

Foreløbig udgave

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. december 2020 (*)

»Annulationssøgsmål – direktiv (EU) 2018/957 – fri udveksling af tjenesteydelser – udstationering af arbejdstagere – arbejds- og ansættelsesvilkår – aflønning – udstationeringens varighed – fastlæggelse af retsgrundlaget – artikel 53 TEUF og 62 TEUF – ændring af et eksisterende direktiv – artikel 9 TEUF – princippet om forbud mod forskelsbehandling – nødvendighed – proportionalitetsprincippet – forordning (EF) nr. 593/2008 – anvendelsesområde – vejtransport – artikel 58 TEUF«

I sag C-626/18,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 3. oktober 2018,

Republikken Polen ved B. Majczyna og D. Lutosta?ska, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet først ved M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska og L. Visaggio, derefter ved M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio og A. Tamás, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland først ved J. Möller og T. Henze, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved E. de Moustier, A.-L. Desjonquères og R. Coesme, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman, C. Schillemans og J. Langer, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer, B.-R. Killmann og A. Szmytkowska, som befuldmægtigede,

intervenienter,

Rådet for Den Europæiske Union først ved E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre og A. Norberg, derefter ved E. Ambrosini, A. Sikora-Kal?da, Z. Bodnar og A. Norberg, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland først ved J. Möller og T. Henze, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved E. de Moustier, A.-L. Desjonquères og R. Coesme, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman, C. Schillemans og J. Langer, som befuldmægtigede,

Kongeriget Sverige først ved C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg og H. Eklinder, derefter ved C. Meyer-Seitz, H. Shev og H. Eklinder, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer, B.-R. Killmann og A. Szmytkowska, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, M. Vilaras (refererende dommer), E. Regan, M. Ilešić og N. Wahl samt dommerne E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb og N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. ?ere?,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. marts 2020,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. maj 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Republikken Polen har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen principalt annullerer artikel 1, nr. 2), litra a), artikel 1, nr. 2), litra b), og artikel 3, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28. juni 2018 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EUT 2018, L 173, s. 16, berigtiget i EUT 2019, L 91, s. 77) (herefter »det anfægtede direktiv«) og subsidiært annullerer direktivet i sin helhed.

I. Retsforskrifter

A. EUF-traktaten

2 Artikel 9 TEUF har følgende ordlyd:

»Ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tager Unionen hensyn til de

krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.«

3 Artikel 53 TEUF bestemmer:

»1. For at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed udsteder Europa-Parlamentet og Rådet [for Den Europæiske Union] efter den almindelige lovgivningsprocedure direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser samt om samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed.

2. For så vidt angår udøvelse af lægegering eller lignende virksomhed eller af farmaceutisk virksomhed, forudsætter den gradvise afskaffelse af restriktionerne en samordning af de betingelser, der er opstillet af de forskellige medlemsstater for udøvelse af sådanne erhverv.«

4 Artikel 58, stk. 1, TEUF er sålydende:

»Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport.«

5 Artikel 62 TEUF fastsætter:

»Bestemmelserne i artiklerne 51-54 finder anvendelse på det i dette kapitel omhandlede sagsområde.«

B. Lovgivningen vedrørende udstationerede arbejdstagere

1. *Direktiv 96/71/EF*

6 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1) blev vedtaget på grundlag af artikel 57, stk. 2, EF og artikel 66 EF (nu henholdsvis artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF).

7 Direktiv 96/71 havde i medfør af artikel 3, stk. 1, til formål at sikre arbejdstagere, der var udstationeret på medlemsstaternes område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som vedrørte de i direktivet omhandlede områder, der i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udførtes, var fastsat ved lov eller administrative bestemmelser og/eller ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der fandt generel anvendelse.

8 Blandt de områder, som direktiv 96/71 vedrørte, var i direktivets artikel 3, stk. 1, litra c), anført området vedrørende mindsteløn, herunder overtidsbetaling.

2. *Det anfægtede direktiv*

9 Det anfægtede direktiv blev vedtaget på grundlag af artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF.

10 Første, fjerde, sjette og niende til ellefte betragtning til direktiv 2006/54 har følgende ordlyd:

»(1) Fri bevægelighed for arbejdstagere, etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser er grundlæggende principper for det indre marked, som er stadfæstede i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Gennemførelsen og håndhævelsen af disse

principper er videreudviklet af Unionen og har til formål at sikre ensartede vilkår for virksomheder og overholdelse af arbejdstagernes rettigheder.

[...]

(4) Mere end 20 år efter vedtagelsen af [direktiv 96/71] er det blevet nødvendigt at vurdere, om det stadig har den rette balance mellem på den ene side behovet for at fremme fri udveksling af tjenesteydelser og sikre ensartede vilkår og på den anden side behovet for at beskytte udstationerede arbejdstageres rettigheder. For at sikre at reglerne anvendes ensartet, og for at skabe en reel social konvergens bør der sideløbende med revisionen af direktiv 96/71[...] gives prioritet til at gennemføre og håndhæve Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU [af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71 og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (>IMI-forordningen«) (EUT 2014, L 159, s. 11)].

[...]

(6) Princippet om ligebehandling og forbuddet mod enhver forskelsbehandling på baggrund af nationalitet har været fastlagt i EU-retten siden de grundlæggende traktater. Princippet om ligeløn er blevet gennemført gennem afledt ret ikke kun mellem mænd og kvinder, men også mellem arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter og sammenlignelige fastansatte, mellem deltids- og fuldtidsansatte og mellem vikaransatte og sammenlignelige ansatte i brugervirksomheden. Disse principper omfatter forbuddet mod enhver foranstaltning, der direkte eller indirekte forskelsbehandler på grundlag af nationalitet. Ved anvendelsen af disse principper skal den relevante retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol tages i betragtning.

[...]

(9) Udstationering er af midlertidig karakter. Udstationerede arbejdstagere vender sædvanligvis tilbage til den medlemsstat, hvorfra de er udstationeret, efter udførelsen af det arbejde, der var årsag til deres udstationering. I lyset af den lange varighed af visse udstationeringer og i erkendelse af forbindelsen mellem værtsmedlemsstatens arbejdsmarked og de arbejdstagere, der er udstationeret i sådanne lange perioder, bør værtsmedlemsstater, hvor udstationering varer over 12 måneder, imidlertid sikre, at virksomheder, der udstationerer arbejdstagere på deres område, skal sikre disse arbejdstagere et supplerende sæt arbejds- og ansættelsesvilkår, som obligatorisk finder anvendelse på arbejdstagere i den medlemsstat, hvor arbejdet udføres. Den nævnte periode bør forlænges, hvis tjenesteyderen fremsender en begrundet meddelelse.

(10) For at sikre større beskyttelse af arbejdstagere er det nødvendigt at værne om friheden til på både kort og lang sigt at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag, navnlig ved at forhindre misbrug af de rettigheder, som er garanteret ved traktaterne. Regler, der sikrer en sådan beskyttelse af arbejdstagere, kan imidlertid ikke påvirke den ret, som virksomheder, der udstationerer arbejdstagere på en anden medlemsstats område, har til at påberåbe sig den frie udveksling af tjenesteydelser, herunder i tilfælde, hvor en udstationering overstiger 12 eller, hvor det er relevant, 18 måneder. Enhver bestemmelse, der finder anvendelse for udstationerede arbejdstagere i forbindelse med en udstationering på over 12 eller, hvor det er relevant, 18 måneder, skal derfor være forenelig med denne frihed. Det følger af fast retspraksis, at begrænsninger af den frie udveksling af tjenesteydelser kun kan accepteres, hvis de er begrundet i tvingende almene hensyn, og hvis de er forholdsmæssige og nødvendige.

(11) Hvis en udstationering overstiger 12 eller, hvor det er relevant, 18 måneder, bør det supplerende sæt arbejds- og ansættelsesvilkår, som skal sikres af en virksomhed, der udstationerer arbejdstagere på en anden medlemsstats område, også omfatte arbejdstagere, som

udstationeres for at erstatte andre udstationerede arbejdstagere, der udfører den samme opgave på samme sted, for at sikre, at sådanne erstatninger ikke anvendes til at omgå de ellers gældende regler.«

11 16.-19. betragtning til det nævnte direktiv er sålydende:

(16) På et virkelig[...] integreret og konkurrencepræget indre marked konkurrerer virksomheder på grundlag af faktorer såsom produktivitet, effektivitet og arbejdsstyrkens uddannelses- og kvalifikationsniveau samt deres varers og tjenesteydelsers kvalitet og graden af innovation heraf.

