights to the context of online social networks, where network dynamics operate in distinct yet comparable ways. Starting to extend network ideas on resources, online social network firstly may give access to more resources when it leads to a more connections. This is likely because maintaining and expanding online social network is easier (with just a mouse click, without geographical and time restrictions), potentially resulting in more connections. It should be noted that more resources not necessarily yield better information, as online information searches might be more vulnerable to disinformation. Secondly, establishing online connections to others appears to be less receptive for network homophily due to the absence of physical constraints (e.g., geographic proximity) and the absence of (observable and reliable) sociodemographic information.[31] Thus, online network connections are easily established beyond social class and status, disclosing more diverse resources. This facilitate seeking for resources, e.g. with help of *crowd sourcing information*, or *crowd funding* legal strategies (e.g. crowdjustice.com). This can be particularly advantageous for accessing (means for) legal information and expertise. Hence, online social networks may have an equalizing effect on resources for legal

29 JS Coleman, *Foundations of Social Theory* (Harvard University Press 1990).

30 T Peeters, E Smits van Waesberghe, A Mesic, RV Wonderen, M Jansen, T Lambregts and J Pieterse, *Van Persoonlijke Krenking tot Vertrouwensbreuk* (Verwey Jonker Instituut 2020).

31 H Bisgin, n Agarwal and X Xu, 'A Study of Homophily on Social Media' (2012) 15 World Wide Web 213; P Barberá, 'Social Media, Echo Chambers, and Political Polarization' (2020) in Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform 34.

strategies. However when access and use of online social networks coincide with existing inequalities in access to justice, one would expect that online social networks reinforce existing inequalities of use of the law in enforcing employment rights.

With regard to online social norms, research suggests that online social networks are dominated by anti-establishment sentiments,[32] possibly associated with norms to resist violations of (employment) rights. Cooperative networks, e.g., online crowd funding networks for legal strategies may signal norms to adopt legal strategies. In any case, online social networks may present alternative social norms towards legal strategies than the norms in workers' offline social networks. However, the consequences of deviation from a social norm in online networks may be different than in offline social networks. While online norm enforcement is less costly (e.g. through is anonymity) and therefore more frequent and harsher,[33] norm deviant behavior is also likely to be less visible and therefore perceived as less consequential compared to that in offline social networks. The latter suggests that online social norms have less impact on the (un)willingness to adopt legal strategies than social norms in offline social networks.

While research on online social networking and trust in legal institutions is absent, we know that online networks tend to breed distrust in *political* institutions. Two explanations exist. First, the absence of validation of information leads to hoax and misinformation effectively undermining confidence in formal institutions.[34] Second, social networks often are bottom-up challenges to traditional viewpoints and anti-system and anti-status quo.[35] Hence, online connections may increase the exposure to more diverse viewpoints albeit that more extreme and conservative online connections are more likely between like-minded individuals,[36] forming 'echo chambers' reinforcing similar opinions.[37] While trust in legal institutions may not necessarily be transmitted in the same manner as political trust, individuals who are less knowledgeable about institutions tend to perceive different institutions as equivalent.[38] Given the effects on political institutions, trust in legal institutions may be negatively affected by participation in online social networks, when these lack moderation, especially for some, e.g. educational, groups. Hence, it is likely that online social

32 Ceron, *Internet, News, and Political Trust* (*supra* n 3).

33 K Rost, L Stahel and BS Frey, 'Digital Social Norm Enforcement: Online Firestorms in Social Media' (2016) 11 PLoS One e0155923.

34 F Sabatiniand F Sarracino,. 'Online social networks and *trust'*(2019) 142 Social Indicators Research *229-260.*

35 Ceron, *Internet, News, and Political Trust* (*supra* n 3).

36 A Boutyline and R Willer, 'The Social Structure of Political Echo Chambers: Variation in Ideological Homophily in Online Networks' (2017) 38 Political Psychology 551.

37 LT L Terren and RBBR Borge-Bravo, 'Echo Chambers on Social Media: A Systematic Review of the Literature' (2021) 9 Review of Communication Research 99.

38 D Proszowska, G Jansen and B Denters, 'Political Trust in a Multilevel Polity: Patterns of Differentiation Among More and Less Politically Sophisticated Citizens' (2023) 89 International Review of Administrative Sciences 165.

networks may increase inequality in adopting legal strategies, through differences in trust in (legal) institutions.

4 Conclusion

In conclusion, the underutilization of legal avenues for resolving work-related problems cannot be understood solely through the lens of individual resources or institutional trust. A network perspective reveals that these determinants are socially embedded: access to legal information and support is structured by network composition, while social norms and shared beliefs about institutional fairness condition whether such resources are mobilized. Network homophily perpetuates inequalities in legal engagement by linking individuals to others with similar capacities and orientations, thereby reinforcing existing disparities in access to justice. At the same time, the diffusion of trust and norms within both offline and online networks shapes perceptions of the legitimacy and efficacy of legal strategies. Together, these mechanisms clarify how inequalities in legal mobilization persist, even in contexts where formal rights are broadly guaranteed.

With labour union decline and the rise of atypical work, the ability to claim employment rights is expected to become even more constrained, underscoring the urgency of this issue. To date, many policy instruments designed to improve access to (employment) law have focused on resource provision – especially information and financial assistance through legal aid or legal expenses insurance. Addressing these challenges is crucial not only for ensuring access to justice but also for the effective implementation of national and EU-level policies promoting fair work and reducing inequality. Insights into how social connections shape legal problem-solving strategies open up new possibilities for intervention – beyond merely supplying resources. These insights call for policy approaches that explicitly account for the network mechanisms shaping access to legal information, trust, and support. Interventions could focus on fostering collaboration between vocational education institutions, unions, and legal aid organizations. Embedding trusted intermediaries – such as community-based "legal ambassadors" – within local and online networks can further help disseminate reliable information and foster confidence in legal processes. Moreover, digital platforms and educational tools can be designed to moderating misinformation and promoting verified legal resources.

2 Circulaire arbeidsmigratie

IPR-samenwerkingsverdragen als inspiratie voor een *triple win* aanpak

Hans van Loon ▪

Aukje van Hoek is steeds een inspiratie voor wie nadenkt over, en wil bijdragen aan oplossingen voor, de veelkoppige juridische problematiek van internationale arbeidsverhoudingen. Ook voor de specifieke vragen die arbeids*migratie* oproept is Aukje een onvolprezen *sparringpartner*, en voor haar inzichten ben ik Aukje dankbaar.

1 Migratie en internationaal privaatrecht

Internationale migratie geeft aanleiding tot tal van vragen op het gebied van het internationaal privaatrecht (IPR). Veel Haagse verdragen, en, deels in navolging daarvan, regelgeving van de Europese Unie (EU), regelen aspecten van migratie, zoals echtscheiding, bescherming van kinderen en alimentatie. Ook hebben zij betrekking op arbeidsverhoudingen die dikwijls met migratie gepaard gaan. Maar de grensoverschrijdende *beweging* zelf van migranten, en de regeling of het ontbreken daarvan, valt over het algemeen buiten het blikveld van het IPR en wordt gezien als een afzonderlijk rechtsgebied, het migratierecht, onderdeel van het publiekrecht. Het besef groeit echter dat deze twee gebieden, het migratierecht en het IPR, niet los van elkaar staan en gezamenlijk moeten worden bestudeerd en aangepakt. Dit geldt zowel voor migratierecht en internationaal personen- en familierecht, als voor migratierecht en internationaal arbeidsrecht.

Op het gebied van het personen- en familierecht kwam deze samenhang al duidelijk naar voren tijdens de onderhandelingen in 1990-1993 over het Haagse Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie, van 29 mei 1993 (hierna: Haags Adoptieverdrag 1993). Daarbij bleek dat een internationaal instrument over de overbrenging van geadopteerde of te adopteren kinderen van hun land van herkomst naar het land van opvang niet kan volstaan met regels voor de adopteerbaarheid van het kind, toetsing of interlandelijke adoptie in haar of zijn belang is, en voorlichting en toestemming (artikel 4) en van eisen voor en geschiktheid van de adoptieouders (artikel 5 onder a). Nodig is bovendien dat vooraf wordt vastgesteld 'dat het het kind toegestaan is of toegestaan zal worden om

▪ Mr. H. van Loon is voormalig secretaris-generaal van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht en Honorary Professor, Edinburgh University Law School. Hij is lid van het *Institut de Droit International.*

[het land van opvang] binnen te komen en aldaar permanent te verblijven.' (artikel 5, onder c). Artikel 17, onder d) maakt dit zelfs tot een *voorwaarde voor de beslissing in het land van herkomst* om een kind aan de zorg van de aspirant adoptieouders toe te vertrouwen. Voor de overbrenging zonder migratieobstakels moeten land van herkomst en land van opvang *samenwerken* (artikelen 18 en 19).

Dit nauwe verband tussen internationaal privaatrecht en migratievoorwaarden komt ook tot uiting in de regeling van de plaatsing van kinderen in het buitenland in een pleeggezin of andere zorgvoorziening van het Haagse Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen van 19 oktober 1996. De autoriteiten van de staat van herkomst van een kind mogen alléén besluiten het kind voor zijn of haar (pleeg) zorg in het land van opvang te plaatsen, als de autoriteiten van de aangezochte staat met die plaatsing hebben ingestemd, met inachtneming van het belang van het kind (artikel 33). Een soortgelijke, enigszins versoepelde, regel over de plaatsing van kwetsbare volwassenen in een beschermende instelling in het buitenland, is opgenomen in artikel 33 van het Haagse Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen van 13 januari 2000. Deze bepalingen zijn in essentie beknopte versies van de meer gedetailleerde voorschriften van het Verdrag van 1993.[1]

Door dergelijke *migratieregels* op te nemen, beogen alle drie IPR-verdragen een veilig en verantwoord verkeer van kinderen en volwassenen met het oog op hun adoptie of plaatsing in het buitenland te waarborgen. Zij zijn ingebed in een multilateraal stelsel van regels van (deels materieel) IPR over de *verantwoordelijkheden* van de landen van herkomst en opvang, de *coördinatie* daarvan en *samenwerking* met het doel kinderen en kwetsbare volwassenen te beschermen.

De nauwe samenhang van migratie en IPR blijkt ook uit het feit dat de genoemde Verdragen van 1996 (artikel 4 (j)) en 2000 (artikel 4 (1)(h)) weliswaar 'beslissingen inzake het recht op asiel en inzake toelating' van hun werkingssfeer uitsluiten, maar wel van toepassing zijn op de bescherming van kinderen en volwassenen die asiel of een verblijfsvergunning aanvragen.[2]

Meer algemeen krijgt de interactie tussen migratierecht en het IPR over personen- en familierecht nu meer aandacht. Het debat gaat dan over de vraag hoe migratiebeleid met het IPR kan worden verzoend. Als dit beleid uitsluitend gericht is op de (vermeende) belangen van de overheid, bestaat de kans dat dit de doelstelling van het IPR, het streven naar grensoverschrijdende continuïteit en harmonie, doorkruist.[3]

---

1 'Tools to foster strengthened cross-border cooperation' kunnen daarom nodig zijn om de beperkingen inherent aan deze vereenvoudigingen op te heffen, zie International Social Service (ISS), *Kafalah - Preliminary analysis of national and cross-border practices* (2020), Annex IV, p. 202 e.v.

2 Zie de Toelichtende rapporten van P. Lagarde bij de verdragen van 1996 (par. 36) en 2000 (par. 44).

3 Zie S. Corneloup e.a., *Private international law in a context of increasing international mobility: challenges and potentia*l, Study for the JURI committee European Parliament (2017) European Parliament: Directorate-General for Internal Policies of the Union, *Children on the move – A private international law perspective*, European Parliament, 2017 (gezamenlijk 'Famimove 1.0') gevolgd

2 Arbeidsmigranten en vluchtelingen

Ondanks het fundamentele verschil tussen de situaties van personen die bescherming zoeken als vluchteling en die van andere, met name economische, migranten, worden deze situaties in de politiek en de media vaak op één hoop gegooid en worden de verschillende factoren die tot deze twee casus leiden uit het oog verloren. Zeker, het onderscheid tussen beide categorieën migranten is in de praktijk niet altijd waterdicht. Zo kan de reis beginnen met migratie naar een land om daar te werken, maar, als vervolgens een regimewisseling in het land van herkomst plaatsvindt en de arbeidsmigrant moet vrezen voor vervolging in dat land, kan de tocht eindigen met een verzoek om bescherming als vluchteling in het land waar hij of zij heenging om er te werken. En zo kan ook een regimewisseling in het land van het werk, met gevaar voor vervolging als gevolg, ertoe leiden dat de arbeidsmigrant asiel zoekt in een derde land. Bovendien kunnen verschillende wettelijke criteria van toepassing zijn op de vraag of iemand die bescherming zoekt, daarop ook recht heeft.

Maar het cruciale punt blijft, dat wie bescherming vraagt en daarop volgens de toepasselijke wetten en regels recht heeft, niet mag worden teruggestuurd naar het land waaruit hij of zij is gevlucht, noch worden uitgezet naar gebieden waar zijn of haar leven in gevaar zou zijn (*non-refoulement*).

Daarentegen hebben economische en andere migranten geen recht op dergelijke bescherming. In hun geval is de *pushfactor* de wens om hun levensomstandigheden en die van hun familie te verbeteren in het land waarnaar zij willen migreren en is de *pullfactor* de behoefte van dat laatste land aan arbeidskrachten, zelfs de 'main driver of international migration'[4] . Een belangrijk aspect verschil tussen deze situaties is, dat in het geval van vluchtelingen de betrekkingen tussen het land van herkomst en het land van opvang doorgaans volledig zijn verbroken, terwijl in het geval van (economische) migranten deze betrekkingen over het algemeen worden voortgezet, wat mogelijkheden biedt voor *samenwerking* tussen de twee landen.

3 Bestaande mondiale regelingen

3.1 Vluchtelingen

Voor de bescherming van vluchtelingen vormt het VN Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, van 28 juli 1951 met het Protocol van 1967 (dat de reikwijdte van

door Famimove 2.0 in welk kader o.a. is gepubliceerd: S. Arnold & B. Heiderhoff (red.), *Children in Migration and International Family Law; The Child's Best Interests Principle at the Interface of Migration Law and Family Law*, Cham: Springer 2024. Zie ook S. Corneloup en J. Verhellen, 'SDG 16: Peace, Justice and Strong Institutions', toegespitst op SDG 16.9 (legal identity), in: R. Michaels, V. Ruiz-Abou-Nigm & H. van Loon (red.), *The Private Side of Transforming our World*, Cambridge: Intersentia 2021, p. 505-540.

4 Zie H. de Haas, S. Castles & M.J. Miller, *The Age of Migration*, 6th ed, New York: The Guilford Press 2020, p.15 en *passim*.

de bescherming uitbreidt door de geografische en temporele beperkingen op te heffen) het belangrijkste mondiale kader. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) treedt op als hoeder van het verdrag.

Het kernbeginsel van het verdrag, *non-refoulement*, is in bredere zin een essentieel beschermingsbeginsel geworden in het internationaal recht over de mensenrechten, het humanitaire recht en het gewoonterecht. In zijn recente advies over *Obligations of States in respect of Climate Change* heeft het Internationaal Gerechtshof dit beginsel met zoveel woorden van toepassing verklaard in levensbedreigende situaties veroorzaakt door klimaatverandering.[5]

Het niet-bindende *Global Compact on Refugees* van de VN uit 2018 beoogt, naast het Vluchtelingenverdrag, onder andere de toegang tot oplossingen in derde landen uit te breiden en de omstandigheden in de landen van herkomst te verbeteren, zodat vluchtelingen veilig en waardig kunnen terugkeren.

Het Vluchtelingenverdrag en zijn Protocol zijn door het merendeel van de landen bekrachtigd. Verscheidene landen bieden een verdergaande bescherming. Dit geldt voor die Latijns-Amerikaanse landen die de ruimere definitie van de *Cartagena Declaration on Refugees* van 1984 volgen.[6] Binnen de EU is het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, herzien in het Europese Asiel- en Migratiepact[7] van toepassing om gelijke behandeling en bescherming van asielzoekers en vluchtelingen in de hele EU te waarborgen.

De EU heeft ook overeenkomsten gesloten met doorreislanden, zoals Turkije en Tunesië, om de migratiestromen naar de EU te verminderen. Dergelijke overeenkomsten kunnen echter problematisch zijn vanwege het risico van uitzetting naar onveilige landen of andere onveilige plaatsen.[8]

3.2 Arbeidsmigranten

In 1990 hebben de Verenigde Naties de *International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* aangenomen. In tegenstelling tot het wereldwijd geratificeerde Vluchtelingenverdrag telt het Migrantenverdrag slechts 60 verdragsluitende staten (en 40 ondertekenaars). De uitvoering ervan wordt toezicht gehouden door het VN-Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden (CMW).

---

5 ICJ, *Advisory Opinion on Obligations of States in respect of Climate Change*, 23 juli 2025, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf , par. 378.

6 Deze verklaring beschermt ook 'persons who have fled their country because their lives, security or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order'.

7 Van kracht vanaf 12 juni 2026.

8 Voor Turkije, zie https://www.rescue.org/eu/article/what-eu-turkey-deal en voor Tunesië https://www.euronews.com/my-europe/2024/10/23/eu-watchdog-issues-criticism-of-eu-tunisia-deal-over-human-rights-concerns.

Het Verdrag is door veel landen van het 'Mondiale Zuiden' geratificeerd. Daarentegen heeft het 'Mondiale Noorden' (VS, Canada, de EU, de landen rondom de Perzische Golf, Japan, Australië, Nieuw-Zeeland) het volledig laten afweten. Het gevolg is dat het Verdrag zijn doel: de wereldwijde bescherming van arbeidsmigranten, grotendeels mist.

Het Verdrag is in 2018 aangevuld met het *Global Compact on Migration* (GCM). Deze tekst richt zich voornamelijk op *governance*, en formuleert daarvoor beginselen en drieëntwintig doelstellingen. De bedoeling is een optimaal kader voor internationale *samenwerking* te bieden. Dat is een plus ten opzichte van het Verdrag, dat vooral een normatief kader biedt en bovendien wel heel veelomvattend is, doordat het zowel reguliere als irreguliere, en zowel tijdelijke (circulaire) als permanente, migratie omvat. Maar, als niet-bindend instrument, blijft het Compact een abstracte tekst zonder een *hands-on* systeem voor internationale samenwerking.

4 Een wereldwijde *governance gap* met betrekking tot arbeidsmigranten

Al met al ontbreekt dus een effectief wereldwijd rechtsregime voor migrerende werknemers. Dit contrasteert scherp met het mondiale juridische kader voor vluchtelingen – ongeacht de tekortkomingen in de uitvoering ervan. Terwijl het *Global Compact on Refugees* voortbouwt op het Vluchtelingenverdrag, mist het *Global Compact on Migration* een overeenkomstige ondersteuning. Weliswaar is er het vierjaarlijks intergouvernementeel mondiaal platform, het *International Migration Review Forum*, maar dit forum kan alleen oproepen tot niet-bindende maatregelen.[9] Dat schiet niet echt op, terwijl het gaat om een omvangrijke problematiek.

Volgens zijn laatste rapport over internationale migranten in de beroepsbevolking (2024) schat de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) dat

> 'het wereldwijde aantal internationale migranten in 2022 284,5 miljoen bedroeg, waarvan 255,7 miljoen in de werkende leeftijd (15 jaar en ouder) (...). In datzelfde jaar bedroeg het aantal internationale migranten in de beroepsbevolking, gedefinieerd als internationale migranten die werk hebben of werkloos zijn, 167,7 miljoen – meer dan 30 miljoen mensen meer dan in 2013. Daarvan hadden 155,6 miljoen werk en waren 12,1 miljoen werkloos (...)'[10]

Wat betreft de internationale financiële overdrachten door migranten aan hun families of gemeenschappen in hun land van herkomst, blijkt uit het World Migration Report 2024 van de Internationale Migratieorganisatie (IOM) dat: 'de beschikbare gegevens

9 Zie https://csactioncommittee.org/international-migration-review-forums.

10 https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-09/MIGRANT%E2%80%93%20ILO%20Global%20Estimates%20on%20International%20Migrant%20Workers.pdf.

een algemene stijging van de overmakingen in de afgelopen decennia laten zien, van 128 miljard dollar in 2000 tot 831 miljard dollar in 2022'[11]

5 Hoe de kloof te dichten: het 'triple win' perspectief

De polaire dynamiek van demografie en economie in het Mondiale Noorden (toenemende vergrijzing, tekort aan arbeidskrachten) en het Mondiale Zuiden (jonge bevolking, tekort aan werk), maakt dat in de komende decennia de groeiende arbeidsmigratie vanuit landen van het mondiale zuiden naar het noorden verder zal toenemen. Dit inzicht treedt moeizaam door tot het publieke debat waarin de identiteitsideologie weerstand tegen 'vreemdelingen' aanwakkert, terwijl tegelijkertijd de economie niet zonder buitenlandse arbeidskrachten kan.[12]

Langzaam daalt het besef in dat de *unilaterale* immigratieaanpak door gastlanden die uitsluitend op *hun* behoeften is gericht, niet duurzaam, op den duur onhoudbaar en onrechtvaardig is. Duurzame arbeidsmigratie komt ten goede aan zowel het gastland, als de migrant als het land van herkomst. Dit vereist internationale *samenwerking*.

Het *Global Compact on Migration* roept dan ook op (doelstelling 23) om:

> '… ((e) Bilaterale, regionale of multilaterale, wederzijds voordelige, op maat gesneden en transparante partnerschappen aangaan, in overeenstemming met het internationaal recht, die gerichte oplossingen ontwikkelen voor migratiebeleidskwesties van gemeenschappelijk belang en die de kansen en uitdagingen van migratie aanpakken in overeenstemming met het Global Compact.'

Dergelijke 'wederzijds, op maat gemaakte en transparante' partnerschappen zijn nu, voorzichtig, in opkomst.[13] Zij maken het ook mogelijk het onderscheid te markeren met de vluchtelingenproblematiek: als effectieve, veilige, reguliere *pathways* openstaan voor arbeidsmigranten met eigen toetsingskaders, ontstaat voor elk van beide categorieën, vluchtelingen en arbeidsmigranten, een volwaardig regime.

Vanuit het *triple win* perspectief[14] is belangrijk dat recente bilaterale partnerschappen een prominente rol toekennen aan tijdelijke en *circulaire* migratie. Zij houden

---

11 https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/.

12 'In 2023, the EU issued over 3.8 million first residence permits (an all-time record), and in 2024 African citizens alone received well over 600,000 permits, roughly twice the number of a decade earlier. Over the past few years, Italy has multiplied work-permit quotas, Germany has revamped its Skilled Immigration Act, France streamlined "talent" channels, and Spain moved toward regularizing a very large share of undocumented migrants already working in the country. The juxtaposition is hard to ignore: while the spectacle of politics dramatizes deterrence, the demands of economics require openness'. See M. Villa (ed.), *EU-Africa: "Dealing" With Migration?,* Milan: Ledizioni LediPublishing 2025, p. 8 .

