

Preliminär utgåva

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 december 2020 (*)

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

I mål C-626/18,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 3 oktober 2018,

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna och D. Lutostańska, båda i egenskap av ombud, sökande,

mot

Europaparlamentet, inledningsvis företrädd av M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska och L. Visaggio, därefter av M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio och A. Tamás, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av J. Möller och T. Henze, därefter av M. Möller, båda i egenskap av ombud,

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

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

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

intervenienter,

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrädd av E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre och A. Norberg, därefter av E. Ambrosini, A. Sikora-Kalda, Z. Bodnar och A. Norberg, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, inledningsvis företrädd av J. Möller och T. Henze, därefter av J. Möller, båda i egenskap av ombud,

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

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

Konungariket Sverige, inledningsvis företrädd av C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg och H. Eklinder, därefter av C. Meyer-Seitz, H. Shev och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud,

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

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

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

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. ?ere?,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 mars 2020,

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

följande

Dom

1 Republiken Polen har i sin talan i första hand yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artiklarna 1.2 a, 1.2 b och 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EUT L 173, 2018, s. 16, och rättelse i EUT L 91, 2019, 77) (nedan kallat det angripna direktivet) och, i andra hand, att den ska ogiltigförklara direktivet i dess helhet.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. EUF-fördraget

2 Artikel 9 FEUF har följande lydelse:

”Vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet ska unionen beakta de krav

som är förknippade med främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och en hög hälsoskyddsnivå för människor.”

3 I artikel 53 FEUF föreskrivs följande:

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

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

4 Artikel 58.1 FEUF har följande lydelse :

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

5 I artikel 62 FEUF anges följande:

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

B. Lagstiftningen om utstationerade arbetstagare

1. *Direktiv 96/71/EG*

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

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

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

2. *Det angripna direktivet*

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

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

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

...

(4) Mer än 20 år efter dess antagande har det blivit nödvändigt att bedöma om [direktiv 96/71] fortfarande skapar rätt balans mellan behovet att å ena sidan främja friheten att tillhandahålla tjänster och säkerställa lika konkurrensvillkor och behovet att skydda utstationerade arbetstagares rättigheter å andra sidan. För att säkerställa att bestämmelserna tillämpas enhetligt och för att få till stånd verklig social konvergens i samband med översynen av direktiv 96/71... bör man prioritera genomförandet och tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU [av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71 och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 2014, s. 11)].

...

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

...

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

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

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

11 Skälen 16–19 i direktivet har följande lydelse:

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

(17) Medlemsstaterna är behöriga att införa bestämmelser om lön i enlighet med sin nationella lagstiftning eller praxis. Det ankommer endast på medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter att fastställa lönerna. Man bör iaktta särskild försiktighet för att inte underminera de nationella lönebildningssystemen eller de medverkande parternas frihet.

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

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

12 Skäl 24 i direktivet har följande lydelse:

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

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

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

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

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

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

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

...

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

...

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

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

...

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

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

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

- i bestämmelser i lagar eller andra författningar, eller
- i kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet eller på annat sätt är

tillämpliga i enlighet med punkt 8:

Första stycket i denna punkt ska inte gälla följande:

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

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

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

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

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

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

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

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

17 I artikel 3.3 i det angripna direktivet föreskrivs följande:

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

C. Lagstiftningen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser

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

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

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

19 I artikel 8 i förordningen, med rubriken ”Individuella anställningsavtal”, föreskrivs följande:

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

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

...”

20 Artikel 9 i nämnda förordning har följande lydelse:

”1. Internationellt tvingande regler är regler som ett land anser vara så avgörande för att skydda allmänintressen, t.ex. sin politiska, sociala och ekonomiska struktur, att landet kräver att de tillämpas vid alla situationer inom dess tillämpningsområde, oavsett vilken lag som annars ska tillämpas på avtalet enligt denna förordning.

2. Bestämmelserna i denna förordning ska inte begränsa tillämpningen av internationellt tvingande regler i domstolslandet.

3. De internationellt tvingande reglerna i lagen i det land där de förpliktelser som har sin grund i avtalet ska utföras eller har utförts kan tillerkännas verkan om dessa internationellt tvingande regler gör att avtalet blir olagligt att genomföra. Vid bedömningen av om sådana regler ska tillerkännas verkan ska hänsyn tas till deras art och syfte liksom till följderna av att de tillämpas eller inte tillämpas.”