(17) Det henhører under medlemsstaternes kompetence at fastsætte regler om aflønning i overensstemmelse med national ret og/eller praksis. Lønfastsættelse er alene et anliggende for medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter. Det skal navnlig sikres, at nationale lønfastsættelsessystemer eller de involverede parter frihed ikke undermineres.

(18) Ved sammenligning af den løn, der udbetales til en udstationeret arbejdstager, og den løn, der er i overensstemmelse med national ret og/eller praksis i værtsmedlemsstaten, bør bruttolønnen tages i betragtning. Det er den samlede bruttoløn, der bør sammenlignes, og ikke aflønningens enkelte bestanddele, som gøres obligatoriske som fastsat i dette direktiv. For at sikre gennemsigtighed og hjælpe de kompetente myndigheder og organer, når de gennemfører inspektioner og kontroller, er det ikke desto mindre nødvendigt, at de bestanddele, hvoraf aflønningen består, kan identificeres i tilstrækkeligt omfang i henhold til national ret og/eller praksis i den medlemsstat, hvorfra arbejdstageren blev udstationeret. Medmindre ydelser, der specifikt vedrører udstationeringen, vedrører udgifter, der reelt er afholdt i forbindelse med udstationeringen, såsom udgifter til rejse, kost og logi, bør de betragtes som en del af aflønningen og bør derfor tages i betragtning med henblik på sammenligning af den samlede bruttoløn.

(19) Ydelser, der specifikt vedrører udstationeringen, tjener ofte flere formål. For så vidt som formålet med dem er godtgørelse af udgifter, der er afholdt i forbindelse med udstationeringen, såsom udgifter til rejse, kost og logi, bør de ikke betragtes som en del af aflønningen. Det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale ret og/eller praksis at fastsætte regler vedrørende godtgørelse af sådanne udgifter. Arbejdsgiveren bør godtgøre udstationerede arbejdstagere sådanne udgifter i overensstemmelse med den nationale ret og/eller praksis, der finder anvendelse på ansættelsesforholdet.«

12 24. betragtning til det nævnte direktiv er affattet således:

»Dette direktiv fastsætter en afbalanceret ramme med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser og beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere, som er ikkeforskelsbehandlende, gennemsigtig og forholdsmæssig, samtidig med at den respekterer de nationale arbejdsmarkedsrelationers forskellighed. Dette direktiv er ikke til hinder for anvendelse af arbejds- og ansættelsesvilkår, der er mere favorable for udstationerede arbejdstagere.«

13 Ved det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 1), litra b), er stk. 1 og 1a blevet indsat i artikel 1 i direktiv 96/71:

»1. [Direktiv 96/71] sikrer beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere i løbet af deres udstationering i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser ved at fastsætte obligatoriske bestemmelser vedrørende arbejdsvilkår og beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed, som skal overholdes.

1a. [Direktiv 96/71] påvirker på ingen måde udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i medlemsstaterne og på EU-plan, herunder retten eller friheden til at strejke eller

retten til frit at tage andre skridt, der er omfattet af specifikke arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne, i overensstemmelse med national ret og/eller praksis. Det berører heller ikke retten til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive aftaler eller retten til at tage kollektive skridt i overensstemmelse med national ret og/eller praksis.«

14 Det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a), har ændret artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, føjet punkter til dette afsnit under litra h) og i) og indsat et tredje afsnit i nævnte artikel 3, stk. 1, på følgende måde:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at virksomheder som omhandlet i artikel 1, stk. 1, uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, på grundlag af et princip om ligebehandling skal sikre arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som dækker følgende områder, der i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, er fastsat:

- ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller
- ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel eller anden anvendelse i overensstemmelse med stk. 8:

[...]

c) aflønning, herunder overtidsbetaling; dette gælder ikke for erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger

[...]

h) betingelserne for arbejdstageres indkvartering, når den stilles til rådighed af arbejdsgiveren til arbejdstagere, der ikke er på deres faste arbejdssted

i) ydelser eller godtgørelse af udgifter til dækning af udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervsmæssigt øjemed.

[...]

Med henblik på [direktiv 96/71] fastlægges begrebet aflønning i henhold til national ret og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret, og betyder alle de bestanddele af aflønning, der er obligatoriske efter national lov eller administrative bestemmelser, kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der i den pågældende medlemsstat finder generel eller anden anvendelse i overensstemmelse med stk. 8.«

15 Ved det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra b), er stk. 1a med følgende ordlyd blevet indsat i artikel 3 i direktiv 96/71:

»Når en udstationerings faktiske varighed overstiger 12 måneder, sikrer medlemsstaterne, at virksomheder som omhandlet i artikel 1, stk. 1, uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, på grundlag af et princip om ligebehandling skal sikre de arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, i tillæg til de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 1, alle de relevante arbejds- og ansættelsesvilkår, som i den medlemsstat, hvor arbejdet udføres, er fastsat:

- ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller
- ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel eller anden anvendelse i

overensstemmelse med stk. 8.

Dette stykkes første afsnit finder ikke anvendelse på følgende områder:

- a) procedurer, formaliteter og betingelser i forbindelse med indgåelse og ophævelse af ansættelseskontrakter, herunder konkurrenceklausuler
- b) erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger.

Hvis tjenesteyderen fremsender en begrundet meddelelse, udvider den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, den i første afsnit omhandlede periode til 18 måneder.

Hvis en virksomhed som omhandlet i artikel 1, stk. 1, erstatter en udstationeret arbejdstager med en anden udstationeret arbejdstager, som udfører den samme opgave på samme sted, er udstationeringens varighed med henblik på nærværende stykke den samlede varighed af de enkelte berørte udstationerede arbejdstagers udstationeringsperioder.

Det i dette stykkes fjerde afsnit omhandlede begreb »den samme opgave på samme sted« fastlægges under hensyntagen til bl.a. arten af den tjenesteydelse, der skal leveres, det arbejde, der skal udføres, og arbejdspladsens adresse(r).«

16 I henhold til det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra c), er artikel 3, stk. 7, i direktiv 96/71 affattet på følgende måde:

»Stk. 1-6 er ikke til hinder for anvendelsen af arbejds- og ansættelsesvilkår, der er mere favorable for arbejdstagerne.

Ydelser, der specifikt vedrører udstationeringen, betragtes som en del af aflønningen, hvis de ikke udbetales som godtgørelse af udgifter, der reelt er afholdt i forbindelse med udstationeringen, såsom udgifter til rejse, kost og logi. Arbejdsgiveren godtgør med forbehold af stk. 1, første afsnit, litra i), den udstationerede arbejdstager sådanne udgifter i overensstemmelse med national ret og/eller praksis, der finder anvendelse på ansættelsesforholdet.

Hvis de arbejds- og ansættelsesvilkår, der gælder for ansættelsesforholdet, ikke angiver, om der er, og i bekræftende fald hvilke, bestanddele af ydelsen, som specifikt vedrører udstationeringen, der betales som godtgørelse af udgifter, som reelt er afholdt i forbindelse med udstationeringen, eller som er en del af aflønningen, anses hele ydelsen for at være betalt som godtgørelse for udgifter.«

17 Det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, fastsætter:

»Dette direktiv finder anvendelse på vejtransportsektoren fra datoen for anvendelsen af en lovgivningsmæssig retsakt om ændring af [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2006/22/EF [af 15. marts 2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF (EUT 2006, L 102, s. 35)] for så vidt angår håndhævelseskravene og om fastsættelse af særlige regler med hensyn til direktiv 96/71[...] og direktiv 2014/67[...] om udstationering af førere i vejtransportsektoren.«

C. Forordningen om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser

18 40. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT 2008, L 177, s. 6) (herefter »Rom I-forordningen«) har følgende ordlyd:

»En situation med spredning af lovvalgsregler i adskillige instrumenter og med forskelle mellem disse regler bør undgås. Denne forordning bør imidlertid ikke udelukke muligheden for at medtage lovvalgsregler vedrørende kontraktlige forpligtelser i [EU-retlige] bestemmelser på særlige områder.

