

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 december 2020 (*)

”Talan om ogiltigförklaring – Direktiv (EU) 2018/957 – Frihet att tillhandahålla tjänster – Utstationering av arbetstagare – Arbets- och anställningsvillkor – Lön – Utstationeringens varaktighet – Fastställande av den rättsliga grunden – Artiklarna 53 och 62 FEUF – Ändring av ett befintligt direktiv – Artikel 9 FEUF – Maktmissbruk – Icke-diskrimineringsprincipen – Krav – Proportionalitetsprincipen – Räckvidden av principen om frihet att tillhandahålla tjänster – Vägtransport – Artikel 58 FEUF – Förordning (EG) nr 593/2008 – Tillämpningsområde – Principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen”

I mål C-620/18,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 2 oktober 2018,

Ungern, företrätt av M.Z. Fehér, G. Tornyai och M.M. Tátrai, samtliga i egenskap av ombud, sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av M. Martínez Iglesias, L. Visaggio och A. Tamás, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller och S. Eisenberg, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser och R. Coesme, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M.K. Bulterman, C. Schillemans och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Havas, M. Kellerbauer, B. Killmann och A. Szmytkowska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av A. Norberg, M. Bencze och E. Ambrosini, därefter av A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kalda och Zs. Bodnár, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller och S. Eisenberg, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser och R. Coesme, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrädd av M.K. Bulterman, C. Schillemans och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrädd av C. Meyer-Seitz, H. Shev och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Havas, M. Kellerbauer, B. R. Killmann och A. Szmytkowska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, M. Vilaras (referent), E. Regan, M. Ilešić och N. Wahl samt domarna E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb och N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. ?ere?,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 mars 2020,

och efter att den 28 maj 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Ungern har i sin ansökan i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EUT L 173, 2018, s. 16, och rättelse i EUT L 91, 2019, s. 77) (nedan kallat det angripna direktivet) och, i andra hand, att den ska ogiltigförklara flera av direktivets bestämmelser.

Tillämpliga bestämmelser

EUF-fördraget

2 Artikel 9 FEUF har följande lydelse:

”Vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet ska unionen beakta de krav som är förknippade med främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd,

kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor.”

3 I artikel 53 FEUF föreskrivs följande:

”1. För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis och till samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare.

2. I fråga om läkaryrket, liknande yrken och farmaceutiska yrken förutsätter den gradvisa avvecklingen av inskränkningarna en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken i de olika medlemsstaterna.”

4 Artikel 58.1 FEUF har följande lydelse :

”Fri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter.”

5 I artikel 62 FEUF anges följande:

”Bestämmelserna i artiklarna 51–54 ska tillämpas på de sakområden som regleras i detta kapitel.”

6 I artikel 153 FEUF föreskrivs följande:

”1. För att uppnå målen i artikel 151 ska unionen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom följande områden:

- a) Förbättringar, särskilt av arbetsmiljön, för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.
- b) Arbetsvillkor.
- c) Social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna.
- d) Skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla.
- e) Information till och samråd med arbetstagarna.
- f) Företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, inbegripet medbestämmande, om inte annat följer av punkt 5.

...

2. I detta syfte kan Europaparlamentet och rådet

- a) besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna genom initiativ som syftar till att öka kunskapen, utveckla utbytet av information och beprövade erfarenheter, främja nyskapande tillvägagångssätt och utvärdera erfarenheter, med undantag av åtgärder som omfattar harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar,
- b) på de områden som avses i punkt 1 a–i genom direktiv anta minimikrav, som ska genomföras gradvis, varvid hänsyn ska tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i var och en av medlemsstaterna. I dessa direktiv skall sådana administrativa, finansiella och rättsliga ålägganden undvikas som motverkar tillkomsten och utvecklingen av små och medelstora

företag.

Europaparlamentet och rådet ska besluta i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

På de områden som avses i punkt 1 c, d, f och g ska rådet besluta i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet och nämnda kommittéer.

Rådet kan genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet besluta att göra det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpligt på punkt 1 d, f och g.

...

5. Bestämmelserna i denna artikel ska inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout.”

Lagstiftningen om utstationerade arbetstagare

Direktiv 96/71/EG

7 Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1997, s. 1) antogs med stöd av artiklarna 57.2 och 66 EG (nu artiklarna 53.1 och 62 FEUF).

8 Enligt artikel 3.1 i direktiv 96/71 var syftet med direktivet att garantera att arbetstagare som är utstationerade inom medlemsstaternas territorium – på de områden som avses i direktivet – omfattas av de arbets- och anställningsvillkor som, i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs, är fastställda i bestämmelser i lagar eller andra författningar, och/eller i kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet.

9 I artikel 3.1 c i direktiv 96/71 angavs bland annat minimilön, inbegripet övertidsersättning, som ett av de områden som omfattades av direktivet.

Det angripna direktivet

10 Det angripna direktivet antogs med stöd av artiklarna 53.1 och 62 FEUF.

11 I skälen 1, 4, 6 och 9–11 i det angripna direktivet anges följande:

”1) Fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster hör i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) till de grundläggande principerna för den inre marknaden. Unionen vidareutvecklar dessa principer och efterlevnaden av dem i syfte att garantera lika konkurrensvillkor för företag och respekt för arbetstagares rättigheter.

...

(4) Mer än 20 år efter dess antagande har det blivit nödvändigt att bedöma om [direktiv 96/71] fortfarande skapar rätt balans mellan behovet att å ena sidan främja friheten att tillhandahålla tjänster och säkerställa lika konkurrensvillkor och behovet att skydda utstationerade arbetstagares rättigheter å andra sidan. För att säkerställa att bestämmelserna tillämpas enhetligt och för att få till stånd verklig social konvergens i samband med översynen av direktiv 96/71 ... bör man

prioritera genomförandet och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU [av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71 om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 2014, s. 11)].

...

(6) Principen om likabehandling och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har utgjort en del av unionsrätten sedan grundfördragen. Principen om lika lön har genomförts genom sekundärrätten inte bara mellan kvinnor och män, utan också mellan visstidsanställda och jämförbara tillsvidareanställda, mellan deltidsanställda och heltidsanställda och mellan arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och jämförbara arbetstagare inom kundföretaget. I dessa principer ingår förbudet mot åtgärder som direkt eller indirekt leder till diskriminering på grund av nationalitet. När dessa principer tillämpas ska relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol beaktas.

...

(9) Utstationering är till sin natur tillfällig. Utstationerade arbetstagare återvänder vanligtvis till den medlemsstat från vilken de utstationerades när det arbete som utstationeringen avsåg slutförts. Med tanke på att vissa utstationeringar är långvariga och som ett erkännande av kopplingen mellan arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten och de arbetstagare som utstationerats under sådana långa perioder bör värdmedlemsstaterna vid utstationeringar som varar längre än 12 månader säkerställa att företag som utstationerar arbetstagare inom deras territorium garanterar dessa arbetstagare ytterligare arbets- och anställningsvillkor som är obligatoriskt tillämpliga på arbetstagare i den medlemsstat där arbetet utförs. Den perioden bör förlängas när tjänsteleverantören lämnar en motiverad anmälan.

(10) Att säkerställa ett bättre skydd för arbetstagare är nödvändigt för att trygga friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund på både kort och lång sikt, särskilt genom att förhindra missbruk av de rättigheter som är garanterade i fördragen. Regler genom vilka ett sådant skydd för arbetstagare säkerställs kan dock inte påverka rätten för företag som utstationerar arbetstagare inom en annan medlemsstats territorium att åberopa friheten att tillhandahålla tjänster, inbegripet i fall där utstationeringen överskrider 12, eller i tillämpliga fall 18, månader. Alla bestämmelser som är tillämpliga på utstationerade arbetstagare inom ramen för en utstationering som överskrider 12, eller i tillämpliga fall 18, månader måste alltså vara förenliga med den friheten. I enlighet med fast rättspraxis är inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster tillåtna endast om de är motiverade av tvingande skäl av allmänintresse och om de är proportionella och nödvändiga.

(11) När en utstationering överskrider 12, eller i tillämpliga fall 18, månader bör de ytterligare arbets- och anställningsvillkor som ska garanteras av det företag som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstats territorium också omfatta arbetstagare som är utstationerade för att ersätta andra utstationerade arbetstagare som utför samma arbetsuppgifter på samma plats, för att säkerställa att man inte kringgår de regler som annars skulle vara tillämpliga genom sådana ersättningar."

12 Skälen 16–19 i direktivet har följande lydelse:

"(16) På en verkligt integrerad och konkurrensutsatt inre marknad konkurrerar företag på grundval av faktorer som produktivitet, effektivitet, arbetskraftens utbildnings- och kompetensnivå samt varornas och tjänsternas kvalitet och innovationsgrad.

(17) Medlemsstaterna är behöriga att införa bestämmelser om lön i enlighet med sin nationella

lagstiftning eller praxis. Det ankommer endast på medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter att fastställa lönerna. Man bör iaktta särskild försiktighet för att inte underminera de nationella lönebildningssystemen eller de medverkande parternas frihet.

(18) Vid jämförelsen av den lön som betalats till en utstationerad arbetstagare och den lön denne skulle haft rätt till i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis i värdmedlemsstaten bör bruttolönebeloppet beaktas. De totala bruttolönebeloppen bör jämföras, snarare än enskilda lönekomponenter som är obligatoriska enligt detta direktiv. I syfte att säkerställa öppenhet och hjälpa de behöriga myndigheterna och organen när de utför undersökningar och kontroller måste emellertid lönekomponenterna kunna identifieras tillräckligt detaljerat enligt nationell lagstiftning eller praxis i den medlemsstat från vilken arbetstagaren utstationerades. Ersättningar som hör ihop med utstationeringen bör, såvida de inte avser utgifter som faktiskt uppkommit på grund av utstationeringen, som till exempel kostnader för resa, kost och logi anses utgöra en del av lönen och bör beaktas för att jämföra de totala bruttolönebeloppen.

