

Väliaikainen versio

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä joulukuuta 2020 (*)

Kumoamiskanne – Direktiivi (EU) 2018/957 – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Työntekijöiden lähettäminen – Työehdot ja -olot – Palkka – Työkomennuksen pituus – Oikeusperustan määrittäminen – SEUT 53 ja SEUT 62 artikla – Olemassa olevan direktiivin muuttaminen – SEUT 9 artikla – Syrjintäkiellon periaate – Tarpeellisuus – Suhteellisuusperiaate – Asetus (EY) N:o 593/2008 – Soveltamisala – Tieliikenne – SEUT 58 artikla

Asiassa C-626/18,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 3.10.2018,

Puolan tasavalta, asiamiehinään B. Majczyna ja D. Lutosta?ska,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään aluksi M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska ja L. Visaggio, sittemmin M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio ja A. Tamás,

vastaajana,

jota tukevat:

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään aluksi J. Möller ja T. Henze, sittemmin M. Möller,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään E. de Moustier, A. L. Desjonquères ja R. Coesme,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. K. Bulterman, C. Schillemans ja J. Langer,

Euroopan komissio, asiamiehinään M. Kellerbauer, B.-R. Killmann ja A. Szmytkowska,

väliintulijoina,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään aluksi E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre ja A. Norberg, sittemmin E. Ambrosini, A. Sikora-Kal?da, Z. Bodnar ja A. Norberg,

vastaajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään aluksi J. Möller ja T. Henze, sittemmin J. Möller,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään E. de Moustier, A. L. Desjonquères ja R. Coesme,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. K. Bulterman, C. Schillemans ja J. Langer,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään aluksi C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg et H. Eklinder, sittemmin C. Meyer-Seitz, H. Shev ja H. Eklinder,

Euroopan komissio, asiamiehinään. M. Kellerbauer, B.-R. Killmann ja A. Szmytkowska, väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, M. Vilaras (esittelevä tuomari), E. Regan, M. Ilešić ja N. Wahl sekä tuomarit E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies R. ?ere?,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.3.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.5.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Puolan tasavalta vaatii kanteessaan ensisijaisesti, että unionin tuomioistuin kumoaa palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY muuttamisesta annetun direktiivin (EU) 2018/957 (EUVL 2018, L 173, s. 16, ja oikaisu EUVL 2019, L 91, s. 77; jäljempänä riidanalainen direktiivi) 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 2 kohdan b alakohdan sekä 3 artiklan 3 kohdan ja toissijaisesti, että se kumoaa direktiivin kokonaisuudessaan.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A EUT -sopimus

2 SEUT 9 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unioni ottaa politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset.”

3 SEUT 53 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana Euroopan parlamentti ja [Euroopan unionin] neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

2. Lääkäriammattia, lääketieteeseen liittyviä ammatteja ja apteekkialan ammatteja koskevien

rajoitusten asteittainen poistaminen riippuu niiden harjoittamisen edellytysten yhteensovittamisesta eri jäsenvaltioissa.”

4 SEUT 58 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä.”

5 SEUT 62 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Mitä 51–54 artiklassa määrätään, sovelletaan tässä luvussa tarkoitettuihin kysymyksiin.”

B Työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevat oikeussäännöt

1. *Direktiivi 96/71/EY*

6 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1997 L 18, s. 1) annettiin EY 57 artiklan 2 kohdan ja EY 66 artiklan (joista on tullut SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) nojalla.

7 Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin tavoitteena oli taata jäsenvaltion alueelle työhön lähetetyille työntekijöille siinä säädettyjen seikkojen osalta työehdot ja -olot, jotka oli vahvistettu siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin tai yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin tai välitystuomioin.

8 Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainittiin direktiivillä säänneltyjen seikkojen joukossa vähimmäispalkat, ylityökorvaukset mukaan lukien.

2. *Riidanalainen direktiivi*

9 Riidanalainen direktiivi annettiin SEUT 53 artiklan 1 kohdan ja SEUT 62 artiklan nojalla.

10 Sen johdanto-osan 1, 4, 6 ja 9–11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) kirjattuja sisämarkkinoiden perusperiaatteita. Unioni vie näiden periaatteiden toteuttamista ja valvontaa eteenpäin tavoitteena taata tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittaminen.

— —

(4) Yli 20 vuotta — — direktiivin 96/71— — antamisen jälkeen on tullut tarpeelliseksi arvioida, taataanko sillä edelleen asianmukainen tasapaino palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen sekä yhtäältä tasapuolisten toimintaedellytysten takaamisen ja toisaalta lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelutarpeen välillä. Sääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi ja todellisen sosiaalisen lähentymisen aikaansaamiseksi etusijalle olisi direktiivin 96/71 — — tarkistamisen ohella asetettava — —[direktiivin 96/71 täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/67/EU [(EUVL 2014, L 159, s. 11)] täytäntöönpano ja sen valvonta.”

— —

(6) Yhdenvertaisen kohtelun periaate ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltäminen ovat

olleet kirjattuina unionin lainsäädäntöön perustamissopimuksista alkaen. Samapalkkaisuuden periaate on pantu täytäntöön sekundaarilainsäädännöllä miesten ja naisten, määräaikaisessa työsopimuksessa olevien työntekijöiden ja vastaavien vakituisten työntekijöiden, osa-aikaisten työntekijöiden ja kokoaikaisten työntekijöiden sekä vuokratyöntekijöiden ja käyttäjäyrityksen vastaavien työntekijöiden välillä. Kyseisiin periaatteisiin sisältyy kaikkien sellaisten toimien kieltäminen, jotka ovat suoraan tai välillisesti kansallisuuden perusteella syrjiviä. Periaatteita sovellettaessa on otettava huomioon asiaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

— —

(9) Lähettäminen on luonteeltaan tilapäistä. Lähetetyt työntekijät palaavat tavallisesti jäsenvaltioon, josta heidät lähetettiin, kun työ, jota varten heidät lähetettiin, on saatu päätökseen. Koska lähettämisen kesto on kuitenkin toisinaan pitkä ja vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoiden ja pitkäksi ajaksi lähetettyjen työntekijöiden välillä tiedetään olevan yhteys, lähettämiskauden kestäessä yli 12 kuukautta vastaanottavien jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että työntekijöitä niiden alueelle työhön lähettävät yritykset takaavat kyseisille työntekijöille lisätyöehdot, joiden soveltaminen työntekijöihin jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään, on pakollista. Lähettämiskautta olisi pidennettävä, kun palveluntarjoaja toimittaa perustellun ilmoituksen.

(10) On tarpeen varmistaa työntekijöiden parempi suojelu sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseksi oikeudenmukaisesti, erityisesti estämällä perussopimuksissa turvattujen oikeuksien väärinkäyttö. Tällaisen työntekijöiden suojelun varmistavat säännöt eivät kuitenkaan voi vaikuttaa työntekijöitä toisen jäsenvaltion alueelle työhön lähettävien yritysten oikeuteen vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen myös silloin, kun lähettämiskausi kestää yli 12 kuukautta tai tapauksen mukaan yli 18 kuukautta. Kaikkien säännösten, joita sovelletaan yli 12 kuukaudeksi tai tapauksen mukaan yli 18 kuukaudeksi lähetettyihin työntekijöihin, on siten oltava sopusoinnussa kyseisen vapauden kanssa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta saa rajoittaa ainoastaan, jos tätä voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja jos rajoitukset ovat oikeasuhteisia ja tarpeellisia.

(11) Silloin, kun lähettämiskausi kestää yli 12 kuukautta tai tapauksen mukaan yli 18 kuukautta, työntekijöitä toisen jäsenvaltion alueelle työhön lähettävien yritysten takaamien lisätyöehtojen pitäisi koskea myös työntekijöitä, jotka on lähetetty korvaamaan muita lähetettyjä työntekijöitä, jotka suorittavat samoja tehtäviä samassa paikassa, jotta voitaisiin varmistaa, että työntekijän korvaamista ei käytetä sellaisten sääntöjen kiertämiseen, joita muussa tapauksessa sovellettaisiin.”

11 Riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 16–19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(16) Aidosti yhdentyneillä ja kilpailuun perustuvilla sisämarkkinoilla yritykset kilpailevat tuottavuuden, tehokkuuden sekä työvoiman koulutus- ja osaamistason kaltaisilla tekijöillä sekä tavaroiden ja palvelujen laadun ja niiden innovatiivisuuden asteen perusteella.

(17) Jäsenvaltioilla on toimivalta vahvistaa korvauksia koskevia sääntöjä kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti. Palkanmuodostus kuuluu jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten yksinomaiseen toimivaltaan. Olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, ettei kansallisia palkanmuodostusjärjestelmiä tai mukana olevien osapuolten vapautta horjuteta.