13 Zie bijvoorbeeld de overeenkomst inzake arbeidsmigratie tussen Duitsland en Georgië van 2023 https://www.bmi.bund.de/EN/topics/migration/migration-partnerships/georgien/georgien-node.html.

14 Zie daarvoor bijv. R. Bauböck & M. Ruhs, 'The elusive trip win: addressing temporary labour migration dilemmas through fair representation', *Migration Studies* 2022, afl. 3, p. 528.

niet alleen rekening met de arbeidsmarkt van het gastland, maar ook expliciet met die van het land van herkomst van de werknemers. Al in 2005 concludeerde de *Global Commission on International Migration* dat ''Het oude paradigma van permanente migratieprogramma's geleidelijk plaats maakt voor tijdelijke en circulaire migratie'' en dat daarvoor inspanningen en samenwerking van landen van herkomst en gastlanden nodig is.

Het is ook in deze geest dat de EU en haar lidstaten, en de lidstaten van de Organisatie van Afrikaanse, Caribische en Stille Oceaan Staten (OACPS, bestaande uit 47 Afrikaanse, 15 Caribische en 15 Stille Oceaanlanden), in hun nieuwe partnerschapsovereenkomst, de Overeenkomst van Samoa, een gemeenschappelijk beleid inzake ''mobiliteit en migratie'' hebben opgenomen:[15]

De partijen beschouwen *circulaire* migratie[16] als een middel om groei en ontwikkeling te bevorderen 'in de landen van herkomst en bestemming'. Daartoe zullen zij 'circulaire migratieprogramma's en de uitvoering van wettelijke kaders overwegen die gericht zijn op het vergemakkelijken van terugkeerprocedures voor onderdanen die legaal op hun respectieve grondgebied verblijven' en 'rekening houden met aspecten van hun re-integratie in de landen van herkomst om ervoor te zorgen dat de ervaring of kwalificaties die zij hebben opgedaan, ten goede komen aan de lokale arbeidsmarkt en de gemeenschap' (art. 63). De samenwerking is ook gericht op het beperken van de negatieve gevolgen van het verlies van vaardigheden voor de ontwikkeling van de landen van herkomst (art. 65), het bevorderen van geldovermakingen om productieve nationale investeringen te vergemakkelijken (art. 67) en het voorkomen van migrantensmokkel (art. 72).'

Twee van de aanvullende protocollen bij de Overeenkomst van Samoa: het Afrikaanse regionale protocol (deel II, titel VI, Migratie en mobiliteit, artikelen 73-79) en het Caribische regionale protocol (deel II, titel VI, hoofdstuk 3, Migratie, mobiliteit en ontwikkeling, artikel 51), gaan nader in op deze samenwerkingsdoelstellingen.

Dit zijn goede aanzetten. Tijdelijke en vooral herhaalde, circulaire migratie, ingebed in een partnerschap en gebaseerd op gedeelde principes en waarden, biedt perspectieven.[17] De vraag blijft echter hoe circulaire migratie van werknemers op een *praktische*

15 Overeenkomst van 19 juli 2023, deel II, Strategische prioriteiten, titel VI Mobiliteit en migratie. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8372-2023-REV-1/fr/pdf. De Overeenkomst van Samoa is voorlopig van toepassing vanaf januari 2024, in afwachting van de formele inwerkingtreding na de nodige ratificaties.

16 De Overeenkomst geeft geen definitie van het begrip circulaire migratie. Duidelijk is, dat het gaat om tijdelijke migratie, gevolgd door terugkeer van de migrant naar het land van oorsprong. Dat kan een eenmalige of, zoals dikwijls bij seizoensarbeid, herhaalde tijdelijke migratie betekenen. In engere zin wordt met circulaire migratie doorgaans op dat laatste, *herhaalde* tijdelijke migratie, gedoeld. Maar in de Overeenkomst ligt het accent op het bevorderen van het *ontwikkelingsperspectief na terugkeer* van de migrant in het land van oorsprong, en die noodzaak doet zich zowel bij eenmalige als bij herhaalde tijdelijke migratie voor. Vanuit dat gezichtspunt is het te verdedigen om circulaire migratie als overkoepelende term te gebruiken. Deze bijdrage volgt deze ruime betekenis van circulaire migratie

17 Zowaar uit het oogpunt van populistische politiek, zie de *Economist*, 25 oktober 2025, p. 12 (leader) en p. 59 (artikel).

en concrete manier kan worden georganiseerd, zodat deze op een 'ordelijke, veilige, regelmatige en verantwoordelijke' manier verloopt *voor elke individuele migrerende werknemer.* Beleidsmakers zijn geneigd een macro-perspectief te hanteren en te denken in migratie*stromen*. Maar elke migrant is een uniek mens met een inherente waardigheid, gelijkwaardig aan alle andere leden van de mensengemeenschap.[18] Een partnerschap tussen staten dat werkt, neemt het concrete traject van de arbeidsmigrant – met zijn voorbereiding, begin, verblijf in het gastland, einde en follow-up na terugkeer – als uitgangspunt.[19]

6 Inspiratie uit IPR-samenwerkingsverdragen

Hier kan de ervaring met IPR-verdragen over internationale samenwerking *ter wille van individuele* personen en families van nut zijn. Deze verdragen creëren een infrastructuur voor permanente, directe grensoverschrijdende samenwerking tussen daartoe aangewezen overheidsinstanties ('centrale autoriteiten'). Hun taken en de omvang daarvan variëren, maar hebben steeds een intern (coördinerend) en een extern (samenwerking met andere centrale autoriteiten) aspect. Door hun onderlinge samenwerking vormen de centrale autoriteiten een wereldwijd internationaal netwerk, dat wordt ondersteund door regelmatige bijeenkomsten en door een permanent secretariaat.[20]

Dit model vindt bijvoorbeeld toepassing in het Haagse Adoptieverdrag 1993 (zie hierboven onder **1.**). De permanente samenwerking tussen de door elke verdragsluitende Staat aangewezen centrale autoriteiten is daarbij zo georganiseerd, dat *voor elke* adoptie van *elk* kind de gezamenlijke goedkeuring van de centrale autoriteiten van *zowel* het land van herkomst *als* het land van ontvangst vereist is. Bovendien regelt het verdrag, zoals we zagen, de migratierechtelijke voorwaarden. Ook voorziet het verdrag in een stelsel van accreditatie en toezicht op tussenpersonen die bij het adoptieproces betrokken zijn.

Zo schept ook het Haagse *Verdrag inzake de internationale inning van levensonderhoud voor kinderen en andere familieleden* van 23 november 2007 een systeem van directe samenwerking tussen centrale autoriteiten om de effectiviteit van de internationale inning van alimentatie te waarborgen en daarbij 'het gebruik te stimuleren … van de meest kosteneffectieve en de meest efficiënte beschikbare methoden voor het overmaken van verschuldigde levensonderhoudsgelden' (artikel 35), bijvoorbeeld door deze gelden te bundelen en centraal over te maken.[21]

Deze voorbeelden kunnen een inspiratie zijn voor de infrastructuur die nodig is voor effectieve samenwerking op het gebied van arbeidsmigratie. Dit geldt in het

18 *Preambule Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*.

19 Deze bijdrage laat de interne EU-migratie buitenbeschouwing en richt zich op die tussen de EU en derde landen.

20 Vgl. ook, uitvoeriger, H. van Loon 'La nécessité d'un cadre mondial de coopération pour une réglementation durable de la migration des travailleurs', *Revue critique de droit international privé* 2024, p. 218, met instemmend commentaar van H. Muir Watt & D. Bureau, p. 210.

21 Zie https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/isupport1 .

bijzonder voor circulaire arbeidsmigratie (tijdelijke, dikwijls terugkerende tijdelijke, arbeidsmigratie) die voorziet (wil voorzien) in de terugkeer van de migrant naar het land van oorsprong. In het ideale geval zou deze samenwerking het wereldwijde vacuüm (zie hierboven onder **4.** en **5.)** kunnen opvullen. Maar het 'Haagse model' leent zich ook voor het geval van bilaterale samenwerking (met inbegrip van overeenkomsten tussen de EU en haar lidstaten en derde landen van herkomst). In beide gevallen wordt de realisering van door de landen van herkomst en de gastlanden overeengekomen circulaire migratieprogramma's bevorderd als (i) vaststaat welke essentiële verplichtingen elk van beide landen heeft en welke gemeenschappelijke verplichtingen zij hebben als zij een circulair migratieprogramma overeenkomen en (ii) in beide landen een centraal orgaan functioneert met een intern coördinerende en een extern op samenwerking gerichte taak.

Bedenk daarbij dat het bij circulaire arbeidsmigratie, anders dan bij adoptie van een kind – een eenmalige migratie van het land van oorsprong naar het land van opvang –, mogelijk gaat om (herhaalde) migratie heen en terug tussen het land van oorsprong en het gastland. Maar ook voor arbeidsmigratie is essentieel dat de centrale organen instemmen met de migratie van *elke* migrant. De exacte voorwaarden hiervoor zullen, net als bij het Haags Adoptieverdrag 1993, in goed overleg bilateraal moeten worden afgestemd. Maar ongeacht wat wordt overeengekomen – aantallen werknemers, voor welke sectoren, voor hoe lang, enz. – zal, analoog aan wat de bovengenoemde IPR verdragen bepalen, onder andere aan de volgende eisen moeten worden voldaan:

1. Het land van oorsprong en het gastland moeten, mede middels een daartoe aangewezen verantwoordelijk overheidsorgaan (migratiecontactpunt), ervoor zorgen dat de migrant die aan het overeengekomen migratieprogramma wenst deel te nemen en daarvoor in aanmerking komt, (i) vóór het vertrek naar het gastland volledige informatie krijgt over zijn of haar rechten en plichten en de voorwaarden van de arbeidsverhouding, (ii) verzekerd is van alle benodigde documenten om het gastland binnen te komen en daar tijdelijk te verblijven en te werken, (iii) kan rekenen op erkenning van zijn of haar relevante vaardigheden, competenties en academische en beroepskwalificaties, (a) zowel door het gastland bij aankomst als (b) – wat betreft de in het gastland verkregen kwalificaties – door het land van oorsprong na terugkeer, (iv) geholpen wordt om contact te houden met zijn of haar familie in het land van herkomst en (v) ondersteund wordt bij de reintegratie na terugkeer, (vi) toegang heeft tot de rechter, enz.
2. De activiteiten van tussenpersonen (wervingsbureaus en andere partijen die betrokken zijn bij het organiseren van migratie) dienden te worden gereguleerd door (i) minimumeisen vast te stellen met betrekking tot hun expertise, ervaring, financiële structuur en doelstellingen, en door (ii) ervoor zorgen dat aan deze eisen wordt voldaan door middel van een systeem van toezicht en accreditatie door overheidsinstanties.[22]

22 'The lesson is not that control is futile. It is that control unaccompanied by credible, predictable legal alternatives entrenches smuggling rather than undercutting it' (M. Villa (ed.), *EU-Africa: "Dealing" With Migration?,* Milan: Ledizioni LediPublishing 2025, p. 15).

3. Snelle, veilige, goedkope en efficiënte overmakingen van geldbedragen moeten worden vergemakkelijkt door (i) maatregelen te nemen om de transactiekosten te verlagen en toegang tot de markt voor geldovermakingen mogelijk te maken, en door (ii) gezamenlijke programma's te faciliteren om migranten, begunstigden en gemeenschappen in de landen van herkomst te helpen om geldovermakingen effectief te gebruiken.
4. Permanente monitoring van de samenwerking moet worden opgezet, door regelmatig bijeenkomsten van de migratiecontactpunten te organiseren om de geboekte vooruitgang te evalueren, uitdagingen in kaart te brengen en praktische verbeteringen aan te bevelen. Daardoor groeit het wederzijds vertrouwen en ontstaat de mogelijkheid de samenwerking vervolgens de verdiepen en te verbreden.

7 Perspectieven

Het beleid van de EU en haar lidstaten voor arbeidsmigratie vanuit derde landen is dubbelzinnig: enerzijds wijst het Samoa-akkoord op een besef dat een *triple win* – voor de EU en de lidstaten, voor de migrant, en voor de landen van oorsprong – noodzakelijk is, anderzijds is het migratiediscours gericht op indamming van migratie, terugkeer, en het uitroeien van de '*root causes*' van migratie. Aan die dubbelzinnigheid ontkomt ook de Nederlandse Staatscommissie voor Demografische Ontwikkelingen 2050 niet in haar rapport Gematigde groei[23] (2024). Het rapport pleit voor het vaststellen van 'bandbreedtes' voor, onder andere, (het migratiesaldo van) arbeidsmigratie, waarbij zij erkent dat ook in de komende jaren de Nederlandse economie niet zonder arbeidsmigratie kan draaien. De Commissie bepleit samenwerking met het land van herkomst, maar stelt deze in de sleutel van 'het tegengaan van irregulier vertrek'.[24]

Die aanpak levert misschien op korte termijn resultaten, maar is niet duurzaam. Daarom betoogt een recente studie over migratie tussen Afrika en de EU:[25] 'Unless legal mobility is treated as a strategic tool in its own right, rather than a bargaining chip offered to secure return and readmission, the model will keep reproducing the conditions that make it necessary', Evenzo pleit een recent rapport voor het Europees Parlement, 'for a reorientation towards facilitating mobility in ways that enable its developmental potential, strengthen local ownership and build on existing regional priorities…'.[26] Dat vraagt om erkenning van de handelingscapaciteit, de 'agency', van zowel de migrant als van het land van herkomst.

Circulaire arbeidsmigratie kan hierbij een belangrijke rol spelen, mits deze het hele parcours van de arbeidsmigrant omvat en is ingebed in een effectief, hecht

23 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei*, Rapport, Den Haag 2024 (Rijksoverheid.nl).

24 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei*, Rapport, Den Haag 2024, p. 373.

25 M. Villa (ed.), *EU-Africa: "Dealing" With Migration?,* Milan: Ledizioni LediPublishing 2025, p. 13.

26 C. Talleraas, *The Role of EU development cooperation in addressing irregular migration in Africa*, Study requested by the DEVE committee, European Parliament, 2025.

samenwerkingsverband tussen het herkomstland en het gastland, gebaseerd op gedeelde belangen van beide betrokken landen en de migrant.[27]

Wil zo'n circulair migratiestelsel écht een blijvende meerwaarde hebben voor de migrant en het herkomstland, dan zal de op re-integratie gerichte samenwerking er ook voor moeten zorgen dat het de arbeidsmigrant *perspectief* biedt op werk na zijn of haar terugkeer. Hier ligt een rol voor ondernemingen en bemiddelingsorganisaties, maar ook voor de overheid die door ondersteuning van zulke initiatieven een deur kan openen naar een nieuwe gerichte vorm van ontwikkelingssamenwerking.[28]

27 Vgl. ook het Deltaplan Grip op Arbeidsmigratie 2024 (www.gripoparbeidsmigratie.nl).

28 Vgl. het nieuwe Spaanse 'GECCO'-beleid dat gericht is op het bevorderen van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in hun land van herkomst en circulaire migratie voor het jaar 2025 (https:// home-affairs.ec.europa.eu/news/spain-new-order-migrant-employment-and-circular-migration-2025-01-13_en).

3 International Framework Agreements as Instruments for Corporate Due Diligence

Reingard Zimmer ▪

1 Introduction

Due to outsourcing in the context of globalisation, goods for the global market are now manufactured in all corners of the global south, where labour is cheaper and standards are lower. Many services are also no longer provided where they are needed, it is not uncommon for a hotline called from Germany to be located on the other side of the world. However, trade unions in the global south; often face a hostile environment with union bashing and therefore have a low level of organization in the Global South (and East). As a result, working conditions there are predominantly disastrous. Outsourcing, on the other hand has led to a significant increase in companies' profit margins, but in most cases they are not prosecuted for labour and environmental violations in other countries along their value chain. In order to improve compliance with key internationally recognised human, labour and environmental rights along the value chain, legislators in the EU have laid down requirements for responsible supply chain management for companies, e.g. in France with the Loi du Vigilance of 2017 (Art. L. 225-102-2-5) and in Germany the German Supply Chain Due Diligence Act (LkSG) entered into force in 2023. Moreover, at European level the Due Diligence Directive 2024/1760/EU (CSDDD)[1] was created, a legal act that has to be implemented in the Member States by 26.7.2027.[2] These legal acts oblige companies to carry out effective risk analysis and to take preventive, as well as remedial measures in the event of legal violations.[3] In addition to other measures, a complaint

▪ Prof. dr. R. Zimmer is Professor of German, European and International Labour Law at Berlin School of Economics and Law. This contribution is dedicated to Aukje, whom I got to know in a research project on IFAs and who really inspired me with her open and clear manner.

1 Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence (CSDDD).

2 The directive was originally to be transposed into national law by 26 July 2026 (Art. 37 CSDDD), this was postponed by Art. 2 directive 2025/794/EU in the 'Omnibus Package I'. For further information, see: Zimmer/Langbein, 'Abschaffung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes – europarechtlich zulässig und sinnvoll?', NZA 2025, 1151 (1152 ff.).

3 For further information on the German Supply Chain Act, see: Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act. Options for Action for German Co-Determination Actors', HSI Working Papers No. 19 (2023), p. 78, online: https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008712 (accessed 8.9.2025); Zimmer, 'Die Umsetzung und Weiterentwicklung des LkSG', Frankfurt 2025, online: https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-009152 (accessed

mechanism must also be established. This article analyses the extent to which International Framework Agreements, concluded between Global Union Federations (GUFs) and transnational companies, are suitable for supporting the fulfilment of the corporate due diligence obligations described above.

2 International Framework Agreements

2.1 Introduction to International Framework Agreements

When the negative effects of globalisation became more apparent at the end of the 1980s, GUFs began to negotiate global agreements with transnational companies or groups to secure minimum social standards. The global agreements set a framework for industrial relations and are therefore referred to as International Framework Agreements (IFAs).[4] The standards laid down in an initial agreement often are revised and not infrequently new issues are included, so that the framework expands over time.[5] On the one hand, IFAs aim to defend labour rights in an internationalized economy; on the other hand, the agreements seek to establish a counterweight to the power of transnational corporations.[6]

In contrast to unilateral codes of conduct, IFAs are negotiated by two (or more) parties. The conclusion of such an agreement thus significates that the GUF is accepted as a negotiating partner and therefore in most cases a long-term relationship is created between the GUF and the transnational company (or group) at global level.[7] By now nearly 180 IFAs have been concluded, most agreements with French companies (39), followed by German (29), Spanish (17), British (15) and companies from the Netherlands (12), among others.[8] Most agreements now originate from the service sector and have been concluded by the GUF UNI (74 IFAs), followed by the metal and electrical industries, concluded by IndustriAll (56 IFAs). 26 IFAs were concluded in the food and hotel sector by the GUF IUF and 22 by the building and woodworkers' international (BWI). The agreements generally aim to protect the ILO's core labour standards and thus have the same protective purpose as due diligence laws, although

10.9.2025); concerning the CSDDD: Zimmer, 'Die Europäische Sorgfaltspflichten-RL 2024/1760/EU', ZESAR 11/12 2024, 461 ff.

4 Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 78 (*supra* n 3).

5 Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 79 (*supra* n 3).

6 Platzer/Müller, *Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände* (1. Auflage, Nomos 2009), p. 131 ff; Zimmer,' The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 78 (*supra* n 3).

7 Drouin, 'Freedom of Association in International Framework Agreements', in: Blackett/Trebilcock (eds.), *Research Handbook on Transnational Labour Law, (*Cheltenham/Northampton 2015), p. 217 (222); Miller, 'Preparing for the Long Haul. Negotiating International Framework Agreements in the Global Textile, Garment and Footwear Sector', GSP 2004, p. 215 (216); Thomas, 'Global Industrial Relations? Framework Agreements and the Regulation of International Labour Standards', LSJ 2/2011, 269 (274); Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 79 (*supra* n 3).

8 Own listing. The agreements are usually available on the website of the respective GUF.

some were concluded on specific topics such as equality and anti-discrimination, occupational health and safety or mobility, etc.[9]

2.2 Scope of Application

The German LkSG obliges companies to exercise corporate due diligence not only towards the own company and companies within the group, but also towards direct contractual partners (Art. 5.1 LkSG). Complaints may also be lodged regarding legal risks or violations along the entire value chain (Art. 9.1 LkSG). The due diligence obligations of the CSDDD even apply to the entire value chain (Art. 1.1a) CSDDD), although the obligations are weaker the further away the infringement is from the company.[10] If the scope of application of an IFA only relates to the company or group itself, it is therefore not suitable as a risk management tool.

Early agreements indeed were binding mostly only the company/companies of the group and labour rights violations along the supply chain are not even addressed.[11] IFAs concluded later, usually contain a subcontracting clause,[12] which intend to include (more or less) all direct contract partners in the scope of application. However, analyzed from a legal background, the subcontracting clauses are often not binding, quite a number of them only contain the obligation to "inform" contract partners about the IFA or to "encourage" them to comply with it. Examples of such language can be found in the IFAs with BMW, Carrefour,[13] Euradius, GEA, Röchling, IKEA,[14] Leoni, Lukoil, Norske Skogindustrier, Rheinmetall, Telefónica, SCA, Skanska, Statoil, Umicore and VW.[15] Such agreements would not be suitable for implementing the obligations of the LkSG.

However, debates on the need to secure social standards along the entire value chain have also been intensified by GUFs over the years, so that more recent agreements have increasingly succeeded in including at least the first tier of the supply chain in a binding way. The revised IFA between IndustriAll Global Union and Renault of 2019 is a good example in this sence.[16] The IFA notes, that compliance with the contents of the agreement is a prerequisite for contractual relations; the same

9 More general information on IFAs: Zimmer, 'International Framework Agreements', IOLR 2020, p. 178-205.

10 Zimmer, 'Die Europäische Sorgfaltspflichten-RL 2024/1760/EU' ZESAR 11/12 2024, 461 (464 f.)

11 See for example the early agreements with AngloGold, Arcelor, Bosch, Danone, Endesa, Eni, Faber-Castell, Fonterra, H&M, Lafarge, NAG, Prym, RAG, SKF and WAZ.

12 Zimmer, 'International Framework Agreements', in: Schlachter/Heuschmid/Ulber, *Arbeitsvölkerrecht*, (Mohr Siebeck 2019, marginal No.2).

13 In the IFA between UNI and Carrefour, it is already stated that an application to suppliers (at least) is intended.

14 IKEA suppliers are to be "influenced" and "supported" to comply with the principles set out in the Code of Conduct, to which the IFA refers.

15 Zimmer, 'Die Umsetzung und Weiterentwicklung des LkSG', (Frankfurt 2025), p. 92, online: https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-009152 (accessed 11.9.2025).

