

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 – Harkintavallan väärinkäyttö – Syrjintäkiellon periaate – Tarpeellisuus – Suhteellisuusperiaate – Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen ulottuvuus – Tieliikenne – SEUT 58 artikla – Asetus (EY) N:o 593/2008 – Soveltamisala – Oikeusvarmuuden periaate ja oikeussääntöjen selkeyttä koskeva vaatimus

Asiassa C-620/18,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 2.10.2018,

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér, G. Tornyai ja M. Tátrai,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään M. Martínez Iglesias, L. Visaggio ja A. Tamás,

vastaaajana,

jota tukevat:

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja S. Eisenberg,

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

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

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

väliintulijoina,

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään aluksi A. Norberg, M. Bencze ja E. Ambrosini, sittemmin A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kal?da ja Zs. Bodnár,

vastaaajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja S. Eisenberg,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser ja R. Coesme,
Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään M. K. Bulterman, C. Schillemans ja J. Langer,
Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään C. Meyer-Seitz, H. Shev ja H. Eklinder,
Euroopan komissio, asiamiehinään L. Havas, 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. Ileši? 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 Unkari vaatii kanteellaan 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), ja toissijaisesti, että se kumoaa useita tämän direktiivin säännöksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

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."

6 SEUT 153 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Edellä 151 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi unioni tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa seuraavilla aloilla:

- a) erityisesti työympäristön parantaminen työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi;
- b) työehdot;
- c) työntekijöiden sosiaaliturva ja sosiaalinen suojeleminen;
- d) työntekijöiden suojeleminen työsuhteen päättymisen yhteydessä;
- e) tiedottaminen työntekijöille ja työntekijöiden kuuleminen;
- f) työntekijöiden ja työnantajien edustaminen ja heidän etujensa kollektiivinen turvaaminen, mukaan lukien yhteistoiminta työpaikalla, jollei 5 kohdasta muuta johdu;

--

2. Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat:

- a) toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, joilla pyritään parantamaan tiedon saantia, kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia ja jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista;
- b) antaa 1 kohdan a–i alakohdassa tarkoitetuilla aloilla direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely. Näissä direktiiveissä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia raskautuksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät ratkaisunsa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

Edellä 1 kohdan c, d, f ja g alakohdassa tarkoitetuilla aloilla neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä Euroopan parlamenttia ja mainittuja komiteoita kuultuaan.

Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan päättää tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen soveltamisesta 1 kohdan d, f ja g alakohtiin.

— —

5. Tämän artiklan määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta.”

Työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 96/71/EY

7 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.

8 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.

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

Riidanalainen direktiivi

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

11 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, määräaikaaisessa 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.”

12 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 lähetetyille 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.”

13 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.”

14 Riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdalla lisättiin direktiivin 96/71 1 artiklaan – 1 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.”

15 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."

16 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) työsopimuksen 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)."

17 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 lähetetylle 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."

18 Riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tätä direktiiviä sovelletaan tieliikennealalla sellaisen säädöksen soveltamis päivästä, jolla muutetaan [tieliikenteen 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 maantieliikennealalla koskevat erityiset säännöt."

Sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevat oikeussäännöt

19 Sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 17.6.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) (EUVL 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. – –"

20 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 sellaisin 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 työsopimukseen 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.

– –”

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.”

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

22 Unkari vaatii:

- ensisijaisesti, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen direktiivin
 - ja toissijaisesti, että unionin tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan, jossa säädetään direktiivin 96/71 uuden 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdasta ja uuden 3 artiklan 1 kohdan kolmannesta alakohdasta
 - kumoaa riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan, jolla direktiivin 96/71 3 artiklaan lisätään 1 a kohta
 - kumoaa riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan
 - kumoaa riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdan
- ja
- velvoittaa Euroopan parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

24 Unkarin hallitus on pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti, että asia käsiteltäisiin suuressa jaostossa.

25 Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja komissio hyväksyttiin 21.2.2019 tehdyllä unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia.

26 Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin 27.3.2019 tehdyllä unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

27 Unkari esittää kanteessaan vaatimustensa tueksi viisi kanneperustetta, joiden mukaan riidanalaisen direktiivin antamisen oikeusperusta on väärä, SEUT 153 artiklan 5 kohtaa ei ole noudatettu, direktiiviä annettaessa on syyllistytty harkintavallan väärinkäyttöön, SEUT 56 artiklan rikkomiseen ja tämän artiklan rikkomiseen erityisesti siksi, että riidanalaisella direktiivillä estetään palvelujen tarjoamisen vapauden tosiasiallinen toteutuminen, minkä lisäksi Rooma I -asetusta sekä oikeusvarmuuden periaatetta ja oikeussääntöjen selkeyttä koskevaa vaatimusta ei ole otettu huomioon.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan riidanalaiselle direktiiville on valittu väärä oikeusperusta

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

28 Unkari väittää, että unionin lainsäätäjä on valinnut riidanalaiselle direktiiville väärän oikeusperustan nojautumalla SEUT 53 artiklan 1 kohtaan ja SEUT 62 artiklaan. Direktiivillä tähdätään Unkarin mukaan sen tavoitteiden ja sisällön perusteella yksinomaan tai pääasiallisesti työntekijöiden suojeluun, eikä sen tarkoituksena ole palvelujen tarjoamisen vapauden esteiden poistaminen.

29 Tämän osalta Unkari esittää, ettei palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva oikeusperusta kata työntekijöiden suojelutavoitteita eikä näissä kysymyksissä annettavia oikeussääntöjä, joista on kyse SEUT 153 artiklassa.

30 Riidanalaisen direktiivin perustavoitteena on Unkarin mukaan työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen muun muassa laajentamalla työntekijöiden samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisalaa siten, että siihen kuuluvat työkomennuksen puitteissa rajatylittävästi palveluja suorittavat työntekijät. Unkari väittää, että he saavat vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisen palkan kokonaisuudessaan.