(18) Verrattaessa lähetetylle työntekijälle maksettua korvausta vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaiseen korvaukseen, huomioon olisi otettava korvauksen bruttomäärä. Vertailtavaksi olisi otettava korvausten kokonaisbruttomäärät eikä tässä direktiivissä pakolliseksi säädetyn korvauksen muodostavia yksittäisiä tekijöitä. Avoimuuden

varmistamiseksi ja toimivaltaisten viranomaisten ja elinten auttamiseksi niiden suorittaessa valvontaa ja tehdessä tarkastuksia on kuitenkin välttämätöntä, että korvauksen muodostavat tekijät voidaan eritellä sen jäsenvaltion, josta työntekijä lähetettiin, kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaan tarpeeksi tarkasti. Elleivät lähetettynä olosta maksettavat lisät liity lähetettynä olosta tosiasiallisesti aiheutuneisiin kustannuksiin, kuten matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksiin, ne olisi katsottava osaksi korvausta ja ne olisi otettava huomioon vertailtaessa korvauksen kokonaisbruttomäärää.

(19) Lähetettynä olosta maksettavilla lisillä on usein monia tarkoituksia. Siltä osin kuin niiden tarkoituksena on korvata lähetettynä olosta aiheutuneita kustannuksia, kuten matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksia, niitä ei olisi katsottava osaksi korvausta. Jäsenvaltioiden tehtävänä on oman kansallisen lainsäädäntönsä ja/tai käytäntönsä mukaisesti vahvistaa tällaisten kustannusten korvaamista koskevat säännöt. Työnantajan olisi korvattava tällaiset kustannukset lähetetyille työntekijöille työsuhteeseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.”

12 Riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tällä direktiivillä luodaan tasapainoiset palvelujen tarjoamisen vapautta ja lähetettyjen työntekijöiden suojelua koskevat puitteet, jotka ovat syrjimättömät, avoimet ja oikeasuhteiset ja joissa otetaan huomioon kansallisten työmarkkinasuhteiden monimuotoisuus. Tämä direktiivi ei estä lähetetyille työntekijöille suotuisampien työehtojen soveltamista.”

13 Riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdalla lisättiin direktiivin 96/71 1 artiklaan – 1 kohta ja – 1 a kohta seuraavasti:

”– 1. [Direktiivillä 96/71] varmistetaan lähetettyjen työntekijöiden suojelu palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyvän lähetettynä olon ajan vahvistamalla työoloja ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua koskevat pakolliset säännökset, joita on noudatettava.

– 1 a. [Direktiivi 96/71] ei vaikuta millään tavoin jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tunnustettujen perusoikeuksien käyttämiseen, mukaan lukien oikeus tai vapaus ryhtyä lakkoon tai muuhun jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestelmien piiriin kuuluvaan toimeen, kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti. Se ei vaikuta myöskään oikeuteen neuvotella, tehdä ja panna täytäntöön työehtosopimuksia tai oikeuteen ryhtyä työtaistelutoimiin kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.”

14 Riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdalla muutetaan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohtaa, lisätään mainittuun ensimmäiseen alakohtaan h ja i alakohta ja lisätään 3 artiklan 1 kohtaan kolmas alakohta seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut yritykset takaavat yhdenvertaisen kohtelun nojalla niiden alueelle työhön lähetetyille työntekijöille seuraavien seikkojen osalta työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään:

– laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

– työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi tai joita muuten sovelletaan 8 kohdan mukaisesti:

– –

c) korvaus, mukaan lukien ylityökorvaus; tätä alakohtaa ei sovelleta ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin;

--

h) työntekijöiden majoitusolosuhteet, kun työnantaja järjestää majoituksen muualla kuin tavanomaisessa työpaikassaan työskenteleville työntekijöille;

i) lisät tai korvaukset, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoa työskentelevien työntekijöiden matka-, ruokailu- ja majoituskustannukset.

--

[Direktiivissä 96/71] käsite 'korvaus' määritellään sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti, jonka alueelle työntekijä lähetetään, ja sillä tarkoitetaan kaikkia kansallisen lain, asetuksen tai hallinnollisen määräyksen taikka kyseisessä jäsenvaltiossa yleisesti sovellettaviksi julistettujen tai muuten 8 kohdan mukaisesti sovellettavien työehtosopimusten tai välitystuomioiden mukaisesti pakollisia korvauksen muodostavia tekijöitä."

15 Riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdalla direktiivin 96/71 3 artiklaan lisätään 1 a kohta, jossa säädetään seuraavaa:

" Jos lähettämiskauden tosiasiallinen kesto ylittää 12 kuukautta, jäsenvaltioiden on varmistettava työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat yhdenvertaisen kohtelun nojalla niiden alueelle työhön lähetetyille työntekijöille tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen työehtojen lisäksi kaikki sovellettavat työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään:

– laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

– työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi tai joita muuten sovelletaan 8 kohdan mukaisesti.

Tämän kohdan ensimmäistä alakohtaa ei sovelleta seuraaviin:

a) työ sopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevat menettelyt, muodollisuudet ja ehdot, mukaan lukien kilpailukieltolausekkeet;

b) ammatilliset lisäeläkejärjestelmät.

Jos palveluntarjoaja toimittaa perustellun ilmoituksen, jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on pidennettävä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ajanjakso 18 kuukauteen.

Jos 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys korvaa lähetetyn työntekijän toisella samaa työtä samassa paikassa tekevällä lähetetyllä työntekijällä, lähettämiskauden kesto on tätä kohtaa sovellettaessa asianomaisten yksittäisten lähetettyjen työntekijöiden lähettämiskausien yhteenlaskettu kesto.

Tämän kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettu käsite "sama työ samassa paikassa" on vahvistettava ottaen huomioon muun muassa tarjottavan palvelun luonne, suoritettava työ ja työpaikan osoite (osoitteet)."

16 Riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Mitä 1–6 kohdassa säädetään, ei estä työntekijöille suotuisampien työehtojen soveltamista.

Lähetettynä olostä maksettavat lisät on katsottava osaksi korvausta, ellei niitä makseta korvauksena lähetettynä olostä tosiasiallisesti aiheutuneista kustannuksista, kuten matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksista. Vaikuttamatta 1 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan soveltamiseen työnantajan on korvattava tällaiset kustannukset lähetetyille työntekijälle tämän työsuhteeseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.

Jos työsuhteeseen sovellettavissa työehdoissa ei määritetä, maksetaanko lähetettynä olostä maksettava lisä korvauksena lähetettynä olostä tosiasiallisesti aiheutuneista kustannuksista, ja jos näin on, mitkä lisän tekijät maksetaan korvauksena lähetettynä olostä tosiasiallisesti aiheutuneista kustannuksista tai ovat osa korvausta, lisä kokonaisuudessaan on katsottava maksetuksi korvauksena kustannuksista.”

17 Riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan tieliikennealään selläisen säädöksen soveltamispäivästä, jolla muutetaan [teliikenteen sosiaalilainsäädännöstä annettujen neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanoa koskevista vähimmäisedellytyksistä ja neuvoston direktiivin 88/599/ETY kumoamisesta 15.3.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/22/EY (EUVL 2006, L 102, s. 35)] valvontavaatimusten osalta ja jossa vahvistetaan direktiiviin 96/71– ja direktiiviin 2014/67– liittyvät, työntekijöiden lähettämistä työhön maanteliikennealalla koskevat erityiset säännöt.”»

C Sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevat oikeussäännöt

18 Sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 17.6.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) (EYVL 2008, L 177, s. 6; jäljempänä Rooma I -asetus) 40 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Olisi vältettävä lainvalintasääntöjen hajautumista useaan säädökseen ja sitä, että lainvalintasääntöjen välillä on eroavaisuuksia. Tällä asetuksella ei tulisi kuitenkaan sulkea pois mahdollisuutta sisällyttää erityisiin asioihin liittyen [unionin] oikeuden säännöksiin sopimusvelvoitteisiin liittyviä lainvalintasääntöjä.

Tämän asetuksen ei tulisi vaikuttaa muiden sellaisten säädösten soveltamiseen, joissa olevien säännösten avulla pyritään edistämään sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, siltä osin kuin säännöksiä ei voida soveltaa yhdessä tämän asetuksen mukaisesti määräytyvän lain kanssa. – –”

19 Rooma I -asetuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Työsopimukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Työsopimukseen sovelletaan osapuolten 3 artiklan mukaisesti valitsemaa lakia. Tällainen lakiviittaus ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että työntekijä menettäisi hänelle sellaisiin säännöksiin annetun suojan, joista ei voida sopimuksin poiketa sen lain mukaan, jota lakiviittauksen puuttuessa olisi sovellettu tämän artiklan 2, 3 ja 4 kohdan nojalla.

2. Siltä osin kuin osapuolet eivät ole valinneet työ sopimukseen sovellettavaa lakia, sopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa, tai jollei näin ole, josta työntekijä tavallisesti tekee työnsä sopimuksen täyttämiseksi. Maan, jossa työ tavallisesti tehdään, ei katsota muuttuvan, vaikka työntekijä työskentelisi tilapäisesti toisessa maassa.

— —”

20 Asetuksen 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kansainvälisesti pakottava säännös on säännös, jonka noudattamista maa pitää niin olennaisen tärkeänä yleisten etujensa, kuten poliittisen, sosiaalisen tai taloudellisen järjestelmän turvaamiseksi, että sitä on sovellettava kaikissa sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa riippumatta siitä, mitä lakia sopimukseen muutoin tämän asetuksen nojalla sovellettaisiin.