Denne forordning bør ikke berøre anvendelsen af andre instrumenter, der fastsætter bestemmelser, som skal bidrage til det indre markeds funktion, for så vidt de ikke kan anvendes sammen med den lov, der udpeges efter reglerne i denne forordning. [...]«

19 Forordningens artikel 8 med overskriften »Individuelle arbejdsaftaler« bestemmer:

»1. En individuel arbejdsaftale er undergivet loven i det land, som parterne har aftalt i henhold til artikel 3. Et sådant lovvalg må dog ikke medføre, at arbejdstageren berøves den beskyttelse, der tilkommer ham i medfør af bestemmelser, som ikke kan fraviges ved aftale i henhold til den lov, som ville have fundet anvendelse efter stk. 2, 3 og 4 i denne artikel, såfremt parterne ikke havde aftalt lovvalg.

2. I det omfang parterne ikke har aftalt, hvilken lov der skal anvendes på den individuelle arbejdsaftale, er aftalen undergivet loven i det land, hvori eller subsidiært hvorfra arbejdstageren ved opfyldelsen af aftalen sædvanligvis udfører sit arbejde. Det land, hvor arbejdet sædvanligvis udføres, anses ikke for at have ændret sig, hvis arbejdstageren midlertidigt er beskæftiget i et andet land.

[...]«

20 Forordningens artikel 9 er sålydende:

»1. Overordnede præceptive bestemmelser er bestemmelser, hvis overholdelse af et land anses for at være så afgørende for beskyttelsen af dets offentlige interesser, som f.eks. dets politiske, sociale og økonomiske struktur, at bestemmelserne finder anvendelse på alle forhold, der falder ind under deres anvendelsesområde, uanset hvilken lov der i øvrigt skal anvendes på aftalen i henhold til denne forordning.

2. Intet i denne forordning begrænser anvendelsen af overordnede præceptive bestemmelser i domstolslandets lov.

3. De overordnede præceptive bestemmelser i det land, hvor de forpligtelser, der udspringer af aftalen, skal opfyldes eller allerede er opfyldt, kan tillægges vægt, for så vidt disse overordnede præceptive bestemmelser gør opfyldelsen af aftalen ulovlig. Ved afgørelsen af, om sådanne bestemmelser bør tillægges vægt, tages der hensyn til deres karakter og formål samt til virkningerne af deres anvendelse eller tilsidesættelse.«

21 Forordningens artikel 23, der har overskriften »Forholdet til andre bestemmelser i [EU-retten]«, fastsætter:

»Med undtagelse af artikel 7 berører denne forordning ikke anvendelsen af [EU-retlige] bestemmelser, som på særlige områder fastsætter lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser.«

II. Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

22 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:

- Principalt:
 - Bestemmelsen i det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a), hvorved den nye affattelse af artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), og den nye artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 96/71 er blevet indført, annulleres.
 - Det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra b), hvorved ordlyden af artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71 er blevet indsat, annulleres.
 - Det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, annulleres.
- Subsidiært: Det anfægtede direktiv annulleres.
- Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

23 Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

24 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 2. april 2019 har Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

25 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 2. april 2019 har Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

III. Om søgsmålet

26 Republikken Polen har principalt nedlagt påstande, der er rettet mod flere specifikke bestemmelser i det anfægtede direktiv, og subsidiært påstande om annullation af dette direktiv i sin helhed.

27 Parlamentet er af den opfattelse, at de principalt nedlagte påstande ikke kan antages til realitetsbehandling, idet de anfægtede bestemmelser ikke kan adskilles fra resten af bestemmelserne i det anfægtede direktiv.

A. Hvorvidt de principalt nedlagte påstande kan antages til realitetsbehandling

28 Det skal bemærkes, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. Domstolen har herved gentagne gange fastslået, at dette krav ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold heraf ændres (dom af 12.11.2015, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-121/14, EU:C:2015:749, præmis 20, og af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 36).

29 Det skal ligeledes bemærkes, at besvarelsen af spørgsmålet, om bestemmelserne i en EU-retsakt kan udskilles, afhænger af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annulation af disse ville ændre denne retsakts ånd eller materielle indhold (dom af 12.11.2015, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-121/14, EU:C:2015:749, præmis 21, og af 9.11.2017, SolarWorld mod Rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 37).

30 Endvidere udgør spørgsmålet om, hvorvidt en delvis annulation ændrer indholdet af EU-retsakten, et objektivt og ikke et subjektivt kriterium, der har sammenhæng med den politiske vilje hos den institution, som har vedtaget den omtvistede retsakt (dom af 30.3.2006, Spanien mod Rådet, C-36/04, EU:C:2006:209, præmis 14, og af 29.3.2012, Kommissionen mod Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, præmis 121).

31 Ved såvel artikel 1, nr. 2), litra a), som artikel 1, nr. 2), litra b), i det anfægtede direktiv er der foretaget ændringer i direktiv 96/71 ved dels at erstatte begrebet »mindsteløn« med begrebet »aflønning« i sidstnævnte direktivs artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), dels i dette direktiv at indsætte artikel 3, stk. 1a, der fastsætter en specifik ordning for udstationeringer, der som udgangspunkt har en varighed på over 12 måneder.

32 De to nye regler, der er blevet indført ved disse bestemmelser i det anfægtede direktiv, indebærer vigtige ændringer i ordningen for udstationerede arbejdstagere, således som denne var blevet fastsat ved direktiv 96/71. Der er tale om de væsentligste ændringer, der er foretaget i denne ordning, og som ændrer den oprindeligt fastsatte interesseafvejning.

33 En annulation af de ovenfor nævnte bestemmelser i det anfægtede direktiv vil dermed udgøre et indgreb i selve det materielle indhold af dette direktiv, idet disse bestemmelser kan anses for at udgøre kernen i den nye udstationeringsordning, som er blevet indført af EU-lovgiver (jf. analogt dom af 30.3.2006, Spanien mod Rådet, C-36/04, EU:C:2006:209, præmis 16).

34 De principale påstande om annulation af det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a), og artikel 1, nr. 2), litra b), kan derfor ikke antages til realitetsbehandling, da disse bestemmelser ikke kan adskilles fra resten af dette direktivs bestemmelser.

35 For så vidt som det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, der ligeledes er omfattet af de principale påstande, nøjes med at fastsætte, at direktivet skal finde anvendelse på transportsektoren fra offentliggørelsen af en specifik lovgivningsmæssig retsakt, vil en annulation af denne bestemmelse derimod ikke udgøre et indgreb i dette direktivs materielle indhold.

36 For så vidt som det tredje anbringende i søgsmålet, der specifikt vedrører den nævnte bestemmelse, er fælles for de påstande, der er nedlagt principalt, og dem, som er nedlagt subsidiært, vil de blive besvaret i forbindelse med behandlingen af de sidstnævnte påstande.

B. Om de subsidiære påstande

37 Til støtte for sine påstande har Republikken Polen fremsat tre anbringender vedrørende for det første en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF ved det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a) og b), for det andet valg af et forkert retsgrundlag i forbindelse med vedtagelsen af dette direktiv og for det tredje den omstændighed, at vejtransportsektoren med urette er blevet henført under det nævnte direktivs anvendelsesområde.

38 For så vidt som det andet anbringende vedrører valget af det anfægtede direktivs retsgrundlag, og der derfor er tale om et spørgsmål, som ligger forud for behandlingen af de

anbringender, der er rettet mod direktivets indhold, skal det behandles først, dernæst det første anbringende og endelig det tredje anbringende.

1. Om det andet anbringende vedrørende valg af et forkert retsgrundlag med henblik på vedtagelsen af det anfægtede direktiv

a) Parternes argumentation

39 Republiken Polen har bestridt anvendelsen af artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF som retsgrundlag for det anfægtede direktiv med den begrundelse, at dette direktiv, i modsætning til direktiv 96/71, skaber restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser for virksomheder, der udstationerer arbejdstagere.

40 I denne henseende har Republiken Polen gjort gældende, at hovedformålet med det anfægtede direktiv er at beskytte udstationerede arbejdstagere, og at direktivet følgelig skulle have været støttet på de bestemmelser i EUF-traktaten, der er relevante på socialpolitikområdet.