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

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

II. Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

22 Republiken Polen har yrkat att domstolen ska

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

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

24 Genom beslut av domstolens ordförande av den 2 april 2019 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna och Europeiska kommissionen att intervensera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden.

25 Genom beslut av domstolens ordförande av den 2 april 2019 tilläts Konungariket Sverige att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

III. Prövning av talan

26 Republiken Polen har i första hand yrkat ogiltigförklaring av ett antal specifika bestämmelser i det angripna direktivet och, i andra hand, av direktivet i dess helhet.

27 Parlamentet anser att förstahandsyrkandet inte kan tas upp till prövning, eftersom de ifrågasatta bestämmelserna inte kan avskiljas från övriga bestämmelser i det angripna direktivet.

A. Huruvida förstahandsyrkandet kan tas upp till prövning

28 Domstolen erinrar om att en delvis ogiltigförklaring av en unionsrättsakt inte är möjlig annat än när de delar som begärs ogiltigförklarade kan avskiljas från övriga delar av rättsakten. Domstolen har vid upprepade tillfällen fastställt att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om delar av den ogiltigförklarades (dom av den 12 november 2015, Förenade konungariket/parlamentet och rådet, C-121/14, EU:C:2015:749, punkt 20, och dom av den 9 november 2017, SolarWorld/rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, punkt 36).

29 För att kontrollera huruvida delar av en unionsrättsakt är avskiljbara måste det göras en prövning av vilken innebörd dessa delar har, för att det ska vara möjligt att bedöma om aktens andemening och kärninnehåll skulle ändras av att de ogiltigförklarades (dom av den 12 november 2015, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-121/14, EU:C:2015:749, punkt 21, och dom av den 9 november 2017, SolarWorld/rådet, C-204/16 P, EU:C:2017:838, punkt 37).

30 Frågan huruvida en unionsrättsakts kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades utgör dessutom ett objektiva rekvisit och inte ett subjektivt rekvisit som är knutet till den politiska viljan hos den institution som har antagit den omtvistade rättsakten (dom av den 30 mars 2006, Spanien/rådet, C-36/04, EU:C:2006:209, punkt 14, och dom av den 29 mars 2012, kommissionen/Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punkt 121).

31 Såväl artikel 1.2 a som artikel 1.2 b i det angripna direktivet innebär ändringar i direktiv 96/71, dels genom att begreppet minimilön ersätts med begreppet lön i artikel 3.1 första stycket c i sistnämnda direktiv, dels genom att artikel 3.1a införs i nämnda direktiv, med särskilda bestämmelser om utstationeringar som i regel överstiger 12 månader.

32 De båda nya regler som införs genom dessa bestämmelser i det angripna direktivet innebär betydande förändringar i regelverket avseende utstationerade arbetstagare såsom det inrättats genom direktiv 96/71. Det rör sig härvid om de mest betydande ändringarna av detta regelverk, vilka förändrar den balans mellan olika intressen som ursprungligen hade beaktats.

33 Själva kärninnehållet i det angripna direktivet skulle således påverkas om de ovannämnda bestämmelserna i direktivet ogiltigförklarades, eftersom de kan anses utgöra den centrala delen av det nya regelverk för utstationering som unionslagstiftaren infört (se, analogt, dom av den 30 mars 2006, Spanien/rådet, C-36/04, EU:C:2006:209, punkt 16).

34 Förstahandsyrkandet som rör ogiltigförklaring av artikel 1.2 a och artikel 1.2 b i det angripna direktivet kan således inte tas upp till prövning, eftersom dessa bestämmelser inte kan avskiljas från övriga bestämmelser i direktivet.

35 Eftersom det i artikel 3.3 i det angripna direktivet, som också avses med förstahandsyrkandet, endast föreskrivs att direktivet ska tillämpas på transportsektorn från och med offentliggörandet av en särskild lagstiftningsakt, skulle en ogiltigförklaring av denna bestämmelse däremot inte påverka direktivets kärninnehåll.

36 Eftersom den tredje grunden, som specifikt avser nämnda bestämmelse, är gemensam för förstahandsyrkandet och andrahandsyrkandet, kommer den att behandlas i samband med prövningen av sistnämnda yrkande.

B. Andrahandsyrkandet

37 Republiken Polen har åberopat tre grunder till stöd för sitt yrkande. Genom dessa grunder har Republiken Polen gjort gällande att artikel 1.2 a och 1.2 b i det angripna direktivet innebär ett åsidosättande av artikel 56 FEUF, att fel rättslig grund användes vid antagandet av detta direktiv och att det var fel att inkludera vägtransportsektorn i direktivets tillämpningsområde.