2. Tämän asetuksen säännökset eivät estä soveltamasta tuomioistuinvallion lain kansainvälisesti pakottavia säännöksiä.

3. Vaikutusta voidaan antaa sen maan lain kansainvälisesti pakottaville säännöksille, jossa sopimuksesta johtuvat velvoitteet on täytettävä tai on täytetty, siltä osin kuin nämä kansainvälisesti pakottavat säännökset tekevät sopimuksen täyttämisen lainvastaiseksi. Harkittaessa, annetaanko näille säännöksille vaikutusta, on otettava huomioon näiden säännösten luonne ja tavoite sekä seuraukset, joita niiden soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä aiheutuisi.”

21 Asetuksen 23 artiklassa, jonka otsikko on ”Suhde muihin [unionin] säännöksiin”, säädetään seuraavaa:

”Lukuun ottamatta 7 artiklaa tämä asetus ei vaikuta sellaisten [unionin] oikeuden säännösten soveltamiseen, joilla säännellään sopimusvelvoitteisiin liittyvää lainvalintaa erityisissä asioissa.”

II Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

22 Puolan tasavalta vaatii

— ensisijaisesti, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan, jossa muotoillaan direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohta ja uuden 3 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta

— kumoaa riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan, jossa muotoillaan direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohta, ja

— kumoaa riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdan;

— toissijaisesti, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen direktiivin ja

— että se velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Parlamentti ja neuvosto vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään kanteen ja velvoittamaan Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24 Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja komissio hyväksyttiin 2.4.2019 tehdyllä unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia.

25 Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin 2.4.2019 tehdyllä unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

III Kanne

26 Puolan tasavalta kohdistaa vaatimuksissaan moitteensa ensisijaisesti vain tiettyihin riidanalaisen direktiivin säännöksiin, ja vaatii toissijaisesti direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan.

27 Parlamentti katsoo, että ensisijaisesti esitetyt vaatimukset eivät täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska riitautettuja säännöksiä ei voida erottaa muista riidanalaisen direktiivin säännöksistä.

A Ensisijaisesti esitettyjen vaatimusten tutkittavaksi ottaminen

28 On muistettava, että unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista. Unioni on tämän osalta toistuvasti katsonut, että tämä vaatimus ei täyty, jos toimen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä (tuomio 12.11.2015, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C?121/14, EU:C:2015:749, 20 kohta ja tuomio 9.11.2017, SolarWorld v. neuvosto, C?204/16 P, EU:C:2017:838, 36 kohta).

29 Sen selvittäminen, ovatko unionin toimen osat erotettavissa toisistaan, edellyttää niiden ulottuvuuden tutkimista, jotta voidaan arvioida, merkitsisikö niiden kumoaminen kyseisen toimen hengen ja pääsisällön muuttamista (tuomio 12.11.2015, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C?121/14, EU:C:2015:749, 21 kohta ja tuomio 9.11.2017, SolarWorld v. neuvosto, C?204/16 P, EU:C:2017:838, 37 kohta).

30 Lisäksi kysymys siitä, muuttaisiko osittainen kumoaminen unionin toimen pääsisältöä, on objektiivinen eikä riidanalaisen toimen antaneen toimielimen poliittiseen tahtoon liittyvä subjektiivinen arviointiperuste (tuomio 30.3.2006, Espanja v. neuvosto, C?36/04, EU:C:2006:209, 14 kohta ja tuomio 29.3.2012, komissio v. Viro, C?505/09 P, EU:C:2012:179, 121 kohta).

31 Riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdalla ja 1 artiklan 2 kohdan b alakohdalla tehdään muutoksia direktiiviin 96/71 korvaamalla yhtäältä sen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa käytetty vähimmäispalkan käsite työstä maksettavan korvauksen käsitteellä ja lisäämällä toisaalta siihen 3 artiklan 1 a kohta, jossa säädetään pääsääntöisesti yli 12 kuukautta kestäviä työkomennuksia koskevista erityisistä säännöistä.

32 Näillä riidanalaisella direktiivillä käyttöön otetulla kahdella uudella säännöllä tehdään merkittäviä muutoksia työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevaan sääntelyyn, sellaisena kuin se oli vahvistettu direktiivillä 96/7. Kyse on tähän sääntelyyn tehdyistä pääasiallisista muutoksista, joilla muutetaan sitä eri intressien välistä tasapainoa, joka oli alun perin vahvistettu.

33 Edellä mainittujen riidanalaisen direktiivin säännösten kumoamisella puututtaisiin siis sen pääsisältöön, koska näiden säännösten voidaan katsoa muodostavan unionin lainsäätäjän käyttöön ottaman työhön lähettämistä koskevan uuden sääntelyn ytimen (ks. analogisesti tuomio 30.3.2006, Espanja v. neuvosto, C?36/04, EU:C:2006:209, 16 kohta).

34 Näin ollen on katsottava, että ensisijaiset vaatimukset, joilla tähdätään riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan kumoamiseen, eivät täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska näitä säännöksiä ei voida erottaa muista direktiivin säännöksistä.

35 Sitä vastoin, koska riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohta, josta ensisijaisissa vaatimuksissa myös on kyse, säädetään vain siitä, että direktiiviä sovelletaan tieliikennealaan sitä koskevista erityisistä säännöistä annettavan lainsäädäntötoimen julkaisemisesta alkaen, tämän säännöksen kumoamisella ei puututa direktiivin pääsisältöön.

36 Koske kolmas kanneperuste, jossa on nimenomaisesti kyse tästä säännöksestä, on sisällöltään sama ensisijaisesti ja toissijaisesti esitettyjen vaatimusten osalta, siihen vastataan toissijaisia vaatimuksia koskevassa tarkastelussa.

B Toissijaisesti esitetyt vaatimukset

37 Puolan tasavalta vetoaa vaatimustensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen, jotka koskevat SEUT 56 artiklan rikkomista riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdalla, väärän oikeusperustan valintaa direktiiviä annettaessa ja sitä, että tieliikenneala on virheellisesti sisällytetty direktiivin soveltamisalaan.

38 Aluksi on tarkasteltava toista kanneperustetta, koska siinä on kyse riidanalaisen direktiivin oikeusperustan valinnasta ja näin seikasta, jonka ratkaisu vaikuttaa direktiivin sisältöön kohdistuvien kanneperusteiden tarkasteluun, ja tämän jälkeen ensimmäistä ja sitten kolmatta kanneperustetta.

1. *Toinen kanneperuste, joka koskee väärän oikeusperustan valintaa riidanalaisen direktiivin antamiselle*

a) *Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat*

39 Puolan tasavalta kiistää SEUT 53 artiklan 1 kohdan ja SEUT 62 artiklan käyttämisen riidanalaisen direktiivin oikeusperustana, koska se katsoo, että direktiivistä 96/71 poiketen riidanalaisella direktiivillä otetaan käyttöön palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoituksia sellaisten yritysten osalta, jotka lähettävät työntekijöitä työhön.

40 Se esittää tämän osalta, että riidanalaisen direktiivin päätavoitteena on työhön lähetettyjen työntekijöiden suojaaminen ja että se olisi näin ollen pitänyt antaa niiden EUT -sopimuksen sosiaalipolitiikkaa koskevien määräysten nojalla, jotka ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä.

41 Lisäksi Puolan tasavalta väittää, että riidanalaisen direktiivin tavoitteena ei ole itsenäisen ammatinharjoittamisen helpottaminen, johon näillä säännöksillä on päinvastoin kielteinen vaikutus. Vähimmäispalkan käsitteen korvaaminen työstä maksettavan korvauksen käsitteellä ja yli 12 kuukautta kestäville työkomennuksille lähetettyjä työntekijöitä koskeva uusi sääntely johtaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamiseen perusteettomasti ja suhteettomasti. Sen näkemyksen mukaan tämän vapauden yhdenmukaistamiseen sovellettavan oikeusperustan käyttäminen on tästä syystä epäjohdonmukaista.

42 Parlamentti ja neuvosto, joita Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio tukevat, ovat kiistäneet Puolan väitteet ja niiden perustelut.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

43 Ensimmäiseksi on viitattava siihen, että unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Jos kyseessä olevaa tointa tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Lisäksi on muistettava, että asianmukaisen oikeusperustan määrittämiseksi voidaan ottaa huomioon se oikeudellinen asiayhteys, johon uusi säännöstö kuuluu, etenkin siltä osin kuin tällaisella asiayhteydellä voidaan selvittää mainitun säännösten tarkoitus (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 32 kohta).

45 Eli kun kyse on riidanalaisen direktiivin kaltaisesta olemassa olevaa säännöstöä muuttavasta säännöstöstä, sen oikeusperustan määrittämiseksi on otettava huomioon myös se olemassa oleva säännöstö, jota sillä muutetaan, ja etenkin sen tavoite ja sisältö (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 42 kohta).