31 Riidanalainen direktiivi on Unkarin mukaan kuitenkin protektionistisen vaikutuksensa vuoksi ristiriidassa niiden unionin tavoitteiden kanssa, joilla pyritään parantamaan unionin kilpailukykyä sekä yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.

32 Unkari viittaa lisäksi siihen, ettei neuvosto ole yksilöinyt niitä tämän direktiivin pakottavia säännöksiä, joiden avulla kyettiin tosiasiallisesti edistämään palvelujen tarjoamisen vapautta suojelemalla työntekijöitä ja ehkäisemällä epäreilua kilpailua.

33 Unkari katsoo näin direktiivin sisällön tarkastelun perusteella, ettei siinä ole mitään, mikä oikeuttaisi valitsemaan sen oikeusperustan, johon unionin lainsäätäjä on tukeutunut.

34 Se katsoo, että näin olisi myös siinä tapauksessa, että riidanalaisen direktiivin sisältöä ja tavoitteita tarkasteltaisiin yhdessä sen unionin säädöksen kanssa, jota sillä muutettiin, koska riidanalaisella direktiivillä määriteltiin direktiivin 96/71 tavoite siten, että se koskee yksinomaan työhön lähetetyille työntekijöille tarjottavan suojan takeita.

35 Unkarin mukaan tarve palauttaa muutokset asiayhteyteensä ja tarkastella lainsäädäntötointa kokonaisuutena ei edellytä sitä, että muuttavan säädöksen oikeusperusta vahvistetaan ottamalla huomioon yksinomaan muutetun säädöksen tavoitteet ja sisältö.

36 Lopuksi se esittää, että oikeusperusta on määritettävä ennen kaikkea muuttavan säädöksen tavoitteiden ja sen säännösten sisällön edellyttämällä tavalla ja että SEUT 153 artiklan 2 kohdan b

alakohtaa olisi voitu pitää asianmukaisena oikeusperustana, sillä riidanalaisessa direktiivissä säädetään kysymyksistä, jotka kuuluvat pikemminkin sen alaan kuin SEUT 53 ja SEUT 62 artiklan alaan.

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

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

38 Ensimmäiseksi on viitattava siihen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 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).

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

40 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).

41 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).

42 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).

43 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).

44 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.

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

46 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.

47 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).

48 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).

49 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.

50 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.

51 Unionin lainsäätäjät 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".

52 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.

53 Toiseksi riidanalaisen direktiivin sisällön osalta on todettava, että sillä pyritään, muun muassa juuri niillä säännöksillä, jotka ovat Unkarin 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.

54 Tämän ajatuksen mukaisesti riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdalla muutetaan ensiksikin direktiivin 97/71 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.

55 Toiseksi riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan a alakohdalla tehdään muutoksia direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohtaan viittaamalla yhdenvertaiseen 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.

56 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.

57 Edellä todetun perusteella on Unkarin 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.

58 Kolmanneksi on todettava, että vaikka direktiivin 96/71 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan tarpeeseen poistaa henkilöiden 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.

59 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.

60 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.

61 Lisäksi on muistettava, kuten edellä 41 ja 42 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.

62 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.

63 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.

64 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 62 ja 63 kohdassa todetaan – käyttää riidanalaista 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 kehittyi oikeudenmukaisempien edellytysten vallitessa.

65 Unkarin väitteistä poiketen on lisäksi todettava, ettei SEUT 153 artiklaa voida pitää sellaisena erityisempänä oikeusperustana, jonka nojalla riidanalainen direktiivi olisi voitu antaa. SEUT 153 artiklassa on näet kyse ainoastaan työntekijöiden suojasta eikä suinkaan palvelujen tarjoamisen vapaudesta unionissa.

66 On totta, että SEUT 153 artiklan 2 kohdassa on kaksi erillistä sen a ja b alakohtaan sijoitettua oikeusperustaa. Kumpikaan niistä ei kuitenkaan voi toimia riidanalaisen direktiivin

oikeusperustana.

67 SEUT 153 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määrätään näet vain toimenpiteistä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi sosiaali- ja työoikeudellisissa kysymyksissä, mikä ei vastaa riidanalaisen direktiivin tavoitetta, joka on palvelujen tarjoamisen vapauden edellytysten vahvistaminen oikeudenmukaisista lähtökohdista, eikä tätä direktiiviä sisällöllisesti, koska siinä on säädetty toimenpiteistä työehtoja ja -oloja koskevien kansallisten oikeussääntöjen yhteensovittamiseksi.

68 SEUT 153 artiklan 2 kohdan b alakohdan osalta on puolestaan todettava, että vaikka se antaa unionille mahdollisuuden toteuttaa yhdenmukaistamistoimenpiteitä tietyillä unionin sosiaalipolitiikkaan kuuluvilla aloilla, riidanalaista direktiiviä ei voida milään osin pitää yhdenmukaistamisdirektiivinä, koska siinä on kyse vain tiettyjen vastaanottavan jäsenvaltion oikeussääntöjen saattamisesta velvoittaviksi työntekijöiden työhön lähettämisen osalta niin, että huomioon otetaan kansallisten työmarkkinasuhteiden monimuotoisuus, kuten direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleessa todetaan.

69 SEUT 153 artikla ei näin ollen voinut toimia kyseisen direktiivin oikeusperustana.

70 Edellä tarkasteltujen näkökohtien perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan SEUT 153 artiklan 5 kohtaa ei ole noudatettu ja kyseessä on harkintavallan väärinkäyttö

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

71 Unkari väittää, että riidanalainen direktiivi on ristiriidassa SEUT 153 artiklan 5 kohdan kanssa, jossa määrätään työntekijöiden palkkoja koskevan sääntelyn jättämisestä unionin lainsäätäjän toimivallan ulkopuolelle.

72 Se katsoo näet, että muuttamalla direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohtaa riidanalaisella direktiivillä määritellään välittömästi rajatylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä työhön lähetettyjen työntekijöiden palkat.

