



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MICHAL BOBEK

6 päivänä toukokuuta 2021¹

Asia C-428/19

OL,

PM ja

RO

vastaan

Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Gyulai Törvényszék (Gyulan alioikeus, Unkari), aiemmin Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Gyulan hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 96/71/EY – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Työntekijöiden lähettäminen työhön palvelujen tarjoamisen yhteydessä – Kansainvälisessä liikenteessä toimivat kuljettajat – Maan, johon työntekijät lähetetään, vähimmäispalkkojen noudattaminen – Päiväraha – Asetus (EY) N:o 561/2006 – Polttoainesäätölisä

I Johdanto

1. Pääasian kantajat ovat kansainvälisessä liikenteessä toimivia kuorma-autonkuljettajia. Heidät lähetetään Unkarista säännöllisesti työhön Ranskaan. Kantajat nostivat kanteen Gyulai Törvényszékissä (Gyulan alioikeus, Unkari) unkarilaista työnantajaansa vastaan ja väittävät, että heidän tosiasiallinen palkkansa lähetettynä olon aikana on huomattavasti Ranskassa sovellettavaa vähimmäispalkkaa matalampi ja että direktiivin 96/71/EY² (jäljempänä lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi) 3 artiklan 1 kohdassa taattuja työehtoja ei tämän vuoksi ole noudatettu.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä ensinnäkin sitä, sovelletaanko lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä kantajiin, toiseksi sitä, onko kantajille maksettujen päivärahojen katsottava olevan osa heidän vähimmäispalkkaansa, ja kolmanneksi sitä, voidaanko kantajille satunnaisesti maksetulla polttoainesäätölisällä vaarantaa liikenneturvallisuutta asetuksen (EY) N:o 561/2006³ vastaisesti.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1997, L 18, s. 1).

³ Tiiliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EUVL 2006, L 102, s. 1).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. Direktiivi 96/71

3. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka tarjotessaan valtioiden välillä palveluja lähettävät – – työntekijöitä työhön toisen jäsenvaltion alueelle”.

4. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 2 artiklassa ”lähetetty työntekijä” määritellään ”työntekijäksi, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee”.

5. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artikla koskee ”työehtoja ja -oloja”. Sen asian kannalta merkityksellisessä osassa todetaan seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yritysten takaavat jäsenvaltion alueelle työhön lähetetyille työntekijöille jäljempänä tarkoitettujen seikkojen osalta työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, vahvistetaan:

– laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin, ja/tai

--

c) vähimmäispalkat, myös ylityökorvaukset; tätä alakohtaa ei sovelleta täydentäviin työeläkejärjestelmiin

--

Tässä direktiivissä ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettujen vähimmäispalkkojen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön.

--

7. Mitä 1 ja 6 kohdassa säädetään, ei estä työntekijöille suotuisampien työehtojen soveltamista.

Lähetettynä olosta maksettavat lisät katsotaan osaksi vähimmäispalkkaa siltä osin kuin niitä ei makseta korvauksena lähetettynä olosta aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista, kuten matka-, majoitus- tai ruokailukustannuksista.”

2. Asetus N:o 561/2006

6. Asetuksen N:o 561/2006 III lukuun, jonka otsikko on ”Kuljetusyrittäjien vastuu”, sisältyy ainoastaan 10 artikla. Tämän 10 artiklan 1 kohdan mukaan ”kuljetusyrittäjä ei saa maksaa palveluksessaan tai käytössään oleville kuljettajille ajomatkan ja/tai kuljetettujen tavaroiden

määrän perusteella palkkioita edes lisäpalkkioiden tai palkanlisien muodossa, jos tällaiset palkkiot saattavat vaarantaa liikenneturvallisuutta ja/tai saattavat kannustaa rikkomaan tämän asetuksen säännöksiä.”

III Tosiseikat, menettely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Pääasian kantajat tekivät Unkariin sijoittautuneen oikeushenkilön Rapidspedin (jäljempänä vastaaja) kanssa vuosina 2015 ja 2016 työsopimukset, jotka koskivat kuljettajina toimimista kansainvälisessä liikenteessä.

8. Vastaaja sitoutui näissä sopimuksissa maksamaan työntekijöilleen peruspalkan lisäksi päivärahaa, jonka määrä kasvaa lähetettynä olon keston perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vastaajan tiedotteen mukaan päivärahoilla on tarkoitus kattaa ”ulkomailla aiheutuneet kustannukset”. Vastaaja maksaa kuljettajille myös polttoainesäästölisiä työsopimuksen ehtojen mukaisesti mutta oman harkintansa mukaan tapauksissa, joissa polttoaineen kulutus on polttoaineen kulutuksen ”tavanomaista” tasoa vähäisempää.

9. Kantajien työ edellytti heidän matkustavan pienoisbussilla Ranskaan ja ylittävän työtä tehdessään sen jälkeen rajat useita kertoja. Vastaaja antoi kuljettajilleen kunkin ulkomaille työhön lähettämisen alkaessa Unkarissa toimivan notaarin virallisesti vahvistaman ilmoituksen sekä ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertionin (Ranskan työ-, työllisyys- ja työelämään sijoittautumisen ministeri) laatiman lähetettynä oloa koskevan todistuksen (attestation de détachement), jossa työntekijöiden palkan todetaan olevan 10,40 euroa tunnissa. Tämä palkka on korkeampi kuin Ranskassa kyseisellä toimialalla maksettava vähimmäistuntipalkka, joka on 9,76 euroa.

10. Pääasian kantajat nostivat vastaajaa vastaan kanteen Gyulai Törvényszékissä ja väittivät, ettei heidän Ranskassa tekemästään työstä saamansa palkka vastannut Ranskassa käytössä olevaa vähimmäispalkkaa. Kantajat saivat työsopimuksensa perusteella 544 euron suuruista bruttokuukausipalkkaa eli noin 3,24 euroa tunnilta. Tästä seuraa, että Ranskassa käytössä olevan vähimmäispalkan ja kyseisten kuljettajien saaman tuntipalkan välinen ero on 6,52 euroa tunnilta.

11. Vastaaja puolestaan väittää, että Ranskassa käytössä olevan vähimmäispalkan ja kantajien saaman tuntipalkan välinen ero, joka on 6,52 euroa tunnilta, tosiasiallisesti katetaan kantajille maksettavilla päivärahoilla ja polttoainesäästölisillä. Nämä kaksi lisää ovat osa kantajien palkkaa, ja kantajat ovat tämän vuoksi saaneet palkan, joka vastaa Ranskassa käytössä olevaa vähimmäispalkkaa.

