



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 декември 2020 година \*

„Жалба за отмяна — Директива (ЕС) 2018/957 — Свободно предоставяне на услуги — Командироване на работници — Ред и условия на работа — Възнаграждение — Продължителност на командироването — Определяне на правното основание — Членове 53 ДФЕС и 62 ДФЕС — Изменение на съществуваща директива — Член 9 ДФЕС — Злоупотреба с власт — Принцип на недопускане на дискриминация — Необходимост — Принцип на пропорционалност — Обхват на принципа на свободно предоставяне на услуги — Автомобилен транспорт — Член 58 ДФЕС — Регламент (ЕО) № 593/2008 — Приложно поле — Принципи на правна сигурност и на законодателна яснота“

По дело C-620/18

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 2 октомври 2018 г.,

**Унгария**, за която се явяват М. Z. Fehér, G. Tornyai и М. М. Tátrai, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

**Европейски парламент**, за който се явяват М. Martínez Iglesias, L. Visaggio и А. Tamás, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

**Федерална република Германия**, за която се явяват J. Möller и S. Eisenberg, в качеството на представители,

**Френска република**, за която се явяват E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser и R. Coesme, в качеството на представители,

**Кралство Нидерландия**, за което се явяват M. K. Bulterman, C. Schillemans и J. Langer, в качеството на представители,

**Европейска комисия**, за която се явяват L. Navas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann и A. Szmytkowska, в качеството на представители,

встъпили страни,

\* Език на производството: унгарски.

**Съвет на Европейския съюз**, за който се явяват първоначално А. Norberg, М. Bencze и Е. Ambrosini, а впоследствие А. Norberg, Е. Ambrosini, А. Sikora-Kaléda и Zs. Bodnár, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

**Федерална република Германия**, за която се явяват J. Möller и S. Eisenberg, в качеството на представители,

**Френска република**, за която се явяват Е. de Moustier, А.-L. Desjonquères, С. Mosser и R. Coesme, в качеството на представители,

**Кралство Нидерландия**, за което се явяват М. Bulterman, С. Schillemans и J. Langer, в качеството на представители,

**Кралство Швеция**, за което се явяват С. Meyer-Seitz, Н. Shev и Н. Eklinder, в качеството на представители,

**Европейска комисия**, за която се явяват L. Navas, М. Kellerbauer, В.-R. Killmann и А. Szmytkowska, в качеството на представители,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-С. Bonichot, М. Vilaras (докладчик), Е. Regan, М. Ilešič и N. Wahl, председатели на състави, Е. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, К. Jürimäe, С. Lycourgos, P. G. Xuereb и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 март 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 май 2020 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 С жалбата си Унгария иска от Съда да отмени Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 година за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 173, 2018 г., стр. 16 и поправка в L 91, 2019 г., стр. 77) (наричана по-нататък „обжалваната директива“), а при условията на евентуалност, да отмени някои нейни разпоредби.

## Правна уредба

### *Договор за функционирането на ЕС*

2 Член 9 ДФЕС гласи:

„При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве“.

3 Член 53 ДФЕС предвижда:

„1. За да се улесни започването и упражняването на дейност като самостоятелно заето лице, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, издават директиви, които имат за цел взаимното признаване на дипломи, удостоверения и други доказателства за официални квалификации, както и за координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно достъпа до и упражняването на дейности като самостоятелно заети лица.

2. По отношение на медицинските, парамедицинските и фармацевтичните професии, постепенното премахване на ограниченията ще зависи от координацията на условията за тяхното упражняване в различните държави членки“.

4 Съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС:

„Свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта“.

5 Член 62 ДФЕС гласи:

„Разпоредбите на членове 51—54 се прилагат по отношение на материята, уредена от настоящата глава“.

6 Член 153 ДФЕС предвижда:

„1. С оглед постигането на целите на член 151, Съюзът подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в следните области:

- а) подобряване в частност на работната среда с цел закрилата на здравето и безопасността на работниците;
- б) условия на труд;
- в) социална сигурност и социална закрила на работниците;
- г) закрила на работниците при прекратяване на трудовия договор;
- д) информиране и консултиране на работниците;
- е) представителство и колективна защита на интересите на работниците и работодателите, включително съвместно вземане на решения при спазване на параграф 5;

[...]

2. За целта Европейският парламент и Съветът:

- а) могат да предприемат мерки, насочени към насърчаване на сътрудничеството между държавите членки чрез инициативи, имащи за цел да подобрят познанието, да развият обмена на информация и на най-добри практики, да поощряват новаторски подходи и да оценяват опита, без хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки;
- б) могат да приемат в областите, изброени в параграф 1, букви а)—и), посредством директиви, минимални изисквания, които следва да бъдат приложени постепенно, като се имат предвид условията и техническите правила във всяка държава членка. Тези директиви избягват налагането на административни, финансови и правни ограничения по начин, който би попречил на създаването и развитието на малки и средни предприятия.

Европейският парламент и Съветът действат в съответствие с обикновената законодателна процедура след консултация с Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите.

В областите, посочени в параграф 1, букви в), г), е) и ж), Съветът действа в съответствие със специална законодателна процедура, с единодушие, след консултация с Европейския парламент и посочените комитети.

Съветът с единодушие, по предложение на Комисията, след като се консултира с Европейския парламент, може да вземе решение, обикновената законодателна процедура да бъде приложена към параграф 1, букви г), е) и ж).

[...]

5. Разпоредбите на настоящия член не се прилагат спрямо заплащането, правото на сдружаване или правото да се налага локаут“.

### ***Правна уредба относно командированите работници***

#### *Директива 96/71/ЕО*

- 7 Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29) е приета на основание член 57, параграф 2 ЕО и член 66 ЕО (понастоящем съответно член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС).
- 8 Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 96/71 целта ѝ е на работниците, командировани на територията на държавите членки, да се гарантират, що се отнася до посочените в нея въпроси, редът и условията на работа, които са определени в държавата членка, в която се извършва работата, от закони, подзаконови или административни разпоредби и/или от колективни договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими.
- 9 Видно от член 3, параграф 1, буква в), сред обхванатите от Директива 96/71 въпроси е и този за минималните ставки на заплащане, включително ставките за извънреден труд.

*Обжалваната директива*

10 Обжалваната директива е приета на основание член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС.

11 Съображения 1, 4, 6 и 9—11 от обжалваната директива гласят:

„(1) Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на вътрешния пазар, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Прилагането и изпълнението на тези принципи е доразвито от Съюза и има за цел гарантиране на равнопоставени условия за предприятията и зачитане на правата на работниците.

[...]

(4) Повече от двадесет години след нейното приемане стана необходимо да се направи оценка дали Директива 96/71[...] все още постига правилния баланс между нуждата от насърчаване на свободното предоставяне на услуги и гарантирането на равнопоставени условия, от една страна, и нуждата от защита на правата на командированите работници, от друга страна. За да се гарантира еднакво прилагане на правилата и да се постигне истинско социално сближаване, успоредно с преразглеждането на Директива 96/71[...] следва да бъде даден приоритет на прилагането и изпълнението на Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета [от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71 и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 2014 г., стр. 11)].

[...]

(6) Принципът на равното третиране и забраната на всякаква дискриминация на основание националност са залегнали в правото на Съюза още с учредителните договори. Принципът на равното заплащане е въведен чрез вторичното законодателство не само по отношение на жените и мъжете, но и по отношение на работниците със срочни договори и сравнимите с тях постоянни работници, както и по отношение на работниците на непълно и пълно работно време и по отношение на работниците, наети чрез агенции за временна заетост, и сравнимите с тях работници на предприятието ползвател. Тези принципи включват забраната на всякакви мерки, които могат да представляват пряка или непряка дискриминация въз основа на националността. При прилагането на тези принципи трябва да се взема предвид приложимата съдебна практика на Съда на Европейския съюз.

[...]

(9) Командирането има временен характер. Командированите работници обикновено се завръщат в държавата членка, от която са командировани, след приключване на работата, за която са били командировани. Същевременно с оглед на голямата продължителност на някои командирования и като се отчита връзката между пазара на труда на приемащата държава членка и работниците, командировани за такива продължителни периоди, в случай на командироване за повече от 12 месеца приемащите държави членки следва да правят необходимото предприятия, които командирова работници на тяхна територия, да гарантират на тези работници допълнителни ред и условия на работа, които се прилагат задължително за работниците в държавата членка, в която се извършва работата. Този период следва да бъде удължаван, когато доставчикът на услуги предостави мотивирано уведомление.