(19) Ersättningar som hör ihop med utstationeringen tjänar ofta flera syften. I den mån de syftar till att ersätta utgifter som har uppkommit till följd av utstationeringen, t.ex. utgifter för resa, kost och logi, bör de inte anses utgöra en del av lönen. Det kommer an på medlemsstaterna att, i enlighet med sin nationella lagstiftning eller praxis, fastställa bestämmelser om ersättning för dessa utgifter. Arbetsgivaren bör ersätta utstationerade arbetstagare för sådana utgifter i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis som är tillämplig på anställningsförhållandet.”

13 Skäl 24 i direktivet har följande lydelse:

”Genom detta direktiv fastställs en balanserad ram för friheten att tillhandahålla tjänster och för skyddet av utstationerade arbetstagare, vilken är icke-diskriminerande, öppen och proportionell, samtidigt som särdragen hos de nationella arbetsmarknadsmodellerna respekteras. Direktivet hindrar inte tillämpning av arbets- och anställningsvillkor som är förmånligare för utstationerade arbetstagare.”

14 Genom artikel 1.1 b i det angripna direktivet har punkterna –1 och –1a införts i artikel 1 i direktiv 96/71. Dessa punkter har följande lydelse;

”–1. [Direktiv 96/71] ska säkerställa skyddet för utstationerade arbetstagare under deras utstationering i förhållande till friheten att tillhandahålla tjänster genom att fastställa tvingande bestämmelser som måste respekteras med avseende på arbets- och anställningsvillkor och skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

–1a. [Direktiv 96/71] ska inte på något sätt påverka utövandet av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaterna och på unionsnivå, inklusive rätten att strejka eller att vidta annan åtgärd som omfattas av specifika arbetsmarknadsmodeller i medlemsstaterna, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis. Det påverkar inte heller rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal eller att vidta kollektiva åtgärder i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis.”

15 Genom artikel 1.2 a i det angripna direktivet ändrades artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71, punkterna h och i lades till i detta stycke och ett tredje stycke infördes i artikel 3.1. Bestämmelsen gavs följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska, oberoende av tillämplig rätt för anställningsförhållandet, säkerställa att de företag som avses i artikel 1.1, på samma villkor, garanterar de arbetstagare som är utstationerade inom deras territorium de arbets- och anställningsvillkor i fråga om följande områden som i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs är fastställda

- i bestämmelser i lagar eller andra författningar, eller
- i kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet eller på annat sätt är tillämpliga i enlighet med punkt 8:

...

- c) Lön, inklusive övertidsersättning. Detta led gäller dock inte kompletterande tjänstepensionssystem.

...

- h) Arbetstagarnas villkor för inkvartering när detta tillhandahålls av arbetsgivaren till arbetstagare som är borta från sin ordinarie arbetsplats.

- i) Ersättningar för utgifter för resa, kost och logi för arbetstagare som är borta från hemmet av yrkesmässiga skäl.

...

Med avseende på tillämpningen av [direktiv 96/17] ska begreppet lön fastställas enligt nationell lagstiftning eller praxis i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad och innefatta alla lönekomponenter som är obligatoriska enligt nationell lagstiftning eller andra författningar, kollektivavtal eller skiljedomar som i den medlemsstaten förklarats ha allmän giltighet eller på annat sätt är tillämpliga i enlighet med punkt 8.”

16 Genom artikel 1.2 b i det angripna direktivet införs en punkt 1a i artikel 3 i direktiv 96/71. Den nya punkten har följande lydelse:

”Om en utstationerings faktiska varaktighet överstiger 12 månader ska medlemsstaterna, oberoende av tillämplig rätt för anställningsförhållandet, säkerställa att de företag som avses i artikel 1.1, utöver de arbets- och anställningsvillkor som avses i punkt 1 i den här artikeln, på samma villkor, garanterar de arbetstagare som är utstationerade inom deras territorium samtliga tillämpliga arbets- och anställningsvillkor som i den medlemsstat där arbetet utförs fastställts

- i bestämmelser i lagar eller andra författningar, eller
- i kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet eller på annat sätt är tillämpliga i enlighet med punkt 8.

Första stycket i denna punkt ska inte gälla följande:

- a) Förfaranden, formaliteter och villkor för ingående och uppsägning av anställningskontrakt, inbegripet konkurrensklausuler.
- b) Kompletterande tjänstepensionssystem.

När tjänsteleverantören lämnar en motiverad anmälan ska den medlemsstat i vilken tjänsten tillhandahålls, förlänga den period som avses i första stycket till 18 månader.

Om det företag som avses i artikel 1.1 ersätter en utstationerad arbetstagare med en annan utstationerad arbetstagare som utför samma arbete på samma plats, ska utstationeringens varaktighet vid tillämpningen av denna punkt utgöras av den sammanlagda varaktigheten av utstationeringstiden för de enskilda berörda utstationerade arbetstagarna.

Begreppet samma arbete på samma plats som avses i fjärde stycket i denna punkt ska fastställas med hänsyn till bland annat vilken slags tjänst som ska tillhandahållas, det arbete som ska utföras och arbetsplatsens adress(er)."

17 Genom artikel 1.2 c i det angripna direktivet har artikel 3.7 i direktiv 96/71 fått följande lydelse:

"Punkterna 1–6 ska inte hindra tillämpningen av arbets- och anställningsvillkor som är förmånligare för arbetstagarna.

Ersättningar som hör ihop med utstationeringen ska anses utgöra en del av lönen, om de inte utbetalas som ersättning för utgifter som faktiskt har uppkommit till följd av utstationeringen, t.ex. utgifter för resa, kost och logi. Arbetsgivaren ska, utan att det påverkar första stycket punkt 1 i, ersätta utstationerade arbetstagare för sådana utgifter i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis som är tillämplig på anställningsförhållandet.

Om det i de arbets- och anställningsvillkor som är tillämpliga på anställningsförhållandet inte fastställs om, och i så fall vilka komponenter av, den ersättning som hör ihop med utstationeringen som utbetalas som ersättning för utgifter som faktiskt har uppkommit till följd av utstationeringen eller vilka som utgör en del av lönen, ska hela ersättningen anses vara utbetald som ersättning för utgifter."

18 I artikel 3.3 i det angripna direktivet föreskrivs följande:

"Detta direktiv ska vara tillämpligt på vägtransportsektorn från och med den dag då en lagstiftningsakt om ändring av [Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av rådets förordningar (EEG) nr 3820/85 och (EEG) nr 3821/85 om sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG (EUT L 102, 2006, s. 35)] vad gäller tillsynskrav och om fastställande av särskilda bestämmelser med avseende på direktiv 96/71... och direktiv 2014/67... för utstationering av förare inom vägtransportsektorn börjar tillämpas."

Lagstiftningen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser

19 I skäl 40 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I) (EUT L 177, 2008, s. 6) (nedan kallad Rom I-förordningen) anges följande:

"Man bör undvika fördelning på flera instrument av lagvalsregler och oförenlighet mellan sådana regler. Genom denna förordning utesluts emellertid inte möjligheten att införa lagvalsregler för avtalsförpliktelser i [unions]rättsliga bestämmelser när det gäller särskilda frågor.

Denna förordning bör emellertid inte påverka tillämpningen av andra instrument som fastställer bestämmelser avsedda att bidra till att den inre marknaden fungerar väl, i den mån de inte kan tillämpas tillsammans med den lag som anvisas genom reglerna i förordningen. ..."

20 I artikel 8 i förordningen, med rubriken "Individuella anställningsavtal", föreskrivs följande:

”1. Ett individuellt anställningsavtal ska underkastas den lag som parterna valt i enlighet med artikel 3. Ett sådant lagval får dock inte medföra att den anställda berövas det skydd som tillförsäkras den anställda genom sådana bestämmelser som inte kan avtalas bort enligt den lag som, om inget lagval gjorts, skulle ha varit tillämplig enligt punkterna 2, 3 och 4 i denna artikel.

2. När parterna inte har valt en lag som ska vara tillämplig på det individuella anställningsavtalet, ska avtalet vara underkastat lagen i det land där eller, om detta saknas, från vilket den anställda vid fullgörande av avtalet vanligtvis utför sitt arbete. Det land där arbetet vanligen utförs ska inte anses ha ändrats när arbetstagaren tillfälligtvis utför sitt arbete i ett annat land.

...”

21 I artikel 23 i förordningen, med rubriken ”Förhållandet till andra [unions]rättsliga bestämmelser”, föreskrivs följande:

”Denna förordning ska, med undantag för artikel 7, inte inverka på tillämpningen av [union]rättsliga bestämmelser som på särskilda områden fastställer lagvalsregler för avtalsförpliktelser.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

22 Ungern har yrkat att domstolen ska

- i första hand, ogiltigförklara det angripna direktivet,
- i andra hand,
- ogiltigförklara artikel 1.2 a i det angripna direktivet, i vilken ordalydelsen av den nya artikel 3.1 första stycket c och av den nya artikel 3.1 tredje stycket i direktiv 96/71 fastställs,
- ogiltigförklara artikel 1.2 b i det angripna direktivet, i vilken ordalydelsen av artikel 3.1a i direktiv 96/71 fastställs,
- ogiltigförklara artikel 1.2 c i det angripna direktivet,
- ogiltigförklara artikel 3.3 i det angripna direktivet, och
- förplikta parlamentet och rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Parlamentet och rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

24 I enlighet med artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol har Ungern yrkat att domstolen ska avgöra målet i stor avdelning.