12. Tässä tilanteessa Gyulai Törvényszék päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [lähetettyjä työntekijöitä koskevan] direktiivin 1 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä sen 3 ja 5 artiklan sekä [Unkarin] työkoodeksin 285 ja 299 §:n kanssa, tulkittava siten, että unkarilaiset työntekijät voivat vedota kyseisen direktiivin rikkomiseen ja vähimmäispalkkaa koskevaan Ranskan lainsäädäntöön unkarilaisia työnantajiaan vastaan menettelyissä, jotka on saatettu vireille unkarilaisissa tuomioistuimissa?
- 2) Onko työntekijälle ulkomaille lähetettynä olon aikana aiheutuneiden kustannusten kattamiseen tarkoitettuja päivärahoja pidettävä osana palkkaa?

- 3) Onko käytäntö, jonka mukaan ajomatkan ja kulutetun polttoaineen välisen suhteen mukaan määritetyn säästön tapauksessa työnantaja maksaa kaavan mukaisesti kuljetusajoneuvon kuljettajalle lisän, joka ei ole osa hänen sopimuksessaan vahvistettua palkkaa ja josta ei myöskään makseta veroja eikä sosiaaliturvamaksuja, [asetuksen N:o 561/2006] 10 artiklan vastainen, kun polttoaineen säästämiseksi kuljetusajoneuvojen kuljettajia kuitenkin kannustetaan ajamaan tavalla, joka saattaa vaarantaa liikenneturvallisuuden (esimerkiksi ajamaan mahdollisimman pitkään vapaalla alamäissä)?
- 4) Onko [lähetettyjä työntekijöitä koskevaa] direktiiviä sovellettava kansainväliseen tavarankuljetukseen, erityisesti kun otetaan huomioon, että Euroopan komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn Ranskaa ja Saksaa vastaan vähimmäispalkkaa koskevan lainsäädännön soveltamisesta maantieliikenteen alalla?
- 5) Voiko direktiivi siinä tapauksessa, että sitä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, luoda velvoitteita yksityisille ja näin ollen sellaisenaan muodostaa perustan yksityistä vastaan nostetulle vaatimukselle kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa riita-asiassa?”

13. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet kantajat, vastaaja, Ranskan, Unkarin, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio. Kantajat, vastaaja ja Unkarin hallitus vastasivat myös unionin tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymyksen.

IV Asian tarkastelu

14. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraava. Tarkastelen aluksi neljättä kysymystä, joka koskee lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltuvuutta tähän asiaan (A). Tämän jälkeen etenen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten mukaisessa järjestyksessä ensimmäisestä kysymyksestä viidenteen (B–E).

A Neljäs kysymys

15. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään lähinnä, sovelletaanko lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen maantieliikenteen alalla. Sovelletaanko tätä direktiiviä erityisesti kyseisen toimialan kuljettajien työhön lähettämiseen?

16. Tämä erityiskysymys on ratkaistu unionin tuomioistuimen äskettäin antamassa tuomiossa *Federatie Nederlandse Vakbeweging*⁴; asia liittyi Alankomaihin, ja kyse oli lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisesta kansainvälisessä tieliikenteessä toimiviin kuljettajiin. Unionin tuomioistuin katsoi, että lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä *sovelletaan* rajat ylittävään liikennepalvelujen tarjoamiseen.⁵ Unionin tuomioistuimen mukaan lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 1 artiklan 1 ja 3 kohdan sanamuoto, luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan neljännen perustelukappaleen kanssa, osoittaa, että direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka rajat ylittäviä palveluja tarjotessaan lähettävät työntekijöitä työhön toisen jäsenvaltion alueelle.

⁴ Tuomio 1.12.2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976).

⁵ *Ibid.*, 41 kohta.

17. Lähetetyistä työntekijöistä annetun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan sen 1 artiklan 2 kohdassa vain palvelut, joihin käytetään merenkulkuun käytettävillä aluksilla työskentelevää henkilökuntaa. Muiden toimialojen osalta ei ole säädetty poikkeuksista. Kyseistä direktiiviä sovelletaan siten lähtökohtaisesti kaikkeen rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen, jossa käytetään lähetettyjä työntekijöitä, riippumatta siitä, mihin taloudellisen toiminnan alaan palvelun tarjoaminen liittyy. Tämä koskee rajat ylittävien palvelujen tarjoamista maantieliikenteen alalla.⁶

18. Kun tämä vastaus otetaan huomioon, ei ole tarpeen tarkastella yksityiskohtaisesti asianosaisten väitteitä, joilla lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin sovellettavuus nyt esillä olevaan asiaan riitautetaan. Mahdollisimman täydellisen kuvan saamiseksi voi kuitenkin olla hyödyllistä tutkia kolmea eri väitettä, jotka unionin tuomioistuimelle on tämän oikeudenkäynnin aikana esitetty.

19. Ensinnäkin Unkarin ja Puolan hallitukset pohtivat sitä, ovatko EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohta ja 66 artikla (joista on tullut SEUT 53 artiklan 1 kohta ja SEUT 62 artikla) asianmukaiset oikeusperustat lähetettyjä työntekijöitä koskevalle direktiiville. Niiden mukaan näitä palvelujen vapaata tarjoamista koskevia määräyksiä ei voida tulkita siten, että ne kattaisivat rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen maantieliikenteen alalla.

20. Tuomiossa *Federatie Nederlandse Vakbeweging* unionin tuomioistuin hylkäsi kaikki lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin oikeusperustan valintaan liittyvät epäilyt. Unionin tuomioistuin totesi, ettei kyseisen direktiivin ensisijaisena tavoitteena ole kuljetuspalvelujen *erityinen* sääntely (sillä tässä tapauksessa olisi ollut tarpeen viitata SEUT 58 artiklaan⁷).⁸ Direktiivillä pyritään sitä vastoin reagoimaan niihin *yleisiin* sosiaalisiin ja taloudellisiin seurauksiin, joita aiheutuu työntekijöiden lähettämistä työhön (kaikkien ja kaikenlaisten) palvelujen tarjoamisen yhteydessä.⁹ Näin ollen liikennettä koskevaan ylimääräiseen oikeusperustaan ei ole ollut tarpeen viitata sen osoittamiseksi, että tieliikenteen toimialan tehtävät kuuluvat kyseisen direktiivin soveltamisalaan.¹⁰

21. Toisin kuin Unkarin ja Puolan hallitukset katsovat, tähän päätelmään ei ole vaikutusta sillä, että viimeisimmässä valvontavaatimusten muuttamisesta ja työntekijöiden lähettämistä työhön koskevien sääntöjen vahvistamisesta annetussa direktiivissä (direktiivi (EU) N:o 2020/1057)¹¹ mainitaan oikeusperustana SEUT 91 artiklan 1 kohta eli liikennettä koskeva määräys. Direktiivin (EU) N:o 2020/1057 tarkoituksena on yhdenmukaistaa *erityiset* säännöt, jotka koskevat *maantieliikenteen alan* työntekijöiden lähettämistä työhön. Sen soveltamisala on siten paljon täsmällisempi kuin lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisala. Koska viimeksi mainitun direktiivin tarkoituksena ei ole antaa ”yhteisiä sääntöjä”, vahvistaa edellytyksiä, joilla

⁶ Ibid., 31–33 kohta.