38 Domstolen kommer först att pröva den andra grunden, eftersom den rör valet av rättslig grund för det angripna direktivet och det således rör sig om en fråga som ska prövas före de grunder som avser direktivets innehåll. Därefter kommer domstolen att ta ställning till den första grunden och slutligen till den tredje grunden.

1. Den andra grunden: Val av en felaktig rättslig grund för antagandet av det angripna direktivet

a) Parternas argument

39 Republiken Polen har hävdade att det var fel att använda artiklarna 53.1 FEUF och 62 FEUF som rättslig grund för det angripna direktivet, eftersom detta, till skillnad från direktiv 96/71, medför

inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster för företag som utstationerar arbetstagare.

40 I det avseendet har Republiken Polen gjort gällande att huvudsyftet med det angripna direktivet är att skydda utstationerade arbetstagare och att det följaktligen borde ha grundats på relevanta bestämmelser i EUF-fördraget på socialpolitikens område.

41 Dessutom har inte artikel 1.2 a och b i det angripna direktivet till syfte att underlätta utövandet av verksamhet som egenföretagare, vilket snarast blir svårare genom dessa bestämmelser. Den omständigheten att begreppet minimilön har ersatts med begreppet lön och den nya ordning som tillämpas på arbetstagare som utstationeras under längre tid än 12 månader leder till omotiverade och oproportionerliga inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster. Det är därför motsägelsefullt att använda sig av den rättsliga grund som är tillämplig på harmoniseringen av denna frihet.

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

b) Domstolens bedömning

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

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

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

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

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

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

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

50 Dessa bestämmelser ger således unionslagstiftaren befogenhet att samordna nationella bestämmelser som just på grund av att de skiljer sig åt kan utgöra ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstaterna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

66 Såsom angetts i punkterna 46 och 47 ovan, måste unionslagstiftaren, när denne har antagit en lagstiftningsakt, ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget.

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

gällde i de andra medlemsstaterna.

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

69 Mot bakgrund av målet med direktiv 96/71, det vill säga att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna inom den inre marknaden med upprätthållande av en lojal konkurrens och med iakttagande av arbetstagarnas rättigheter, kunde unionslagstiftaren, med hänsyn till de förändrade omständigheter och den nya kunskap som har belysts i punkterna 67 och 68 ovan, använda sig av samma rättsliga grund vid antagandet av det angripna direktivet som den som använts för att anta direktiv 96/71. För att uppnå detta mål på bästa sätt i ett förändrat sammanhang kunde unionslagstiftaren nämligen finna att det var nödvändigt att justera den balans som låg till grund för direktiv 96/71 genom att stärka rättigheterna för arbetstagare som är utstationerade till värdmedlemsstaten på så sätt att konkurrensen mellan företag som utstationerar arbetstagare till den medlemsstaten och företag som är etablerade där utvecklas på mer rättvisa villkor.

70 Mot denna bakgrund måste Republiken Polens argument att relevanta bestämmelser i EUF-fördraget på socialpolitikens område utgör den korrekta rättsliga grunden för det angripna direktivet underkännas.

71 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

2. Den första grunden: Åsidosättande av artikel 56 FEUF genom artikel 1.2 a och b i det angripna direktivet

a) Parternas argument

72 Republiken Polen har som första grund gjort gällande att det angripna direktivet skapar inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster som strider mot artikel 56 FEUF, genom att det i direktiv 96/71 införs en skyldighet för medlemsstaterna att garantera utstationerade arbetstagare lön i enlighet med värdmedlemsstatens lagstiftning eller praxis och alla arbets- och anställningsvillkor som överensstämmer med denna lagstiftning eller praxis, under förutsättning att den faktiska utstationeringstiden överstiger 12 månader.

73 Genom den första grundens första del har Republiken Polen, för det första, gjort gällande att den omständigheten att begreppet lön i artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse har ersatt begreppet minimilön utgör en diskriminerande inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom den innebär en ytterligare ekonomisk och administrativ börda för en tjänsteleverantör som sysselsätter utstationerade arbetstagare.

74 Republiken Polen har understrukit att denna bestämmelse i direktiv 96/71 i ändrad lydelse därigenom får till följd att den konkurrensfördel som tjänsteleverantörer etablerade i andra medlemsstater har genom lägre lönenivåer än i värdmedlemsstaten elimineras.