25 Genom beslut av domstolens ordförande av den 21 februari 2019 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna och kommissionen att intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.

26 Genom beslut av domstolens ordförande av den 27 mars 2019 tilläts Konungariket Sverige att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Prövning av talan

27 Ungern har åberopat fem grunder till stöd för sin talan. Dessa grunder avser valet av en felaktig rättslig grund för antagandet av det angripna direktivet, åsidosättande av artikel 153.5 FEUF, förekomsten av maktmissbruk, åsidosättande av artikel 56 FEUF, åsidosättande av den artikeln i så måtto att det angripna direktivet hindrar att friheten att tillhandahålla tjänster kan genomföras i praktiken, och åsidosättande av Rom I-förordningen samt av principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen.

Den första grunden: Val av en felaktig rättslig grund för antagandet av det angripna direktivet

Parternas argument

28 Ungern har gjort gällande att unionslagstiftaren valde fel rättslig grund när den antog det angripna direktivet med stöd av artiklarna 53.1 och 62 FEUF. Genom sitt syfte och innehåll är direktivet uteslutande eller huvudsakligen avsett att skydda arbetstagarna och har inte som mål att undanröja hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

29 Ungern anser i detta avseende att den rättsliga grund som avser friheten att tillhandahålla tjänster inte omfattar målen att skydda arbetstagare och de rättsakter som kan antas på området, vilka avses i artikel 153 FEUF.

30 Det huvudsakliga syftet med det angripna direktivet är att säkerställa likabehandling av arbetstagare, bland annat genom en utvidgning av principen om lika lön för arbetstagare till att omfatta även arbetstagare som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster i samband med utstationering. Dessa ska ha rätt till hela den lön som föreskrivs i värdmedlemsstatens lagstiftning.

31 Med hänsyn till det angripna direktivets protektionistiska verkan strider det likväl mot målen att öka unionens konkurrenskraft och uppnå sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.

32 Ungern har dessutom påpekat att rådet inte har preciserat vilka tvingande bestämmelser i direktivet som verkligen skulle kunna stärka friheten att tillhandahålla tjänster genom att skydda arbetstagare och förebygga illojal konkurrens.

33 Ungern har således dragit slutsatsen, av en bedömning av direktivets innehåll, att det inte finns något i detta som kan motivera unionslagstiftarens val av rättslig grund.

34 Ungern anser att samma slutsats skulle gälla om det angripna direktivets innehåll och syften undersöktes tillsammans med den rättsakt som det ändrar, eftersom det angripna direktivet har fastställt syftet med direktiv 96/71 på ett sådant sätt att det uteslutande avser skyddet av utstationerade arbetstagare.

35 Enligt Ungern innebär inte kravet på att ändringar ska sättas i sitt sammanhang och att en lagstiftningsakt ska bedömas i sin helhet att den rättsliga grunden för ändringsrättsakten ska fastställas med beaktande enbart av den ändrade rättsaktens syfte och innehåll.

36 Ungern har härav dragit slutsatsen att den rättsliga grunden framför allt ska fastställas mot bakgrund av syftet med och innehållet i bestämmelserna i ändringsakten och att artikel 153.2 b FEUF skulle ha kunnat utgöra en korrekt rättslig grund, eftersom det angripna direktivet reglerar frågor som mer specifikt omfattas av denna bestämmelse än av artiklarna 53 och 62 FEUF.

37 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt Ungerns argument.

Domstolens bedömning

38 Som inledande synpunkter erinrar domstolen för det första om att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. Om prövningen av rättsakten visar att den har två syften eller två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som det – eller den – huvudsakliga eller dominerande, medan det – eller den – andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

39 Det ska även påpekas att man vid fastställandet av den korrekta rättsliga grunden kan ta hänsyn till det rättsliga sammanhang som en ny lagstiftning ingår i, särskilt då ett sådant sammanhang kan ge upplysningar om syftet med nämnda lagstiftning (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 32).

40 Vid fastställandet av den rättsliga grunden för bestämmelser som, i likhet med det angripna direktivet, ändrar redan befintliga bestämmelser ska man således även beakta de befintliga bestämmelser som ändras, och särskilt deras syfte och innehåll (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 42).

41 När medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en lagstiftningsakt inom ett av unionens politikområden, måste unionslagstiftaren ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap, mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget och beakta unionens övergripande mål enligt artikel 9 i det fördraget, däribland de krav som sammanhänger med främjandet av hög sysselsättning och garantier för ett fullgott socialt skydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 78).

42 I en sådan situation kan unionslagstiftaren nämligen endast fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av unionens allmänna intressen och övergripande mål som erkänns i fördraget om denne har rätt att anpassa relevant unionslagstiftning till sådana förändringar av omständigheterna eller sådan ny kunskap (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

43 Det ska, för det andra, erinras om att då det finns en mer specifik bestämmelse i fördragen som kan användas som rättslig grund för rättsakten i fråga är det denna som ska användas (dom av den 12 februari 2015, parlamentet/rådet, C-48/14, EU:C:2015:91, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

44 För det tredje framgår det av artikel 53.1 FEUF jämförd med artikel 62 FEUF att unionslagstiftaren har befogenhet att anta direktiv som bland annat avser samordning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillträde till och utövande av verksamhet som består i tillhandahållande av tjänster, för att göra det lättare att få tillträde till och utöva sådan verksamhet.

45 Dessa bestämmelser ger således unionslagstiftaren befogenhet att samordna nationella

bestämmelser som just på grund av att de skiljer sig åt kan utgöra ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstaterna.

46 Detta innebär emellertid inte att lagstiftaren, vid samordningen av sådana bestämmelser, inte samtidigt behöver säkerställa skyddet av det allmänna intresse som medlemsstaterna söker tillgodose och uppnåendet av de mål som stadgas i artikel 9 FEUF och som unionen ska beakta vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet, däribland de krav som det erinras om i punkt 41 ovan.

47 Om villkoren för att använda artikel 53.1 FEUF jämförd med artikel 62 FEUF som rättslig grund är uppfyllda är unionslagstiftaren följaktligen inte förhindrad att hänvisa till denna rättsliga grund av det skälet att sådana krav också har beaktats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 maj 1997, Tyskland/parlamentet och rådet, C-233/94, EU:C:1997:231, punkt 17, och dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

48 Av detta följer att de samordnande åtgärder som unionslagstiftaren vidtar med stöd av artikel 53.1 FEUF jämförd med artikel 62 FEUF inte bara ska ha till syfte att underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster, utan även att i förekommande fall säkerställa skyddet för andra grundläggande intressen som denna frihet kan påverka (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

49 I förevarande fall innebär det angripna direktivet att vissa bestämmelser i direktiv 96/71 ändras eller att nya bestämmelser införs däri. Därför omfattas det sistnämnda direktivet av det rättsliga sammanhang som det angripna direktivet ingår i. Detta framgår särskilt av skälen 1 och 4 i det angripna direktivet i och med att det i skäl 1 anges att unionen vidareutvecklar de principer som är grundläggande för den inre marknaden, nämligen fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster, vilka har till syfte att garantera lika konkurrensvillkor för företag och respekt för arbetstagares rättigheter. I skäl 4 anges att det mer än 20 år efter antagandet av direktiv 96/71 har blivit nödvändigt att bedöma om direktivet fortfarande skapar rätt balans mellan behovet att, å ena sidan, främja friheten att tillhandahålla tjänster och säkerställa lika konkurrensvillkor och, å andra sidan, behovet att skydda utstationerade arbetstagares rättigheter.

50 Vad för det första gäller syftet med det angripna direktivet så strävar det direktivet, betraktat tillsammans med det direktiv som det ändrar, efter att inrätta en balans mellan två intressen, det vill säga, å ena sidan målet att säkerställa att företag från alla medlemsstater har möjlighet att tillhandahålla tjänster på den inre marknaden genom att utstationera arbetstagare från den medlemsstat där de är etablerade till den medlemsstat där de ska utföra sitt arbete och, å andra sidan, målet att skydda utstationerade arbetstagares rättigheter.

51 Unionslagstiftaren har genom att anta det angripna direktivet strävat efter att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, det vill säga på grundval av ett regelverk som garanterar konkurrens som inte bygger på att arbets- och anställningsvillkor i en och samma medlemsstat väsentligt skiljer sig åt beroende på om arbetsgivaren är etablerad i denna medlemsstat eller inte, samtidigt som regelverket ger utstationerade arbetstagare ett starkare skydd, ett skydd som dessutom, enligt vad som framgår av skäl 10 i direktivet, utgör ett medel för att "trygga friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund".

52 För detta syfte strävar direktivet efter att göra arbets- och anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare så lika de villkor som gäller för arbetstagare som är anställda i företag som är etablerade i värdmedlemsstaten som möjligt och på så sätt säkerställa ett ökat skydd för

de arbetstagare som utstationerats i denna medlemsstat.

53 Vad för det andra gäller det angripna direktivets innehåll strävar direktivet, bland annat genom de bestämmelser som har kritiserats av Ungern, efter att skyddet för utstationerade arbetstagare ska beaktas i större utsträckning, och även detta i syfte att säkerställa ett rättvist utövande av friheten att tillhandahålla tjänster i värdmedlemsstaten.

54 Med denna utgångspunkt ändrar artikel 1.1 i det angripna direktivet, för det första, artikel 1.1 i direktiv 96/71, genom att införa dels en punkt –1 som fastställer att ett syfte med direktivet är att säkerställa skyddet för utstationerade arbetstagare under utstationeringen, dels en punkt –1a i vilken det preciseras att direktiv 96/71 inte på något sätt påverkar utövandet av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaterna och på unionsnivå.