⁷ SEUT 58 artiklan mukaan palvelujen tarjoamisen vapautteen liikenteen alalla sovelletaan EUT-sopimuksen liikennettä koskevan osaston määräyksiä eli SEUT 90–SEUT 100 artiklaa.

⁸ Tuomio 1.12.2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976, 37 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, 52 kohta) ja vastaavasti tuomio 8.12.2020, *Unkari v. parlamentti ja neuvosto* (C-620/18, EU:C:2020:1001, 159 ja 160 kohta) ja tuomio 8.12.2020, *Puola v. parlamentti ja neuvosto* (C-626/18, EU:C:2020:1000, 144 ja 145 kohta).

⁹ Ks. ratkaisuehdotukseni *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, 51 kohta).

¹⁰ Tuomio 1.12.2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976, 40 kohta).

¹¹ Direktiiviä 96/71/EY ja direktiiviä 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon ja direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta 15.7.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2020, L 249, s. 49).

”muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat” saavat harjoittaa liikennettä, toteuttaa ”toimenpiteitä liikenneturvallisuuden parantamiseksi” tai antaa *liikennettä koskevia* ”aiheellisia säännöksiä”, SEUT 91 artiklan 1 kohdan a, b, c tai d alakohtaan ei ollut tarpeen viitata.¹²

22. Toiseksi vastaaja sekä Unkarin ja Puolan hallitukset väittävät, että kantajien ja Ranskan alueen välillä ei ole riittävää yhteyttä. Näiden hallitusten mukaan kantajat eivät kuulu lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ”lähetetyn työntekijän” määritelmän piiriin.

23. Olen tästä eri mieltä.

24. On selvää, että lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”lähetetyllä työntekijällä” tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee. Koska työntekijän voidaan kyseisen direktiivin kannalta katsoa olevan lähetetty työhön jäsenvaltion alueelle vain, jos hänen työnsä toteuttamisella on riittävä yhteys tähän alueeseen, lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi edellyttää kokonaisarviointin tekemistä kaikista asianomaisen työntekijän työskentelyn ominaispiirteistä.¹³

25. Kansainvälisessä tieliikenteessä toimivien kuljettajien tapauksessa tällaisen arvioinnin kannalta on merkitystä myös sillä, *kuinka voimakkaasti* tällaisen työntekijän tehtävät kuljetuspalvelun suorittamisessa *liittyvät* kunkin asianomaisen jäsenvaltion alueeseen. Tämä pätee myös siihen, kuinka suuri merkitys näillä tehtävillä on kyseessä olevassa palvelujen suorittamisessa kokonaisuutena.¹⁴

26. Vaikka tämän arvioinnin tekeminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, kaikki nyt käsiteltävän asian asianosaiset ovat myöntäneet, että kantajat kuljetetaan Unkarista pienoibusseilla tiettyyn määränpäähän Ranskassa. He näyttävät tarjoavan maantiekuljetuspalveluja tästä ”tukikohdasta” käsin Ranskassa. Kyse voi joissakin tilanteissa olla myös rajat ylittävistä kuljetuksista. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kantajien kaikkien lähetettyinä ollessaan suorittamien työtehtävien aikana heidän ”tukikohtansa” pysyy yleensä muuttumattomana siihen saakka, kunnes he palaavat Unkariin. Tämä merkitsee sitä, että kantajien tarjoamien kyseessä olevien kuljetuspalvelujen ja Ranskan alueen välillä on vahva yhteys.

27. Nämä ominaispiirteet ovat hyvin erilaiset silloin, kun kyse on työntekijästä, joka tarjoaa palveluja vain rajoitetusti *vastaanottavan* jäsenvaltion alueella, kuten tilanne oli asiassa *Dobersberger*.¹⁵ Kyseisessä asiassa Itävallan liittovaltion rautatiet teki useiden alihankkijoiden välityksellä erään yhtiön kanssa sopimuksen ravintolapalvelujen tarjoamisesta junissaan.¹⁶ Näissä junissa työskentelevien työntekijöiden ja alueen, jonka läpi he kulkivat, välinen yhteys oli melko lyhytaikainen ja tilapäinen.¹⁷ Heidän ei sen vuoksi katsottu olevan lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”lähetettyjä työntekijöitä”.

¹² Vastaavasti tuomio 1.12.2020, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:976, 39 kohta).

¹³ *Ibid.*, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁴ *Ibid.*, 47 ja 48 kohta. Ks. myös ratkaisuehdotukseni *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, 97 ja 102–104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁵ Tuomio 19.12.2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110).

¹⁶ *Ibid.*, 9 ja 10 kohta.

¹⁷ *Ibid.*, 31 kohta.

28. Minusta vaikuttaa näin ollen siltä, että kantajien tosiasialliset olosuhteet on erotettava asiassa *Dobersberger* kyseessä olleista olosuhteista tai jopa sellaisten maantiekuljetuksissa toimivien työntekijöiden olosuhteista, jotka vain kulkevat sellaisen toisen jäsenvaltion alueen läpi, joka ei ole heidän kotijäsenvaltionsa tai vastaanottava jäsenvaltio, tai purkavat siellä lastia. Näin on, koska näissä esimerkeissä ei ollut kyse mistään, joka muistuttaisi pysyvää ”tukikohtaa”, josta käsin työt suoritettiin.

29. Kolmanneksi Unkarin hallitus väittää, että kantajien työsopimuksiin on sisällytetty erityinen sanamuoto, jolla pyritään lähinnä siihen, että työskentelystä ulkomailla tehdään pikemmin pääsääntö kuin poikkeus. Tällä sanamuodolla taataan se, että työhön lähetetyn työntekijän ei voida katsoa työskentelevän lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla ”muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee”, koska kyseinen työntekijä ”tavallisesti” työskentelee ulkomailla. Tässä säännöksessä tarkoitettua ”lähettämistä” työhön ei siksi tosiasiasa tapahdu.