73 Se nojautuu tämän osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (tuomio 13.9.2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, 40 ja 46 kohta ja tuomio 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, 123 kohta) ja esittää, että SEUT 153 artiklan 5 kohdassa muotoiltu palkkoja koskeva poikkeus johtuu siitä, että palkkatason vahvistaminen kuuluu kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolten sopimusvapauden piiriin ja jäsenvaltioille näissä kysymyksissä kuuluvaan toimivaltaan.

74 Unkarin mukaan riidanalaisella direktiivillä veloitetaan soveltamaan vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöön tai kansallisiin käytäntöihin perustuvia pakottavia sääntöjä kaikkien palkkaukseen liittyvien työehtojen osalta – ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä lukuun ottamatta – ja työstä maksettavan korvauksen suuruuden vahvistaminen kuuluu näihin ehtoihin. Unkarin näkemyksen mukaan direktiivi merkitsee näin sitä, että unionin oikeudella puututaan välittömästi palkkojen määrittämiseen.

75 Lopuksi Unkari toteaa, että epäasianmukaisen oikeusperustan valitseminen on keino peittää harkintavallan väärinkäyttö, johon unioni on syylistynyt antaessaan riidanalaisen direktiivin.

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

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

77 Toisessa kanneperusteessa on kaksi osaa, joista toisen mukaan riidanalainen direktiivi on ristiriidassa SEUT 153 artiklan 5 kohdan kanssa, jossa määrätään työntekijälle maksettavia palkkoja koskevan sääntelyn jättämisestä unionin lainsäätäjän toimivallan ulkopuolelle ja toisen mukaan unionin lainsäätäjä on käyttänyt väärin harkintavaltaansa antaessaan kyseisen direktiivin.

78 Kanneperusteen ensimmäinen osa koskee siis sitä, kuten edellä 69 kohdassa on todettu, että SEUT 153 artikla ei voinut toimia riidanalaisen direktiivin oikeusperustana.

79 Näin on siksi, että riidanalaisella direktiivillä on vain sovitettu yhteen jäsenvaltioiden lainsäädäntöä työntekijöiden työhön lähettämisen osalta velvoittamalla yritykset, jotka lähettävät työntekijöitä työhön johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, johon ne ovat sijoittautuneet, soveltamaan tällaisiin työntekijöihin lähes kaikkia kyseisessä jäsenvaltiossa pakottavilla oikeussäännöillä vahvistettuja työehtoja, mukaan lukien työhön lähetetyille työntekijöille työstä maksettavaa korvausta koskevat ehdot.

80 SEUT 153 artiklan 5 kohdassa määrätään poikkeuksesta niihin unionin toimivaltuuksiin, jotka sillä on tämän artiklan tätä edeltävien kohtien nojalla ja joita ei voida käyttää riidanalaisen direktiivin oikeusperustana eikä siis soveltaa, minkä vuoksi se ei voi vaikuttaa direktiivin pätevyYTEEN.

81 Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

82 Toisen kanneperusteen toisesta osasta on todettava, että toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin niiden päämäärien saavuttamiseksi, joita varten kyseessä oleva toimivalta on annettu, tai perussopimuksissa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (tuomio 5.5.2015, Espanja v. parlamentti ja neuvosto, C-146/13, EU:C:2015:298, 56 kohta)

83 Unkarin mukaan unionin lainsäätäjä on käyttänyt väärin harkintavaltaansa valitsemalla epäasianmukaisen oikeusperustan, SEUT 53 artiklan 1 kohdan ja SEUT 62 artiklan, peitelläkseen puuttumistaan palkkojen määrittämiseen SEUT 153 artiklan 5 kohdan vastaisesti.

84 Ensimmäisen kanneperusteen tarkastelu osoittaa kuitenkin, että riidanalaisen direktiivin antaminen on tapahtunut asianmukaisesti, kun sen oikeusperustaksi on otettu SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla, ja nyt arvioitavana olevan kanneperusteen ensimmäisen osan tarkastelu osoittaa, ettei tätä direktiiviä ole annettu SEUT 153 artiklan 5 kohdan vastaisesti.

85 Näin ollen toisen kanneperusteen toinen osa ja näin koko kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee SEUT 56 artiklan rikkomista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

86 Unkari väittää kolmannessa kanneperusteessaan, että riidanalainen direktiivi on ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa. Kolmannessa kanneperusteessa on viisi osaa.

87 Kanneperusteen ensimmäisessä osassa Unkari esittää tukeutumalla palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36), että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevalla unionin lainsäädännöllä on toteutettu perusperiaate, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion on tunnustettava

unionin oikeuden mukaisesti toisessa jäsenvaltiossa sovelletut työehdot, koska työhön lähetettyjen työntekijöiden suoja on turvattu riittävällä tavalla sen valtion lainsäädännöllä, josta työntekijät ovat peräisin.

88 Unkari on siis sitä mieltä, että direktiivillä 96/71 tarjottiin – ennen kuin sitä muutettiin riidanalaisella direktiivillä – työhön lähetetyille työntekijöille palkkauksen osalta asianmukaiseksi katsottava suoja, koska siinä veloitettiin maksamaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettava vähimmäispalkka. Se huomauttaa, että kun riidanalaisella direktiivillä veloitetaan maksamaan työstä vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjen mukaiset korvaukset, sillä kyseenalaistetaan se, että kyseisen jäsenvaltion vähimmäispalkalla kyetään takaamaan työntekijöiden suojatavoitteen toteutuminen eli kattamaan elinkustannukset kyseisessä valtiossa.

89 Unkari korostaa, että muutos ei palvele myöskään palvelujen tarjoamisen vapautta vaan kyseessä on välitön puuttuminen taloudellisiin suhteisiin, ja sillä tehdään tyhjäsitietyjen helposti tunnistettavien jäsenvaltioiden, joissa palkkataso on alhaisempi, laillinen kilpailuetu, minkä vuoksi unionin lainsäätäjän on katsottava ottaneen näin käyttöön toimenpiteen, joka johtaa kilpailun vääristymiseen.