75 För det andra anser Republiken Polen att friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 56 FEUF inte grundar sig på principen om likabehandling, utan på diskrimineringsförbudet.

Den anser även att utländska tjänsteleverantörer befinner sig i en annan mer problematisk situation än tjänsteleverantörer som är etablerade i värdmedlemsstaten av det huvudsakliga skälet att de måste iaktta reglerna såväl i den egna ursprungsmedlemsstaten som i denna värdmedlemsstat.

76 Dessutom befinner sig utstationerade arbetstagare i en annan situation än den som arbetstagare i värdmedlemsstaten befinner sig i, eftersom deras vistelse i denna medlemsstat är tillfällig och de inte blir integrerade på arbetsmarknaden i den medlemsstaten i och med att de behåller sina huvudsakliga intressen i bosättningslandet. Följaktligen ska den lön som betalas till dessa arbetstagare täcka deras levnadskostnader i sistnämnda land.

77 För det tredje anser Republiken Polen inte att de ändringar som införts genom det angripna direktivet kan anses vara motiverade av tvingande krav av allmänintresse eller att de är proportionerliga, eftersom målen att skydda arbetstagare och förebygga illojal konkurrens hade beaktats i direktiv 96/71.

78 Republiken Polen har angett att, såsom följer av skäl 16 i det angripna direktivet och vissa avsnitt i konsekvensbedömningen, unionslagstiftaren är av den uppfattningen att en konkurrensfördel till följd av lägre arbetskraftskostnader numera i sig utgör illojal konkurrens, även om detta inte tidigare har ansetts vara fallet.

79 Republiken Polen har i detta avseende understrukt att det inte kan vara fråga om en orättvis konkurrensfördel när en tjänsteleverantör är skyldig att betala de arbetstagare som denne utstationerar till en medlemsstat lön i enlighet med gällande regler i denna medlemsstat.

80 Genom en andra del av den första grunden har Republiken Polen gjort gällande att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, genom att föreskriva en högre skyddsnivå för arbetstagare som utstationeras till värdmedlemsstaten för längre tid än 12 månader, inför en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som varken är motiverad eller proportionerlig.

81 Denna bestämmelse medför ytterligare finansiella och administrativa bördor för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat än värdmedlemsstaten. Den strider även mot rättssäkerhetsprincipen, med hänsyn till den tvetydighet som beror på att unionslagstiftaren inte har angett vilka regler i värdmedlemsstaten som enligt nämnda bestämmelse ska tillämpas.

82 Republiken Polen anser att principen om likabehandling gäller för personer som har utnyttjat rätten till fri rörlighet, det vill säga de som har en stadigvarande anställning i värdmedlemsstaten, men att det inte är möjligt att resonera analogt för arbetstagare som utstationerats till denna medlemsstat under mer än 12 månader. Republiken Polen har härvidlag betonat att utstationerade arbetstagare inte integreras på arbetsmarknaden i den medlemsstaten.

83 Republiken Polen anser att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse inte är förenlig med artikel 9 i Rom I-förordningen och att detta direktiv inte utgör *lex specialis* i den mening som avses i artikel 23 i förordningen.

84 Enligt Republiken Polen är den lösning som valts i artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse oproportionerlig med hänsyn till, för det första, att arbets- och anställningsvillkoren i stor omfattning redan har harmoniserats inom unionen och arbetstagarnas intressen skyddas således tillräckligt av lagstiftningen i ursprungsmedlemsstaten. För det andra har den mekanism med byte av utstationerad arbetstagare, som beaktas vid beräkningen av den 12-månadersperiod efter vilken nästan alla arbets- och anställningsvillkor är tillämpliga, ingen koppling till situationen för en utstationerad arbetstagare.

85 Slutligen har Republiken Polen påpekat att det inte gäller någon tidsbegränsning i fråga om sammanläggningen av utstationeringsperioder, som kan sträcka sig över ett stort antal år.

86 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt de argument som Republiken Polen anfört till stöd för den första grunden.

b) Domstolens bedömning

1) Inledande synpunkter

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

88 Vad gäller fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, har likväl unionslagstiftarens åtgärder, såsom framgår av punkt 53 ovan, oavsett om det rör sig om åtgärder för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftningar eller om åtgärder för samordning av dessa lagstiftningar, inte bara till syfte att underlätta utövandet av en av dessa friheter, utan syftar även till att vid behov säkerställa skyddet för andra av unionen erkända grundläggande intressen som kan påverkas av denna frihet.