- (10) Осигуряването на по-голяма закрила на работниците е необходимо, за да се запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа както в краткосрочен, така и в дългосрочен план, по-специално чрез предотвратяване на нарушаването на правата, гарантирани от Договорите. Същевременно правилата, осигуряващи такава закрила на работниците, не могат да засягат правото на предприятията, командироващи работници на територията на друга държава членка, да се позовават на свободното предоставяне на услуги включително и в случаи, когато командироването надвишава 12 месеца или[,] когато е приложимо[,] 18 месеца. Поради това всяка разпоредба, приложима за командировани работници в рамките на командироване, надвишаващо 12 месеца или[,] когато е приложимо[,] 18 месеца, трябва да е съвместима с тази свобода. Съгласно установената съдебна практика ограниченията на свободното предоставяне на услуги са допустими единствено ако са оправдани от императивни съображения от обществен интерес и ако са пропорционални и необходими.
- (11) Когато командироването надвишава 12 месеца или[,] когато е приложимо[,] 18 месеца, допълнителните ред и условия на работа, които трябва да бъдат осигурени от предприятието, командироващо работници на територията на друга държава членка, следва да се прилагат и за работници, които са командировани да заместят други командировани работници, изпълняващи същата задача на същото място, за да се гарантира, че такова заместване не се използва за заобикаляне на иначе приложимите правила“.

12 Съображения 16—19 от тази директива са формулирани по следния начин:

- „(16) В условията на действително интегриран и конкурентен вътрешен пазар предприятията се конкурират въз основа на фактори като производителност, ефективност, равнището на образование и умения на работната сила, както и качеството на своите стоки и услуги и тяхната степен на иновативност.
- (17) В компетентностите на държавите членки е да определят правила относно възнагражденията в съответствие с националното право и/или практика. Определянето на работните заплати е от изключителната компетентност на държавите членки и социалните партньори. Следва да се обръща специално внимание на това да не бъдат накърнявани националните системи за определяне на възнагражденията или свободата на участващите страни.
- (18) Когато се сравняват възнаграждението, платено на командирован работник, и възнаграждението, дължимо в съответствие с националното право и/или практиката на приемащата държава членка, следва да се взема предвид брутният размер на възнаграждението. Следва да бъдат сравнени общите брутни размери на възнаграждението, а не съставните елементи на възнаграждението, определени за задължителни, както е предвидено в настоящата директива. С цел да се гарантира прозрачност и да се подпомогнат компетентните органи и служби при извършването на проверки и контрол, е необходимо обаче съставните елементи на възнаграждението да могат да бъдат достатъчно подробно идентифицирани съгласно националното право и/или практика на държавата членка, от която работникът е командирован. Освен ако специфичните добавки, свързани с командироването, не се отнасят за разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването, като пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи, те следва да се смятат за част от възнаграждението и следва да бъдат взети предвид при сравнението на общите брутни размери на възнаграждението.



(19) Специфичните добавки, свързани с командироването, често имат няколко цели. Доколкото тяхната цел е възстановяването на разходите, направени във връзка с командироването, като пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи, те не следва да се считат за част от възнаграждението. Правилата относно възстановяването на тези разходи се определят от държавите членки в съответствие с тяхното национално право и/или практика. Работодателят следва да възстановява такива разходи на командированите работници в съответствие с националното право и/или практика, приложими към трудовото правоотношение“.

13 Съгласно съображение 24 от посочената директива:

„Настоящата директива установява балансирана рамка, що се отнася до свободното предоставяне на услуги и необходимостта от закрила на правата на командированите работници, която е недискриминационна, прозрачна и пропорционална, като същевременно зачита разнообразието на националните колективни трудови правоотношения. Настоящата директива не накърнява прилагането на реда и условията на работа, които са по-благоприятни за командированите работници“.

14 С член 1, точка 1, буква б) от обжалваната директива в член 1 от Директива 96/71 се вмъкват параграфи –1 и –1а:

„–1. [Директива 96/71] осигурява закрила на командированите работници по време на тяхното командироване в контекста на свободното предоставяне на услуги, като установява задължителни разпоредби по отношение на условията на труд и защитата на здравето и безопасността на работниците, които трябва да бъдат спазвани.

–1а. [Директива 96/71] не засяга по какъвто и да било начин упражняването на основни права, признати от държавите членки и на равнището на Съюза, включително правото или свободата да се стачкува или да се предприемат други действия, обхванати от специфичните системи на колективни трудови правоотношения в държавите членки в съответствие с националното право и/или практика. Също така тя не засяга правото да се договарят, сключват и изпълняват колективни трудови договори или да се предприемат колективни действия в съответствие с националното право и/или практика“.

15 С член 1, точка 2, буква а) от обжалваната директива се изменя член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от Директива 96/71, добавят се букви з) и и) към тази алинея и се вмъква трета алинея в посочения член 3, параграф 1:

„1. Държавите членки гарантират, независимо от приложимото за трудовото правоотношение право, че предприятията, посочени в член 1, параграф 1, осигуряват на работниците, които са командировани на тяхна територия, на основата на равно третиране, ред и условия на работа, включващи следните елементи, които са определени в държавата членка, в която се извършва работата:

- от закони, подзаконови или административни разпоредби, и/или
- от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8[:]

[...]

- в) възнаграждение, включително ставки за извънреден труд; настоящата буква не се отнася за допълнителни професионални пенсионни схеми;

[...]

- з) условия за настаняване на работниците, предоставяно от работодателя на работници, изпратени извън обичайното място на работа;
- и) добавки или възстановяване на разходи за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини[.]

[...]

За целите на [Директива 96/71] понятието „възнаграждение“ се определя от националното право и/или практика на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, и означава всички съставни елементи на възнаграждението, които са задължителни по силата на национални закони, подзаконови или административни разпоредби или на колективни трудови договори или арбитражни решения, които в тази държава членка са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8“.

- 16 С член 1, точка 2, буква б) от обжалваната директива в член 3 от Директива 96/71 се вмъква параграф 1а, който гласи следното:

„Когато действителната продължителност на дадено командироване надхвърля 12 месеца, държавите членки гарантират, независимо от приложимото за трудовото правоотношение право, че предприятията, посочени в член 1, параграф 1, осигуряват на работниците, командировани на тяхна територия, на основата на равно третиране, в допълнение към реда и условията на работа, посочени в параграф 1 от настоящия член, всички приложими ред и условия на работа, които са установени в държавата членка, в която се извършва работата:

- от закони, подзаконови или административни разпоредби, и/или
- от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8.

Първа алинея от настоящия параграф не се прилага за следните елементи:

- а) процедурите, формалностите и условията за сключването и прекратяването на трудовия договор, включително клаузите за неконкуриране;
- б) допълнителните професионални пенсионни схеми.

Когато доставчикът на услуги предостави мотивирано уведомление, държавата членка, в която се предоставя услугата, удължава на 18 месеца периода, посочен в първа алинея.

Когато предприятие, посочено в член 1, параграф 1, заменя командирован работник с друг командирован работник, изпълняващ същата задача на същото място, продължителността на командироването за целите на настоящия параграф е общата продължителност на периодите на командироване на съответните отделни командировани работници.

Понятието „същата задача на същото място“, посочено в четвъртата алинея от настоящия параграф, се определя[.] като се вземат предвид, наред с останалото, естеството на предоставяната услуга, извършваната работа и адресът(ите) на работното място“.

- 17 Съгласно член 1, точка 2, буква в) от обжалваната директива член 3, параграф 7 от Директива 96/71 вече има следния текст:

„Параграфи 1—6 не засягат прилагането на реда и условията на работа, които са по-благоприятни за работниците.



Специфичните добавки, свързани с командироването, се смятат за част от възнаграждението, освен ако са изплатени като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването, като пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи. Без да се засяга параграф 1, първа алинея, буква и)[,] работодателят възстановява на командированите работници[...] такива разходи в съответствие с националното право и/или практика, приложими към трудовото правоотношение.

Когато в реда и условията на работа, приложими за трудовото правоотношение, не се посочва дали и кои елементи на специфичната добавка, свързана с командироването, трябва да се изплатят като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването или които са част от възнаграждението, тогава цялата добавка се счита за платена като възстановяване на разходи“.

18 Член 3, параграф 3 от обжалваната директива гласи:

„Настоящата директива се прилага за сектора на автомобилния транспорт от датата на прилагане на законодателния акт за изменение на Директива 2006/22/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, и за отмяна на Директива 88/559/ЕИО на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 15, стр. 187] по отношение на изискванията за прилагане и за определяне на специални правила по отношение на Директива 96/71[...] и Директива 2014/67[...] за командироването на шофьори в сектора на автомобилния транспорт“.

### ***Правна уредба относно приложимото към договорните задължения право***

19 Съображение 40 от Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (ОВ L 177, 2008 г., стр. 6) (наричан по-нататък „Регламент „Рим I“) гласи:

„Следва да се избягва разпръскването на стълкновителните норми в няколко акта и съществуването на различия между тези норми. Настоящият регламент обаче не изключва възможността за включване на стълкновителни норми относно договорните задължения в разпоредби на правото на [Съюза] в отделни области.

Настоящият регламент не следва да засяга прилагането на други актове, съдържащи разпоредби, целящи да допринесат за правилното функциониране на вътрешния пазар, доколкото те не могат да бъдат прилагани съвместно с правото, посочено в разпоредбите на настоящия регламент. [...]“.

20 Член 8 („Индивидуални трудови договори“) от този регламент гласи:

„1. Всеки индивидуален трудов договор се урежда от правото, избрано от страните в съответствие с член 3. Въпреки това този избор не може да води до лишаване на работника от защитата, предоставяна му от разпоредбите, които не могат да бъдат отклонени чрез споразумение съгласно правото, което при липса на избор би било приложимо съгласно параграфи 2, 3 и 4 от настоящия член.