90 Lisäksi Unkari toteaa, ettei komissio ole vaikutustenarvioinnissaan kyennyt tuomaan esiin minkäänlaisia lukuja, joilla olisi voitu osoittaa, että työntekijöiden suoja edellytti direktiivin 96/71 muuttamista työhön lähetettyjen työntekijöiden palkkojen osalta.

91 Lopuksi Unkari viittaa vertailevasti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaan lainsäädäntöön, jonka mukaan työhön lähetetyille työntekijöille siinä jäsenvaltiossa tarjottu suoja, josta he ovat peräisin, on katsottava riittäväksi ja jonka mukaan työhön lähetetyn työntekijän asemaa on arvioitava erikseen lukuisten eri kriteerien perusteella, koska tarkoituksena on estää kansallisten lainsäädäntöjen päällekkäinen soveltaminen.

92 Kanneperusteen toisessa osassa Unkari väittää, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan sääntö, jossa käytetään työstä maksettavan ”korvauksen” käsitettä vähimmäispalkan käsitteen sijasta, on ristiriidassa vastaanottavan jäsenvaltion työntekijöiden ja sinne työhön lähetettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskevan tavoitteen kanssa siltä osin, kuin siinä veloitetaan kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset maksamaan toiseen jäsenvaltioon työhön lähettämilleen työntekijöille palkka, joka on vahvistettu sellaisten tässä toisessa jäsenvaltiossa sovellettujen käytäntöjen mukaisesti, joita ei välttämättä voida soveltaa tässä jäsenvaltiossa toimiviin yrityksiin, koska yrityksiä sitoo siellä yleensä vain vähimmäispalkkavaatimus. Tästä seuraa Unkarin mukaan, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettava vähimmäispalkka katsottaisiin riittäväksi kyseisen jäsenvaltion työntekijöiden kannalta mutta ei sinne työhön lähetettyjen työntekijöiden kannalta.

93 Unkari katsoo myös, että toiseen jäsenvaltioon työntekijöitä työhön lähettävien yritysten velvollisuus korvata matka-, majoitus- ja ruokailukulut, josta säädetään muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohdassa, on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen.

94 Lopuksi Unkari viittaa siihen, että työntekijöiden sosiaaliturvaan ja verotukseen liittyvät kysymykset, joiden osalta tiettyjen jäsenvaltioiden ajatellaan saavan kilpailuetua suhteessa muihin, kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, eikä unionin lainsäätäjän ole riidanalaista direktiiviä antaessaan selvittänyt, tuottavatko näiden kysymysten osalta vallitsevat erot tällaisen edun.

95 Kanneperusteensa kolmannessa osassa Unkari esittää ensin väitteen siitä, ettei riidanalaisella direktiivillä kyetä saavuttamaan sille asetettua tavoitetta taata oikeudenmukaisemmat toimintaedellytykset eri jäsenvaltioihin sijoittautuneille palveluntarjoajille.

Se riitauttaa tässä yhteydessä direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa käytetyn muotoilun, jonka mukaan yritykset kilpailevat muilla tekijöillä kuin kustannuksilla, mikä merkitsisi, ettei palvelun hinnalla olisi mitään merkitystä kuluttajan valintojen kannalta.

96 Toiseksi se katsoo, ettei komissio olisi saanut työhön lähetettyjen työntekijöiden työehtoja tai tilannetta uudelleen arvioimatta katsoa vaikutustenarviointiin perustuvien tietojen – joiden mukaan työhön lähetettyjen työntekijöiden määrä on kasvanut 44,4 prosentilla vuosina 2010–2014 – perusteella, että työntekijöiden suojaa oli pidettävä epäasianmukaisena.

97 Kolmanneksi Unkari esittää, että kun otetaan huomioon se, että palvelujen suorittaminen työkomennuksen puitteissa on luonteeltaan tilapäistä, riidanalaisen direktiivin säännöksillä ylitetään se, mikä on tarpeen työhön lähetettyjen työntekijöiden suojatavoitteen saavuttamiseksi. Tämän osalta se toteaa, että sellaisen työntekijän tilanne, joka käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on pidettävä erillään sellaisen työntekijän tilanteesta, joka suorittaa palveluja tilapäisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa työkomennuksen puitteissa, siksi, että ensin mainittu työskentelee tämän jäsenvaltion työnantajan lukuun ja johdon alaisena, kun taas jälkimmäinen työntekijä ei ole tosiasiallisesti integroitunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan eikä sen työmarkkinoille.

98 Unkari katsoo kanneperusteensa neljännessä osassa, että pitkäaikaisia työkomennuksia koskevat säännöt, joista säädetään muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa, on katsottava palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvaksi suhteettomaksi rajoitukseksi, kun siinä velvoitetaan soveltamaan lähes kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion työoikeudellisia säännöksiä, mitä työhön lähetettyjen työntekijöiden intressien suojelu ei perustellusti edellytä.

99 Se toteaa, että yli 12 kuukaudeksi työhön lähetetyt työntekijät, joista on kyse muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa, eivät ole yhteiskuntaan ja työmarkkinoille integroitumisen osalta tilanteessa, joka voitaisiin rinnastaa kyseisen jäsenvaltion työntekijöiden tilanteeseen.

100 Työntekijöitä työhön lähettävän yrityksen voidaan korkeintaan katsoa lujittavan taloudellisia yhteyksiään vastaanottavaan jäsenvaltioon.

101 Lisäksi Unkarin mukaan säännön, jonka perusteella yli 12 kuukaudeksi työhön lähetettyyn työntekijään on sovellettava vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavaa lainsäädäntöä, ei voida aina olettaa olevan tämän työntekijän kannalta edullisempi. EUT-sopimuksessa ei sitä paitsi ole määräyksiä, joiden nojalla voitaisiin abstraktilla tasolla määritellä, kuinka kauan ja kuinka usein tiettyä palvelua on suoritettava toisessa jäsenvaltiossa, jotta tätä ei enää katsottaisi palvelujen tarjoamiseksi EUT -sopimuksessa tarkoitettulla tavalla.

