



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. április 30.¹

C-815/18. sz. ügy

Federatie Nederlandse Vakbeweging
kontra
Van den Bosch Transporten BV,
Van den Bosch Transporte GmbH,
Silo-Tank Kft.

(a Hoge Raad der Nederlanden [legfelsőbb bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 96/71/EK irányelv – A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetése – Nemzetközi fuvarozásban tevékenykedő gépjárművezetők – Valamely tagállam területére való kiküldés fogalma – Általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződések fogalma”

I. Bevezetés

1. A (Hollandiában bejegyzett) Van den Bosch Transporten BV, a Van den Bosch GmbH (Németország) és a Silo-Tank Kft. (Magyarország) három különböző, azonos tulajdonossal rendelkező vállalkozás. A holland vállalkozás számos, nemzetközi közúti áru fuvarozásra irányuló bérleti szerződést kötött a német és a magyar vállalkozással is. A német és a magyar vállalkozás e szerződések teljesítésére gépjárművezetőket alkalmazott.

2. Úgy tűnik, hogy ezek a gépjárművezetők műszakukat a holland vállalkozás, a Van den Bosch Transporten BV székhelyén, a hollandiai Erpben kezdték meg és fejezték be. A Federatie Nederlandse Vakbeweging (hollandiai szakszervezetek szövetsége, a továbbiakban: FNV) keresetet indított mindhárom vállalkozással szemben, azt állítva, hogy a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 96/71/EK irányelvvel (a továbbiakban: a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv) ellentétesen jártak el.²

3. E körülmények között terjeszt a Hoge Raad der Nederlanden (legfelsőbb bíróság, Hollandia) számos kérdést a Bíróság elé, amelyek arra irányulnak, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv *miként* alkalmazandó a nemzetközi közúti áru fuvarozásban a gépjárművezetőkre, valamint arra is, hogy *alkalmazandó-e egyáltalán*.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² 1996. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 18., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 434. o.; helyesbítés: HL 2015. L 111., 34. o.).

II. Jogi háttér

4. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 1. cikke ezen jogi aktus hatályát a következőképpen határozza meg:

„(1) Ezt az irányelvet arra, a tagállamban letelepedett vállalkozásra kell alkalmazni, amely a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében munkavállalókat küld egy másik tagállam területére a (3) bekezdéssel összhangban.

(2) Ez az irányelv nem vonatkozik a kereskedelmi hajózási vállalkozásokra a tengerjáró személyzet tekintetében.

(3) Ezt az irányelvet akkor kell alkalmazni, ha az (1) bekezdésben említett vállalkozás az alábbi transznacionális intézkedések valamelyikét megteszi:

- a) munkavállalókat küld ki egy tagállam területére saját nevében és saját irányítása alatt, a kiküldő vállalkozás és a szolgáltatásnak az adott tagállamban működő címzettje között létrejött szerződés alapján, feltéve hogy a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással; vagy
- b) munkavállalókat küld ki a tagállam területén a csoport tulajdonában lévő telephelyre vagy vállalkozáshoz, feltéve hogy a kiküldő vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással; vagy
- c) munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozásként vagy munkaerőt rendelkezésre bocsátó vállalkozásként munkavállalót küld ki egy tagállam területén letelepedett vagy ott működő vállalkozáshoz, feltéve hogy a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozás vagy a munkaerőt rendelkezésre bocsátó vállalkozás és a munkavállaló a kiküldetés idején munkaviszonyban áll egymással.

[...]”

5. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikke a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„(1) Ennek az irányelvnek az alkalmazásában »kiküldetésben lévő munkavállaló« az a munkavállaló, aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi.

[...]”

6. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke a „munka- és foglalkoztatási feltételekkel” foglalkozik:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy bármelyik állam jogát is kell alkalmazni a munkaviszonyra, az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozások biztosítják a területükön kiküldetésben lévő munkavállalóknak az alábbi kérdésekkel kapcsolatos, munkaviszonyra vonatkozó szabályokat, amelyeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban: [helyesen: A tagállamok gondoskodnak arról, hogy bármelyik állam jogát is kell alkalmazni a munkaviszonyra, az 1. cikk (1) bekezdésében említett vállalkozások a tagállamok területén kiküldetésben lévő munkavállalók részére az alábbi kérdésekkel kapcsolatosan a munkaviszonyra vonatkozó azon feltételeket biztosítsák, amelyeket a munkavégzés helye szerinti tagállamban:]

törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés, illetve

olyan kollektív megállapodás [helyesen: szerződés] vagy választott bírósági határozat állapít meg, amelyet a (8) bekezdés értelmében általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak, amennyiben azok a mellékletben említett tevékenységekre vonatkoznak:

- a) maximális munkaidő és minimális pihenőidő;
- b) minimális éves szabadság;
- c) minimális bérszint, beleértve a túlóradíjakat; ez a pont nem vonatkozik a kiegészítő foglalkozási nyugdíjrendszerekre;
- d) munkavállalók rendelkezésre bocsátásának feltételei, különösen a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó vállalkozások esetében;
- e) munkahelyi egészség, biztonság és higiénia;
- f) védintézkedések a várandós vagy gyermekágyas nők, gyermekek és fiatalok munkaviszonyára vonatkozó szabályokat [helyesen: feltételeket] illetően;
- g) férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód és más megkülönböztetést tiltó rendelkezések.

Ennek az irányelvnek az alkalmazásában az első albekezdés második francia bekezdésének c) pontjában említett minimális bérszint fogalmát annak a tagállamnak a nemzeti jogszabályai, illetve gyakorlata határozzák meg, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik.

[...]

(8) »Általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív megállapodás [helyesen: szerződés] vagy választott bírósági határozat« az a kollektív megállapodás [helyesen: szerződés] vagy választott bírósági határozat, amelyet a területi hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásnak be kell tartania az érintett szakmában vagy iparágban.

A kollektív megállapodásokat [helyesen: szerződéseket] vagy választott bírósági határozatokat az első albekezdés értelmében általánosan alkalmazandónak nyilvánító rendszer hiányában a tagállamok, ha úgy döntenek, a következőket veszik alapul:

kollektív megállapodások [helyesen: szerződések] vagy választott bírósági határozatok, amelyeket ezek területi hatálya alá és az érintett szakmába vagy iparágba tartozó hasonló vállalkozásokra alkalmaznak, illetve

kollektív megállapodások [helyesen: szerződések], amelyeket a szociális partnerek legrepresentatívabb szervezetei nemzeti szinten kötöttek, és amelyeket az egész ország területén alkalmaznak;

feltéve hogy az 1. cikkben említett vállalkozásokra való alkalmazásuk biztosítja az e cikk (1) bekezdésének első albekezdésében felsorolt ügyek tekintetében az említett vállalkozások közötti, valamint az ebben az albekezdésben említett más, hasonló helyzetben lévő vállalkozások közötti egyenlő bánásmódot.

[...]

(10) Ez az irányelv nem zárja ki, hogy a tagállamok a Szerződésnek megfelelően, a hazai vállalkozásokra és más államok vállalkozásaira az egyenlő bánásmód alapján alkalmazzák:

[...]

a (8) bekezdés szerinti kollektív megállapodásokban [helyesen: szerződésekből] vagy választottbíróági határozatokban megállapított és a mellékletben említetteken kívüli tevékenységekkel kapcsolatos, munkaviszonyra vonatkozó szabályokat [helyesen: tevékenységekkel kapcsolatos munka- és foglalkoztatási feltételeket].”

