



Kohtulahendite kogumik

Kohtuasi C-626/18

Poola Vabariik

versus

Euroopa Parlament

ja

Euroopa Liidu Nõukogu

Euroopa Kohtu (suurkoda) 8. detsembri 2020. aasta otsus

Tühistamishagi – Direktiiv (EL) 2018/957 – Teenuste osutamise vabadus – Töötajate lähetamine – Töötingimused – Töötasu – Lähetuse kestus – Õigusliku aluse kindlaksmääramine – ELTL artiklid 53 ja 62 – Olemasoleva direktiivi muutmine – ELTL artikkel 9 – Diskrimineerimiskeelu põhimõte – Vajalikkus – Proportsionaalsuse põhimõte – Määrus (EÜ) nr 593/2008 – Kohaldamisala – Autovedu – ELTL artikkel 58

1. *Tühistamishagi – Ese – Osaline tühistamine – Tingimus – Vaidlustatud sätete eraldatavus – Objekttiivne kriteerium – Täitmata tingimus – Vastuvõetamatus (ELTL artikkel 263; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/957, artikli 1 lõike 2 punktid a ja b; nõukogu direktiiv 96/71, artikli 3 lõiked 1 ja 1a)*

(vt punktid 28–34)

2. *Teenuste osutamise vabadus – Piirangud – Töötajate lähetamine seoses teenuste osutamisega – Direktiiv 2018/957 – Direktiivi 96/71 muutmine – Õiguslik alus – Direktiivi 96/71 ning selle eesmärgi ja sisu arvessevõtmine – Vastuvõtmine samal õiguslikul alusel kui direktiivi 96/71 õiguslik alus (ELTL artikkel 9, artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/957; nõukogu direktiiv 96/71, põhjendused 1, 5, 13 ja 14 ning artikkel 3)*

(vt punktid 44–47 ja 63–69)

3. *Teenuste osutamise vabadus – Aluslepingu sätted – ELTL artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62 – Sätted, mille eesmärk on koordineerida riigisiseseid õigusnorme, mis võivad piirata teenuste osutamise vabadust – Üldise huvi ja ELTL artiklis 9 sätestatud nõuete arvessevõtmine (ELTL artikkel 9, artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/957)*

(vt punktid 49–53, 88 ja 89)

4. *Teenuste osutamise vabadus – Piirangud – Töötajate lähetamine seoses teenuste osutamisega – Direktiiv 2018/957 – Eesmärk (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/957, põhjendused 4, 6 ja 10)*
(vt punktid 55–57, 90 ja 104–107)
5. *Euroopa Liidu õigus – Põhimõtted – Proportsionaalsus – Ulatus – Liidu seadusandja kaalutusõigus – Kohtulik kontroll – Piirid*
(vt punktid 94, 95 ja 97–99)
6. *Teenuste osutamise vabadus – Piirangud – Töötajate lähetamine seoses teenuste osutamisega – Direktiiv 2018/957 – Direktiivi 96/71 muutmine – Võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine – Puudumine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/957, põhjendused 4, 6 ja 10; nõukogu direktiiv 96/71, artikli 3 lõige 1)*
(vt punktid 102–108, 111–113 ja 115–118)
7. *Teenuste osutamise vabadus – Piirangud – Töötajate lähetamine seoses teenuste osutamisega – Direktiiv 2018/957 – Direktiivi 96/71 muutmine – Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine – Puudumine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/957; nõukogu direktiiv 96/17, põhjendus 16 ning artikli 3 lõiked 1 ja 1a)*
(vt punktid 119–122, 124 ja 125)
8. *Õiguslane koostöö tsiviilasjades – Lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatav õigus – Määrus nr 593/2008 – Seos ühenduse õiguse muude sätetega – Liidu õigusnormid, milles on sätestatud lepinguliste võlasuhetega seotud rahvusvahelise eraõiguse normid – Mõiste – Direktiiviga 2018/957 muudetud direktiivi 96/71 artikli 3 lõiked 1 ja 1a – Hõlmamine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 593/2008, põhjendus 40 ja artikli 8 lõiked 1 ja 2 ning artikkel 23; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/957; nõukogu direktiiv 96/71, artikli 3 lõiked 1 ja 1a)*
(vt punktid 131–134)