30. Tämä väite ei ole johdonmukainen. Väitteellä käännetään lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin logiikka ylösalaisin ja pyritään korvaamaan se tyhjällä tautologialla: työntekijän tavallinen asemapaikka on siellä, missä hän työskentelee. Jos hän työskentelee siellä tiettyinä ajankohtana, hänen ei voida katsoa olevan lähetetty sinne työhön, koska hän tosiasiallisesti työskentelee siellä. Tämän näkemyksen mukaan unkarilaista työntekijää ei nimittäin lähtökohtaisesti voitaisi koskaan lähettää työhön. Hän vain sattuisi jatkuvasti muuttamaan ”tavallista” asemapaikkaansa Unkarissa olevan työnantajansa toiveiden mukaisesti. Hänen tavanomainen asemapaikkansa olisi tällöin esimerkiksi Ranskan alueella kolmen viikon ajan tammikuussa, Saksan alueella neljän viikon ajan helmi- ja maaliskuussa ja Espanjan alueella kahden viikon ajan huhtikuussa, eikä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin vähimmäissuojaa koskevia keskeisiä sääntöjä koskaan sovellettaisi häneen.

31. Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi on väline, jolla pyritään muun muassa suojelemaan jokaista työntekijää, joka on ”lähetetty” työhön.¹⁸ Siinä arvioidaan *työntekijän* ja hänen ammatillisen uransa aikaisen ”tavallisen” asemapaikan näkökulmasta sitä, onko kyse tällaisesta työhön lähettamisestä, kun huomioon otetaan työntekijän ”elämän (taloudellinen) keskus”.¹⁹ Tämän arvioinnin tekeminen edellyttää hyvää ennustettavuutta, koska lähetetyn työntekijän ”tavallinen” asemapaikka on lähtökohtaisesti paikka, johon työntekijä yleensä palaa työhön lähettämisen jälkeen. Näin ollen on virheellistä tehdä tämä arviointi erikseen sen erityisen ajanjakson osalta, jonka aikana työntekijä on lähetetty työhön, sen tosiasialliseksi varmistamiseksi, että tietty työsuhde jää lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamisen ulkopuolelle.

32. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa pyrittiin juuri työsuhteen ”muuttuvan” Euroopan unionin laajuisen luonteen vuoksi sovittamaan yhteen *vähimmäissuojaa koskevat pakottavat säännöt*, ja siinä vahvistettiin siten niiden työehtojen ja -olojen perustaso, joita työntekijöitä työhön lähettävien työnantajien on vastaanottajamaassa noudatettava.²⁰ Kun

¹⁸ Ks. lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin johdanto-osan 5, 6, 13 ja 14 perustelukappale. Ks. vastaavasti myös tuomio 18.12.2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, 77 kohta).

¹⁹ Käsite, jota julkisasiamies Szpunar on käyttänyt laajalti ratkaisuehdotuksessaan *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:638, 60 kohta) kiistäessään Unkarin hallituksen esittämän samankaltaisen argumentin.

²⁰ Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappale. Ks. myös tuomio 18.12.2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, 81 kohta).

näitä sääntöjä luetaan yhdessä direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että sääntöjä on mahdollista olla noudattamatta vain silloin, kun työntekijään sovelletaan suotuisampia työehtoja.

33. Nähdäkseni on siten selvää, että lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin soveltamista työntekijöihin, jotka ovat *objektiivisesti katsoen lähetetty* työhön, ei (millään) poikkeavilla sopimusmääräyksillä voida syrjäyttää, eikä niillä voida heikentää pakollisten sääntöjen mukaista ”perustaso”, josta kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tällaisten työsuhteiden osalta on säädetty.

34. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa neljänteen kysymykseen seuraavasti:

Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 96/71/EY on tulkittava siten, että sitä sovelletaan rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen maantieliikenteen alalla.

B Ensimmäinen kysymys

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, voivatko unkarilaiset työntekijät vedota unkarilaista työnantajaansa vastaan unkarilaisissa tuomioistuimissa vireille pannuissa oikeudenkäynneissä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin ja vähimmäispalkkaa koskevan Ranskan lainsäädännön rikkomiseen.

36. Kaikki tästä kysymyksestä huomautuksia esittäneet osapuolet katsovat kyseen olevan selvennyspyynnöstä, joka koskee sitä, millä unionin oikeuden välineellä tai välineillä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on annettu *toimivalta*. Mielestäni tämä ei ole ainoa mahdollinen tulkintavaihtoehto tästä kysymyksestä. Kysymys voi sanamuodon perusteella olla ennemminkin siitä, voiko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin soveltaa tosiasiaissa siinä vireillä olevassa oikeudenkäynnissä Ranskan lainsäädäntöä (tai sen osaa) ja sen perusteella mahdollisesti todeta, että lakia (ja mitä lakia) on rikottu. Tämän jälkimmäisen mahdollisen tulkintavaihtoehdon perusteella kysymys ei niinkään ole toimivallan antamisesta vaan pikemminkin *sovellettavasta lainsäädännöstä*.

37. Molempiin ensimmäisen kysymyksen tulkintavaihtoehtoihin annettava vastaus on joka tapauksessa varsin selvä. Lähetettyjä työntekijöitä koskevalla direktiivillä ei rajoiteta millään tavalla unkarilaisten tuomioistuinten toimivaltaa ratkaista nyt kyseessä olevan kaltainen asia.

38. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen *toimivallasta* ratkaista pääasiassa kyseessä oleva riita-asia on todettava, että vaikuttaa selvältä, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse unkarilaisten työntekijöiden unkarilaiselle työnantajalleen unkarilaisessa tuomioistuimessa Unkarin työlainsäädännön mukaisen sopimuksen perusteella esittämästä vaatimuksesta. Kun otetaan huomioon nämä melko selkeät toimivaltaa koskevat ”liittymät”, on aivan selvää, että toimivaltaisen tuomioistuimen on oletettava olevan työantajan Unkarissa sijaitsevan kotipaikan toimivaltainen tuomioistuin.

39. Oletan asian olevan näin jo Unkarin kansallisen lainsäädännön nojalla. Unionin yksityisoikeudellisten instrumenttien, kuten esimerkiksi asetuksen (EU) N:o 1215/2012,²¹ mahdollinen soveltaminen johtaisi samaan tulokseen. Unkarilaiset tuomioistuimet olisivat toimivaltaisia joko lähtökohtaisesti kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan nojalla (vastaaja on selvästi unkarilainen oikeushenkilö, jonka kotipaikka siten todennäköisesti on kyseisessä jäsenvaltiossa) tai mahdollisesti – jos tämän asetuksen 5 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät²² – kyseisen asetuksen työ sopimusta koskevia asioita koskevan erityisen toimivallan, erityisesti 21 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla.

40. Sisältyykö lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 ja 5 artiklaan jotakin, jolla on vaikutusta asiaan, kuten vastaaja väittää?

41. En ymmärrä, miten näin voisi olla. Nämä säännökset koskevat tiettyjen pakottavien vähimmäistyoehdojen ja -olojen valvontaa ja julkista täytäntöönpanoa.²³ Niillä ei muuteta (kansallisia) toimivaltasääntöjä. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 6 artikla on itse asiassa direktiivin ainoa säännös, joka koskee tuomioistuimen toimivaltaa. Tässä säännöksessä kuitenkin vain *lisätään* ylimääräiseksi toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi vastaanottavan jäsenvaltion tuomioistuimet. Tällä säännöksellä ei luonnollisestikaan siten muuteta (pää)sääntöjä, jotka koskevat unkarilaisten tuomioistuinten toimivaltaa ratkaista tavallisten kansallisten toimivaltasääntöjen nojalla riita-asiat, joiden asianosaiset ovat Unkarin kansalaisia.

42. Toiseksi vastaus on myös selvä siltä osin kuin kysymys on siitä, miten *sovellettava lainsäädäntö* on määritettävä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan kaltaisessa riita-asiassa, jossa jokin työsuhteen pakollisista vähimmäisehdoista ja -oloista perustuu Ranskan lainsäädäntöön. Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön ”pakollisten” työehtojen ja -olojen ydinsisältö, josta jäsenvaltiot ja työhön lähetettyjen työntekijöiden työnantajat eivät *työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta* voi poiketa.²⁴ Näillä työehdoilla ja -oloilla vahvistetaan työhön lähetettyjen työntekijöiden suojan perustaso, jonka heikentäminen ei ole mahdollista. ”Vähimmäispalkat” ovat osa tätä suojan perustasoa aikana, jona kyseessä oleva työntekijä on lähetetty työhön,²⁵ ja ne määräytyvät vastaanottavan jäsenvaltion sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jossa nämä ”vähimmäispalkat” määritetään.²⁶

43. Tämä merkitsee nyt käsiteltävässä asiassa välttämättä sitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on sovellettava kantajien työ sopimukseen vähimmäispalkkaa koskevaa Ranskan lainsäädäntöä ratkaistakseen sen, onko kyseisen sopimuksen mukaiset ”vähimmäispalkat” lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisia. Ranskan lainsäädäntöön sisältyvät asian kannalta merkitykselliset säännökset, joihin kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa viitataan, muodostuvat näin pakottaviksi säännöksiksi, jotka syrjäyttävät kaikki muut (tai ristiriitaiset) sopimusmääräykset. Ranskan lainsäädäntöön sisältyvistä säännöksistä tulee siten sovellettava normi tapauksessa, jossa aineelliseen kysymykseen muutoin oletettavasti sovellettaisiin Unkarin lainsäädäntöä.

²¹ Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 12.12.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (uudelleenlaadittu) (EUVL 2012, L 351, s. 1).

²² Asia ei vaikuta olevan näin, sillä sekä työnantajan että työntekijän kotipaikka näyttää olevan Unkarissa.

²³ Ks. vastaavasti tuomio 12.10.2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, 28 ja 29 kohta).

²⁴ Ks. tältä osin tuomio 18.12.2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, 75 kohta). Ks. myös tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto (C-620/18, EU:C:2020:1001, 60 kohta) ja tuomio 8.12.2020, Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-626/18, EU:C:2020:1000, 65 kohta).

²⁵ Ks. lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohta.

²⁶ Lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

44. Voitaisiin lisätä, että – kuten Ranskan hallitus perustellusti toteaa – tarpeen vaatiessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi käytännössä saada tarvitsemansa tiedot vähimmäispalkkaa koskevasta Ranskan lainsäädännöstä joko tuomioistuinten välisten kansainvälisten yhteistyövälineiden, kuten siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston kautta tai ulkomaisesta lainsäädännöstä saatavia tietoja koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen perusteella.

45. Yhteenvetona voidaan todeta, että lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohta on logiikkansa perusteella jo melko lähellä sovellettavaa lakia koskevaa erityissäädöstä (*lex specialis*).²⁷ Se johtaa väistämättä tilanteisiin, joissa vastaanottavan jäsenvaltion aineelliseen oikeuteen sisältyviä säännöksiä on sovellettava riita-asiaan kotijäsenvaltiossa, tai päinvastoin. Jälkimmäisessä tapauksessa on näet niin, että jos työntekijöiden olisi pyydettävä oikeussuojaa unionin oikeuteen perustuville oikeuksilleen siinä jäsenvaltiossa, johon heidät on lähetetty työhön, myös tämän jäsenvaltion tuomioistuimet todennäköisesti joutuisivat soveltamaan kotijäsenvaltion lainsäädäntöön sisältyviä aineellisia säännöksiä, koska se olisi työsovimukseen yleisesti sovellettava laki.

46. Ehdotan siten, että unionin tuomioistuin vastaa seuraavasti:

Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion ”vähimmäispalkkoja” koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomiseen voidaan vedota kotijäsenvaltiossa nostetun kanteen yhteydessä, jos kotijäsenvaltion tuomioistuimilla on toimivalta ratkaista asia esimerkiksi sillä perusteella, että työnantajan kotipaikka on kyseisessä valtiossa.

C Toinen kysymys

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko työntekijälle ulkomaille lähetettynä olon aikana aiheutuneiden kustannusten kattamiseen tarkoitettuja päivärahoja pidettävä osana työntekijän palkkaa.

48. Tämä kysymys nousee esiin, koska pääasian asianosaiset ovat eri mieltä siitä, ovatko päivärahat osa lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kantajien ”vähimmäispalkkaa”. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 7 kohdan mukaan näin voi olla vain silloin, kun sen alaisuuteen kuuluvat lisät ovat ”lähetettynä olosta maksettavia lisiä”. Lähetettyjä työntekijöitä koskevassa direktiivissä edellytetään näin ollen, että kyseessä oleva lisä katsotaan tällaisessa tilanteessa osaksi lähetetyn työntekijän palkkaa. Tämä lähtökohtainen oletama kuitenkin kumoutuu, jos kyseessä oleva lisä maksetaan ”korvauksena lähetettynä olosta aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista, kuten matka-, majoitus- tai ruokailukustannuksista”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, miten näitä vaatimuksia olisi nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien päivärahojen osalta tulkittava.

49. On muistutettava, että lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 7 kohtaan sisältyy jotakin, jota unionin tuomioistuin on luonnehtinut ”*sääntö-poikkeus*’-suhteeksi” korotusten ja lisien huomioon ottamisen osalta.²⁸ Tässä suhteessa on kaksi osaa. *Ensimmäiseen osaan* sisältyy *pääsääntö*, jonka mukaan ”lähetettynä olosta maksettavat lisät katsotaan osaksi

²⁷ Näin ollen on selvää, että se johtaa itse asiassa rinnakkaisiin toimivaltuuksiin ja mahdollisiin jännitteisiin muiden lain valintaa sääntelevien välineiden kanssa – ks. ratkaisuehdotukseni *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-815/18, EU:C:2020:319, 90–96 kohta).