III. A tényállás, a nemzeti eljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. Tényállás és az alkalmazandó nemzeti szabályok

7. A Van den Bosch Transporten BV fuvarozási vállalkozást működtet a hollandiai Erpben. Két másik vállalkozás, a (német jog szerint bejegyzett) Van den Bosch GmbH és a (magyar jog szerint bejegyzett) Silo-Tank Kft. ugyanazon vállalatcsoporthoz tartozik. Mindhárom vállalkozás tulajdonosa azonos.

8. A Van den Bosch Transporten BV tagja a Vereniging Goederenvervoer Nederlandnak (hollandiai áru fuvarozási szövetség). Az említett szövetség az FNV-vel 2012. január 1-jétől kezdődő hatállyal collectieve arbeidsovereenkomst Goederenvervoer (az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés) kötött. Ezt a kollektív szerződést azonban *nem* nyilvánították általánosan alkalmazandónak.

9. Az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikke, az úgynevezett „bérleti rendelkezés” szerint a munkáltató köteles arra, hogy a munkáltató Hollandiában letelepedett vállalkozásain belül vagy e vállalkozásoktól indulóan munkáltatóként eljáró önálló alvállalkozók révén teljesített alvállalkozói szerződésekből rögzítse, hogy az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés általános munkavégzési feltételeit alkalmazni kell az önálló alvállalkozó munkavállalóira, amennyiben ez a 96/71 irányelvből kitűnik, mégpedig akkor is, ha a felek Hollandiától eltérő ország jogát választották a szerződésre alkalmazandónak. A munkáltatónak továbbá tájékoztatnia kell az érintett munkavállalókat a rájuk alkalmazandó munkavégzési feltételekről.

10. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint egy másik kollektív szerződés, a collectieve arbeidsovereenkomst Beroepsgoederenvervoer over de weg en verhuur van mobiele kranen (az ellenszolgáltatás fejében végzett közúti áru fuvarozási tevékenységre és az önjáró daruk bérbeadásának tevékenységére vonatkozó kollektív szerződés; a továbbiakban: ellenszolgáltatás fejében végzett közúti áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés) a 73. cikkében megismétli az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikkének tartalmát. Az ellenszolgáltatás fejében végzett közúti áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződést a 2013. január 31. és 2013. december 31. közötti időszakra általánosan alkalmazandónak nyilvánították.

11. Az ellenszolgáltatás fejében végzett közúti áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés hatálya alatt álló vállalkozásokat egy miniszteri rendelet mentesítette az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés hatálya alól. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint ez a mentesítés alkalmazandó a Van den Bosch Transporten BV-re.

12. A Németországból és Magyarországról származó gépjárművezetők a Van den Bosch GmbH-val, illetve a Silo-Tankkal kötött munkaszerződések alapján végeznek munkát. Az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés szerinti munkavégzési feltételek nem alkalmazandók a német és a magyar gépjárművezetőkre.

13. A Van den Bosch Transporten BV nemzetközi áru fuvarozási célú bérleti szerződéseket köt a Van den Bosch GmbH-val és a Silo-Tankkal.

14. A kérdést előterjesztő bíróság állítása szerint a releváns szállítások nagy többségére Hollandia területén kívül kerül sor. A Bíróság kérésére a Van den Bosch Transporten BV kifejtette, hogy a magyar és német gépjárművezetők szinte kizárólag határokon átnyúló szállítást végeznek. 2013-ig ezek a gépjárművezetők „aktív műszakukat” a hollandiai Erpben kezdték meg és fejezték be. 2013-ban a Van den Bosch GmbH és a Silo-Tank „csatlakozási pontokat” nyitott több tagállamban. A külföldi gépjárművezetők számára már nem Erp a csatlakozási pont. Ehelyett a Van den Bosch GmbH és a Silo-Tank a gépjárművezetőket lakhelyükről a megfelelő csatlakozási pontra küldi. Az ennek során felmerülő költségeket ez utóbbi vállalkozások viselik.

B. A nemzeti eljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15. Az alapeljárásban az FNV azt állítja, hogy a három vállalkozást utasítani kellett volna az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés betartására. Véleménye szerint a gépjárművezetők szokásos munkavégzésének helye Hollandia. Ezért az említett gépjárművezetők részére holland béreket kellett volna fizetni. Az FNV szerint ez a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló egyezmény³ 6. cikke (2) bekezdésének a) pontjából vagy az 593/2008/EK rendelet⁴ 8. cikkének (1) bekezdéséből következik. Az FNV azt állítja, hogy a Van den Bosch GmbH és a Silo-Tank azzal, hogy nem alkalmazza a holland alapvető munkavégzési feltételeket, jogellenesen jár el az FNV-vel szemben, valamint hogy a Van den Bosch Transporten BV is felelős ezért a jogellenes aktusért.

16. Az elsőfokú nemzeti bíróság határozata szerint az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés feltételei alkalmazandóak a német és magyar gépjárművezetőkre.

17. A másodfokú bíróság azonban engedélyezte a fellebbezést és hatályon kívül helyezte az elsőfokú határozatot. A három alperes vállalkozás azon érvelését illetően, amely szerint az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikke semmis, mivel az abból következő kötelezettség a szolgáltatások szabad mozgása EUMSZ 56. cikk szerinti jogellenes korlátozásának minősül, a másodfokú bíróság megállapította, hogy az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés annak ellenére, hogy nem nyilvánították általánosan alkalmazandónak, alkalmazandó a szóban forgó helyzetre az (árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés tartalmával szinte teljesen megegyező) ellenszolgáltatás fejében végzett közúti árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés általános alkalmazhatósága és az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés hatálya alá tartozó vállalkozásoknak megítélt mentesség együttes alkalmazása folytán. Ebből következik, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikkének (8) bekezdésében meghatározott általános alkalmazhatóság feltétele teljesült és az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikke nem tekinthető a szolgáltatásnyújtás szabadsága EUMSZ 56. cikk szerinti jogellenes korlátozásának.

18. Ugyanakkor a másodfokú bíróság főszabály szerint arra a következtetésre jutott, hogy bár a szóban forgó bérleti tevékenységeket az (erpi székhelyű) Van den Bosch Transporten BV-n belül vagy attól kiindulva végezték, az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikke alkalmazhatóságának másik feltétele nem teljesült, mivel a helyzet nem tartozott a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alá. Az említett irányelv nem tette lehetővé a kiküldetés fogalmának olyan tág értelmezését, amely szerint nem csak a valamely tagállam területére történő kiküldetést, hanem a valamely tagállam területéről való kiküldetést is magában foglalja. E bíróság álláspontja szerint a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv csak azokra a tevékenységekre vonatkozik, amelyeket teljesen vagy elsősorban nemzeti szinten végeznek. Mivel nem ez volt a szóban forgó helyzet, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv értelmében nem volt szó kiküldetésről.

³ A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 1980. évi egyezmény (HL 1980. L 266., 1. o.; egységes szerkezetbe foglalt változat: HL 2005. C 334., 1. o.), a továbbiakban: Római Egyezmény.

⁴ A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról („Róma I”) szóló, 2008. június 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 177., 6. o.; helyesbítés: HL 2009. L 309., 87. o.; a továbbiakban: „Róma I” rendelet).

19. A Hoge Raad der Nederlanden (legfelsőbb bíróság, Hollandia), a jelen ügyben kérdést előterjesztő, felülvizsgálati kérelem nyomán eljáró bíróság előtt az FNV lényegében azt állítja, hogy a másodfokú bíróság nem ismerte fel, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv értelmében vett „tagállam területére” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy „tagállam területére vagy területéről”.⁵ Az FNV szerint ezért a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazandó a nemzetközi közúti fuvarozásban dolgozó gépjárművezetőkre.