102 Kanneperusteensa viidennessä osassa Unkari katsoo, että mahdollistamalla muutetun direktiivin 96/71 soveltamisen tieliikennealaa sitä erityisesti koskevan lainsäädäntötoimen antamisesta alkaen, riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa sivuutetaan SEUT 58 artikla, jossa määrätään, että palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan EU-sopimuksen liikennettä koskevan osaston määräyksiä.

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

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– *Alustavia huomioita*

104 Todettakoon ensimmäiseksi, että unionin tuomioistuimen mukaan palvelujen tarjoamisen

vapauteen kohdistuvien rajoitusten kieltä koskee kansallisten toimenpiteiden lisäksi unionin toimielinten toteuttamia toimenpiteitä (tuomio 26.10.2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105 Tämän vuoksi, ja kuten edellä 48 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.

106 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).

107 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”.

108 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.

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

110 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).

111 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).

112 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 arviointoja. 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).

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

114 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 tietyssä 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).

115 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).

116 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).

117 Kolmannen kanneperusteen eri osia on tarkasteltava edellä esitetyt näkökohdat huomion ottaen.

– *Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeudet on turvattu riittävällä tavalla*

118 Unkari katsoo kanneperusteessaan pääasiallisesti, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevalla unionin lainsäädännöllä on pantu toimeen se perusperiaate, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion on tunnustettava työehdot, joita toinen jäsenvaltio soveltaa unionin oikeuden mukaisesti, mikä takaa työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojan riittävällä tavalla.

119 Ensimmäiseksi huomattakoon, että vaikka Unkarin hallitus viittaa väitteensä tueksi direktiiviin 2006/123, edellä 108 kohdassa lausutun mukaisesti riittää, kun todetaan, että unionin lainsäädäntötoimen aineellista lainmukaisuutta ei voida tutkia suhteessa hierarkkisesti samantasoiseen unionin toimeen paitsi, jos se on annettu tämän perusteella tai jommassa kummassa näistä toimita on nimenomaisesti säädetty, että toinen niistä on hierarkkisesti toiseen nähden ylemmällä tasolla. Tästä ei kuitenkaan ole kyse riidanalaisen direktiivin osalta. Direktiivin 2006/123 1 artiklan 6 kohdassa säädetäänkin, että ”tämä direktiivi ei vaikuta työoikeuteen, toisin sanoen – – lakisääteisiin tai sopimusperusteisiin työehtoihin”.

120 Mitä tulee rinnastukseen, jonka Unkari tekee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan lainsäädännön eli sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1) kanssa, vastaavasti riittää, kun todetaan, ettei riidanalaisista direktiiviä ole annettu asetuksen N:o 883/2004 perusteella eikä kummassakaan näistä säädöksistä säädetä nimenomaisesti, että mainittu asetusta olisi tähän direktiiviin nähden hierarkkisesti ylemmällä tasolla.

121 Toiseksi on todettava, että väitteellä, jonka mukaan direktiivillä 96/71 tarjottiin, ennen kuin sitä muutettiin riidanalaisella direktiivillä, riittävä suoja työhön lähetetyille työntekijöille velvoittamalla työstä maksettavan korvauksen osalta työnantajat vastaanottavassa jäsenvaltiossa maksamaan siellä sovellettava vähimmäispalkka, ei voida kyseenalaistaa riidanalaisen direktiivin lainmukaisuutta.

122 Unionin lainsäätaja on antaessaan kyseisen direktiivin katsonut, että työntekijöille oli tarjottava parempi suoja, jotta palvelujen tarjoaminen voidaan säilyttää oikeudenmukaisena sekä vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin että sellaisiin yrityksiin nähden, jotka lähettävät työntekijöitä sinne työhön.

123 Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa on haluttu tätä silmällä pitäen erityisesti taata työhön lähetetyille työntekijöille parempi suoja takaamalla heille yhdenvertaisen kohtelun perusteella kaikki sellaiset palkanmuodostukseen vaikuttavat tekijät, jotka on tehty pakollisiksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta heille työstä maksettava korvaus perustuisi samoihin pakottaviin sääntöihin kuin ne, joita sovelletaan vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa oleviin työntekijöihin.

124 Sillä, että on päätetty tarjota tällaista parempaa suojaa, ei kuitenkaan voida kyseenalaistaa sitä, että vastaanottavan jäsenvaltion vähimmäispalkalla kyetään turvaamaan työntekijöiden suojatavoite, vaikka Unkari näin väittääkin, vaan kyse on päinvastoin siitä, että unionin lainsäätäjällä on tämän osalta edellä 112 ja 113 kohdassa tarkoitettu laaja harkintavalta.

125 Kolmanneksi Unkari väittää, ettei riidanalainen direktiivi palvele palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta vaan tekee tyhjäksi sen laillisen kilpailuedun, joka joillakin jäsenvaltioilla on kustannusten osalta ja että sitä on näin ollen pidettävä kilpailua vääristävänä toimenpiteenä.

126 Kuten edellä 51 ja 107 kohdassa on todettu, unionin lainsäätaja 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”.

127 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.

128 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 tehty 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. Toisin kuin Unkari on väittänyt, direktiivillä ei siis vääristetä kilpailua.

129 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.

130 Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

– *Kolmannen kanneperusteen toinen osa, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista*

131 Ensimmäiseksi on todettava väitteestä, jonka mukaan muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa olevalla säännöllä veloitetaan työntekijöitä toiseen jäsenvaltioon työhön lähettävät yritykset maksamaan heille työstä korvaus, joka määräytyy tämän jäsenvaltion sellaisten käytäntöjen mukaisesti, joita ei välttämättä sovelleta kyseisen jäsenvaltion yrityksiin, että se on virheellinen.

132 Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan sanamuoto on selvä, kun siinä säädetään tämän kohdan yleisistä soveltamisedellytyksistä tarkemmin, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa käytetty työstä maksettavan ”korvauksen” käsite 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.”