Kokkuvõte

Euroopa Kohus jätab rahuldamata tühistamishagid, mille Ungari ja Poola esitasid direktiivi peale, millega tugevdatakse lähetatud töötajate õigusi. Võttes eelkõige arvesse siseturu arengut pärast liidu järjestikuseid laienemisi, võis liidu seadusandja ümber hinnata teenuste osutamise vabadust omavate ettevõtjate ja vastuvõtvasse liikmesriiki lähetatud töötajate

huvid, et tagada teenuste osutamise vabadus õiglastes konkurentsitingimustes, mis on neile ettevõtjatele ja vastuvõtvas liikmesriigis asuvatele ettevõtjatele ühesugused.

Direktiivi 96/71 töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega¹ muudeti direktiiviga 2018/957 osaliselt². Viimati nimetatud direktiivi vastuvõtmisega on liidu seadusandja soovinud tagada vabaduse osutada teenuseid õiglasel alusel, mis tagab konkurentsi, mis ei rajaneks sellel, et samas liikmesriigis kohaldatakse töötingimusi oluliselt erineval tasemel sõltuvalt sellest, kas tööandja asukoht on selles liikmesriigis või mitte, ja ühtlasi pakub lähetatud töötajatele suuremat kaitset. Direktiivi 2018/957 eesmärk on muuta lähetatud töötajate töötingimused võimalikult samaväärseks vastuvõtvas liikmesriigis asuvate ettevõtjate töötajate töötingimustega.

Seepärast tehti direktiiviga 2018/957 muudatusi muu hulgas direktiivi 96/71 artikli 3 lõikes 1, mis käsitleb lähetatud töötajate töötingimusi. Need võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvad muudatused tähendavad eelkõige seda, et lähetatud töötajatele ei kohaldata enam vastuvõtva liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud „töötasu miinimummäära“, vaid nendes õigusnormides ette nähtud „töötasu“, mis on laiem mõiste kui miinimumtöötasu. Lisaks kehtestas direktiiv 2018/957 direktiivi 96/71 artiklisse 3 lõike 1a lisamisega kohustuse kohaldada peaaegu kõiki vastuvõtva liikmesriigi töötingimusi juhul, kui lähetuse tegelik kestus on pikem kui 12 kuud või erandkorras 18 kuud.

Ungari (kohtuasi C-620/18) ja Poola Vabariik (kohtuasi C-626/18) esitasid mõlemad hagi direktiivi 2018/957 tühistamiseks. Need liikmesriigid esitasid muu hulgas väiteid, mis käsitlevad vale õigusliku aluse valikut selle direktiivi vastuvõtmiseks, ELTL artikli 56 – milles on tagatud teenuste osutamise vabadus – rikkumist ning Rooma I määruse³ rikkumist. Euroopa Kohus jättis oma otsustega mõlemad hagi tervikuna rahuldamata.

Euroopa Kohtu hinnang

Esiteks märgib Euroopa Kohus, et liidu seadusandja võis direktiivi 2018/957 vastuvõtmisel tugineda samale õiguslikule alusele kui see, mida kasutati direktiivi 96/71 vastuvõtmisel, nimelt ELTL artikli 53 lõikele 1 ja artiklile 62,⁴ mis võimaldavad eelkõige võtta vastu direktiive, mille eesmärk on lihtsustada teenuste osutamise vabaduse kasutamist.

Kui tegemist on olemasolevat õigusakti muutva õigusaktiga, nagu seda on direktiiv 2018/957, siis tuleb sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramisel arvesse võtta ka muudetavat olemasolevat õigusakti ja eeskätt selle eesmärki ja sisu. Lisaks, kui seadusandliku aktiga on liikmesriikide õigusaktid konkreetses liidu tegevusvaldkonnas juba ühtlustatud, ei saa liidu seadusandjalt võtta võimalust kohandada seda akti vastavalt sellele, kuidas on muutunud asjaolud või arenenud edasi teadmised. Euroopa Kohus viitab sellega seoses liidu järjestikustele laienemistele, mis on toimunud pärast direktiivi 96/71 jõustumist, ning direktiivi muutmise kontekstis koostatud mõjuhinnangule. Mõjuhinnangus on tõdetud, et direktiiv 96/71 oli loonud ebaõiglast

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. juuni 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/957, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (ELT 2018, L 173, lk 16, parandus ELT 2019, L 91, lk 77).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta määrus (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta („Rooma I“) (ELT 2008, L 177, lk 6) (edaspidi „Rooma I määrus“).