16 The original IFA of 2013 is supplemented 2019.

applies to the IFA revised in 2021 with Daimler or with TK Elevator in 2022. However, subcontractors are often not yet included in the scope of the agreements, the IFAs between IndustriALL and Tchibo or between UNI Global Union and ABN AMRO are positive exceptions. In view of the new due diligence requirements, some existing IFAs are also being revised and their scope expanded, such as the IFA agreed between UNI and Geopost, the 2017 agreement was revised in 2024 and subcontractors were included in its scope.[17] In the IFA renewed by IndustriALL with ENI in 2019, not just compliance with the provisions of the IFA has to become a contractual element of the supplier agreements, but the supplier has to assure that the standards are also met by subcontractors, similar to the IFA of IndustriAll with the PSA Group, which was revised in 2017.[18] Overall, the text of an IFA must make it clear that the entire value chain is included in the scope of application and that the right to complain is open to all persons.

2.3 Monitoring of IFAs

As a rule, IFAs contain mechanisms for monitoring implementation, which can be additional tools for the implementation of corporate due diligence obligations. 85% of all IFAs provide for the establishment of a monitoring committee with equal representation of the signatory parties, as research from 2017 shows.[19] The monitoring body either meets annually or on demand. More recent IFAs sometimes include precise regulations on how the meeting of the monitoring committee has to be prepared and conducted, as for example the IFAs between UNI and ABN AMRO (2015), BNP Paribas (2024) or the older IFA between the former GUF ICEM and Rhodia (2008). In the IFA between IndustriAll and Solvay (of 2022) it is stipulated, that an evaluation document with agreed indicators is presented at the annual meeting. The IFA between the GUF BWI and the construction company BESIX, in addition, foresees, that one construction site is inspected per year by the members of the monitoring committee. Also in the case of ThyssenKrupp, the monitoring committee has the right to inspect once a year the production facilities of a company or several companies of the group. However, it is known that during announced inspections, grievances can be concealed and employees are often so intimidated that they do not dare to report grievances at the workplace, i.e. in a way that is comprehensible to their superiors.[20] It therefore would be important to include local trade unions or non-governmental organizations which organise the workers and conduct the interview of the workers outside the

17 The IFA also stipulates that subcontracting should be limited to one level.

18 Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 80 (*supra* n 3).

19 Hadwiger, 'Looking to the future: mediation and arbitration procedures for global framework agreements', Transfer: European Review of Labour and Research 4/2017, p. 409 (413).

20 Zimmer, 'Das Indonesische Abkommen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten' (2021), p. 20; concerning problems with Auditing, see: Mock/Turner, 'Auditor Identification of Fraud Risk Factors and their Impact on Audit Programs', IJA 2005, p. 62 ff.; Terwindt/Saage-Maaß, 'Liability of Social Auditors' (2016), p. 4 ff.

factory. The IFA between Renault and IndustriAll takes this into account, the implementation is carried out "with the participation of local experts".[21] To prevent cheating, factory inspections in addition, should not be announced in advance.

2.4 Tools for Due Diligence

2.4.1 Risk Management

One possibility is that trade unions as signatory parties of the IFAs are involved in the risk management of the company. This is precisely what was agreed in the IFAs of UNI with Partouche and Inditex.[22] The GUF is consulted as a stakeholder concerning preventive steps to avoid risks and concerning remedies, when rights are violated. Such involvement of trade unions in risk analysis increases the chances of an effective risk analysis that truly reflects the hazards. The IFAs monitoring mechanism can also help to ensure that preventive and remedial measures are complied with. The IFA between UNI and BNP Paribas in addition, foresees training in human rights issues for managers and employees who are involved in the risk management, which can also contribute to a more effective risk analysis.

2.4.2 Introduction of a complaint mechanism

Complaints can help to ensure that violations and endangerments of the law are remedied or do not occur in the future. The establishment of a complaints system therefore contributes to the enforcement of the standards and is part of statutory due diligence provisions, such as the German Act on Due Diligence (Art. 8 LkSG), the French Loi du Vigilance (Art. 1.4) or the EU Due Diligence Directive 2024/1760/EU (Art. 14). Regulations governing the introduction of a complaints system may form part of an IFA, however, complaint mechanisms so far have only been agreed in a small number of IFAs, most of which are relatively recent. Examples are the IFA between the French care group Orpea and UNI (2022) in the services sector, as well as the IFA between UNI and the French banking group Société Générale (2023); the same applies to the IFA with the Spanish gambling and entertainment company CIRSA (2024). The IFA between the global union federation IUF/IUL and the Swedish state-owned company Systembolaget also contains provisions on a grievance mechanism and in the metal sector, IndustriALL agreed an IFA with the German company Thyssen-Krupp in 2015, which includes a comprehensive complaint mechanism. A similar IFA was signed with the escalator and lift company TK Elevator in 2020, which was spun off from ThyssenKrupp and a corresponding IFA was concluded with the car manufacturer Daimler in 2021.

21 Art. 6.2 of the 2019 IFA agreed between IndustriAll and Renault.
22 The agreement with Inditex was concluded together with the GUF IndustriAll.

The prerequisite for an effective complaints-mechanism is that the established system is (or can be) actually utilised, which only happens if it is accessible. It is not for nothing that the legal standards on corporate due diligence stipulate that the complaints system to be introduced must be accessible to potentially involved parties (Art. 8.4 p. 1, 2 LkSG and Art. 14.3 p. 1 Directive 2024/1760/EU). Just like other information about the IFA, information about the complaints procedure must therefore reach the employees, which means that among other factors, it has to be available in the national language. Information in English with the link to translation tools is not sufficient, as it won´t be understood. Systems vary in terms of how the complaint can be filed and how it is handled. Complaints generally can be filed via internal mechanisms such as drop boxes, via e-mail, hotlines or information of superiors, complaint officers and the HR department, also external mechanisms are possible, such as external e-mail addresses, hotlines or websites.[23] In practice small details can make a difference, a hotline, for example has to be free of charge and in addition, it must be possible to report the violation in the own language.[24] Such a hotline is an important tool in addition to online services, as there is a not inconsiderable percentage of illiterate people who should not be excluded from the possibility to file a complaint.[25]

The decision-making processes how to deal with a complaint may also disparate, differences also exist with regard to the evaluation of the chosen mechanism.[26] In this respect, it is unfavorable if only a rough framework is defined for a complaints system, or if it is merely agreed in an IFA that a complaints procedure should be established. If the company is free to determine the terms, as agreed in the IFA between IndustriALL and Esprit (2018), for example, the GUF waives the opportunity to agree for example on regulations that protect employees who file a complaint. Due diligence provisions foresee, that companies have to ensure "confidentiality of identity" and effective "protection against discrimination or punishment on the basis of a complaint" (e.g. Art. 8.2. p. 2 LkSG),[27] whereby employees often hesitate for fear of disadvantages if they are not guaranteed complete anonymity. Unlike anonymity, confidentiality means that the identity of the complainant is known to the complaints officer, but may not be disclosed.[28] It is therefore important who handles the com-

23 Zagelmeyer/Bianchi/Shemberg, 'Non-state based non-judicial grievance mechanisms (NSBGM) - An exploratory analysis: A report prepared for the Office of the UN High Commissioner for Human Rights' (2018), p. 23 f. and 34 f; Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 82 (*supra* n 3).

24 Zimmer, 'Das Indonesische Abkommen zum Schutz von Gewerkschaftsrechten' (2021), p. 21 (*supra* n 20).

25 Zimmer, 'Die Umsetzung und Weiterentwicklung des LkSG' (2025), p. 80 (*supra* n 15).

26 Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 82 (*supra* n 3).

27 For further Information, see: Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 36 ff *(supra* n 3).

28 Frank/Edel/Heine/Heine, 'Pionierarbeiten in der Lieferkette – Praxisfolgen für das Handels- und Arbeitsrecht (Teil II)', BB 2021, 2165 (2168); Grabosch-Grabosch, *Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*, (Nomos 2021), § 2 par. 113.

plaints – this person must be independent of instructions[29] and protected against dismissal. Such provisions may be agreed in an IFA.

Although initial agreements already provide for the introduction of a complaints system, the requirements of due diligence laws have not yet been fully implemented. The IFA between the IUF and Systembolaget for example, merely stipulates that complaints must be submitted to the local trade union first, which will then forward the report to the local contact person of the global federation IUF. The IFA between UNI and CIRSA contains a similar provision. In the case of the IFA with Systembolaget, the local IUF representative forwards the complaint to the person responsible for agriculture at the IUF in Geneva, from where the complaint is passed on to Systembolaget – the company then takes remedial action. This procedure has the advantage that those affected receive immediate support from the local trade union, which is also strengthened as a result. However, where there is no local trade union, the mechanism is completely ineffective. This was taken into account in the IFA with CIRSA, where complaints in such cases can be lodged directly with UNI and are forwarded to the company by the GUF.[30] This approach has the advantage that employees do not need to fear suffering any disadvantages because of their complaint, as companies do not know the identity of the complainant. However, potential complainants must be aware of this option. Under the German LkSG, such a mechanism would only be possible in addition to the complaints channel to be created by the company, but could not replace it.

Sometimes, internal contact persons are named to whom employees as well as customers, business partners or their employees can lodge complaints, as it is the case in the IFAs with Chiquita, Daimler, Hochtief, Nampak, Quebecor and Thyssen Krupp.[31] In the IFA between UNI and Orpea, local management is designated as the first instance for complaints and the company's country manager is designated as the next instance.[32] However, the possibility of informing superiors or complaint officers does not need to be specifically agreed in an IFA, as this is the normal way of dealing with grievances; it thus cannot be described as a „complaints system" which is introduced. It seems that old wine is being put into new wineskins here. Whereby the text of the agreements partly suggests that it is assumed that trade unions themselves will be more likely to lodge complaints, e.g. in the event of a violation of the agreed trade union access rights to production facilities. For example, the grievance mechanism agreed in the IFA with Société Générale or Teleperformance primarily refer to grievances from UNI member unions (and not to those of individuals).

In addition to internal systems, complaint systems managed by external parties are also conceivable. Cross-company systems can be offered, for example, by an

29 See Art. 8.3 LkSG.

30 If the complaint cannot be resolved by the Monitoring Committee, the IFA provides for the possibility of arbitration in accordance with the International Labour Arbitration and Conciliation Rules, which were developed within the framework of the International Accord, see International Accord, 2021.

31 Zimmer (2023), 'The Supply Chain Due Diligence Act', p. 83 (*supra* n 3).

32 This is also one of the complaint options listed in the agreement with ThyssenKrupp.

industry association[33] or by a multi-stakeholder initiative, such as the Fair Wear Foundation for the textile and garment sector.[34] It would for example be possible to have a complaints system that is agreed with a GUF for various companies that have suppliers or other contractual partners in a certain country, as for example appointed for Bangladesh in the International Accord.[35] The results of a research project at the University of Viadrina[36] suggest that cross-company grievance systems are more effective than internal ones. The main argument is, that individual companies cannot exert such a strong influence on the handling of complaints in cross-company grievance systems. Such a provider is also in a certain business relationship with the client due to the service contract, but ultimately acts more autonomously and independently than an employee of the company against which the complaint was lodged.[37] In addition, there are clear efficiency gains through institutionalization, especially in the implementation of the mechanism and the professionalization of the staff. Quality assurance as well as jointly financed training and further education also bring about a greater effectiveness of the complaints system. Moreover, remedial and preventive measures against supplier companies seem to be more enforceable due to the collective incentive system of several companies. Overall, there is a pooling of resources;[38] cross-company complaints systems are thus likely to be even less cost-intensive than in-house complaints procedures.[39]

The option of submitting complaints to external bodies is offered in a few IFAs, e.g. in the one between IndustriAll and ThyssenKrupp or TK Elevator.[40] Here, reported violations of fundamental importance that could not be resolved locally are forwarded to the Monitoring Committee (international committee), which oversees the further process. Such solution-oriented strategies are more proactive in their design[41] and supplement mechanisms that derive from traditional monitoring.[42]

33 BT-Drs. 19/28649, p. 49.

34 Cf. https://www.fairwear.org/programmes/complaints-helplines (accessed 15.09.2025).

35 On the Bangladesh Accord, in depth: Saage-Maaß/Korn, 'Vom Accord lernen?', 2021; Zimmer, 'Unternehmensverantwortung im "Bangladesh-Accord"', (2016) as well as Zimmer, 'International Framework Agreements', IOLR 2020, 178 (197 et seq.).

36 Gläßer/Pfeiffer/Schmitz/Bon, 'Außergerichtliche Beschwerdemechanismen entlang globaler Lieferketten' (2021), ZKM 6/2021, 228 (229).

37 Dutzi/Schneider/Hasenau, 'Lieferkettenregulierung und Risk Governance – Implikationen für die betriebliche Praxis und Kritik', DK 11/2021, 454 (458).

38 Gläßer/Pfeiffer/Schmitz/Bond (2021), 228 (229), (*supra* n 36).

39 This paragraph is based upon Zimmer, 'The Supply Chain Due Diligence Act' (2023), p. 44 f (*supra* n 3).

40 Https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=20TYK11&c=-1&language=eng (16.7.2025).

41 Ter Haar/Keune, 'One Step Forward or More Window-Dressing? A Legal Analysis of Recent CSR Initiatives in the Garment Industry in Bangladesh', IJCLL 1/2014, p. 5 (14).

42 Ter Haar/Keune, p. 5 (20), (*supra* n 41).

3 Conclusion

IFAs can be a useful tool for the implementation of due-diligence obligations. However, they can only supplement, not replace, corporate measures, as due diligence obligations are the responsibility of companies. Nevertheless, this is subject to the condition that the provisions agreed in the IFAs comply with the statutory obligations. For example, it is a prerequisite that the scope of the agreements covers the entire value chain. The standards agreed in an IFA must also comply with those set out in due diligence legislation – which is usually not a problem. Of particular importance is the introduction of a complaints mechanism, as complaints can help to ensure that violations and endangerments of the law are remedied or do not occur in the future. At present, the due diligence provisions agreed in IFAs still fall short of the legal requirements in most cases. However, if these were to be reduced significantly, the IFAs agreed on a voluntary basis could become even more important. There is still much to be done to enforce compliance with minimum social standards worldwide.

4 Conflictregels in de sociale zekerheid: hoe bindend zijn zij wel?

Herwig Verschueren ▪

Het is met veel plezier dat ik een stuk schrijf voor het *liber amicorum* voor Aukje van Hoek. De wetenschappelijke bijdrage van Aukje van Hoek op het terrein van de toepassing van conflictregels op arbeidsovereenkomsten is voor mij steeds een inspiratiebron geweest. Wij hebben over dit onderwerp een aantal keren samengewerkt en ik houd daar zeer goede herinneringen aan over.[1] Haar unieke wetenschappelijke kennis van deze materie en haar kritische en vaak originele analyses hebben heel wat auteurs en beleidsmakers beïnvloed.

1 De bindende conflictregels in de sociale zekerheid

Haar artikel in de Common Market Law Review van 2018 over de '*embedding*' van grensoverschrijdende arbeidsverhoudingen blijft een referentiewerk over hoe het Unierecht omgaat met de vraag waar een arbeidsverhouding thuishoort.[2] Daarin analyseerde zij onder meer de toepassing van de Rome I-verordening (EG) 593/2008. Die gaat uit van de rechtskeuze van de partijen die in beginsel vrij zijn om af te spreken welk recht van toepassing is op de arbeidsovereenkomst (art. 3 en art. 8 lid 1). Maar deze keuze mag er evenwel niet toe leiden dat de werknemer de bescherming verliest op grond van het zogenaamde 'objectief toepasselijke recht' (art. 8 leden 2 tot 4), van bepalingen van bijzonder dwingend recht (art. 9) of bepalingen van openbare orde (art. 21). Daarbovenop gelden nog bijzondere beschermingsregels in het geval van de detachering van werknemers die als *lex specialis* zijn vastgelegd in de

▪ Prof. dr. H. Verschueren is emeritus gewoon hoogleraar, Universiteit Antwerpen.

1 Ik denk hierbij in het bijzonder aan haar rol in de begeleidingscommissie van het doctoraat dat Fieke van Overbeeke aan de Universiteit Antwerpen heeft verdedigd: F. van Overbeeke, *Sociale concurrentie en conflictenrecht in het Europees wegtransport*, 2018 en ook aan Aukje's bijdragen aan studiedagen aan deze universiteit: A. van Hoek en M. Houwerzijl, 'Where do EU mobile workers belong, according to Rome I and the (E)PWD?', in: H. Verschueren (red.), *Residence, employment and social rights of mobile persons: on how EU law defines where they belong,* Cambridge: Intersentia 2016, p. 215-253 en A. van Hoek, 'Detachering in het internationaal privaatrecht. Over de complexe verhouding tussen de Rome-I-verordening en de Detacheringsrichtlijn', in: H. Verschueren (red.), *Detachering: Nieuwe ontwikkelingen in het Europees recht vanuit Belgisch en Nederlands perspectief,* Brugge: die Keure 2016, p. 33-56.

2 A. van Hoek, 'Re-embedding the transnational employment relationship; a tale about the limitation of (EU)law?', *CML Rev.* 2018, afl. 2, p. 449-488.

Detacheringsrichtlijn (EG) 96/71 zoals die gewijzigd is door Richtlijn (EU) 2018/957. Dit betekent dat de rechtsregels die van toepassing zijn op een arbeidsverhouding uit verschillende rechtsstelsels kunnen komen.

De conflictregels die van toepassing zijn op een arbeidsovereenkomst verschillen op twee belangrijke punten van deze die van toepassing zijn op het gebied van de sociale zekerheid. Deze regels zijn vastgelegd in Verordening (EG) 883/2004 en Verordening (EG) 987/2009. Op de eerste plaats gaat het telkens om het stelsel van één bepaalde lidstaat (art. 11 lid 1 Verordening (EG) 883/2004). Op de tweede plaats zijn deze conflictregels bindend zowel voor de partijen bij de arbeidsovereenkomst als voor de autoriteiten en instellingen van de lidstaten. Zij kunnen dus niet zelf bepalen welk sociaalzekerheidsstelsel van toepassing is.[3]

Het uitgangspunt van deze conflictregels is het werklandbeginsel voor economisch actieve personen (art. 11 lid 3 Verordening (EG) 883/2004). Om te vermijden dat de strikte toepassing van deze regel juridische en administratieve complicaties in het leven zouden geroepen, zijn er uitzonderingen op het werklandbeginsel voorzien, zoals bij detachering en werken in meer dan één lidstaat (*multi-state*) (art. 12 en 13 Verordening (EG) 883/2004).[4] Een gedetacheerde werknemer blijft onder bepaalde voorwaarden gedurende de detachering onderworpen aan de socialezekerheidswetgeving van de uitzendlidstaat en dus niet aan die van de ontvangstlidstaat. De te verwachten duur mag niet meer dan 24 maanden bedragen. Het mag evenmin gaan om een vervangende detachering. Voordat hij/zij gedetacheerd wordt moet de werknemer reeds onderworpen zijn geweest aan de wetgeving van de uitzendende staat (art. 14 lid 1 Verordening (EG) 987/2009). Een bijkomende voorwaarde is dat er een 'organische band' moet blijven bestaan tussen de in een lidstaat gevestigde onderneming en de werknemers die op het grondgebied van een andere lidstaat worden gedetacheerd. Daarnaast moet de uitzendende onderneming normaliter werkzaam zijn op het grondgebied van de lidstaat waarin deze is gevestigd, dat wil zeggen dat het moet gaan om substantiële werkzaamheden die verder gaan dan louter intern beheer (art. 14 lid 2 Verordening (EG) 987/2009). Met deze voorwaarde wil men verhinderen dat zogenaamde 'postbusfirma's' gebruik zouden maken van de detacheringsbepalingen.[5] In het geval van werkzaamheden in meer dan één lidstaat geldt als uitgangspunt dat de wetgeving van het woonland van de werknemer van toepassing is wanneer deze daar substantiële werkzaamheden uitoefent (Art. 14 lid 8 Verordening (EG) 987/2009).[6]

---

3 Zie in het bijzonder HvJ EU 14 oktober 2010, C-345/09, ECLI:EU:C:2010:610 (*van Delft*), punt 52 en HvJ EU 19 september 2019, C-95/18 en C-96/18, ECLI:EU:C:2019:252:767 (*Van den Berg e.a.*), para 50. Wel voorziet art. 16 Verordening (EG) 883/2004 in de mogelijkheid voor de lidstaten en hun instellingen om in onderlinge overeenstemming af te wijken van deze conflictregels in het belang van bepaalde personen of groepen van personen. De partijen kunnen de betrokken lidstaten hierom verzoeken, maar de lidstaten beslissen hierover autonoom.

4 Als uitzonderingen op het werklandbeginsel, moeten deze regels strikt geïnterpreteerd worden: HvJ EU 6 september 2018, C-527/16, ECLI:EU:C:2018:669 (*Alpenrind*), punt 95.

5 Over deze voorwaarden, zie onder meer: HvJ EG 10 februari 2000, C-202/97, ECLI:EU:C:2000:75 (*Fitzwilliam*) en HvJ EU 6 februari 2018, C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63 (*Altun*).

6 Voor een recente toepassing zie HvJ EU 4 september 2025, C-203/24, ECLI:EU:C:2025:662 (*Hakamp*).

Is dat niet het geval dan is het recht van toepassing van de lidstaat waar de werkgever zijn zetel of domicilie heeft (met nog specifieke regels indien meer dan een onderneming betrokken is of indien het gaat om iemand die in de ene lidstaat werknemer is en in een andere lidstaat zelfstandige).

2 Stropers en boswachters

Maar klopt het wel dat deze conflictregels bindend zijn? Zijn deze regels dan werkelijk immuun voor de voorkeur van de partijen of van de nationale instellingen? Op basis van deze regels moet worden bepaald welk sociaalzekerheidsstelsel op de arbeidsverhouding van toepassing is. Dat betekent onder meer dat in de bevoegde lidstaat volgens de daar toepasselijke wetgeving socialezekerheidspremies moeten worden betaald door de werkgever, en eventueel de werknemer, en dat ook op grond van die wetgeving recht kan ontstaan op uitkeringen. Dit heeft effect op de totale loonkosten voor de werkgever. Dat kan dan weer een concurrentieel voordeel opleveren, bijvoorbeeld indien de werkzaamheden worden uitgevoerd in een lidstaat met hoge premies, maar waarbij de toepasselijke socialezekerheidswetgeving die is van een andere lidstaat met lagere premies (bijvoorbeeld bij detachering of bij *multi-state* werken). Dit wordt in de ontvangstlidstaat wel eens ervaren als oneerlijke concurrentie en zelfs als sociale dumping, onder meer wanneer bepaalde constructies worden opgezet (zoals postbusbedrijven) om gebruik te kunnen maken van dit voordeel. Overigens geven de regels die afwijken van het werklandbeginsel op zich, wegens de interpretatieruimte die zij bieden, zelf aanleiding tot dergelijke constructies of '*law shopping*'.[7] De opgezette constructies beantwoorden misschien wel formeel aan de criteria van de verordeningen, maar zijn eigenlijk bedoeld om de regels die normaal van toepassing zou zijn te omzeilen, in het bijzonder het werklandbeginsel. Op die manier zouden de betrokken partijen indirect zelf kunnen bepalen welke wetgeving op hen van toepassing is. Dat zou impliciet neerkomen op het maken van een rechtskeuze, wat in de socialezekerheidscoördinatie niet is toegelaten.