133 Vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa olevia työntekijöitä ja tähän jäsenvaltioon työhön lähetettyjä työntekijöitä koskevat siis palkkauksen osalta samat säännöt eli ne, joista on tässä jäsenvaltiossa tehty pakollisia.

134 Toiseksi todettakoon siitä Unkarin väitteestä, jonka mukaan muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohta on ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa siksi, että sillä veloitetaan työntekijöitä toiseen jäsenvaltioon työhön lähettävät yritykset korvaamaan matka-, majoitus- ja ruokailukulut, että väite perustuu virheelliseen tulkintaan tästä säännöksestä. Kuten neuvosto on esittänyt, 3 artiklan 7 kohdan toisen alakohdan toisella virkkeellä ei ole näet haluttu ottaa käyttöön tämän tyyppistä veloitetta. Kuten riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappaleesta ja mainittuun toiseen virkkeeseen, jossa viitataan saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohtaan, otetusta varauksesta nähdään, kyseisessä

virkkeessä on kyse vain siitä, että tällaiseen korvaukseen, joka ei ole palkkaa, sovelletaan työsuhdetta koskevaa kansallista lainsäädäntöä tai kansallisia käytäntöjä.

135 Tässä säännöksessä on nimittäin kyse siitä erityistilanteesta, jossa työhön lähetetyt työntekijät ovat, koska heidän on siirryttävä toiseen jäsenvaltioon siitä jäsenvaltiosta, josta he ovat peräisin, suorittaakseen työsuhteeseensa perustuvat velvoitteensa. Tähän toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palveluksessa olevat työntekijät eivät kuitenkaan ole samassa tilanteessa, koska he suorittavat työtehtäviään kyseisen yrityksen lukuun tässä samassa jäsenvaltiossa. Tämän perusteella voidaan todeta, ettei kyseisen säännöksen voida missään tapauksessa katsoa olevan ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa.

136 Kolmannen kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä.

– *Kolmannen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista*

137 Kuten edellä 111 kohdassa lainatusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, suhteellisuusperiaate, joka on unionin yleinen oikeusperiaate, edellyttää, 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.

138 Ensimmäiseksi sen osalta, kyetäänkö direktiivillä saavuttamaan tavoite taata oikeudenmukaisemmat toimintaedellytykset sekä yrityksille, jotka lähettävät työntekijöitä työhön vastaanottavaan jäsenvaltioon, että tämän jäsenvaltion yrityksille, on todettava, että Unkari on tehnyt virheelliset päätelmät direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleesta.

139 Yhtäältä tästä perustelukappaleesta käy ilmi unionin asettama tavoite, eli ”aidosti yhdentyneiden ja kilpailuun perustuvien sisämarkkinoiden” toteuttaminen, kun muistetaan, että työehtoja koskevien sääntöjen yhdenmukaisella soveltamisella pyritään direktiivin neljännen perustelukappaleen mukaan ”todelliseen sosiaaliseen lähentymiseen”.

140 Toisaalta 16 perustelukappaleessa ei ole todettu, että kustannuseroihin perustuva kilpailu unionin yritysten välillä pyrittäisiin estämään tai että sitä pidettäisiin epätoivottavana. Päin vastoin, tuomalla esiin tuottavuuden ja tehokkuuden kaltaisia seikkoja, siinä korostetaan näin tuotantotekijöitä, jotka johtavat luonnollisesti tällaisiin kustannuseroihin.

141 Kun kyse on rajatylittävästä palvelujen tarjonnasta, ainoat erot unionissa toimiville yrityksille koituvissa kustannuksissa, jotka riidanalaisella direktiivillä poistetaan, ovat todellisuudessa muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin työehtoihin perustuvat kustannukset, jotka ovat vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan pakollisia, kun lainsäädäntö käsitetään laajassa merkityksessä.

142 Toiseksi Unkari riitauttaa seikat, joihin unionin lainsäätäjän on perustanut näkemyksensä siitä, että direktiivillä 96/71 tarjottua suojaa ei voitu enää pitää työhön lähetettyjen työntekijöiden osalta riittävänä.

143 Vaikutustenarvioinnissa on tämän osalta valotettu erityisesti kahta seikkaa, joiden voidaan perustellusti ajatella johtaneen siihen, että unionin lainsäätäjän katsoi, ettei direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa käytetyllä käsitteellä ”vähimmäispalkka”, joka piti taata vastaanottavassa jäsenvaltiossa työhön lähetettyjen työntekijöiden suojaamiseksi, enää kyetty tarjoamaan tätä suojaa.

144 Vähimmäispalkan käsitteestä oli ensinnäkin aiheutunut tulkintaongelmia lukuisissa jäsenvaltiossa, mikä oli johtanut suureen määrään ennakkoratkaisuasioita unionin

tuomioistuimessa, joka omaksui käsitteestä laajan tulkinnan 12.2.2015 antamassaan tuomiossa Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, 38–70 kohta) sisällyttämällä siihen vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisen vähimmäispalkan lisäksi tiettyjä muita osatekijöitä. Kyseisessä tuomiossa katsottiin näin, että käsite kattaa tunti- tai urakkapalkan laskemisen sellaisten palkkaryhmien perusteella, joihin työntekijät on sijoitettu vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevien työehtosopimusten mukaisesti, päivärahan, päivittäisen matkakorvauksen ja loma-ajan palkan.

145 Vaikutustenarvioinnissa todettiin, että tällä tavoin vähimmäispalkan käsite, sellaisena kuin unionin tuomioistuin oli sitä tulkinut, etääntyi suurelta osin työntekijöitä työhön toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamista varten lähettävien yritysten soveltamista käytännöistä, joiden mukaan näille työntekijöille maksettiin vain vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä tai työehtosopimuksissa vahvistettu vähimmäispalkka.