2. Доколкото приложимото право към индивидуалния трудов договор не е избрано от страните, договорът се урежда от правото на държавата, в която или, при липса на такава — от която работникът обичайно полага своя труд по изпълнение на договора. Държавата, където обичайно се полага трудът, не се смята за променена, ако работникът временно е нает в друга държава.

[...]“.

21 Член 23 („Отношение към други разпоредби на [правото на Съюза]“) от посочения регламент предвижда:

„С изключение на член 7, настоящият регламент не засяга прилагането на разпоредби на [правото на Съюза], които по конкретни въпроси предвиждат стълкновителни норми относно договорни задължения“.

### **Исканията на страните и производството пред Съда**

22 Унгария иска от Съда:

- да отмени обжалваната директива,
- а при условията на евентуалност:
  - да отмени член 1, точка 2, буква а) от обжалваната директива, с който са приети новият член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) и новият член 3, параграф 1, трета алинея от Директива 96/71,
  - да отмени член 1, точка 2, буква б) от обжалваната директива, с който в член 3 от Директива 96/71 е добавен параграф 1а,
  - да отмени член 1, точка 2, буква в) от обжалваната директива,
  - да отмени член 3, параграф 3 от обжалваната директива и
- да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

23 Парламентът и Съветът искат от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

24 На основание член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз Унгария иска от Съда да разгледа делото в голям състав.

25 С решение на председателя на Съда от 21 февруари 2019 г. Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия и Комисията са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета.

26 С решение на председателя на Съда от 27 март 2019 г. Кралство Швеция е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

## По жалбата

- 27 В подкрепа на жалбата си Унгария посочва пет основания за отмяна, а именно грешка при избора на правното основание за приемането на обжалваната директива, нарушение на член 153, параграф 5 ДФЕС и наличие на злоупотреба с власт, нарушение на член 56 ДФЕС, нарушение на този член, доколкото обжалваната директива изключва ефективното осъществяване на свободното предоставяне на услуги, и неспазване на Регламент „Рим I“ и на принципите на правна сигурност и на законодателна яснота.

### ***По първото основание за отмяна, а именно грешка при избора на правното основание за приемането на обжалваната директива***

#### *Доводи на страните*

- 28 Унгария поддържа, че като се е основал на член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС, законодателят на Съюза не е избрал правилното правно основание за приемането на обжалваната директива. Предвид предмета и съдържанието ѝ тази директива имала за единствена или поне главна цел да осигурява закрила на работниците, а не да премахва пречки пред свободното предоставяне на услуги.
- 29 В това отношение Унгария счита, че правното основание, свързано със свободното предоставяне на услуги, не обхваща целите за закрила на работниците, нито съответните актове в тази област, посочени в член 153 ДФЕС.
- 30 Основната цел на обжалваната директива била равното третиране на работниците, в частност чрез прилагането на принципа за равно заплащане на работниците и по отношение на лицата, предоставящи трансгранични услуги в рамките на командироване. Тези лица трябвало да получават пълния размер на възнаграждението, предвидено в правото на приемащата държава членка.
- 31 Предвид протекционисткия ѝ ефект обаче обжалваната директива била в разрез с целите за повишаване на конкурентоспособността на Съюза и за сближаване и солидарност между държавите членки.
- 32 Освен това Унгария отбелязва, че Съветът не е уточнил кои са задължителните разпоредби на тази директива, които позволяват чрез закрилата на работниците и предотвратяването на нелоялната конкуренция действително да се укрепи свободното предоставяне на услуги.
- 33 Така след анализ на съдържанието на посочената директива Унгария стига до извода, че същата не съдържа разпоредби, които да обосноват избраното от законодателя на Съюза правно основание.
- 34 Тази държава счита, че този извод важи и ако съдържанието и целите на обжалваната директива се разгледат заедно с акта, който тя изменя, тъй като същата определя като единствена цел на Директива 96/71 гарантирането на закрилата на командированите работници.
- 35 Унгария смята, че необходимостта измененията да се поставят в техния контекст и съответният законодателен акт да се разглежда в неговата цялост не означава, че правното основание на изменящия акт се определя единствено от целите и съдържанието на изменяния акт.

- 36 От това тя заключава, че правното основание трябва да се определи преди всичко с оглед на целта и съдържанието на разпоредбите на изменящия акт и че член 153, параграф 2, буква б) ДФЕС би могъл да е подходящо правно основание, тъй като обжалваната директива урежда въпроси, които попадат в обхвата по-конкретно на тази разпоредба, отколкото на членове 53 ДФЕС и 62 ДФЕС.
- 37 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Унгария.

#### *Съображения на Съда*

- 38 Като начало следва да се припомни, първо, че изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, като например целта и съдържанието на акта. Ако при проверката на акт на Съюза се установи, че той има две цели или две съставни части и едната от тях може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 39 Следва също да се отбележи, че за да се определи подходящото правно основание, може да се вземе предвид правният контекст, в който се вписва новата правна уредба, по-специално доколкото такъв контекст може да послужи за изясняването на целта, преследвана с тази правна уредба (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 32).
- 40 Затова, що се отнася до правна уредба, която като обжалваната директива изменя съществуваща правна уредба, за целите на установяването на нейното правно основание е важно да се вземе предвид и съществуващата правна уредба, която тя изменя, и по-специално нейната цел и съдържание (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 42).
- 41 Освен това, когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договора за функционирането на ЕС, и да взема под внимание хоризонталните цели на Съюза, прогласени в член 9 от този договор, сред които са изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост и с осигуряването на адекватна социална закрила (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., АGET Iraklis, С-201/15, ЕУ:С:2016:972, т. 78).
- 42 Всъщност в такова положение законодателят на Съюза може да изпълни правилно възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели на Съюза, признати с Договора, само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 43 Второ, важно е да се отбележи, че щом като в Договорите съществува по-специална разпоредба, която може да бъде правно основание на съответния акт, той трябва да се основава на тази разпоредба (решение от 12 февруари 2015 г., Парламент/Съвет, С-48/14, ЕУ:С:2015:91, т. 36 и цитираната съдебна практика).

- 44 Трето, от член 53, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 62 ДФЕС следва, че законодателят на Съюза е компетентен да приема директиви, насочени по-специално към координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно достъпа до дейностите по предоставяне на услуги и упражняването им, така че да се улеснят достъпът до тези дейности и упражняването им.
- 45 Следователно тези разпоредби оправомощават законодателя на Съюза да координира националните правни уредби, които могат дори само поради различията помежду им да възпрепятстват свободното предоставяне на услуги между държавите членки.
- 46 От това обаче не може да се прави извод, че като координира подобни правни уредби, законодателят на Съюза не трябва и да следи за зачитането на преследвания от различните държави членки общ интерес и на прогласените в член 9 ДФЕС цели, които Съюзът трябва да има предвид при определянето и изпълнението на всички свои политики и действия и сред които са и изискванията, припомнени в точка 41 от настоящото решение.
- 47 Следователно щом условията за прилагане на член 53, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 62 ДФЕС като правно основание са изпълнени, обстоятелството, че законодателят на Съюза е взел предвид и подобни изисквания, не би могло да е пречка той да използва това правно основание (вж. в този смисъл решения от 13 май 1997 г., Германия/Парламент и Съвет, С-233/94, ЕУ:С:1997:231, т. 17 и от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., С-547/14, ЕУ:С:2016:325, т. 60 и цитираната съдебна практика).
- 48 Ето защо координиращите мерки, приети от законодателя на Съюза на основание член 53, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 62 ДФЕС, трябва да имат за цел не само да улесняват упражняването на свободата на предоставяне на услуги, но и евентуално да осигуряват защитата и на други основни интереси, които тази свобода може да засегне (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., С-547/14, ЕУ:С:2016:325, т. 60 и цитираната съдебна практика).
- 49 В случая следва да се отбележи, че тъй като обжалваната директива изменя някои разпоредби на Директива 96/71 или добавя в нея нови разпоредби, последната е част от правния контекст на обжалваната директива, за което свидетелстват по-специално съображения 1 и 4 от същата, които гласят съответно че Съюзът доразвива основните принципи на вътрешния пазар — каквито са свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги — с цел гарантиране на равнопоставени условия за предприятията и зачитане на правата на работниците, и че след повече от двадесет години от нейното приемане е необходимо да се направи оценка дали Директива 96/71 все още постига правилния баланс между нуждата от насърчаване на свободното предоставяне на услуги и от гарантиране на равнопоставени условия, от една страна, и нуждата от защита на правата на командированите работници, от друга.
- 50 На първо място, целта на обжалваната директива, разглеждана заедно с изменената от нея директива, е да установи баланс между два интереса, а именно, от една страна, да се гарантира на предприятията от всички държави членки възможността да предоставят услуги в рамките на вътрешния пазар, като командирова работници от държавата членка, в която са установени, в държавата членка, в която извършват услугите си, и от друга страна, да се защитят правата на командированите работници.
- 51 Затова с приемането на обжалваната директива законодателят на Съюза е искал да осигури свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, а именно в регулаторна рамка, гарантираща конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, като същевременно предостави по-голяма закрила на



командираните работници, която закрила — видно от съображение 10 от тази директива — от друга страна, е средството, с което да се „запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа“.