46 Silloin kun lainsäädäntötoimella on jo sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tietyllä unionin toiminta-alueella, unionin lainsäätäjältä ei voida viedä mahdollisuutta mukauttaa kyseistä toimea olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, koska unionin lainsäätäjän tehtävänä on turvata EUT-sopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelu ja ottaa huomioon sellaiset tämän perussopimuksen 9 artiklassa vahvistetut eri aloja koskevat unionin tavoitteet, kuten korkean työllisyystason edistämiseen ja riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen liittyvät vaatimukset (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 78 kohta).

47 Unionin lainsäätäjä voi näet tällaisessa tilanteessa täyttää näiden perussopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen ja eri aloja koskevien unionin tavoitteiden turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan unionin merkityksellistä lainsäädäntöä tällaisten muutosten tai tällaisten tietojen mukaiseksi (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Toiseksi on mainittava siitä, että jos perussopimuksissa on erityisempi määräys, joka voi toimia kyseessä olevan toimen oikeudellisena perustana, toimi on perustettava siihen (ks. tuomio 12.2.2015, parlamentti v. neuvosto, C-48/14, EU:C:2015:91, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Todettakoon kolmanneksi, että SEUT 53 artiklan 1 kohdasta seuraa yhdessä SEUT 62 artiklan kanssa, että unionin lainsäätäjällä on toimivalta antaa direktiivejä, joilla pyritään sovittamaan yhteen muun muassa niitä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat pääsyä palveluelinkeinojen piiriin ja näiden elinkeinojen harjoittamista, helpottaakseen niihin pääsyä ja niiden harjoittamista.

50 Näillä määräyksillä unionin lainsäätäjä valtuutetaan siis sovittamaan yhteen kansalliset lainsäädännöt, jotka saattaisivat juuri eroavaisuuksiensa vuoksi muodostua esteeksi palvelujen tarjoamisen vapaudelle jäsenvaltioiden välillä.

51 Tämän perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että sovittaessaan yhteen tällaisia säännöksiä, unionin lainsäätäjän ei tarvitsisi myös huolehtia eri jäsenvaltioissa valvotun yleisen edun mukaisten vaatimusten noudattamisesta ja niistä SEUT 9 artiklassa vahvistetuista tavoitteista, jotka unionin on otettava huomioon kaikissa politiikoissaan ja toiminnoissaan näitä määritellessään ja toteuttaessaan ja joihin edellä 41 kohdassa mainitut vaatimukset kuuluvat.

52 Jos edellytykset SEUT 53 artiklan 1 kohdan, kun sitä tarkastellaan yhdessä SEUT 62 artiklan kanssa, käyttämiselle toimen oikeusperustana täyttyvät, unionin lainsäätäjää ei näin ollen voida estää käyttämästä tätä oikeusperustaa siitä syystä, että se on tämän lisäksi ottanut huomioon tällaiset vaatimukset (ks. vastaavasti tuomio 13.5.1997, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-233/94, EU:C:1997:231, 17 kohta ja tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Tästä seuraa, että sellaisilla yhteensovittavilla toimenpiteillä, jotka unionin lainsäätäjä on toteuttanut SEUT 53 artiklan 1 kohdan perusteella yhdessä SEUT 62 artiklan kanssa, on pyrittävä paitsi helpottamaan palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä myös turvaamaan tarvittaessa muut sellaiset perustavanlaatuiset intressit, joihin tällä vapaudella mahdollisesti puututaan (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Käsiteltävässä tapauksessa on huomattava, että kun riidanalaisella direktiivillä muutetaan tiettyjä direktiivin 96/71 säännöksiä tai lisätään siihen uusia säännöksiä, direktiivi 96/71 kuuluu riidanalaisen direktiivin oikeudelliseen asiayhteyteen, kuten erityisesti sen johdanto-osan ensimmäinen ja neljäs perustelukappale osoittavat, kun sen ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että unioni vie eteenpäin sisämarkkinoiden toimintaa ohjaavia perusperiaatteita eli työntekijöiden vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteita, joilla pyritään takaamaan yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset ja se, että työntekijöiden oikeuksia kunnioitetaan, ja kun sen neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että yli 20 vuotta direktiivin 96/71 antamisen jälkeen on tullut tarpeelliseksi arvioida, kyetäänkö sillä yhä takaamaan asianmukainen tasapaino yhtäältä palvelujen tarjoamisen vapauden edistämistä ja tasapuolisten toimintaedellytysten takaamista koskevien vaatimusten ja toisaalta työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelutarpeen välillä.

55 Todettakoon ensimmäiseksi, että riidanalaisella direktiivillä, tarkasteltuna yhdessä sen direktiivin kanssa, jota sillä muutetaan, pyritään luomaan tasapaino kahden eri intressin välille eli takaamaan yhtäältä kaikkien jäsenvaltioiden yrityksille mahdollisuus tarjota palveluja sisämarkkinoilla lähettämällä sijoittautumisjäsenvaltionsa työntekijöitä työhön siihen jäsenvaltioon, jossa palvelut suoritetaan, ja toisaalta suojaamaan työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia.

56 Unionin lainsäätäjä on antanut riidanalaisen direktiivin tätä silmällä pitäen taatakseen näin palvelujen tarjoamisen vapauden oikeudenmukaisista lähtökohdista eli lainsäädännöllä, jolla taataan kilpailu, joka ei perustu siihen, että samassa jäsenvaltiossa sovelletaan työehtoja, jotka ovat olennaisella tavalla eri tasolla riippuen siitä, onko työnantaja sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon vai ei, tarjoamalla samalla työhön lähetetyille työntekijöille paremman suojan, joka, kuten direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappale osoittaa, katsotaan keinoksi "turvata palvelujen tarjoamisen vapaus oikeudenmukaisesti".

57 Direktiivillä pyritään tämän päämäärän mukaisesti siihen, että työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdot olisivat mahdollisimman lähellä niiden työntekijöiden työehtoja, jotka työskentelevät vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa, ja turvaamaan näin parempi suoja työntekijöille, jotka on lähetetty työhön tähän jäsenvaltioon.

58 Toiseksi riidanalaisen direktiivin sisällön osalta on todettava, että sillä pyritään, muun muassa juuri niillä säännöksillä, jotka ovat Puolan moitteiden kohteena, siihen, että työhön lähetettyjen työntekijöiden suoja kyettäisiin ottamaan huomioon laajemminkin, ja samalla tähdäten siihen, että palvelujen tarjoamisen vapauden käyttäminen tapahtuisi vastaanottavassa jäsenvaltiossa oikeudenmukaisesti.

59 Tämän ajatuksen mukaisesti riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdalla muutetaan ensiksikin direktiivin 96/71 1 artiklaa lisäämällä siihen – 1 kohta, jolla siihen kirjataan työhön lähetettyjen työntekijöiden suoja työkomennuksen aikana ja –1 a kohta, jossa säädetään, ettei direktiivi 96/71 vaikuta millään tavoin jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tunnustettujen perusoikeuksien käyttämiseen.

60 Toiseksi riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdalla tehdään muutoksia direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohtaan viittaamalla yhdenvertaisen kohteluun perustana, jonka mukaisesti työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdot on taattava. Siinä laajennetaan luetteloa seikoista, joita nämä takeet koskevat, lisäämällä siihen työntekijöiden majoitusolosuhteet, kun työnantaja järjestää majoituksen muualla kuin tavanomaisessa työpaikassaan työskenteleville työntekijöille, ja lisät tai korvaukset, joilla katetaan ammatillisista syistä poissa kotoaan työskentelevien työntekijöiden matka-, majoitus- ja ruokailukustannukset. Lisäksi direktiivin 96/71, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella direktiivillä (jäljempänä muutettu direktiivi 96/71), 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa käytetty ”vähimmäispalkan” käsite on korvattu työstä maksettavan ”korvauksen” käsitteellä.

61 Kolmanneksi riidanalaisella direktiivillä porrastetaan vastaanottavan jäsenvaltion työehtojen soveltamista direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohtaan lisätyllä velvoitteella siten, että melkein kaikkia niitä on sovellettava, jos työkomennuksen kesto ylittää pääsääntöisesti 12 kuukautta.

62 Edellä todetun perusteella on Puolan väitteistä poiketen todettava, että riidanalaisella direktiivillä kyetään edistämään palvelujen tarjoamisen vapautta oikeudenmukaisesti, mikä on sen pääasiallinen tavoite, koska sillä taataan se, että työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdot ja -olot ovat mahdollisimman lähellä vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa työskentelevien työntekijöiden työehtoja, samalla kun työhön lähetetyille työntekijöille taataan tässä jäsenvaltiossa työehdot ja -olot, jotka tarjoavat paremman suojan kuin ne, joista säädettiin direktiivissä 96/71.

63 Kolmanneksi on todettava, että vaikka direktiivin 96/71 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan tarpeeseen poistaa henkilöjen ja palvelujen vapaan liikkuvuuden esteet jäsenvaltioiden väliltä, sen viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että palvelujen tarjoamisen edistäminen valtioiden välillä edellyttää vilpittömää kilpailua ja toimenpiteitä työntekijöiden oikeuksien varmistamiseksi.