146 Vaikutustenarvioinnissa todettiin lisäksi, että vuonna 2014 useissa vastaanottavissa jäsenvaltioissa oli voitu havaita merkittäviä eroja näihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten työntekijöille ja sinne työhön lähetetyille työntekijöille maksetuissa palkoissa.

147 Kolmanneksi on syytä torjua Unkarin väite siitä, että palvelujen tarjoaminen työkomennuksilla on luonteeltaan tilapäistä, minkä vuoksi riidanalaisen direktiivin säännöksillä ylitetään se, mikä on tarpeen työhön lähetettyjen työntekijöiden suojatavoitteen saavuttamiseksi, siltä osin kuin ne johtavat siihen, että näitä työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa olevien työntekijöiden kanssa.

148 Toisin kuin Unkari on väittänyt, 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 työntekijät, jotka ovat vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa.

149 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.

150 Edellä 62 kohdassa ja 144–146 kohdassa tarkasteltujen seikkojen perusteella on siis todettava, ettei Unkari 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.

151 Kolmannen kanneperusteen kolmas osa on näin ollen hylättävä.

– *Kolmannen kanneperusteen neljäs osa, jonka mukaan säännöillä, jotka koskevat työntekijöiden työhön lähettämistä yli 12 kuukaudeksi, loukataan palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta*

152 Unkari katsoo, että sitä, että pääsääntöisesti yli 12 kuukautta kestäväälle työkomennukselle lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan lähes kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion työoikeuden

säännöksiä, ei voida oikeuttaa näiden työntekijöiden intressien suojaamisella, eikä sitä voida pitää tarpeellisena eikä oikeasuhteisena.

153 Lisäksi Unkari esittää, että riidanalainen direktiivi ei ole yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukainen, kun siinä lähdetään siitä, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa tarkoitetut, yli 12 kuukaudeksi työhön lähetetyt työntekijät ovat niihin työntekijöihin verrattavassa tilanteessa, jotka ovat vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palveluksessa, ja että tämän mittaisille työkomennuksille työntekijöitä lähettävät yritykset ovat vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin verrattavassa tilanteessa.

154 Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa säädetään, että jos työntekijän lähettämiskauden kesto vastaanottavassa valtiossa ylittää 12 kuukautta tai, jos palveluntarjoaja 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 määräyksin, ja/tai työehtosopimuksin tai välitystuomioin, jotka on julistettu yleisesti sovellettaviksi. Muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ainoastaan työ sopimuksen tekemistä ja päättämistä koskevat menettelyt, muodollisuudet ja ehdot, mukaan lukien kilpailukieltolausekkeet, sekä ammatilliset lisäeläkejärjestelmät.

155 Kun otetaan huomioon, että unionin lainsäätäjän harkintavalta on laaja, kuten edellä 112 ja 113 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 pitkillä työkomennuksilla työskenteleviin työntekijöihin sovelletaan lähes kaikkia vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavia työehtoja.

156 Tällainen pitkäaikaisia työkomennuksia koskeva lainsäädäntö on tarpeellinen, asianmukainen ja oikeasuhteinen keino paremman suojan takaamiseksi työehtojen osalta sellaisille työntekijöille, jotka on lähetetty työhön pitkäksi aikaa vastaanottavaan jäsenvaltioon, kun siinä pidetään tällaisten työntekijöiden tilanne kuitenkin erillään sellaisten työntekijöiden tilanteesta, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen tai yleisemminkin sellaisten työntekijöiden tilanteesta, jotka asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa ja ovat sinne sijoittautuneiden yritysten palveluksessa.

157 Kolmannen kanneperusteen neljäs osa on näin ollen hylättävä.

– *Kolmannen kanneperusteen viides osa, joka koskee SEUT 58 artiklan rikkomista*

158 Unkari katsoo, että ulottamalla muutetun direktiivin 96/71 koskemaan tieliikennealaa erityisen lainsäädäntötoimen antamisesta alkaen, riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon SEUT 58 artiklaa.

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

160 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).

161 Riidanalaisen direktiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetään kuitenkin vain, että direktiiviä

sovelletaan tieliikennealaa 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.

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

163 Näin ollen kolmannen kanneperusteen viides osa ja näin koko kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan SEUT 56 artiklaa on rikottu siltä osin kuin riidanalaisella direktiivillä estetään palvelujen tarjoamisen vapauden toteutuminen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

164 Unkari väittää, että riidanalainen direktiivi on ristiriidassa SEUT 56 artiklan ja 18.12.2007 annetussa tuomiossa Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809) omaksutun ratkaisun kanssa siltä osin kuin direktiivissä säädetään, että lakko-oikeuden tai muiden työtaistelutoimien käyttäminen voi muodostua esteeksi palvelujen tarjoamisen vapauden toteutumiselle.

165 Unkarin mukaan riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdalla on tällainen vaikutus, kun siinä säädetään, ettei direktiivi 96/71 vaikuta millään tavoin muun muassa oikeuteen ryhtyä lakkoon tai muuhun jäsenvaltioiden työmarkkinajärjestelmien piiriin kuuluvaan toimeen.

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

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

167 Unkari katsoo, että riidanalaisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdalla kyseenalaistetaan unionin oikeuskäytäntö, joka perustuu 18.12.2007 annettuun tuomioon Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), kun siinä suljetaan SEUT 56 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle oikeus ryhtyä lakkoon tai muihin työtaistelutoimiin.

168 Vaikka tässä säännöksessä todetaankin, ettei muutettu direktiivi 96/71 ”vaikuta millään tavoin jäsenvaltioissa ja unionin tasolla tunnustettujen perusoikeuksien käyttämiseen”, se ei mitenkään johda siihen, ettei näiden oikeuksien käyttämiseen sovellettaisi unionin oikeutta. Päin vastoin, siltä osin kuin muutetussa direktiivissä 96/71 viitataan unionin tasolla tunnustettuihin perusoikeuksiin, siinä edellytetään, että työntekijöiden työtaistelutoimenpiteiden käyttämistä tilanteessa, jossa on kyse tämän direktiivin säännösten alaan kuuluvasta työntekijöiden työhön lähettämisestä, on arvioitava unionin oikeuden kannalta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut.