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

90 Såsom har påpekats i punkt 56 ovan har unionslagstiftaren, genom att anta det angripna direktivet, velat säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, det vill säga på grundval av ett regelverk som garanterar konkurrens som inte bygger på att arbets- och anställningsvillkor i en och samma medlemsstat väsentligt skiljer sig åt beroende på om arbetsgivaren är etablerad i denna medlemsstat eller inte, samtidigt som regelverket ger utstationerade arbetstagare ett starkare skydd, ett skydd som dessutom, enligt vad som framgår av skäl 10 i direktivet, utgör ett medel för att "trygga friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund".

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

- 92 Till dessa allmänna principer hör såväl likabehandlingsprincipen som proportionalitetsprincipen, vilka Republiken Polen har åberopat inom ramen för förevarande grund.
- 93 Det följer av fast rättspraxis att principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 164 och där angiven rättspraxis).
- 94 Vidare krävs det enligt proportionalitetsprincipen att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse är ägnade att uppnå de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 76 och där angiven rättspraxis).
- 95 Vad gäller domstolsprövningen av huruvida dessa villkor är uppfyllda, har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelats, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar. Det handlar således inte om att avgöra huruvida en åtgärd som har vidtagits på ett sådant område var den enda möjliga åtgärden eller den bästa möjliga åtgärden. Det är endast om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som de behöriga institutionerna eftersträvar som åtgärdens laglighet kan påverkas (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 96 Det är obestridligen så att unionens lagstiftning om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster tillhör ett sådant område.
- 97 Unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning – som innebär att domstolsprövningen av hur detta utrymme har utövats är begränsad – omfattar inte endast arten av och tillämpningsområdet för de bestämmelser som ska antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de underliggande sakförhållandena (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 78 och där angiven rättspraxis).
- 98 Även när unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är denne emellertid skyldig att grunda sitt val på objektiva kriterier och att undersöka om de mål som eftersträvas med den valda åtgärden är av sådan art att de negativa ekonomiska konsekvenserna – till och med betydande sådana – för vissa aktörer är motiverade. Enligt artikel 5 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, vilket är fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, ska i utkastet till lagstiftningsakter nämligen hänsyn tas till att det ansvar som åvilar ekonomiska aktörer så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 99 De unionsinstitutioner som har antagit den aktuella rättsakten måste, även när domstolsprövningen är begränsad, kunna visa inför domstolen att rättsakten har antagits genom ett faktiskt utövande av deras utrymme för skönsmässig bedömning, vilket förutsätter att alla relevanta uppgifter och omständigheter avseende den situation som rättsakten avser att reglera har beaktats. Härav följer att institutionerna åtminstone ska kunna lägga fram, och på ett klart och tydligt sätt redogöra för, de underliggande sakförhållanden som de varit skyldiga att beakta som underlag för de omtvistade åtgärderna i nämnda rättsakt och som utgjorde förutsättningar för utövandet av deras utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 3 december 2019, Republiken Tjeckien/parlamentet och rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 81 och där angiven

rättspraxis).

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

2) *Den första grundens första del: Huruvida det föreligger en diskriminerande inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster*

101 För det första anser Republiken Polen att den omständigheten att begreppet lön i artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse har ersatt begreppet minimilön utgör en diskriminerande inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom den innebär en ytterligare ekonomisk och administrativ börda för en tjänsteleverantör som sysselsätter utstationerade arbetstagare, vilket eliminerar den konkurrensfördel som tjänsteleverantörer som är etablerade i andra medlemsstater med lägre lönenivåer har.

102 Med hänsyn till själva beskaffenheten av direktiv 96/71 i ändrad lydelse, det vill säga direktivets karaktär av instrument för samordning av medlemsstaternas lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor, får direktivet till följd att tjänsteleverantörer som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat än den där de är etablerade inte endast omfattas av lagstiftningen i ursprungsmedlemsstaten utan även av lagstiftningen i den värdmedlemsstat där dessa arbetstagare arbetar.