20. Tekintettel arra, hogy kétségei vannak afelől, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazandó-e a szóban forgó helyzetre, a Hoge Raad der Nederlanden (legfelsőbb bíróság, Hollandia) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni a [96/71] irányelvet, hogy az az olyan munkavállalóra is alkalmazandó, aki a nemzetközi közúti árufuvarozási tevékenység keretében gépjárművezetőként végez munkát, és ennek következtében munkáját egynél több tagállam területén végzi?
2. a) Amennyiben az első kérdésre igenlő válasz adandó: milyen mércét vagy szempontokat kell alkalmazni annak megállapításához, hogy egy, a nemzetközi közúti árufuvarozási tevékenység keretében gépjárművezetőként tevékenykedő munkavállalót a 96/71 irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében »egy másik tagállam területére« küldenek ki, és hogy e munkavállaló a 96/71 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének értelmében »munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi«?
2. b) A 2. a) kérdés megválaszolása szempontjából jelentőséggel bír-e az a körülmény, hogy a vállalkozás, amely a 2. a) kérdésben említett munkavállalót kiküldi, – például vállalkozások csoportján keresztül – kapcsolódik ahhoz a vállalkozáshoz, amelyhez e munkavállalót kiküldik, és ha igen, mennyiben?
2. c) Amennyiben a 2. a) kérdésben megjelölt munkavállaló munkája részben kabotázst – azaz egy kizárólag a munkavállaló szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén nyújtott szállítási szolgáltatást – is magában foglal, úgy e munkavállaló tekintetében minden esetben azt kell-e feltételezni, hogy a munka e részét illetően átmenetileg az utóbbi tagállam területén végez munkát? Amennyiben igen, van-e e tekintetben alsó határérték, például egy havi minimális időtartam formájában, amely alatt a kabotázst végzik?
3. a) Amennyiben az 1) kérdésre igenlő válasz adandó: hogyan értelmezendő a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének és (8) bekezdése első albekezdésének értelmében vett »általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződés« fogalma? Az uniós jog önálló fogalmáról van-e szó, és elegendő-e következésképpen, hogy a 96/71 irányelv 3. cikke (8) bekezdésének első albekezdésében rögzített feltételek ténybeli szempontból teljesülnek, vagy e rendelkezések egyidejűleg azt is megkövetelik, hogy a kollektív szerződést a nemzeti jog szerint is általánosan alkalmazandónak nyilvánítsák?
3. b) Amennyiben egy kollektív szerződés nem minősíthető a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének és (8) bekezdése első albekezdésének értelmében vett, általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésnek, ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel az, ha egy adott tagállamban letelepedett vállalkozást, amely munkavállalót küld ki egy másik tagállam területére, szerződéses úton köteleznek valamely, ez utóbbi tagállamban érvényes kollektív szerződés betartására?”

5 Kiemelés tőlem.

21. Az FNV, a Van den Bosch Transporten BV, a német, a francia, a magyar, a holland és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő. Ugyanezek a felek részt vettek a Bíróság előtt 2020. január 14-én tartott tárgyaláson.

IV. Elemzés

22. A jelen indítvány felépítése a következő. Először is előzetesen tisztázok két dolgot a jelen ügy hatályát (és korlátait) illetően (A). Ezután rátérek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv közúti szállítási ágazatra való alkalmazhatóságának kérdésére (B). Ezután rátérek az azon körülményekkel kapcsolatos konkrét kérdésekre, amelyek relevánsak annak eldöntése szempontjából, hogy a közúti szállítás során a gépjárművezetőt „kiküldött” munkavállalónak kell-e tekinteni (C). Végezetül, zárásképpen néhány észrevételt teszek az „általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződések” fogalmára vonatkozóan (D).

A. Előzetes észrevételek

23. Kiindulásképpen két kérdést kell tisztázni.

24. Először is, a Van den Bosch Transporten BV elhatárolta egymástól a 2013 előtti és utáni szállítási tevékenységekre vonatkozó intézkedéseket. Valamilyen részletességgel kifejtette jelenlegi működési módját, ideértve a gépjárművezetők csatlakozási pontjainak szerkezetét, amelyeket a csoport különböző tagállamokban alkalmaz. Emellett bemutatott mintákat is a gépjárművezetők által megtett útvonalakról, bemutatva az utak több szakaszból álló és nemzetközi jellegét.

25. Ugyanakkor, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kijelentette és az FNV a tárgyaláson hangsúlyozta, az alapeljárási ügy a 2013-as évre vonatkozik, amely alatt a gépjárművezetők többsége (a jelek szerint) Erpben kezdte meg és fejezte be műszakját.

26. Másodszor, nem közöltek további információt arról, konkrétan hogyan végezték az alapeljárásban szóban forgó szállítási műveleteket. Csupán az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből derül ki, hogy a gépjárművezetők releváns „aktív műszaka” Erpben kezdődött és fejeződött be, és hogy a holland vállalkozás bérleti szerződéseket kötött a német vagy a magyar vállalkozásokkal.

27. A releváns ténybeli helyzetről természetesen a nemzeti bíróságnak kell megbizonyosodnia. Annak, hogy itt előzetes kérdésként megemlítem, két oka van.

28. Először is, a Bíróság szerepe természetesen az uniós jog értelmezésére irányul, míg a konkrét ügyre való alkalmazás a nemzeti bíróságok feladata.⁶ Ennek megfelelően nem foglalkozok állást abban a kérdésben, hogy a szóban forgó konkrét kérdésben valóban sor került-e munkavállalók kiküldetésére, és ha igen, mikor.

29. Másodszor, a Bíróság által észszerű keretek között adható értelmező jellegű iránymutatás mértéke is attól függ, mennyire részletes információkat közölt a kérdést előterjesztő bíróság. Ez különösen igaz azokra a kérdésekre, mint a kérdést előterjesztő bíróság által feltett második kérdéssor (a 2) kérdés a)–c) pontja), amelynek értékelése és kritériumai valószínűleg nagymértékben függnak a körülményektől és a kontextustól. Egy bíróság számára (de a jogalkotó képességeivel és előrelátásával

⁶ Lásd például: 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982, 132. pont).

nem rendelkező főtanácsnok számára bizonyosan) az egyedi ügy tényállásának ismerete hiányában meglehetősen nehéz átfogó kritériumrendszert alkotni annak eldöntésére, hogy sor került-e kiküldetésre. Ezért összefoglalva, ezek a tényezők meghatározzák, mennyire elvont válasz adható és adandó a jelen indítványban a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekre.

B. 1. kérdés: alkalmazandó-e a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv a közúti szállításra?

30. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazandó-e azon nemzetközi közúti szállításban tevékenykedő gépjárművezetőkre, akik munkájukat egynél több tagállamban végzik.

31. Az FNV, a német, a francia és a holland kormány, valamint az Európai Bizottság szerint a kérdésre igenlő válasz adandó. Ugyanakkor a Van den Bosch Transporten BV, valamint a magyar és a lengyel kormány ezzel ellentétes álláspontot képvisel.