- 52 Посочената директива съответно е насочена към това да направи прилаганите спрямо командираните работници ред и условия на работа възможно най-близки до прилаганите спрямо работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, и така да осигури по-голяма закрила на работниците, командирани в тази държава членка.
- 53 На второ място, що се отнася до съдържанието ѝ, обжалваната директива цели, в частност с оспорваните от Унгария разпоредби, да се обърне по-голямо внимание на закрилата на командираните работници, все за да се осигури справедлива основа за упражняването на свободата на предоставяне на услуги в приемащата държава членка.
- 54 С оглед на това, първо, член 1, точка 1 от тази директива изменя член 1 от Директива 96/71, като вмъква, от една страна, параграф –1, с който в нейния предмет се включва гарантирането на закрилата на командираните работници по време на командироването им, и от друга, параграф –1а, в който се уточнява, че Директива 96/71 по никакъв начин не засяга упражняването на основните права, признати в държавите членки и на равнището на Съюза.
- 55 Второ, член 1, точка 2, буква а) от обжалваната директива внася изменения в член 3, параграф 1 от Директива 96/71, като посочва равното третиране като основата на гаранцията, която трябва да се предоставя на командираните работници във връзка с реда и условията на работа. Той разширява списъка с въпросите, обхванати от тази гаранция, като включва в него, от една страна, условията за настаняване на работниците, когато работодателят осигурява квартира на работници, изпратени извън обичайното място на работа, и от друга страна, добавките и сумите за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени да работят далеч от дома. Освен това в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от Директива 96/71, изменена с обжалваната директива (наричана по-нататък „изменената Директива 96/71“), понятието „минимални ставки на заплащане“ се замества с понятието „възнаграждение“.
- 56 Трето, обжалваната директива създава градация при прилагането на реда и условията на работа в приемащата държава членка, като с добавянето на параграф 1а в член 3 от Директива 96/71 налага те да се прилагат почти изцяло, когато действителната продължителност на командироването е — в общия случай — повече от дванадесет месеца.
- 57 От гореизложеното следва, че противно на изложенияте от Унгария доводи, обжалваната директива може да укрепи свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, което е основната ѝ цел, доколкото гарантира, че прилаганите спрямо командираните работници ред и условия на работа ще бъдат възможно най-близки до прилаганите спрямо работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, като същевременно осигурява на тези командирани работници ред и условия на работа в тази държава членка, които дават по-голяма закрила от предвидените в Директива 96/71.
- 58 На трето място, докато в съображение 1 от Директива 96/71 се посочва като цел премахването между държавите членки на пречките пред свободното движение на хора и услуги, в съображение 5 от нея се уточнява, че необходимостта да се насърчи транснационалното предоставяне на услуги изисква атмосфера на лоялна конкуренция и мерки, гарантиращи правата на работещите.



- 59 Именно с оглед на това в съображения 13 и 14 от тази директива се обявява, че законодателствата на държавите членки трябва да се координират, за да се определи „твърдо ядро“ от задължителни правила за минимална закрила, които да се спазват в приемащата държава членка от работодателите, командироващи работници в нея.
- 60 От това следва, че още изначално Директива 96/71, преследвайки същевременно целта да се подобри свободното транснационално предоставяне на услуги, е взела под внимание необходимостта да се гарантира конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, а съответно и закрилата на командированите работници. По-специално член 3 от тази директива е посочвал реда и условията на работа в приемащата държава членка, които работодателите трябва да гарантират на работниците, които са командировали на територията на тази държава членка, за да предоставят в нея услуги.
- 61 Освен това следва да се припомни, че както бе посочено в точки 41 и 42 от настоящото решение, законодателят на Съюза, който приема законодателен акт, не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договора за функционирането на ЕС.
- 62 С оглед обаче на по-широкия правен контекст, в който е приета обжалваната директива, следва да се отбележи, че след влизането в сила на Директива 96/71 вътрешният пазар е претърпял значителни промени, сред които, на първо място, последователните разширявания на Съюза през 2004 г., 2007 г. и 2013 г., които водят до участието в този пазар на предприятия от държави членки, в които по принцип са приложими ред и условия на работа, доста различни от приложимите в другите държави членки.
- 63 Освен това, както отбелязва Парламентът, в своя работен документ SWD (2016) 52 final от 8 март 2016 г., озаглавен „Оценка на въздействието, придружаваща Предложението за директива на Парламента и на Съвета за изменение на Директива 96/71“ (наричана по-нататък „оценката на въздействието“), Комисията констатира, че Директива 96/71 е създавала несправедливи условия на конкуренция между предприятията, установени в приемаща държава членка, и предприятията, които командироваат работници в тази държава членка, както и сегментация на трудовия пазар, поради структурна диференциация на правилата относно заплащането, приложими спрямо съответните работници на тези предприятия.
- 64 Затова с оглед на преследваната с Директива 96/71 цел, а именно да се осигури свободното транснационално предоставяне на услуги на вътрешния пазар в условията на лоялна конкуренция и да се гарантират правата на работниците, законодателят на Съюза е можел предвид промяната в обстоятелствата и познанията, изтъкната в точки 62 и 63 от настоящото решение, да приеме обжалваната директива на същото правно основание като посочената Директива 96/71. Всъщност, за да постигне по-добре тази цел при променената обстановка, този законодател е можел да прецени за нужно да адаптира баланса, на който почива Директива 96/71, като подсили правата на командированите в приемащата държава членка работници, така че конкуренцията между предприятията, които командироваат работници в тази държава членка, и предприятията, установени в нея, да е при по-справедливи условия.
- 65 Следва да се добави, че противно на твърденията на Унгария, член 153 ДФЕС не представлява по-конкретно правно основание, което като такова да е могло да бъде използвано за приемането на обжалваната директива. Всъщност посоченият член 153 има за предмет само закрилата на работниците, но не и свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза.

- 66 Несъмнено член 153, параграф 2 ДФЕС съдържа две отделни правни основания съответно в букви а) и б) от него. Нито едно от тях обаче не може да служи за правно основание на обжалваната директива.
- 67 Всъщност член 153, параграф 2, буква а) ДФЕС просто предвижда приемането на мерки за насърчаване на сътрудничеството между държавите членки в социалната област, което не съответства нито на целта на обжалваната директива, а именно свободното предоставяне на услуги да се постави на справедлива основа, нито на съдържанието на тази директива, което включва мерки за координиране на правните уредби на държавите членки във връзка с реда и условията на работа.
- 68 Следва да се приеме, че макар член 153, параграф 2, буква б) ДФЕС да позволява на Съюза да приема хармонизиращи мерки в някои области на социалната политика на Съюза, обжалваната директива изобщо не е хармонизираща директива, тъй като само придава задължителна сила на някои норми на приемащата държава членка в случай на командироване на работници от предприятия, установени в друга държава членка, като същевременно зачита, видно от съображение 24 от нея, разнообразието на националните колективни трудови правоотношения.
- 69 Следователно член 153 ДФЕС не може да бъде правно основание на обжалваната директива.
- 70 От гореизложеното следва, че първото основание за отмяна не е налице.

***По второто основание за отмяна, а именно нарушение на член 153, параграф 5 ДФЕС и злоупотреба с власт***

*Доводи на страните*

- 71 Според Унгария обжалваната директива противоречи на член 153, параграф 5 ДФЕС, който изключва възможността законодателят на Съюза да приема правна уредба в областта на трудовите възнаграждения.
- 72 Всъщност тя е на мнение, че като изменя член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от Директива 96/71, обжалваната директива определя пряко възнаграждението на работниците, командировани в рамките на транснационално предоставяне на услуги.
- 73 В това отношение, като се позовава на практиката на Съда (решения от 13 септември 2007 г., Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, т. 40 и 46 и от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 123), отбелязва, че свързаното със заплащането изключение по член 153, параграф 5 ДФЕС се обосновава с обстоятелството, че определянето на възнагражденията е въпрос, който попада в обхвата на свободата на договаряне на социалните партньори на национално равнище и е от компетентността на държавите членки в тази област.
- 74 Обжалваната директива налага прилагането на задължителни съгласно националното право или практика на приемащата държава членка правила по отношение на всички условия на заплащане на труда, с изключение на допълнителните професионални пенсионни схеми, което означавало и по отношение на определянето на размера на съответното възнаграждение. В този смисъл тази директива предполагала пряка намеса на правото на Съюза при определянето на възнагражденията.
- 75 Унгария заключава, че изборът на неподходящо правно основание е начин за прикриване на злоупотребата с власт, извършена от Съюза с приемането на обжалваната директива.

76 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Унгария.