55 För det andra innebär artikel 1.2 a i det angripna direktivet ändringar i artikel 3.1 i direktiv 96/71, genom att hänvisa till likabehandling som grund för de garantier som utstationerade arbetstagare ska åtnjuta vad gäller arbets- och anställningsvillkor. Artikeln utökar förteckningen över de områden som berörs av denna garanti till att omfatta dels arbetstagarnas villkor för inkvartering när detta tillhandahålls av arbetsgivaren till arbetstagare som är borta från sin ordinarie arbetsplats, dels ersättning för utgifter för resa, kost och logi för arbetstagare som är borta från hemmet av yrkesmässiga skäl. I artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71, i dess lydelse enligt det angripna direktivet (nedan kallat direktiv 96/71 i ändrad lydelse), har dessutom begreppet "minimilön" ersatts med "lön".

56 För det tredje skapar det angripna direktivet en gradvis upptrappning vid tillämpningen av arbets- och anställningsvillkoren i värdmedlemsstaten, genom att med hjälp av införandet av en artikel 3.1a i direktiv 96/71 föreskriva att nästan alla dessa villkor ska tillämpas när utstationeringens faktiska varaktighet, i regel, överstiger 12 månader.

57 Av det ovan anförda följer att det angripna direktivet, i motsats till vad Ungern har anfört, kan stärka friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, vilket är direktivets huvudsakliga syfte, i den mån det säkerställer att arbets- och anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare ska vara så lika de villkor som gäller för arbetstagare som är anställda i företag som är etablerade i värdmedlemsstaten som möjligt, samtidigt som dessa utstationerade arbetstagare tillförsäkras arbets- och anställningsvillkor i den medlemsstaten som ger ett starkare skydd än de villkor som föreskrivs i direktiv 96/71.

58 För det tredje, även om syftet med direktiv 96/71, enligt skäl 1, är att hindren för fri rörlighet mellan medlemsstaterna för personer och tjänster ska avskaffas, anges i skäl 5 att tillhandahållande av tjänster över gränserna ska främjas med upprätthållande av en lojal konkurrens och att åtgärder som säkerställer att arbetstagarnas rättigheter respekteras ska vidtas.

59 Det är mot denna bakgrund som det i skälen 13 och 14 i direktivet anges att medlemsstaternas lagstiftning ska samordnas så att det kan fastställas en "hård kärna" av tvingande regler för minimiskydd som ska följas i värdmedlemsstaten av de arbetsgivare som utstationerar arbetstagare dit.

60 Av detta följer att direktiv 96/71 – samtidigt som det eftersträvar målet att förbättra det fria tillhandahållandet av tjänster över gränserna – redan då det antogs beaktade behovet av att garantera en konkurrens som inte grundar sig på tillämpningen, i en och samma medlemsstat, av arbets- och anställningsvillkor som är väsentligt olika beroende på om arbetsgivaren är etablerad i denna medlemsstat eller inte. Direktivet beaktade således även skyddet av utstationerade arbetstagare. I synnerhet angavs i artikel 3 i direktivet vilka arbets- och anställningsvillkor i värdmedlemsstaten som skulle garanteras de arbetstagare som utstationerats dit av arbetsgivare

som utstationerade dem för att tillhandahålla tjänster där.

61 Såsom angetts i punkterna 41 och 42 ovan, måste unionslagstiftaren, när denne har antagit en lagstiftningsakt, ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget.

62 Med avseende på det större rättsliga sammanhang i vilket det angripna direktivet antogs, ska det dock påpekas att den inre marknaden har genomgått betydande förändringar sedan direktiv 96/71 trädde i kraft. En av de största förändringarna var de successiva utvidgningarna av unionen under åren 2004, 2007 och 2013, vilka fick till följd att den inre marknaden fick tillskott av företag i medlemsstater där arbets- och anställningsvillkoren i allmänhet var vitt skilda från de som gällde i de andra medlemsstaterna.

63 Dessutom konstaterade kommissionen, såsom parlamentet har påpekat, i sitt arbetsdokument SWD(2016) 52 final av den 8 mars 2016, med rubriken "Konsekvensbedömning som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 96/71" (nedan kallad konsekvensbedömningen), att direktiv 96/71 hade gett upphov till ojämlika konkurrensvillkor mellan företag som var etablerade i en värdmedlemsstat och företag som utstationerade arbetstagare till denna medlemsstat, samt till en segmentering av arbetsmarknaden till följd av strukturella skillnader i de lönebestämmelser som var tillämpliga på deras respektive arbetstagare.

64 Mot bakgrund av målet med direktiv 96/71, det vill säga att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna inom den inre marknaden med upprätthållande av en lojal konkurrens och med iakttagande av arbetstagarnas rättigheter, kunde unionslagstiftaren, med hänsyn till de förändrade omständigheter och den nya kunskap som har belysts i punkterna 62 och 63 ovan, använda sig av samma rättsliga grund vid antagandet av det angripna direktivet som den som använts för att anta direktiv 96/71. För att uppnå detta mål på bästa sätt i ett förändrat sammanhang kunde unionslagstiftaren nämligen finna att det var nödvändigt att justera den balans som låg till grund för direktiv 96/71 genom att stärka rättigheterna för arbetstagare som är utstationerade till värdmedlemsstaten på så sätt att konkurrensen mellan företag som utstationerar arbetstagare till den medlemsstaten och företag som är etablerade där utvecklas på rättvisa villkor.

65 Det ska tilläggas att artikel 153 FEUF, i motsats till vad Ungern har gjort gällande, inte utgör en mer specifik rättslig grund som hade kunnat användas som stöd för antagandet av det angripna direktivet. Nämda artikel 153 avser nämligen endast skyddet av arbetstagare och inte friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen.

66 Artikel 153.2 FEUF innehåller visserligen två skilda rättsliga grunder i punkterna a och b. Ingen av dessa bestämmelser kan emellertid utgöra grund för det angripna direktivet.

67 I artikel 153.2 a FEUF föreskrivs nämligen endast att åtgärder kan vidtas för att främja samarbetet mellan medlemsstaterna på det sociala området, vilket varken motsvarar syftet med det angripna direktivet, det vill säga att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, eller med direktivets innehåll, vilket innebär åtgärder för samordning av medlemsstaternas lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor.

68 Vad gäller artikel 153.2 b FEUF ger den visserligen unionen möjlighet att anta harmoniseringsåtgärder på vissa områden som omfattas av unionens socialpolitik. Domstolen konstaterar likväl att det angripna direktivet inte i något avseende utgör ett harmoniseringsdirektiv, eftersom det endast innebär att vissa av värdmedlemsstatens bestämmelser blir bindande när arbetstagare utstationeras av företag som är etablerade i en annan medlemsstat, samtidigt som,

enligt vad som framgår av skäl 24 i direktivet, särdragen hos de nationella arbetsmarknadsmodellerna respekteras.

69 Följaktligen kunde artikel 153 FEUF inte utgöra rättslig grund för det angripna direktivet.

70 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 153.5 FEUF och förekomsten av maktmissbruk

Parternas argument

71 Ungern har gjort gällande att det angripna direktivet strider mot artikel 153.5 FEUF, enligt vilken reglering av arbetstagares löneförhållanden inte omfattas av unionslagstiftarens befogenhet.

72 Ungern anser nämligen att det angripna direktivet, genom ändringen av artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71, direkt fastställer löneförhållandena för arbetstagare som utstationeras i samband med tillhandahållande av tjänster över gränserna.

73 Ungern har, med hänvisning till domstolens praxis (dom av den 13 september 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, punkterna 40 och 46, och dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 123), påpekat att undantaget avseende löneförhållanden i artikel 153.5 FEUF har sin grund i att arbetsmarknadens parter på nationell nivå har rätt att genom avtal fastställa lönenivåer och denna fråga omfattas även av medlemsstaternas befogenheter på området.

74 Enligt det angripna direktivet ska bestämmelser som enligt nationell lagstiftning eller praxis i värdmedlemsstaten är tvingande tillämpas med avseende på samtliga de anställningsvillkor som är knutna till lönen, med undantag av tjänstepensionssystem, vilket alltså innefattar fastställandet av storleken på lönen. Direktivet innebär således ett direkt unionsrättsligt ingrepp i fastställandet av löner.

75 Ungern har avslutningsvis anfört att valet av fel rättslig grund är ett sätt att dölja det maktmissbruk som unionen gjort sig skyldig till genom att anta det angripna direktivet.

76 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt Ungerns argument.

Domstolens bedömning

77 Den andra grunden består av två delgrunder. Ungern har i dessa delgrunder gjort gällande dels att det angripna direktivet strider mot artikel 153.5 FEUF, enligt vilken reglering av arbetstagares löneförhållanden inte omfattas av unionslagstiftarens befogenhet, dels att lagstiftaren genom att anta direktivet har gjort sig skyldig till maktmissbruk.

78 Vad gäller den första delen av denna grund erinrar domstolen inledningsvis om att det framgår av punkt 69 ovan att artikel 153 FEUF inte kunde utgöra rättslig grund för det angripna direktivet.

79 Direktivet begränsar sig nämligen till att samordna medlemsstaternas bestämmelser vad gäller utstationering av arbetstagare, genom att ålägga företag som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat än den i vilken företaget är etablerat att låta arbetstagarna omfattas av vissa eller nästan samtliga arbets- och anställningsvillkor som föreskrivs i denna medlemsstats tvingande bestämmelser, däribland bestämmelserna om den lön som ska utbetalas till

utstationerade arbetstagare.