Zij die zulke constructies opzetten zou men stropers kunnen noemen. De boswachters, die erop moeten toezien dat dit soort constructies doorprikt worden, zijn op de eerste plaats de bevoegde overheden, instellingen en rechters van de betrokken lidstaten. Hierbij hebben zij in de voorbije jaren ook de hulp gekregen van het Hof van Justitie. In een aantal belangrijke arresten is het Hof van leer getrokken tegen zulke artificiële constructies.

Dit gebeurde onder meer in het arrest (geveld in Grote Kamer) in de zaak *AFMB*.[8] Deze zaak ging over een pay-roll systeem waarbij een Cypriotisch bedrijf formeel als werkgever fungeerde van vrachtwagenchauffeurs die normaal gezien in en vanuit

7 Zie over deze problematiek onder meer N. Rennuy, 'Shopping for social security law in the EU', *CML Rev* 2021, afl. 1, p. 13-38 en A. Zwanenburg, *Schijnconstructies in het sociaal recht,* Den Haag: Boom 2024, p. 409-447.

8 HvJ EU 16 juli 2020, C-610/18, ECLI:EU:C:2020:565 (*AFMB*).

Nederland werkten. De *multi-state* regel van art. 13 Verordening (EG) 883/2004 verwijst naar de lidstaat waar de werkgever is gevestigd indien de werknemer geen substantiële werkzaamheden uitoefent in het woonland. Op basis van die regel zou de Cypriotische socialezekerheidswetgeving op deze werknemers van toepassing zijn. In zijn arrest doorprikt het Hof deze constructies en stelt dat de werkelijke werkgever de in Nederland gevestigde firma is, zodat de Nederlandse socialezekerheidswetgeving (inclusief de premiebetaling) van toepassing is. Het Hof stelde uitdrukkelijk dat de toepassing van de conflictregels niet mag afhangen van de vrije keuze van de werknemers, de ondernemingen of de bevoegde nationale autoriteiten, maar enkel van de objectieve situatie waarin de werknemers zich bevinden (punt 67). Het gebruikmaken van louter kunstmatige constructies om voordeel te trekken uit de verschillen tussen de nationale socialezekerheidswetgevingen zou voor het Hof kunnen leiden tot een neerwaartse druk op de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten en eventueel op hun beschermingsniveau (punt 69).

Dit werd door de Grote kamer van het Hof nog eens uitdrukkelijk bevestigd in het arrest *Team Power Europe* over de toepassing van de detacheringsregels op uitzendarbeid.[9] In deze zaak ging het om een uitzendbedrijf in Bulgarije dat enkel werknemers ter beschikking stelde aan cliënten in Duitsland en niet in Bulgarije. Voor het Hof voldeed dit uitzendbureau niet aan de voorwaarde van substantiële werkzaamheden in het uitzendland om gebruik te kunnen maken van de detacheringsregel in Verordening (EG) 883/2004. Het Hof verwees hierbij uitdrukkelijk op het gevaar van '*forum shopping*' en de negatieve gevolgen die dit kan hebben op de socialezekerheidsstelsels van de ontvangstlidstaat.

In een andere zaak ging het om Litouwse vrachtwagenchauffeurs die onmiddellijk na hun aanwerving in Litouwen naar België waren gekomen, waar zij hun arbeidsovereenkomst ondertekenden en hun werk vanuit de bedrijfsruimten van een Belgische firma uitoefenden. De zaak ging over de vraag waar, voor de toepassing van de *multi-state* regel, de 'zetel of domicilie' van de werkgever is gevestigd. Het Hof besliste dat het de plaats is waar de voornaamste beslissingen betreffende de onderneming worden genomen en waar de centrale bestuurstaken ervan worden uitgeoefend. Op grond van deze interpretatie van de term 'zetel of domicilie' is de feitelijke werkgever in België gevestigd en niet in Litouwen, wat betekent dat het Belgische en niet het Litouwse socialezekerheidsrecht van toepassing is.[10]

In een ander arrest gaf het Hof dan weer een brede interpretatie aan de conflictregels die van toepassing zijn op het vliegend personeel van luchtvaartmaatschappijen. Het Hof besloot dat het recht van toepassing is van de lidstaat van waaruit de werknemer de opdrachten verricht, waarnaar deze werknemer na zijn/haar opdrachten terugkeert, waar hij/zij zijn instructies voor de opdrachten ontvangt en het werk organiseert en niet het recht van het land waar de vliegtuigmaatschappij formeel gevestigd is. In deze zaak ging het om het vliegend personeel van Ryanair dat vooral vanuit Bergamo (Italië) opereerde en niet vanuit Ierland, de formele zetel van Ryanair.

9 HvJ EU 3 juni 2021, C-784/19, ECLI:EU:C:2021:427 (*Team Power Europe*).

10 HvJ EU 2 maart 2023, C-410/21 en C-661/21, ECLI:EU:C:2023:138 (*Intertrans en Verbraeken*).

Bijgevolg was niet het Ierse maar het Italiaanse socialezekerheidsrecht van toepassing.[11]

In een zaak die ging over de vleesverwerkende industrie, gaf het Hof dan weer een brede interpretatie aan de voorwaarde voor detachering in art. 12 Verordening (EG) 883/2004 op grond waarvan deze regel niet van toepassing is indien het gaat om de vervanging van een reeds eerder gedetacheerde werknemer.[12] In deze zaak ging het om een werknemer die door een Hongaars bedrijf was gedetacheerd naar een bedrijf in Oostenrijk. Maar het bleek dat een andere Hongaars bedrijf net voordien al een andere werknemer naar datzelfde Oostenrijks bedrijf had gedetacheerd. Het Hof oordeelde het ging om een niet toegelaten vervanging van een gedetacheerde werknemer, ook al ging het om een detachering door een andere werkgever. Het Hof doorprikte in dit arrest de schijnconstructie die bedoeld was om deze voorwaarden voor detachering te omzeilen. Tijdens die tweede detachering was dus niet meer het Hongaarse, maar wel het Oostenrijkse socialezekerheidsrecht van toepassing.

3 Maar niet alle stropers worden gevat: de A1-verklaring als dekmantel

Het Hof van Justitie heeft in deze zaken duidelijk oog gehad voor de schijnconstructies die als bedoeling hadden om een socialezekerheidswetgeving van toepassing te maken die gunstiger zou zijn voor vooral de werkgever. Dit zou in feite neerkomen op het kiezen van het toepasselijke recht wat ingaat tegen de bindende kracht van de aanwijsregels in Verordening (EG) 883/2004.

De achilleshiel van dit alles is evenwel de rol van de A1-verklaring. De bevoegde instelling van een lidstaat wiens wetgeving volgens de aanwijsregels van toepassing zou zijn, levert een A1-verklaring af waarop vermeld staat dat de wetgeving van die lidstaat van toepassing is en op grond waarvan. Zulk een verklaring is vooral belangrijk om uit te maken of de afwijking op het werklandbeginsel bij detachering en *multi-state* werken al dan niet van toepassing is.

Wel rees de vraag naar de juridische betekenis van zo'n A1-verklaring. Is de afgifte van zo'n verklaring een voldoende voorwaarde om de afwijking van het werklandbeginsel in werking te doen treden? Kan het bevoegde orgaan van een andere lidstaat nog betwisten dat er aan de voorwaarden voor een afwijking van het werklandbeginsel is voldaan?

Over deze vragen bestaat er ondertussen uitgebreide rechtspraak van het Hof van Justitie.[13] Voor het Hof van Justitie belet het beginsel dat een werknemer of zelfstandige aan de socialezekerheidswetgeving van slechts één lidstaat tegelijk onderworpen kan zijn, dat deze persoon tijdens de duur van de geldigheid van de A1-verklaring

11 HvJ EU 19 mei 2022, C-33/21, ECLI:EU:C:2022:402 (*Ryanair*).

12 Arrest *Alpenrind* (*supra* n. 4).

13 Zie onder meer: arrest *Fitzwilliam* (*supra* n. 5); HvJ EU 27 april 2017, C-620/15, ECLI:EU:C:2017:309 (*A-Rosa Flussschiff*); arrest *Altun* (*supra* n. 5); arrest *Alpenrind* (*supra* n. 4), en HvJ EU 2 april 2020, C-370/17 en C-37/18, ECLI:EU:C:2020:260 (*Vueling*).

aan de regeling van een andere lidstaat dan de lidstaat die deze verklaring heeft afgegeven onderworpen zou worden. In dat laatste geval, zou dit immers de verplichting met zich brengen om premies te betalen in twee lidstaten. Zolang de A1-verklaring niet is ingetrokken of ongeldig verklaard, dient, aldus het Hof, het bevoegde orgaan van de ontvangende lidstaat er rekening mee te houden dat de betrokkenen reeds onderworpen zijn aan de wetgeving van een andere staat. Het Hof van Justitie stelde dat dit ook geldt als er sprake is van een manifest onjuiste beoordeling van de toepassingsvoorwaarden voor detachering door het orgaan van het uitzendende land, of zelfs wanneer er sprake is van fraude of misbruik.[14] Dat geldt ook voor A1-verklaring die retroactief werd afgeleverd, nadat de werkzaamheden in de andere lidstaat reeds waren begonnen of zelfs nadat de bevoegde instelling van die andere lidstaat al had vastgesteld dat zijn wetgeving van toepassing is, zonder evenwel zelf een A1-verklaring hierover te hebben afgeleverd.[15] Dat geldt eveneens indien de werking van de A1-verklaring door de uitgevende instantie voorlopig is opgeschort, maar nog niet formeel is ingetrokken of ongeldig is verklaard.[16]

Dat betekent dat de organen van de andere lidstaat zich niet unilateraal op het standpunt kunnen stellen dat zij niet gebonden zijn door de gegevens in de verklaring om dan vervolgens de betrokkenen aan de eigen socialezekerheidswetgeving te onderwerpen. Dit volgt uit de verplichting tot loyale samenwerking zoals die is neergelegd in art. 4 lid 3 VEU en art. 76 lid 3 Verordening (EG) 883/2004. Het is bedoeld om de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid van de toepasselijke wetgeving te garanderen en zo bij te dragen tot het vrij verkeer van werknemers en van diensten.[17] Deze verplichting tot loyale samenwerking impliceert wel dat het orgaan dat dit document uitreikt de relevante feiten correct moet beoordelen en moet instaan voor de juistheid van de ingevulde gegevens.[18]

In het geval van een geschil tussen de bevoegde organen van de betrokken lidstaten over de vraag of zo'n verklaring al dan niet terecht is afgegeven, stelde het Hof dat zij met elkaar contact moeten opnemen. Het orgaan van de uitzendende staat moet dan op vraag van het orgaan van de ontvangende lidstaat de juistheid van de afgifte van de A1-verklaring opnieuw onderzoeken en zo nodig de verklaring intrekken. Indien zij niet tot een vergelijk kunnen komen, kunnen de betrokken lidstaten eventueel hun geschil voorleggen aan de Administratieve Commissie.[19] Zij heeft evenwel niet de bevoegdheid om in de plaats van de betrokken lidstaten een beslissing te nemen. Zij

14 Arrest *A-Rosa Flussschiff* (*supra* n. 13), punt 52 en HvJ EU 11 juli 2018, C-356/15, ECLI:EU:C:2018:555 (*Commissie t. België*), punten 93 en 97-98.

15 Arrest *Alpenrind* (*supra* n. 4), punten 70-77.

16 Arrest *Intertrans en Verbraeken* (*supra* n. 10), punt 59.

17 Arrest *A-Rosa Flussschiff* (*supra* n. 13), punten 41 en 42.

18 HvJ EU 4 oktober 2012, C-115/11, ECLI:EU:C:2012:606 (*Format*), punt 42; arrest *Altun* (*supra* n. 5), punten 37, 40 en 42 en HvJ EU 16 november 2023, C-422/22, ECLI:EU:C:2023:869 (*TE*), punten 35-36.

19 Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en buigt zich over problemen van interpretatie en toepassing van deze verordeningen (art. 71 en 72 Verordening (EG) 883/2004).

heeft enkel een bemiddelingsrol.[20] Slaagt de Administratieve Commissie er niet in om de standpunten van de bevoegde organen te verzoenen, dan staat het de ontvangende lidstaat vrij tegen de uitzendende lidstaat een niet-nakomingsprocedure in de zin van artikel 259 VWEU bij het Hof van Justitie te starten. Recent bevestigde het Hof van Justitie dat deze procedure ook moet worden gerespecteerd wanneer wordt vermoed dat is gebruikgemaakt van vervalste A1-verklaringen om de gestelde voorwaarden voor detachering te omzeilen. Pas als in het kader van de dialoog en bemiddelingsprocedure het betrokken orgaan bevestigt dat het om vervalste documenten gaat en dat het deze documenten niet heeft afgegeven, moet met deze documenten geen rekening meer gehouden worden.[21] Deze rechtspraak werd ondertussen vastgelegd in onder meer Artikel 5 Verordening (EG) 987/2009 en in een besluit van de Administratieve Commissie.[22]

Het Hof van Justitie besloot bovendien dat ook de nationale rechter van de ontvangstlidstaat een detacheringsverklaring in beginsel moet respecteren en niet bevoegd is om de geldigheid van een A1-verklaring na te gaan, met name of aan de voorwaarden voor detachering is voldaan.[23]

Toch bleef de vraag open of deze rechtspraak en de bepalingen in de verordeningen over de bindende kracht van de A1-verklaring ook zouden gelden indien er sprake is van fraude of misbruik. Het Hof van Justitie heeft in 2018 hierover een standpunt ingenomen in de zaak *Altun*.[24] Indien er aanwijzingen van fraude zijn, moet volgens het Hof het orgaan van de ontvangstlidstaat zo snel mogelijk contact opnemen met het orgaan van de uitzendlidstaat en moet dat laatste orgaan in het licht van deze gegevens opnieuw onderzoeken of die verklaring terecht werd afgegeven en deze verklaring eventueel intrekken. Pas als dit orgaan niet binnen een redelijke termijn overgaat tot een dergelijke heroverweging kunnen deze gegevens worden aangevoerd in het kader van een gerechtelijke procedure die ertoe dient dat de rechter van de lidstaat waarnaar de werknemers zijn gedetacheerd de betrokken verklaringen niet in aanmerking neemt.[25] Wel heeft het Hof het in zijn arresten enkel over het buiten beschouwing laten van deze verklaring en niet over het nietig verklaren ervan. Dat blijft het prerogatief van het uitgevende orgaan. Dat zou echter ook kunnen betekenen dat dit orgaan zich niet gebonden acht door de uitspraak van de rechter van een andere

20 Het Hof van Justitie heeft uitdrukkelijk bevestigd dat ondanks het feit dat deze commissie van oordeel zou zijn dat de detacheringsverklaring ten onrechte werd uitgereikt en zou moeten worden ingetrokken, deze verklaring toch bindend blijft zolang ze niet effectief werd ingetrokken: arrest *Alpenrind* (*supra* n. 4), punten 62-64.

21 HvJ EU 23 januari 2025, C-421/23, ECLI:EU:C:2025:36 (*EX)*, punt 45.

22 Besluit Nr. A1 van 12 juni 2009 betreffende de instelling van een dialoog- en bemiddelingsprocedure met betrekking tot de geldigheid van documenten, het bepalen van de toepasselijke wetgeving en het verlenen van prestaties uit hoofde van Verordening (EG) nr. 883/2004, *Pb.C.* 24 april 2010, afl. 106, 1.

23 HvJ EG 26 januari 2006, C-2/05, ECLI:EU:C:2006:69 (*Herbosch Kiere*); arrest *A-Rosa Flussschiff* (*supra* n. 13), punten 47-49 en arrest *EX* (*supra* n. 21)*,* punt 37.

24 Arrest *Altun* (*supra* n. 5).

25 Voor recente bevestiging van deze rechtspraak: arrest *Intertrans en Verbraeken* (*supra* n. 10), punt 40 en arrest *EX* (*supra* n. 21)*,* punt 39.

lidstaat en dat het van oordeel blijft dat de socialezekerheidswetgeving van zijn eigen land nog steeds van toepassing is en onder meer de betaling van premies blijft eisen. Ook een rechtbank van de lidstaat dat de A1-verklaring heeft afgeleverd kan deze eventueel nietig verklaren. Maar in de praktijk zullen instellingen van een andere lidstaat nooit een procedure starten voor de rechtbanken van deze lidstaat. Dat geldt ook voor de betrokken werknemers en werkgevers. Het resultaat is dat er in de praktijk enkel een zeer beperkte rechterlijke controle op de afgifte van een A1-verklaring bestaat.[26]

Bovendien blijkt de dialoog- en bemiddelingsprocedure in de praktijk niet altijd te werken.[27] Zij is vrijwillig en niet afdwingbaar. Naar verluidt zou er met een aantal lidstaten wel gemakkelijk een akkoord bereikt worden via deze dialoogprocedure, maar met andere dan weer niet. De rechtspraak van het Hof van Justitie legt veel nadruk op de verplichting tot loyale samenwerking tussen de administraties van de lidstaten bij de toepassing van de socialezekerheidsverordeningen en in het bijzonder bij het accepteren van de A1-verklaringen. Maar biedt het Hof hiermee geen al te gemakkelijke dekmantel voor gedrag dat juist als deloyaal bestempeld zou kunnen worden? In de praktijk blijkt dat sommige lidstaten maar al te graag zo'n A1-verklaring afleveren (zij kunnen dan immers premies heffen) zonder grondig na te gaan of er aan de voorwaarden wel is voldaan, of zelfs wanneer er sprake zou kunnen zijn van een verkeerde voorstelling van de feiten of van fraude.[28] Hierdoor zou een van de centrale doelstellingen van de Europese socialezekerheidscoördinatie wel eens in het gedrang kunnen komen, meer bepaald het uitwerken van een eenvormig stelsel van conflictregels dat moet voorkomen dat de betrokkenen zelf uitmaken aan welke wetgeving zij onderworpen zijn. De drempel voor de nationale rechter om eventueel een A1-verklaring naast zich neer te leggen is bovendien door het Hof erg hoog gesteld. Een rechter kan dit enkel onder zeer strikte voorwaarden doen. De hele procedure tot bij de nationale rechter kan dus al vlug enkele jaren in beslag nemen. Ondertussen blijven de A1-verklaringen geldig. Vaak zullen de werkzaamheden reeds lang voorbij zijn tegen het moment dat er een rechtelijke uitspraak is.

Met deze rechtspraak beperkt het Hof van Justitie de mogelijkheid om op te treden tegen artificiële constructies, zoals dit gebeurde in de arresten waarnaar in paragraaf 2 verwezen wordt. Immers, indien in deze zaken een A1-verklaring zou zijn afgegeven

---

26 Voor een meer gedetailleerde bespreking van deze rechtspraak zie onder meer D. Carrascosa Bermejo and J. Molina Millan, 'The binding nature of posting PDA1 issued under EU social security Coordination Regulations and the possible role of national court', *ERA Forum* 2023, p. 69-103; N. Rennuy, 'Posted workers, judges and smokescreens: narrowing the gap in judicial control', *EULR* 2022, afl. 4, p. 463-481 en H. Verschueren, 'The CJEU's case law on the role of posting certificates: a missed opportunity to combat social dumping', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2020, afl. 4, p. 484-502.

27 Dit gaf het HvJ EU zelf toe: arrest *Commissie t. België* (*supra* n. 14), punt 107.

28 Zie hierover: Eurofound, *Improving the monitoring of posted workers in the EU*, Luxemburg: Publication Office of the European Union 2020; European Labour Authority, *Fraud and error and selected issues in the field of social security coordination,* Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, p. 110-121; Rennuy 2022, pp. 468-469 (*supra* n. 26) en Verschueren 2020, p. 491 (*supra* n. 26).

door de bevoegde instelling van de lidstaat wiens wetgeving door zulke constructie van toepassing zou zijn, dan waren de rechtbanken van de andere lidstaat gebonden door deze verklaringen en hadden zij enkel onder de zeer strikte voorwaarden deze constructies kunnen bestrijden. Dat was onder meer duidelijk is het arrest in de zaak *Alpenrind*. Zoals uitgelegd in paragraaf 2 van deze bijdrage, had het Hof in dit arrest een brede interpretatie gegeven aan het verbod om gedetacheerde werknemers te vervangen, ook als dit zou zijn gebeurd door een andere werkgever. Maar in datzelfde arrest had het Hof ook gesteld dat dit geen gevolgen zou hebben voor die gedetacheerde werknemers die een andere gedetacheerde werknemer hadden vervangen, maar waarvoor de Hongaarse bevoegde instelling een A1-verklaring had afgeleverd.

Het is in ieder geval nodig om de dialoogprocedure meer effectief te maken. De voorstellen hieromtrent die de Commissie reeds in 2016 heeft gedaan, gaan in die richting.[29] Maar na meer dan negen jaar is hierover niet steeds geen akkoord bereikt door de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Daarnaast zou er een grotere gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van, en taakverdeling tussen, de organen van de betrokken lidstaten bij het afgeven van de verklaringen moeten komen.[30] Het is inderdaad zo dat het verifiëren of aan de voorwaarden van detachering of *multi-state* werken is voldaan in bepaalde gevallen beter of zelfs enkel kan gebeuren door de organen van de ontvangstlidstaat, bijvoorbeeld het nagaan of er wel nog een organische band bestaat tussen de onderneming die een A1-verkaring heeft bekomen en de gedetacheerde werknemer. Ook de rechtbanken van de ontvangende lidstaat zou mee ruimte moeten hebben om na te gaan of aan de voorwaarden is voldaan, en indien dit niet het geval is, om hun eigen wetgeving toe te passen.[31]

29 COM (2016) 815 van 13 December 2016.

30 Zie in dezelfde zin: Y. Jorens en F. De Wispelaere, 'Intra-EU posting: looking for solutions: a herculean or a sisyphean task?', *Belgische Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 2019, afl. 1, p. 120-121 en N. Rennuy, 'Posting of Workers: Enforcement, Compliance and Reform', *European Journal of Social Security* 2020, afl. 2, p. 226-230.

31 Zie in dezelfde zin: Rennuy 2022, p. 478-479 (*supra* n. 26).

Labour and employment in the European internal market

5 De relatie tussen transnationale detachering en het vrij verkeer van werknemers

Achterhaald of opnieuw relevant?