*Съображения на Съда*

- 77 Второто основание за отмяна се състои от две части, като се твърди, от една страна, че обжалваната директива противоречи на член 153, параграф 5 ДФЕС, който изключва възможността законодателят на Съюза да приема правна уредба в областта на трудовите възнаграждения, и от друга страна, че като е приел тази директива, последният е злоупотребил с правомощията си.
- 78 Що се отнася до първата част на това основание за отмяна, следва най-напред да се припомни, че както се вижда от точка 69 от настоящото решение, член 153 ДФЕС не е можел да бъде правно основание на обжалваната директива.
- 79 Възщност тази директива само координира правните уредби на държавите членки в случай на командироване на работници, като задължава предприятията, командировачи работници в държава членка, различна от тази, в която са установени, да предоставят в определена част или почти изцяло реда и условията на работа, предвидени в задължителните правила на тази държава членка, включително относно дължимите на командированите работници възнаграждения.
- 80 Член 153, параграф 5 ДФЕС предвижда изключение от правомощията на Съюза, произтичащи от първите параграфи на този член, които не могат да служат като правно основание на обжалваната директива и следователно са неприложими, и затова не може да се отрази на валидността на тази директива.
- 81 Ето защо в първата му част второто основание за отмяна не е налице.
- 82 Във връзка с втората част на това основание за отмяна следва да се припомни, че даден акт е опорочен поради злоупотреба с власт само ако са налице обективни, относими и непротиворечиви доказателства, че е бил приет с единствената или поне определяща цел да постигне цели, различни от целите, с оглед на които е предоставено съответното правомощие, или да избегне процедура, специално предвидена от Договора за функционирането на ЕС, за да се противодейства на конкретните обстоятелства (решение от 5 май 2015 г., Испания/Парламент и Съвет, С-146/13, ЕУ:С:2015:298, т. 56).
- 83 Според Унгария законодателят на Съюза е злоупотребил с правомощията си, като е избрал неподходящо правно основание, а именно член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС, за да прикрие намесата си — в нарушение на член 153, параграф 5 ДФЕС — при определянето на възнагражденията.
- 84 От анализа на първото основание за отмяна обаче следва, че обжалваната директива правилно е приета на основание член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС, а от анализа на първата част на настоящото основание за отмяна — че съответно тази директива не е приета в нарушение на член 153, параграф 5 ДФЕС.
- 85 Следователно второто основание за отмяна не е налице във втората му част, нито съответно в неговата цялост.

**По третото основание за отмяна, а именно нарушение на член 56 ДФЕС**

*Доводи на страните*

- 86 По третото основание за отмяна Унгария поддържа, че обжалваната директива противоречи на член 56 ДФЕС. Това основание за отмяна се състои от пет части.
- 87 Във връзка с първата част Унгария, като се основава на Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50), поддържа, че правната уредба на Съюза относно свободното предоставяне на услуги прилага основния принцип, че всяка държава членка трябва да признае условията на труд, прилагани в съответствие с правото на Съюза от друга държава членка, и че защитата на правата на командированите работници е гарантирана в достатъчна степен от законодателството на държавата по произход.
- 88 Унгария счита, че преди да бъде изменена с обжалваната директива, Директива 96/71 е предлагала подходяща закрила на командированите работници, налагайки, що се отнася до възнагражденията, изплащане на определената в приемащата държава членка минимална заплата. Тя отбелязва, че с изискването да се заплащат предвидените от тази държава членка възнаграждения обжалваната директива поставя под съмнение годността на минималната заплата в тази държава да гарантира постигането на целта за закрила на работниците, с други думи, да покрива разходите за живот в посочената държава.
- 89 Подчертава, че това изменение не обслужва и свободното предоставяне на услуги, а представлява пряка намеса в икономическите отношения и унищожава законното конкурентно предимство на някои лесно определими държави членки, в които равнището на възнагражденията е по-ниско, като по този начин законодателят на Съюза въвел мярка, която води до нарушаване на конкуренцията.
- 90 Освен това отбелязва, че в оценката на въздействието Комисията не е успяла да посочи никакви цифрови данни, които да докажат, че закрилата на работниците е наложила изменението на Директива 96/71 по отношение на приложимото за командированите работници възнаграждение.
- 91 Накрая, Унгария прави паралел с правната уредба в областта на координирането на системите за социална сигурност, съгласно която равнището на закрила, предоставено на командированите работници от държавата членка по произход, е подходящо и положението на командирования работник се преценява индивидуално в зависимост от множество критерии, като целта е да се избегне кумулирането на национални права.
- 92 Във връзка с втората част Унгария изтъква, че правилото, съдържащо се в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от изменената Директива 96/71, който възприема понятието „възнаграждение“ вместо понятието „минимални ставки на заплащане“, противоречи на целта да се гарантира равно третиране на работниците от приемащата държава членка и на тези, които са командировани в тази държава членка, тъй като задължава установените в дадена държава членка предприятия да плащат на работниците, които командирова в друга държава членка, възнаграждение, определено с оглед на практиката в последната държава, която не е задължително приложима за предприятията в нея, доколкото последните по принцип са обвързани единствено от изискването да изплащат минимална заплата. От това следвало, че минималните ставки на заплащане в приемащата държава членка се считат за достатъчни за работниците от тази държава членка, но не и за командированите работници.

- 93 Унгария смята също, че задължението за възстановяване на пътните разходи, квартирните разходи и разходите за храна, наложено с член 3, параграф 7 от изменената Директива 96/71 на предприятията, които командироваат работници в друга държава членка, противоречи на принципа на равно третиране.
- 94 Накрая, тя припомня, че социалната сигурност и данъчното облагане на работниците, в които области се предполага, че някои държави членки имат сравнително конкурентно предимство, са от изключителната компетентност на държавите членки и че при приемането на обжалваната директива законодателят на Съюза не е проверил дали съществуващите в тези области различия дават такова предимство.
- 95 Във връзка с третата част Унгария поддържа, на първо място, че обжалваната директива не е годна да постигне преследваната с нея цел, а именно да гарантира по-справедливи условия на конкуренция между установените в различни държави членки доставчици на услуги. В това отношение тя оспорва текста на съображение 16 от тази директива, съгласно който по същество предприятията се конкурират въз основа на фактори, различни от разходите, което означавало, че за решението на потребителя цената на услугата нямала никакво значение.
- 96 На второ място, счита, че Комисията не може, без допълнително изследване на условията на труд или на положението на командированите работници, да направи от данните в оценката на въздействието, съгласно които броят на командированите работници се е увеличил с 44,4 % между 2010 г. и 2014 г., извод, че закрилата на тези работници е била неподходяща.
- 97 На трето място, Унгария смята, че предвид временния характер на предоставянето на услуги в рамките на командироване на работници, разпоредбите на обжалваната директива надхвърлят необходимото за постигането на целта за закрила на командированите работници. В това отношение тя отбелязва, че следва да се прави разлика между положението на работник, който упражнява правото си на свободно движение, и това на работник, който временно извършва услуги в приемащата държава членка в рамките на командироване, тъй като първият работник работи за сметка и под ръководството на работодател от тази държава членка, докато вторият не е истински интегриран нито в обществото, нито на трудовия пазар на приемащата държава членка.
- 98 Във връзка с четвъртата част Унгария счита, че правилата относно продължителното командироване, предвидени в член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71, представляват непропорционално ограничение на свободното предоставяне на услуги, тъй като налагат приложимост на почти цялото трудово право на приемащата държава членка, без защитата на интересите на командированите работници да оправдава това.
- 99 Тя отбелязва, че от гледна точка на интегрирането в обществото и трудовия пазар на приемащата държава членка командированите в продължение на повече от дванадесет месеца работници, визирани в член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71, не се намират в положение, сходно с това на работниците от тази държава членка.
- 100 По-тесни връзки между командированото работници предприятие и приемащата държава членка най-много да имало в икономическо отношение.
- 101 Освен това според Унгария не може да се предполага, че правилото, по силата на което правото на приемащата държава членка е приложимо спрямо работника, командирован в нея повече от дванадесет месеца, винаги е по-благоприятно за този работник. Също така нито една разпоредба от Договора за функционирането на ЕС не позволявала абстрактно да се определя продължителността или честотата, отвъд която доставката на дадена услуга в друга държава членка вече не може да се счита за предоставяне на услуги по смисъла на Договора за функционирането на ЕС.



- 102 Във връзка с петата част Унгария счита, че като предвижда, че за сектора на автомобилния транспорт изменената Директива 96/71 се прилага, считано от приемането на специален законодателен акт, член 3, параграф 3 от обжалваната директива нарушава член 58 ДФЕС, който гласи, че свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на отнасящия се до транспорта дял от Договора за функционирането на ЕС.
- 103 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Унгария.