103 Den ytterligare administrativa och ekonomiska börda som detta kan ge upphov till för dessa tjänsteleverantörer följer av de mål som eftersträvades vid ändringen av direktiv 96/71, vilket, i egenskap av instrument för samordning av medlemsstaternas lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor, för övrigt redan före denna ändring innebar att tjänsteleverantörer som utstationerar arbetstagare samtidigt omfattades av ursprungsmedlemsstatens och värdmedlemsstatens bestämmelser.

104 Såsom har påpekats i punkterna 56 och 90 ovan har unionslagstiftaren genom att anta det angripna direktivet strävat efter att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, det vill säga på grundval av ett regelverk som garanterar konkurrens som inte bygger på tillämpning, i en och samma medlemsstat, av arbets- och anställningsvillkor som väsentligt skiljer sig åt beroende på om arbetsgivaren är etablerad i denna medlemsstat eller inte, samtidigt som regelverket ger utstationerade arbetstagare ett starkare skydd, ett skydd som dessutom, enligt vad som framgår av skäl 10 i direktivet, utgör ett medel för att ”trygga friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund”.

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

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

faktorer som nämns i skäl 16 i direktivet.

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

108 Av det ovan anförda följer att unionslagstiftaren, för att uppnå de mål som anges i punkt 104 ovan, kunde anse att begreppet lön var lämpligare än begreppet minimilön som införts genom direktiv 96/71, utan att för den skull skapa en omotiverad skillnad i behandlingen av tjänsteleverantörer beroende på i vilken medlemsstat de är etablerade.

109 För det andra anser Republiken Polen att friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF inte grundar sig på principen om likabehandling, utan på diskrimineringsförbudet.

110 Republiken Polen anser således huvudsakligen att det är med orätt som det angripna direktivet kräver att utstationerade arbetstagare och arbetstagare som är anställda i företag som är etablerade i värdmedlemsstaten ska behandlas lika. Det kan emellertid konstateras att direktivet inte innebär någon sådan likabehandling av dessa båda kategorier av arbetstagare.

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

112 Dessa ändringar medför nämligen inte att samtliga arbets- och anställningsvillkor i värdmedlemsstaten ska tillämpas, eftersom det under alla omständigheter endast är vissa av dessa villkor som är tillämpliga på dessa arbetstagare enligt artikel 3.1 i direktiv 96/71 i ändrad lydelse.

113 Mot bakgrund av de omständigheter som det redogjorts för i punkt 67 har Republiken Polen inte lyckats visa att de ändringar i artikel 3.1 första stycket i direktiv 96/71 som infördes genom det angripna direktivet gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det angripna direktivets mål, nämligen att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på en rättvis grund och ge utstationerade arbetstagare ett mer omfattande skydd.

114 För det andra har Republiken Polen gjort gällande att tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat befinner sig i en annan mer problematisk situation än de som är etablerade i värdmedlemsstaten av det huvudsakliga skälet att de måste iaktta reglerna såväl i den egna ursprungsmedlemsstaten som i värdmedlemsstaten.

115 Det angripna direktivet medför inte att vare sig utstationerade arbetstagare eller tjänsteleverantörer etablerade i andra medlemsstater än värdmedlemsstaten, hamnar i en situation som är jämförbar med den situation som gäller för tjänsteleverantörer som är etablerade i den sistnämnda staten, eftersom tjänsteleverantörer från andra stater än värdmedlemsstaten endast behöver tillämpa vissa av de arbets- och anställningsvillkor som gäller för tjänsteleverantörer som är etablerade i värdmedlemsstaten.

116 Såsom det har erinrats om i punkterna 102 och 103 ovan medför dessutom direktiv 96/71 i ändrad lydelse, med hänsyn till sin karaktär av instrument för samordning av medlemsstaternas lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor, att tjänsteleverantörer som utstationerar

arbetstagare till en annan medlemsstat än den där de är etablerade inte endast omfattas av lagstiftningen i ursprungsmedlemsstaten utan även av lagstiftningen i den värdmedlemsstat där dessa arbetstagare arbetar.

117 När det gäller situationen för utstationerade arbetstagare som endast tillfälligt vistas i värdmedlemsstaten och inte integreras på denna medlemsstats arbetsmarknad, är det riktigt att dessa arbetstagare under en viss period utför sina arbetsuppgifter i en annan medlemsstat än den där de är stadigvarande bosatta.

118 Av denna anledning kunde unionslagstiftaren rimligen anse att den lön som arbetstagarna erhåller under denna period, såsom föreskrivs i artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, ska vara den lön som fastställs i värdmedlemsstatens tvingande bestämmelser för att arbetstagarna ska kunna täcka levnadskostnaderna i denna medlemsstat och inte, i motsats till vad Republiken Polen har hävdats, en lön som gör det möjligt för dem att täcka levnadskostnaderna i deras bosättningsland.