80 Eftersom det i artikel 153.5 FEUF föreskrivs ett undantag från unionens befogenheter enligt artikelns första punkter, vilka inte kan utgöra rättslig grund för det angripna direktivet och således inte är tillämpliga, kan nämnda artikel inte påverka giltigheten av detta direktiv.

81 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

82 Vad gäller den andra grundens andra del erinrar domstolen om att en rättsakt innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem för vilka befogenheten i fråga har tilldelats eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i EUF-fördraget, i syfte att komma till rätta med situationen i det konkreta fallet (dom av den 5 maj 2015, Spanien/parlamentet och rådet, C-146/13, EU:C:2015:298, punkt 56).

83 Enligt Ungern har unionslagstiftaren gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att välja fel rättslig grund, det vill säga artiklarna 53.1 och 62 FEUF, för att dölja sin inblandning i fastställandet av löneförhållanden, i strid med artikel 153.5 FEUF.

84 Det framgår av prövningen av den första grunden för talan att det angripna direktivet helt korrekt antogs med stöd av artiklarna 53.1 och 62 FEUF och av prövningen av den första delen av den andra grunden att direktivet följaktligen inte antogs i strid med artikel 153.5 FEUF.

85 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del och därmed inte såvitt avser någon del av den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 56 FEUF

Parternas argument

86 Som tredje grund har Ungern gjort gällande att det angripna direktivet strider mot artikel 56 FEUF. Den tredje grunden består av fem delar.

87 Som första delgrund har Ungern, med åberopande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36), gjort gällande att unionslagstiftningen om frihet att tillhandahålla tjänster genomför den grundläggande principen att varje medlemsstat ska erkänna de anställningsvillkor som en annan medlemsstat tillämpar i enlighet med unionsrätten, då skyddet för utstationerade arbetstagares rättigheter enligt Ungern garanteras tillräckligt genom ursprungsstatens lagstiftning.

88 Ungern anser att direktiv 96/71, innan det ändrades genom det angripna direktivet, erbjöd ett adekvat skydd för utstationerade arbetstagare genom att det i lönehänseende föreskrevs att minimilönen i värdmedlemsstaten skulle betalas. Ungern har påpekat att det angripna direktivet, genom att föreskriva att det är den lön som gäller i värdmedlemsstaten som ska betalas, innebär ett ifrågasättande av att den minimilön som föreskrivs i den staten kan uppfylla målet att skydda arbetstagarna, med andra ord att täcka levnadskostnaderna i denna stat.

89 Ungern har understrukt att denna ändring inte heller främjar friheten att tillhandahålla tjänster, utan utgör en direkt inblandning i ekonomiska förbindelser och omintetgör den lagliga konkurrensfördel som vissa väl identifierbara medlemsstater med en lägre lönenivå har. Unionslagstiftaren har på detta sätt vidtagit en åtgärd som får till följd att konkurrensen snedvrids.

90 Ungern har dessutom anfört att kommissionen i konsekvensbedömningen inte har lyckats hänvisa till några sifferuppgifter som kan visa att skyddet för arbetstagare gjorde det nödvändigt

att ändra direktiv 96/71 i fråga om den lön som ska gälla för utstationerade arbetstagare.

91 Slutligen har Ungern dragit en parallell till bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen, enligt vilka den skyddsnivå som ursprungsmedlemsstaten erbjuder utstationerade arbetstagare ska anses vara lämplig, och utstationerade arbetstagares situation ska bedömas individuellt utifrån ett stort antal kriterier, eftersom syftet är att förhindra överlappande nationella rättigheter.

92 Som andra delgrund har Ungern gjort gällande att bestämmelsen i artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, i vilken det talas om "lön" i stället för "minimilön", strider mot syftet att säkerställa att arbetstagare i värdmedlemsstaten och arbetstagare som är utstationerade till denna medlemsstat behandlas lika, eftersom den ålägger företag som är etablerade i en medlemsstat att till arbetstagare som utstationerats till en annan medlemsstat utbetala lön som fastställs utifrån praxis i den medlemsstaten, vilken inte med nödvändighet är bindande för företag i den medlemsstaten, vilka i allmänhet endast omfattas av en skyldighet att betala minimilönen. Detta får till följd att minimilönen i värdmedlemsstaten ska anses räcka för arbetstagare från denna medlemsstat, men inte för utstationerade arbetstagare.

93 Ungern anser även att den skyldighet att ersätta kostnader för resa, kost och logi som enligt artikel 3.7 i direktiv 96/71 åläggs företag som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat strider mot principen om likabehandling.

94 Slutligen har Ungern erinrat om att områdena social trygghet och beskattning av arbetstagare, där vissa medlemsstater antas ha en konkurrensfördel jämfört med andra medlemsstater, omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet och att unionslagstiftaren vid antagandet av det angripna direktivet inte undersökte huruvida skillnaderna på dessa områden gav en sådan fördel.

95 Som tredje delgrund har Ungern för det första gjort gällande att det angripna direktivet inte är ägnat att uppnå det mål som eftersträvas med det, nämligen att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor mellan tjänsteleverantörer som är etablerade i olika medlemsstater. Ungern har i detta avseende ifrågasatt lydelsen av skäl 16 i direktivet, enligt vilket företagen konkurrerar på grundval av andra faktorer än kostnader, vilket innebär att priset på en tjänst inte har någon betydelse för konsumentens val.

96 För det andra anser Ungern att kommissionen inte, utan att göra en ytterligare bedömning av arbetsvillkoren eller situationen för de utstationerade arbetstagarna, kunde anse att uppgifterna i konsekvensbedömningen, enligt vilka antalet utstationerade arbetstagare har ökat med 44,4 % mellan år 2010 och år 2014, utgjorde stöd för slutsatsen att dessa arbetstagare inte åtnjöt ett adekvat skydd.

97 För det tredje anser Ungern att bestämmelserna i det angripna direktivet, med hänsyn till att ett tillhandahållande av tjänster inom ramen för utstationering av arbetstagare är av tillfällig karaktär, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda utstationerade arbetstagare. Ungern har härvidlag påpekat att det ska göras åtskillnad mellan situationen för en arbetstagare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet och situationen för en arbetstagare som tillfälligt utför tjänster i värdmedlemsstaten inom ramen för en utstationering, eftersom den förstnämnde arbetar för en arbetsgivare i denna medlemsstat under dennes ledning, medan den sistnämnde inte är riktigt integrerad i samhället eller på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten.

98 Som fjärde delgrund har Ungern gjort gällande att bestämmelserna om långvarig utstationering i artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse utgör en oproportionerlig inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster genom att kräva att i princip alla delar av värdmedlemsstatens

arbetsrätt ska tillämpas, vilket inte är motiverat med hänsyn till skyddet av de utstationerade arbetstagarnas intressen.

99 Ungern har påpekat att sådana arbetstagare som avses i artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, vilka utstationerats under mer än 12 månader, med hänsyn till deras integration i samhället och arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för arbetstagare från denna medlemsstat.

100 Det är på sin höjd i ekonomiskt hänseende som förbindelser mellan ett företag som utstationerar arbetstagare och värdmedlemsstaten stärks.

101 Enligt Ungern kan man inte heller utgå ifrån att en bestämmelse som föreskriver att en arbetstagare som utstationeras under mer än 12 månader i en värdmedlemsstat ska omfattas av den lag som är tillämplig i denna medlemsstat alltid är fördelaktigare för denna arbetstagare. Det finns för övrigt inte någon bestämmelse i EUF-fördraget som gör det möjligt att på ett abstrakt sätt fastställa hur länge eller hur ofta en tjänst ska utföras i en annan medlemsstat för att det inte längre ska kunna anses röra sig om ett tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i EUF-fördraget.

102 Som femte delgrund har Ungern gjort gällande att artikel 3.3 i det angripna direktivet, enligt vilken direktiv 96/17 i ändrad lydelse ska vara tillämpligt på vägtransportsektorn från och med antagandet av en särskild lagstiftningsakt, på grund av denna föreskrift strider mot artikel 58 FEUF, i vilken det föreskrivs att den fria rörligheten för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i EUF-fördragets avdelning om transporter.

103 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt Ungerns argument.

Domstolens bedömning

– Inledande synpunkter

104 Det ska för det första erinras om att domstolen har slagit fast att förbudet mot inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inte bara gäller för nationella åtgärder, utan även för åtgärder som unionens institutioner vidtar (dom av den 26 oktober 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

105 Vad gäller fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, har likväl unionslagstiftarens åtgärder, såsom framgår av punkt 48 ovan, oavsett om det rör sig om åtgärder för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftningar eller om åtgärder för samordning av dessa lagstiftningar, inte bara till syfte att underlätta utövandet av en av dessa friheter, utan syftar även till att vid behov säkerställa skyddet för andra av unionen erkända grundläggande intressen som kan påverkas av denna frihet.

106 Detta gäller särskilt när unionslagstiftaren, genom samordningsåtgärder som syftar till att underlätta det fria tillhandahållandet av tjänster, beaktar det allmänintresse som de olika medlemsstaterna eftersträvar och fastställer en skyddsnivå för detta intresse som förefaller acceptabel inom unionen (se, analogt, dom av den 13 maj 1997, Tyskland/parlamentet och rådet, C-233/94, EU:C:1997:231, punkt 17).

107 Såsom har påpekats i punkt 51 ovan dom har unionslagstiftaren, genom att anta det angripna direktivet, velat säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, det vill säga på grundval av ett regelverk som garanterar konkurrens som inte bygger på att arbets- och

anställningsvillkor i en och samma medlemsstat väsentligt skiljer sig åt beroende på om arbetsgivaren är etablerad i denna medlemsstat eller inte, samtidigt som regelverket ger utstationerade arbetstagare ett starkare skydd, ett skydd som dessutom, enligt vad som framgår av skäl 10 i direktivet, utgör ett medel för att ”trygga friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund”.