²⁸ Tuomio 14.4.2005, komissio v. Saksa (C-341/02, EU:C:2005:220, 30 kohta). Kursivointi tässä.

vähimmäispalkkaa”. Tätä sääntöä sovelletaan, jos muuta ei johdu *toisesta osasta*, jossa säädetään *poikkeuksesta*, jota sovelletaan ensisijaisesti ja jonka mukaan lisä on osa vähimmäispalkkaa ”*siltä osin kuin* [kyseistä lisää] ei makseta korvauksena lähetettynä olostä aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista, kuten matka-, majoitus- tai ruokailukustannuksista”.²⁹

50. Toisin sanoen se, onko lisä lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 7 kohdan toisen alakohdan ensimmäisessä osassa olevassa pääsäännössä tarkoitettulla tavalla ”lähetettynä olostä maksettava”, ei välttämättä ole ratkaiseva seikka, joka on heti alkuun todettava. Tämä johtuu siitä, että tämän seikan ratkaisemisella on asian kannalta merkitystä käytännössä vain, jos tämän alakohdan toisen osan mukainen poikkeus ei tule sovellettavaksi. Tämän rakenteen vuoksi kysymys siitä, kuuluuko kyseessä oleva lisä alun perinkään tämän säännöksen soveltamisalaan, ratkaistaan *poikkeuksen* perusteella.

51. Asiakirja-aineistoon sisältyvien vähäisten tietojen perusteella yhdyin vastaajan kantaan, jonka mukaan ei vaikuta siltä, että päivärahat olisi nyt käsiteltävässä asiassa maksettu ”*korvauksena* lähetettynä olostä aiheutuneista *tosiasiallisista* kustannuksista”.³⁰

52. Näyttää olevan osoitettu, että päivärahat, jotka lähetettynä olon kestosta riippuen ovat 34 eurosta 44 euroon, maksetaan *kiinteämääräisinä* ja *ilman*, että *kustannuksista* on tarpeen esittää *näyttöä*. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että Unkarin lainsäädännön mukaan majoitus- ja ruokailukuluista voidaan maksaa korvaukset ilman tositteita.

53. Kun otetaan huomioon, että päivärahojen ja lähetettynä olostä aiheutuneiden kustannusten välillä ei tämän vuoksi ole yhteyttä, minun on vaikea hyväksyä kantajien väitettä, jonka mukaan päivärahat maksetaan lähetettynä olostä aiheutuneiden *tosiasiallisten* kustannusten perusteella. Ilman sitä, mihin päivärahat on käytetty, koskevia todisteita ei minkään seikan perusteella voida päätellä, ovatko kantajat ylipäätään tosiasiallisesti käyttäneet päivärahat ja – vaikka he olisivat näin tehneet – onko päivärahat käytetty heille lähetettynä olonsa *vuoksi* aiheutuneiden kustannusten kattamiseen, vaikka tämä todennäköistä toki onkin.

54. Arviointiperusteena on siis heille lähetettynä olostään aiheutuneet *tosiasialliset* kustannukset. Korostan sanaa ”*tosiasialliset*”, sillä mielestäni on selvää, että sen sisällyttäminen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 7 kohdan toiseen alakohtaan merkitsee sitä, että on tarpeen esittää jonkinlaista näyttöä, jolla kyseessä oleva ”korvaus” voidaan yhdistää ”lähetettynä olostä aiheutuneisiin” kustannuksiin. Se, millaista esitettävän näytön on oltava, on toissijaista. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut aiemmin, että lähetettynä olostä aiheutuneiden kustannusten kattamistavalla ei ole nimittäin merkitystä näiden kustannusten oikeudellisen luonnehdinnan kannalta.³¹

55. Todettuani, että pääsäännöstä tehtävä poikkeus ei todennäköisesti tule sovellettavaksi, jää jäljelle vielä kysymys siitä, sovelletaanko pääsääntöä itseään eli ovatko päivärahat tosiasiallisesti ”lähetettynä olostä maksettavia lisiä”, joita on sen vuoksi pidettävä osana vähimmäispalkkaa.

56. Vaikka viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää tämä seikka, vastauksen on mielestäni oltava myöntävä kahdesta syystä. Ensinnäkin on jo todettu, että työntekijät todellakin saavat päivärahaa lähetettynä olon keston perusteella, *koska* heidät on tosiasiallisesti lähetetty työhön. Koska heitä ei toiseksi laskuteta tai heille ei makseta korvausta

²⁹ Kursivointi tässä.

³⁰ Kursivointi tässä.

³¹ Tuomio 12.2.2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, 59 kohta).

aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista, kiinteämääräisestä summasta (eli päivärahoista) tulee tosiaankin osa palkkaa, jonka työntekijä voi käyttää parhaaksi katsomallaan tavalla. Tämän vuoksi sitä *ei voida erottaa* käytännössä hänen tavallisesta palkastaan.

57. Edellä esitetyn perusteella näyttää siltä, että nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavaksi tulee lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin 3 artiklan 7 kohdan pääsäännön logiikka, jonka mukaan mikä tahansa palkkio, joka saadaan lähetettynä olon *vuoksi mutta* jonka ei voida osoittaa olevan korvausta tietyistä kustannuksista, on yksinkertaisesti osa (vähimmäis)palkkaa.

58. Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa tiedotteella, johon sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin että kantajat viittaavat ja jossa väitetysti nimenomaisesti todetaan päivärahojen tarkoituksena olevan kattaa ”ulkomailla aiheutuneet kustannukset”. Jätän päivärahojen luonnetta ja tarkoitusta tulkitessani kantajien työsopimukseen kuulumattoman asiakirjan kyseenalaisen todistusarvon toistaiseksi huomiotta ja totean, että sillä, että kulujen ainoastaan todetaan olevan tarkoitettu tiettyyn tarkoitukseen, ei ole vaikutusta siihen, ettei päivärahojen ja tosiasiallisten kustannusten välillä ole yhteyttä. Tiedotteessa ilmoitetaan joka tapauksessa selvästi, että päivärahoista koostuva kiinteämääräinen summa on tarkoitettu kattamaan nimenomaan suuren joukon ulkomailla aiheutuneita kustannuksia, joista suurin osa tosiaankin on todennäköisesti aiheutunut lähetettynä olosta mutta joista osa taas ei ole.