119 För det tredje anser Republiken Polen att de ändringar som införts genom det angripna direktivet varken är motiverade av tvingande krav av allmänintresse eller att de är proportionerliga, eftersom målen att skydda arbetstagare och förebygga illojal konkurrens hade beaktats i direktiv 96/71.

120 Detta argument grundar sig på tanken att unionslagstiftaren genom det angripna direktivet var av den uppfattningen att en konkurrensfördel till följd av arbetskraftskostnader som är lägre än de som gäller i värdmedlemsstaten utgör illojal konkurrens.

121 Även om det angripna direktivet utvidgar tillämpningsområdet för de arbets- och anställningsvillkor som är tillämpliga på arbetstagare som utstationeras till en annan medlemsstat än den där de vanligtvis utför sitt arbete, förbjuder direktivet emellertid inte all kostnadsbaserad konkurrens, särskilt inte konkurrens som följer av skillnader i arbetstagarnas produktivitet eller effektivitet, såsom nämns i skäl 16 i direktivet.

122 Det finns inte heller något i det angripna direktivet som betecknar den konkurrens som grundar sig på sådana skillnader som "illojal". Direktivet syftar till att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund genom att säkerställa skyddet för utstationerade arbetstagare, bland annat genom att alla lönekomponenter som är obligatoriska enligt värdmedlemsstatens lagstiftning ska tillämpas på dem.

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

3) *Den första grundens andra del: En omotiverad och oproportionerlig inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster har införts i artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse*

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

125 Med hänsyn till unionslagstiftarens stora utrymme för skönsmässig bedömning, vilket det

erinrats om i punkterna 95 och 96 ovan, kunde unionslagstiftaren ? utan att göra en uppenbart oriktig bedömning ? anse att en så långvarig utstationering borde få till följd att de berörda utstationerade arbetstagarnas personliga förhållanden i hög grad närmade sig situationen för arbetstagare som är anställda i företag som är etablerade i värdmedlemsstaten och motiverade att dessa varaktigt utstationerade arbetstagare omfattas av nästan alla de arbets- och anställningsvillkor som är tillämpliga i sistnämnda medlemsstat.

126 Vad vidare gäller argumentet att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse medför ytterligare finansiella och administrativa bördor för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat än värdmedlemsstaten, framgår det redan av punkt 102 ovan att direktiv 96/71 i ändrad lydelse med hänsyn till dess själva beskaffenhet, det vill säga direktivets karaktär av instrument för samordning av medlemsstaternas lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor, får till följd att tjänsteleverantörer som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstat än den där de är etablerade under längre tid än 12 månader inte endast omfattas av lagstiftningen i ursprungsmedlemsstaten utan även av lagstiftningen i den värdmedlemsstat som tar emot dessa arbetstagare.

127 Såsom det angetts i punkt 103 ovan vid bedömningen av den första grundens första del följer den ytterligare administrativa och ekonomiska börda som detta skulle kunna ge upphov till för dessa tjänsteleverantörer av de mål som eftersträvades vid ändringen av direktiv 96/71, vilket, i egenskap av instrument för samordning av medlemsstaternas lagstiftning om arbets- och anställningsvillkor, för övrigt redan före denna ändring innebar att tjänsteleverantörer som utstationerar arbetstagare samtidigt omfattades av ursprungsmedlemsstatens och värdmedlemsstatens bestämmelser.

128 Vad därefter gäller argumentet att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts, med hänsyn till den tvetydighet som beror på att unionslagstiftaren inte har angett vilka regler i värdmedlemsstaten som enligt artikel 3.1a i direktiv i ändrad lydelse ska tillämpas, finner domstolen att denna bestämmelse inte på något vis är tvetydig. Det föreskrivs nämligen att samtliga arbets- och anställningsvillkor i värdmedlemsstaten ska tillämpas när en arbetstagare utstationeras under mer än 12 månader, förutom de villkor som uttryckligen undantas i den bestämmelsen.

129 I artikel 3.1 fjärde stycket i direktiv 96/71 i ändrad lydelse föreskrivs dessutom att medlemsstaterna på den enda nationella officiella webbplatsen, vilken avses i artikel 5 i direktiv 2014/67, ska offentliggöra information om arbets- och anställningsvillkor i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, inklusive samtliga arbets- och anställningsvillkor i enlighet med artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse.