⁴ Direktiiv 96/71 võeti vastu EÜ artikli 57 lõike 2 ja artikli 66 alusel, mis on asendatud viidatud EL toimimise lepingu artiklitega.

konkurentsitingimused vastuvõtvast liikmesriigis asuvate ettevõtjate ja sellesse liikmesriiki töötajaid lähetavate ettevõtjate vahel ning tööturu killustatuse nende töötajatele kohaldatavate palganormide struktuurse erinevuse tõttu.⁵

Euroopa Kohus märgib, et asjaolust, et ELTL artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62 volitavad liidu seadusandjat koordineerima riigisiseseid õigusnorme, mis nende erinevuse tõttu võivad piirata liikmesriikidevahelist teenuste osutamise vabadust, ei saa järeldada, nagu ei peaks liidu seadusandja tagama ka ELTL artiklis 9 sätestatud valdkonnaüleste eesmärkide järgimist. Nende eesmärkide hulka kuuluvad kõrge tööhõive taseme edendamise ja piisava sotsiaalse kaitse tagamisega seotud nõuded.

Direktiivi 96/71 eesmärgi parimaks võimalikuks saavutamiseks muutunud kontekstis võis liidu seadusandja pidada vajalikuks kohandada direktiivi aluseks olevat tasakaalu, tugevdades vastuvõtvast liikmesriiki lähetatud töötajate õigusi nii, et sellesse liikmesriiki töötajaid lähetavate ettevõtjate ja selles liikmesriigis asuvate ettevõtjate vaheline konkurents rajaneks õiglasematel tingimustel.

Euroopa Kohus täpsustab selles kontekstis veel, et direktiivi 2018/957 õiguslik alus ei saa olla ELTL artikkel 153, mis käsitleb üksnes töötajate kaitset, mitte teenuste osutamise vabadust liidus. Kuna see direktiiv ei sisalda ühtegi ühtlustamismeedet, vaid piirdub liikmesriikide õigusnormide koordineerimisega töötajate lähetamise korral, kehtestades kohustuse kohaldada teatavaid vastuvõtva liikmesriigi kohustuslike normidega ette nähtud töötingimusi, ei saa see direktiiv olla vastuolus ELTL artikli 153 lõikes 5 ette nähtud erandiga liidu pädevusest, mis tuleneb selle artikli esimestest lõigetest.

Teiseks analüüsib Euroopa Kohus väidet, mis käsitleb ELTL artikli 56 rikkumist ja konkreetsemalt asjaolu, et direktiiv 2018/957 muudab olematuks kuludega seotud konkurentsieelise, mille teatud liikmesriikides asuvad teenuseosutajad oleksid saanud. Euroopa Kohus märgib, et direktiivi 2018/957 eesmärgi saavutamiseks on direktiivis tasakaalustatud tegureid, millega seoses võivad erinevates liikmesriikides asuvad ettevõtjad konkureerida. Samas ei kaota see direktiiv teatud liikmesriikide teenuseosutajate võimalikku konkurentsieelist, sest direktiivi mõjul ei ole kuludel põhinevat konkurentsi täielikult kõrvaldatud. Direktiiv näeb nimelt ette, et lähetatud töötajatele tuleb tagada vastuvõtvast liikmesriigis teatud töötingimuste, sealhulgas selles riigis kohustuslikuks muudetud oluliste töötasu elementide kohaldamine. Niisiis ei mõjuta direktiiv neid töötajaid lähetavate ettevõtjate muid kuluelemente, nagu töötajate tootlikkus või tõhusus, mida on mainitud direktiivi põhjenduses 16.