108 För det andra ska unionsdomstolen, när den ska pröva en talan om ogiltigförklaring av en lagstiftningsakt som syftar till att samordna medlemsstaternas lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor, såsom det angripna direktivet, med avseende på denna akts materiella lagenlighet, endast försäkra sig om att den inte strider mot EU- och EUF-fördragen eller unionsrättens allmänna principer och att det inte har förekommit maktnissbruk.

109 Till dessa allmänna principer hör såväl likabehandlingsprincipen som proportionalitetsprincipen, vilka Ungern har åberopat inom ramen för förevarande grund.

110 Det följer av fast rättspraxis att principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 164 och där angiven rättspraxis).

111 Vidare krävs det enligt proportionalitetsprincipen att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse är ägnade att uppnå de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

112 Vad gäller domstolsprövningen av huruvida dessa villkor är uppfyllda, har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelats, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar. Det handlar således inte om att avgöra huruvida en åtgärd som har vidtagits på ett sådant område var den enda möjliga åtgärden eller den bästa möjliga åtgärden. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som de behöriga institutionerna eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

113 Det är obestriddligen så att unionens lagstiftning om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster tillhör ett sådant område.

114 Unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning – som innebär att domstolsprövningen av hur detta utrymme har utövats är begränsad – omfattar inte endast arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

115 Även när unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är denne emellertid skyldig att grunda sitt val på objektiva kriterier och att undersöka om de mål som eftersträvas med den valda åtgärden är av sådan art att de negativa ekonomiska konsekvenserna – till och med betydande sådana – för vissa aktörer härav är motiverade. Enligt artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilket är fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, ska i utkasten till lagstiftningsakter nämligen hänsyn tas till att det ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och

rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

116 De unionsinstitutioner som har antagit den aktuella rättsakten måste, även när domstolsprövningen är begränsad, kunna visa inför domstolen att rättsakten har antagits genom ett faktiskt utövande av deras utrymme för skönsmässig bedömning, vilket förutsätter att alla relevanta uppgifter och omständigheter avseende den situation som rättsakten avser att reglera har beaktats. Härav följer att institutionerna åtminstone ska kunna lägga fram, och på ett klart och tydligt sätt redogöra för, de underliggande sakförhållanden som de varit skyldiga att beakta som underlag för de omtvistade åtgärderna i nämnda rättsakt och som utgjorde förutsättningar för utövandet av deras utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

117 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva de olika delarna i den tredje grunden.

– *Den tredje grundens första del: Utstationerade arbetstagares rättigheter åtnjuter ett tillräckligt skydd*

118 Ungern anser i allt väsentligt att unionslagstiftningen om friheten att tillhandahålla tjänster genomför den grundläggande principen att varje medlemsstat ska erkänna de anställningsvillkor som tillämpas av en annan medlemsstat i överensstämmelse med unionsrätten, vilket i tillräcklig utsträckning säkerställer skyddet för de utstationerade arbetstagarnas rättigheter.

119 För det första, i den mån Ungern till stöd för sin argumentation har hänvisat till direktiv 2006/123, räcker det under alla omständigheter att i enlighet med vad som angetts i punkt 108 ovan konstatera att en unionsrättsakts materiella lagenlighet inte kan prövas mot bakgrund av en annan unionsrättsakt av samma rang, förutom om rättsakten har antagits med tillämpning av sistnämnda rättsakt eller om det i en av dessa rättsakter uttryckligen föreskrivs att den ena rättsakten ska ges företräde framför den andra. Så är inte fallet med det angripna direktivet. I artikel 1.6 i direktiv 2006/123 klargörs för övrigt att ”detta direktiv [inte] påverkar ... arbetsrätten, dvs. sådana rättsliga eller avtalsreglerade bestämmelser om anställningsvillkor [och] arbetsförhållanden”.

120 Vad gäller Ungerns parallell till bestämmelserna om samordning av de sociala trygghetssystemen, det vill säga Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (EUT L 166, 2004, s. 1), räcker det på samma sätt att konstatera att det angripna direktivet inte har antagits med tillämpning av den förordningen och att det inte i någon av dessa båda rättsakter uttryckligen föreskrivs att förordningen har företräde framför direktivet.

121 För det andra påverkas inte det angripna direktivets lagenlighet av argumentet att direktiv 96/71, innan det ändrades genom det angripna direktivet, säkerställde ett adekvat skydd för utstationerade arbetstagare genom att i lönehänseende uppställa ett krav på betalning av den minimilön som gäller i värdmedlemsstaten.

122 Genom att anta det angripna direktivet uttryckte unionslagstiftaren sin uppfattning att det var nödvändigt att ge arbetstagarna ett starkare skydd för att säkerställa att tjänster kan tillhandahållas på en rättvis grund mellan företag som är etablerade i värdmedlemsstaten och företag som utstationerar arbetstagare till denna stat.

123 I det avseendet syftar artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse just till att tillförsäkra utstationerade arbetstagare ett bättre skydd genom att på samma villkor garantera dem

rätt till alla de lönekomponenter som är obligatoriska i värdmedlemsstaten, för att dessa arbetstagare ska få lön som grundar sig på samma tvingande regler som de som är tillämpliga på arbetstagare som är anställda av företag som är etablerade i värdmedlemsstaten.

124 Valet att införa ett sådant ökat skydd innebär inte, såsom Ungern har gjort gällande, ett ifrågasättande av att målet att skydda arbetstagarna kan uppnås genom den minimilön som gäller i värdmedlemsstaten, utan omfattas tvärtom av unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning vilket har framhållits i punkterna 112 och 113 ovan.

125 För det tredje har Ungern gjort gällande att det angripna direktivet inte främjar principen om frihet att tillhandahålla tjänster, utan omintetgör den lagliga konkurrensfördel som vissa medlemsstater har i kostnadshänseende och att det således utgör en åtgärd som snedvrider konkurrensen.

126 Såsom har påpekats i punkterna 51 och 107 ovan har unionslagstiftaren genom att anta det angripna direktivet strävat efter att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, det vill säga på grundval av ett regelverk som garanterar konkurrens som inte bygger på tillämpning, i en och samma medlemsstat, av arbets- och anställningsvillkor som väsentligt skiljer sig åt beroende på om arbetsgivaren är etablerad i denna medlemsstat eller inte, samtidigt som regelverket ger utstationerade arbetstagare ett starkare skydd, ett skydd som dessutom, enligt vad som framgår av skäl 10 i direktivet, utgör ett medel för att "trygga friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund".

127 Av detta följer att det angripna direktivet, genom att garantera utstationerade arbetstagare ett förstärkt skydd, syftar till att säkerställa att friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen kan utövas under konkurrensförhållanden som inte är beroende av alltför stora skillnader i de arbets- och anställningsvillkor som, i en och samma medlemsstat, tillämpas på företag från olika medlemsstater.

128 För att uppnå detta mål återställer det angripna direktivet balansen bland de faktorer på grundval av vilka företagen i medlemsstaterna kan konkurrera med varandra. Direktivet medför emellertid inte att den eventuella konkurrensfördel som tjänsteleverantörer i vissa medlemsstater eventuellt åtnjöt sätts ur spel, eftersom det, till skillnad från vad Ungern har gjort gällande, inte på något sätt leder till att all kostnadsbaserad konkurrens elimineras. Direktivet är nämligen avsett att säkerställa att utstationerade arbetstagare omfattas av ett antal arbets- och anställningsvillkor som gäller i värdmedlemsstaten, däribland de lönekomponenter som är obligatoriska där. Direktivet påverkar således inte de andra kostnadskomponenterna för företag som utstationerar arbetstagare, såsom arbetstagarnas produktivitet eller effektivitet, vilka är faktorer som nämns i skäl 16 i direktivet. I motsats till vad Ungern har hävdade ger direktivet alltså inte upphov till någon snedvridning av konkurrensen.

129 Det ska dessutom understrykas att det angripna direktivet samtidigt syftar till att, i enlighet med skäl 16, skapa en "verkligt integrerad och konkurrensutsatt inre marknad" och till att, enligt skäl 4, genom en enhetlig tillämpning av bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor, få till stånd en "verklig social konvergens".

130 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

– *Den tredje grundens andra del: Åsidosättande av likabehandlingsprincipen*

131 Ungern har anfört argumentet att bestämmelsen i artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse ålägger företag som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat att betala lön som fastställs med hänsyn till praxis i denna medlemsstat, vilken inte nödvändigtvis är

tillämplig på företag i denna medlemsstat. Domstolen konstaterar att detta argument är felaktigt.

132 Det framgår nämligen tydligt av ordalydelsen i artikel 3.1 tredje stycket i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, i vilken de allmänna villkoren för tillämpning av denna punkt preciseras, att "begreppet lön [enligt artikel 3.1 första stycket c i direktivet ska] fastställas enligt nationell lagstiftning eller praxis i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad och innefatta alla lönekomponenter som är obligatoriska enligt nationell lagstiftning eller andra författningar, kollektivavtal eller skiljedomar som i den medlemsstaten förklarats ha allmän giltighet eller på annat sätt är tillämpliga i enlighet med punkt 8".

133 Följaktligen omfattas arbetstagare som är anställda av företag som är etablerade i värdmedlemsstaten och arbetstagare som utstationeras till denna medlemsstat av samma regler i fråga om lön, nämligen de som är tvingande i nämnda medlemsstat.