41 Desuden har Republiken Polen gjort gældende, at det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a) og b), ikke har til formål at fremme udøvelsen af selvstændig erhvervsvirksomhed, og at denne udøvelse tværtimod svækkes ved disse bestemmelser. Erstatningen af begrebet »mindsteløn« med begrebet »aflønning« og den nye ordning, der finder anvendelse på arbejdstagere, som udstationeres i over 12 måneder, medfører ubegrundede og uforholdsmæssige restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser. Det er derfor selvmodsigende at anvende det retsgrundlag, der finder anvendelse på harmoniseringen af denne frihed.

42 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt Republikken Polens argumentation.

b) Domstolens bemærkninger

43 Indledningsvis skal det for det første bemærkes, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af den pågældende retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsaktens støtte på et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det skal ligeledes bemærkes, at der med henblik på at fastslå det rette retsgrundlag kan tages hensyn til den retlige sammenhæng, hvori en ny lovgivning indgår, navnlig for så vidt som en sådan sammenhæng kan belyse det med denne lovgivning forfulgte mål (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 32).

45 Hvad således angår en lovgivning, der ligesom det anfægtede direktiv ændrer en eksisterende lovgivning, skal der med henblik på angivelsen af retsgrundlaget for denne lovgivning også tages hensyn til den eksisterende lovgivning, som ændres herved, og bl.a. formålet med og indholdet heraf (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 42).

46 Når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet

samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, kan EU-lovgiver i øvrigt ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, den har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i traktatens artikel 9, og som bl.a. omfatter de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau og sikring af passende social beskyttelse (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 78).

47 EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, den er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale EU-mål, hvis det er muligt for EU-lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

48 Det skal for det andet bemærkes, at når der i traktaterne findes en mere specifik bestemmelse, som kan udgøre retsgrundlaget for den omhandlede retsakt, skal retsaktens vedtages på grundlag af denne bestemmelse (dom af 12.2.2015, Parlamentet mod Rådet, C-48/14, EU:C:2015:91, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

49 For det tredje følger det af artikel 53, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 62 TEUF, at EU-lovgiver har kompetence til at vedtage direktiver, der bl.a. vedrører samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om adgang til optagelse og udøvelse af tjenesteydelsesvirksomhed, for at lette adgangen til at optage og udøve denne virksomhed.

50 Disse bestemmelser giver derfor EU-lovgiver beføjelse til at samordne de nationale lovgivninger, der på grund af selve deres forskelligartethed kan hindre den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstater.

51 Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at EU-lovgiver ved at samordne sådanne lovgivninger ikke samtidig skal sikre iagttagelsen af den af de forskellige medlemsstater forfulgte almene interesse og af de i artikel 9 TEUF omhandlede formål, hvortil Unionen skal tage hensyn ved fastlæggelsen og gennemførelsen af samtlige sine politikker og aktiviteter, der bl.a. omfatter de i nærværende doms præmis 46 anførte krav.

52 Når betingelserne for anvendelse af artikel 53, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 62 TEUF, som retsgrundlag er opfyldt, kan EU-lovgiver derfor ikke med den begrundelse, at den ligeledes har taget hensyn til sådanne krav, forhindres i at anvende dette retsgrundlag (jf. i denne retning dom af 13.5.1997, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-233/94, EU:C:1997:231, præmis 17, og af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det følger heraf, at de samordningsforanstaltninger, som EU-lovgiver vedtager på grundlag af artikel 53, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 62 TEUF, ikke blot skal have til formål at gøre udøvelsen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser lettere, men ligeledes i givet fald at sikre beskyttelsen af andre grundlæggende hensyn, som denne ret kan påvirke (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

54 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at eftersom det anfægtede direktiv ændrer visse bestemmelser i direktiv 96/71 eller indfører nye bestemmelser heri, indgår sidstnævnte direktiv i det anfægtede direktivs retlige sammenhæng, således som det navnlig bekræftes i første og fjerde betragtning hertil, hvoraf det for så vidt angår den førstnævnte betragtning fremgår, at Unionen videreudvikler de grundlæggende principper for det indre marked, der udgøres af den frie

bevægelighed for arbejdstagere, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som har til formål at sikre ensartede vilkår for virksomheder og overholdelse af arbejdstagernes rettigheder, og for så vidt angår den sidstnævnte betragtning, at det mere end 20 år efter vedtagelsen af direktiv 96/71 er nødvendigt at vurdere, om direktivet stadig har den rette balance mellem på den ene side behovet for at fremme fri udveksling af tjenesteydelser og sikre ensartede vilkår og på den anden side behovet for at beskytte udstationerede arbejdstageres rettigheder.

55 Hvad for det første angår formålet med det anfægtede direktiv tilsigter direktivet, når det ses i sammenhæng med det direktiv, som det ændrer, at skabe en balance mellem to interesser, nemlig på den ene side at sikre virksomhederne i samtlige medlemsstater mulighed for at levere tjenesteydelser inden for det indre marked ved at udstationere arbejdstagere fra den medlemsstat, hvor virksomhederne har hjemsted, til den medlemsstat, hvor de leverer deres tjenesteydelser, og på den anden side at beskytte de udstationerede arbejdstageres rettigheder.

56 I dette øjemed har EU-lovgiver ved at vedtage det anfægtede direktiv søgt at sikre friheden til at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag, dvs. inden for en lovgivningsmæssig ramme, som sikrer en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres en større beskyttelse, idet denne beskyttelse i øvrigt, således som det fremgår af tiende betragtning til direktivet, udgør et middel til at »værne om friheden til [...] at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag«.

57 Med henblik herpå tilsigtes det med det nævnte direktiv at tilnærme udstationerede arbejdstageres arbejds- og ansættelsesvilkår så meget som muligt vilkårene for de arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, og således at sikre en øget beskyttelse af de arbejdstagere, som er udstationeret i denne medlemsstat.

58 Hvad for det andet angår det anfægtede direktivs indhold tilsigter direktivet, bl.a. ved de af Republikken Polen kritiserede bestemmelser, at opnå en større hensyntagen til beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere, igen med det mål for øje at sikre en fair udøvelse af fri udveksling af tjenesteydelser i værtsmedlemsstaten.

59 Ud fra denne logik ændrer artikel 1, nr. 1), i det nævnte direktiv artikel 1 i direktiv 96/71 ved at indsætte dels stk. 1, som i genstanden for sidstnævnte direktiv indskriver en sikring af beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere i løbet af deres udstationering, dels stk. 1a, der præciserer, at direktiv 96/71 på ingen måde påvirker udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i medlemsstaterne og på EU-plan.

60 Ved det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a), er der under henvisning til princippet om ligebehandling for det andet foretaget ændringer i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71 med henblik på at begrunde den sikring, som udstationerede arbejdstagere skal indrømmes på området for arbejds- og ansættelsesvilkår. Bestemmelsen udvider listen over de områder, der er omhandlet af denne sikring, til dels betingelserne for arbejdstageres indkvartering, når den stilles til rådighed af arbejdsgiveren til arbejdstagere, der ikke er på deres faste arbejdssted, dels ydelser og godtgørelse af udgifter til dækning af udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervsmæssigt øjemed. Desuden har begrebet »aflønning« i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret ved det anfægtede direktiv (herefter »direktiv 96/71, som ændret«), erstattet begrebet »mindsteløn«.

61 For det tredje har det anfægtede direktiv skabt en graduering af anvendelsen af arbejds- og ansættelsesvilkårene i værtsmedlemsstaten, idet direktivet gennem indsættelsen af artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71 fastsætter, at stort set alle disse vilkår skal finde anvendelse, når en

udstationerings faktiske varighed som udgangspunkt overstiger 12 måneder.

62 Det følger af det ovenstående, at det anfægtede direktiv i modsætning til det, som Republikken Polen har argumenteret for, kan styrke den frie udveksling af tjenesteydelser på et ensartet grundlag, hvilket er det med direktivet forfulgte hovedformål, for så vidt som det sikrer, at udstationerede arbejdstageres arbejds- og ansættelsesvilkår mest muligt nærmer sig vilkårene for arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, samtidig med at det i denne medlemsstat indrømmer disse udstationerede arbejdstagere arbejds- og ansættelsesvilkår, som yder mere beskyttelse end dem, der er fastsat i direktiv 96/71.

63 For det tredje forholder det sig således, at mens direktiv 96/71 i første betragtning hertil omhandler fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser, fremgår det nærmere af femte betragtning til direktivet, at behovet for at fremme tjenesteydelser over grænserne skal opfyldes inden for rammerne af fair konkurrence og forholdsregler, der garanterer, at arbejdstagernes rettigheder respekteres.