32. Először is szeretném pontosítani e kérdés és az annak folytán felmerülő vita hatályát. Az előterjesztett, következésképpen a felek által megvitatott kérdés az, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazandó-e a *közúti szállításban* részt vevő munkavállalókra. Ez valamely uniós jogszabály alkalmazási körére vonatkozó normatív vita: a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv arra irányul-e, hogy egy bizonyos tevékenység fajtájára vagy *tevékenységi körre*, nevezetesen a közúti szállításra alkalmazandó legyen? Vagy inkább: milyen rendelkezések vagy megfontolások alapján zárható ki az említett konkrét tevékenységi kör a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazási köre alól?

33. Két kérdést különösképpen figyelembe kell venni. Először is, ha egy kérdést így teszünk fel, a (nemzetközi) közúti szállításban részt vevő gépjárművezetők logikailag a közúti szállításban részt vevő (összes) munkavállaló alcsoportját alkotják. Ugyanakkor, természetesen, ha a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazási köre nem terjed ki a *közúti szállításra*, ez a kizárás nem csak a gépjárművezetőkre, hanem potenciálisan a közúti szállításban részt vevő más munkavállalókra is vonatkozik. Hasonlóképpen, milyen hatást gyakorolna a nemzetközi szállítás egyéb formáira az, ha a közúti szállítást ki kell zárni a hatálya alól?

34. Másodszor, a vitának két szintje van és a felek által e kérdésben kifejtett érveknek is két típusát különböztethetjük meg: a normatívát és gyakorlatit. A *normatív* szint azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy valamely jogszabály jogi szerkezete, valamint értelmezése szempontjából a közúti szállítás a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alá tartozik-e. E kérdés folytán kénytelenek vagyunk végiggondolni, hogy van-e a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv szövegében, kontextusában (ideértve annak jogalkotási előzményét és jogalapját is), valamint céljában olyasmi, amely arra engedne következtetni, hogy a közúti szállítást kizárták a hatálya alól?

35. A *gyakorlati* vagy pragmatikus érvelés pedig arra irányul, hogy lenne-e értelme annak, ha a nemzetközi szállítási szolgáltatásokat, és különösen az ilyen szolgáltatásokat végző gépjárművezetőket a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alá tartozónak nyilvánítanák? Nem lenne-e észszerűbb, figyelembe véve azokat a gyakorlati nehézségeket, amelyeket egy ilyen kijelentés jelent a nemzetközi gépjárművezetők e sajátos típusú munkáját illetően, ha az ilyen tevékenységi körrel kapcsolatos szolgáltatásokat a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alól kizárnák?

36. Ez utóbbi megfontolások nyilvánvalóan jogosak. Ennek folytán e szakasz végén visszatérek rájuk (5). Ugyanakkor véleményem szerint a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv szövege (2), jogalkotási kontextusa és előzménye (3), valamint célja (4) egyértelműen megerősíti, hogy egyszerűen nincs ilyen a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alóli, tevékenységi körre vonatkozó csoportos mentesítés. Mielőtt elvégezném ezt az elemzést, először is a magyar és a lengyel kormányak a választott jogalappal, valamint e jogalpból a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatályára vonatkozóan levonható következményekkel kapcsolatos fő érveléssel foglalkozom (1).

1. Jogalap

37. Lengyelország és Magyarország a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvnek a közúti szállítási ágazatra való alkalmazhatóságát a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv elfogadásának jogalapjára hivatkozva támadja. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv a korábbi EKSZ 57. cikk (2) bekezdésén és EKSZ 66. cikk (jelenleg az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és EUMSZ 62. cikk) alapul, amelyek szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezések. Ezzel szemben a szállításra vonatkozó konkrét jogalap, az EUMSZ 91. cikknek akkoriban megfelelő korábbi rendelkezés nem szerepelt a jogalkotó által hivatkozott jogalapok között. Ugyanez igaz a módosító (EU) 2018/957 irányelvre.⁷

38. Az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése alapján a „közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a[z EUMSZ] közlekedésre vonatkozó cím[ének] rendelkezései az irányadók”. Ez azt jelenti, hogy a közlekedéssel kapcsolatos kérdések összehangolására irányuló uniós aktusoknak az EUMSZ VI. cím (EUMSZ 90. cikk és azt követő cikkek) rendelkezéseinek kell alapulniuk. Az EUMSZ 91. cikk (1) bekezdése értelmében ezek a kérdések „a) a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályok[...]; b) azok[...] a feltételek[...], amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet; c) a közlekedés biztonságát javító intézkedések[...]; d) az egyéb megfelelő rendelkezések[...].”

39. Az uniós jogalkotó által a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv elfogadásához választott jogalap Magyarország szerint kizárja a közlekedést az irányelv hatálya alól. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a közlekedés nem tartozik a szolgáltatásokról szóló rendelkezések hatálya alá. A magyar kormány arra is rámutat, hogy a szolgáltatási irányelv⁸ a 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében kizárja hatálya alól a közlekedést.⁹

40. Ez az érv a jogirodalomban több helyen is megtalálható. Egyes szerzők megjegyzik, hogy a Szerződésben elfoglalt különleges helyzetüket tekintve nem egyértelmű, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazandó-e a közlekedési szolgáltatásokra.¹⁰ Más kommentátorok vélelmezik, hogy ezek a szolgáltatások éppen emiatt nincsenek kizárva.¹¹

41. A közelmúltban Szpunar főtanácsnok Dobersberger ügyre vonatkozó indítványában értekezett a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv jogalapjának kérdéséről. Megjegyezte, hogy „azt gondolnám, hogy a közlekedés területén a szolgáltatások harmonizálásának, még ha valamely tágabb harmonizációs intézkedés részét képezi is, az EUMSZ 91. cikknek kell alapulnia. Ugyanakkor a [munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] csupán az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdésén és az

⁷ A 96/71 irányelv módosításáról szóló, 2018. június 28-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 173., 16. o.; helyesbítés: HL 2019. L 91., 77. o.).

⁸ A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.).

⁹ Utalva a 2017. december 20-i Asociación Profesional Elite Taxi ítéletre (C-434/15, EU:C:2017:981, 44. pont).

¹⁰ Lásd például: Van Hoek, A., Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Radboud University, Nijmegen, 2008, 88. o.

¹¹ Például: Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 234. o.; Van Overbeeke, F., „Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do”, *From social competition to social dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016, 107–108. o. (2. lábjegyzet); Lhernould, JP., „Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services – What will change in 2020?”, *ERA Forum*, 20(2) kötet, 2019, 255. o.

EUMSZ 62. cikkén alapul, és nem az EUMSZ 91. cikkén is.” Arra a következtetésre jutott, hogy „bár csak találgatni lehet, hogy az EUMSZ 91. cikk miért nem szerepel [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] elfogadásának jogalapjaként, a közlekedés területén nyújtott szolgáltatásokat általában nem tekintik úgy, mintha nem tartoznának [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] hatálya alá. [...] Ugyanis elfogadott jogi ténynek tűnik, hogy a közlekedés területén nyújtott szolgáltatások főszabály szerint az irányelv hatálya alá tartoznak”¹².

42. A Bíróság ítéletében nem foglalt kifejezetten állást e kérdést illetően. Csupán annyit jegyzett meg, hogy „a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságát nem az EUMSZ 56. cikkben szereplő rendelkezés – amely általánosságban vonatkozik a szolgáltatásnyújtás szabadságára –, hanem az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésében szereplő különös rendelkezés szabályozza”.¹³

43. Ebben az összefüggésben az, hogy a közlekedésre alkalmazandó konkrét rendelkezés nem szerepel a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv jogalapjai között, azt jelenti-e, hogy ez utóbbi nem alkalmazható a közlekedési ágazatban tevékenykedő munkavállalók kiküldetésére?