134 Ungern har vidare anfört argumentet att artikel 3.7 i direktiv 96/71 i ändrad lydelse strider mot likhetsprincipen, eftersom den föreskriver att företag som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat är skyldiga att ersätta kostnader för resa, kost och logi. Domstolen finner att det argumentet grundar sig på en felaktig tolkning av denna bestämmelse. Såsom rådet har gjort gällande är artikel 3.7 andra stycket andra meningen nämligen inte avsedd att skapa en sådan skyldighet. Såsom framgår särskilt av skäl 19 i det angripna direktivet och av det förbehåll som uttrycks i nämnda mening i artikel 3.7 andra stycket genom hänvisning till artikel 3.1 första stycket i) i nämnda direktiv, föreskrivs i nämnda mening endast att sådan ersättning, som inte utgör lön, regleras av nationell lagstiftning eller praxis som är tillämplig på anställningsförhållandet.

135 Denna bestämmelse avser för övrigt den särskilda situation som utstationerade arbetstagare befinner sig i, eftersom de för att uppfylla sina yrkesmässiga skyldigheter gentemot arbetsgivaren måste bege sig från sin ursprungsmedlemsstat till en annan medlemsstat. Arbetstagare som är anställda av ett företag som är etablerat i den medlemsstaten befinner sig emellertid inte i samma situation, eftersom de utför sina arbetsuppgifter för detta företags räkning i samma medlemsstat. Av detta följer att nämnda bestämmelse i vart fall inte kan anses strida mot principen om likabehandling.

136 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del.

– *Den tredje grundens tredje del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen*

137 Såsom framgår av den rättspraxis som citerats i punkt 111 ovan innebär proportionalitetsprincipen, som ingår bland unionsrättens allmänna principer, att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att uppnå de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen och inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

138 När det för det första gäller frågan huruvida det angripna direktivet är ägnat att uppnå målet att säkerställa mer rättvisa konkurrensvillkor mellan företag som utstationerar arbetstagare till värdmedlemsstaten och företagen i denna medlemsstat, finner domstolen att Ungern har dragit felaktiga slutsatser av skäl 16 i direktivet.

139 För det första återspeglar detta skäl ett mål som unionen ska uppnå, det vill säga en "verkligt integrerad och konkurrensutsatt inre marknad", varvid en enhetlig tillämpning av bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor, enligt skäl 4 i direktivet, syftar till att få till stånd "verklig social konvergens".

140 För det andra anges det inte i nämnda skäl 16 att en konkurrens på grundval av

kostnadsskillnader mellan företag i unionen varken är möjlig eller önskvärd. Genom att lyfta fram sådana faktorer som produktivitet och effektivitet, framhålls tvärtom produktionsfaktorer som spontant framkallar sådana kostnadsskillnader.

141 När det gäller tillhandahållande av tjänster över gränserna är de enda kostnadsskillnader mellan företag i unionen som neutraliseras genom det angripna direktivet i själva verket sådana skillnader som följer av de arbets- och anställningsvillkor som räknas upp i artikel 3.1 i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, vilka är tvingade enligt värdmedlemsstatens lagstiftning i vid bemärkelse.

142 För det andra har Ungern bestritt de omständigheter som unionslagstiftaren lagt till grund för sin bedömning att det skydd som direktiv 96/71 ger utstationerade arbetstagare inte längre var adekvat.

143 I det avseendet uppmärksammades i konsekvensbedömningen i synnerhet två omständigheter som rimligen kan ha fått lagstiftaren att anse att den "minimilön" i värdmedlemsstaten som föreskrevs i artikel 3.1 c i direktiv 96/71, vilken skulle garanteras för att skydda utstationerade arbetstagare, inte längre kunde ge ett sådant skydd.

144 För det första hade begreppet minimilön gett upphov till tolkningssvårigheter i ett flertal medlemsstater, vilket i sin tur genererat ett antal mål om förhandsavgörande vid EU-domstolen. Denna gjorde en vid tolkning av detta begrepp i domen av den 12 februari 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C?396/13, EU:C:2015:86, punkterna 38–70), och inkluderade, utöver den minimilön som föreskrivs i värdmedlemsstatens lagstiftning, ett antal andra komponenter. Domstolen fann således att "minimilönen" omfattar sättet att beräkna lön ? timlön eller ackordslön ? på grundval av klassificeringen av arbetstagarna i lönegrupper såsom föreskrivs i gällande kollektivavtal i denna medlemsstat, dagtraktamente, reseersättning och semesterlön.

145 I konsekvensbedömningen kunde det därmed konstateras att begreppet minimilön, såsom det tolkats av domstolen, i väsentlig mån avvek från den praxis som rådde inom företag som utstationerade arbetstagare till en annan medlemsstat inom ramen för tillhandahållande av en tjänst i och med att dessa endast betalade den minimilön som föreskrevs i värdmedlemsstatens lagstiftning eller kollektivavtal.

146 Av konsekvensbedömningen framgår för det andra att det under år 2014 visat sig att det förekom betydande löneskillnader i flera värdmedlemsstater mellan arbetstagare anställda av företag etablerade i dessa medlemsstater och arbetstagare som var utstationerade dit.

147 För det tredje kan Ungern inte vinna framgång med sitt argument att bestämmelserna i det angripna direktivet, mot bakgrund av att tillhandahållande av tjänster inom ramen för en utstationering av arbetstagare är av tillfällig natur, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda utstationerade arbetstagare, eftersom de innebär att utstationerade arbetstagare ska behandlas på samma sätt som arbetstagare som är anställda av företag som är etablerade i värdmedlemsstaten.

148 I motsats till vad Ungern har hävdad leder varken den omständigheten att begreppet minimilön i artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse har ersatts med begreppet lön, eller tillämpningen på utstationerade arbetstagare av de arbets- och anställningsvillkor som gäller i värdmedlemsstaten i fråga om ersättning för utgifter för resa, kost och logi till arbetstagare som är borta från hemmet av yrkesmässiga skäl, till att de sistnämnda befinner sig i samma eller en liknande situation som de arbetstagare som är anställda vid företag etablerade i värdmedlemsstaten.

149 Dessa ändringar medför nämligen inte att samtliga arbets- och anställningsvillkor i

värdmedlemsstaten ska tillämpas, eftersom det under alla omständigheter endast är vissa av dessa villkor som är tillämpliga på dessa arbetstagare enligt artikel 3.1 i direktiv 96/71 i ändrad lydelse.

150 Mot bakgrund av de omständigheter som det redogjorts för i punkterna 62 och 144–146 ovan har Ungern inte lyckats visa att de ändringar i artikel 3.1 första stycket i direktiv 96/71 som infördes genom det angripna direktivet gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det angripna direktivets mål, nämligen att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund och ge utstationerade arbetstagare ett mer omfattande skydd.

151 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens tredje del.

– *Den tredje grundens fjärde del: Systemet med utstationering av arbetstagare under längre tid än 12 månader strider mot friheten att tillhandahålla tjänster*

152 Ungern anser att en tillämpning av nästan alla delar av värdmedlemsstatens arbetsrätt på arbetstagare som utstationeras under en period som i regel överstiger 12 månader inte är motiverad av hänsyn till skyddet av arbetstagarnas intressen, och inte heller är nödvändig eller proportionerlig.

153 Enligt Ungern strider det angripna direktivet dessutom mot principen om likabehandling genom att det utgår ifrån dels att arbetstagare som utstationerats under mer än 12 månader, enligt artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för arbetstagare som är anställda av företag som är etablerade i värdmedlemsstaten, dels att företag som utstationerar arbetstagare under en sådan tidsperiod befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för företag som är etablerade i denna stat.

154 I artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse föreskrivs att om en arbetstagare är utstationerad till värdmedlemsstaten under mer än 12 månader, eller mer än 18 månader om tjänsteleverantören lämnar en motiverad anmälan om detta, ska nämnde leverantör, på samma villkor, garantera de utstationerade arbetstagarna, utöver de arbets- och anställningsvillkor som avses i artikel 3.1 i direktivet, samtliga tillämpliga arbets- och anställningsvillkor som fastställts i värdmedlemsstaten i lagar och andra författningar och/eller genom kollektivavtal som har förklarats vara allmänt tillämpliga. Det enda som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse är förfaranden, formaliteter och villkor för ingående och uppsägning av anställningsavtal, inbegripet konkurrensklausuler, samt tjänstepensionssystem.

155 Med hänsyn till unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning, vilket det erinrats om i punkterna 112 och 113 ovan, kunde unionslagstiftaren ? utan att göra en uppenbart oriktig bedömning ? anse att en så långvarig utstationering borde få till följd att de berörda utstationerade arbetstagarnas personliga förhållanden i hög grad närmade sig situationen för arbetstagare som är anställda i företag som är etablerade i värdmedlemsstaten och motiverade att dessa varaktigt utstationerade arbetstagare omfattas av nästan alla de arbets- och anställningsvillkor som är tillämpliga i sistnämnda medlemsstat.

156 Ett sådant system för långvarig utstationering framstår som nödvändigt, lämpligt och proportionerligt, för att säkerställa ett starkare skydd i fråga om arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som under en lång period är utstationerade till en värdmedlemsstat, samtidigt som det görs åtskillnad mellan dessa arbetstagares situation och situationen för arbetstagare som har utövat sin rätt till fri rörlighet eller, mer allmänt, arbetstagare som är bosatta i denna medlemsstat och som är anställda av företag som är där.

157 Den tredje grundens fjärde del kan följaktligen inte godtas.

– *Den tredje grundens femte del: Åsidosättande av artikel 58 FEUF*

158 Ungern anser att artikel 3.3 i det angripna direktivet strider mot artikel 58 FEUF i det att det föreskrivs att direktiv 96/71 i ändrad lydelse ska vara tillämpligt på vägtransportsektorn från och med antagandet av en särskild lagstiftningsakt.