64 Det er ud fra denne logik, at det i 13. og 14. betragtning til det nævnte direktiv anføres, at der bør ske en koordinering af medlemsstaternes lovgivning, således at der kan fastsættes »en kerne« af ufravigelige regler for minimumsbeskyttelse, som skal overholdes i værtsmedlemsstaten af arbejdsgivere, som sætter arbejdstagere til at udføre midlertidigt arbejde dér.

65 Det følger heraf, at direktiv 96/71, alt imens det forfulgte formålet om at forbedre den frie udveksling af tjenesteydelser over grænserne, allerede fra sin vedtagelse tog hensyn til nødvendigheden af at sikre en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, og dermed til beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere. Særligt fastsatte det nævnte direktivs artikel 3 de arbejds- og ansættelsesvilkår i værtsmedlemsstaten, der skulle sikres de arbejdstagere, som blev udstationeret på denne medlemsstats område af arbejdsgivere, der udstationerede dem med henblik på leveringen af tjenesteydelser dér.

66 Det skal endvidere bemærkes, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 46 og 47, at EU-lovgiver, når denne vedtager en lovgivningsmæssig retsakt, ikke kan fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, den har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten.

67 Henset til den bredere retlige sammenhæng, som det anfægtede direktiv blev vedtaget i, skal det bemærkes, at der er sket en væsentlig udvikling i det indre marked siden ikrafttrædelsen af direktiv 96/71, herunder først og fremmest de successive udvidelser af Unionen, der fandt sted i 2004, 2007 og 2013, og som bevirkede, at dette marked kom til at omfatte virksomheder fra medlemsstater, hvor der generelt set gjaldt arbejds- og ansættelsesvilkår, der adskilte sig fra dem, der fandt anvendelse i de øvrige medlemsstater.

68 Endvidere konstaterede Kommissionen – således som Parlamentet har anført – i sit arbejdsdokument SWD(2016) 52 final af 8. marts 2016 med overskriften »Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services« (herefter »konsekvensanalysen«), at direktiv 96/71 havde ført til unfair konkurrencevilkår mellem virksomheder med hjemsted i en værtsmedlemsstat og virksomheder, der udstationerede arbejdstagere i denne medlemsstat, og til en segmentering af arbejdsmarkedet som følge af en strukturel differentiering i de aflønningsregler, der fandt anvendelse på disse virksomheders respektive arbejdstagere.

69 Henset til det med direktiv 96/71 forfulgte formål, dvs. at sikre en fri udveksling af tjenesteydelser over grænserne inden for det indre marked inden for rammerne af en loyal konkurrence og sikre respekten af arbejdstagernes rettigheder, kunne EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af det anfægtede direktiv derfor i lyset af den udvikling i omstændighederne og viden, som er fremhævet i nærværende doms præmis 67 og 68, støtte sig på det samme retsgrundlag som det, der blev anvendt til at vedtage nævnte direktiv 96/71. Med henblik på bedst muligt at opnå dette formål i en sammenhæng, der havde ændret sig, kunne EU-lovgiver nemlig lægge til grund, at det var nødvendigt at tilpasse den ligevægt, som direktiv 96/71 hvilede på, ved at styrke rettighederne for arbejdstagere udstationeret i værtsmedlemsstaten, således at konkurrencen mellem de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i denne medlemsstat, og de virksomheder, som har hjemsted i denne medlemsstat, finder sted på vilkår, der er mere fair.

70 Under disse omstændigheder kan Republikken Polens argumentation, hvorefter de EU-retlige bestemmelser, der er relevante på socialpolitikområdet, udgør det passende retsgrundlag for det anfægtede direktiv, kun forkastes.

71 Følgelig skal det andet anbringende forkastes.

2. Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF gennem det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a) og b)

a) Parternes argumentation

72 Med det første anbringende har Republikken Polen gjort gældende, at det anfægtede direktiv skaber restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er i strid med artikel 56 TEUF, for så vidt som der herved i direktiv 96/71 er indført en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre udstationerede arbejdstagere dels en løn, der er i overensstemmelse med værtsmedlemsstatens lovgivning eller praksis, dels alle de arbejds- og ansættelsesvilkår, som er i overensstemmelse med denne lovgivning eller denne praksis, for så vidt som den faktiske varighed af en arbejdstagers udstationering i det væsentlige overstiger 12 måneder.

73 Med det første anbringendes første led har Republikken Polen for det første anført, at erstatningen i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, af begrebet »mindsteløn« med begrebet »aflønning« udgør en diskriminerende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som den pålægger de tjenesteydere, der beskæftiger udstationerede arbejdstagere, en ekstra økonomisk og administrativ byrde.

74 Republikken Polen har gjort gældende, at denne bestemmelse i direktiv 96/71, som ændret, derved har til virkning at fjerne den konkurrencefordel, som tjenesteydere med hjemsted i andre medlemsstater har som følge af lavere lønsatser end lønsatserne i værtsmedlemsstaten.

75 For det andet er Republikken Polen af den opfattelse dels, at den i artikel 56 TEUF sikrede

frie udveksling af tjenesteydelser ikke hviler på ligebehandlingsprincippet, men på forbuddet mod forskelsbehandling, dels at udenlandske tjenesteydere befinder sig i en anden og vanskeligere situation end den, som tjenesteydere med hjemsted i værtsmedlemsstaten befinder sig i, af den hovedårsag, at de skal overholde både reglerne i oprindelseslandet og reglerne i værtsmedlemsstaten.

76 Desuden befinder udstationerede arbejdstagere sig i en anden situation end den, som værtsmedlemsstatens arbejdstagere befinder sig i, for så vidt som deres ophold i denne medlemsstat er midlertidigt, og de ikke integrerer sig i dennes arbejdsmarked, eftersom de bevarer centret for deres interesser i bopælslandet. Den løn, som bliver udbetalt til disse arbejdstagere, skal derfor gøre det muligt for dem at dække leveomkostningerne i sidstnævnte land.

77 For det tredje er Republikken Polen af den opfattelse, at de ændringer, der er blevet foretaget ved det anfægtede direktiv, ikke kan anses for at være begrundet i tvingende almene hensyn eller forholdsmæssige, og at formålene om beskyttelse af arbejdstagere og forebyggelse af illoyal konkurrence allerede var taget i betragtning i direktiv 96/71.

78 Republikken Polen har anført, at EU-lovgiver, således som det fremgår af 16. betragtning til det anfægtede direktiv og af visse passager i konsekvensanalysen, er af den opfattelse, at indrømmelsen af en konkurrencefordel, der følger af lavere arbejdskraftsomkostninger, nu i sig selv udgør illoyal konkurrence, selv om den ikke tidligere er blevet kvalificeret sådan.

79 I denne henseende har Republikken Polen understreget, at der ikke kan være tale om en illoyal konkurrencefordel, når en tjenesteyder er forpligtet til at betale de arbejdstagere, som denne udstationerer i en medlemsstat, en løn, der er i overensstemmelse med de gældende regler i denne medlemsstat.

80 Med det første anbringendes andet led har Republikken Polen gjort gældende, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, ved at fastsætte et øget beskyttelsesniveau for de arbejdstagere, der er udstationeret i værtsmedlemsstaten for en periode på over 12 måneder, har indført en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som hverken er begrundet eller forholdsmæssig.

81 Denne bestemmelse fører til ekstra økonomiske og administrative byrder for de tjenesteydere, som har hjemsted i en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten, og er i strid med retssikkerhedsprincippet, henset til den tvetydighed, der følger af den omstændighed, at EU-lovgiver ikke har opregnet de regler i værtsmedlemsstaten, som finder anvendelse i medfør af den nævnte bestemmelse.

82 Republikken Polen er af den opfattelse, at ligebehandlingsprincippet gælder for de personer, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed, dvs. de personer, som har fast beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, men at der ikke kan foretages en analog slutning med hensyn til de arbejdstagere, som udstationeres i over 12 måneder i denne medlemsstat, og Republikken Polen har understreget, at udstationerede arbejdstagere ikke integrerer sig i den nævnte medlemsstats arbejdsmarked.

83 Republikken Polen er af den opfattelse, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, ikke overholder Rom I-forordningens artikel 9, og at dette direktiv ikke udgør *lex specialis* som omhandlet i forordningens artikel 23.