### *Съображения на Съда*

#### *– Предварителни бележки*

- 104 На първо място, следва да се припомни, че Съдът е постановил, че забраната на ограниченията на свободното предоставяне на услуги се отнася не само за националните мерки, но и за мерките, постановени от институциите на Съюза (решение от 26 октомври 2010 г., Schmelz, С-97/09, ЕУ:С:2010:632, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 105 При все това, и както следва от точка 48 от настоящото решение, във връзка със свободата на движение на стоки, хора, услуги и капитали приетите от законодателя на Съюза мерки — било то за хармонизиране на законодателствата на държавите членки или за координиране на тези законодателства — имат за цел не само да улеснят упражняването на някоя от тези свободи, но и евентуално да осигурят защитата на други признати от Съюза основни интереси, които тази свобода може да засегне.
- 106 Това важи особено когато чрез координиращи мерки, които да улеснят свободното предоставяне на услуги, законодателят на Съюза отчита преследвания от различните държави членки общ интерес и установява равнище на защита на този интерес, което изглежда приемливо в Съюза (вж. по аналогия решение от 13 май 1997 г., Германия/Парламент и Съвет, С-233/94, ЕУ:С:1997:231, т. 17).
- 107 Както обаче бе посочено в точка 51 от настоящото решение, с приемането на обжалваната директива законодателят на Съюза е искал да осигури свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, а именно в регулаторна рамка, гарантираща конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, като същевременно предостави по-голяма закрила на командированите работници, която закрила — видно от съображение 10 от тази директива — от друга страна, е средството, с което да се „запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа“.
- 108 На второ място, когато е сезиран с жалба за отмяна на законодателен акт, чиято цел е да се координират законодателствата на държавите членки във връзка с реда и условията на работа, какъвто акт е обжалваната директива, съдът на Съюза трябва да се увери единствено че от гледна точка на материалната си законосъобразност този акт не нарушава Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС или общите принципи на правото на Съюза и не е опорочен поради злоупотреба с власт.
- 109 Както принципът на равно третиране, така и принципът на пропорционалност, на които се позовава Унгария във връзка с настоящото основание за отмяна, обаче са част от тези общи принципи.



- 110 От една страна, съгласно постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 164 и цитираната съдебна практика).
- 111 От друга страна, принципът на пропорционалност изисква мерките, установени с разпоредба на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани със съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 76 и цитираната съдебна практика).
- 112 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на тези условия, Съдът е признал на законодателя на Съюза, в рамките на упражняването на възложената му компетентност, широко право на преценка в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Затова не е необходимо да се установява дали една мярка, приета в такава област, е била единствената възможна или най-добрата сред възможните мерки, тъй като само нейният явно неподходящ характер с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на тази мярка (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 113 Не може да се оспори, че правната уредба на равнище Съюз, отнасяща се до командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, е в такава област.
- 114 Освен това широкото право на преценка на законодателя на Съюза, което предполага ограничен съдебен контрол върху упражняването му, се отнася не само до естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но в определена степен и до установяването на основните факти (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 78 и цитираната съдебна практика).
- 115 Все пак дори при наличието на широко право на преценка законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии и да провери дали преследваните с избраната мярка цели могат да оправдаят наличието на негативни, дори тежки икономически последици за някои оператори. Всъщност по силата на член 5 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, проектите на законодателни актове отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 79 и цитираната съдебна практика).
- 116 Освен това дори съдебният контрол с ограничен обхват изисква институциите на Съюза, автори на разглеждания акт, да бъдат в състояние да докажат пред Съда, че при приемането на акта действително са упражнили правото си на преценка, което предполага да са взели предвид всички фактори и обстоятелства от значение за положението, което този акт има за цел да регламентира. Следователно тези институции трябва поне да могат да представят и изложат ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки от този акт, и от които е зависело упражняването на правото им на преценка (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, С-482/17, ЕУ:С:2019:1035, т. 81 и цитираната съдебна практика).

117 Именно с оглед на тези съображения следва да се разгледат отделните части на третото основание за отмяна.

*– Първа част на третото основание за отмяна: твърдението, че защитата на правата на командированите работници е гарантирана в достатъчна степен*

118 По същество Унгария счита, че правната уредба на Съюза относно свободното предоставяне на услуги прилага основния принцип, че всяка държава членка трябва да признае условията на труд, прилагани в съответствие с правото на Съюза от друга държава членка, което гарантира в достатъчна степен защитата на правата на командированите работници.

119 На първо място, макар в подкрепа на доводите си Унгария да се позовава на Директива 2006/123, достатъчно е при всички положения и в съответствие с точка 108 от настоящото решение да се отбележи, че материалната законосъобразност на даден акт на Съюза не бива да се преценява от гледна точка на друг акт на Съюза от същия нормативен ранг, освен ако е приет в приложение на последния или ако в единия от тези два акта изрично е предвидено, че единият от тях има предимство пред другия. Случаят с обжалваната директива обаче не е такъв. Освен това, както се уточнява в член 1, параграф 6 от Директива 2006/123, тази „директива не засяга трудовото право, което е всяка законова или договорна разпоредба относно условията на заетост [и] условията на работа“.

120 Също така, що се отнася до направения от Унгария паралел с правната уредба в областта на координирането на системите за социална сигурност, а именно Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), достатъчно е да се отбележи, че обжалваната директива не е приета в приложение на Регламент № 883/2004 и че нито един от тези два акта не предвижда изрично, че този регламент има предимство пред посочената директива.

121 На второ място, доводът, че преди да бъде изменена с обжалваната директива, Директива 96/71 е предлагала подходяща закрила на командированите работници, налагайки, що се отнася до възнагражденията, изплащане на определената в приемащата държава членка минимална заплата, не може да постави под съмнение законосъобразността на обжалваната директива.

122 В това отношение при приемането ѝ законодателят на Съюза е смятал, че осигуряването на по-голяма закрила на работниците е необходимо, за да може спрямо предприятията, установени в приемащата държава членка, и предприятията, командировани работници в тази държава, да се запази предоставянето на услуги на справедлива основа.

123 Затова с член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от изменената Директива 96/71 се цели по-конкретно да се осигури по-голяма закрила на командированите работници, като им бъдат гарантирани, на основата на равно третиране, всички задължителни в приемащата държава членка съставни елементи на възнаграждението и в крайна сметка възнаграждение, основано на същите задължителни правила като приложимите за работниците, наети от установените в приемащата държава членка предприятия.

124 Решението да се предостави такава по-голяма закрила обаче не поставя под съмнение, както твърди Унгария, годността на минималната заплата в приемащата държава членка да гарантира постигането на целта за закрила на работниците, а напротив, е проявление на широкото право на преценка на законодателя на Съюза, изтъкнато в точки 112 и 113 от настоящото решение.

- 125 На трето място, Унгария твърди, че обжалваната директива не обслужва принципа на свободното предоставяне на услуги, а унищожават законното конкурентно предимство, което имат някои държави членки от гледна точка на разходите, и в този смисъл представлява мярка, която води до нарушаване на конкуренцията.
- 126 Както обаче бе посочено в точки 51 и 107 от настоящото решение, с приемането на обжалваната директива законодателят на Съюза е искал да осигури свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, а именно в регулаторна рамка, гарантираща конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, като същевременно предостави по-голяма закрила на командированите работници, която закрила — видно от съображение 10 от тази директива — от друга страна е средството, с което да се „запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа“.
- 127 От това следва, че с гарантирането на по-голяма закрила на командированите работници обжалваната директива цели да осигури свободно предоставяне на услуги в Съюза при конкуренция, която не зависи от прекомерни различия в реда и условията на работа, прилагани в една и съща държава членка спрямо предприятията от различни държави членки.
- 128 В този смисъл, за да постигне тази цел, обжалваната директива установява нов баланс на факторите, с оглед на които установените в различните държави членки предприятия могат да се конкурират, без обаче да премахва евентуалното конкурентно предимство, което може да са имали доставчиците на услуги от някои държави членки, тъй като, противно на поддържаното от Унгария, посочената директива по никакъв начин не води до премахване на всякаква основана на разходите конкуренция. Всъщност тя предвижда спрямо командированите работници изцяло да се прилагат редът и условия на работа в приемащата държава членка, включващи и задължителните в тази държава съставни елементи на възнаграждението. Следователно тази директива няма отношение към другите споменати в съображение 16 от нея фактори, свързани с разходите на командированите работници предприятия, като например производителността или ефективността на тези работници. Следователно, противно на поддържаното от Унгария, тази директива не води до нарушаване на конкуренцията.
- 129 Освен това следва да се подчертае, че обжалваната директива едновременно има за цел съгласно съображение 16 да се създаде „действително интегриран и конкурентен вътрешен пазар“, а съгласно съображение 4 — да се постигне чрез еднаквото прилагане на правилата във връзка с реда и условията на работа „истинско социално сближаване“.
- 130 Следователно в първата му част третото основание за отмяна не е налице.

*– Втора част на третото основание за отмяна: твърдението, че е нарушен принципът на равно третиране*

- 131 На първо място, неправилен е доводът, че правилото, съдържащо се в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от изменената Директива 96/71, задължавало предприятията, които командирова работници в друга държава членка, да им плащат възнаграждение, определено с оглед на практиката в последната държава, която не е задължително приложима за предприятията в нея.
- 132 Всъщност от текста на член 3, параграф 1, трета алинея от изменената Директива 96/71, в който се уточняват общите условия за прилагането на този параграф, ясно личи, че „понятието „възнаграждение“ [в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от тази директива] се определя от националното право и/или практика на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, и означава всички съставни елементи на възнаграждението, които са

задължителни по силата на национални закони, подзаконови или административни разпоредби или на колективни трудови договори или арбитражни решения, които в тази държава членка са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8“.