Mijke Houwerzijl ▪

1 Inleiding

Het is alweer dertig jaar geleden dat de (oorspronkelijke versie van de) detacheringsrichtlijn (richtlijn 96/71/EG) is aangenomen.[1] Tien jaar later, in 2006, schreven Aukje van Hoek en ik hierover ons eerste gezamenlijke artikel.[2] We gingen in op de verschillen tussen werknemersmobiliteit op basis van het vrij verkeer van werknemers en het vrij verkeer van diensten. In het eerste geval verbiedt een in artikel 45 VWEU opgenomen discriminatieverbod dat werknemers met de nationaliteit van een EU-lidstaat op het punt van de arbeidsvoorwaarden slechter worden behandeld dan de nationale werknemers. De EU-werknemer die in Nederland een baan aanvaardt bij een Nederlandse werkgever, heeft dus recht op dezelfde arbeidsvoorwaarden als zijn Nederlandse collega. Het Hof van Justitie van de EU heeft al in een vroeg stadium aangegeven dat deze bepaling niet alleen de buitenlandse werknemer beschermt tegen discriminatie maar ook de nationale werknemers moet beschermen tegen loonconcurrentie door buitenlandse werknemers.[3]

In het geval van werknemersmobiliteit op basis van het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) gaat het om de mogelijkheid van ondernemers om voor tijdelijke dienstverlening in een andere lidstaat hun eigen werknemers te detacheren (transnationale detachering). De detacheringsrichtlijn geeft regels over de arbeidsrechtelijke positie van de gedetacheerde werknemer. Er wordt in de richtlijn geen onderscheid gemaakt tussen werknemers met en zonder EU-burgerschap. Ook derdelanders kunnen als ze legaal in de EU verblijven en werkzaam zijn bij een in de EU gevestigde werkgever gedetacheerd worden. Verder is sprake van een ingewikkelde interactie tussen de detacheringsrichtlijn, het vrij verkeer van diensten en het internationaal privaatrecht. Dit leidt ertoe dat op gedetacheerde werknemers deels het op de arbeidsovereenkomst

▪ Prof. mr. dr. Mijke Houwerzijl is hoogleraar arbeidsrecht aan Tilburg University.

1 Richtlijn 96/71/EG van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, *PbEG* 1997 L 18/1.

2 Aukje van Hoek en Mijke Houwerzijl, 'De Europese werknemer en het Nederlandse arbeidsrecht', *SMA* 2006/10 (Jubileumnummer 60 jaar), p. 432-453.

3 HvJ EG 4 april 1974, zaak 167/73 (*Franse zeelieden*), ECLI:EU:C:1974:35.

toepasselijke recht en deels het recht van het ontvangstland van toepassing is.[4] Anders dan bij het vrij verkeer van werknemers, biedt deze interactie mogelijkheden tot loonconcurrentie. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is, hangt in hoge mate af van hoe dwingendrechtelijk het karakter van het nationale arbeidsrecht is. De verschillen tussen de lidstaten zijn op dit punt groot. In ons artikel schetsten we wat dit betekent voor het (al dan niet) toepasselijke nationale arbeidsrecht op een gedetacheerde werknemer bij detachering naar Nederland en een paar andere lidstaten.[5]

Hieronder geef ik eerst een globale schets van ontwikkelingen die zich tussen 2006 en 2026 rond detachering hebben voorgedaan (paragraaf 2). Tegen deze achtergrond neem ik vervolgens de gelegenheid van dit liber te baat om een oud stokpaardje van Aukje en mij te bespreken dat recent in de literatuur weer aan de orde is gesteld (paragraaf 3). Dit onderwerp heeft betrekking op de relatie tussen detachering en het vrij verkeer van werknemers. Nu de detacheringsrichtlijn gebaseerd is op (alleen) het vrij verkeer van diensten, wordt ervanuit gegaan dat er geen relatie (meer) is tussen de vormen van detachering die onder deze richtlijn vallen en het vrij verkeer van werknemers. Het vrij verkeer van werknemers strekt zich echter, blijkens het daartoe in de jurisprudentie ontwikkelde werknemersbegrip, uit tot alle EU-burgers die (niet louter bijkomstig of marginaal) werk in loondienst hebben of zoeken. Kan dit ruime toepassingsbereik van het vrij verkeer van werknemers nog (of opnieuw) relevant zijn voor gedetacheerde werknemers anno 2026?

2 Ontwikkelingen rond detachering tussen 2006 en 2026

Een onderzoek van de Europese Commissie uit 2006 naar de praktische implementatie van de detacheringsrichtlijn liet zien dat er grote behoefte was aan een stringentere handhaving van het arbeidsrechtelijke beschermingsniveau van gedetacheerde werknemers.[6] In dat kader maakten Aukje en ik melding van (toen nog anekdotische) signalen dat 'Poolse' (gedetacheerde) werknemers ook in Nederland kwetsbaar zijn voor misbruik in de vorm van onderbetaling en uitbuiting en van verstoring van de concurrentieverhoudingen in sectoren als het wegtransport, de bouw, de land- en

4 A. van Hoek en M. Houwerzijl, "Where do EU mobile workers belong, according to Rome I and the (E)PWD?" in H. Verschueren (ed.), *Residence, employment and social rights of mobile persons. On how EU law defines where they belong,* Antwerpen: Intersentia, 2016, p. 238.

5 De regels inzake het toepasselijke socialezekerheidsrecht (de eerste 24 maanden van het zendland; zie art. 12 Verordening 883/2004) en het fiscale recht (in beginsel de eerste 183 dagen van het zendland, gebaseerd op een OESO-modelverdrag) maken ook deel uit van de mogelijkheden tot concurrentie op arbeidskosten met gedetacheerde werknemers. In deze bijdrage blijft dit buiten beschouwing.

6 Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, COM (2006) 159 def.

tuinbouw, de vlees- en visverwerkende industrie, de horeca en de uitzendsector.[7] Ook toen speelden malafide uitzendbureaus reeds een faciliterende rol,[8] en werd al de nodige discussie gevoerd over de vaak erbarmelijke tijdelijke huisvesting van (gedetacheerde en andere) werknemers uit de nieuwe lidstaten.[9] Achteraf bezien waren in 2006 alle ingrediënten al aanwezig van de problematiek die anno 2026 centraal staat in de maatschappelijke discussie over arbeidsmigratie. Het verschil zit in de omvang van de problemen: het verdienmodel op basis van transnationale detacheringsconstructies is in laagbetaalde sectoren de regel in plaats van de uitzondering geworden en ook de maatschappelijke problemen rond huisvesting van arbeidsmigranten zijn van veel grotere omvang dan twintig jaar geleden.[10] Hoe is dat zo gekomen?

Aangezwengeld door jurisprudentie van het Hof van Justitie in 2007 en 2008 die detachering als 'tool' voor concurrentie op arbeidskosten bevorderde,[11] werden gedetacheerde werknemers steeds vaker structureel ingezet in grote projecten, via uitzendbureaus en andere intermediairs en vaak als onderdeel van onderaannemingsketens en in intra-concernverband. Een statistische rapportage laat zien dat tussen 2010 en 2016 (de tijd van de financiële crisis in de Eurozone) het aantal gedetacheerde werknemers met ca. 60% was gestegen.[12] De rapportage van misstanden en 'sociale dumping' nam eveneens navenant toe.[13] In reactie hierop zijn initiatieven genomen om de problematiek aan te pakken, waaronder een herziening van de detacheringsrichtlijn, die in het nationale recht geïmplementeerd moest zijn vanaf medio 2020.[14] In deze

7 Onder aanhaling van de volgende bronnen: 'Poolse slaplukkers pikken veel, maar niet alles', Volkskrant, 30 juni 2005; 'Poolse arbeiders [die] werkten als slaven in Zuid-Italië', NRC 19 juli 2006; 'Polen zetten bouwsector onder druk', FD februari 2006; Ecorys rapport over geconstateerde verdringing in bepaalde sectoren, aangehaald in Kamerstukken II, 2006-2007, 29497 nr 32, p. 3.

8 M. Zuidam en D.H. Grijpstra, *Over de Grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Leiden: Research voor Beleid 2004 (in opdracht van de ABU).

9 Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 29 407, nr. 31 en 32 en 30 300 XI, nr. 46 en nr. 109 (Ecorys onderzoeksrapport 'De huisvestingsproblematiek bij tijdelijke werknemers uit het buitenland').

10 Zie voor Nederland: D. Kramer, 'EU-Burgers zonder (t)huis: De Aanpak van Dakloosheid en de Staat van EU-Burgerschap in Nederland', *NtER* 2023, 5/6; D. Loomans, *Navigating Housing beyond Arrival. The trajectories of EU Labour Migrants in the Netherlands* (diss. UvA), 2026.

11 HvJ EG 18 december 2007, C-341/05 (*Laval*); HvJ EG 3 april 2008, C-346/06 (*Rüffert*); HvJ EG 19 juni 2008, C-319/06 (*Commissie/Luxemburg)*. Zie o.a. A.A.H. van Hoek & M.S. Houwerzijl, 'Loonconcurrentie als motor van de interne markt? Een tweeluik – Deel 2: De arresten Laval, Rüffert en Commissie/Luxemburg, interpretatie van de Detacheringsrichtlijn', *NtER* 2008/12, p. 337-346.

12 Zie F. De Wispelaere & J. Pacolet, *The size and impact of intra-EU posting on the Belgian economy. With a special focus on the construction sector*, Leuven: HIVA-KU Leuven 2017. De cijfers zijn een onderschatting omdat het geen detacheringen meetelt zonder dat een A1-verklaring is aangevraagd.

13 Zie FRA, *Zero tolerance noodzakelijk voor ernstige vormen van arbeidsuitbuiting*, juni 2015; CRM, Rapportage, *Poolse arbeidsmigranten in mensenrechtenperspectie*f, april 2013; 'Eindrapport arbeidsmigratie in goede banen, tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie', *Kamerstukken II* 2011/12, 32680, nr. 4.

14 Richtlijn (EU) 2018/957 (herziene detacheringsrichtlijn), in Nederland tijdig geïmplementeerd (*Stb*. 2020, 249). Andere initiatieven betreffen Richtlijn (EU) 2014/67 (handhavingsrichtlijn) en Richtlijn 2020/1057 (Mobiliteitsrichtlijn), die specifiek ziet op gedetacheerde bestuurders in het wegtransport. De specifieke problematiek in deze sector blijft buiten beschouwing in deze bijdrage. Zie daarover F. van Overbeeke, 'And the saga continues – the ongoing litigation in the Netherlands on applicable

richtlijn wordt overwogen dat "in een daadwerkelijk geïntegreerde en concurrerende interne markt, ondernemingen concurreren op basis van factoren als productiviteit, efficiëntie en het opleidings- en vaardighedenniveau van de arbeidskrachten, alsmede de kwaliteit van goederen en diensten en de mate van innovatie daarvan".[15] Het beoogde gevolg van de herziene richtlijn was en is dus dat er binnen de EU minder op arbeidskosten en meer op de kwaliteit van dienstverlening wordt geconcurreerd. Dat streven zou dus vooral dienstverrichters moeten raken die laagbetaalde detacheringsarbeid aanbieden.

De herziene detacheringsrichtlijn bevat onder meer een gewijzigde, ruimere definitie van het te garanderen loonniveau in het gastland en verplicht tot de gelijkstelling van arbeidsvoorwaarden tussen uitzendkrachten en reguliere werknemers in dienst van de inlener.[16] Bij langdurige detachering (langer dan 12 maanden en in sommige situaties 18 maanden), moeten aan de gedetacheerde werknemer alle toepasselijke arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden worden gegarandeerd die krachtens dwingendrechtelijke wettelijke en cao-bepalingen gelden voor nationale werknemers. Daarvan uitgezonderd zijn aanvullende bedrijfspensioenregelingen,[17] en procedures, formaliteiten en voorwaarden bij de sluiting en de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, met inbegrip van concurrentiebedingen. Ook zijn extra voorwaarden inzake huisvesting en bepaalde toeslagen expliciet opgenomen in de 'harde kern' van voorwaarden die gegarandeerd moet worden conform de regels in het gastland en is het een en ander verduidelijkt en verplicht gesteld met betrekking tot toeslagen in verband met detachering.

Toch lijkt de situatie in arbeidsintensieve sectoren met veel laagbetaald werk anno 2026 helaas eerder verslechterd dan verbeterd. Niet alleen de werknemers zelf, ook bonafide bedrijven hebben daar last van. Een belangrijke oorzaak van deze verslechterde situatie is dat de naleving van regels onvoldoende wordt afgedwongen. Daarbij speelt een rol dat de personele werkingssfeer van de detacheringsrichtlijn de handhaafbaarheid bemoeilijkt. Bij detachering hoeft niet van tevoren vast te staan hoe lang de uitzending gaat duren. Er is ook geen sprake van een maximale duur. Wel lijken zowel de tekst[18] van artikel 8 lid 2 Verordening 593/2008 (Rome I) als die van artikel 2 lid 1 detacheringsrichtlijn, erop te wijzen dat de betrokken werknemer voorafgaand aan de detachering daadwerkelijk gewerkt moet hebben in het land van herkomst

labour conditions in road transport', deze bundel, p. 57-69. In Nederland zijn de genoemde richtlijnen gezamenlijk geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) (*Stb*. 2016, 219, laatstelijk gewijzigd *Stb*. 2025, 385). Verder is nog de Europese arbeidsautoriteit (ELA) opgericht (Verordening (EU) 2019/1149).

15 Richtlijn (EU) 2018/957, overweging 16.

16 Op basis van art. 5 Richtlijn 2008/104/EG (Uitzendrichtlijn).

17 Op dit punt blijft er dus een aanzienlijk kostenverschil tussen de arbeidskosten voor lokale werknemers in Nederland en voor naar Nederland gedetacheerde werknemers.

18 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.

(aangemerkt als het land waar de werknemer gewoonlijk werkt).[19] Het uitgangspunt is immers dat er een land is waar de arbeid gewoonlijk verricht wordt, maar dat verlaten wordt gedurende de tijdelijke tewerkstelling van de werknemer in een ander land. Zulks is niet het geval als de werknemer uitsluitend voor de duur van de detachering is aangenomen. Hoe het begrip gewoonlijk werkland in deze context precies moet worden geïnterpreteerd is echter nog niet door het Hof bepaald.

Mede op basis van deze vaagheid hebben dienstverrichters in lage-lonen-sectoren hun verdienmodel deels verschoven naar het detacheren van derdelanders. Bij een substantieel deel van deze groep gaat het om werknemers die in het zogenoemde zendland slechts voor korte tijd of soms helemaal niet hebben gewerkt alvorens zij naar een andere lidstaat worden gedetacheerd.[20] De duur van hun verblijfs- en werkstatus in het zendland is bovendien vaak te kort om daadwerkelijk naar dit land te kunnen terugkeren en er te werken na afloop van de detachering.[21] Als er echter noch voorafgaand aan, noch na afloop van een detachering enige tijd in een andere lidstaat wordt gewerkt, kan geen sprake zijn van echte detachering in de zin van de detacheringsrichtlijn. Ondanks de vaagheid van het begrippenkader, kan uit de rechtspraak van het Hof namelijk wel worden afgeleid dat het bij het gewoonlijk werkland zou moeten gaan om een tewerkstelling die als de hoofdzakelijke tewerkstelling van derdelanders kan worden beschouwd. Een "tijdelijke tewerkstelling in het uitzendland enkel met het oog op het detacheren naar een andere lidstaat kan dan niet aanvaard worden," aldus Verschueren.[22] De afhankelijkheid van hun werkgever, ook voor hun verblijfsstatus in de EU, gecombineerd met de twijfels rond de juridische houdbaarheid van de wijze waarop ze gedetacheerd worden, maakt gedetacheerde derdelanders extra kwetsbaar voor arbeidsuitbuiting.[23]

---

19 Art. 4.3.c van de Handhavingsrichtlijn legt een link met de Rome I-Verordening om te beoordelen of een gedetacheerd werknemer tijdelijk zijn werkzaamheden verricht in een andere staat dan waar hij gewoonlijk werkt.

20 Zie European Labour Authority, *Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies*, ELA Strategic Analysis, Luxembourg 2025.

21 Het Hof heeft bepaald dat de duur van het verblijfsrecht in de ontvangstlidstaat gekoppeld kan worden aan de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning in de lidstaat van waaruit de derdelander is gedetacheerd. Anders is immers geen sprake meer van rechtmatig werk- en verblijf in laatstgenoemde lidstaat, zie HvJ EU 20 juni 2024, C-540/22, EU:C:2024:530 (*SN en anderen*), r.o. 116 - 118. Zie I. van Gardingen & D. Kramer, 'Een verblijfsvergunning voor gedetacheerde derdelanders: Het arrest SN (zaak C-540/22)', *NtER*, 2024(7-8), p. 125-133.

22 H. Verschueren, 'Naar een Europese richtlijn over detachering van derdelanders binnen de EER?', in: N. Hummel e.a. (red.), *Heroriëntatie op arbeid en sociale bescherming. Liber amicorum Prof. mr. F.J.L. Pennings*, 2024, p. 365, zie ook M. Houwerzijl & I. van Gardingen, Strengthening the rights of posted third-country nationals in their EU Member State of residence and employment, *Transfer* 2025, Vol. 31(1) 89–103.

23 D. Lens, N. Mussche & I. Marx, 'De vele gezichten van nieuwe arbeidsmigratie. Detachering en derdelanders', *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* 2020, afl . 2, p. 137-154; D. Kramer, I. van Gardingen & K. Boonstra, 'De Europese Detachering van Derdelanders', *NJB* 2022/1132, afl . 18, p. 1442.

De zorgen hieromtrent nemen (ook) in Nederland al jaren toe en zijn inmiddels in vele rapporten geanalyseerd.[24] Het lijkt er op dat detachering van derdelanders steeds meer gebruikt wordt als sluiproute voor rechtstreekse arbeidsmigratie van buiten de EU. Zo overstijgt de groep derdelanders die hier gedetacheerd is via een werkgever in een andere EU-lidstaat inmiddels de groep die op basis van een werkvergunning in Nederland werkt. Hierbij is sprake van een sociaaleconomische tweedeling. Terwijl de laatstgenoemde groep vooral op basis van een vast dienstverband in kennissectoren werkt, waaronder de ICT, financiële dienstverlening en energiesector en meestal bij de grotere werkgevers (> 250 werknemers), werkt de eerste groep veelal op basis van flexibele contracten via buitenlandse uitzendbureaus en andere intermediairs.[25] Afgezien van het in nationaal verband inperken van de mogelijkheden voor flexibele arbeid,[26] kunnen ontvangstlanden de detachering van derdelanders niet aan banden leggen, nu de detacheringsroute verloopt via het recht op vrij verkeer van diensten in de EU. Samen met zes andere lidstaten, maakt Nederland zich daarom sterk voor een specifieke richtlijn om de voorwaarden waaronder derdelanders rechtmatig gedetacheerd mogen worden op EU-niveau te regelen.[27]

3 De zieltogende relatie tussen detachering en het vrij verkeer van werknemers

Wat hebben de huidige problemen met detachering van derdelanders nu te maken met het vrij verkeer van werknemers? De mogelijkheid om derdelanders te kunnen detacheren in het kader van het vrij verkeer van diensten, is gebaseerd op het arrest *Rush Portuguesa.*[28] Dit arrest speelde in de context van een overgangsregime waarin het vrij verkeer van werknemers nog niet van kracht was voor werknemers met de nationaliteit van een nieuwe lidstaat. Hierdoor hadden zij nog geen vrije toegang tot de arbeidsmarkten van de oude lidstaten. Het Hof bepaalde in deze uitspraak dat dit overgangsregime geen betrekking had op de situatie waarin deze werknemers door

24 Zie o.a. Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*, Den Haag 2020; Adviesraad Migratie, *Geen Derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*, Den Haag 2024; IBO Arbeidsmigratie, *Wat werkt voor de toekomst*, Den Haag 2025; Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid Arbeidsmigranten. Onderzoek naar werk gerelateerde veiligheid van arbeidsmigranten in Nederland*, Den Haag, 2025; SER (2025), *Arbeidsmigratie naar waarde*, Den Haag: Briefadvies 25/06.

25 Zie SER-briefadvies 25/06, p. 17 (*supra* n 24).

26 Dit wordt wel 'indirect migratiebeleid' genoemd: wetten, regels en afspraken op de arbeidsmarkt bepalen mede de patronen van arbeidsmigratie. Zie Adviesraad voor Migratie, *Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid*, Den Haag 2022, p. 4, 50. Zie ook suggesties in het SER-Briefadvies 25/06, waaronder een verbod op doorlening van arbeidskrachten.

27 Zie Position paper detachering van derdelanders, bijlage bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29861, nr. 158 en H. Verschueren 2024, p. 357-366 (*supra* n 22).

28 HvJ EG 27 maart 1990, zaak C-113/89 (*Rush Portuguesa*), ECLI:EU:C:1990:142.

hun werkgever werden gedetacheerd om een dienst te verrichten in een andere lidstaat. Detachering zou namelijk 'de arbeidsmarkt van de ontvangende (oude) lidstaat niet raken'. Na vervulling van de dienstverrichting keren de gedetacheerde werknemers namelijk direct weer terug naar de eigen lidstaat.[29] In wezen verlaten deze werknemers de arbeidsmarkt van die lidstaat niet, en hebben ze dus geen toegang tot de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat, aldus het Hof.[30] Het Hof bevestigde vervolgens expliciet in het arrest *VanderElst* dat ook voor het detacheren van derdelanders geen tewerkstellingsvergunning mag worden gevraagd. Wel moeten derdelanders legaal in een lidstaat verblijven en regulier in dienst zijn van een daar gevestigde werkgever, voordat zij gedetacheerd kunnen worden.[31] Ook mogen er in het ontvangstland eisen aan hun verblijf worden gesteld, zoals het bezit van een tijdelijke verblijfsvergunning.[32]

Sinds *Rush Portuguesa* staat dus vast dat een onderneming op grond van het vrij verkeer van diensten zijn eigen werknemers mag detacheren, ongeacht of deze zelf rechten kunnen ontlenen aan het vrije werknemersverkeer op grond van artikel 45 VWEU.[33] A-G Van Gerven had juist (terecht) tegen deze loskoppeling geadviseerd. Hij wees daarbij op de ruime invulling van het begrip 'werknemer' in de zin van artikel 45 VWEU.[34] Dit begrip verwijst naar iedere burger van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht. Of deze arbeid wordt verricht in dienst van een onderneming die gevestigd is in een andere lidstaat of in dienst van een onderneming die gevestigd is in het werkland, speelt daarbij geen rol.[35]

Naar aanleiding van *Rush Portuguesa* is vervolgens de rechtsgrondslag van de detacheringsrichtlijn alleen gebaseerd op het vrij verkeer van diensten, waardoor in elk geval wat betreft de arbeidsvoorwaarden de band van de gedetacheerde werknemer met het vrij verkeer van werknemers werd doorgesneden.[36] Uit de personele werkings-

29 Hieruit blijkt impliciet het belang van een gewoonlijk werkland.

30 *Rush Portuguesa*, r.o. 15 (*supra* n 28).

31 HvJ EG 9 augustus 1994, zaak C-43/93 (*Vander Elst*), ECLI:EU:C:1994:310.

32 HvJ EG 21.10.2004, zaak C-445/03 (*Commissie/Luxemburg*), ECLI:EU:C:2004:655. Bevestigd in SN-arrest (*supra* n 21).

33 Uit 'opmerkingen vooraf' (r.o. 19 – 23) in het arrest *Finalarte* (HvJ EG 25 oktober 2001, gev. zaken C-49/98, C-50/98, C-52/98 t/m C-54/98 en C-68/98 t/m C-71/98, ECLI:EU:C:2001:564) wordt wel afgeleid dat ook de detachering van EU-burgers die niet onder een blokkerend overgangsregime voor het vrij verkeer werknemers vallen, alleen onder het vrij verkeer van diensten valt.