84 Republikken Polen er af den opfattelse, at den i artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, valgte løsning er uforholdsmæssig, idet en lang række arbejds- og ansættelsesvilkår for det første allerede er blevet harmoniseret inden for EU, hvorved arbejdstagernes interesser derfor

allerede er tilstrækkeligt beskyttet gennem oprindelseslandets lovgivning, og idet den ordning til erstatning af den udstationerede arbejdstager, hvortil der tages hensyn ved beregningen af den periode på 12 måneder, hvis overskridelse indebærer, at stort set samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår finder anvendelse, for det andet ikke er knyttet til situationen for den udstationerede arbejdstager.

85 Endelig har Republikken Polen anført, at der ikke er fastsat en frist for sammenlægningen af udstationeringsperioderne, hvilke kan vare mange år.

86 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt den argumentation, som Republikken Polen har fremført til støtte for det første anbringendes to led.

b) Domstolens bemærkninger

1) Indledende bemærkninger

87 Det skal for det første bemærkes, at Domstolen har fastslået, at forbuddet mod restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser ikke blot gælder for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra EU-institutionerne (dom af 26.10.2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

88 Ikke desto mindre, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 53, har de foranstaltninger, som EU-lovgiver vedtager på området for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, hvad enten der er tale om foranstaltninger til harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger eller foranstaltninger til samordning af disse lovgivninger, til formål ikke alene at fremme udøvelsen af en af disse friheder, men ligeledes i givet fald at sikre beskyttelsen af andre grundlæggende interesser, der er anerkendt af Unionen, og som kan påvirkes af denne frihed.

89 Dette er navnlig tilfældet, når EU-lovgiver ved hjælp af samordningsforanstaltninger, med hvilke det tilsigtes at gøre den frie udveksling af tjenesteydelser lettere, tager de almene hensyn, som de enkelte medlemsstater forfølger, i betragtning og vedtager et beskyttelsesniveau for disse hensyn, som forekommer acceptabelt i Unionen (jf. analogt dom af 13.5.1997, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-233/94, EU:C:1997:231, præmis 17).

90 Som anført i nærværende doms præmis 56 har EU-lovgiver ved at vedtage det anfægtede direktiv søgt at sikre friheden til at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag, dvs. inden for en lovgivningsmæssig ramme, som sikrer en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres en større beskyttelse, idet denne beskyttelse i øvrigt, således som det fremgår af tiende betragtning til direktivet, udgør et middel til at »værne om friheden til [...] at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag«.

91 For det andet skal Unionens retsinstanser, når et annulationssøgsmål indbringes for dem til prøvelse af en lovgivningsmæssig retsakt, der har til formål at samordne medlemsstaternes lovgivninger på området for arbejds- og ansættelsesvilkår, såsom det anfægtede direktiv, udelukkende sikre sig – på grundlag af en prøvelse af retsaktens materielle lovlighed – at denne ikke er i strid med EU-traktaten og EUF-traktaten eller med EU-retten generelle principper, og at den ikke er udtryk for magtfordrejning.

92 Såvel ligebehandlingsprincippet som proportionalitetsprincippet, som Republikken Polen har

påberåbt sig inden for rammerne af nærværende anbringende, henhører under disse generelle principper.

93 Det fremgår for det første af fast retspraksis, at princippet om ligebehandling kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 164 og den deri nævnte retspraksis).

94 For det andet kræver proportionalitetsprincippet, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå de lovlige mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem (jf. dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

95 For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser har Domstolen anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på dette område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de kompetente institutioner har til hensigt at forfølge, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

96 Det kan ikke bestrides, at den på EU-plan vedtagne lovgivning om den udstationering af arbejdstagere, der foretages som led i udvekslingen af tjenesteydelser, henhører under et sådant område.

97 Endvidere forholder det sig således, at EU-lovgivers vide skønsmæssige beføjelse, hvis udøvelse er omfattet af en begrænset domstolsprøvelse, ikke udelukkende omfatter arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

98 Selv når EU-lovgiver råder over et vidt skøn, skal denne imidlertid basere sit valg på kriterier, som er objektive, og undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har endog væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende. Således skal der i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter i henhold til artikel 5 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, tages hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

99 I øvrigt fordrer selv en domstolskontrol, der har et begrænset omfang, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Domstolen at godtgøre, at retsakten blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsmæssige beføjelse, hvilket forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsakten har til formål at regulere, tages i betragtning. Det følger heraf, at disse institutioner i det mindste skal være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning til støtte for de foranstaltninger i denne retsakt, der anfægtes, og som udøvelsen af deres skønsmæssige beføjelse afhang af (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod

Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

100 Det er i lyset af disse betragtninger, at det første anbringendes to led skal undersøges.

2) *Om det første anbringendes første led vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en diskriminerende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser*

101 Republikken Polen er for det første af den opfattelse, at erstatningen i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, af begrebet »mindsteløn« med begrebet »aflønning« udgør en diskriminerende restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som denne bestemmelse pålægger de tjenesteydere, der beskæftiger udstationerede arbejdstagere, en ekstra økonomisk og administrativ byrde, som har til virkning at fjerne den konkurrencefordel, som tjenesteydere med hjemsted i medlemsstaterne med de laveste lønsatser har.

102 Henset til selve arten af direktiv 96/71, som ændret, dvs. et instrument til samordning af medlemsstaternes lovgivninger på området for arbejds- og ansættelsesvilkår, indebærer dette direktiv, at tjenesteydere, der udstationerer arbejdstagere i en anden medlemsstat end den, hvor de har hjemsted, ikke alene er underlagt lovgivningen i deres oprindelseslande, men ligeledes lovgivningen i værtsmedlemsstaten for disse arbejdstagere.

103 Den ekstra administrative og økonomiske byrde, der kan blive et resultat heraf for disse tjenesteydere, følger af de formål, som forfulgtes i forbindelse med ændringen af direktiv 96/71, der i sin egenskab af instrument til samordning af medlemsstaternes lovgivninger på området for arbejds- og ansættelsesvilkår indebar – og dette i øvrigt allerede inden denne ændring – at de tjenesteydere, der udstationerede arbejdstagere, på en og samme tid var underlagt lovgivningen i deres oprindelseslande og lovgivningen i værtsmedlemsstaten.

104 Som anført i nærværende doms præmis 56 og 90 har EU-lovgiver ved at vedtage det anfægtede direktiv søgt at sikre friheden til at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag, dvs. inden for en lovgivningsmæssig ramme, som sikrer en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres en større beskyttelse, idet denne beskyttelse i øvrigt, således som det fremgår af tiende betragtning til direktivet, udgør et middel til at »værne om friheden til [...] at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag«.

105 Det følger heraf, at det anfægtede direktiv ved at sikre en større beskyttelse af udstationerede arbejdstagere har til formål at sikre opfyldelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU under konkurrencevilkår, der ikke afhænger af for store forskelle i de arbejds- og ansættelsesvilkår, som inden for en og samme medlemsstat anvendes på virksomheder fra forskellige medlemsstater.

106 I denne henseende og med henblik på at opfylde dette formål foretages der i det anfægtede direktiv en afbalancering af de faktorer, som virksomheder med hjemsted i de forskellige medlemsstater konkurrerer på, uden at en eventuel konkurrencefordel, som tjenesteydere i visse medlemsstater måtte have haft, af denne grund fjernes, for så vidt som det nævnte direktiv, i modsætning til det af Republikken Polen hævdede, på ingen måde har til virkning, at enhver konkurrence baseret på omkostninger udryddes. Direktivet fastsætter nemlig, at udstationerede arbejdstagere i værtsmedlemsstaten skal sikres anvendelsen af en række arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis bestanddele, som tilsammen udgør lønnen, er blevet gjort obligatoriske i denne stat. Direktivet har derfor ingen indvirkning på andre omkostningsfaktorer for de virksomheder, der udstationerer sådanne arbejdstagere, såsom disse arbejdstageres produktivitet og effektivitet, hvortil der henvises i 16. betragtning til direktivet.

107 Det skal endvidere bemærkes, at det anfægtede direktiv tilsigter at skabe både »et virkelig[...] integreret og konkurrencepræget indre marked«, jf. 16. betragtning til direktivet, og »en reel social konvergens« gennem en ensartet anvendelse af reglerne om arbejds- og ansættelsesvilkår, jf. 4. betragtning til direktivet.