133 Следователно както за работниците, наети от установените в приемащата държава членка предприятия, така и за работниците, командироваани в тази държава членка, се прилагат едни и същи правила относно заплащането, а именно тези, които са задължителни в нея.

134 На второ място, доводът на Унгария, че член 3, параграф 7 от изменената директива противоречи на принципа на равенство, доколкото задължава предприятията, които командироваат работници в друга държава членка, да възстановяват пътните разходи, квартирните разходи и разходите за храна, почива на неправилно тълкуване на тази разпоредба. Всъщност, както изтъква Съветът, втора алинея, второ изречение от посочения член 3, параграф 7 няма за предмет да установи такова задължение. Както се вижда по-специално от съображение 19 от обжалваната директива, както и от уговорката, направена в това изречение чрез препратката към член 3, параграф 1, първа алинея, буква и) от тази директива, въпросното изречение само предвижда, че възстановяването на споменатите разходи — при което съответните суми не са част от възнаградението — се урежда от националното право или практика, приложими към трудовото правоотношение.

135 Освен това тази разпоредба се отнася до особеното положение, в което се намират командированите работници, доколкото за да изпълнят служебните си задължения към работодателя, те трябва да се преместят от своята държава членка по произход в друга държава членка. Работниците, наети от установено в такава държава членка предприятие, обаче не се намират в същото положение, тъй като изпълняват работата си за това предприятие в същата държава членка. От това следва, че посочената разпоредба в никакъв случай не може да се приеме за противоречаща на принципа на равно третиране.

136 Следователно във втората му част третото основание за отмяна не е налице.

– *Трета част на третото основание за отмяна: твърдението, че е нарушен принципът на пропорционалност*

137 Както следва от съдебната практика, цитирана в точка 111 от настоящото решение, принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква мерките, установени с разпоредба на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани със съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане.

138 На първо място, що се отнася до годността на обжалваната директива да постигне целта за гарантиране на по-справедливи условия на конкуренция между предприятията, командировани работници в приемащата държава членка, и предприятията, установени в тази държава членка, Унгария прави погрешни изводи от съображение 16 от тази директива.

139 От една страна, това съображение отразява цел, която Съюзът трябва да постигне, а именно да се изгради „действително интегриран и конкурентен вътрешен пазар“, като чрез еднаквото прилагане на правилата във връзка с реда и условията на работа се цели съгласно съображение 4 от посочената директива „истинско социално сближаване“.

- 140 От друга страна, в същото съображение 16 не се посочва, че конкуренция на основата на свързани с разходите разлики между предприятията в Съюза не е възможна или желателна. Напротив, като посочва фактори като производителността и ефективността, то извежда на преден план производствени фактори, които, естествено, предполагат такива разлики в разходите.
- 141 Всъщност при предоставянето на транснационални услуги единствените неутрализирани с обжалваната директива разлики между предприятията в Съюза, що се отнася до разходите, са произтичащите от реда и условията на работа, посочени в член 3, параграф 1 от изменената Директива 96/71, които са задължителни по силата на правната уредба, в широк смисъл, на приемащата държава членка.
- 142 На второ място, Унгария оспорва данните, въз основа на които законодателят на Съюза е приел, че предоставяната с Директива 96/71 закрила на командированите работници вече не е подходяща.
- 143 В това отношение оценката на въздействието в частност откроява две обстоятелства, дали основание на законодателя да приеме, че употребеното в член 3, параграф 1, буква в) от Директива 96/71 понятие „минимални ставки на заплащане“ в приемащата държава членка — които ставки е трябвало да бъдат гарантирани с цел закрила на командированите работници — вече не позволява да се осигури такава закрила.
- 144 От една страна, понятието „минимални ставки на заплащане“ създава тълкувателни затруднения в редица държави членки, за което свидетелстват няколко преюдициални запитвания до Съда, които в решение от 12 февруари 2015 г., *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, т. 38—70), възприема широко тълкуване на това понятие, като включва в него, освен предвидената в законодателството на приемащата държава членка минимална заплата, и редица други елементи. В този смисъл е постановено, че посоченото понятие допуска почасовото възнаграждение или възнаграждението според изработеното да се изчислява въз основа на предвиденото в колективните трудови договори в приемащата държава членка категоризиране на работниците в групи според заплащането, и че обхваща дневните, обезщетението за пътуване и заплащането при годишен отпуск.
- 145 В оценката на въздействието съответно се констатира, че понятието „минимални ставки на заплащане“, както е тълкувано от Съда, няма много общо с широко разпространената практика на предприятията, които командироваат работници в друга държава членка в рамките на предоставянето на услуги, да им изплащат само минималната заплата, предвидена от законодателството или от колективните трудови договори в приемащата държава членка.
- 146 От друга страна, от оценката на въздействието е видно, че през 2014 г. в редица приемащи държави членки са се появили значителни разлики между възнаграждението на работниците, наети от установени в тези държави членки предприятия, и това на командированите там работници.
- 147 На трето място, следва да се отхвърли доводът на Унгария, че предвид временния характер на услугите, извършвани в рамките на командироването на работници, разпоредбите на обжалваната директива, доколкото осигуряват на командированите работници равно третиране с работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, надхвърлят необходимото за постигането на целта за закрила на тези командировани работници.
- 148 Противно на поддържаното от Унгария, нито заместването в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от изменената Директива 96/71 на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“, нито прилагането спрямо командированите работници на реда и условията на работа в приемащата държава членка, що се отнася до възстановяването на



пътните разходи, квартирните разходи и разходите за храна на работниците, изпратени да работят далеч от дома, поставят последните в положение, идентично или аналогично на това, в което се намират работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия.

- 149 Всъщност тези изменения не водят до пълна приложимост на реда и условията на работа в приемащата държава членка, тъй като при всяко положение съгласно член 3, параграф 1 от изменената Директива 96/71 само определена част от този ред и условия на работа е приложима към тези работници.
- 150 С оглед на изложеното в точки 62 и 144—146 от настоящото решение, Унгария не е съумяла да докаже, че измененията, внесени с обжалваната директива в член 3, параграф 1, първа алинея от Директива 96/71, надхвърлят необходимото за постигането на целите на обжалваната директива, а именно да се гарантира свободното предоставяне на услуги на справедлива основа и да се осигури по-голяма закрила на командированите работници.
- 151 Следователно в третата му част третото основание за отмяна не е налице.

*– Четвърта част на третото основание за отмяна: твърдението, че с режима на командированите за повече от дванадесет месеца работници се нарушава принципът на свободното предоставяне на услуги*

- 152 Унгария счита, че прилагането на почти цялото трудово право на приемащата държава членка по отношение на работниците, командировани за период — в общия случай — от повече от дванадесет месеца, нито може да се оправдае със защитата на техните интереси, нито е необходимо, нито е пропорционално.
- 153 Освен това с обжалваната директива се нарушавал принципът на равно третиране, тъй като в нея се приемало, от една страна, че визираните в член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 работници, командировани в продължение на повече от дванадесет месеца, се намират в сходно положение с това на работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, и от друга страна, че предприятията, които командирова работници за толкова време, се намират в сходно положение с установените в тази държава предприятия.
- 154 Член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 предвижда, че когато работникът е командирован в приемащата държава членка повече от 12 месеца или повече от 18 месеца, ако доставчикът на услуги предостави мотивирано уведомление в този смисъл, последният му осигурява на основата на равно третиране, в допълнение към реда и условията на работа, посочени в член 3, параграф 1 от тази директива, всички приложими ред и условия на работа, които са установени в тази държава от закони, подзаконови или административни разпоредби и/или от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими. Извън приложното поле на член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 остават само, от една страна, процедурите, формалностите и условията за сключване и прекратяване на трудовия договор, включително клаузите за неконкуриране, и от друга страна, допълнителните професионални пенсионни схеми.
- 155 С оглед обаче на широкото му право на преценка, припомнено в точки 112 и 113 от настоящото решение, законодателят на Съюза не е допуснал явна грешка, като е приел, че толкова продължително командироване трябва да има за последица чувствително доближаване на личното положение на съответните командировани работници до това на работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, и е основание за тези продължително командировани работници почти изцяло да важат редът и условията на работа, приложими в тази държава членка.



156 Такъв режим на продължително командироване се явява необходим, подходящ и пропорционален, за да се осигури на работниците, командировани дълъг период от време в приемаща държава членка, по-голяма закрила, що се отнася до реда и условията на работа, като същевременно се прави разграничение между положението на тези работници и това на работниците, които са упражнили правото си на свободно движение, или по-общо на работниците, които пребивават в приемащата държава членка и са наети от установени в нея предприятия.

157 Следователно в четвъртата му част третото основание за отмяна не е налице.

*– Пета част на третото основание за отмяна: твърдението, че е нарушен член 58 ДФЕС*

158 Унгария счита, че с член 3, параграф 3 от обжалваната директива се нарушава член 58 ДФЕС, тъй като се предвижда изменената Директива 96/71 да се прилага за сектора на автомобилния транспорт, считано от приемането на специален законодателен акт.

159 Съгласно член 58 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на отнасящия се до транспорта дял от Договора за функционирането на ЕС, а именно членове 90—100 ДФЕС.