64 Direktiivin 96/71 johdanto-osan 13 ja 14 perustelukappaleessa todetaan juuri tätä silmällä pitäen jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen sovittamisesta yhteen siten, että vahvistetaan sellaisten vähimmäissuojaa koskevien pakottavien sääntöjen ”kova ydin”, joita vastaanottavaan jäsenvaltioon työntekijöitä lähettävien työnantajien on siellä noudatettava.

65 Direktiivissä 96/71 otettiin siis jo sitä annettaessa huomioon tarve taata kilpailu, joka ei perustu siihen, että samassa jäsenvaltiossa sovelletaan työehtoja, jotka ovat olennaisella tavalla eri tasolla riippuen siitä, onko työnantaja sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon vai ei, eli lähetettyjen työntekijöiden suoja, tähdäten samalla palvelujen tarjoamisen vapauden edistämiseen jäsenvaltioiden välillä. Erityisesti on huomattava, että tämän direktiivin 3 artiklassa säädettiin niistä työehdoista ja -oloista, jotka työntekijöitä työhön lähettävien työnantajien oli taattava

vastaanottavassa jäsenvaltiossa sinne palvelujen suorittamista varten lähetetyille työntekijöille.

66 Lisäksi on muistettava, kuten edellä 46 ja 47 kohdassa on todettu, ettei unionin lainsäätäjältä voida yhdenmukaistamissäädöstä annettaessa evätä mahdollisuutta mukauttaa sitä kaikkiin olosuhteiden muutoksiin tai uusiin tietoihin, kun otetaan huomioon, että sen tehtävänä on huolehtia EUT -sopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen suojelusta.

67 Sen laajemman oikeudellisen asiayhteyden perusteella, jossa riidanalainen direktiivi annettiin, todettakoon, että sisämarkkinat ovat kehittyneet merkittävästi direktiivin 96/71 voimaantulon jälkeen ja näistä kehitysaskelista merkittävimpiä ovat olleet vuosina 2004, 2007 ja 2013 toteutuneet unionin laajentumiset, joiden johdosta sisämarkkinoille on tullut yrityksiä jäsenvaltioista, joissa olivat käytössä hyvin erilaiset työehdot ja -olot kuin muissa jäsenvaltioissa.

68 Lisäksi on huomattava, kuten parlamentti esittää, että komissio on todennut 8.3.2016 tekemässään vaikutustenarviointia koskevassa valmisteluasiakirjassa SWD(2016) 52 final, jonka otsikko on ”direktiivin 96/71 – muuttamisesta annetun direktiiviehdotuksen vaikutustenarviointi” (jäljempänä vaikutustenarviointi), että direktiivi 96/71 oli johtanut epäoikeudenmukaisiin toimintaedellytyksiin sellaisten yritysten, jotka ovat sijoittautuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja sellaisten yritysten välillä, jotka lähettävät työntekijöitä sinne työhön, sekä työmarkkinoiden segmentoitumiseen näissä valtioissa työntekijöihin sovellettujen palkkausta koskevien sääntöjen rakenteellisten eroavuuksien vuoksi.

69 Kun siis muistetaan direktiiville 96/71 asetettu tavoite eli palvelujen tarjoamisen vapauden turvaaminen jäsenvaltioiden välillä sisämarkkinoilla vilpittömän kilpailun ehdoin ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittaminen, unionin lainsäätäjä sai muuttuneet olosuhteet ja uudet tiedot huomioon ottaen – niin kuin edellä 67 ja 68 kohdassa korostetaan – käyttää riidanalaisista direktiiviä antaessaan samaa oikeusperustaa kuin se, jota käytettiin direktiiviä 96/71 annettaessa. Näin on siksi, että kyetäkseen saavuttamaan tämän tavoitteensa muuttuneessa tilanteessa, lainsäätäjä sai katsoa, että oli tarpeen mukauttaa tasapainoa, johon direktiivi 96/71 nojautui, lujittamalla työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia vastaanottavassa jäsenvaltiossa niin, että sinne työntekijöitä lähettävien yritysten ja sinne sijoittautuneiden yritysten välinen kilpailu kehittyy oikeudenmukaisempien edellytysten vallitessa.

70 Puolan tasavallan väitteet, joiden mukaan EUT -sopimuksen tässä yhteydessä merkitykselliset sosiaalipolitiikkaa koskevat määräykset olisivat asianmukainen oikeusperusta riidanalaiselle direktiiville, on hylättävä.

71 Toinen kanneperuste on tämän vuoksi hylättävä.

2. Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan SEUT 56 artiklaa on rikottu riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdalla

a) Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

72 Puolan tasavalta esittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että riidanalaisella direktiivillä otetaan käyttöön SEUT 56 artiklan vastaisia palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia siltä osin, kuin sillä lisätään direktiiviin 96/71 jäsenvaltioihin kohdistuva velvollisuus taata työhön lähetetyille työntekijöille vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön ja käytäntöjen mukainen palkkaus sekä kaikki sen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaiset työehdot pääsääntöisesti aina kun työntekijän työkomennus ylittää tosiasiallisesti 12 kuukautta.

73 Ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa Puolan tasavalta katsoo ensinnäkin, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c

alakodassa olleen vähimmäispalkan käsitteen korvaaminen työstä maksettavan korvauksen käsitteellä on palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuva syrjivä rajoitus, koska sillä asetetaan palveluntarjoajalle, jonka palveluksessa työhön lähetetyt työntekijät ovat, taloudellinen ja hallinnollinen lisärasite.

74 Se korostaa, että näin tällä muutetun direktiivin 96/71 säännöksellä poistetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien kilpailuetu, joka perustuu alempaan palkkatasoon kuin se, jota sovelletaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

75 Toiseksi Puolan tasavalta katsoo, että SEUT 56 artiklassa taattu palvelujen tarjoamisen vapaus ei perustu yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen vaan syrjinnän kieltoon ja että ulkomaiset palveluntarjoajat ovat sekä erilaisessa että vaikeammassa tilanteessa kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat pääasiallisesti siitä syystä, että niiden on noudatettava sekä sen jäsenvaltion sääntöjä, josta ne ovat peräisin, että vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä.

76 Lisäksi Puolan tasavallan mukaan työhön lähetetyt työntekijät ovat eri tilanteessa kuin vastaanottavan jäsenvaltion työntekijät, sillä heidän oleskelunsa kyseisessä jäsenvaltiossa on tilapäistä, eivätkä he integroidu sen työmarkkinoille, koska heidän keskeiset intressinsä pysyvät heidän kotimaassaan. Näin ollen palkan, joka näille työntekijöille maksetaan, pitää olla sellainen, että se kattaa heidän elinkustannuksensa kotimaassa.

77 Kolmanneksi se katsoo, ettei riidanalaisella direktiivillä tehtyjä muutoksia voida oikeuttaa yleisen edun mukaisilla pakottavilla vaatimuksilla eikä niitä voida pitää oikeasuhteisina, kun taas direktiivissä 96/71 oli otettu huomioon sekä työntekijöiden suojatavoite että epäreilun kilpailun ehkäisemistavoite.

78 Puolan tasavalta väittää, että riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappale ja vaikutustenarvioinnin tietyt kohdat osoittavat unionin lainsäätäjän katsoneen, että vain sellainen kilpailuetu, joka perustuu alempiin työvoimakustannuksiin, voidaan katsoa epäreiluksi kilpailuksi, vaikkei sitä ollut aiemmin luonnehdittu tällä tavoin.

79 Puolan tasavalta korostaa tämän osalta, ettei kyse voi olla epäreilusta kilpailuedusta, kun palveluntarjoajan on maksettava jäsenvaltioon työhön lähettämilleen työntekijöille palkka, joka on kyseisessä jäsenvaltiossa voimassaolevien sääntöjen mukainen.

80 Ensimmäisen kanneperusteensa toisessa osassa Puolan tasavalta esittää, että kun muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa säädetään vastaanottavaan jäsenvaltioon yli 12 kuukaudeksi työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta paremmasta suojasta, sillä otetaan käyttöön palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, jota ei voida pitää perusteltuna eikä oikeasuhteisena.

81 Tästä säännöksestä aiheutuu Puolan tasavallan mukaan taloudellisia ja hallinnollisia lisärasitteita muuhun kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle, ja se on oikeusvarmuuden periaatteen vastainen siitä johtuvan epäselvyyden vuoksi, että unionin lainsäätäjä ei ole yksityiskohtaisesti luetellut niitä vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä, joita tämän säännöksen nojalla on sovellettava.

82 Puolan tasavalta katsoo, että yhdenvertaisen kohtelun periaate pätee sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen eli joilla on pysyvä työpaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa, mutta sitä ei voida analogiaan tukeutuen soveltaa tähän jäsenvaltioon yli 12 kuukaudeksi työhön lähettyihin työntekijöihin, ja korostaa, että työhön lähetetyt työntekijät eivät ensin mainituista poiketen integroidu vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille.