108 Det følger af alt det ovenstående, at EU-lovgiver med henblik på at opnå de formål, der er anført i nærværende doms præmis 104, kunne lægge til grund – uden at skabe en ubegrundet forskelsbehandling mellem tjenesteydere alt efter den medlemsstat, hvor de har hjemsted – at begrebet »aflønning« var mere passende end det ved direktiv 96/71 anvendte begreb »mindsteløn«.

109 For det andet er Republikken Polen for det første af den opfattelse, at den i artikel 56 TEUF sikrede frie udveksling af tjenesteydelser ikke hviler på ligebehandlingsprincippet, men på forbuddet mod forskelsbehandling.

110 Republikken Polen har således i det væsentlige gjort gældende, at det anfægtede direktiv med urette indeholder et krav om ligebehandling mellem udstationerede arbejdstagere og de arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten. Ikke desto mindre skal det fastslås, at dette direktiv ikke indebærer en sådan lighed mellem disse to kategorier af arbejdstagere.

111 I denne henseende fører hverken den omstændighed, at begrebet »mindsteløn« er blevet erstattet med begrebet »aflønning« i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, eller den omstændighed, at værtsmedlemsstatens arbejds- og ansættelsesvilkår finder anvendelse på udstationerede arbejdstagere for så vidt angår godtgørelse for udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervsmæssigt øjemed, til, at de sidstnævnte placeres i en situation, som er identisk eller sammenlignelig med situationen for de arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten.

112 Disse ændringer indebærer nemlig ikke, at samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår i værtsmedlemsstaten finder anvendelse, idet kun visse af disse vilkår under alle omstændigheder finder anvendelse på disse arbejdstagere i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, som ændret.

113 Henset til de forhold, der er anført i nærværende doms præmis 67, har Republikken Polen ikke været i stand til at godtgøre, at de ændringer i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/71, som blev foretaget ved det anfægtede direktiv, gik videre end hvad der var nødvendigt med henblik på at opnå formålene med det anfægtede direktiv, dvs. at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser på et fair grundlag og sikre udstationerede arbejdstagere en større beskyttelse.

114 For det andet har Republikken Polen gjort gældende, at tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat befinder sig i en anden og vanskeligere situation end den, som tjenesteydere

med hjemsted i værtsmedlemsstaten befinder sig i, af den væsentligste årsag, at de skal overholde både reglerne i oprindelseslandet og reglerne i værtsmedlemsstaten.

115 Lige så lidt som det er tilfældet for udstationerede arbejdstagere, har det anfægtede direktiv ikke til virkning at placere tjenesteydere, der har hjemsted i andre medlemsstater end værtsmedlemsstaten, i en situation, som kan sammenlignes med situationen for tjenesteydere med hjemsted i sidstnævnte stat, for så vidt som de førstnævnte kun skal pålægge de arbejdstagere, som de beskæftiger i denne, nogle af de arbejds- og ansættelsesvilkår, der gælder for de sidstnævnte.

116 Endvidere, og således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 102 og 103, indebærer direktiv 96/71, som ændret, henset til selve sin art af instrument til samordning af medlemsstaternes lovgivninger på området for arbejds- og ansættelsesvilkår, at tjenesteydere, der udstationerer arbejdstagere i en anden medlemsstat end den, hvor de har hjemsted, ikke alene er underlagt lovgivningen i deres oprindelseslande, men ligeledes lovgivningen i værtsmedlemsstaten for disse arbejdstagere.

117 Hvad angår situationen for udstationerede arbejdstagere, der er kendetegnet derved, at deres ophold i værtsmedlemsstaten er midlertidigt, og at de ikke integrerer sig i denne stats arbejdsmarked, er det korrekt, at disse arbejdstagere i en vis periode udfører deres opgaver i en anden medlemsstat end den, hvor de har deres sædvanlige ophold.

118 Af denne grund kunne EU-lovgiver med rimelighed anse det for passende, at det under denne periode skal forholde sig således, at den løn, som disse arbejdstagere skal oppebære, skal være, således som det er fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, den løn, der er fastsat i værtsmedlemsstatens obligatoriske bestemmelser, således at det bliver muligt for dem at dække leveomkostningerne i denne medlemsstat, og ikke – i modsætning til det, som Republikken Polen har gjort gældende – en løn, der gør det muligt for dem at dække leveomkostningerne i de lande, hvor de har deres sædvanlige opholdssted.

119 For det tredje er Republikken Polen af den opfattelse, at de ændringer, der er blevet foretaget ved det anfægtede direktiv, hverken er begrundet i tvingende almene hensyn eller forholdsmæssige, og at formålene om beskyttelse af arbejdstagere og forebyggelse af illoyal konkurrence allerede var blevet taget i betragtning i direktiv 96/71.

120 Denne argumentation er støttet på den idé, at EU-lovgiver er af den opfattelse, der kommer til udtryk gennem det anfægtede direktiv, at indrømmelsen af en konkurrencefordel, der følger af lavere arbejdskraftsomkostninger end dem, som foreligger i værtsmedlemsstaten, udgør illoyal konkurrence.

121 Selv om det anfægtede direktiv udvider anvendelsesområdet for de arbejds- og ansættelsesvilkår, der finder anvendelse på de arbejdstagere, som er udstationeret i en anden medlemsstat end den, hvor de sædvanligvis udfører deres arbejde, har det imidlertid ikke til virkning at forbyde enhver omkostningsbaseret konkurrence, og navnlig ikke den, der følger af de i 16. betragtning til dette direktiv omhandlede forskelle i arbejdstagernes produktivitet eller effektivitet.

122 I øvrigt er det intet sted i det anfægtede direktiv, hvor en konkurrence, som er baseret på sådanne forskelle, kvalificeres som »illoyal«. Det nævnte direktiv har til formål at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser på et fair grundlag ved at sikre beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere navnlig ved på de sidstnævnte at anvende alle de bestanddele af lønnen, der er obligatoriske i henhold til værtsmedlemsstatens lovgivning.

123 Følgelig skal det første anbringendes første led forkastes.

3) *Om det første anbringendes andet led vedrørende en ubegrundet og uforholdsmæssig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er indført ved artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret*

124 For det første bemærkes, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, bestemmer, at når arbejdstageren udstationeres i over 12 måneder, eller i over 18 måneder, hvis tjenesteyderen fremsender en begrundet meddelelse i denne henseende, skal sidstnævnte på grundlag af et princip om ligebehandling og i tillæg til de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, sikre alle de relevante arbejds- og ansættelsesvilkår, som i denne medlemsstat er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser og/eller ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse. Det er kun dels procedurer, formaliteter og betingelser i forbindelse med indgåelse og ophævelse af ansættelseskontrakter, herunder konkurrenceklausuler, dels erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret.

125 Henset til EU-lovgivers vide skønsmålbeføjelse, hvortil der er henvist i nærværende doms præmis 95 og 96, begik denne lovgiver ingen åbenbar fejl, da den lagde til grund, at en udstationering af så lang varighed dels skulle have til følge, at de pågældende udstationerede arbejdstageres personlige situation skulle tilnærmes situationen for arbejdstagere ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, dels begrundede, at disse langvarigt udstationerede arbejdstagere skulle indrømmes stort set samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår, der er gældende i sidstnævnte medlemsstat.

126 Hvad for det andet angår det argument, hvorefter artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, medfører ekstra økonomiske og administrative byrder for tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat end værtsmedlemsstaten, fremgår det allerede af nærværende doms præmis 102, at direktiv 96/71, som ændret, henset til selve sin art, dvs. et instrument til samordning af medlemsstaternes lovgivninger på området for arbejds- og ansættelsesvilkår, indebærer, at tjenesteydere, der udstationerer arbejdstagere i over 12 måneder i en anden medlemsstat end den, hvor de har hjemsted, ikke alene er underlagt lovgivningen i deres oprindelseslande, men ligeledes lovgivningen i værtsmedlemsstaten for disse arbejdstagere.

127 Således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 103 i forbindelse med besvarelsen af det første anbringendes første led, følger den ekstra administrative og økonomiske byrde, der kan blive et resultat heraf for disse tjenesteydere, af de formål, som forfulgtes i forbindelse med ændringen af direktiv 96/71, der i sin egenskab af instrument til samordning af medlemsstaternes lovgivninger på området for arbejds- og ansættelsesvilkår indebar – og dette i øvrigt allerede inden denne ændring – at de tjenesteydere, der udstationerede arbejdstagere, på en og samme tid var underlagt lovgivningen i deres oprindelseslande og lovgivningen i værtsmedlemsstaten.