34 HvJ EG 3 juli 1986, 66/85 (*Lawrie-Blum*), ECLI:EU:C:1986:284, r.o.17; HvJ EU 10 september 2014, C-270/13 (*Haralambidis*), ECLI:EU:C:2014:2185, r.o. 34.

35 Van Gerven verwees ook naar de in de jaren zestig gemaakte afspraak, neergelegd in richtlijnen ter realisering van het dienstenverkeer (zie M.S. Houwerzijl, *De Detacheringsrichtlijn: over de achtergrond, inhoud en implementatie van richtlijn 96/71/EG,* Deventer: Kluwer 2005, p. 35) dat alleen het vertrouwens-, leidinggevend en gespecialiseerd personeel in het kader van het vrij verkeer van diensten tijdelijk in een andere lidstaat kon werken. Voor het overige werd voor de gedetacheerde werknemer steevast verwezen naar het 'regime' van het vrij verkeer van werknemers.

36 Terwijl de in 1996 aangenomen detacheringsrichtlijn hierover zwijgt, wordt in de preambule van de in 2014 aangenomen handhavingsrichtlijn het onderscheid tussen detachering van werknemers

sfeer van de detacheringsrichtlijn blijkt dat daarbij een grotere groep gedetacheerde werknemers met EU-burgerschap buiten het bereik van het vrij verkeer van werknemers is geplaatst dan het Hof voor ogen had: In artikel 1 lid 3 sub b en c worden ook transnationale dienstverrichtingen met behulp van intra-concern detachering en gedetacheerde uitzendkrachten onder de reikwijdte van de richtlijn gebracht. Dit strookt niet met het in *Rush Portuguesa* gebruikte arbeidsmarktbegrip. Uitdrukkelijk noemde het Hof in dit arrest juist uitzendarbeid als een voorbeeld waarbij de ter beschikking gestelde arbeidskrachten wel degelijk de arbeidsmarkt betreden van het ontvangende land. Gedetacheerde uitzendkrachten moesten dus onder het (overgangsregime voor het) vrij verkeer van werknemers blijven vallen.[37]

In de context van deze bijdrage voert het te ver de controversiële ontkoppeling van detachering en het vrij verkeer van werknemers verder te ontleden. Hiervoor verwijs ik naar grondiger analyses in eerder werk en in recente literatuur waarin overtuigend betoogd wordt dat gedetacheerde EU-burgers wel degelijk aanspraken aan het recht op vrij verkeer van werknemers kunnen ontlenen.[38] Zo zouden zij op basis van Verordening (EU) 492/2011 bijvoorbeeld sociale en fiscale voordelen kunnen claimen.[39] Bovendien zouden gedetacheerde EU-burgers ook aan de burgerschapsrichtlijn rechten kunnen ontlenen die verder gaan dan hun tijdelijke detachering in het ontvangstland doet vermoeden. Helaas hebben (bij mijn weten) gedetacheerde EU-burgers nog niet geprobeerd dergelijke rechten te claimen, waardoor het Hof hier

op basis van het vrije dienstenverkeer (art. 56 VWEU) en arbeidsmobiliteit op grond van het vrije verkeer van werknemers (art. 45 VWEU) benadrukt.

37 Zie arrest *Rush Portuguesa*, r.o. 16 (*supra* n 28). Later bevestigd in arresten inzake overgangsregimes voor het vrij verkeer van werkemers, maar met een lastig te volgen redenering afgewimpeld ten aanzien van derdelanders. Zie HvJ EU 14 november 2018, C-18/17 (*Danieli*), ECLI:EU:C:2018:904

38 S. Garben, 'Posted Workers are Persons Too! - Posting and the Constitutional Democratic Question of Fair Mobility in the European Union', in: N. Nic Shuibhne (ed.), *Revisiting the Fundamentals of the Free Movement of Persons in EU Law*, OUP 2023; G. Davies & D. Kramer, 'The Posting of Workers', in: R. Schütze & T. Tridimas (eds.) *Oxford Principles of European Union Law. Volume 2: The Internal Market*, OUP 2026, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196 . Zie ook o.a. M.S. Houwerzijl & F. Pennings, 'Double Charges in Case of Posting of Employees: The Guiot Judgment and its Effects in the Construction Sector', 1(1) *European Journal of Social Security* 1999, p. 91–112, en Houwerzijl 2005, p. 47-57, 31-36, 356-359 (*supra* n 35).

39 In de aanhef van Vo. 492/11/EU (een update van de oude verordening 1612/68) worden zij nog altijd geadresseerd: "(...) dit recht (moet) zonder onderscheid (..) worden toegekend aan 'permanente' werknemers, seizoenarbeiders, grensarbeiders of *werknemers die arbeid in dienstverlening verrichten*." Zie ook A. Desmazierès de Séchelles, 'Free movement of workers and freedom to provide services', in: H.G. Schermers (red.), *Free Movement of Persons in Europe*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 1993, p. 472 – 484.

nog niet over heeft kunnen oordelen.[40] Dit belemmert de rechtsontwikkeling in sociaal aanvaardbaarder richting.

Toch dient zich wellicht een andere mogelijkheid aan om de relatie tussen detachering en het vrij verkeer van werknemers nieuw leven in te blazen: Als er een specifieke richtlijn zou komen met minimale periodes voor en na detachering waarin in het gewoonlijk werkland gewerkt moet worden teneinde als derdelander voor detachering in aanmerking te kunnen komen, moet dit ook implicaties hebben voor gedetacheerde EU-burgers. Op grond van een strikte interpretatie van artikel 2 lid 1 hoort de detacheringsrichtlijn ook voor hen immers bij het ontbreken van werkzaamheden in een gewoonlijk werkland niet van toepassing te zijn.[41] Daarmee zouden veel dubieuze detacheringsconstructies waarbij het gewoonlijk werkland een fictie is, kunnen worden doorgeprikt. Ook situaties van 'doordetachering' kunnen bij strikte interpretatie overigens zonder meer doorgeprikt worden.[42]

Voor de transnationaal tewerkgestelde EU-werknemers die daardoor niet meer onder de detacheringsrichtlijn vallen, geldt dat zij dan weer gelijke behandelingsrechten aan hun status als werknemer in de zin van artikel 45 VWEU kunnen ontlenen.[43] Als zij desalniettemin wel een buitenlandse werkgever hebben,[44] zijn echter in beginsel toch nog altijd meerdere rechtstelsels op de arbeidsovereenkomst van toepassing en moet worden bezien wat dit betekent op grond van artikel 8 en 9 Verordening Rome I.[45] Op basis van de herziene detacheringsrichtlijn staat in elk geval vast dat werknemers ten aanzien van wie door de werkgever op frauduleuze wijze gesuggereerd is dat sprake was van detachering, er niet in arbeidsvoorwaarden op achteruit mogen

40 Wel heeft het Hof in 1984 bepaald dat Vo. 1612/68 van toepassing is op een tijdelijk buiten de EG gedetacheerde werknemer: HvJ EG 12 juli 1984, zaak 237/83 (*Prodest*), ECLI:EU:C:1984:277. En in HvJ EU 12 juni 2012, C-611/10 en C-612/10 (*Hudzinski and Wawrzyniak*), ECLI:EU:C:2012:339, lijkt het Hof impliciet een sociaal voordeel toe te kennen aan een vanuit Polen in Duitsland gedetacheerde werknemer, door te bepalen dat de sociaalzekerheidsrechtelijke coördinatieverordening zich er niet tegen verzet dat een lidstaat overeenkomstig zijn nationale recht aan een op zijn grondgebied gedetacheerde werknemer kinderbijslag toekent, waarbij het Hof een relatie legt met het vrij verkeer van werknemers: HvJ EU 12 juni 2012, C-611/10 en C-612/10 (*Hudzinski and Wawrzyniak*), ECLI:EU:C:2012:339.

41 Zie Houwerzijl 2005, p. 126 (*supra* n 35); M. Kullmann, 'Tijdelijke grensoverschrijdende detachering en gewoonlijk werkland: over de verhouding tussen de Rome I-Verordening en de Detacheringsrichtlijn en de rol van de Handhavingsrichtlijn', *NIPR* 2015, vol. 33 (2), (205) 214.

42 Dat kan zelfs zonder verduidelijking van het begrip gewoonlijk werkland en lidstaten mogen dit ook verbieden, zoals Duitsland heeft gedaan, zie: §1 Absatz 1 Satz 3 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG).

43 Immers, de uitzondering dat werkgevers gebruik kunnen maken van het vrij verkeer van diensten met behulp van hun eigen werknemers, ongeacht of deze zelf rechten kunnen ontlenen aan het vrije werknemersverkeer, geldt alleen voor gedetacheerde werknemers met een gewoonlijk werkland.

44 Soms kan dit worden doorgeprikt, zie HvJ EU 16 juli 2020, C-610/18 (*AFMB*), ECLI:EU:C:2020:565.

45 Met name voor (oneigenlijk gedetacheerde) werknemers in de transportsector en andere hoog mobiele werknemers is in dit verband de bij het HvJ EU aanhangige zaak C-575/25 (*Van den Bosch/Silo-Tank*) van belang. Hierin vraagt het hof Amsterdam of artikel 8 lid 4 Rome I minder ruim geïnterpreteerd moet worden, zoals bepleit door A. van Hoek & F. van Overbeeke, 'Over open eindes en nauwere banden: een nieuw hoofdstuk in de Van den Bosch/Silo-Tank-saga', *NIPR* 2023, (vol.) 41 (3), p. 418-419. Zie ook Van Hoek & Houwerzijl 2016, p. 234-235 (*supra* n 4).

gaan. Gelet op het krachtens artikel 45 VWEU geldende discriminatieverbod ligt het in de rede dat deze werknemers er juist op vooruit gaan. Hoe moet dat dan? Dit blijkt uit een concrete, voorbeeldige toepassing van het verbod ongelijke gevallen gelijk te behandelen, die Aukje en ik aanhaalden in ons artikel uit 2006. In de (toenmalige) ABU-cao werden voor niet-permanent in Nederland woonachtig en werkende uitzendkrachten bepaalde in de cao opgenomen rechten gekapitaliseerd, als deze niet op gelijke wijze konden worden toegepast als voor lokale uitzendkrachten. Daarbij dient de totale waarde van de arbeidsvoorwaarden van de buitenlandse uitzendkracht gelijk te zijn aan de waarde van de arbeidsvoorwaarden van de lokale uitzendkrachten.

4 Tot besluit

In deze bijdrage gaf ik een kort overzicht van de problematische ontwikkelingen rond detachering tussen 2006 en 2026, culminerend in de oproep vanuit onder meer Nederland om te komen tot een richtlijn met voorwaarden voor rechtmatige detachering van derdelanders-werknemers. Daarbij aanknopend heb ik wat contouren geschetst van een eventuele weg naar (gedeeltelijk) herstel van de relatie tussen transnationale detachering en het vrij verkeer van werknemers. Gelet op de vele politieke en juridische voetangels en klemmen, is de kans echter groot dat dit een theoretisch vergezicht blijft en dat Aukje en ik dit weer geanimeerd kunnen bespreken wanneer we elkaar in de toekomst (hopelijk nog vaak) treffen.

6 And the saga continues

The ongoing litigation in the Netherlands on applicable labour conditions in road transport

Fieke van Overbeeke ▪

1 Introduction

Aukje's dissertation is a masterpiece that has provided many of us with deep insight and understanding into the notoriously difficult field of international labour mobility. When, years after its publication, I wanted to write a dissertation on this subject myself, but then applied to road transport, I took the plunge and contacted her for advice. This resulted in both an invaluable mentorship and a close friendship, for which I am deeply grateful.

My contribution to this *liber amicorum* covers a subject that is dear to both our hearts: international labour mobility in road transport. This is a very topical subject in the Netherlands, with much litigation before the Dutch courts. This is a good reason to provide an up-to-date overview of this subject. Aukje and I usually write in Dutch on this subject, aiming at the Dutch legal practice, but due to the many international friends who are also contributing to this *liber amicorum*, I thought it would be nice to prepare a contribution in English.

One of the most recent developments in the field of international labour mobility in road transport in the Netherlands that I would like to focus on are the preliminary questions referred by the Amsterdam Court of Appeal to the Court of Justice of the European Union (CJEU) on 2 September 2025.[1] These new questions contributes to a new chapter in the ongoing proceedings against Dutch transport company Van den Bosch that have been dragging on in the Netherlands for more than 12 years (!).[2] However, before I discuss this case, I will first briefly examine the legal framework for road transport (§2) and the proceedings that preceded the preliminary questions (§3). In the following paragraph (§4) I will discuss the above-mentioned preliminary questions. I conclude in §5 with some final remarks in which I zoom out a little further and touch upon a topic that Aukje discussed at length in her thesis: the (supposed)

▪ Dr. F. van Overbeeke is CEO and legal counsel at Stichting IJI (www.iji.nl), deputy judge at the District Court of The Hague and guest lecturer in Private International Law at the University of Aruba. In 2018, she successfully defended her thesis on applicable labour conditions in road transport at the University of Antwerp.

1 See Court of Appeal of Amsterdam 2 September 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2280. Dutch case law is freely accessible at www.rechtspraak.nl.

2 I am involved in these cases as legal advisor to the FNV trade union.

role of conflict of laws on international labour mobility in the road transport sector in the EU.

2 Legal framework for applicable labour conditions in road transport

A plain description of the legal framework of applicable labour conditions in road transport could be enough to fill out an independent publication.[3] After all, the Rome I Regulation (Articles 8 and 9), predecessor of the Rome Convention 1980 with more or less the same conflict of law rules for labour contracts, is not the only relevant PIL instrument anymore.[4] In the past decades we have been welcoming the Posting of Workers Directive (1996),[5] the associated Enforcement Directive (2014)[6] and the Amendment Directive (2018)[7] and a sector-specific Road Transport Directive (2020).[8]

Given the limited space of this contribution, some basic knowledge of these instruments will be assumed. I will focus in particular on explaining the rules in the Rome I Regulation, since those rules that are important for a proper understanding of the case before the Amsterdam Court of Appeal.

2.1 The Rome I Regulation

2.1.1 Article 8 Rome I

The Rome I Regulation forms the basis for determining which labour law applies to an international employment contract, including those for lorry drivers. Article 8 of the Rome I Regulation aims to provide labour protection in the form of proximity. In light of this, various connecting factors are used. The main connecting factor is the 'habitual workplace', which does not change in the case of temporary work elsewhere (Article 8(2)). Another connecting factor is 'the engaging place of business'

3 See for an English publication: F van Overbeeke, 'Private international law as an Achilles' heel for equal treatment of employees in cross-border work – the case of labour in international road transport' in A Aranguiz and others (eds), *Pioneering Social Europe* (die Keure 2023).

4 Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I).

5 Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

6 Directive 2014/67/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

7 Directive (EU) 2018/957 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

8 Directive (EU) 2020/1057 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2020 laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for posting drivers in the road transport sector and amending Directive 2006/22/EC as regards enforcement requirements and Regulation (EU) No 1024/2012.

(Article 8(3)). These connecting factors can be deviated from in case of another more closely connected law (Article 8(4)).[9]

The CJEU has provided further guidelines on the practical application of Article 8 Rome I in the Koelzsch, Voogsgeerd and Schlecker cases.[10] The Grand Chamber of the CJEU in the Koelzsch case ruled that the habitual workplace is also the main connecting factor when determining the applicable labour law to highly mobile working activities in road transport (Article 8(2)), for example by looking at the centre of gravity of the work. This ruling was contrary to the broadly shared opinion in legal doctrine that the connecting factor of the engaging place of business was deemed to be the *lex specialis* connecting factor for highly mobile work.

Moreover, the CJEU has explicitly ruled that the connecting factor of engaging place of business (Article 8(3)) bears little importance, even in cases of highly mobile work in the transport sector (Koelzsch and Voogsgeerd cases): the habitual workplace principle should be applied to highly mobile work as much as possible and deviating from an established habitual workplace on the basis of the engaging place of business is not possible. This is an interpretation that Aukje had already advocated in her dissertation years earlier and is perfectly understandable: this connecting factor favours the employer and, with the freedom of establishment in the EU, does not necessarily grant a protection of proximity (at all). Before the development of the freedom of movement and before the liberation in the road transport sector, this connecting factor indeed made much more sense. Lorry drivers used to work from the establishment of transport and return there immediately after one drive (permits of carrying freight were limited). They would live in the same country of the establishment and also belong to the collective labour organisations of the place of establishment.

Now that the CJEU has stressed the unsuitability of this rule in the modern world, it would be better to simply abolish this connecting factor altogether: especially for the road transport sector, this connecting factor has little or no real value in the current liberalised road transport market and only leads to confusion.

However, despite the importance of the habitual workplace stressed in the previously mentioned case law of 2011, later in 2013 the Third Chamber of the CJEU has also ruled that it is always possible to deviate from this if another country is more closely connected to the employment contract (Schlecker case). According to the CJEU, 'important factors' for the assessment for another closely connected country

9 Article 8(1) Rome I also allows for a limited choice of law. See, on the application of this choice of law and that it is based on the *favour principle*: CJEU 15 July 2021, C-152/10 and C-218/29, ECLI:EU:C:2021:600 (Gruber Logistics). Until that ruling, there was some uncertainty as to whether the protection principle or the favour principle was applicable. In her Thesis, Aukje had already taken the position that the choice of law is based on the favour principle.

10 CJEU 15 March 2011, C-29/10, ECLI:EU:C:2011:151 (Koelzsch); CJEU 15 December 2011, C-384/10, ECLI:EU:C:2011:842 (Voogsgeerd); CJEU 12 September 2013, C-64/12, ECLI:EU:C:2013:551 (Schlecker). Strictly speaking, these cases were referred to the predecessor of Rome I, the Rome Convention of 1980. However, the Rome Convention and Rome I are similar to a large extent and the Court in the Koelzsch case explicitly anticipates Rome I. For the sake of clarity, I will refer to these cases as they were rendered under Rome I.

include, in particular, the place where the employees are subject to social security (social security insurance) and where the employee pays tax on income from employment.

At the time, I did not expect that the CJEU would allow a deviation from the habitual place of work once it had been established, given that the CJEU in earlier case law (by the Grand Chamber) so principally stressed the importance of the habitual place of work, especially in the EU context of competition on labour costs and manipulation risks by the employer to evade the applicable law. Yet, if we take a closer look at the case, the Schlecker case did entail a rather peculiar situation of a white collar commuter that worked in the Netherlands, but lived in Germany and arranged herself with her employer to be subject to the social security system of Germany (which currently is not an option anymore).[11] There was no element of competition of labour costs or manipulation risk in play. In view of that, the CJEU ruling could be understood better and indeed it could be said that German law, especially given the fact that the employee lived there, was more closely connected.

However, at that time in my dissertation I did warn for the possibility that this specific case would inflict collateral damage to the road transport sector if these 'important factors' would be directly applied to it.[12] This is due to the fact that these factors in the road transport sector do not (necessarily) lead to a closely connected law. Indeed, social security and tax rules could employ special rules for the transport sector that deviate from the general rules favouring the workplace and the residence of the worker, because the, in the Koelzsch case by the Grand Chamber of the CJEU dreaded, connecting factor of the establishment of the transport employer is used.[13] And not only would the appointed applicable law lack a protection of proximity (aimed for by Article 8 Rome I), also in a broader sense in EU context this would allow for direct competition on labour costs and increases risks of manipulation by the employer

11 See Art. 16 Regulation 883/2004.

12 F van Overbeeke, *Sociale concurrentie en conflictenrecht in het wegtransport* (University of Antwerp 2018), 306 (freely accessible online).

13 The residence of the worker is also a connecting factor used in road transport, but to a lesser extent than in the general rules. With regard to social security, the default rule of the habitual workplace (Art. 11 Regulation 2004/883) does not apply to road transport. Instead, alternative rules for the simultaneous performance of work in different Member States are tailored to either the employee's place of residence or the country of the establishment of the employer (Art. 13 Regulation 2004/883). With regard to tax, the bilateral double tax treaties follow the OECD Model Tax Convention, which encloses a special rule for transport favouring the establishment of the employer.

to evade the applicable law,[14] in a sector that is very vulnerable to this (given the large share of labour costs in the total cost of providing transport services).[15]
This warning proved to be true. Before the Dutch courts the transport companies commenced to exhaustively rely on 'the important factor' as established in Schlecker to make sure the law of the establishment of the employer (often located in an Eastern-EU country where wages are lower) would apply. Eventually a Court of Appeal took the bait and applied the ruling of the Schlecker case on a road transport case….[16] Exactly this latter case and the rulings of Dutch courts in this case are the roots of the preliminary questions referred by the Amsterdam Court of Appeal. Hereafter I will elaborate on this further (§3-4).

2.1.2 Article 9 Rome I

Although determining the habitual workplace, while also assessing whether there might be a closer connected country, on the basis of Article 8 Rome I may not be simple in the highly mobile road transport sector, it becomes even more difficult by the fact that 'overriding mandatory rules', often labour provisions from the country where the actual (temporary) work is performed, may also apply. According to article 9 Rome I overriding mandatory rules are provisions that are so crucial for safeguarding public interests (such as political, social or economic organisation) that they must be applied in any case.[17]

An example: a lorry driver is stationed in the Netherlands, close to the border with Germany. The driver always departs from there and returns there. The driver drives, loads and unloads, mainly in the Netherlands, but also in other countries. The driver is covered by social security in the Netherlands and pays tax on income from employment in the Netherlands. In this case, Article 8 of Rome I would point to the Netherlands as the country of habitual employment, and there would be no deviation from this on the basis of another country being more closely connected. However, if overriding mandatory rules apply in a country where the driver also works, which are more favourable to the driver, these rules may, on the basis of Article 9 Rome I, override the Dutch labour law assigned by Article 8 Rome I (both in the form of *lex fori* and third country overriding mandatory rules).

---

14 Precisely the schemes that the CJEU sought to combat with its strongly factual and employee-oriented interpretation of the habitual workplace. See CJEU 14 September 2017, C-168/16, ECLI:EU:C:2017:688, (Nogueira) paragraph 62. On the importance of combating avoidance schemes (and the role of the closer connection exception in this regard), see also AG Trstenjak Opinion in C-384/10 (Voogsgeerd), ECLI:EU:C:2011:564, paras. 71-73, and AG Wahl in C-64/12 (Schlecker), ECLI:EU:C:2013:241, no. 38.

15 It is often said that this sector is a 'laboratory for innovative employment practices': Study for the EMPL Committee, Employment conditions in the international road haulage sector 2015, IP/A/ECON/2014-07, PE 542.205, 28.

16 Court of Appeal of Den Bosch 2 May 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1874, nr. 3.11.

17 Art. 9 (1) Rome I. This definition was inspired by: CJEU 23 November 1999, C-396/96, ECLI:EU:C:1999:575 (Arblade).

Although the very promise of conflict of laws is to make a 'choice' between different legal systems that might be applicable, an exception is made to this in employment law and thus rules from different legal systems may apply to a single employment contract. This makes it a rather difficult area of law to practise (perfect fit for Aukje!).