130 Republiken Polen har även åberopat artikel 9 i Rom I-förordningen och anser att det angripna direktivet inte utgör *lex specialis* i den mening som avses i artikel 23 i förordningen.

131 I det avseendet påpekar domstolen att det i artikel 8.1 i Rom I-förordningen fastställs en allmän lagvalsregel för anställningsavtal, enligt vilken tillämplig lag är den lag som avtalsparterna har valt. I punkt 2 i samma artikel föreskrivs att om ett sådant val inte har gjorts, ska ett individuellt anställningsavtal vara underkastat lagen i det land där eller, om detta inte är möjligt, från vilket den anställda vanligtvis utför sitt arbete, och detta land ska inte anses ha ändrats när arbetstagaren tillfälligt utför sitt arbete i ett annat land.

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

unionsrättsliga bestämmelser när det gäller särskilda frågor.

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

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

135 Även om Republiken Polen anser att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse inte är förenlig med artikel 9 i Rom I-förordningen, räcker det att konstatera att den sistnämnda artikeln, som ska tolkas restriktivt, hänvisar till medlemsstaternas "internationellt tvingande regler", det vill säga en tvingande bestämmelse som ett land anser vara avgörande för skyddet av allmänintressen (dom av den 18 oktober 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, punkterna 41 och 44). Det framgår inte av handlingarna i målet att artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse strider mot sådana internationellt tvingande regler.

136 Republiken Polen har kritiserat mekanismen i artikel 3.1a fjärde stycket i direktiv 96/71 i ändrad lydelse, enligt vilken utstationeringens varaktighet, när ett företag ersätter en utstationerad arbetstagare med en annan utstationerad arbetstagare som utför samma arbetsuppgifter, på samma plats, ska utgöras av den sammanlagda varaktigheten av utstationeringstiden för de enskilda berörda utstationerade arbetstagarna. Republiken Polen har även kritiserat att det i denna bestämmelse inte fastställs någon tidsbegränsning för sammanläggning av utstationeringsperioder.

137 När unionslagstiftaren införde mekanismen i artikel 3.1a fjärde stycket i direktiv 96/71 i ändrad lydelse utnyttjade den sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning i syfte att säkerställa att de ekonomiska aktörerna inte kringgår det system som gäller när arbetstagare utstationeras i mer än 12 månader, såsom parlamentet och rådet har förklarat och såsom framgår av skäl 11 i det angripna direktivet.

138 Mot bakgrund av denna bestämmelses räckvidd påverkas inte bestämmelsens lagenlighet av den omständigheten att det vid denna sammanläggning av olika arbetstagares utstationeringsperioder är arbetet och platsen för arbetet som beaktas och inte dessa arbetstagares situation. Republiken Polen har nämligen inte preciserat vilken bestämmelse i EUF-fördraget eller vilken allmän unionsrättslig princip som därigenom åsidosätts. Avsaknaden av tidsbegränsning vad gäller sammanläggningen av utstationeringsperioder strider inte mot rättssäkerhetsprincipen, eftersom det förbud som stadgas i bestämmelsen anges klart och tydligt däri.

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

3. Den tredje grunden: Vägtransportsektorn har felaktigt inkluderats i det angripna direktivets tillämpningsområde

a) Parternas argument

140 Republiken Polen har gjort gällande att det angripna direktivet felaktigt har gjorts tillämpligt på vägtransportsektorn, eftersom den fria rörligheten för tjänster på transportområdet enligt artikel 58 FEUF regleras av bestämmelserna i fördragets avdelning om transporter, vilket innebär att artikel 56 FEUF inte är tillämplig på dem.

141 Republiken Polen har åberopat kommissionens tolkning att det framgår av ordalydelsen i det förslag till direktiv som ledde fram till direktiv 96/71 att transportområdet inte omfattas av tillämpningsområdet för de bestämmelser som är tillämpliga på utstationering av arbetstagare.

142 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och kommissionen, bestritt Republiken Polens argument.

b) Domstolens bedömning

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

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

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

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

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

148 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden och därmed ska även andrahandsyrkandet ogillas.

Rättegångskostnader

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

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Talan ogillas.**

2) **Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de**

rättegångskostnader som uppkommit för Europaparlamentet och Europeiska unionens råd.

3) Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: polska