160 Следователно услугите в областта на транспорта, по смисъла на член 58, параграф 1 ДФЕС, са изключени от приложното поле на член 56 ДФЕС (решение от 20 декември 2017 г., *Asociación Profesional Elite Taxi*, С-434/15, ЕУ:С:2017:981, т. 48).

161 В член 3, параграф 3 от обжалваната директива обаче само се предвижда, че тя ще се прилага за сектора на автомобилния транспорт от датата на прилагане на законодателния акт за изменение на Директива 2006/22, която има за правно основание член 71, параграф 1 ЕО, който е част от разпоредбите на отнасящия се до транспорта дял от Договора за ЕО и съответства на член 91 ДФЕС.

162 Следователно член 3, параграф 3 от обжалваната директива няма за предмет да регулира свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта и съответно няма как да противоречи на член 58 ДФЕС.

163 Поради това третото основание за отмяна не е налице в петата му част, нито съответно в неговата цялост.

***По четвъртото основание за отмяна, а именно нарушение на член 56 ДФЕС, доколкото обжалваната директива изключва ефективното осъществяване на свободното предоставяне на услуги***

*Доводи на страните*

164 Унгария поддържа, че обжалваната директива противоречи на член 56 ДФЕС и на решение от 18 декември 2007 г., *Laval un Partneri* (С-341/05, ЕУ:С:2007:809), тъй като предвижда, че упражняването на правото на стачка или на правото да се предприемат други колективни действия може да възпрепятства ефективното осъществяване на свободното предоставяне на услуги.

- 165 Такъв е смисълът според нея на член 1, точка 1, буква б) от тази директива, в който се посочва, че Директива 96/71 не засяга по никакъв начин правото да се стачкува или да се предприемат други действия, обхванати от специфичните системи на колективни трудови правоотношения в държавите членки.
- 166 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Унгария.

#### *Съображения на Съда*

- 167 По същество Унгария смята, че член 1, точка 1, буква б) от обжалваната директива поставя под въпрос практиката на Съда, установена с решение от 18 декември 2007 г., *Laval un Partneri* (С-341/05, ЕУ:С:2007:809), като изключва от приложното поле на член 56 ДФЕС упражняването на правото на стачка или на правото да се предприемат други колективни действия.
- 168 Тази разпоредба действително гласи, че изменената Директива 96/71 „не засяга по какъвто и да било начин упражняването на основни права, признати от държавите членки и на равнището на Съюза“, но същевременно съвсем не изключва упражняването на тези права от обхвата на правото на Съюза. Тъкмо обратното, доколкото се позовава на основните права, признати на равнището на Съюза, тя предполага, че упражняването от работниците на правото на колективни действия в контекста на командироване на работници, за което се прилагат разпоредбите на изменената Директива 96/71, трябва да се преценява от гледна точка на правото на Съюза, както е тълкувано от Съда.
- 169 Следователно четвъртото основание за отмяна не е налице.

#### ***По петото основание за отмяна, а именно неспазване на Регламент „Рим I“ и на принципите на правна сигурност и на законодателна яснота***

#### *Доводи на страните*

- 170 Унгария поддържа, че член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 не е съвместим с Регламент „Рим I“ — с който се цели да се гарантира свободата на страните по договора да изберат приложимото към тяхното правоотношение право — доколкото предвижда, че в случай на продължително командироване задълженията, произтичащи от законодателството на приемащата държава членка, императивно се прилагат за командированите работници, независимо от приложимото към трудовото правоотношение право.
- 171 За целите на определянето на приложимото право Регламент „Рим I“ обаче не отдавал значение на продължителността на извършваната в чужбина работа, а само на това дали след като приключи работата си в чужбина, работникът трябва да се върне на работа в държавата си по произход.
- 172 Освен това Унгария счита, че член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 няма характера на стълкновителна норма, тъй като в него се посочва, че той се прилага независимо от приложимото за трудовото правоотношение право.
- 173 Тя поддържа също така, че предвиденото в член 3, параграф 1а, четвърта алинея от изменената Директива 96/71 правило, че за целите на прилагането на посочения параграф 1а периодите на командироване на всеки от командированите един след друг работници се кумулират, не е съвместимо с Регламент „Рим I“, който определя приложимото право и индивидуалните права за всеки индивидуален трудов договор.

- 174 Накрая, счита, че понятието „възнаграждение“ в обжалваната директива е в разрез с принципите на законодателна яснота и на правна сигурност, доколкото препраща към националното право и/или практика на приемащата държава членка.
- 175 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Унгария.

#### *Съображения на Съда*

- 176 Във връзка с първата част Унгария поддържа, от една страна, че член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 е в разрез с член 8 от Регламент „Рим I“, който закрепва автономията на страните при определянето на приложимото към трудовия договор право, и от друга страна, че правилото за кумулиране на периодите на командироване на всеки от командированите един след друг работници, не е съвместимо с този регламент. Във връзка с втората част тя счита, че с понятието „възнаграждение“, въведено с обжалваната директива, се нарушават принципите на правна сигурност и на законодателна яснота.
- 177 На първо място, следва да се отбележи, че член 8 от Регламент „Рим I“ съдържа в параграф 1 приложима за трудовите договори обща стълкновителна норма, съгласно която последните се уреждат от избрано от страните право, и предвижда в параграф 2, че ако такъв избор не е бил направен, индивидуалният трудов договор се урежда от правото на държавата, в която или, при липса на такава — от която работникът обичайно полага своя труд, като тази държава не се смята за променена, когато работникът временно е нает в друга държава.
- 178 При все това в член 23 от Регламент „Рим I“ се предвижда възможност за отклонение от установените в същия стълкновителни норми, когато разпоредби от правото на Съюза определят правила относно приложимото към договорните задължения право в определени области, като в съображение 40 от този регламент пък се посочва, че той не изключва възможността за включване на стълкновителни норми относно договорните задължения в разпоредби на правото на Съюза в отделни области.
- 179 Поради естеството и съдържанието си обаче както член 3, параграф 1 от изменената Директива 96/71, що се отнася до командированите работници, така и член 3, параграф 1а от тази директива, що се отнася до работниците, командировани — в общия случай — за повече от дванадесет месеца, представляват специални стълкновителни норми по смисъла на член 23 от Регламент „Рим I“.
- 180 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точка 196 от заключението си, процесът на изготвяне на Регламент „Рим I“ показва, че член 23 от него обхваща вече предвидената в член 3, параграф 1 от Директива 96/71 специална стълкновителна норма, тъй като към Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (СОМ(2005) 650 окончателен) от 15 декември 2005 г. Комисията прилага списък със специални стълкновителни норми, които се съдържат в други актове от правото на Съюза, сред които е и тази директива.
- 181 Накрая, наличието в член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 на правило, насочено срещу измамите в случай на замяна на един командирован работник с друг командирован работник, изпълняващ същата задача на същото място, не би могло да постави под въпрос извода, направен в точка 179 от настоящото решение, след като във връзка със съдържащата се в тази разпоредба стълкновителна норма законодателят на Съюза е имал възможност да предвиди правило, предназначено да осуети заобикалянето на въведеното от него задължение.
- 182 Следователно в първата му част петото основание за отмяна не е налице.

- 183 На второ място, от текста и общия разум на изменената Директива 96/71 ясно личи, че използваното в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от нея понятие „възнаграждение“ препраща към задължителните в тази област законодателства или практики на държавите членки и че като се изключи уточнението в член 3, параграф 7, втора алинея от тази директива, посоченият член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) не определя какво включва това понятие.
- 184 В това отношение в член 3, параграф 1, трета алинея от изменената Директива 96/71 само се посочва, че това понятие се определя от националното право и/или практика на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, и означава всички съставни елементи на възнаграждението, които са задължителни по силата на национални закони, подзаконови или административни разпоредби или на колективни трудови договори или арбитражни решения, които в тази държава членка са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8 от този член.
- 185 Както обаче по същество следва от съображение 17 от обжалваната директива, определянето на правилата относно възнагражденията по принцип е от компетентността на държавите членки, но в това отношение последните са длъжни да действат в съответствие с правото на Съюза.
- 186 При това положение и като се има предвид и широкото право на преценка, припомнено в точки 112 и 113 от настоящото решение, законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат, че е нарушил принципите на правна сигурност и на законодателна яснота, като в директива за координиране на правните уредби и практиките на държавите членки във връзка с реда и условията на работа е препратил към понятието „възнаграждение“, както е определено в националното право или практика на държавите членки.
- 187 Следователно петото основание за отмяна не е налице във втората му част, нито съответно в неговата цялост.
- 188 С оглед на всички изложени по-горе съображения жалбата трябва да се отхвърли, без да е необходимо произнасяне по направеното при условията на евентуалност искане за отмяна на някои разпоредби от обжалваната директива, което почива на същите основания като тези в подкрепа на главното искане.

### **По съдебните разноски**

- 189 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Парламентът и Съветът са направили искане за осъждането на Унгария и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 190 На основание член 140, параграф 1 от посочения правилник като встъпили страни по делото Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Осъжда Унгария да понесе освен направените от нея съдебни разноски и тези на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз.**

**3) Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи