



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. december 2020*

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

I sag C-620/18,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 2. oktober 2018,

Ungarn ved M.Z. Fehér, G. Tornyai, og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved M. Martínez Iglesias, L. Visaggio og A. Tamás, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller og S. Eisenberg, som befuldmægtigede,

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

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

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

intervenienter,

Rådet for Den Europæiske Union først ved A. Norberg, M. Bencze og E. Ambrosini, derefter ved A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kalèda og Zs. Bodnár, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: ungarsk.

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller og S. Eisenberg, som befuldmægtigede,

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

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

Kongeriget Sverige ved C. Meyer-Seitz, H. Shev og H. Eklinder, som befuldmægtigede,

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

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

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

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

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

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Ungarn har med sit stævning nedlagt påstand om, at Domstolen principalt annullerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28. juni 2018 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EUT 2018, L 173, s. 16, berigtiget i EUT 2019, L 91, s. 77) (herefter »det anfægtede direktiv«) og subsidiært annullerer flere bestemmelser i direktivet.

Retsforskrifter

EUF-traktaten

- 2 Artikel 9 TEUF har følgende ordlyd:

»Ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tager Unionen hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.«

3 Artikel 53 TEUF bestemmer:

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

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

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

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

5 Artikel 62 TEUF fastsætter:

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

6 Artikel 153 TEUF bestemmer:

»1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 151 fastlagte mål støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- a) forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- b) arbejdsvilkårene
- c) arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
- d) beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt
- e) information og høring af arbejdstagerne
- f) repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 5

[...]

2. Med henblik herpå kan Europa-Parlamentet og Rådet:

- a) vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af oplysninger og god praksis, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser
- b) på de i stk. 1, litra a)-i), nævnte områder ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

Europa-Parlamentet og Rådet træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

På de områder, der er nævnt i stk. 1, litra c), d), f) og g), træffer Rådet afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet og de nævnte udvalg.

Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet beslutte at lade den almindelige lovgivningsprocedure finde anvendelse på stk. 1, litra d), f) og g).

[...]

5. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.«

Lovgivningen vedrørende udstationerede arbejdstagere

Direktiv 96/71/EF

- 7 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1) blev vedtaget på grundlag af artikel 57, stk. 2, EF og artikel 66 EF (nu henholdsvis artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF).
- 8 Direktiv 96/71 havde i medfør af artikel 3, stk. 1, til formål at sikre arbejdstagere, der var udstationeret på medlemsstaternes område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som vedrørte de i direktivet omhandlede områder, der i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udførtes, var fastsat ved lov eller administrative bestemmelser og/eller ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der fandt generel anvendelse.
- 9 Blandt de områder, som direktiv 96/71 vedrørte, var i direktivets artikel 3, stk. 1, litra c), anført området vedrørende mindsteløn, herunder overtidsbetaling.

Det anfægtede direktiv

- 10 Det anfægtede direktiv blev vedtaget på grundlag af artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF.
- 11 Første, fjerde, sjette og niende til ellefte betragtning til direktiv 2006/54 har følgende ordlyd:
»(1) Fri bevægelighed for arbejdstagere, etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser er grundlæggende principper for det indre marked, som er stadfæstede i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Gennemførelsen og håndhævelsen af disse principper er videreudviklet af Unionen og har til formål at sikre ensartede vilkår for virksomheder og overholdelse af arbejdstagernes rettigheder.

[...]

- (4) Mere end 20 år efter vedtagelsen af [direktiv 96/71] er det blevet nødvendigt at vurdere, om det stadig har den rette balance mellem på den ene side behovet for at fremme fri udveksling af tjenesteydelser og sikre ensartede vilkår og på den anden side behovet for at beskytte udstationerede arbejdstagere rettigheder. For at sikre at reglerne anvendes ensartet, og for at skabe en reel social konvergens bør der sideløbende med revisionen af direktiv 96/71[...] gives prioritet til at gennemføre og håndhæve Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU [af

15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71 og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (»IMI-forordningen«) (EUT 2014, L 159, s. 11)].

[...]

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

[...]

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

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

- (11) Hvis en udstationering overstiger 12 eller, hvor det er relevant, 18 måneder, bør det supplerende sæt arbejds- og ansættelsesvilkår, som skal sikres af en virksomhed, der udstationerer arbejdstagere på en anden medlemsstats område, også omfatte arbejdstagere, som udstationeres for at erstatte andre udstationerede arbejdstagere, der udfører den samme opgave på samme sted, for at sikre, at sådanne erstatninger ikke anvendes til at omgå de ellers gældende regler.«

12 16.-19. betragtning til det nævnte direktiv er sålydende:

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

- (17) Det henhører under medlemsstaternes kompetence at fastsætte regler om aflønning i overensstemmelse med national ret og/eller praksis. Lønfastsættelse er alene et anliggende for medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter. Det skal navnlig sikres, at nationale lønfastsættelsessystemer eller de involverede parters frihed ikke undermineres.
- (18) Ved sammenligning af den løn, der udbetales til en udstationeret arbejdstager, og den løn, der er i overensstemmelse med national ret og/eller praksis i værtsmedlemsstaten, bør bruttolønnen tages i betragtning. Det er den samlede bruttoløn, der bør sammenlignes, og ikke aflønningens enkelte bestanddele, som gøres obligatoriske som fastsat i dette direktiv. For at sikre gennemsigtighed og hjælpe de kompetente myndigheder og organer, når de gennemfører inspektioner og kontroller, er det ikke desto mindre nødvendigt, at de bestanddele, hvoraf aflønningen består, kan identificeres i tilstrækkeligt omfang i henhold til national ret og/eller praksis i den medlemsstat, hvorfra arbejdstageren blev udstationeret. Medmindre ydelser, der specifikt vedrører udstationeringen, vedrører udgifter, der reelt er afholdt i forbindelse med udstationeringen, såsom udgifter til rejse, kost og logi, bør de betragtes som en del af aflønningen og bør derfor tages i betragtning med henblik på sammenligning af den samlede bruttoløn.
- (19) Ydelser, der specifikt vedrører udstationeringen, tjener ofte flere formål. For så vidt som formålet med dem er godtgørelse af udgifter, der er afholdt i forbindelse med udstationeringen, såsom udgifter til rejse, kost og logi, bør de ikke betragtes som en del af aflønningen. Det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale ret og/eller praksis at fastsætte regler vedrørende godtgørelse af sådanne udgifter. Arbejdsgiveren bør godtgøre udstationerede arbejdstagere sådanne udgifter i overensstemmelse med den nationale ret og/eller praksis, der finder anvendelse på ansættelsesforholdet.«
- 13 24. betragtning til det nævnte direktiv er affattet således:
- »Dette direktiv fastsætter en afbalanceret ramme med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser og beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere, som er ikkeforskelsbehandlende, gennemsigtig og forholdsmæssig, samtidig med at den respekterer de nationale arbejdsmarkedsrelationers forskellighed. Dette direktiv er ikke til hinder for anvendelse af arbejds- og ansættelsesvilkår, der er mere favorable for udstationerede arbejdstagere.«
- 14 Ved det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 1), litra b), er stk. 1 og 1a blevet indsat i artikel 1 i direktiv 96/71:
- »1. [Direktiv 96/71] sikrer beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere i løbet af deres udstationering i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser ved at fastsætte obligatoriske bestemmelser vedrørende arbejdsvilkår og beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed, som skal overholdes.
- 1a. [Direktiv 96/71] påvirker på ingen måde udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i medlemsstaterne og på EU-plan, herunder retten eller friheden til at strejke eller retten til frit at tage andre skridt, der er omfattet af specifikke arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne, i overensstemmelse med national ret og/eller praksis. Det berører heller ikke retten til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive aftaler eller retten til at tage kollektive skridt i overensstemmelse med national ret og/eller praksis.«

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

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

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

[...]

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

[...]

- h) betingelserne for arbejdstageres indkvartering, når den stilles til rådighed af arbejdsgiveren til arbejdstagere, der ikke er på deres faste arbejdssted
- i) ydelser eller godtgørelse af udgifter til dækning af udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervsmæssigt øjemed.

[...]

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

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

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

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

Dette stykkes første afsnit finder ikke anvendelse på følgende områder:

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

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

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

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

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

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

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

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

- 18 Det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, fastsætter:

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

Forordningen om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

22 Ungarn har nedlagt følgende påstande:

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

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

24 I overensstemmelse med artikel 16, stk. 3, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol har Ungarn anmodet Domstolen om, at sagen påkendes af Domstolens Store Afdeling.

25 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 21. februar 2019 har Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets og Rådets påstande.

- 26 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. marts 2019 har Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

- 27 Til støtte for søgsmålet har Ungarn fremsat fem anbringender, der for det første vedrører valg af et forkert retsgrundlag med henblik på at vedtage det anfægtede direktiv, for det andet en tilsidesættelse af artikel 153, stk. 5, TEUF og den omstændighed, at der foreligger magtfordrejning, for det tredje en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF, for det fjerde en tilsidesættelse af denne artikel, for så vidt som det anfægtede direktiv udelukker en faktisk opfyldelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og for det femte en tilsidesættelse af Rom I-forordningen, af retssikkerhedsprincippet og af princippet om retsreglers klarhed.

Om det første anbringende vedrørende valg af et forkert retsgrundlag med henblik på vedtagelsen af det anfægtede direktiv

Parternes argumentation

- 28 Ungarn har gjort gældende, at EU-lovgiver ved at støtte sig på artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF anvendte et forkert retsgrundlag til at vedtage det anfægtede direktiv. Ved sin genstand og sit indhold tager direktivet udelukkende eller hovedsageligt sigte på at beskytte arbejdstagere og har ikke til formål at fjerne hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 29 Ungarn er i denne henseende af den opfattelse, at retsgrundlaget vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser hverken kan udvides til de i artikel 153 TEUF omhandlede formål om beskyttelse af arbejdstagere eller retsakter, som kan vedtages på området.
- 30 Det grundlæggende formål med det anfægtede direktiv er at sikre ligebehandling af arbejdstagerne ved bl.a. at udvide princippet om lige løn til arbejdstagerne til dem, der leverer en grænseoverskridende tjenesteydelse i forbindelse med en udstationering. Disse har ret til hele den løn, som er fastsat i værtsmedlemsstatens ret.
- 31 Det anfægtede direktiv er imidlertid, henset til sin protektionistiske virkning, i strid med formålet om styrkelse af Unionens konkurrenceevne og formålet om samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne.
- 32 Ungarn har endvidere anført, at Rådet ikke har præciseret, hvilke ufravigelige bestemmelser i dette direktiv der gør det muligt reelt at styrke den frie udveksling af tjenesteydelser gennem beskyttelse af arbejdstagere og forebyggelse af illoyal konkurrence.
- 33 Ungarn har således af undersøgelsen af det nævnte direktivs indhold udledt, at direktivet ikke indeholder elementer, der kan begrunde det af EU-lovgiver foretagne valg af retsgrundlag.
- 34 Ungarn er af den opfattelse, at det samme gælder, såfremt det anfægtede direktivs indhold og formål undersøges sammen med den retsakt, som er blevet ændret herved, for så vidt som direktivet har defineret formålet med direktiv 96/71 således, at dette formål udelukkende vedrører sikring af udstationerede arbejdstageres sikkerhed.
- 35 Ifølge Ungarn indebærer nødvendigheden af at genindsætte ændringerne i deres sammenhæng og undersøge en lovgivningsmæssig retsakt i sin helhed ikke, at retsgrundlaget for ændringsretsakten er godtgjort ved udelukkende at tage hensyn til den ændrede retsakts formål og indhold.

- 36 Ungarn har heraf udledt, at retsgrundlaget først og fremmest skal fastlægges under hensyntagen til formålet med og indholdet af ændringsretsaktens bestemmelser, og at artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF kunne have udgjort et passende retsgrundlag, eftersom det anfægtede direktiv lovgiver om spørgsmål, der henhører mere specifikt under denne bestemmelse end under artikel 53 TEUF og 62 TEUF.
- 37 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt Ungarns argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 38 Indledningsvis skal det for det første bemærkes, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolskontrol, herunder retsaktens formål og indhold. Hvis en gennemgang af den pågældende retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten være støttet på et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Det skal ligeledes bemærkes, at der med henblik på at fastslå det rette retsgrundlag kan tages hensyn til den retlige sammenhæng, hvori en ny lovgivning indgår, navnlig for så vidt som en sådan sammenhæng kan belyse det med denne lovgivning forfulgte mål (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 32).
- 40 Hvad således angår en lovgivning, der ligesom det anfægtede direktiv ændrer en eksisterende lovgivning, skal der med henblik på angivelsen af retsgrundlaget for denne lovgivning også tages hensyn til den eksisterende lovgivning, som ændres herved, og bl.a. formålet med og indholdet heraf (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 42).
- 41 Når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, kan EU-lovgiver i øvrigt ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, den har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten, og for at tage hensyn til de horisontale EU-mål, der er omhandlet i traktatens artikel 9, og som bl.a. omfatter de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau og sikring af passende social beskyttelse (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 78).
- 42 EU-lovgiver kan således i en sådan situation kun opfylde den opgave korrekt, den er pålagt til at sikre beskyttelsen af disse almene hensyn og disse horisontale EU-mål, der er anerkendt i traktaten, hvis det er muligt for EU-lovgiver at tilpasse den relevante EU-lovgivning til sådanne ændringer eller udviklinger (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det skal for det andet bemærkes, at når der i traktaterne findes en mere specifik bestemmelse, som kan udgøre retsgrundlaget for den omhandlede retsakt, skal retsakten vedtages på grundlag af denne bestemmelse (dom af 12.2.2015, Parlamentet mod Rådet, C-48/14, EU:C:2015:91, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 44 For det tredje følger det af artikel 53, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 62 TEUF, at EU-lovgiver har kompetence til at vedtage direktiver, der bl.a. vedrører samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om adgang til optagelse og udøvelse af tjenesteydelsesvirksomhed, for at lette adgangen til at optage og udøve denne virksomhed.
- 45 Disse bestemmelser giver derfor EU-lovgiver beføjelse til at samordne de nationale lovgivninger, der på grund af selve deres forskelligartethed kan hindre den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstater.
- 46 Det kan imidlertid ikke heraf udledes, at EU-lovgiver ved at samordne sådanne lovgivninger ikke samtidig skal sikre iagttagelsen af den af de forskellige medlemsstater forfulgte almene interesse og af de i artikel 9 TEUF omhandlede formål, hvortil Unionen skal tage hensyn ved fastlæggelsen og gennemførelsen af samtlige sine politikker og aktiviteter, der bl.a. omfatter de i nærværende doms præmis 41 anførte krav.
- 47 Når betingelserne for anvendelse af artikel 53, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 62 TEUF, som retsgrundlag er opfyldt, kan EU-lovgiver derfor ikke med den begrundelse, at den pågældende ligeledes har taget hensyn til sådanne krav, forhindres i at anvende dette retsgrundlag (jf. i denne retning dom af 13.5.1997, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-233/94, EU:C:1997:231, præmis 17, og af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Det følger heraf, at de samordningsforanstaltninger, som EU-lovgiver vedtager på grundlag af artikel 53, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 62 TEUF, ikke blot skal have til formål at gøre udøvelsen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser lettere, men ligeledes i givet fald at sikre beskyttelsen af andre grundlæggende hensyn, som denne ret kan påvirke (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at eftersom det anfægtede direktiv ændrer visse bestemmelser i direktiv 96/71 eller indfører nye bestemmelser heri, indgår sidstnævnte direktiv i det anfægtede direktivs retlige sammenhæng, således som det navnlig bekræftes i første og fjerde betragtning hertil, hvoraf det for så vidt angår den førstnævnte betragtning fremgår, at Unionen videreudvikler de grundlæggende principper for det indre marked, der udgøres af den frie bevægelighed for arbejdstagere, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som har til formål at sikre ensartede vilkår for virksomheder og overholdelse af arbejdstagernes rettigheder, og for så vidt angår den sidstnævnte betragtning, at det mere end 20 år efter vedtagelsen af direktiv 96/71 er nødvendigt at vurdere, om direktivet stadig har den rette balance mellem på den ene side behovet for at fremme fri udveksling af tjenesteydelser og sikre ensartede vilkår og på den anden side behovet for at beskytte udstationerede arbejdstageres rettigheder.
- 50 Hvad for det første angår formålet med det anfægtede direktiv tilsigter direktivet, når det ses i sammenhæng med det direktiv, som det ændrer, at skabe en balance mellem to interesser, nemlig på den ene side at sikre virksomhederne i samtlige medlemsstater mulighed for at levere tjenesteydelser inden for det indre marked ved at udstationere arbejdstagere fra den medlemsstat, hvor virksomhederne har hjemsted, til den medlemsstat, hvor de leverer deres tjenesteydelser, og på den anden side at beskytte de udstationerede arbejdstageres rettigheder.
- 51 I dette øjemed har EU-lovgiver ved at vedtage det anfægtede direktiv søgt at sikre friheden til at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag, dvs. inden for en lovgivningsmæssig ramme, som sikrer en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i

denne medlemsstat eller ej, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres en større beskyttelse, idet denne beskyttelse i øvrigt, således som det fremgår af tiende betragtning til direktivet, udgør et middel til at »værne om friheden til [...] at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag«.

- 52 Med henblik herpå tilsigtes det med det nævnte direktiv at tilnærme udstationerede arbejdstageres arbejds- og ansættelsesvilkår så meget som muligt vilkårene for de arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, og således at sikre en øget beskyttelse af de arbejdstagere, som er udstationeret i denne medlemsstat.
- 53 Hvad for det andet angår det anfægtede direktivs indhold tilsigter direktivet, bl.a. ved de af Ungarn kritiserede bestemmelser, en større hensyntagen til beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere, igen med det mål for øje at sikre en fair udøvelse af fri udveksling af tjenesteydelser i værtsmedlemsstaten.
- 54 Ud fra denne logik ændrer artikel 1, nr. 1), i det nævnte direktiv artikel 1 i direktiv 96/71 ved at indsætte dels stk. 1, som i genstanden for sidstnævnte direktiv indskriver en sikring af beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere i løbet af deres udstationering, dels stk. 1a, der præciserer, at direktiv 96/71 på ingen måde påvirker udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i medlemsstaterne og på EU-plan.
- 55 Ved det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 2), litra a), er der under henvisning til princippet om ligebehandling for det andet foretaget ændringer i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71 med henblik på at begrunde den sikring, som udstationerede arbejdstagere skal indrømmes på området for arbejds- og ansættelsesvilkår. Bestemmelsen udvider listen over de områder, der er omhandlet af denne sikring, til dels betingelserne for arbejdstageres indkvartering, når den stilles til rådighed af arbejdsgiveren til arbejdstagere, der ikke er på deres faste arbejdssted, dels ydelser og godtgørelse af udgifter til dækning af udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervsmæssigt øjemed. Desuden har begrebet »aflønning« i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret ved det anfægtede direktiv (herefter »direktiv 96/71, som ændret«), erstattet begrebet »mindsteløn«.
- 56 For det tredje har det anfægtede direktiv skabt en graduering af anvendelsen af arbejds- og ansættelsesvilkårene i værtsmedlemsstaten, idet direktivet gennem indsættelsen af artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71 fastsætter, at stort set alle disse vilkår skal finde anvendelse, når en udstationerings faktiske varighed som udgangspunkt overstiger 12 måneder.
- 57 Det følger af det ovenstående, at det anfægtede direktiv i modsætning til det, som Ungarn har argumenteret for, kan styrke den frie udveksling af tjenesteydelser på et ensartet grundlag, hvilket er det med direktivet forfulgte hovedformål, for så vidt som det sikrer, at udstationerede arbejdstageres arbejds- og ansættelsesvilkår mest muligt nærmer sig vilkårene for arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, samtidig med at det i denne medlemsstat indrømmer disse udstationerede arbejdstagere arbejds- og ansættelsesvilkår, som yder mere beskyttelse end dem, der er fastsat i direktiv 96/71.
- 58 For det tredje forholder det sig således, at mens direktiv 96/71 i første betragtning hertil omhandler fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser, fremgår det nærmere af femte betragtning til direktivet, at behovet for at fremme tjenesteydelser over grænserne skal opfyldes inden for rammerne af fair konkurrence og forholdsregler, der garanterer, at arbejdstageres rettigheder respekteres.
- 59 Det er ud fra denne logik, at det i 13. og 14. betragtning til det nævnte direktiv anføres, at der bør ske en koordinering af medlemsstaternes lovgivning, således at der kan fastsættes »en kerne« af ufravigelige regler for minimumsbeskyttelse, som skal overholdes i værtsmedlemsstaten af arbejdsgivere, som sætter arbejdstagere til at udføre midlertidigt arbejde dér.

- 60 Det følger heraf, at direktiv 96/71, alt imens det forfulgte formålet om at forbedre den frie udveksling af tjenesteydelser over grænserne, allerede fra sin vedtagelse tog hensyn til nødvendigheden af at sikre en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, og dermed til beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere. Særligt fastsatte det nævnte direktivs artikel 3 de arbejds- og ansættelsesvilkår i værtsmedlemsstaten, der skulle sikres de arbejdstagere, som blev udstationeret på denne medlemsstats område af arbejdsgivere, der udstationerede dem med henblik på leveringen af tjenesteydelser dér.
- 61 Det skal endvidere bemærkes, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 41 og 42, at EU-lovgiver, når denne vedtager en lovgivningsmæssig retsakt, ikke kan fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden, henset til den opgave, den har til at sikre beskyttelsen af de almene hensyn, der er anerkendt i EUF-traktaten.
- 62 Henset til den bredere retlige sammenhæng, som det anfægtede direktiv blev vedtaget i, skal det bemærkes, at der er sket en væsentlig udvikling i det indre marked siden ikrafttrædelsen af direktiv 96/71, herunder først og fremmest de successive udvidelser af Unionen, der fandt sted i 2004, 2007 og 2013, og som bevirkede, at dette marked kom til at omfatte virksomheder fra medlemsstater, hvor der generelt set gjaldt arbejds- og ansættelsesvilkår, der adskilte sig fra dem, der fandt anvendelse i de øvrige medlemsstater.
- 63 Endvidere konstaterede Kommissionen – således som Parlamentet har anført – i sit arbejdsdokument SWD(2016) 52 final af 8. marts 2016 med overskriften »Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services« (herefter »konsekvensanalysen«), at direktiv 96/71 havde ført til unfair konkurrencevilkår mellem virksomheder med hjemsted i en værtsmedlemsstat og virksomheder, der udstationerede arbejdstagere i denne medlemsstat, og til en segmentering af arbejdsmarkedet som følge af en strukturel differentiering i de aflønningsregler, der fandt anvendelse på disse virksomheders respektive arbejdstagere.
- 64 Henset til det med direktiv 96/71 forfulgte formål, dvs. at sikre en fri udveksling af tjenesteydelser over grænserne inden for det indre marked inden for rammerne af en loyal konkurrence og sikre respekten af arbejdstagernes rettigheder, kunne EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af det anfægtede direktiv derfor i lyset af den udvikling i omstændighederne og viden, som er fremhævet i nærværende doms præmis 62 og 63, støtte sig på det samme retsgrundlag som det, der blev anvendt til at vedtage nævnte direktiv 96/71. Med henblik på bedst muligt at opnå dette formål i en sammenhæng, der havde ændret sig, kunne EU-lovgiver nemlig lægge til grund, at det var nødvendigt at tilpasse den ligevægt, som direktiv 96/71 hvilede på, ved at styrke rettighederne for arbejdstagere udstationeret i værtsmedlemsstaten, således at konkurrencen mellem de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i denne medlemsstat, og de virksomheder, som har hjemsted i denne medlemsstat, finder sted på vilkår, der er mere fair.
- 65 Det skal bemærkes, at artikel 153 TEUF i modsætning til det, som Ungarn har gjort gældende, ikke udgør et mere specifikt retsgrundlag, som det anfægtede direktiv kunne have været vedtaget på. Nævnte artikel 153 tager nemlig kun sigte på beskyttelsen af arbejdstagere og ikke den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU.
- 66 Artikel 153, stk. 2, TEUF indeholder ganske vist to særskilte retsgrundlag i bestemmelserne i litra a) og b). Ingen af disse kan imidlertid tjene som grundlag for det anfægtede direktiv.

- 67 Artikel 153, stk. 2, litra a), TEUF nøjes nemlig med at fastsætte vedtagelse af foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne på det sociale område, hvilket hverken svarer til formålet med det anfægtede direktiv, dvs. at etablere den frie udveksling af tjenesteydelser på et fair grundlag, eller dets indhold, som omfatter foranstaltninger til samordning af medlemsstaternes lovgivning på området for arbejds- og ansættelsesvilkår.
- 68 Hvad angår artikel 153, stk. 2, litra b), TEUF forholder det sig således, at selv om denne bestemmelse gør det muligt for Unionen at vedtage harmoniseringsforanstaltninger på visse områder henhørende under EU's socialpolitik, skal det fastslås, at det anfægtede direktiv på ingen måde udgør et harmoniseringsdirektiv, eftersom det nøjes med at gøre visse standarder i værtsmedlemsstaten obligatoriske i tilfælde af, at virksomheder med hjemsted i en anden medlemsstat udstationerer arbejdstagere, idet de nationale arbejdsmarkedsrelationers forskellighed, således som det fremgår af 24. betragtning til direktivet, herved respekteres.
- 69 Følgelig kunne artikel 153 TEUF ikke udgøre retsgrundlaget for det anfægtede direktiv.
- 70 Det følger af ovenstående betragtninger, at det første anbringende skal forkastes.

Om det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 153, stk. 5, TEUF og spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger magtfordrejning

Parternes argumentation

- 71 Ifølge Ungarn er det anfægtede direktiv i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF, der udelukker lovgivning om lønforhold på arbejdsmarkedet fra EU-lovgivers kompetence.
- 72 Ungarn er nemlig af den opfattelse, at det anfægtede direktiv ved at ændre artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71 direkte fastsætter aflønningen af arbejdstagere, der er blevet udstationeret som led i udveksling af tjenesteydelser over grænserne.
- 73 I denne henseende har Ungarn under henvisning til Domstolens praksis (dom af 13.9.2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, præmis 40 og 46, og af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 123) anført, at eksistensberettigelsen for den i artikel 153, stk. 5, TEUF fastsatte undtagelse med hensyn til lønforhold skal søges i den omstændighed, at fastsættelsen af lønniveauet henhører under arbejdsmarkedets parter aftalefrihed på nationalt niveau samt under medlemsstaternes kompetence på dette område.
- 74 Det anfægtede direktiv fastsætter anvendelse af obligatoriske regler i medfør af værtsmedlemsstatens lovgivning eller nationale praksis for så vidt angår samtlige, når bortses fra erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger, ansættelsesvilkår med tilknytning til aflønning, hvilket omfatter fastlæggelsen af lønnens størrelse. Direktivet indebærer således, at EU-retten griber direkte ind i lønfastsættelsen.
- 75 Ungarn er nået til den konklusion, at valget af et upassende retsgrundlag er et middel til at skjule den magtfordrejning, som Unionen gjorde sig skyldig i ved at vedtage det anfægtede direktiv.
- 76 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt Ungarns argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 77 Det andet anbringende kan deles op i to led, hvorefter det anfægtede direktiv for det første er i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF, der udelukker lovgivning om lønforhold på arbejdsmarkedet fra EU-lovgivers kompetence, og EU-lovgiver ved at vedtage dette direktiv for det andet gjorde sig skyldig i magtfordrejning.
- 78 Hvad angår det nævnte anbringendes første led skal det indledningsvis bemærkes, at artikel 153 TEUF, således som det fremgår af nærværende doms præmis 69, ikke kunne udgøre retsgrundlaget for det anfægtede direktiv.
- 79 Sidstnævnte begrænser sig nemlig til at samordne medlemsstaternes lovgivninger i tilfælde af udstationering af arbejdstagere ved at forpligte de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i en anden medlemsstat end den, hvor virksomhederne har hjemsted, til at indrømme disse arbejdstagere visse eller stort set samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat i denne medlemsstats ufravigelige regler, herunder reglerne vedrørende den løn, der skal udbetales til udstationerede arbejdstagere.
- 80 Da artikel 153, stk. 5, TEUF fastsætter en undtagelse til de EU-kompetencer, der følger af denne artikels første stykker, som ikke kan tjene som retsgrundlag for det anfægtede direktiv og dermed ikke kan finde anvendelse, kan bestemmelsen ikke berøre dette direktivs gyldighed.
- 81 Det andet anbringendes første led skal derfor forkastes.
- 82 Hvad angår dette anbringendes andet led skal det bemærkes, at en retsakt kun er udtryk for magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den udelukkende eller dog i det mindste overvejende er truffet for at forfølge andre formål end dem, med henblik på hvilke den omhandlede kompetence er tillagt, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved EUF-traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (dom af 5.5.2015, Spanien mod Parlamentet og Rådet, C-146/13, EU:C:2015:298, præmis 56).
- 83 Ungarn er af den opfattelse, at EU-lovgiver gjorde sig skyldig i magtfordrejning ved at vælge et upassende retsgrundlag, nemlig artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF, med henblik på at skjule sin indblanding i lønfastsættelsen i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF.
- 84 Det fremgår imidlertid af behandlingen af det første anbringende i søgsmålet, at det anfægtede direktiv med rette blev vedtaget på det retsgrundlag, der udgøres af artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF, og af behandlingen af nærværende anbringendes første led, at direktivet derfor ikke blev vedtaget i strid med artikel 153, stk. 5, TEUF.
- 85 Følgelig skal det andet anbringendes andet led og dermed det andet anbringende i sin helhed forkastes.

Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF

Parternes argumentation

- 86 Med sit tredje anbringende har Ungarn gjort gældende, at det anfægtede direktiv er i strid med artikel 56 TEUF. Dette tredje anbringende kan deles op i fem led.
- 87 Med det første led har Ungarn under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) gjort gældende, at EU-lovgivningen vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser gennemfører det

grundlæggende princip, hvorefter enhver medlemsstat skal anerkende de ansættelsesvilkår, som en anden medlemsstat anvender i overensstemmelse med EU-retten, idet beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere er tilstrækkeligt sikret ved oprindelseslandets lovgivning.

- 88 Ungarn er af den opfattelse, at direktiv 96/71, inden dette direktiv blev ændret ved det anfægtede direktiv, ydede udstationerede arbejdstagere en passende beskyttelse ved med hensyn til aflønning at stille et krav om betaling af mindstelønnen i værtsmedlemsstaten. Ungarn har anført, at det anfægtede direktiv, idet det opstiller et krav om betaling af de i denne medlemsstat fastsatte lønninger, sår tvivl om, hvorvidt en sådan stats mindsteløn kan sikre formålet om beskyttelse af arbejdstagere, dvs. dække leveomkostningerne i den nævnte stat.
- 89 Ungarn har anført, at denne ændring ikke i større grad tjener den frie udveksling af tjenesteydelser, men at den udgør en direkte indgriben i de økonomiske forbindelser og er ødelæggende for den lovlige konkurrencefordel i visse tydeligt identificerbare medlemsstater, hvor lønniveauet er lavere, hvorved EU-lovgiver således har indført en foranstaltning, der har en konkurrenceforvridende virkning.
- 90 Ungarn har endvidere anført, at Kommissionen i konsekvensanalysen ikke har været i stand til at henvise til noget tal, der ville have kunnet godtgøre, at beskyttelsen af arbejdstagerne gjorde det nødvendigt at ændre direktiv 96/71 for så vidt angår den aflønning, der skal finde anvendelse på udstationerede arbejdstagere.
- 91 Endelig har Ungarn draget paralleller til reglerne for samordning af socialsikringsordningerne, hvorefter det beskyttelsesniveau, der ydes til arbejdstagere udstationeret af oprindelsesmedlemsstaten, anses for at være passende, og den udstationerede arbejdstagers situation undersøges individuelt under hensyntagen til en lang række kriterier, idet målet er at undgå kumulering af nationale rettigheder.
- 92 Med det andet led har Ungarn gjort gældende, at den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, fastsatte regel, hvori begrebet »aflønning« anvendes i stedet for begrebet mindsteløn, er i strid med målet om at sikre ligebehandling mellem værtsmedlemsstatens arbejdstagere og de arbejdstagere, der er udstationeret i denne medlemsstat, for så vidt som reglen pålægger de virksomheder, som har hjemsted i en medlemsstat, at yde de arbejdstagere, som de udstationerer i en anden medlemsstat, en løn, der er fastsat i henhold til sidstnævnte stats praksis, som ikke nødvendigvis finder anvendelse på denne medlemsstats virksomheder, idet de sidstnævnte som udgangspunkt kun er bundet af kravet om mindsteløn. Det følger heraf, at mindstelønnen i værtsmedlemsstaten anses for værende tilstrækkelig for denne medlemsstats arbejdstagere, men ikke for udstationerede arbejdstagere.
- 93 Ungarn er ligeledes af den opfattelse, at den pligt til at godtgøre udgifter til rejse, kost og logi, som artikel 3, stk. 7, i direktiv 96/71, som ændret, pålægger de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i en anden medlemsstat, er i strid med ligebehandlingsprincippet.
- 94 Endelig har Ungarn anført, at områderne for social sikring og beskatning af arbejdstagere, på hvilke visse medlemsstater angiveligt har en komparativ konkurrencefordel, henhører under medlemsstaternes enekompetence, og at EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af det anfægtede direktiv ikke undersøgte, om de eksisterende forskelle på disse områder frembød en sådan fordel.
- 95 Med det tredje led har Ungarn for det første gjort gældende, at det anfægtede direktiv ikke er egnet til at nå det formål, som det forfølger, dvs. at sikre mere fair konkurrencevilkår mellem tjenesteydere med hjemsted i forskellige medlemsstater. I denne henseende har Ungarn anfægtet ordlyden af 16. betragtning til direktivet, hvoraf det i det væsentlige fremgår, at virksomheder konkurrerer på grundlag af andre faktorer end omkostningerne, hvilket betyder, at prisen på tjenesteydelsen ikke spiller nogen rolle i forbrugerens valg.

- 96 For det andet er Ungarn af den opfattelse, at Kommissionen ikke uden at foretage nogen anden undersøgelse af arbejdsvilkårene eller de udstationerede arbejdstageres situation kunne udlede af konsekvensanalysens data – hvorefter antallet af udstationerede arbejdstagere steg med 44,4% mellem 2010 og 2014 – at beskyttelsen af disse arbejdstagere ikke var tilstrækkelig.
- 97 For det tredje er Ungarn af den opfattelse, at bestemmelserne i det anfægtede direktiv, henset til den midlertidige karakter af en tjenesteydelse udført inden for rammerne af en udstationering af arbejdstagere, går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelse af udstationerede arbejdstagere. I denne henseende har Ungarn anført, at der skal sondres mellem situationen for en arbejdstager, der gør brug af sin ret til fri bevægelighed, og situationen for en arbejdstager, der inden for rammerne af en udstationering midlertidigt udfører tjenesteydelser i værtsmedlemsstaten, for så vidt som den førstnævnte arbejder for og under ledelse af en arbejdsgiver i denne medlemsstat, mens den sidstnævnte hverken er reelt integreret i værtsmedlemsstatens samfund eller arbejdsmarked.
- 98 Med det fjerde led har Ungarn gjort gældende, at de regler vedrørende langvarige udstationeringer, der er fastsat i artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, udgør en uforholdsmæssig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, idet de indeholder et krav om anvendelse af stort set hele arbejdsretten i værtsmedlemsstaten, hvilket ikke er begrundet i beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres interesser.
- 99 Ungarn har anført, at henset til deres integration i værtsmedlemsstatens samfund og arbejdsmarked, befinder de i artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, omhandlede arbejdstagere, der udstationeres i over 12 måneder, sig ikke i en situation, som kan sammenlignes med situationen for denne medlemsstats arbejdstagere.
- 100 I bedste fald kan styrkelsen af forbindelsen mellem en virksomhed, der udstationerer arbejdstagere, og værtsmedlemsstaten aflæses på det økonomiske plan.
- 101 Ifølge Ungarn kan det endvidere ikke lægges til grund, at en bestemmelse, hvorefter en arbejdstager, der er udstationeret i over 12 måneder i en værtsmedlemsstat, er omfattet af den lovgivning, som finder anvendelse i denne medlemsstat, altid vil være mere fordelagtig for denne arbejdstager. Ingen bestemmelse i EUF-traktaten gør det i øvrigt på abstrakt vis muligt at fastlægge, hvor længe eller hvor hyppigt en tjenesteydelse skal leveres i en anden medlemsstat for ikke længere at kunne anses for at udgøre levering af en tjenesteydelse i EUF-traktatens forstand.
- 102 Med det femte led har Ungarn gjort gældende, at det anfægtede direktivs artikel 3, stk. 3, ved at bestemme, at direktiv 96/71, som ændret, finder anvendelse på vejtransportsektoren fra vedtagelsen af en specifik lovgivningsmæssig retsakt, er i strid med artikel 58 TEUF, der fastsætter, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i EUF-traktatens afsnit vedrørende transport.
- 103 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt Ungarns argumentation.

Domstolens bemærkninger

– Indledende bemærkninger

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

- 105 Ikke desto mindre, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 48, har de foranstaltninger, som EU-lovgiver vedtager på området for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, hvad enten der er tale om foranstaltninger til harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger eller foranstaltninger til samordning af disse lovgivninger, til formål ikke alene at fremme udøvelsen af en af disse friheder, men ligeledes i givet fald at sikre beskyttelsen af andre grundlæggende interesser, der er anerkendt af Unionen, og som kan påvirkes af denne frihed.
- 106 Dette er navnlig tilfældet, når EU-lovgiver ved hjælp af samordningsforanstaltninger, med hvilke det tilsigtes at gøre den frie udveksling af tjenesteydelser lettere, tager de almene hensyn, som de enkelte medlemsstater forfølger, i betragtning og vedtager et beskyttelsesniveau for disse hensyn, som forekommer acceptabelt i Unionen (jf. analogt dom af 13.5.1997, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-233/94, EU:C:1997:231, præmis 17).
- 107 Som anført i nærværende doms præmis 51 har EU-lovgiver ved at vedtage det anfægtede direktiv søgt at sikre friheden til at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag, dvs. inden for en lovgivningsmæssig ramme, som sikrer en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres en større beskyttelse, idet denne beskyttelse i øvrigt, således som det fremgår af tiende betragtning til direktivet, udgør et middel til at »værne om friheden til [...] at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag«.
- 108 For det andet skal Unionens retsinstanser, når et annullationssøgsmål indbringes for dem til prøvelse af en lovgivningsmæssig retsakt, der har til formål at samordne medlemsstaternes lovgivninger på området for arbejds- og ansættelsesvilkår, såsom det anfægtede direktiv, udelukkende sikre sig – på grundlag af en prøvelse af retsaktens materielle lovlighed – at denne ikke er i strid med EU-traktaten og EUF-traktaten eller med EU-rettens generelle principper, og at den ikke er udtryk for magtfordrejning.
- 109 Såvel ligebehandlingsprincippet som proportionalitetsprincippet, som Ungarn har påberåbt sig inden for rammerne af nærværende anbringende, henhører under disse generelle principper.
- 110 Det fremgår for det første af fast retspraksis, at princippet om ligebehandling kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 164 og den deri nævnte retspraksis).
- 111 For det andet kræver proportionalitetsprincippet, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå de lovlige mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 112 For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser har Domstolen anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på dette område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de kompetente institutioner har til hensigt at forfølge, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

- 113 Det kan ikke bestrides, at den på EU-plan vedtagne lovgivning om den udstationering af arbejdstagere, der foretages som led i udvekslingen af tjenesteydelser, henhører under et sådant område.
- 114 Endvidere forholder det sig således, at EU-lovgivers vide skønsbeføjelse, hvis udøvelse er omfattet af en begrænset domstolsprøvelse, ikke udelukkende omfatter arten og rækkevidden af de bestemmelser, der skal vedtages, men også i et vist omfang konstateringen af de tilgrundliggende faktiske forhold (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 115 Selv når EU-lovgiver råder over et vidt skøn, skal denne imidlertid basere sit valg på kriterier, som er objektive, og undersøge, om de formål, der forfølges med den valgte foranstaltning, kan begrunde, at foranstaltningerne har endog væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende. Således skal der i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter i henhold til artikel 5 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten, tages hensyn til, at enhver byrde, der pålægges de erhvervsdrivende, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 116 I øvrigt fordrer selv en domstolskontrol, der har et begrænset omfang, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Domstolen at godtgøre, at retsaktionen blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsbeføjelse, hvilket forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsaktionen har til formål at regulere, tages i betragtning. Det følger heraf, at disse institutioner i det mindste skal være i stand til at fremlægge og på klar og utvetydig måde redegøre for de tilgrundliggende faktiske forhold, der skulle tages i betragtning til støtte for de foranstaltninger i denne retsakt, der anfægtes, og som udøvelsen af deres skønsbeføjelse afhænger af (dom af 3.12.2019, Den Tjekkiske Republik mod Parlamentet og Rådet, C-482/17, EU:C:2019:1035, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 Det er i lyset af disse betragtninger, at det tredje anbringendes forskellige led skal undersøges.
- *Om det tredje anbringendes første led vedrørende den omstændighed, at beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere er tilstrækkeligt sikret*
- 118 Ungarn er i det væsentlige af den opfattelse, at EU-lovgivningen vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser gennemfører det grundlæggende princip, hvorefter enhver medlemsstat skal anerkende de ansættelsesvilkår, som en anden medlemsstat anvender i overensstemmelse med EU-retten, hvilket i tilstrækkelig grad sikrer beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere.
- 119 For det første skal det, eftersom Ungarn til støtte for sin argumentation har henvist til direktiv 2006/123, under alle omstændigheder og i overensstemmelse med nærværende doms præmis 108 fastslås, at en EU-retsakts materielle lovlighed ikke kan efterprøves på grundlag af en anden EU-retsakt på samme retlige niveau, medmindre den er blevet vedtaget på grundlag af sidstnævnte retsakt, eller det i en af disse to retsakter er udtrykkeligt fastsat, at den ene har forrang for den anden. Dette er ikke tilfældet med det anfægtede direktiv. I øvrigt, og således som det er fastsat i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2006/123, »berører [dette direktiv] ikke de arbejdsretlige regler, dvs. enhver form for retlige eller kontraktretlige bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår[...] og] arbejdsforhold«.
- 120 Hvad tilsvarende angår den parallel, som Ungarn har draget med lovgivningen på området for koordinering af de sociale sikringsordninger, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT 2004, L 166,

s. 1), skal det blot fastslås, at det anfægtede direktiv ikke blev vedtaget på grundlag af forordning nr. 883/2004, og at ingen af disse to retsakter udtrykkeligt fastsætter, at denne forordning har forrang for det nævnte direktiv.

- 121 For det andet er det argument, hvorefter direktiv 96/71, inden det blev ændret ved det anfægtede direktiv, ydede udstationerede arbejdstagere en passende beskyttelse ved med hensyn til aflønning at stille et krav om betaling af mindstelønnen i værtsmedlemsstaten, ikke af en sådan art, at det rejser tvivl om lovligheden af sidstnævnte direktiv.
- 122 I denne henseende har EU-lovgiver ved at vedtage det nævnte direktiv fundet det nødvendigt at sikre større beskyttelse af arbejdstagere for at værne om udvekslingen af tjenesteydelser på et fair grundlag mellem de virksomheder, der har hjemsted i værtsmedlemsstaten, og de virksomheder, som udstationerer arbejdstagere i denne stat.
- 123 I dette øjemed tilsigtes det med artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, nærmere bestemt at sikre udstationerede arbejdstagere en større beskyttelse ved på grundlag af ligebehandlingsprincippet at sikre dem alle de bestanddele, der tilsammen udgør lønnen, og som er gjort obligatoriske i værtsmedlemsstaten, således at disse arbejdstagere oppebærer en løn, der er baseret på de samme ufravigelige regler som dem, der finder anvendelse på arbejdstagere, som er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten.
- 124 Valget om at yde en sådan øget beskyttelse kan imidlertid ikke, således som Ungarn har gjort gældende, rejse tvivl om den omstændighed, at mindstelønnen i værtsmedlemsstaten kan sikre opfyldelsen af målet om beskyttelse af arbejdstagere, men henhører tværtimod under EU-lovgivers vide skønsmæssige beføjelser, der er blevet fremhævet i nærværende doms præmis 112 og 113.
- 125 Ungarn har for det tredje gjort gældende, at det anfægtede direktiv ikke tjener den frie udveksling af tjenesteydelser, men at det med hensyn til omkostninger er ødelæggende for den lovlige konkurrencefordel i visse medlemsstater, og at det således udgør en foranstaltning, der har en konkurrenceforvridende virkning.
- 126 Som anført i nærværende doms præmis 51 og 107 har EU-lovgiver ved at vedtage det anfægtede direktiv søgt at sikre friheden til at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag, dvs. inden for en lovgivningsmæssig ramme, som sikrer en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres en større beskyttelse, idet denne beskyttelse i øvrigt, således som det fremgår af tiende betragtning til direktivet, udgør et middel til at »værne om friheden til [...] at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag«.
- 127 Det følger heraf, at det anfægtede direktiv ved at sikre en større beskyttelse af udstationerede arbejdstagere har til formål at sikre opfyldelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU under konkurrencevilkår, der ikke afhænger af for store forskelle i de arbejds- og ansættelsesvilkår, som inden for en og samme medlemsstat anvendes på virksomheder fra forskellige medlemsstater.
- 128 I denne henseende og med henblik på at opfylde dette formål foretages der i det anfægtede direktiv en afbalancering af de faktorer, som virksomheder med hjemsted i de forskellige medlemsstater konkurrerer på, uden at en eventuel konkurrencefordel, som tjenesteydere i visse medlemsstater måtte have haft, af denne grund fjernes, for så vidt som det nævnte direktiv, i modsætning til det af Ungarn hævdede, på ingen måde har til virkning, at enhver konkurrence baseret på omkostninger udrykkes. Direktivet fastsætter nemlig, at udstationerede arbejdstagere i værtsmedlemsstaten skal sikres anvendelsen af en række arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis bestanddele, som tilsammen udgør lønnen, er blevet gjort obligatoriske i denne stat. Direktivet har derfor ingen indvirkning på andre omkostningsfaktorer for de virksomheder, der udstationerer sådanne arbejdstagere, såsom disse

arbejdstageres produktivitet og effektivitet, hvortil der henvises i 16. betragtning til direktivet. I modsætning til det, som Ungarn har hævdet, skaber dette direktiv dermed ingen konkurrenceforvridning.

- 129 Det skal endvidere bemærkes, at det anfægtede direktiv tilsigter at skabe både »et virkelig[...] integreret og konkurrencepræget indre marked«, jf. 16. betragtning til direktivet, og »en reel social konvergens« gennem en ensartet anvendelse af reglerne om arbejds- og ansættelsesvilkår, jf. fjerde betragtning til direktivet.
- 130 Følgelig skal det tredje anbringendes første led forkastes.

– Om det tredje anbringendes andet led vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

- 131 Hvad for det første angår det argument, hvorefter den regel, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, pålægger de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i en anden medlemsstat, at betale disse en løn, der fastsættes i henhold til sidstnævnte medlemsstats praksis, som ikke finder obligatorisk anvendelse på denne medlemsstats virksomheder, skal det fastslås, at det er fejlbehæftet.
- 132 Det fremgår nemlig klart af ordlyden af artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 96/71, som ændret, der præciserer de generelle betingelser for anvendelse af dette stykke, at »begrebet aflønning [som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), fastlægges] i henhold til national ret og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret, og betyder alle de bestanddele af aflønning, der er obligatoriske efter national lov eller administrative bestemmelser, kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der i den pågældende medlemsstat finder generel eller anden anvendelse i overensstemmelse med stk. 8«.
- 133 Såvel de arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, som de arbejdstagere, der er udstationeret i denne medlemsstat, er derfor underlagt de samme aflønningsregler, nemlig de regler, som er gjort obligatoriske i den nævnte medlemsstat.
- 134 Hvad for det andet angår Ungarns argument, hvorefter artikel 3, stk. 7, i direktiv 96/71, som ændret, er i strid med ligebehandlingsprincippet, for så vidt som bestemmelsen fastsætter en forpligtelse for de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i en anden medlemsstat, til at godtgøre udgifter til rejse, kost og logi, hviler dette på en urigtig fortolkning af bestemmelsen. Således som Rådet har gjort gældende, er genstanden for andet punktum i andet afsnit i nævnte artikel 3, stk. 7, nemlig ikke at skabe en forpligtelse af denne art. Således som det navnlig fremgår af 19. betragtning til det anfægtede direktiv og af det forbehold, som nævnte andet punktum indeholder ved at henvise til direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra i), nøjes punktummet med at fastsætte, at en sådan godtgørelse, som ikke er omfattet af aflønningen, reguleres af national ret eller praksis, der finder anvendelse på ansættelsesforholdet.
- 135 I øvrigt omhandler denne bestemmelse den særlige situation, som udstationerede arbejdstagere befinder sig i, fordi de med henblik på at opfylde deres arbejdsmæssige forpligtelser over for deres arbejdsgivere er forpligtede til at rejse fra deres oprindelsesland til en anden medlemsstat. De arbejdstagere, der er ansat af en virksomhed med hjemsted i en sådan medlemsstat, befinder sig imidlertid ikke i den samme situation, for så vidt som de udfører deres opgaver for denne virksomhed i den samme medlemsstat. Det følger heraf, at den nævnte bestemmelse under alle omstændigheder ikke kan anses for at være i strid med ligebehandlingsprincippet.
- 136 Følgelig skal det tredje anbringendes andet led forkastes.

– Om det tredje anbringendes tredje led vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 137 Således som det fremgår af den retspraksis, hvortil der er henvist i nærværende doms præmis 111, opstiller proportionalitetsprincippet, som henhører under de generelle principper i EU-retten, et krav om, at de midler, der iværksættes ved en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at opfylde de legitime formål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå dem.
- 138 Hvad for det første angår det anfægtede direktivs kapacitet til at opnå formålet om at sikre mere fair konkurrencevilkår mellem de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i værtsmedlemsstaten, og denne medlemsstats virksomheder har Ungarn draget urigtige konklusioner af 16. betragtning til dette direktiv.
- 139 Dels afspejler denne betragtning et formål, som Unionen skal opnå, nemlig »et virkelig[...] integreret og konkurrencepræget indre marked«, idet det med anvendelsen af ensartede regler på området for arbejds- og ansættelsesvilkår tilsigtes, således som det fremgår af fjerde betragtning til det nævnte direktiv, at skabe »en reel social konvergens«.
- 140 Dels fremgår det ikke af nævnte 16. betragtning, at en konkurrence på grundlag af omkostningsforskelle mellem virksomhederne i EU hverken er mulig eller ønskværdig. Ved at fremhæve faktorer som produktivitet og effektivitet bliver der i betragtningen tværtimod lagt vægt på produktionsfaktorer, der naturligt indebærer sådanne omkostningsforskelle.
- 141 I situationer med udveksling af tjenesteydelser over grænserne er de eneste omkostningsforskelle mellem virksomhederne i EU, der neutraliseres ved det anfægtede direktiv, i realiteten dem, som følger af de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er opregnet i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, som ændret, og som er obligatoriske i medfør af værtsmedlemsstatens lovgivning i bred forstand.
- 142 Ungarn har for det andet bestridt de forhold, som EU-lovgiver har anført med henblik på at lægge til grund, at den ved direktiv 96/71 ydede beskyttelse til udstationerede arbejdstagere ikke længere var passende.
- 143 I denne henseende har konsekvensanalysen navnlig blotlagt to omstændigheder, der med rimelighed kunne have ført denne lovgiver til at lægge til grund, at begrebet vedrørende den »mindsteløn« i værtsmedlemsstaten, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, litra c), i direktiv 96/71, og som skulle sikres for at beskytte udstationerede arbejdstagere, ikke længere kunne sikre en sådan beskyttelse.
- 144 Dels havde begrebet »mindsteløn« rejst fortolkningsvanskeligheder i adskillige medlemsstater, hvilket medførte flere præjudicielle sager for Domstolen, der anlagde en vid fortolkning af dette begreb i dom af 12. februar 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, præmis 38-70), hvorved en række forhold blev inddraget ud over den mindsteløn, som var fastsat i værtsmedlemsstatens lovgivning. Det blev således fastslået, at det nævnte begreb omfattede den metode til beregning af timelønnen eller akkordlønnen, som var støttet på arbejdstagernes indplacering i lønklasser i henhold til de gældende kollektive overenskomster i denne medlemsstat, dagpenge, godtgørelse for transporttid og feriepenge.
- 145 Herved kunne det i konsekvensanalysen konstateres, at begrebet »mindsteløn«, således som Domstolen havde fortolket det, i stor grad afveg fra den udbredte praksis i de virksomheder, som udstationerede arbejdstagere i en anden medlemsstat i forbindelse med udveksling af en tjenesteydelse, hvorved disse kun fik udbetalt den mindsteløn, der var fastsat i værtsmedlemsstatens lovgivning eller kollektive overenskomster.

- 146 Dels fremgår det af konsekvensanalysen, at der i 2014 i flere værtsmedlemsstater kunne konstateres betydelige lønforskelle mellem de arbejdstagere, som var ansat af virksomheder med hjemsted i disse medlemsstater, og de arbejdstagere, der var udstationeret dér.
- 147 For det tredje skal Ungarns argument, hvorefter bestemmelserne i det anfægtede direktiv, henset til den midlertidige karakter af en tjenesteydelse udført inden for rammerne af en udstationering af arbejdstagere, for så vidt som disse bestemmelser sikrer udstationerede arbejdstagere ligebehandling med arbejdstagere ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelse af disse udstationerede arbejdstagere, forkastes.
- 148 I modsætning til det, som Ungarn har gjort gældende, fører hverken den omstændighed, at begrebet »mindsteløn« er blevet erstattet med begrebet »aflønning« i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, eller den omstændighed, at værtsmedlemsstatens arbejds- og ansættelsesvilkår finder anvendelse på udstationerede arbejdstagere for så vidt angår godtgørelse for udgifter til rejse, kost og logi til arbejdstagere, der er hjemmefra i erhvervmæssigt øjemed, til, at de sidstnævnte placeres i en situation, som er identisk eller sammenlignelig med situationen for de arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten.
- 149 Disse ændringer indebærer nemlig ikke, at samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår i værtsmedlemsstaten finder anvendelse, idet kun visse af disse vilkår under alle omstændigheder finder anvendelse på disse arbejdstagere i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, som ændret.
- 150 Henset til de forhold, der er anført i nærværende doms præmis 62 og 144-146, har Ungarn ikke været i stand til at godtgøre, at de ændringer i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/71, som blev foretaget ved det anfægtede direktiv, gik videre end hvad der var nødvendigt med henblik på at opnå formålene med det anfægtede direktiv, dvs. at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser på et fair grundlag og at sikre udstationerede arbejdstagere en større beskyttelse.
- 151 Følgelig skal det tredje anbringendes tredje led forkastes.

– Om det tredje anbringendes fjerde led vedrørende den omstændighed, at ordningen med udstationering af arbejdstagere i mere end 12 måneder griber ind i princippet om fri udveksling af tjenesteydelser

- 152 Ungarn er af den opfattelse, at anvendelsen af stort set alle arbejdsretlige bestemmelser i værtsmedlemsstaten på de arbejdstagere, som er udstationeret for en periode, der som udgangspunkt overstiger 12 måneder, hverken er begrundet i beskyttelsen af disses interesser, nødvendig eller forholdsmæssig.
- 153 Desuden er det anfægtede direktiv i strid med ligebehandlingsprincippet, idet det i direktivet lægges til grund dels, at de i artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, omhandlede arbejdstagere, der udstationeres i over 12 måneder, befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for arbejdstagere ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, dels at de virksomheder, som udstationerer arbejdstagere for en sådan periode, befinder sig i en sammenlignelig situation med virksomheder med hjemsted i denne stat.
- 154 Artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, bestemmer, at når arbejdstageren udstationeres i over 12 måneder, eller i over 18 måneder, hvis tjenesteyderen fremsender en begrundet meddelelse i denne henseende, skal sidstnævnte på grundlag af et princip om ligebehandling og i tillæg til de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, sikre alle de relevante arbejds- og ansættelsesvilkår, som i denne medlemsstat er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse. Det er kun dels procedurer, formaliteter og betingelser i forbindelse med indgåelse og ophævelse af

ansættelseskontrakter, herunder konkurrenceklausuler, dels erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret.

155 Henset til EU-lovgivers vide skønsbeføjelse, hvortil der er henvist i nærværende doms præmis 112 og 113, begik denne lovgiver ingen åbenbar fejl, da den lagde til grund, at en udstationering af så lang varighed dels skulle have til følge, at de pågældende udstationerede arbejdstageres personlige situation skulle tilnærmes situationen for arbejdstagere ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten, dels begrundede, at disse langvarigt udstationerede arbejdstagere skulle indrømmes stort set samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår, der er gældende i sidstnævnte medlemsstat.

156 En sådan ordning med langvarig udstationering synes at være nødvendig, egnet og forholdsmæssig med henblik på at sikre en større beskyttelse på området for arbejds- og ansættelsesvilkår for de arbejdstagere, som er udstationeret i en værtsmedlemsstat i en lang periode, samtidig med at der sondres mellem situationen for disse arbejdstagere og situationen for de arbejdstagere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed, eller mere generelt situationen for de i denne medlemsstat bosiddende arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted dér.