83 Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohta ei ole Puolan tasavallan mukaan Rooma I-asetuksen 9 artiklan mukainen, eikä direktiiviä voida pitää kyseisen asetuksen 23 artiklassa tarkoitettuna *lex specialis* -säädöksenä.

84 Muutetun direktiivin 96/71 artiklan 3 kohdan 1 a kohdassa omaksuttu ratkaisu on Puolan tasavallan näkemyksen mukaan suhteeton siihen nähden, että suuri määrä työehtoja on jo yhdenmukaistettu unionin tasolla, joten työntekijöiden intressit on suojattu riittävällä tavalla sen jäsenvaltion lainsäädännöllä, josta he ovat peräisin, ja työhön lähetettyjen työntekijöiden korvaamismekanismi, jota käytetään sellaisen yli 12 kuukautta kestävästä työkomennuksen pituutta laskettaessa, jonka ylityttyä lähes kaikkia työehtoja sovelletaan, on irrotettu työhön lähetetyn työntekijän tilanteesta.

85 Lopuksi se toteaa, että työhön lähettämiskausien – jotka voivat jakautua lukuisille eri vuosille – yhteenlaskemiselle ei ole asetettu aikarajaa.

86 Parlamentti ja neuvosto, joita Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio tukevat, ovat kiistäneet Unkarin väitteet ja niiden perustelut.

b) ***Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta***

1) *Alustavia huomioita*

87 Todettakoon ensimmäiseksi, että unionin tuomioistuimen mukaan palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvien rajoitusten kielto koskee kansallisten toimenpiteiden lisäksi unionin toimielinten toteuttamia toimenpiteitä (tuomio 26.10.2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Tämän vuoksi, ja kuten edellä 53 kohdasta käy ilmi, toimenpiteiden, joita unionin lainsäätävä toteuttaa tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaaseen liikkuvuuteen liittyvissä kysymyksissä, olivatpa toimenpiteet jäsenvaltioiden lainsäädäntöä yhdenmukaistavia tai sitten niitä yhteensovittavia, tarkoituksena on jonkin tällaisen vapauden käytön helpottamisen lisäksi taata tapauksen niin vaatiessa muiden unionin tunnustamien sellaisten perustavanlaatuisten intressien suoja, joihin kyseinen vapaus voi vaikuttaa.

89 Näin on muun muassa silloin, kun unionin lainsäätävä huolehtii palvelujen tarjoamisen vapautta edistävillä yhteensovittamistoimilla, yleisen edun huomioon ottamisesta eri jäsenvaltioissa ja määrää tämän edun suojaamisen tason unionin kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. analogisesti tuomio 13.5.1997, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-233/94, EU:C:1997:231, 17 kohta).

90 Kuten edellä 51 kohdassa on todettu, unionin lainsäätävä on halunnut riidanalaisella direktiivillä taata palvelujen tarjoamisen vapauden oikeudenmukaisesti eli lainsäädännöllä, jolla taataan kilpailu, joka ei perustu siihen, että yhdessä ja samassa jäsenvaltiossa sovelletaan työehtoja, jotka ovat olennaisella tavalla eri tasolla riippuen siitä, onko työnantaja sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon vai ei, vaikka niillä tarjotaankin työhön lähetetyille työntekijöille parempi suoja, joka, kuten direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappale osoittaa, katsotaan keinoksi turvata ”palvelujen tarjoamisen [vapaus] oikeudenmukaisesti”.

91 Toiseksi, unionin tuomioistuinten, joiden käsiteltäväksi on saatettu sellaiseen lainsäädäntötoimeen kohdistettu kumoamiskanne, jolla on haluttu sovittaa yhteen työehtoja ja -oloja koskevat jäsenvaltioiden lainsäädännöt, kuten riidanalainen direktiivi, on varmistuttava lainsäädäntötoimen aineellisen lainmukaisuuden osalta ainoastaan siitä, ettei se ole ristiriidassa

EU- ja EUT-sopimuksen tai unionin yleisten oikeusperiaatteiden kanssa ja ettei sitä annettaessa ole syyllistytty harkintavallan väärinkäyttöön.

92 Sekä yhdenvertaisen kohtelun periaate että suhteellisuusperiaate, joihin Unkari on tässä kanneperusteessa vedonnut, ovat kumpikin tällaisia yleisiä oikeusperiaatteita.

93 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää ensinnäkin, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 164 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

94 Suhteellisuusperiaate edellyttää puolestaan, että kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 Unionin tuomioistuin on katsonut näiden edellytysten noudattamiseen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan osalta, että unionin lainsäätäjällä on sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaiseen alaan kuuluva toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Kiistää ei voida sitä, etteikö lainsäädäntö, joka koskee palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa työntekijöiden lähettämistä työhön, kuuluisi unionin tasolla tällaisiin aloihin.

97 Unionin lainsäätäjällä oleva laaja harkintavalta, joka merkitsee sitä, että tuomioistuimet voivat valvoa sen käyttöä rajallisesti, ei myöskään koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta vaan tiettyssä laajuudessa myös toimen perustana olevien seikkojen toteamista (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

98 Vaikka unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, sen on kuitenkin perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset. EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklan mukaan näet esityksissä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi toimiksi on otettava huomioon, että taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Laajuudeltaan rajoitettukin tuomioistuinten harjoittama valvonta edellyttää lisäksi, että unionin toimielimet kyseessä olevan toimen laatijoina kykenevät osoittamaan unionin tuomioistuimessa, että ne ovat antaneet toimen käyttäen tosiasiallisesti niille annettua harkintavaltaa, mikä edellyttää kaikkien sen tilanteen kannalta merkityksellisten seikkojen ja olosuhteiden huomioon ottamista, jota kyseisellä toimella aiottiin säännellä. Tästä seuraa, että kyseisten toimielinten täytyy vähintään kyetä esittämään ja tekemään selvällä ja yksiselitteisellä

tavalla selkoa niistä toimen perustana olleista seikoista, jotka oli pitänyt ottaa huomioon kyseessä olevan toimen sisältämien riidanalaisten toimenpiteiden perustelemiseksi ja joihin niiden harkintavallan käyttö perustui (tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Ensimmäisen kanneperusteen kahta osaa on tarkasteltava edellä esitetyt näkökohdat huomion ottaen.

2) *Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuu syrjivä rajoitus*

101 Todettakoon ensimmäiseksi, että Puolan tasavalta katsoo, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa olleen vähimmäispalkan käsitteen korvaaminen työstä maksettavan korvauksen käsitteellä on katsottava palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvaksi syrjiväksi rajoitukseksi siltä osin, kuin sillä asetetaan palveluntarjoajille, joiden palveluksessa työhön lähetetyt työntekijät ovat, taloudellinen ja hallinnollinen lisärasite, jolla poistetaan niiden palveluntarjoajien kilpailuetu, jotka ovat sijoittautuneet alhaisemman palkkatason jäsenvaltioihin.

102 Muutettu direktiivi 96/71 edellyttää jo luonteensa perusteella eli koska kyseessä on jäsenvaltioiden lainsäädäntöä työehtojen ja -olojen osalta yhdenmukaistava toimi, että työntekijöitä muuhun jäsenvaltioon kuin sijoittautumisvaltioon työhön lähettävien palveluntarjoajien on noudatettava sekä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta työntekijät ovat peräisin, että nämä työntekijät vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä.

103 Tästä näille palveluntarjoajille mahdollisesti aiheutuva hallinnollinen ja taloudellinen lisärasite johtuu tavoitteista, joihin pyrittiin muutettaessa direktiiviä 96/71, jossa edellytettiin jäsenvaltioiden työehtoja ja -oloja koskevaa lainsäädäntöä yhteensovittavana säädöksenä jo ennen tätä muutosta, että työntekijöitä työhön lähettävien palveluntarjoajien on noudatettava samanaikaisesti sekä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta työntekijät ovat peräisin, että vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä.

104 Kuten edellä 56 ja 90 kohdassa on todettu, unionin lainsäätäjä on halunnut riidanalaisella direktiivillä taata palvelujen tarjoamisen vapauden oikeudenmukaisesti eli lainsäädännöllä, jolla taataan kilpailu, joka ei perustu siihen, että yhdessä ja samassa jäsenvaltiossa sovelletaan työehtoja, jotka ovat olennaisella tavalla eri tasolla riippuen siitä, onko työnantaja sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon vai ei, ja tarjota samalla työhön lähetetyille työntekijöille paremman suojan, joka, kuten direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappale osoittaa, on lisäksi keino ”palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseksi oikeudenmukaisesti”.

105 Tästä seuraa, että riidanalaisella direktiivillä pyritään tarjoamalla työhön lähetetyille työntekijöille parempi suoja takaamaan palvelujen tarjoamisen vapauden toteutuminen unionin alueella sellaisessa kilpailussa, joka ei perustu kohtuuttoman suuriin eroihin työehdoissa, joita sovelletaan yhdessä ja samassa jäsenvaltiossa eri jäsenvaltioihin sijoittautuneihin yrityksiin.