169 Neljäs kanneperuste on tämän vuoksi hylättävä.

Viides kanneperuste, jonka mukaan kyseessä on Rooma I -asetuksen sekä oikeusvarmuuden periaatteen ja oikeussääntöjen selkeyttä koskevan vaatimuksen rikkominen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

170 Unkari väittää, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohta ei ole Rooma I -asetuksen mukainen, koska asetuksen tarkoituksena on taata sopimuspuolten vapaus valita sopimussuhteeseensa sovellettava laki, siltä osin kuin mainitussa artiklassa säädetään pitkien työkomennusten osalta, että vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvia pakottavia

velvoitteita on sovellettava työhön lähetettyihin työntekijöihin heidän työsuhteeseensa sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta.

171 Rooma I -asetuksessa ei Unkarin mukaan kiinnitetä huomiota ulkomailla suoritettun työskentelyjakson pituuteen sovellettavaa lakia määritettäessä, vaan merkitystä on yksinomaan sillä, onko työntekijän sen jälkeen, kun työsuoritus on tehty, palattava työhön siihen maahan, josta hän on peräisin.

172 Unkari katsoo lisäksi, ettei muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohta ole luonteeltaan lainvalintasääntö, koska siinä todetaan, että sitä sovelletaan työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta.

173 Se väittää myös, että sääntö, jonka mukaan muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohtaa sovellettaessa kunkin perättäin työhön lähetetyn työntekijän työkomennukset lasketaan yhteen tämän säännöksen neljännen alakohdan mukaisesti, ei noudata Rooma I -asetusta, jossa määritetään sovellettava laki ja kunkin työ sopimuksen osalta erikseen kunkin työntekijän oikeudet.

174 Lopuksi Unkari esittää, että riidanalaisessa direktiivissä käytetty työstä maksettavan korvauksen käsite on ristiriidassa oikeussääntöjen selkeyttä koskevan vaatimuksen ja oikeusvarmuuden periaatteen kanssa siltä osin kuin käsite on kytketty vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöön ja/tai siellä sovellettuihin käytäntöihin.

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

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

176 Unkari esittää kanneperusteensa ensimmäisessä osassa yhtäältä, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohta on ristiriidassa sopimuspuolten vapautta työ sopimukseen sovellettavan lain määrittämisessä koskevan Rooma I -asetuksen kanssa ja toisaalta, että sääntö, jonka mukaan työhön perättäin lähetettyjen työntekijöiden suorittamat työkomennukset lasketaan yhteen, ei ole tämän asetuksen mukainen. Sen toisessa osassa Unkari väittää, että riidanalaisella direktiivillä käyttöön otetulla työstä maksettavan korvauksen käsitteellä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta ja oikeussääntöjen selkeyttä koskevaa vaatimusta.

177 Ensimmäiseksi on viitattava siihen, että Rooma I -asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan työ sopimukseen sovellettavan lain valintaa koskeva pääsääntö, jonka mukaan tämä on työ sopimuksen sopimuspuolten valitsema laki, ja että artiklan 2 kohdassa säädetään, että tällaisen lakiviittauksen puuttuessa työ sopimukseen 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.

178 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.

179 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.

180 Kuten julkiasiamies on ratkaisuehdotuksensa 196 kohdassa todennut, 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.

181 Todettakoon lopuksi, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 a kohdassa oleva sääntö, jolla pyritään estämään petoksia tilanteissa, joissa työhön lähetetty työntekijä korvataan toisella työhön lähetetyllä työntekijällä, joka suorittaa samoja työtehtäviä samassa paikassa, ei kyseenalaista edellä 179 kohdassa tehtyä päätelmää, koska unionin lainsäätäjä sai tämän säännöksen sisältämän lainvalintasäännön nojalla säätää säännöstä, jonka tarkoituksena oli estää siinä vahvistetun veloitteen kiertäminen.

182 Näin ollen viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

183 Toiseksi on todettava, että muutetun direktiivin 96/71 sanamuodon ja systematiikan perusteella on selvää, että sen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa käytetyllä työstä maksettavan korvauksen käsitteellä viitataan jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin tai käytäntöihin, jotka on tehty palkkauksen osalta pakollisiksi, ja että jollei direktiivin 3 artiklan 7 kohdan toisessa alakohdassa tehdyistä täsmennyksistä muuta johdu, mainitun 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa ei määritellä sitä, mitä tämä käsite kattaa.

184 Tämän osalta on huomattava, että muutetun direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään ainoastaan, että tämä käsite 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.

185 Riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan työstä maksettavaa korvausta koskevien sääntöjen vahvistaminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, jota niiden on kuitenkin käytettävä unionin oikeussääntöjä noudattaen.

186 Kun siis otetaan huomioon myös se laaja harkintavalta, johon viitataan edellä 112 ja 113 kohdassa, unionin lainsäätäjää ei voida moittia siitä, ettei se ole noudattanut oikeusvarmuuden periaatetta eikä oikeussääntöjen selkeyttä koskevaa vaatimusta, kun se on työehtoja ja -oloja koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen ja käytäntöjen yhteensovittamisesta antamassaan direktiivissä viitannut työstä maksettavan korvauksen käsitteeseen, sellaisena kuin se määritetään jäsenvaltioiden lainsäädännössä tai kansallisissa käytännöissä.

187 Näin ollen viidennen kanneperusteen toinen osa ja näin koko kanneperuste on hylättävä.

188 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä ilman, että olisi tarpeen lausua toissijaisista vaatimuksista, jotka on esitetty riidanalaisen direktiivin tiettyjen säännösten kumoamiseksi ja jotka perustuvat samoihin kanneperusteisiin kuin ne, jotka on esitetty ensisijaisten vaatimusten tueksi.

Oikeudenkäyntikulut

189 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska

parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet, että Unkari velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

190 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) **Unkari 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: unkari.