59. Vaikka tiedote olisikin otettava huomioon, kustannusten, joita on mahdollisesti aiheutunut, ja päivärahojen maksamisen välisestä yhteydestä ei edelleenkään olisi mitään näyttöä. Näin ollen pelkästään sillä, että päivärahat ehkä liitetään kantajien työsopimuksissa tiettyyn tarkoitukseen tai että näin ei tehdä, on vain vähän vaikutusta siihen, luokitellaanko kyseiset lisät korvaukseksi ”lähetettynä olosta aiheutuneista *tosiasiallisista*” kustannuksista lähetetyistä työntekijöistä annetun direktiivin 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

60. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen kysymykseen seuraavasti:

Päivärahoja, jotka maksetaan ilman, että kustannuksista esitetään todisteita – minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä –, ei makseta direktiivin 96/71/EY 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna korvauksena lähetettynä olosta aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista. Jos nyt esillä olevassa asiassa kyseessä ovat päivärahat myös maksetaan lähetettynä olosta maksettavina lisinä, niiden on katsottava olevan osa vähimmäispalkkaa.

D Kolmas kysymys

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, onko polttoainesäätölisä yhteensopiva asetuksen N:o 561/2006 10 artiklan kanssa. Tässä säännöksessä kielletään kaikki maksut, joilla kannustetaan vaaralliseen ajotapaan.

62. Kantajat väittävät, että polttoainesäätölisällä rikotaan asetuksen N:o 561/2006 10 artiklaa. He selittävät, että kyseinen lisä perustuu kaavaan, jonka mukaisesti kuljetusajoneuvojen kuljettajia palkitaan pienemmästä polttoaineen kulutuksesta ajomatkaa kohden, kuin mitä kyseisen ajomatkan osalta pidetään ”vakiona”. Kuljettajia kannustetaan näin ollen omaksumaan ajotapa, josta aiheutuu vaaraa liikenneturvallisuudelle, jotta he voisivat saada aikaan lisän saamisen edellyttämät polttoainesäätöt.

63. Tämän oikeudenkäynnin aikana toimitettujen tietojen perusteella en voi olla samaa mieltä tästä päätelmästä, jota suurimmassa osassa unionin tuomioistuimelle esitetyistä näkemyksistä ei myöskään tueta.

64. Aluksi on muistutettava, että asetuksella N:o 561/2006 tavoitellaan kahta päämäärää. Sillä tavoitellaan työehtojen ja yleisen liikenneturvallisuuden parantamista.³² Lisäksi kyseisen asetuksen 1 artiklassa selitetään, että sillä pyritään myös edistämään työskentelytapojen parantamista tieliikennealalla. Siltä osin kuin kantajien työsopimukseen sisältyvällä polttoainesäästölisällä sellaisenaan voitaisiin potentiaalisesti heikentää yleistä liikenneturvallisuutta, on tarpeen arvioida, onko asetuksen N:o 561/2006 10 artikla esteenä tälle lisälle.

65. Asetuksen N:o 561/2006 10 artiklan 1 kohdan mukaan kuljetusyritys ei saa maksaa kuljettajille (i) ajomatkan ja/tai kuljetettujen tavaroiden määrän perusteella palkkioita edes lisäpalkkioiden tai palkanlisien muodossa, (ii) jos kyseiset palkkiot saattavat vaarantaa liikenneturvallisuutta ja/tai saattavat kannustaa rikkomaan kyseisen asetuksen säännöksiä.

66. Ensinnäkään asiakirja-aineistoon ei sisälly riittäviä todisteita, jotka osoittaisivat, että polttoainesäästölisä ”perustuisi” selvästi ajomatkaan ja/tai kuljetettujen tavaroiden määrään. Ajomatkan / kuljetettujen tavaroiden painon ja polttoaineen kulutuksen välillä on luonnollisesti epäsuora yhteys. Tätä ei voida kiistää. Ei tarvitse olla fyysikko ymmärtääkseen, että massan ja energian välillä on yhteys ja että tietty määrä energiaa on tarpeen, jotta massa saadaan siirrettyä tietyn matkan päähän.

67. Polttoaineen kulutukseen liittyy kuitenkin muitakin tekijöitä kuin vain ajomatka ja kuljetetun painon määrä. Kuten Ranskan hallitus toteaa, polttoaineen kulutukseen vaikuttavat monet muuttujat. Esimerkiksi ilmasto- ja ympäristöolosuhteilla, rengaspaineella, ajotavalla ja jopa ilmastointilaitteiden käytön kaltaisilla seikoilla voi olla vaikutusta siihen, miten paljon kuljettajat kuluttavat polttoainetta.³³ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole tarkastellut mitään näistä seikoista. Tämä tuomioistuin ei nimittäin mainitse lainkaan syitä, joiden vuoksi se katsoo, että polttoainesäästölisä ”perustuu” ajomatkaan ja/tai kuljetettujen tavaroiden määrään. Koska tällaista selitystä ei ole annettu, en ole vakuuttunut siitä, että polttoainesäästölisä lähtökohtaisesti edes kuuluisi asetuksen N:o 561/2006 10 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

68. Toiseksi – ja totean tämän vain keskustelun vuoksi – on niin, että vaikka polttoainesäästölisä kuuluisi asetuksen N:o 561/2006 10 artiklan soveltamisalaan, kantajat eivät ole esittäneet näyttöä siitä, että tämä lisä sellaisenaan tosiasiallisesti yllyttäisi vaaralliseen ajotapaan. Voitaisiin sen sijaan olettaa intuitiivisesti, että tällainen lisä saattaisi tosiasiallisesti johtaa päinvastaiseen tulokseen; vaarallinen ajotapa merkitsee useimmiten sitä, että ajetaan nopeasti ja jarrutetaan liian usein tai väärissä paikoissa, ja näin toimiminen vaatii pikemminkin enemmän kuin vähemmän polttoainetta.

69. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee esimerkkinä sen, että kuljettaja ajaa alamäissä mahdollisimman pitkään vapaalla säästääkseen polttoainetta. On todellakin mahdollista kuvitella joitakin skenaarioita, joissa rekka rullaa vapaalla, vaikkakin moottoritien oikeanpuoleisella kaistalla, hyvin alhaisella nopeudella tai jopa ohittaa vasemmanpuoleisella

³² Ks. vastaavasti tuomio 2.6.1994, Van Swieten (C-313/92, EU:C:1994:219, 22 kohta) ja tuomio 9.6.2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420, 39 kohta).