106 Tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi riidanalaisella direktiivillä luodaan uusi tasapaino sellaisten tekijöiden välille, joiden osalta eri jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset voivat kilpailla keskenään, poistamatta kuitenkaan sitä mahdollista kilpailuetua, joka tiettyjen jäsenvaltioiden palveluntarjoajilla on ollut, koska, toisin kuin Unkari väittää, direktiivillä ei suinkaan poisteta kaikkea kustannuksiin perustuvaa kilpailua. Siinä säädetään näet, että työhön lähetetyille työntekijöille taataan vastaanottavassa jäsenvaltiossa sellaisen työehtokokonaisuuden soveltaminen, johon kuuluvat tässä valtiossa pakollisiksi tehdyt työstä maksettavan korvauksen muodostavat tekijät. Direktiivi ei siis vaikuta tällaisia työntekijöitä työhön lähettävien yritysten

muihin kustannustekijöihin, kuten näiden tuottavuuteen tai tehokkuuteen, joihin viitataan direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa.

107 Lisäksi on korostettava, että riidanalaisella direktiivillä tähdätään sen 16 perustelukappaleen mukaan aidosti yhdentyneisiin ja kilpailuun perustuviin sisämarkkinoihin ja sen neljännen perustelukappaleen mukaan todelliseen sosiaaliseen lähentymiseen sääntöjen yhdenmukaisella soveltamisella.

108 Edellä 104 kohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi unionin lainsäätäjä on siis edellä todetun mukaisesti voinut ilman, että tämä johtaisi palveluntarjoajien perusteettomaan eriarvoiseen kohteluun siitä riippuen, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet, katsoa, että työstä maksettavan korvauksen käsite oli soveltuvampi keino kuin direktiivillä 96/71 käyttöön otettu vähimmäispalkan käsite.

109 Toiseksi on huomattava, että Puolan tasavalta on ensiksikin sitä mieltä, että SEUT 56 artiklassa taattu palvelujen tarjoamisen vapaus ei suinkaan perustu yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen vaan syrjinnän kieltoon.

110 Puolan tasavalta väittää, ettei riidanalaisella direktiivillä olisi pitänyt velvoittaa kohtelevaan työhön lähetettyjä työntekijöitä ja vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa olevia työntekijöitä yhdenvertaisesti. On kuitenkin huomattava, ettei direktiivissä edellytetä tällaista yhdenvertaisuutta näiden kahden työntekijäryhmän osalta.

111 Se, että vähimmäispalkan käsite korvattiin muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa käytetyllä työstä maksettavan korvauksen käsitteellä, ja se, että työhön lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevia työehtoja matka-, majoitus- ja ruokailukulujen osalta, kun kyse on ammatillisista syistä muualla kuin kotipaikassaan työskentelevistä työntekijöistä, eivät johda siihen, että näiden työntekijöiden katsottaisiin olevan samassa tai samankaltaisessa tilanteessa kuin työntekijöiden, jotka ovat vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa.

112 Nämä muutokset eivät näet johda kaikkien vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevien työehtojen soveltamiseen, koska joka tapauksessa vain osaa näistä voidaan muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan mukaan soveltaa kyseisiin työntekijöihin.

113 Edellä 67 kohdassa tarkasteltujen seikkojen perusteella on siis todettava, ettei Puolan tasavalta ole kyennyt osoittamaan, että muutoksilla, jotka riidanalaisella direktiivillä tehtiin direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen kohtaan, olisi ylitetty se, mikä oli tarpeen riidanalaisen direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi eli palvelujen tarjoamisen vapauden takaamiseksi oikeudenmukaisesti ja paremman suojan tarjoamiseksi työhön lähetetyille työntekijöille.

114 Toiseksi Puolan tasavalta vetoaa siihen, että johonkin muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneet palveluntarjoajat ovat erilaisessa ja vaikeammassa tilanteessa kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneet palveluntarjoajat pääasiallisesti siksi, että niiden on noudatettava sekä sen jäsenvaltion, josta ne ovat peräisin, että vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä.

115 Riidanalaisella direktiivillä ei aseteta sen enempää työhön lähetettyjä työntekijöitä kuin johonkin muuhun kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneita palveluntarjoajiakaan tilanteeseen, joka olisi verrattavissa vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden palveluntarjoajien tilanteeseen, koska ensin mainitut palveluntarjoajat voivat velvoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa palveluksessaan olevat työntekijät noudattamaan vain joitakin työehtoja, joita sovelletaan jälkimmäisiin.

116 Lisäksi kuten edellä 102 ja 103 kohdassa on todettu, muutettu direktiivi 96/71 edellyttää jo siksi, että se on luonteeltaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä työehtojen ja -olojen osalta yhdenmukaistava toimi, että työntekijöitä muuhun jäsenvaltioon kuin sijoittautumisvaltioonsa työhön lähettävien palveluntarjoajien on noudatettava sekä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta työntekijät ovat peräisin, että työntekijät vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä.

117 Mitä tulee sellaisten työhön lähetettyjen työntekijöiden tilanteeseen, jota on luonnehdittu siten, että heidän oleskelunsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa on tilapäistä ja etteivät he integroidu sen työmarkkinoille, on totta, että nämä työntekijät suorittavat työtehtäviään tietyn jakson ajan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he tavallisesti asuvat.

118 Unionin lainsäätäjä on tästä syystä voinut kohtuudella katsoa asianmukaiseksi, että näille työntekijöille kyseiseltä jaksolta työstä maksettava korvaus on se, kuten muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa säädetään, joka on vahvistettu vastaanottavan jäsenvaltion pakollisilla säännöksillä, jotta he kykenevät kattamaan elinkustannuksensa tässä jäsenvaltiossa, eikä niin kuin Puolan tasavalta on esittänyt, korvaus, joka riittää kattamaan heidän elinkustannuksensa kotimaassaan.

119 Kolmanneksi Puolan tasavalta katsoo, että riidanalaisella direktiivillä tehtyjä muutoksia ei voida perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla vaatimuksilla eikä niitä voida pitää oikeasuhteisina, kun työntekijöiden suojatavoitteet ja epäreilun kilpailun estämistavoite oli jo otettu huomioon direktiivissä 96/71.

120 Nämä väitteet perustuvat ajatukseen siitä, että unionin lainsäätäjä on riidanalaisella direktiivillä omaksunut kannan, jonka mukaan kilpailuetu, joka syntyy alhaisemmista työvoimakustannuksista kuin ne, jotka ovat voimassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on katsottava epäreiluksi kilpailuksi.

121 Vaikka riidanalaisella direktiivillä laajennetaan niiden työehtojen alaa, joita sovelletaan työntekijöihin, jotka on lähetetty työhön johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa he tavallisesti työskentelevät, tämä ei kuitenkaan merkitse, että direktiivillä kiellettäisiin kaikki kustannuksiin perustuva kilpailu, kuten kilpailu, joka perustuu tämän direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa mainittuihin eroihin näiden tuottavuudessa ja tehokkuudessa.

122 Direktiivissä ei myöskään ole missään kohdassa mainintaa siitä, että tällaisiin eroihin perustuvaa kilpailua olisi pidettävä epäreiluna. Direktiivin tavoitteena on turvata palvelujen tarjoamisen vapaus oikeudenmukaisesti niin, että samalla huolehditaan työhön lähetettyjen työntekijöiden suojasta muun muassa soveltamalla näihin kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännöllä pakollisiksi tehtyjä työstä maksettavan korvauksen osatekijöitä.

123 Näin ollen ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

3) *Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, jonka mukaan muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohtaan on otettu perusteeton ja suhteeton palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus*

124 Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa säädetään ensinnäkin, että jos työntekijän lähettämiskauden kesto vastaanottavassa jäsenvaltiossa ylittää 12 kuukautta tai, jos palveluntarjoajan toimittaa tästä perustellun ilmoituksen, yli 18 kuukautta, palveluntarjoajan on taattava yhdenvertaisen kohtelun nojalla direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen työehtojen lisäksi kaikki sovellettavat työehdot, jotka vahvistetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa työ tehdään, laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksiin, ja/tai työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi. Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan työsopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevat menettelyt, muodollisuudet ja ehdot, mukaan lukien kilpailukieltolausekkeet, sekä ammatilliset lisäeläkejärjestelmät.

125 Kun otetaan huomioon, että unionin lainsäätäjän harkintavalta on laaja, kuten edellä 95 ja 96 kohdassa on todettu, se on ilmeiseen arviointivirheeseen syylistymättä voinut katsoa, että näin kauan kestävä työkomennus voi johtaa siihen, että kyseisten työhön lähetettyjen työntekijöiden tilanne on hyvin lähellä sellaisten työntekijöiden tilannetta, jotka ovat vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa, ja oikeuttaa sen, että pitkällä työkomennuksilla työskenteleviin työntekijöihin sovelletaan lähes kaikkia vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavia työehtoja.