It is important to note that the application of overriding mandatory rules undermines the legal certainty enshrined by Article 8 of Rome I and may also create unjustified barriers within the context of the EU internal market; this requires restraint in the application of overriding mandatory rules.[18]

As Aukje described in her dissertation, in practice the various Member States in the EU have different views on international labour law (public vs. private approach), which has led to divergent application of the overriding mandatory rules. This created a situation of legal uncertainty within the EU. The European Commission took this as a mandate to coordinate matters: in 1996 the Posting of Workers Directive (PWD) was born.[19]

2.2 The Posting of Workers Directive and related directives

The PWD was an important subject of research for Aukje in her dissertation and, although it was mainly relevant to the construction sector at the time, the PWD was later also applied to road transport. The most important aspect of the PWD is that it establishes a predetermined set of labour conditions of the actual (temporary) country of employment, which are mandatory and therefore applicable on a territorial basis, regardless of Article 8 Rome I (Art. 3(7)). This concerns, for example, working hours and conditions, minimum wages and holiday pay. Legal scholars have long debated whether there is still room for other overriding mandatory rules under Article 9 Rome I than the predetermined set of labour conditions in the PWD, but ultimately the practical importance of this debate diminished because the CJEU often considered the imposition of other overriding mandatory rules to be contrary to the provisions on free movement.[20] In that sense, the minimum protection that the PWD aimed to provide, as Aukje wrote earlier, became equivalent to maximum protection.

---

18 The Court of Justice of the European Union confirmed this in the Nikiforidis case, with reference to the principle of legal certainty. See CJEU 18 October 2016, C-135/15, ECLI:EU:C:2016:774 (Nikiforidis). Compare also in the context of agency work: CJEU 17 October 2013, C-184/12, ECLI:EU:C:2013:663 (Unamar).

19 There are different approaches to the qualification of the Posting of Workers Directive under private international law: some see it as *lex specialis* on Article 8 Rome I, others see it mainly as a qualification on Article 9 Rome I. The latter interpretation is more common in the Netherlands.

20 CJEU 11 December 2007, C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772 (Viking); CJEU 18 December 2007, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809 (Laval); CJEU 3 April 2008, C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189 (Rüffert); CJEU 19 June 2008, C-319/06, ECLI:EU:C:2008:350 (C./Luxembourg). Later case law seems to come back to this strict view of the internal market and the fact that social rules are to be seen as an exception that needs to be justified.

Over time, criticism grew regarding the low level of social protection offered by the PWD in the context of the internal market, particularly as a result of the interpretations by the CJEU, and several directives were issued to strengthen and enhance the protection offered by the PWD, both in terms of enforcement and substantive content. In this context, it is important to note that the 2018 Amending Directive further supplemented the predetermined set of labour conditions with even more overriding mandatory rules of the actual (temporary) country of work (e.g. 'minimum wages' became the broader 'remuneration'). In 2020, a directive specifically for road transport was issued which clarified when the PWD applies to road transport.

In this sense, Aukje was (once again) proven right, as she had already stated in her dissertation (and this was also one of her propositions – see proposition 11[21]) that free movement within the EU leads to an increase in the territorial application of national legislation and, in that sense, can be labelled as 'anti-conflict law' ('anti-conflictenrechtelijk').

3 Origins of the preliminary questions from the Amsterdam Court of Appeal

3.1 Parallel proceedings

12 years ago, in February 2014, two parallel proceedings were brought against the Dutch transport company Van den Bosch and its Hungarian sister company Silo-Tank Kft; one case by Hungarian employees and supported by the FNV trade union (hereafter: the Hungarian drivers' case),[22] the other case by the FNV alone (hereafter: the FNV case).[23] Both cases concerned the posting of Hungarian drivers from the aforementioned Hungarian sister company to the aforementioned Dutch company. The Hungarian drivers were stationed at the Dutch premises and work in and from these premises. They also worked in many other Member States. These drivers were paid 'only' the Hungarian wages, which is lower than the Dutch wages. The drivers therefore claimed before the Dutch court payment of the higher Dutch wages, which they considered applicable.

---

21 'Het vrij verkeer binnen de EU en de WTO leidt tot een toename van territoriale toepassing van nationale wetgeving'.

22 District Court Oost-Brabant (Den Bosch) 8 January 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:18; Court of Appeal of Den Bosch 2 May 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1874; Supreme Court 23 November 2018, ECLI:NL:HR:2018:2165; Court of Appeal Arnhem-Leeuwarden 27 July 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:7206; Supreme Court 17 March 2023, ECLI:NL:HR:2023:408; Court of Appeal Amsterdam 2 September 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:2280.

23 District Court Oost-Brabant (Den Bosch) 8 January 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:19; Court of Appeal of Den Bosch 2 May 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1873; Supreme Court 14 December 2018, ECLI:NL:HR:2018:2322: Court of Justice of the European Union 1 December 2020, ECLI:EU:C:2020:976; Supreme Court 14 October 2022, ECLI:NL:HR:2022:1430. The case is currently pending at the Court of Appeal of Arnhem-Leeuwarden, but is currently on hold. Due to confidentiality, no further information on this can be provided.

These cases raised many private international law (PIL) questions, including the exact application of Article 8 Rome I to road transport, which eventually became the focus of the dispute in the Hungarian drivers' case. Yet it raised also the question of the applicability of the Posting of Workers Directive to road transport, which eventually became the focus of the dispute in the FNV case. Overall, this has resulted in seven rulings of Dutch courts in first and second instances, three rulings by the Dutch Supreme Court (Hoge Raad), plus a ruling by the Court of Justice of the European Union, and in 2026 it is still unclear what wages the drivers are entitled to.

3.2 FNV case – led to the CJEU Van den Bosch ruling

It was the FNV case that was litigated all the way up to the CJEU, which clarified that the PWD does indeed apply to road transport, but that a close link with the work in the actual (temporary) country of employment is required in order to justify the application of the predetermined set of labour conditions.

The ruling is more or less in line with the Road Transport Directive (issued a few months earlier), with the important difference that this directive determines in advance for a number of transport types when there is, and when there is not, a sufficiently close link that justifies the application of the predetermined set of labour conditions.

3.3 Hungarian drivers' case – led to the preliminary questions of the Amsterdam Court of Appeal, now (January 2026) pending at the CJEU

It was the Hungarian drivers' case which forms the basis for the recent preliminary questions referred by the Amsterdam Court of Appeal, and thus will also travel all the way up to the CJEU. The various Dutch courts that have considered the issue have reached different conclusions: as previously mentioned, the Court of Appeal in Den Bosch applied the 'important factors' of the Schlecker case and ruled on the basis of Article 8 of Rome I that Hungarian labour law applies, which overruled the court of first instance (that ruled that Dutch law applies).

The Court of Appeal however did not assess whether Hungary was the country of habitual employment *or* the country of the closer connection (it just ruled that 'either way' Hungarian labour law applies). This 'vague' assessment was not accepted by the Dutch Supreme Court. The Supreme Court ruled that there is a strict hierarchy with regard to the connecting factors of Article 8 Rome I and that it must first be examined whether there is a habitual workplace, and that only after that it can be assessed whether there would be another more closely connected country. The Supreme Court also underlined the various relevant factors for these assessments are different from each other and should be distinguished and respected. The Supreme Court thus requires more precision of the assessing judge.

The Supreme Court referred the case back to another Court of Appeal: Court of Appeal Arnhem-Leeuwarden. On the basis of Article 8 of Rome I, this court ruled that Dutch labour law applies. In this case the habitual workplace (Art. 8(2)) in the Netherlands was considered to be of great importance, and other relevant factors, such as the social security obligations of the employees in Hungary, which pointed to a possible application of the closer connection clause (Art. 8(4)) in favour of Hungarian law, were considered to be less important.

An appeal was lodged against this decision: with explicit reference to the Schlecker case it was argued that the Court of Appeal had not given sufficient importance to the 'important factors' that were identified by the CJEU; more specifically the 'important factor' of the social security, which in the current case would lead to the application of Hungarian labour law. Surprisingly, the Supreme Court agreed and ruled that the 'important factors' from the Schlecker case should be strictly applied to the labour contracts of the Hungarian drivers. The case was referred back to the Amsterdam Court of Appeal.

4 The preliminary questions referred by the Amsterdam Court of Appeal

Now I can imagine that this posed a major challenge for the Amsterdam Court of Appeal. After all, it may seriously be questioned if, and to what extent, the 'important factors' of the CJEU in the Schlecker case under Article 8(4) of Rome I can directly be applied, and even in such 'absolute' way, on labour contracts in road transport. As mentioned before, in my dissertation, I already warned for applying those 'important factors' in the specific context of road transport. Aukje is also particularly critical of the Supreme Court's ruling, and together we wrote several articles about it.[24]

As stated above, directly applying the 'important factors' of the Schlecker case to the road transport sector could, given the special rules in this sector for social security and tax, more often than not, lead to a deviation from the habitual workplace and pose a conflict with the protection of proximity, avoiding competition on labour costs and lowering risks of manipulation by the employer to avoid the applicable law.

Another important point I would like to raise here is that making social security as 'absolute' as the Dutch Supreme Court seems to do is not in line with the purpose of the exception based on closer ties itself. In the Schlecker judgment, the CJEU expressly stated that the determination of a closer connection should not be based on a blind counting of factors, but on a weighing of the 'connecting value' of the various factors, so that the applicable labour law truly would pose a clos*er* connection. Now that these factors in road transport could lead to the application of the labour

24 AAH van Hoek & F van Overbeeke, 'Conflictenrecht en arbeid in het Europees wegtransport – verder en verder weg van het Savigniaanse verwijzingsmodel' [2022] NIPR 444; AAH van Hoek & F van Overbeeke, 'Over open eindes en nauwere banden: een nieuw hoofdstuk in de Van den Bosch/ Silo-Tank-saga' [2023] NIPR 409.

law of the establishment of the employer, a country where the lorry drivers do not have to work nor live, one may wonder whether this is the type of connection that should be ranked as a closer connection as meant by the *lex specialis* for labour contracts in Article 8 Rome I.

An additional problem of applying the social security factor so rigidly would be that in most cases, such as the Hungarian drivers' case, this security system is unilaterally imposed on the employee, which highly contrasts with the case in Schlecker in which the employer and employee mutually agreed on the application of the German social security system.[25]

The ruling from the Court of Appeal Arnhem-Leeuwarden is therefore more in line with standing CJEU case law and the general social objectives within the EU. It is rather the decision of the Dutch Supreme Court that comes as a surprise. The Amsterdam Court of Appeal therefore wonders how the considerations of the Supreme Court, making the social security factor rather 'absolute', relate to all of this and asks i.a. whether the the 'important factors' of the CJEU Schlecker case (and in particular the social security factor and the tax factor) can be applied directly to employment contracts in international road transport.

As follows from the discussion above, I believe the Amsterdam Court of Appeal took the right (and courageous) step to refer preliminary questions to the CJEU. In my opinion, the referred questions are also well-formulated and touch on the heart of the matter. Now it is up to the CJEU. Hopefully, we will receive a clear and well-considered judgment that is in line with the objective of Article 8 of Rome I and that contributes to the application of Article 8 of Rome I in the road transport sector in the wider context of social competition in the EU, to which this specific sector is extra vulnerable.

5 Final remarks

Looking at the role of conflict of laws in the road transport sector, we can conclude that conflict of laws has a major impact on employee protection and social competition within the EU. The lengthy procedures discussed in this contribution illustrate this. We also see that, over the years, the EU legislator has actively used conflict of laws to achieve policy objectives within the EU, such as ensuring employee protection and combating social competition. The many directives, which focus primarily on the territorial application of labour law, are an example of this. In addition to the question of whether conflict of laws should take these objectives into account, as considered by Aukje in her dissertation, one may also ask whether conflict of laws actually achieves these objectives and to what extent conflict of laws in this process actually betrays its own core objectives, such as providing legal certainty. We can conclude that the EU conflict rules in the field of road transport have become rather hard to

25 See also more elaboratively: AAH van Hoek & F van Overbeeke, 'Over open eindes en nauwere banden: een nieuw hoofdstuk in de Van den Bosch/ Silo-Tank-saga' [2023] NIPR 409.

apply; they have indeed been the subject of litigation for 12 years now and, in my opinion, there is still no end to this saga.

This also raises another question: should we actually be looking for a solution in the field of conflict of laws? Is it not, as Dumortier pointed out in his 1978 dissertation, 'too complicated' to adequately regulate international labour mobility in (road) transport through the field of conflict of laws? Shouldn't the *top-down* answer be sought in a certain minimum harmonisation of working conditions in road transport, as the EU has been working on for some time now? The *bottom-up* answer could lie in horizontal sectoral enforcement, which the FNV trade union is currently experimenting with: consumers, and (therefore) companies too, are increasingly concerned about where products come from and how services are provided; companies should start demanding from each other that minimum requirements apply to the protection of drivers, just as has been customary in the sector for a long time (since the 1990s) with regard to CO2 requirements for environmental reasons. These are exciting developments and, in that respect, I dearly hope that Aukje will continue to be involved in this fascinating and ever-evolving subject after her retirement.

7 Cross-Border Collective Actions in Europe, revisited

Filip Dorssemont ▪

1 Aukje van Hoek, crossing disciplinary borders with a colleague who crossed the borders

I am delighted to contribute to a *Liber amicorum* in honour of a person I both greatly admire as an academic and appreciate as a person. Our institutional bonds were short-lived. In 2002, I crossed the border of Belgium to start my exile in the Netherlands which lasted until 2008. Facing imminent unemployment in my home country, the Centre for the Enforcement of European Law (CEEL) of Utrecht University offered me a unique job as a researcher. The CEEL was housed in the former residence of the Dutch writer Nicolas Beets at the very centre of the Queen of Provincial Cities. Aukje van Hoek, who was part of the Committee that expressed a favourable opinion on my appointment, had her office just next to mine. She was the source of a lot of positive vibes, which made my exile less painful and indeed stimulating from an intellectual point of view. She always generously shares her knowledge. Her research interests at the time were at the crossroads of labour law and private international labour law.

Our institutional bonds were doomed to be terminated when the University of Utrecht decided to dissolve the CEEL, a year after my appointment. Fortunately, I did not lose my job and I ended up with the colleagues of labour law at the heart of the Law Faculty. Aukje continued her trajectory ending up in Tilburg but was later able to return to her former hometown Amsterdam, where she was appointed Professor of Private International Law and Civil Procedure at the UVA.

Hower short lived, the bonds were strong enough to generate a scientific project which Aukje and myself construed and managed together from 2006 to 2007. We wanted to do a mapping exercise of the legal challenges which cross-border collective actions in Europe raised. The word "legal" is opposed to factual, since organizing cross-border solidarity is a challenge in its own right. Despite the subversive character of this topic, the scientific project was funded *inter alia* by a subvention from the European Commission.[1] Aukje and myself developed an integrated questionnaire for the purpose of the national reports dealing with two distinct dimensions: labour law issues and private international law issues. From the outset, a common definition of

▪ Filip Dorssemont is Professor of Labour Law at the UCLouvain.

1 Budget Heading 04.03.03.01 Industrial Relations and Social Dialogue.

cross-border collective actions was adopted for both parts. The latter is crucial because the mere fact that a collective action had a transnational dimension from a PIL point of view, hence a connection with more than one legal order, was not decisive to qualify it as a cross-border collective action in the meaning of labour law. Cross-border collective actions were defined as collective actions which affected workers' communities in more than one Member State.

Since people like Aukje who combine expertise in labour law and private international law are rare, we decided to dispatch the national reports to different experts versed in either Labour Law or the Private International Law of their legal order, with the exception, of the report on the UK. In the same vein, Aukje Van Hoek and myself wrote two distinct comparative reports.

There was no immediate occasion to engage in this study other than a purely academic interest. The subject matter was, however, not merely theoretical. Cross-border collective action are indeed widespread at least in the maritime sector due to the so-called *flag of convenience* campaign of the International Transport Federation, which in circulars to their members (national trade unions active in the transport sector) urges dock workers not to load or unload ships which are considered to be sailing under a flag of convenience.[2] A flag of convenience is a flag which does not correspond to the flag of the country where the ship is beneficially owned. Hence, the bulk of the case law was generated by these boycott actions launched by the ITF. For this reason, the countries selected where countries endowed with ports and henceforth countries were dockworkers are active (Belgium, Finland France, Germany, Italy, the Netherlands, Spain, Sweden, the United Kingdom).

The book[3] which concluded the scientific project was based on the final international conference organized at Utrecht University (albeit with some wine during the lunch) on 28 April 2006, hence at a time when neither the *Viking* judgment of the CJEU nor the corresponding opinion had been drafted.[4] However, it goes beyond doubt that in retrospect especially the *Viking case* was a catalyst for the scientific attention to the subject of the book.

In the two distinct comparative reports, Aukje and myself had to consider the divergencies between the laws regulating strike action in the various Member States involved. Despite the fact that the human rights status of the right to take collective action generates a common core, the procedural and substantive restrictions to recourse to collective action, are so divergent, that a simultaneous transnational collective action in all the Member States under review can be complicated. In some countries, solely strike actions are recognized, whereas plant occupation is not. In the case of maritime

2 D. Fitzpatrick, 'Transnational collective action: the FOC Campaign Case Study', in F. Dorssemont, T. Jaspers & A. van Hoek (eds.), *Cross-border Collective Actions in Europe: A legal Challenge,* Antwerpen: Intersentia 2007, p. 85.

3 F. Dorssemont, T. Jaspers & A. van Hoek (eds.), *Cross-border Collective Actions in Europe: A legal Challenge,* Antwerpen: Intersentia 2007.

4 CJUE, 11 December 2007, C 438/05 (International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union tegen Viking Line ABP en OÜ Viking Line Eesti). See also the Opinion of Poiares Maduro in the Viking case, delivered on 23 May 2007.

workers, however, strike actions cannot be dissociated from occupation. If maritime workers would be required to leave the ship- hence jump in the sea - because they are on strike, the right to strike risks to be drowned together with the maritime workers.

In some countries, solidarity strikes, e.g. by dockers refusing to load or unload ships, are not allowed, whereas in other countries lengthy notice periods, mandatory mediation and conciliation trajectories need to be respected prior to recourse to collective action. These divergencies create a legal momentum for shipowners to explore means to attack the weakest link in the transnational chain by identifying and attacking the most adequate defendant on the basis of forum shopping and the subsequent demand to apply the less protective strike laws. In this contribution, I will endeavor to see how this subject matter has evolved at the level of the European Union over the reference period which followed that which was covered by the publication (1970-2005), hence the last two decades (2006-2025). I will not draw a new comparative report, but I will try to examine whether the Belgian labour law report written by my colleague and friend Patrick Humblet needs an update.

2 The aftermath of the book at EU level: From Viking to Rome II

Needless to say, the development that most challenged the ITF's flag of convenience campaign was the aforementioned ruling in the *Viking* case. The *Viking* and *Laval* cases have generated numerous comments: already prior to the opinions of the Advocate-generals; after their opinions and, of course, after the judgments. For those who lived on another planet over the past two decades and in a nutshell: in the *Viking* case, a Finnish shipowner challenged a classical ITF circular to boycott a ship, in casu the *Rosella*, as it would be reflagged from Finland to Estonia. Although the circular would involve boycott actions from dockworkers in Helsinki and in Talinn, the referring forum which was chosen was situated in the UK. It was the Court of Appeal (England and Wales). The choice of a UK Tribunal can be explained by the fact that the defendant (the ITF) has its headquarters in the UK, albeit the Viking Line had previously started proceedings in Finnish Courts. The rest is history. The ruling of the CJUE made it abundantly clear that the freedom of establishment could be invoked against the ITF by the shipowner to challenge a collective action which according to the Court was aimed "to induce that undertaking to enter into a collective agreement, the terms of which are liable to deter it from exercising freedom of establishment".[5] It would have been closer to the whole idea of the Flag of Convenience campaign that the boycott action sought to *prevent* a collective agreement from being concluded between Viking line and an Estonian trade union. The Court of Justice of the European Union did give some leeway to the UK Judiciary after the preliminary ruling, since it stated that such a restriction of the freedom of establishment could be justified by

5 CJUE, 11 December 2007, C 438/05 (International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union tegen Viking Line ABP en OÜ Viking Line Eesti), § 32.

an overriding reason of public interest, such as the protection of workers. However, the Court added that such justification needed to respect the principle of proportionality. Hence the collective action needed to both suitable for ensuring the attainment of the legitimate objective pursued and could not go beyond what is necessary to achieve that objective.[6] In sum, the CJEU has made a major contribution in harmonizing *in pejus* a part of the divergent substantive restrictions restricting the right to strike, ironically after a prior recognition, within the same judgment, of the right to take collective action as a general principle of EU law.

It is interesting to examine what happened after this judgment. The ITF and Viking Line settled the case.[7] It seems that the ITF had no confidence at all in the British judiciary, since it settled the issue with Viking by paying an unknown compensation. The outcome of the Viking and Laval cases did generate some doctrinal interest in the issue of trade union liability in a comparative perspective.[8]

A more positive outcome at a time when the *Viking* and *Laval* Cases were still pending, is the result of successful lobbying by the trade unions. They managed to get a special rule inserted into the so-called Rome II Regulation Regulation (EC) No 864/2007 of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II). Thus article 9 provides that

> 'Without prejudice to Article 4(2), the law applicable to a non-contractual obligation in respect of the liability of a person in the capacity of a worker or an employer or the organisations representing their professional interests for damages caused by an industrial action, pending or carried out, shall be the law of the country where the action is to be, or has been, taken.'

The necessity to opt for a connecting factor which is the *locus (non) laboris* rather than the *locus damni* ensures that the trade unions and the workers will be judged according to a law with which they are familiar. This creates at least some legal security for the trade unions and the dockers at the harbour. Hence, it curtails the choice for judges to opt between the law of the place where the damage occurred and the law of the place from where the damage was inflicted. It comes a no surprise that this piece of legislation which was adopted after the previously mentioned Utrecht

6 CJUE, 11 December 2007, C 438/05 (International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union tegen Viking Line ABP en OÜ Viking Line Eesti), § 90.

7 N. Bruun, C-M. Jonsson & E. Olausson, 'Consequences and policy perspectives in the Nordic countries as a result of certain important decisions of the Court of Justice of the EU', in: A. Bücker & W. Warneck (eds.), *Reconciling Fundamental Social Rights and Economic Freedoms after Viking, Laval and Rüffert,* Baden-Baden: Nomos 2011, p. 31.

8 Inter alia: K. Apps, 'Damages claims against trade unions after Viking and Laval', *European Law Review* 2009, p. 141-154; N. Bruun & C. Johansson, 'Sanctions for Unlawful Collective Action in the Nordic Countries and Germany', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2014, p. 253-271.

conference was a second occasion for Aukje and myself to join our forces commenting on this provision before both Dutch-speaking and English-speaking audiences.[9]

As demonstrated by Aukje in her comparative private international law report, the fact that the *locus actus damni* could be interpreted in two different ways became evident from a previous judgement in other flag of convenience case, related to the *Tor Caledonia.*[10] This case is related not to the applicable law but to the competent forum in case of non-contractual liability cases.[11] The Court of Justice interpreting the concept of *locus actus damni* gave leeway for a competence both of the judges where the boycott took place as well as of the judges of the place affected by the strike.