³³ Ks. esim. (Euroopan komission) yhteinen tutkimuskeskus: Science for Policy -raportti, Zacharof, N. G. ym., ”Review of in use factors affecting the fuel consumption and CO2 emissions of passenger cars”, 2016, s. 7.

kaistalla toista rekkaa usean kilometrin ajan juuri sen vuoksi, että se pyrkii säästämään polttoainetta, mikä ei ehkä ole osoitus yleisestä liikenneturvallisuudesta.³⁴ Tällaisen toiminnan ja polttoainesäästölisen välillä ei voida yksinkertaisesti todeta automaattista syy-yhteyttä ilman lisätäsmennyksiä tai selitystä.

70. Tämä ei merkitse sitä, ettei voisi olla olemassa tekijöitä, jotka saattavat käytännössä myötävaikuttaa siihen, että muutoin viaton taloudellinen kannustin muuttuu yllykkeeksi vaaralliseen ajotapaan. Kuten Euroopan komissio perustellusti huomauttaa, on niin, että jos polttoaineen säästöön kannustava korvaus perustuisi standardiin, joka on määritelty siten, että kiinteämääräisen palkkion myöntäminen ei edellyttäisi suhteellisesti suurempaa polttoainesäästöä (esimerkiksi jos vuotuinen kokonaiskulutus on vähintään 5 prosenttia vakiotasoa alempi), vaan se perustuisi absoluuttiseen kulutukseen tietyn ajomatkan aikana (kuten 50 euron suuruisen palkkion maksaminen 100 litralta säästettyä polttoainetta), voisi esiintyä tapauksia, joissa kuljettaja katsoo, että häntä kannustetaan ajamaan vähemmän turvallisella tavalla. Samoin jos vaatimus korvata ”lisäkustannukset”, jotka aiheutuvat lasketun ”vakiotason” ylittävästä polttoaineen kulutuksesta, on täysin kohtuuton, kuljettajalla olisi tietty epäsuora yllyke säästää mahdollisimman paljon polttoainetta riippumatta tiestä, ympäristöstä tai maantieteellisistä olosuhteista, joissa hänen on määrä toimia.³⁵

71. Selvää on kuitenkin se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tai asianomaiset osapuolet eivät ole yksilöineet tai esittäneet mitään sellaista, jolla nämä seikat voitaisiin näyttää toteen. En näin ollen pidä mahdollisena katsoa *lähtökohtaisesti*, että asetuksen N:o 561/2006 10 artikla olisi esteenä polttoainesäästöliselle sellaisenaan.

72. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen kysymykseen seuraavasti:

Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 10 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole sellaisenaan esteenä polttoainesäästöliselle, jonka työnantaja voi maksaa työhön lähetetylle työntekijälle silloin, kun polttoaineen kulutuksen vakiotasoa ei ylitetä. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin tarkistaa, onko polttoainesäästölisen kuitenkin katsottava tietyn asian erityisolosuhteissa perustuvan ajomatkaan ja/tai kuljetettujen tavaroiden määrään ja onko se omiaan vaarantamaan liikenneturvallisuutta ja/tai kannustamaan asetuksen N:o 561/2006 rikkomiseen.

E Viides kysymys

73. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee viidennellä kysymyksellään, voiko direktiivi, jota ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, luoda velvoitteita yksityiselle ja voiko se näin ollen sellaisenaan olla perusta kansallisessa tuomioistuimessa vireille pannussa riita-asiassa yksityistä vastaan nostettavalle kanteelle.

³⁴ Jos tästä ei aiheudu suoranaisesti haittaa liikenneturvallisudelle, se ei varmasti ole hyväksi sellaisten kuljettajien henkiselle hyvinvoinnille, jotka tämän johdosta ajavat tosiasiaa jonossa matalalla nopeudella vasemmanpuoleisella kaistalla.

³⁵ Yleistä liikenneturvallisuutta ei varmastikaan parannettaisi, jos esimerkiksi 20 tonnin painoiselle rekalle, joka nousee rinnettä ylös tai laskeutuu rinnettä alas Stelvion solassa Italiassa, laskettaisiin kohtuuttoman alhainen ”vakiokulutusraja”.

74. Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää lähinnä, voiko direktiiveillä olla välitön horisontaalinen oikeusvaikutus. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan esitä syitä sille, miksi tämä kysymys on esitetty ja millä tavoin se on merkityksellinen pääasian kannalta. Vaikka ei tarvita kovinkaan paljon mielikuvitusta, jotta voidaan päätellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen todennäköisesti tarkoittavan lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä, unionin tuomioistuimella ei silti ole mitään, minkä perusteella se voisi määrittää, minkä säännöksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ohjeistusta, eikä etenkään, miksi tämän kysymyksen ratkaiseminen on tarpeen taustalla olevan menettelyn kannalta.

75. Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan, jossa määritetään ennakkoratkaisupyynnön sisältö, c alakohdassa määrätään, että ennakkoratkaisupyynnöön on sisällytettävä muun muassa ”selostus niistä syistä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkinnasta tai pätevyydestä, sekä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys kyseisten säännösten ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten välillä”.

76. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole noudattanut tätä velvollisuutta, ehdotan, että unionin tuomioistuin jättää viidennen kysymyksen tutkimatta.

V Ratkaisuehdotus

77. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Gyulai Törvényszékin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Neljäs kysymys

Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 96/71/EY on tulkittava siten, että sitä sovelletaan rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen maantieliikenteen alalla.

Ensimmäinen kysymys

Direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion ”vähimmäispalkkoja” koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomiseen voidaan vedota kotijäsenvaltiossa nostetun kanteen yhteydessä, jos kotijäsenvaltion tuomioistuimilla on toimivalta ratkaista asia esimerkiksi sillä perusteella, että työnantajan kotipaikka on kyseisessä valtiossa.

Toinen kysymys

Päivärahoja, jotka maksetaan ilman, että kustannuksista esitetään todisteita – minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä –, ei makseta direktiivin 96/71 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna korvauksena lähetettynä olosta aiheutuneista tosiasiallisista kustannuksista. Jos nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevat päivärahat myös maksetaan lähetettynä olosta maksettavina lisinä, niiden on katsottava olevan osa vähimmäispalkkaa.

Kolmas kysymys

Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 10 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole sellaisenaan esteenä polttoainesäätöisille, jonka työnantaja voi maksaa työhön lähetetyille työntekijälle silloin, kun polttoaineen kulutuksen vakiotasoa ei ylitetä. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin tarkistaa, onko polttoainesäätöisän kuitenkin katsottava tietyn asian erityisolosuhteissa perustuvan ajomatkaan ja/tai kuljetettujen tavaroiden määrään ja onko se omiaan vaarantamaan liikenneturvallisuutta ja/tai kannustamaan asetuksen N:o 561/2006 rikkomiseen.

Viides kysymys jätetään tutkimatta.