126 Toiseksi, mitä tulee väitteeseen, jonka mukaan muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdasta aiheutuu johonkin muuhun kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle taloudellisia ja hallinnollisia lisärasitteita, edellä 102 kohdassa on jo todettu, että koska muutettu direktiivi 96/71 on luonteeltaan jäsenvaltioiden työehtoja ja -oloja koskevaa lainsäädäntöä yhteensovittava säädös, se merkitsee sitä, että palveluntarjoajien, jotka lähettävät työntekijöitä työhön yli 12 kuukaudeksi muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, johon ne ovat sijoittautuneet, on noudatettava sekä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta työntekijät ovat peräisin, että työntekijät vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä.

127 Kuten ensimmäisen kanneperusteen ensimmäiseen osaan edellä 103 kohdassa vastattaessa todetaan, tästä näille palveluntarjoajille mahdollisesti aiheutuva hallinnollinen ja taloudellinen lisärasite johtuu tavoitteista, joihin pyrittiin muutettaessa direktiiviä 96/71, jossa edellytettiin jäsenvaltioiden työehtoja ja -oloja koskevaa lainsäädäntöä yhteensovittavana säädöksenä jo ennen tätä muutosta, että työntekijöitä työhön lähettävien palveluntarjoajien on noudatettava samalla sekä sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, josta työntekijät ovat peräisin, että vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä.

128 Kolmanneksi todettakoon sen väitteen osalta, jonka mukaan oikeusvarmuuden periaatetta ei ole noudatettu siitä johtuvan epäselvyyden vuoksi, ettei niitä vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä, joita on sovellettava muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdan nojalla, ole erikseen lueteltu, todettakoon, ettei säännös ole millään tavalla epäselvä, kun siinä veloitetaan soveltamaan tilanteessa, jossa työntekijä lähetetään työhön yli 12 kuukaudeksi, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion työehtoja, säännöksessä nimenomaisesti mainittuja sääntöjä lukuun ottamatta.

129 Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on julkaistava direktiivin 2014/67 5 artiklassa tarkoitetulla yhdellä virallisella kansallisella verkkosivustolla kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti tiedot työehdoista, mukaan lukien kaikki työehdot muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdan mukaisesti.

130 Puolan tasavalta vetoaa neljänneksi Rooma I -asetuksen 9 artiklaan ja katsoo, ettei direktiiviä voida pitää tämän asetuksen 23 artiklassa tarkoitettuna lex specialis -säädöksenä.

131 Jälkimmäisen seikan osalta on viitattava siihen, että Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan työsopimukseen sovellettavan lain valintaa koskeva pääsääntö, jonka mukaan tämä on työsopimuksen osapuolten valitsema laki, ja että artiklan 2 kohdassa säädetään, että tällaisen lakiviittauksen puuttuessa, työsopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa, tai jollei näin ole, josta työntekijä tavallisesti tekee työnsä sopimuksen täyttämiseksi, koska tämän maan ei katsota muuttuvan, vaikka työntekijä työskentelisi tilapäisesti toisessa maassa.

132 Rooma I -asetuksen 23 artiklassa säädetään kuitenkin, että siinä vahvistetuista lainvalintasäännöistä voidaan poiketa silloin, kun unionin oikeussäännöissä vahvistetaan tiettyjen asioiden osalta sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista, ja sen johdanto-osan 40 perustelukappaleessa todetaan puolestaan, ettei tällä asetuksella tulisi sulkea pois mahdollisuutta sisällyttää erityisiin asioihin liittyen unionin oikeuden säännöksiin sopimusvelvoitteisiin liittyviä lainvalintasääntöjä.

133 Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohta – työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta – ja sen 3 artiklan 1 a kohta – pääsääntöisesti yli 12 kuukaudeksi työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta – ovat Rooma I -asetuksen 23 artiklassa tarkoitettua erityisiä lainvalintasääntöjä.

134 Rooma I -asetuksen laatimisprosessi osoittaa lisäksi, että sen 23 artikla kattaa direktiivin 96/71 3 kohdan 1 kohdassa jo olleen erityisen lainvalintasäännön, sillä komissio oli 15.12.2005 tekemässään ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) (KOM(2005) 0650 lopullinen) liittänyt luettelon erityisistä lainvalintasäännöistä, jotka oli vahvistettu muilla unionin oikeussäännöillä ja joiden joukossa mainittiin tämä direktiivi.

135 Todettakoon lopuksi, että vaikka Puolan tasavalta katsoo, ettei muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohta ole Rooma I -asetuksen 9 artiklan mukainen, riittää kun todetaan, että tässä suppeasti tulkittavassa artiklassa viitataan kansainvälisesti pakottaviin säännöksiin eli säännöksiin, joiden noudattamista maa pitää olennaisen tärkeänä yleisten etujensa turvaamiseksi (ks. tuomio 18.10.2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, 41 ja 44 kohta). Unionin tuomioistuimelle asiassa toimitetussa aineistossa ei ole mitään, mikä osoittaisi, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohta olisi tällaisten kansainvälisesti pakottavien säännösten vastainen.

136 Viidenneksi Puolan tasavalta kritisoi muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdan neljännessä alakohdassa säädettyä mekanismia, jonka mukaan silloin, kun yritys korvaa lähetetyn työntekijän toisella samaa työtä samassa paikassa tekevällä lähetetyllä työntekijällä, 1 a kohdassa tarkoitettu lähettämiskauden kesto on yksittäisten lähetettyjen työntekijöiden lähettämiskausien yhteenlaskettu kesto. Se moittii säännöstä myös siitä, ettei siinä säädetä aikarajaa lähettämiskausien yhteenlaskemisen osalta.

137 Ottaessaan käyttöön muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitetun mekanismin, unionin lainsäätäjä on toiminut sen laajan harkintavallan puitteissa, joka sillä oli käytössään turvatakseen sen, etteivät talouden toimijat kiertäisi käyttöön otettua sääntelyä tilanteissa, joissa työntekijöitä lähetetään työhön yli 12 kuukaudeksi, kuten parlamentti ja neuvosto ovat selittäneet ja kuten riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleesta nähdään.

138 Tämä säännöksen ulottuvuus huomioon ottaen se, että eri työntekijöiden suorittamien työkomennusten yhteenlaskumekanismissa otetaan huomioon työtehtävä eikä näiden työntekijöiden tilannetta, ei voi vaikuttaa säännöksen lainmukaisuuteen, eikä Puolan tasavalta ole tämän osalta tarkentanut, mitä EUT -sopimuksen määräystä tai mitä unionin yleistä oikeusperiaatetta olisi tässä yhteydessä loukattu. Sillä, ettei työkomennusten yhteenlaskemiselle

ole asetettu aikarajaa, ei myöskään ole loukattu oikeusvarmuuden periaatetta, koska tässä säännöksessä muotoillaan selvästi ja yksityiskohtaisesti siinä asetettu kielto.

139 Näin ollen ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja näin koko kanneperuste on hylättävä.

3. Kolmas kanneperuste, jonka mukaan tieliikennealalla on virheellisesti sisällytetty direktiivin soveltamisalaan

a) Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

140 Puolan tasavalta väittää, että riidanalaista direktiiviä ei pitäisi soveltaa tieliikennealalla, sillä palvelujen tarjoamisen vapautta liikennealalla säännellään SEUT 58 artiklan nojalla EUT -sopimuksen liikennettä koskevan osaston määräyksillä, mikä merkitsee sitä, ettei niihin voida soveltaa SEUT 56 artiklaa.

141 Se vetoaa komission omaksumaan tulkintaan, jonka mukaan direktiivin 96/71 antamiseen johtaneessa ehdotuksessa käytetyn sanamuodon mukaan liikennealalla ei kuulu työntekijöiden työhön lähettämistä koskevien säännösten soveltamisalaan.

142 Parlamentti ja neuvosto, joita Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio tukevat, ovat kiistäneet Puolan tasavallan väitteet ja niiden perustelut.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

143 Puolan tasavalta katsoo, että ulottamalla muutetun direktiivin 96/71 koskemaan tieliikennealaa erityisen lainsäädäntötoimen antamisesta alkaen, sen 3 artiklan 3 kohdassa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon SEUT 58 artiklaa.

144 SEUT 58 artiklan mukaan palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan EUT-sopimuksen liikennettä koskevan osaston määräyksiä eli SEUT 90–SEUT 100 artiklaa.

145 Tästä seuraa, että SEUT 58 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kuljetusalan palvelu ei voi kuulua SEUT 56 artiklan soveltamisalaan (tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, 48 kohta).

146 Riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään kuitenkin vain, että direktiiviä sovelletaan tieliikennealalla sellaisen säädöksen soveltamispäivästä, jolla muutetaan direktiiviä 2006/22, jonka oikeusperustana oli EY 71 artiklan 1 kohta, joka kuuluu EY:n perustamissopimuksen liikennettä koskeviin määräyksiin ja joka vastaa SEUT 91 artiklaa.

147 Riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdalla ei siis ole ollut tarkoitus säännellä palvelujen tarjoamisen vapautta liikenteen alalla, eikä se näin voi olla SEUT 58 artiklan vastainen.

148 Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä ja samalla kaikki toissijaisesti esitetyt vaatimukset.

Oikeudenkäyntikulut

149 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet Puolan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Puolan tasavalta on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

150 Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio vastaavat väliintulijoina omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Puolan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: puola.