128 Hvad for det tredje angår det argument, hvorefter retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat, henset til den tvetydighed, som følger af den omstændighed, at der ikke foreligger en opregning af de regler i værtsmedlemsstaten, som finder anvendelse i medfør af artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, skal det fastslås, at denne bestemmelse ikke indeholder nogen tvetydighed, eftersom den fastsætter, at i tilfælde af en udstationering af en arbejdstager i over 12 måneder skal samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår i værtsmedlemsstaten finde anvendelse med undtagelse af de vilkår, som udtrykkeligt er fastsat i bestemmelsen.

129 I øvrigt fastsætter artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 96/71, som ændret, at

medlemsstaterne i overensstemmelse med national ret og/eller praksis på det centrale officielle nationale websted, der er omhandlet i artikel 5 i direktiv 2014/67, skal offentliggøre oplysningerne om arbejds- og ansættelsesvilkår, herunder alle arbejds- og ansættelsesvilkår i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret.

130 Republikken Polen har for det fjerde påberåbt sig Rom I-forordningens artikel 9 og anført, at det anfægtede direktiv ikke udgør *lex specialis* som omhandlet i forordningens artikel 23.

131 Det skal om det sidstnævnte punkt bemærkes, at Rom I-forordningens artikel 8 i stk. 1 fastsætter en generel lovvalgsregel, der finder anvendelse på arbejdsaftaler, og som angiver den lov, som parterne i en sådan aftale har aftalt, og i stk. 2 bestemmer, at i det omfang parterne ikke har aftalt, hvilken lov der skal anvendes på den individuelle arbejdsaftale, er aftalen undergivet loven i det land, hvori eller subsidiært hvorfra arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde, idet dette land ikke anses for at have ændret sig, hvis arbejdstageren midlertidigt er beskæftiget i et andet land.

132 Ikke desto mindre bestemmer Rom I-forordningens artikel 23, at de i forordningen fastsatte lovvalgsregler kan fraviges, når EU-retlige bestemmelser på visse områder fastsætter regler vedrørende den lov, der skal finde anvendelse på kontraktlige forpligtelser, mens det af 40. betragtning til forordningen fremgår, at denne forordning ikke udelukker muligheden for at medtage lovvalgsregler vedrørende kontraktlige forpligtelser i EU-retlige bestemmelser på særlige områder.

133 Såvel artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, som ændret, for så vidt angår udstationerede arbejdstagere som direktivets artikel 3, stk. 1a, for så vidt angår arbejdstagere, der er udstationeret for en periode, der som udgangspunkt overstiger 12 måneder, udgør, henset til deres art og deres indhold, særlige lovvalgsregler som omhandlet i Rom I-forordningens artikel 23.

134 Endvidere viser Rom I-forordningens tilblivelsesproces, at dens artikel 23 omfatter den særlige lovvalgsregel, der allerede var fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, for så vidt som Kommissionen som bilag til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (KOM(2005) 650 endelig) af 15. december 2005 knyttede en liste over de særlige lovvalgsregler, der var fastsat ved andre bestemmelser i EU-retten, og som omfattede dette direktiv.

135 Endelig skal det, selv om Republikken Polen er af den opfattelse, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, ikke overholder Rom I-forordningens artikel 9, blot fastslås, at sidstnævnte artikel, der skal fortolkes strengt, henviser til »overordnede præceptive bestemmelser«, dvs. bestemmelser, hvis overholdelse af et land anses for at være afgørende for beskyttelsen af dets offentlige interesser (dom af 18.10.2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, præmis 41 og 44). Det fremgår ikke på nogen måde af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, skulle være i strid med sådanne overordnede præceptive bestemmelser.

136 For det femte har Republikken Polen kritiseret den i artikel 3, stk. 1a, fjerde afsnit, i direktiv 96/71, som ændret, fastsatte ordning, der fastsætter, at hvis en virksomhed erstatter en udstationeret arbejdstager med en anden udstationeret arbejdstager, som udfører den samme opgave på samme sted, er udstationeringens varighed med henblik på nævnte stykke 1a den samlede varighed af de enkelte berørte udstationerede arbejdstageres udstationeringsperioder. Republikken Polen har ligeledes anfægtet den omstændighed, at denne bestemmelse ikke fastsætter nogen tidsmæssig begrænsning for sammenlægning af udstationeringsperioderne.

137 Ved at indføre den i artikel 3, stk. 1a, fjerde afsnit, i direktiv 96/71, som ændret, fastsatte

ordning gjorde EU-lovgiver brug af det vide skøn, som den rådede over med henblik på at sikre, at erhvervsdrivende ikke omgår den indførte ordning, når arbejdstagere udstationeres i over 12 måneder, således som Parlamentet og Rådet har forklaret, og således som det fremgår af 11. betragtning til det anfægtede direktiv.

138 Henset til rækkevidden af den nævnte bestemmelse kan den omstændighed, at der i ordningen med sammenlægning af de forskellige arbejdstageres udstationeringsperioder tages hensyn til arbejdspladsen og ikke til disse arbejdstageres situation, ikke have nogen indvirkning på lovligheden af den nævnte bestemmelse, idet Republikken Polen ikke i denne henseende har præciseret, hvilken bestemmelse i EUF-traktaten eller hvilket generelle EU-retlige princip der i givet fald er tilsidesat. Endvidere udgør den omstændighed, at sammenlægningen af udstationeringsperioderne ikke er omfattet af en tidsmæssig begrænsning, ikke et indgreb i retssikkerhedsprincippet, for så vidt som den nævnte bestemmelse på klar og præcis vis angiver det forbud, som det fastsætter.

139 Følgelig skal det første anbringendes andet led og dermed anbringendet i sin helhed forkastes.

3. *Om det tredje anbringende vedrørende den omstændighed, at vejtransportsektoren med urette er blevet henført under det anfægtede direktivs anvendelsesområde*

a) *Parternes argumentation*

140 Republikken Polen har hævdet, at det anfægtede direktiv med urette finder anvendelse på vejtransportsektoren, skønt den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet i medfør af artikel 58 TEUF reguleres af bestemmelserne i det afsnit i EUF-traktaten, der vedrører transport, således at artikel 56 TEUF ikke finder anvendelse på disse ydelser.

141 Republikken Polen har henvist til Kommissionens fortolkning, hvorefter det følger af ordlyden af det forslag til direktiv, der mandede ud i direktiv 96/71, at transportområdet er udelukket fra anvendelsesområdet for de bestemmelser, som finder anvendelse på udstationering af arbejdstagere.

142 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt Republikken Polens argumentation.

b) *Domstolens bemærkninger*

143 Republikken Polen er af den opfattelse, at det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, ved at bestemme, at direktiv 96/71, som ændret, finder anvendelse på vejtransportsektoren fra vedtagelsen af en specifik lovgivningsmæssig retsakt, er i strid med artikel 58 TEUF.

144 I medfør af artikel 58 TEUF omfattes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet af bestemmelserne i det afsnit i EUF-traktaten, der vedrører transport, og som består af artikel 90 TEUF – 100 TEUF.

145 Det følger heraf, at en tjenesteydelse på transportområdet som omhandlet i artikel 58, stk. 1, TEUF er udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF (dom af 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, præmis 48).

146 Det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, nøjes med at fastsætte, at direktivet skal finde anvendelse på vejtransportsektoren fra datoen for anvendelsen af en lovgivningsmæssig retsakt om ændring af direktiv 2006/22, hvis retsgrundlag var artikel 71, stk. 1, EF, der henhørte under bestemmelserne i EF-traktatens afsnit om transport, og som svarer til artikel 91 TEUF.

147 Genstanden for det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, er derfor ikke at regulere den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, og bestemmelsen er dermed ikke i strid med artikel 58 TEUF.

148 Følgelig skal det tredje anbringende og dermed de påstande, der er blevet nedlagt subsidiært, forkastes.

IV Sagsomkostninger

149 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Republikken Polen pålægges at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

150 I overensstemmelse med det nævnte reglements artikel 140, stk. 1, bærer Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen som intervenienter i tvisten hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) **Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Parlamentet og Rådet afholdte omkostninger.**
- 3) **Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter

* Processprog: polsk.