44. Véleményem szerint nem.

45. Először is, strukturális szempontból meglehetősen egyedi elképzelésnek tartom azt az érvelést, hogy *egyértelmű megfogalmazása ellenére, az évekkel korábban* alapjául szolgáló elsődleges jogi rendelkezésre (vagy inkább egy olyan rendelkezésre, amely alapján állítólag el kellett volna fogadni, ám nem így történt) hivatkozva *értelmezéssel* korlátozni lehetne valamely másodlagos uniós aktus hatályát.

46. Csak hogy tisztázzuk: valamely másodlagos jogi aktus jogalapjának helyes megválasztása mindennél fontosabb. Azonban ezt a választást (és annak helyességét) az említett másodlagos jogi intézkedés *érvényessége* potenciális megtámadásának összefüggésében kell vizsgálni.¹⁴ Őva intenék attól, hogy a fenti logikát további, olyan csoportmentesség létrehozására használjuk, amely az említett másodlagos jogszabály szövegében sehol nem szerepel és arra nem is utal. Ez alighanem jogértelmezési kérdés. Ebből csak jogi zavar támadhat.

47. Sőt, a Bíróság ítélkezési gyakorlata már megerősítette, hogy az az elsődleges jogalap, amely alapján valamely másodlagos jogi aktust elfogadtak, a másodlagos jogszabály *hatályának* értelmezése szempontjából nem szükségszerűen döntő fontosságú. Ez különösen így volt azokban az esetekben, ahol a Szerződés hivatkozott rendelkezései valamely határokon átnyúló elemre utalnak, azonban az annak alapján elfogadott másodlagos jogszabály első ránézésre nem tartalmaz ilyen követelményt. Ebben a kategóriában figyelemreméltó példák közé tartoznak az EUMSZ 114. cikk alapján elfogadott másodlagos uniós jogi aktusok.¹⁵ A közelmúltban ugyanez a kérdés merült fel a stockholmi program nyomán felmerülő, és az EUMSZ 82. cikk (2) bekezdésén alapuló eljárási irányelvek teljes csomagját illetően.¹⁶

12 Szpunar főtanácsnok indítványa (C-16/18, EU:C:2019:638, 34., 35. és 37. pont).

13 2019. december 19-i Dobersberger ítélet (C-16/18, EU:C:2019:1110, 24. pont).

14 Lásd különösen: 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741); 2005. július 12-i Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449).

15 Lásd például: 2003. május 20-i Österreichischer Rundfunk és társai ítélet (C-465/00, C-138/01 és C-139/01, EU:C:2003:294, 41–43. pont), vagy 2003. november 6-i Lindqvist ítélet (C-101/01, EU:C:2003:596, 40–42. pont).

16 Lásd: 2019. június 13-i Moro ítélet (C-646/17, EU:C:2019:489, 32–33. pont), valamint az ugyanazon ügyre vonatkozó, a kérdést részletesen körüljáró indítványom (EU:C:2019:95, különösen a 37–54. pont).

48. Az, hogy az említett elsődleges jogi jogalapok valamiképpen megemlítik a határokon átnyúló elemeket, nem minősült elegendő indoknak az azok alapján elfogadott, azonban határokon átnyúló kapcsolatot ilyen feltételül nem tartalmazó másodlagos jogszabályok hatályának korlátozására. Ebben az összefüggésben a Bíróság visszautasította azon jogszabályok hatályának „értelmezés révén történő szűkítését”, amelyek nem tartalmaztak ilyen korlátozást. Nem látom okát, hogy miért kellene egy ennél is gyengébb érvelés alapján elfogadnia „egy csoportmentesség értelmezés révén történő létrehozását” amiatt, hogy a Szerződés egyik cikkére szintén nem hivatkoztak.

49. Ezért, az uniós jogalkotás (rendes) címzettjeinek biztosítandó jogbiztonsághoz fűződő érdeket szem előtt tartva ismét fel kell hívni a figyelmet arra, hogy bármely (és minden) jogszabályt megfogalmazása szerint kell értelmezni. Ha valamely tagállam kifogásolja a jogszabály szövegében kifejezetten megfogalmazott hatályt, az EUMSZ 263. cikk szerint előjogokkal rendelkező felperesként természetesen megtámadhatja az adott intézkedés érvényességét.

50. Másodszor, és az első érvhez képest másodlagosan, emlékeztetni kell arra, hogy annak eldöntéséhez, hogy valamely másodlagos jogi aktus az érvényességének értékelése szempontjából a megfelelő jogalapon alapul-e, a Bíróság különbséget tesz egyfelől a szóban forgó jogszabály *elsődleges* célja és tartalma,¹⁷ másfelől más olyan területek között, amelyek *másodlagosak*, és amelyeket csak esetlegesen érint.

51. Ebből a szempontból számomra eléggé egyértelmű, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv elsődleges célja és tartalma nem a közlekedési szolgáltatások szabályozása. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célja, hogy választ adjon a (bármilyen jellegű) szolgáltatások nyújtása keretében a munkavállalók kiküldetéséből eredő társadalmi és gazdasági következményekre. Főszabály szerint ezek a következmények egyformán érintenek minden munkáltatót, függetlenül az általuk nyújtott szolgáltatások jellegétől.¹⁸ Ezek átfogó, minden szolgáltatásra vonatkozó következmények.

52. Véleményem szerint – anélkül, hogy megjegyzést kívánnék tenni a megfelelő jogalap kiválasztására – a közlekedés területén nyújtott szolgáltatások szabályozására vonatkozó konkrét jogalapra csak akkor kellett volna hivatkozni, ha – az uniós jogi aktus fajtájától függetlenül – az adott jogi aktus *kifejezetten* a közúti szállítás területén nyújtott szolgáltatásokat kívánja szabályozni. Márpedig a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv esetében nyilvánvalóan nem ez a helyzet.¹⁹

53. Szolgáltatásnyújtásra számos területen kerül sor. Több ilyen potenciálisan érintett terület szerepel az EUMSZ harmadik részének más címeiben. A magyar és a lengyel kormány által javasolt érvelést teljesen végiggondolva fel lehet-e hozni ugyanezen vagy hasonló érveket más, olyan ágazatok vonatkozásában, amelyeket az elsődleges jog máshol kifejezetten szabályoz? A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazhatóságát akkor az olyan területeken nyújtott szolgáltatások esetében is ki kellene zárni, mint például a közegészség, energia, turizmus vagy kultúra, mivel ezekre a konkrét területekre és konkrét jogalapjaikra szintén nem hivatkozik a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv?

17 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741, 96–97. pont); 2005. július 12-i Alliance for Natural Health és társai ítélet (C-154/04 és C-155/04, EU:C:2005:449, 41. pont).

18 A tengerjáró személyzet tekintetében a kereskedelmi hajózási vállalkozásokra a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében kifejezetten előírt kivétellel. Ebben a tekintetben kénytelen vagyok egyetérteni az erre vonatkozóan Drijber Procureur-Generaal által az alapeljárásban a kérdést előterjesztő bíróság előtt előadott érveléssel (2018. szeptember 7-i indítvány, NL:PHR:2018:943, 5.3. pont).

19 Vesd össze ezzel szemben a munkavállalóknak a közlekedési ágazatban történő kiküldetéséről szóló szabályok jelenlegi javaslatában a Bizottság által a jogalapra vonatkozóan adott magyarázattal: „A 96/71/EK és a 2014/67/EU irányelv alapját az EUMSZ (jelenlegi) 53. cikkének (1) bekezdése alkotja. Mivel azonban az itt javasolt szabályok kizárólag a szállítási szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó speciális helyzetekre vonatkoznak, az EUMSZ 91. cikkének (1) bekezdésére kell hivatkozni.” A 2006/22/EK irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 96/71/EK irányelvhez és a 2014/67/EU irányelvhez kapcsolódóan a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályok meghatározásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat, COM(2017) 278 final, a 3. oldal végén.