It would have been consistent after the Rome II regulation to close that ambiguity in the field of competence. The Monti II draft Regulation was a failed attempt to provide a legislative response to the unease which the Viking and Laval cases provoked among the European trade union movement.[12]

At the very early stage during the discussion of the so-called project for a Monti II proposal, a provision was inserted in a preliminary draft of that proposal which would have closed that ambiguity in conformity with the special rule in Rome II.

This never published preliminary draft, which has been analysed in legal doctrine was more elaborate on this isolated point than the subsequent proposal. It contained a new rule of private international law. One article explicitly provided that the competent court for disputes arising from collective actions was the court of the country where the collective action was planned or commenced. This connecting factor refers to *locus actus* rather than *locus damni.*[13]

---

9 F. Dorssemont & A. van Hoek, 'De collectieve actie bij arbeidsconflicten in Rome I', *Revue de Droit Commercial Belge* 2008, p. 515-534; F. Dorssemont & A. van Hoek, 'Collective action in Labour conflicts under the Rome II Regulation (Part 1)', *European labour law journal* 2011, p. 48-75 and F. Dorssemont & A. van Hoek, 'Collective action in Labour conflicts under the Rome II Regulation (Part 2)', *European labour law journal* 2011, p. 213-242.

10 A. van Hoek, "Private International Law Aspects of Collective Actions", in F. Dorssemont, T. Jaspers and A. van Hoek (eds.), Cross-border Collective Actions in Europe: A legal Challenge, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 435.

11 CJEU, 5 February 2004, C-18/02 (DFDS Torline).

12 COM(2012) 130 final. For a comment: See A Bücker, N. Bruun & F. Dorssemont, 'Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms: Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma?', The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2012, p. 279-306; F. Dorssemont, 'De ontwerp-Verordening Monti II, oude wijn (azijn) in nieuwe zakken? De uitoefening van het recht op collectieve actie in tijden van vrijheid van vestiging en van dienstverrichting', *Arbeidsrechtelijke annotaties* 2012, p. 3-35; The adoptive parents (sic), 'The Life of a Death foretold: The Proposal for a Monti II Regulation', in: M. Freedland & J. Prassl (eds.), *Viking, Laval and Beyond,* Oxford: Hart Publishing 2014, p. 95-109.

13 A. Bücker, N. Bruun & F. Dorssemont, 'Balancing Fundamental Social Rights and Economic Freedoms: Can the Monti II Initiative Solve the EU Dilemma?', The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 2012; F. Dorssemont, 'De ontwerp-Verordening Monti II, oude wijn (azijn) in nieuwe zakken? De uitoefening van het recht op collectieve actie in tijden van vrijheid van vestiging en van dienstverrichting', *Arbeidsrechtelijke annotaties*, 201228 296. See the contribution by G. Orlandini (http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Monti_II_

3 The Belgian Labour Law Report revisited

In his labour law Report, Patrick Humblet had identified not less than five cases of ITF circulars which gave rise to not less than five court cases between 1970 and 2005.[14] For the subsequent period (2006-2025), a careful research of the issues of the journal of *European Transport Law* in which four of the older cases have been published, together with a more comprehensive search of Belgian legal databases did not lead me to any recent or "fresh "court cases. The Belgian Report compared the legitimacy of domestic collective actions with the legal appraisal of transnational collective actions to arrive to the astonishing conclusion that Belgian judges were more harsh with respect to transnational collective actions.

It would be interesting to investigate whether the lack of Court cases is linked to the chilling effect of the Viking case law, *casu quo* of the (expensive???) settlement, or whether these actions still in fact take place. According to the website of the ITF, the flag of convenience campaign at global level has not been abandoned.[15] It is stated that in 2022, there weree11,862 ITF agreements, of which 10,953 were on FOC flagged vessels. Furthermore, the website informs us that these agreements were enforced by ITF's inspectors police. Thus, according to the ITF in 2022, the ITF's 130 inspectors and contacts in more than 111 ports in 56 countries carried out 8,763 inspections of FOC vessels, and recovered more than USD 36.5 million in owed wages. Furthermore it is stated that of these inspections, 3,640 were of vessels not covered by an ITF agreement, and that they yielded the bulk of the recovered wages, USD 28.2 million These statements do not contain information on the question whether these inspectors were allowed to inspect the vessels due to boycott actions, let alone, whether these boycott actions took place in the European Union and against ships with a flag of convenience of an EU Member State. Indeed, it is difficult to imagine how a shipowner of a ship under a non-European flag could ever invoke his freedom of establishment, unless he would be a EU shipowner reflagging to a EU Member State. In the impressive database developed by Erne and Nowak, I could not retrieve traces of cross-border collective actions as opposed to mere demonstrations organized by the ITF. The database covers the period between 1997 and 2020.[16]

An important development in the field of the sectoral Social Dialogue in Belgium deserves our attention. The right to collective action by maritime workers on a ship under Belgian flag is protected by article 10 of the Collective agreement for the maritime sector which was signed after the Viking case, on the third of August 2012.

---

final.pdf, 15: 'Nella versione definitiva della proposta è sparito l'unico elemento di novità relativo al ruolo delle corti nazionali contenuto nella bozza originaria').

14 P. Humblet, 'Belgian Labour Law Report', in: F. Dorssemont, T. Jaspers & A. van Hoek (eds.), Cross-border Collective Actions in Europe: A legal Challenge, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 95-104.

15 https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-convenience. Last visited 18 December 2025.

16 R. Erne & J. Nowak, Transnational Socioeconomic Protest Database. ERC Project 'European Unions', UCD, Dublin,Version March 2024.

This agreement was declared to be generally binding.[17] The agreement tends to protect strikes stemming from dock workers by providing that the seafarers under Belgian flag cannot be forced to replace dockworkers by loading and unloading or by performing any tasks traditionally attributed to dock workers. Their employers cannot sanction them for respecting the strikes by dockers when the seafarers refuse to replace the dockers or to cross the picket lines. Any replacement of the work of the dockers can only be performed with the consent of the local affiliate of the ITF.

Last but not least, it is crucial to mention that a number of criminal provisions mentioned by Patrick Humblet, which in theory could be invoked against seafarers in the case of collective action, have been altered by the entry into force of new Belgian Maritime Code.[18] Any chilling effects that could be engendered by such provisions are likely to be less intense in comparison to the previous regime, since the same violations now constitute disciplinary infractions instead of criminal infringements.

4 Conclusion

By means of conclusion, one might wonder whether the Viking case might have had a chilling effect on cross-border collective actions organized by the ITF. Such a hypothesis warrants further investigation. In fact, the Viking case is exceptional, since it deals with a Finnish shipowner wanting to reflag from an EU Member State to another EU Member State. In a lot of ITF cases, the shipowner has opted for a flag of a non-EU Member State and it is unlikely that he will reflag to an EU Member State.

In recent years, the Belgian legal order has shown to be a bit more compassionate by withdrawing a criminal provision which could complicate action by seafarers on board of the ship and by protecting seafarers refusing to replace dockworkers on strike. These new provisions will in practice not be of immediate relevance in case of the flag of convenience campaign. It is hard to understand how a Belgian flag would be chosen as a flag of convenience. Furthermore, the "new" provision in the aforementioned Belgian collective agreements rather suggests that the strike by the dockworkers is a primary action.

To Aukje van Hoek I can only recommend *not* to revisit the subject of past doctrinal interests, but to explore new horizons – both legal and beyond the law. In

17 Arrêté royal du 23 Mai 2013 rendant obligatoire la convention collective de travail du 3 août 2012, conclue au sein de la Commission paritaire pour la marine marchande, relative aux conditions de travail des marins non-inscrits sur la liste du pool comme visé à l'article 1erbis, 1° de l'arrêté-loi du 7 février 1945, et occupés à bord de navires marchands battant pavillon belge, *Moniteur belge*, 28 November 2013.

18 The author mentions Articles 44 and 47 of the Law of 5 June 1928 (La loi belge du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime). The relevant provisions of the new Belgian Maritime Code of 8 May 2019 are situated in article 2.4.5.3. Thus are mentioned as disciplinary infractions inter alia 'irregular absence on board'.

general, such undertakings provide more intellectual and human pleasure than revisiting places and avenues already travelled and they keep you young. Furthermore, she has already revisited the subject in a recent publication.[19]

19 A.A.H. van Hoek, 'Industrial Action in private international law', European Labour Law 2024, p. 102-122.

8 The Netherlands and the incorrect implementation of labour law directives

Evert Verhulp ▪

1 Introduction

Aukje has devoted her career to a very interesting combination: labour law and international law. A difficult combination. So difficult that I sometimes wondered whether Aukje's thesis would ever be completed. Aukje remembers my lament from that period: 'That book will never be finished.' But nothing could be further from the truth, she did a wonderful job. Both areas of law are close to her heart, but it seems that Dutch labour legislators find EU law complicated. I sometimes get the impression that the Netherlands takes a different approach to labour law than other EU Member States or the EU. If you enter "Dutch employee" as a search term in Google Images, you get pictures of people talking to each other in an undefined space and a woman sitting in a yoga pose. If you enter "European employee", you also see pictures of people discussing things, but in a factory or on a construction site, and of people who are clearly working in a production department. This is, of course, not proof, but perhaps a good example of my impression that the Dutch view of the employee is more that of an empowered, well-educated worker who has and takes responsibility for organising his work properly and safely and is not in need of protection against his employer. This image may be less prevalent in other Member States or the EU, where the employee is seen even more than in the Netherlands as the weaker party in the employment contract who deserves protection.

In this contribution for Aukje, I will first give examples of labour law provisions from directives that have been, or appear to have been, implemented incorrectly or incompletely in the Netherlands. There are also examples of implementations that have turned out very differently from what the legislator had in mind. I will then attempt to find an explanation for the Dutch legislator's sloppiness in implementing directives, which goes beyond a different view of the employee. I must say in advance that this seems to me to be a difficult task, but perhaps the journey towards finding an explanation will be more enjoyable than the explanation itself...

▪ Prof. dr. Evert Verhulp is Professor of Labour Law at the University of Amsterdam.

2 Incomplete implementation of provisions from the directives

A good example of a directive that is implemented incompletely, and sometimes even incorrectly, is the Working Time Directive,[1] and in particular section 7 thereof, which establishes four weeks' holiday per year as the norm. Incorrect implementation is partly due to the fact that the right to holiday leave is a fundamental right under section 31(2) of the Charter of Fundamental Rights of the EU,[2] which means that a national provision that conflicts with this right can be disregarded by the national court. As a result, national legal practice is occasionally surprised by the non-application of Dutch holiday leave legislation.[3] The right to holiday as a fundamental right is often met with some derision during the courses I give to solicitors and other labour practitioners. In those classrooms, there is a misconception that holiday is an extra perk, that an employee who is unable to work due to sick leave is already on a bit of a holiday because he does not have to work,[4] that employees must arrange themselves when they take their holiday days and if they do not, they will be forfeited,[5] and everyone takes it for granted that an employee who has been ill for two years no longer receives a salary and therefore no longer accrues holiday days.[6] The Supreme Court had to intervene to rectify a few of these misunderstandings. The case is easy to explain: an employee requests and is granted a month's holiday. A few days before his holiday begins, he reports sick and goes on holiday to Sweden with his caravan anyway. The employer deducts the holiday days that had already been requested and granted, but the employee objects. The Supreme Court ruled that this employee retains his entitlement to holiday leave unless the deduction of these days during his illness was expressly and specifically agreed with the employee.[7] This was not the case, so the employee retained his holiday leave. The Supreme Court had previously ruled that the provisions of section 7:642 of the Dutch Civil Code – and, I would add, section 7:640a of the Dutch Civil Code – on the expiry and limitation of holiday days only apply if the employer has actually enabled the employee to take the holiday

1 Directive 2003/88.

2 2000/C 364/01.

3 See: J.H. Gerards e.a., *Waarde, werking en potentie van het EU-Grondrechtenhandvest in de Nederlandse rechtsorde. Preadviezen (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 153e jaargang),* Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 4, and Femke Laagland, 'Het Handvest als aanjager voor het arbeidsrecht: feit of fictie?', in: Gerards e.a. 2024 (supra n 3), p. 319.

4 This misconception is also found among employees, see f.e. https://nos.nl/artikel/2459648-eindelijk-vakantie-en-dan-ziek-ziek-melden-kan-maar-we-doen-het-vaak-niet.

5 Even the Association of Dutch Universities mistakenly believes this to be the case: its website states: *If you have not taken all your accrued holiday hours within a single calendar year, you can carry the unused hours over to the following year. These accrued hours remain valid for a maximum of six months, unless you make timely arrangements with your employer.* See: https://www.caouniversiteiten.nl/werk-en-prive/vrije-tijd/vakantie/, consulted on 5 October 2025.

6 Section 4.7(8) of 'our' collective labour agreement, the CAO Nederlandse universiteiten (Collective Labour Agreement for Dutch Universities), stipulates that – contrary to the Working Time Directive and the Charter– this is the case, as do many collective labour agreements.

7 Supreme Court 17 November 2023, ECLI:NL:HR:2023:1603 (DAF Trucks BV).

days.[8] Whereas employers in the Netherlands consider it up to the employee to decide when to take holiday and would consider it patronising to actually enable the employee to take holiday, it is therefore rare for employers to take employees by the hand and make them take holiday. However, in practice, employees do not take enough holiday leave, so that many employees have huge amounts of holiday entitlement, known as holiday backlogs.[9] More recently, the District Court Gelderland ruled that even after two years of incapacity for work, an employee is no longer entitled to wages but is still entitled to accrue holiday days with continued pay. This is despite the fact that section 7:634 of the Dutch Civil Code expressly stipulates that an employee only accrues holiday leave as long as he is entitled to wages. A University of Amsterdam student devoted his master's thesis to this subject and concluded that section 7:634 of the Dutch Civil Code is contrary to the Working Time Directive and section 31(2) of the Charter. He adapted his thesis into an article in the journal *ArbeidsRecht*.[10] In the aforementioned decision, the court refers to our student's article.[11] By not applying the provisions that are contrary to the Working Time Directive, the Dutch government is spared from having to pay compensation for damages due to an unlawful act, because if the court assumes that an interpretation in accordance with the Working Time Directive is not possible, the state may then be acting unlawfully due to the incorrect implementation of a directive and must compensate the employee for the damages suffered as a result. This is not imaginary: in 2015, the Supreme Court rejected an appeal by the Dutch state against the order to pay compensation for damages due to the previous incorrect implementation of the Working Time Directive.[12]

There are many more examples of incorrect implementation. Because the directives often assume a different, broader concept of "employee" than Dutch law, the implementation of these directives in the Dutch Civil Code or declaring them applicable only to employment contracts is problematic. For example, the Supreme Court had to extend the concept of "employment contract" in section 9a of the WAADI[13] to

8 Supreme Court 23 June 2023, ECLI:NL:HR:2023:955 (NSr).

9 Compare this with the news that one of the major Dutch telecom companies, KPN, is allowing employees to decide for themselves when to take holiday and that these days will no longer be recorded, Het Financieele Dagblad, 25 March 2025.

10 Q. van Vliet, 'Geen arbeid, geen loon en toch vakantie', *ArbeidsRecht 2024/28.*

11 District Court Gelderland, 5 June 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3780, in which the claim for payment of holiday entitlement accrued after two years of incapacity for work was rejected on the grounds that it was impossible to interpret section 7:634 of the Dutch Civil Code in accordance with the directive, and subsequently District Court Gelderland, 26 August 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7054, in which the court, relying on section 31(2) of the Charter, ruled that the employer was obliged to pay the employee's holiday entitlement accrued during the period of incapacity for work. District Court Gelderland, 26 August 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7054, in which the court, invoking section 31(2) of the Charter, ruled that section 7:634 of the Dutch Civil Code did not apply.

12 Supreme Court 18 September 2015, ECLI:NL:HR:2015:2723.

13 Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs (Act on the Allocation of Labourers by Intermediaries).

include contractors as referred to in the Temporary Agency Work Directive.[14] The implementing legislation for the Transfer of Undertakings[15] in (now) section 7:663 of the Civil Code also proved to be incomplete. The Supreme Court was forced to adopt a far-reaching interpretation in line with the directive and considered that the words "an employment contract between him and an employee working there" used in section 7:663 of the Dutch Civil Code should be understood as an "employment relationship" with the transferred undertaking.[16] An employee who is not employed by the transferred undertaking but who works there is nevertheless transferred as a result of this interpretation in accordance with the Directive. I mention this course of events here because it was uncertain whether section 7:663 of the Dutch Civil Code could still be interpreted in accordance with the Directive, or whether such an interpretation would be contra legem. I believe that this interpretation of section 7:663 of the Dutch Civil Code in accordance with the Directive means that certain self-employed persons who must be assumed to have an employment relationship – and of whom there are many in the Netherlands[17] – also fall within the scope of this provision.

One last example: the implementation of the Temporary Agency Work Directive. The word "temporary" appears three times in this directive, from which it can be inferred that temporary agency work for a hirer can only be temporary. The Supreme Court has referred a claim from a temporary agency worker who was assigned to the same hirer (Unilever and its legal successor Upfield) for thirteen years to have an employment contract with the hirer because that 13-year temporary assignment cannot be considered temporary, to the Amsterdam Court of Appeal. The Supreme Court decided that it is clear that the assignment lasted too long to be considered temporary, but the question is what the consequences of that finding should be.[18]

3 Unforeseen consequences of implementation

An example of an implementation that has turned out differently than the legislator seems to have intended is the implementation of the Directive on transparent and predictable working conditions.[19] The Work and Security Act added section 7:611a to the Dutch Civil Code.[20] This stipulates that the employer is obliged to enable the employee to follow the training necessary for the performance and maintenance of

14 Supreme Court 14 April 2017. ECLI:NL:HR:2017:689 (Focus on Human) en volledige naam uitzendrichtlijn.

15 Directive 77/187 and its successor, Directive 2001/23 (preservation of employees' rights in the event of a transfer of undertaking)

16 Supreme Court 5 March 2013. ECLI:NL:HR:2023:BZ1870 (Roest/Albron).

17 Although the number of bogus self-employed persons is unclear, see E. Verhulp, 'Werknemer met terugwerkende Kracht? Over de vorderingen van de geherkwalifeerde zzp'er', TRA 2023/51, under 2.

18 Supreme Court 19 November 2025, ECLI:NL:HR2025:1733.

19 Directive 2019/1152.

20 Act of 10 July 2014, Stb. 2014, 274.

the employment contract. The Act implementing the Directive on predictable and transparent employment conditions[21] expanded this article with four paragraphs. The second paragraph stipulates that if the employer is obliged to provide training to the employee under applicable law or a collective agreement, the costs thereof shall be and remain borne by the employer. During the parliamentary debate on this Act, it was explained in detail that, in accordance with the Directive, the employer did not have to bear the costs of vocational training or initial qualification, as this is included in the preamble to the Directive.[22] On the basis of this explanation, the District Court of Overijssel ruled that a doctor training to become an occupational physician had to repay his employer more than € 45,000 and an audiologist had to repay almost € 10,000 because the training courses they had followed led to a professional qualification.[23] It is unclear how the legislator's opinion relates to the provisions of section 7:611a(1) of the Dutch Civil Code, which already stipulated that the employer is obliged to enable the employee to follow such training courses. The Supreme Court is brief on this point: if training is necessary for the performance of the job, the employer must enable the employee to follow that training, pursuant to paragraph 1, and therefore the employer must bear the costs thereof and may not offset them against the employee pursuant to paragraph 2.[24] Both the minister's explanatory notes and the aforementioned court decision of the District Court of Overijssel based on them are therefore incorrect in the light of the directive.

The same directive stipulates that an employee with less secure employment conditions may ask the employer for more secure or predictable employment conditions. The provisions on this subject in Article 12 of the Directive on transparent and predictable working conditions have been implemented in article 2b of the Wet Flexibel Werken (Flexible Working Act, WFW). The parliamentary documents explain that this is about strengthening the position of workers with a completely or largely unpredictable work pattern. The minister said the following about the unpredictable work pattern:

> "This includes, for example, workers with a zero-hours contract. (...) A wholly or largely unpredictable work pattern concerns the influence that the employer has on the times at which work must be performed."[25]

However, European law stipulates that a permanent employment contract with fixed hours is the normal work pattern, and this concerns not only the hours to be worked but also the form of the contract. As mentioned above, this has been implemented in the WFW. That Act already stipulated that if an employer does not respond to a request to adjust the amount of working hours within a month, the scope of work

21 Act of 22 June 2022, Stb. 2022, 277.
22 Kamerstukken II (parlementary papers), 2021-22, 35 962, nr. 3, p. 3.
23 District Court Overijssel 24 January 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:336.
24 HR 26 September 2025, ECLI:NL:HR:2025:1386.
25 *Kamerstukken II*, 2021-22, 35962, nr.6, p. 6.

is deemed to have been adjusted in accordance with the employee's wishes. The national legislator overlooked the fact that compliance with this provision means that if an employee with a temporary employment contract requests a permanent employment contract and the employer does not respond to this request in time, this employee is deemed to have a permanent employment contract.[26]

I could cite many more examples. For example, I have not yet used equal treatment, which in the Netherlands is mainly due to EU law, as an example, but I think the point is clear: the Netherlands sometimes has difficulty with EU law.

4 Unique?

Properly substantiating the claim that the Netherlands has difficulty with EU law and often implements directives incorrectly or incompletely requires more than an incomplete list of labour law case law that would demonstrate this. I have not used data on the number of directives and the amount of implementing legislation (if even available), I do not know how often implementation legislation is considered problematic in case law and I am not able to compare the Dutch implementation practices with that of other member states. I have no information about case law from other Member States on the application of EU law. It is likely that other Member States also sometimes struggle with the implementation of labour law directives. This is also evident from the case law of the Court of Justice: e.g. there is a lot of case law on temporary employment contracts from Spain and Italy, a number of German and Austrian cases concern holidays and equal treatment, a Spanish case concerns temporary employment contracts, and there are many more examples.

The correct implementation of directives is sometimes difficult not only for the Netherlands, but for most Member States. The question remains as to why this is the case. I believe that country-specific circumstances play an important role in this. I am not so sure that employees in the Netherlands are considered more empowered and independent than in other Member States, although Google Images may suggest otherwise. In any case, there are clear Dutch specifics that may explain the difficulties with the implementation. A few of these circumstances can be identified. For example, holidays are not considered a fundamental right but rather a perk, we define an employment relationship as an employment contract, which is not always correct, we have a unique approach to continued payment of wages in the event of illness, and we are not always as strict when it comes to equal treatment. It seems obvious that these specifics are partly responsible for the incorrect or incomplete implementation that has been observed. It could be an interesting study to investigate this in detail. After all, research is never finished, but sometimes a book is finished.

26 In this sense, extensively substantiated: District Court Limburg, 23 April 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:2000. Different, but in my opinion incorrect: District Court Utrecht, 12 March 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1007.