Kolmandaks, mis puudutab muudetud direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1 esimese lõigu punktis c ja artikli 3 lõikes 1a sätestatud ning mõistet „töötasu“ ja pikaajalist lähetust käsitlevate normide õiguspärasuse analüüsimist, siis märgib Euroopa Kohus, et liidu kohus, kellele on esitatud tühistamishagi niisuguse seadusandliku akti peale nagu direktiiv 2018/957, peab üksnes kontrollima selle akti sisulise õiguspärasuse osas, kas sellega ei rikota EL lepingut ja EL toimimise lepingut või liidu õiguse üldpõhimõtteid ning kas sellega ei ole võimu kuritarvitatud. Mis puudutab nende tingimuste täidetuse kohtulikku kontrolli, siis on liidu seadusandjal ulatuslik kaalutusõigus niisugustes valdkondades nagu töötajate lähetamist käsitlevad õigusnormid, mille puhul ta peab tegema nii poliitilisi kui ka majanduslikke või sotsiaalseid valikuid või läbi viima keerulisi hindamisi. Ulatuslikku kaalutusõigust arvestades otsustab Euroopa Kohus, et pikaajalist lähetust käsitleva sätte puhul võis liidu seadusandja ilmset kaalutusviga tegemata asuda

⁵ 8. märtsi 2016. aasta töödokument SWD(2016) 52 final „Mõjuhinnang, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 96/71“.

seisukohale, et kauemaks kui 12 kuuks lähetamine peab viima asjaomaste lähetatud töötajate olukorra märkimisväärse lähendamiseni vastuvõtvast liikmesriigis asuvate ettevõtjate töötajate olukorrale.

Neljandaks märgib Euroopa Kohus, et mõjuhinnang, mida liidu seadusandja arvesse võttis, kui ta asus seisukohale, et lähetatud töötajatele direktiiviga 96/71 ette nähtud kaitse ei olnud enam piisav, tõi eelkõige välja kaks asjaolu, mille põhjal võis liidu seadusandja mõistlikult järeldada, et vastuvõtva liikmesriigi „töötasu miinimummäär“ kohaldamine ei taga enam nende töötajate kaitset. Ühelt poolt andis Euroopa Kohus sellele mõistele kohtuotsuses Sähköalojen ammattiliitto⁶ laia tõlgenduse, mistõttu see hõlmab lisaks vastuvõtva liikmesriigi õigusnormides ette nähtud miinimumtöötasule veel teatud elemente. Seega võidi mõjuhinnangus tõdeda, et tõlgendus, mille andis mõistele „töötasu miinimummäär“ Euroopa Kohus, lahkneb oluliselt praktikast, mis on levinud nende ettevõtjate seas, kes lähetavad töötajaid teise liikmesriiki, ning mis seisneb selles, et lähetatud töötajatele makstakse üksnes miinimumtöötasu. Teiselt poolt nähtub mõjuhinnangust, et 2014. aastal tuli mitmes vastuvõtvast liikmesriigis ilmsiks, et töötasu, mida maksti nendes liikmesriikides asuvate ettevõtjate töötajatele, ja töötasu, mida said sinna lähetatud töötajad, olid väga erinevad.

Viiendaks analüüsib Euroopa Kohus Rooma I määruse väidetavat rikkumist muudetud direktiivi 96/71 artikli 3 lõikega 1a, mis näeb ette, et üle 12 kuu kestva lähetuse korral tuleb lähetatud töötajate suhtes kohaldada peaaegu kõiki vastuvõtva liikmesriigi õigusaktidest tulenevaid kohustusi, olenemata töösuhetele kohaldatavast õigusest. Selle kohta märgib Euroopa Kohus, et Rooma I määruse artikli 8 lõikes 2 on ette nähtud, et kui pooled on jätnud kohaldatava õiguse valimata, on individuaalne tööleping reguleeritud selle riigi õigusega, kus või – kui seda ei ole võimalik kindlaks teha – kust töötaja teeb harilikult oma tööd, ning seda riiki ei loeta muutunuks, kui töötaja asub ajutiselt tööle teise riiki. Samas on Rooma I määruse artiklis 23 ette nähtud, et määruses sätestatud kollisiooninormidest võib kõrvale kalduda, kui liidu õigusnormides on sätestatud konkreetses valdkonnas lepinguliste võlasuhetega seotud rahvusvahelise eraõiguse normid. Muudetud direktiivi 96/71 artikli 3 lõige 1a on oma olemuselt ja sisult Rooma I määruse artikli 23 tähenduses rahvusvahelise eraõiguse norm.

⁶ Euroopa Kohtu 12. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, punktid 38–70).