54. A fenti okokból úgy vélem, hogy az, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv a közlekedésre vonatkozó konkrét jogalapot nem tartalmaz, nem jár azzal a joghatással, hogy a közúti szállítás területén a munkavállalók kiküldetését ki kellene zárni az irányelv hatálya alól. Miután ezen előzetes kérdést tisztáztam, most rátérek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv szövegével, kontextusával és céljával kapcsolatos érvekre, figyelembe véve különösen a szóban forgó jogszabály meglehetősen komplex jogalkotási előzményét.

2. Szöveg

55. A szövege alapján a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvben semmi nem zárja ki a közúti szállítás annak hatálya alól. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv megfogalmazása általános.

56. Ezt az is alátámasztja, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 1. cikkének (2) bekezdése kifejezetten kizárja a hatálya alól a tengerjáró személyzetet, amint arra a német, a francia és a holland kormány, valamint a Bizottság is rámutatott.²⁰ Ez a példa azt bizonyítja, hogy ha a jogalkotó valamit ki akar zárni valamely egyébként általánosan megfogalmazott aktus hatálya alól, ezt képes és köteles kifejezett módon megtenni.

57. Ugyanakkor a közúti szállítás vagy más, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerinti kifejezett kivétel alá nem tartozó más szállítás egyszerűen nincs kizárva az irányelv hatálya alól. Részemről az elemzés itt valójában véget is érhetne. Ugyanakkor e következtetéssel szembeni további kifogások is felmerültek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv jogalkotási előzménye és célja alapján.

3. Jogalkotási háttér

a) A jogalkotó történeti szándéka

58. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv eredete az 1991. évi bizottsági javaslatra nyúlik vissza (a továbbiakban: 1991. évi javaslat). Amint a jelen eljárásban részes felek némelyike emlékeztetett, az indokolásban az állt, hogy „[a javaslat szerinti] 1. és a 2. cikk együttes alkalmazása és kölcsönös függőségi kapcsolata miatt felesleges felsorolni a kivételeket, például a kereskedelmi céllal utazó személyeket, az olyan vállalkozás által alkalmazott hajózó személyzet tagjait, amely a *nemzetközi közlekedésben* vasúti, közúti, légi, belvízi vagy tengeri *személyszállítási vagy áru fuvarozási szolgáltatást* végez, valamint a köztisztviselőket és a közigazgatási szervek hasonló alkalmazottait”.²¹

²⁰ Lásd még van Hoek, A., Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Radboud University, Nijmegen, 2008, 88. o., amely megjegyzi, hogy a kereskedelmi hajózási vállalkozások tengerjáró személyzetének kifejezett kizárása „arra utal, hogy a nemzetközi szállításban tevékenykedő más személyzet főszabály szerint az irányelv hatálya alá tartozik, amennyiben a többi feltétel teljesül”.

²¹ A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló tanácsi irányelvre vonatkozó 1991. augusztus 1-jei javaslat COM(91) 230 végleges SYN 346, 23. pont. Az 1. cikk tervezete előírta, hogy az irányelv „a vállalkozásokra a székhely szerinti államra tekintet nélkül alkalmazandó [...]”. A 2. cikk tervezete felsorolta a kiküldetést megvalósító három helyzetet. (Kiemelés tőlem.)

59. A szöveg ilyen megfogalmazása arra utal, hogy a nemzetközi közúti szállítást az (akkor jövőbeli) irányelv hatálya alól ki akarták zárni. Mindazonáltal, amint azt lényegében a német kormány és a Bizottság is kifejtette, a jogalkotási folyamat során a Tanács által tett egyik nyilatkozat árnyalja ezt az állítást, mivel azt javasolja, hogy a nemzetközi szállítást ne minden körülmények között zárják ki a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alól, hanem csak akkor, ha a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazhatóságának általános feltételei nem teljesülnek.²²

60. A tárgyaláson a Bizottság további jogalkotási dokumentumokra is felhívta a figyelmet, amelyek, úgy tűnik, a jogalkotási folyamat során a közlekedésnek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alá vonásáról szóló vita nyílt jellegéről tanúskodnak.²³

61. Így tehát meglehetősen egyértelmű, hogy a jogalkotási folyamat során a jövőbeli irányelv hatályáról különböző elképzelések kerültek megfogalmazásra. Véleményem szerint egy bíróság képes és köteles figyelembe venni a jogalkotói szándékot. Elsődleges feladata azonban továbbra is az, hogy az elfogadást követően önálló életre kelt jogszabályt értelmezze. E tekintetben két elemet kell hangsúlyozni.

62. Először is, mivel a jogalkotó tudtában volt a célkitűzéseknek, joggal feltételezhetjük, hogy bizonyosan belefoglalta volna a közúti szállításra vonatkozó kivételt az irányelv szövegébe. Vagy legalább jelezhetette volna ezt a jogalkotói szándékot valahol a jogszabály célját bemutató kijelentések között, amely az uniós jogban a preambulumbekezéseket jelenti. Ezzel szemben egyikben sem szerepel ilyesmi, sem a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv jogszabálysövegében, sem a preambulumbekezéseiben. A remények, elgondolások vagy óhajok jogilag nem kötelezőek. Az elfogadott szöveg az.

63. Másodszor, ez az észrevétel még inkább igaz az uniós jog és jogalkotási eljárásai kontextusában. Az ilyen jogalkotási folyamatban több szereplő (jellemzően a Tanács, a Parlament és a Bizottság) vesz részt, és ezek mindegyike számos további szereplőből áll, amelyek mindegyike potenciálisan különböző elképzelésekkel rendelkezik arról, hogy mit szeretne elérni. Egy ilyen rendszerben kizárólag a végső szöveg szolgálhat referenciapontként, nem pedig a szereplők valamelyike által a jogalkotás folyamatában kifejezett óhaj vagy elképzelés arról, hogy mit gondolt, a jogalkotási folyamat adott pontján épp mit csinált.

b) Későbbi jogalkotási fejlemények

64. Mellékesen jegyzem meg, hogy úgy tűnik, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv elfogadását követő jogalkotási változások abból indultak ki, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv *alkalmazandó* a közúti szállításra.

22 10048/96. sz. tanácsi dokumentum, A Tanács jegyzőkönyvébe vett nyilatkozatok. SOC 264 CODEC 550, 3. sz. nyilatkozat: „Az 1. cikk (3) bekezdése a) pontjának rendelkezései olyan kiküldetést megvalósító helyzetekre vonatkozik, amelyek megfelelnek a következő feltételeknek: – valamely vállalkozás transznacionális szolgáltatásokat nyújt saját nevében és saját irányítása alatt, a vállalkozás és a szolgáltatás címzettje között létrejött szerződés alapján; – az ilyen szolgáltatásnyújtás részeként kiküldetésre kerül sor. Ezért ha a fenti feltételek nem teljesülnek, a következő helyzetek nem tartoznak az 1. cikk (3) bekezdése a) pontjának hatálya alá: – azon munkavállaló helyzete, aki szokásosan két vagy több tagállam területén végez tevékenységet és vasúti, közúti, légi vagy vízi személyszállítási vagy *áru fuvarozási szolgáltatást* saját nevében, hivatalosan végző vállalkozás utazó személyzetének tagja; [...]” (Kiemelés tőlem.)