159 Enligt artikel 58 FEUF regleras den fria rörligheten för tjänster på transportområdet av bestämmelserna i den avdelning i EUF-fördraget som avser transporter, närmare bestämt artiklarna 90–100 FEUF.

160 Härav följer att en tjänst på transportområdet, i den mening som avses i artikel 58.1 FEUF, inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 56 FEUF (dom av den 20 december 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 48).

161 I artikel 3.3 i det angripna direktivet föreskrivs emellertid endast att direktivet ska tillämpas på vägtransportsektorn från och med den dag då en lagstiftningsakt om ändring av direktiv 2006/22 börjar tillämpas. Det direktivet antogs med stöd av artikel 71.1 EG, som ingår i EG-fördragets avdelning om transporter och som motsvarar artikel 91 FEUF.

162 Artikel 3.3 i det angripna direktivet syftar således inte till att reglera friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet och kan därmed inte anses strida mot artikel 58 FEUF.

163 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens femte del och den ska därmed ogillas såvitt avser den tredje grunden i dess helhet.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 56 FEUF i det att det angripna direktivet hindrar ett effektivt genomförande av friheten att tillhandahålla tjänster

Parternas argument

164 Ungern har gjort gällande att det angripna direktivet strider mot artikel 56 FEUF och mot domen av den 18 december 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), eftersom det däri föreskrivs att utövandet av strejkrätten eller rätten att vidta andra kollektiva åtgärder kan utgöra hinder för ett effektivt genomförande av friheten att tillhandahålla tjänster.

165 Detta är, enligt Ungern, innebörden av artikel 1.1 b i detta direktiv, i vilken det anges att direktiv 96/71 inte på något sätt ska påverka rätten att strejka eller att vidta annan åtgärd som omfattas av specifika arbetsmarknadsmodeller i medlemsstaterna.

166 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt Ungerns argument.

Domstolens bedömning

167 Ungern anser i allt väsentligt att artikel 1.1 b i det angripna direktivet innebär ett ifrågasättande av domstolens praxis i domen av den 18 december 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), genom att undanta utövandet av strejkrätten eller rätten att vidta andra kollektiva åtgärder från tillämpningsområdet för artikel 56 FEUF.

168 Även om det i nämnda direktivbestämmelse anges att direktiv 96/71 i ändrad lydelse ”inte på något sätt [ska] påverka utövandet av de grundläggande rättigheter som erkänns i

medlemsstaterna och på unionsnivå”, innebär den inte att utövandet av dessa rättigheter inte omfattas av unionsrätten. Tvärtom innebär denna bestämmelse, i den del den hänvisar till grundläggande rättigheter som erkänns på unionsnivå, att arbetstagarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder, i samband med en utstationering av arbetstagare som omfattas av bestämmelserna i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, ska bedömas mot bakgrund av unionsrätten, såsom den har tolkats av domstolen.

169 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

Den femte grunden: Åsidosättande av Rom I-förordningen samt principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen

Parternas argument

170 Ungern har gjort gällande att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse inte är förenlig med Rom I-förordningen, som syftar till att garantera avtalsparternas frihet att välja tillämplig lag för deras förhållande. I nämnda direktivbestämmelse föreskrivs nämligen att de skyldigheter som följer av värdmedlemsstatens lagstiftning, vid långvarig utstationering, ovillkorligen ska gälla för utstationerade arbetstagare, oavsett vilken lag som är tillämplig på anställningsförhållandet.

171 I Rom I-förordningen beaktas inte varaktigheten av det arbete som utförts utomlands när det gäller att fastställa tillämplig lag, utan förordningen grundar sig enbart på frågan huruvida arbetstagaren, efter det att denne har utfört sitt arbete i utlandet, ska återuppta sitt arbete i sitt ursprungsland.

172 Ungern anser vidare att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse inte utgör en lagvalsregel, eftersom det där anges att den är tillämplig oavsett vilken lag som är tillämplig på anställningsförhållandet.

173 Ungern har även gjort gällande att regeln i artikel 3.1a fjärde stycket om att utstationeringsperioderna för varje utstationerad arbetstagare som ersätter en annan utstationerad arbetstagare ska läggas samman vid tillämpningen av artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, inte är förenlig med Rom I-förordningen, i vilken tillämplig lag och individuella rättigheter fastställs för varje enskilt anställningsavtal.

174 Slutligen anser Ungern att begreppet lön i det angripna direktivet strider mot principerna om tydlighet i lagstiftningen och om rättssäkerhet, eftersom det hänvisar till värdmedlemsstatens lagstiftning eller praxis.

175 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt Ungerns argument.

Domstolens bedömning

176 Som första delgrund har Ungern gjort gällande för det första att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse strider mot artikel 8 i Rom I-förordningen, i vilken det slås fast att parterna är fria att fastställa vilken lag som är tillämplig på anställningsavtalet. För det andra anser Ungern att regeln att utstationeringsperioderna för varje utstationerad arbetstagare som ersätter en annan utstationerad arbetstagare ska läggas samman inte är förenlig med förordningen. Som andra delgrund har Ungern anfört att begreppet lön, som införts genom det angripna direktivet, strider mot rättssäkerhetsprincipen och principen om tydlighet i lagstiftningen.

177 Det ska för det första påpekas att det i artikel 8.1 i Rom I-förordningen fastställs en allmän lagvalsregel för anställningsavtal, enligt vilken det är den lag som avtalsparterna har valt. I punkt 2

i samma artikel föreskrivs att om ett sådant val inte har gjorts, ska ett individuellt anställningsavtal vara underkastat lagen i det land där eller, om detta inte är möjligt, från vilket den anställda vanligtvis utför sitt arbete, och detta land ska inte anses ha ändrats när arbetstagaren tillfälligt utför sitt arbete i ett annat land.

178 I artikel 23 i Rom I-förordningen föreskrivs emellertid att det kan göras undantag från de lagvalsregler som fastställs i förordningen när det i unionsrättsliga bestämmelser fastställs lagvalsregler för avtalsförpliktelser på vissa områden. I skäl 40 i förordningen anges att förordningen inte innebär att det är omöjligt att införa lagvalsregler för avtalsförpliktelser i unionsrättsliga bestämmelser när det gäller särskilda frågor.

179 Både artikel 3.1 i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, vad gäller utstationerade arbetstagare, och artikel 3.1a i samma direktiv, vad gäller arbetstagare som utstationeras under en period som i regel överstiger 12 månader, utgör med hänsyn till bestämmelsernas art och innehåll särskilda lagvalsregler i den mening som avses i artikel 23 i Rom I-förordningen.

180 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 196 i sitt förslag till avgörande visar lagstiftningsförfarandet inför antagandet av Rom I-förordningen att artikel 23 i förordningen omfattar den särskilda lagvalsregel som redan föreskrevs i artikel 3.1 i direktiv 96/71, eftersom kommissionen, i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I) (COM(2005) 650 slutlig) av den 15 december 2005, hade bifogat en förteckning över särskilda lagvalsregler som fastställts i andra unionsrättsliga bestämmelser, där bland annat detta direktiv angavs.

181 Den omständigheten att det i artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse finns en bestämmelse som syftar till att förhindra bedrägerier om en utstationerad arbetstagare ersätts med en annan utstationerad arbetstagare som utför samma arbetsuppgifter på samma ställe, påverkar inte slutsatsen i punkt 179 ovan, eftersom unionslagstiftaren, inom ramen för den lagvalsregel som denna bestämmelse utgör, hade rätt att föreskriva en regel för att förhindra kringgående av den skyldighet som den införde.

182 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den femte grundens första del.

183 För det andra framgår det tydligt av ordalydelsen och systematiken i direktiv 96/71 i ändrad lydelse att begreppet lön, som förekommer i artikel 3.1 första stycket c i direktivet, hänvisar till medlemsstaternas lagstiftning eller praxis som är tvingande på området och att det i den bestämmelsen, med förbehåll för den precisering som görs i artikel 3.7 andra stycket i direktivet, inte definieras vad detta begrepp omfattar.

184 I det avseendet anges endast i artikel 3.1 tredje stycket i direktiv 96/71 i ändrad lydelse att detta begrepp ska fastställas enligt nationell lagstiftning eller praxis i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad och innefatta alla lönekomponenter som är obligatoriska enligt nationell lagstiftning eller andra författningar, kollektivavtal eller skiljedomar som i den medlemsstaten förklarats ha allmän giltighet eller på annat sätt är tillämpliga i enlighet med punkt 8 i den artikeln.

185 Såsom framgår av skäl 17 i det angripna direktivet omfattas fastställandet av lönebestämmelser i princip av medlemsstaternas befogenhet. De är dock skyldiga att i detta sammanhang handla med iakttagande av unionsrätten.

186 Under dessa omständigheter, och med beaktande även av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som det erinrats om i punkterna 112 och 113 ovan, kan det inte anses att unionslagstiftaren har åsidosatt principerna om rättssäkerhet och tydlighet i lagstiftningen genom

att i ett direktiv om samordning av medlemsstaternas lagar och praxis i fråga om arbets- och anställningsvillkor hänvisa till begreppet lön såsom det definieras i medlemsstaternas nationella lagstiftning eller praxis.

187 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den femte grundens andra del och därmed inte såvitt avser någon del av den femte grunden.

188 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan ogillas utan att det är nödvändigt att pröva andrahandsyrkandet om ogiltigförklaring av vissa bestämmelser i det angripna direktivet, vilka vilar på samma grunder som de som anförts till stöd för förstahandsyrkandet.

Rättegångskostnader

189 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet och rådet har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet, ska parlamentets och rådets yrkande bifallas.

190 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, i egenskap av intervenienter i målet, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Ungern ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.**
- 3) **Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: ungerska.