157 Følgelig skal det tredje anbringendes fjerde led forkastes.

– *Om det tredje anbringendes femte led vedrørende en tilsidesættelse af artikel 58 TEUF*

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

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

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

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

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

163 Følgelig skal det tredje anbringendes femte led og dermed det tredje anbringende i sin helhed forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF, for så vidt som det anfægtede direktiv udelukker en faktisk opfyldelse af den frie udveksling af tjenesteydelser

Parternes argumentation

- 164 Ungarn har gjort gældende, at det anfægtede direktiv er i strid med artikel 56 TEUF og med dom af 18. december 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), for så vidt som det fastsætter, at udøvelsen af retten til at strejke eller af retten til at iværksætte andre kollektive skridt kan være til hinder for den faktiske opfyldelse af den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 165 Dette er ifølge Ungarn rækkevidden af direktivets artikel 1, nr. 1), litra b), hvoraf det fremgår, at direktiv 96/71 på ingen måde påvirker bl.a. retten til at strejke eller til frit at tage andre skridt, der er omfattet af specifikke arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne.
- 166 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt Ungarns argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 167 Ungarn er i det væsentlige af den opfattelse, at det anfægtede direktivs artikel 1, nr. 1), litra b), rejser tvivl om den praksis fra Domstolen, der hidrører fra dom af 18. december 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809), idet bestemmelsen udelukker udøvelsen af retten til at strejke eller af retten til at iværksætte andre kollektive skridt fra anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF.
- 168 Selv om det i denne bestemmelse er angivet, at direktiv 96/71, som ændret, »på ingen måde [påvirker] udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i medlemsstaterne og på EU-plan«, har direktivet på ingen måde til følge, at udøvelsen af disse rettigheder ikke er underlagt EU-retten. Tværtimod indebærer direktivet, for så vidt som det henviser til de grundlæggende rettigheder, der anerkendes på EU-plan, at udøvelsen af arbejdstagernes rettigheder til at tage kollektive skridt, i sammenhæng med en udstationering af arbejdstagere, som er underlagt bestemmelserne i direktiv 96/71, som ændret, skal vurderes i lyset af EU-retten, således som denne er blevet fortolket af Domstolen.
- 169 Følgelig skal det fjerde anbringende forkastes.

Om det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af Rom I-forordningen, af retssikkerhedsprincippet og af princippet om retsreglers klarhed

Parternes argumentation

- 170 Ungarn har gjort gældende, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, ikke er forenelig med Rom I-forordningen, der har til formål at sikre aftaleparternes frihed med hensyn til den lov, som skal finde anvendelse på deres forhold, for så vidt som artiklen fastsætter, at det i tilfælde af længerevarende udstationering er obligatorisk, at de forpligtelser, der følger af værtsmedlemsstatens lovgivning, skal finde anvendelse med hensyn til udstationerede arbejdstagere, uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet.
- 171 Rom I-forordningen tager imidlertid med henblik på bestemmelsen af den lov, der finder anvendelse, ikke hensyn til varigheden af det i udlandet udførte arbejde, men baserer sig alene på spørgsmålet om, hvorvidt arbejdstageren efter udførelsen af sit arbejde i udlandet genoptager sit arbejde i sit oprindelsesland.

- 172 Ungarn er i øvrigt af den opfattelse, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, ikke har karakter af en lovvalgsregel, eftersom det i bestemmelsen er angivet, at den finder anvendelse, uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet.
- 173 Ungarn har ligeledes gjort gældende, at den regel, hvorefter det med henblik på anvendelsen af artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, forholder sig således, at de enkelte udstationerede arbejdstageres successive udstationeringsperioder lægges sammen – hvilken regel er fastsat i denne bestemmelses fjerde afsnit – ikke er forenelig med Rom I-forordningen, der definerer den lov, som finder anvendelse, og de individuelle rettigheder for hver enkelt individuel arbejdsaftale.
- 174 Endelig er Ungarn af den opfattelse, at begrebet »aflønning«, der er indeholdt i det anfægtede direktiv, tilsidesætter princippet om retsreglers klarhed og retssikkerhedsprincippet, for så vidt som det henviser til værtsmedlemsstatens nationale ret og/eller praksis.
- 175 Parlamentet og Rådet har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen, bestridt Ungarns argumentation.

Domstolens bemærkninger

- 176 Med det første led har Ungarn gjort gældende dels, at artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, er i strid med Rom I-forordningens artikel 8, der fastsætter parternes frihed til at bestemme den lov, som skal finde anvendelse på arbejdsaftalen, dels at den regel, hvorefter de enkelte udstationerede arbejdstageres successive udstationeringsperioder lægges sammen, ikke er forenelig med denne forordning. Med det andet led har Ungarn gjort gældende, at det ved det anfægtede direktiv indførte begreb »aflønning« tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed.
- 177 Det skal for det første bemærkes, at Rom I-forordningens artikel 8 i stk. 1 fastsætter en generel lovvalgsregel, der finder anvendelse på arbejdsaftaler, og som angiver den lov, som parterne i en sådan aftale har aftalt, og i stk. 2 bestemmer, at i det omfang parterne ikke har aftalt, hvilken lov der skal anvendes på den individuelle arbejdsaftale, er aftalen undergivet loven i det land, hvori eller subsidiært hvorfra arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde, idet dette land ikke anses for at have ændret sig, hvis arbejdstageren midlertidigt er beskæftiget i et andet land.
- 178 Ikke desto mindre bestemmer Rom I-forordningens artikel 23, at de i forordningen fastsatte lovvalgsregler kan fraviges, når EU-retlige bestemmelser på visse områder fastsætter regler vedrørende den lov, der skal finde anvendelse på kontraktlige forpligtelser, mens det af 40. betragtning til forordningen fremgår, at denne forordning ikke udelukker muligheden for at medtage lovvalgsregler vedrørende kontraktlige forpligtelser i EU-retlige bestemmelser på særlige områder.
- 179 Såvel artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, som ændret, for så vidt angår udstationerede arbejdstagere som direktivets artikel 3, stk. 1a, for så vidt angår arbejdstagere, der er udstationeret for en periode, der som udgangspunkt overstiger 12 måneder, udgør, henset til deres art og deres indhold, særlige lovvalgsregler som omhandlet i artikel 23 i Rom I-forordningen.
- 180 Endvidere viser Rom I-forordningens tilblivelsesproces, således som generaladvokaten har anført i punkt 196 i forslaget til afgørelse, at dens artikel 23 omfatter den særlige lovvalgsregel, der allerede var fastsat i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71, for så vidt som Kommissionen som bilag til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (KOM(2005) 650 endelig) af 15. december 2005 knyttede en liste over de særlige lovvalgsregler, der var fastsat ved andre bestemmelser i EU-retten, og som omfattede dette direktiv.

- 181 Endelig kan den omstændighed, at der i artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, findes en regel, der gør det muligt at forebygge svig i tilfælde af, at en udstationeret arbejdstager bliver erstattet med en anden udstationeret arbejdstager, som udfører den samme opgave på samme sted, ikke rejse tvivl om den konklusion, der er indeholdt i nærværende doms præmis 179, for så vidt som det inden for rammerne af den lovvalgsregel, som denne bestemmelse udgør, havde stået EU-lovgiver frit for at fastsætte en regel, der skulle forhindre omgåelse af den af lovgiveren indførte forpligtelse.
- 182 Følgelig skal det femte anbringendes første led forkastes.
- 183 For det andet fremgår det klart af ordlyden og opbygningen af direktiv 96/71, som ændret, at begrebet »aflønning«, der er anvendt i direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), henviser til den ret eller praksis i medlemsstaterne, der er obligatorisk på området, og at nævnte artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c) – med forbehold af den præcision, der følger af direktivets artikel 3, stk. 7, andet afsnit – ikke definerer, hvad dette begreb dækker over.
- 184 I denne henseende bliver det i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 96/71, som ændret, blot anført, at dette begreb fastlægges i henhold til national ret og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret, og betyder alle de bestanddele af aflønning, der er obligatoriske efter national lov eller administrative bestemmelser, kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der i den pågældende medlemsstat finder generel eller anden anvendelse i overensstemmelse med artiklens stk. 8.
- 185 Som det imidlertid i det væsentlige fremgår af 17. betragtning til det anfægtede direktiv, er fastsættelsen af regler om aflønning i princippet et anliggende for medlemsstaterne, idet disse dog i denne forbindelse er forpligtet til at handle under iagttagelse af EU-retten.
- 186 Under disse omstændigheder, og henset ligeledes til den vide skønsbeføjelse, hvortil der er henvist i nærværende doms præmis 112 og 113, kan EU-lovgiver ikke foreholdes at have tilsidesat retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed ved i et direktiv til samordning af medlemsstaternes lovgivning og praksis på området for arbejds- og ansættelsesvilkår at have henvist til begrebet »aflønning«, således som dette er fastlagt i henhold til medlemsstaternes nationale ret eller praksis.
- 187 Følgelig skal det femte anbringendes andet led og dermed det femte anbringende i sin helhed forkastes.
- 188 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal søgsmålet forkastes, uden at det er fornødent at tage stilling til de subsidiært nedlagte påstande, der vedrører annullation af visse bestemmelser i det anfægtede direktiv, og som er støttet på de samme anbringender som dem, der er fremsat til støtte for de principalt nedlagte påstande.

Sagsomkostninger

- 189 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Ungarn pålægges at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.
- 190 I overensstemmelse med det nævnte reglements artikel 140, stk. 1, bærer Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kommissionen som intervenienter i tvisten hver deres egne omkostninger.

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

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

Underskrifter