23 A Tanács szociális kérdésekkel foglalkozó munkacsoportja 1992. október 29-i ülésének 1992. november 10-i 9790/92. sz. dokumentuma, 5. o.; a Tanács szociális kérdésekkel foglalkozó munkacsoportja 1993. július 13-i ülésének 1993. november 3-i 9570/93. sz. dokumentuma, 5. o.; a Tanács szociális kérdésekkel foglalkozó munkacsoportja 1992. szeptember 24-i ülésének 1992. október 9-i 8255/92. sz. dokumentuma, 5. o.

65. E tekintetben egyes felek az 1072/2009/EK rendeletre²⁴ hivatkoztak, amely egyebek mellett a kabotázst szabályozza, és amelynek a (17) preambulumbekzdése megemlíti, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alkalmazandó a kabotázusra.²⁵ Hasonló állítás szerepel az 1073/2009/EK rendelet (11) preambulumbekzdésében is.²⁶

66. Érdemes azt is megjegyezni, hogy a 2014/67/EU irányelv 9. cikke (1) bekezdésének b) pontja az adminisztratív követelmények és ellenőrzési intézkedések között kimondja, hogy a tagállamok a kiküldetésre vonatkozó követelmények betartásának biztosítása érdekében a következő intézkedéseket írhatják elő: „arra vonatkozó kötelezettség, hogy [...] a fizetési papírokat, a [...] munkaidő-nyilvántartó lapokat és a bérkifizetést igazoló dokumentumokat [...] a kiküldetés ideje alatt megőrizték vagy rendelkezésre bocsássák és/vagy [...] másolatban megőrizték egy, a területükön – például a munkavégzés helyén vagy az építési területen, vagy a közlekedési ágazatban dolgozó utazó munkavállalók esetében a tevékenység bázisán vagy a járműben, amellyel a szolgáltatást nyújtják – hozzáférhető és egyértelműen meghatározott helyen.”²⁷

67. A francia kormány egyebek mellett hivatkozott a Bizottság egyik dokumentumára is, amely szerint „a Bizottság álláspontja mindig is az volt, hogy [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] alkalmazandó a közúti szállítási ágazatra”.²⁸ Felhívom továbbá a figyelmet egy, a Bizottság által közzétett hatástanulmányra, amely szerint „a közúti szállítási szolgáltatások határokon átnyúló nyújtása esetén [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv], valamint a 2014/67/EK végrehajtási irányelv szabályai is alkalmazandók”.²⁹

68. Ebben az összefüggésben a következő jogalkotási fejlemény a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvet módosító 2018/957 irányelv elfogadása volt.³⁰ A 3. cikk (3) bekezdése értelmében ez a módosító irányelv egy, különös szabályok meghatározásáról szóló jogalkotási aktus elfogadásáig nem alkalmazandó a közúti szállítási ágazatra. A jelen eljárásban részt vevő felek megint csak különböző véleményen voltak annak értékelés tekintetében, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv *jelenlegi* változata alkalmazandó-e a közúti szállításra.³¹

69. Ezenfelül a Bizottság, amikor konkrét lépéseket tett a közúti szállítás ágazatában tevékenykedő munkavállalók kiküldetésének szabályozása érdekében, közzétett egy javaslatot (a továbbiakban: 2017. évi javaslat), amely (9) preambulumbekzdése szerint „[n]ehézségek merültek fel a munkavállalók kiküldetésére vonatkozóan [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvben] meghatározott szabályok[...] alkalmazásakor.” A 2017. évi javaslat magyarázata továbbá a „közúti szállításra vonatkozó legfontosabb szociális szabályok” között megemlíti „a 96/71/EK irányelv[ben] meghatározott,] a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó rendelkezéseket”. Emellett kijelenti, hogy „[e]zen jogi aktusok egy tágabb kezdeményezésbe illeszkednek, amelynek célja, hogy javítsa a járművezetők munkafeltételeit, biztosítsa a gazdasági szereplők közötti tisztességes versenyt, biztonságosabbá tegye Európa közútjait, valamint garantálja az egyensúlyt a járművezetők szociális

24 A nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól szóló, 2009. október 21-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 300., 72. o.).

25 Az említett rendelet 2. cikkének 6. pontjában szereplő meghatározás szerint lényegében „a fogadó tagállamban díjazás ellenében ideiglenes alapon, e rendelettel összhangban végzett belföldi fuvarozás”.

26 Az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól és az 561/2006/EK rendelet módosításáról szóló, 2009. október 21-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 300., 88. o.; helyesbítés: HL 2015. L 272., 15. o.).

27 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2014. május 15-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 159., 11. o.). (Kiemelés tőlem.)

28 A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv felülvizsgálata – gyakran intézett kérdések, 2016. március 8., frissítve 2017. október 24-én (MEMO/16/467).

29 Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport Final report Study contract no. MOVE/D3/2016–605, szerzők: Gibson, G., Tsamis, A., Lohr, E., Guidorzi, E., Levin, S., 2017. május, 7. o.

30 A fenti 7. lábjegyzetben idézve.

31 A jelen ügy és jelen indítvány szempontjából nem hiszem, hogy szükséges lenne foglalkozni az (uniós jogban meglehetősen hagyományosnak számító) azon vitával, hogy valamely jogszabály új változatában megjelenő szabály i. annak a kodifikálása, amely, bár „implicit” jelleggel, de mindig is ott volt, vagy ii. valódi módosítás, amely az ugyanazon jogszabály korábbi változatától eltérő új szabályt kifejezetten elfogad.

védelme és a gazdasági szereplők azon szabadsága között, hogy határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtsanak”³². Ugyanez a javaslat megfogalmazza továbbá, hogy foglalkozni kell az abból eredő nehézségekkel, hogy „a 96/71/EK és a 2014/67/EU irányelv értelmezésében és a közúti szállító ágazatban történő alkalmazásában mutatkozó eltérések sürgős beavatkozást igénylő helyzetet teremtettek”, mivel a jelenlegi „kiküldetési rendelkezések és [...] adminisztratív követelmények nem felelnek meg a nemzetközi közúti szállításban végzett munka rendkívül mobil jellegének”³³.

70. Az említett javaslat így ismételten elismeri, hogy a meglévő általános kiküldetési szabályok nem felelnek meg a közlekedési ágazatnak és alkalmazásuk konkrét nehézségeket vet fel, és a 2017. évi javaslat ismételten kimondja és elismeri, hogy e kérdésekkel foglalkozni kell.³⁴ Ugyanakkor a meglévő szabályok nem megfelelő voltának elismerése aligha jelentheti azt, hogy ezek a szabályok ne lennének alkalmazandók valamely ágazatra. Épp ellenkezőleg: azt jelenti, hogy alkalmazandók, máskülönben lehetne problémásnak tekinteni őket.

4. Cél

71. Amint azt lényegében az 1991. évi javaslat kifejezte, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvnek nem célja a munkaerőpiac harmonizálása.³⁵ Bár, amint azt a Bíróság megjegyezte, nyújt bizonyos információt az alkalmazandó kötelező szabályok érdemi tartalmáról.³⁶

72. Ezt a harmonizációt tekinthetjük eszköznek, hogy elérjünk, ahogy Szpunar főtanácsnok a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv (5) preambulumbekkezdésére hivatkozva mondta, „egy hármass [célkitűzést], amely a szolgáltatások transznacionális nyújtásának elősegítése, egy tisztességes verseny légkörében, a munkavállalók jogainak tiszteletben tartását garantálva.”³⁷ Amint azt Szpunar főtanácsnok szintén megjegyezte, e három célkitűzés vegyítése nem feltétlenül eredményez harmonikus egészt. Ezért úgy vélte, hogy „koherensebb a [munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvre] úgy tekinteni, mint olyan intézkedésre, amely megkísérli összeegyeztetni a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a munkavállalói jogok védelmének egymással ellentétes célkitűzéseit”³⁸.

73. Némi intellektuális nehézséget okoz számomra, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hogyan segíti elő „a szolgáltatások transznacionális nyújtását”³⁹. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv célja éppen a transznacionális szolgáltatások szabadságának korlátozása, hangsúlyozva a munkavállalói jogokat és a tisztességes verseny légkörét, különösen azon ország tekintetében, ahová a munkavállalókat küldték.

32 A 2006/22/EK irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 96/71/EK irányelvhez és a 2014/67/EU irányelvhez kapcsolódóan a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályok meghatározásáról szóló irányelvre vonatkozó javaslat, COM(2017) 278 final, 2. o.

33 Uo., 2. o.

34 Megjegyzem, hogy ezeket a nehézségeket már a 96/71/EK irányelv módosítására vonatkozó 2016. március 8-i, COM(2016)128, bizottsági javaslat is elismerte.

35 Lásd még: 2007. december 18-i Laval un Partneri ítélet (C-341/05, EU:C:2007:809, 60. és 68. pont); 2015. február 12-i Sähköalojen ammattiliitto ítélet (C-396/13, EU:C:2015:86, 31. pont). Lásd még: a COM(1991) 230 javaslat 27. pontja, 16. o.

36 2015. február 12-i Sähköalojen ammattiliitto ítélet (C-396/13, EU:C:2015:86, 31. pont). Lásd még: 2008. június 19-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-319/06, EU:C:2008:350, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 A Dobersberger ügyre vonatkozó indítvány (C-16/18, EU:C:2019:638, 23. pont).

38 Szpunar főtanácsnok Dobersberger ügyre vonatkozó indítványa (C-16/18, EU:C:2019:638, 23. és 24. pont). Lásd még: 2007. december 18-i Laval un Partneri ítélet (C-341/05, EU:C:2007:809, 74–76. pont); 2015. február 12-i Sähköalojen ammattiliitto ítélet (C-396/13, EU:C:2015:86, 30. pont).

39 Kivéve persze, ha a fenti javaslat mögött az a ki nem mondott feltételezés áll, hogy ha az ember nem fogad el némi korlátozást a szolgáltatásnyújtás szabadságával szemben, akkor nem lesz egyáltalán korlátozás. Így, valódi orwelli nyelven szólva, a korlátozás tulajdonképpen szabadság.

74. Mindazonáltal, ami a számunkra releváns kérdést illeti, nem látom, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv fenti két célkitűzése miként tudná megkérdőjelezni az irányelv szövegéből a hatályát illetően levezetett meglehetősen egyértelmű következtetést. A minimális „munkavállalói jogoknak”, illetve a „tisztességes verseny légkörének” védelmében nincs semmi olyasmi, amely ne lenne alkalmazható a közúti szállításra, évagys amely miatt az említett konkrét területet ki kellene zárni az egyébként transzverzálisan alkalmazandó irányelv hatálya alól.

5. *„Ki kell zárni, mert nem működik”*

75. Összefoglalva, véleményem szerint sem a jogalap, sem a jogalkotási folyamat nem tartalmaz olyasmit, amely kétségbe vonná a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv szövegéből, kontextusából, valamint céljából eredő egyértelmű következtetést: a közúti szállítás nincs kizárva a hatály alól. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv minden szolgáltatásra, így a közúti szállításra is alkalmazandó.

76. Ez az egyértelmű normatív következtetés. Ugyanakkor, amint azt már említettük,⁴⁰ van egy olyan érv, amely arra vonatkozik, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvet a ténylegesen lehet-e alkalmazni a nemzetközi közúti szállításban tevékenykedő gépjárművezetőkre. A közúti szállítási ágazat sajátosságaira utalva a felek némelyike azzal érvelt, hogy a magas mobilitás miatt ez az ágazat egyszerűen alkalmatlan arra, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv szabályait alkalmazzák rájuk.⁴¹

77. A 2017. évi javaslat hasonlóképpen elismert számos gyakorlati nehézséget.⁴²

78. Már korábban – helyesen – megjegyezték, hogy a kiküldetés fogalma olyan, „tevékenységet általában valamely tagállamban végző belföldi munkavállaló fogalmát tükrözi[...], akit ideiglenesen kiküldenek egy másik tagállamba, és aki végül visszatér az első tagállamba”⁴³. Tulajdonképpen a repülőgép légiutas-kísérő személyzetéhez hasonlóan a tehergépkocsik gépjárművezetői is természetesen „véltetően mozgékonyak” és „a tevékenységek több tagállamban történő gyakorlása a munkafeltételek szokásos eleme”.⁴⁴ Így, bár azon kérdés eldöntése, hogy sor került-e kiküldetés megvalósító helyzetre, sokkal bonyolultabb, mint a mozgással nem járó ágazatokban, mégsem lehetetlen.

79. Teljes mértékben elismerem a közlekedési ágazat (némi magától értetődő) mozgékony jellegét és a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvben meghatározott kötelezettségek végrehajtása során felmerülő nehézségeket. Ugyanakkor nem hiszem, hogy ezek a gyakorlati tényezők megváltoztathatnák valamely uniós jogszabály meglehetősen egyértelműen, normatívan kifejezett hatályát.

40 Fenti 35. pont.

41 A jogirodalomban helyenként hasonló vélemény található. Lásd például: Lhernould, J-P., „Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services – What will change in 2020?”, *ERA Forum*, 20(2) kötet, 2019., 255. o.; Van Overbeeke, F., „Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do”, *From Social Competition to Social Dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016., 114. és 119–120. o.; Even, Z., Zwanenburg, A., „A Dutch insight into the applicability of the Posted Workers Directive on international road transport. But still: a long and winding road ahead? (NL), *European Employment Law Cases*, 2(3). kötet, 2017., 157. o.; Laagland, F., „Navigeren door het labirint van grensoverschrijdende detachering – de fundamentele verkeersvrijheden, de Detacheringsrichtlijn en het internationaal privaatrecht”, *Arbeidsrechtelijke Annotaties*, 10(2). kötet, 2016., 19. o.

42 Lásd a fenti 32. lábjegyzetben hivatkozott javaslat magyarázatát, 5. o. és a javaslat (9) preambulumbekzdését.

43 Saugmandsgaard Øe főtanácsnok CRPNPAC és Vueling Airlines egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-370/17 és C-37/18, EU:C:2019:592, 131. pont), a 2006. december 18-i 1992/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2006 L 392., 1. o.) módosított, a hajózó személyzetre vonatkozóan a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i az 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL 1971. L 149., 2. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.) szerinti kiküldetés összefüggésében.

44 Uo.

80. Az uniós szabályoknak és jogszabályoknak, ahogy minden más jogszabálynak, természetesen gyakorlatiasnak és megvalósíthatónak kell lenniük. Amennyiben az értelmezés kétséges, ha több lehetőség is elképzelhető, természetesen a gyakorlatban leginkább működő megoldást érdemes követni. Véleményem szerint szélsőséges helyzetekben a teljesen megvalósíthatatlan és gyakorlatilag alkalmazhatatlan, vagy inkább azzá vált jogszabályt meg kell semmisíteni.⁴⁵ Ugyanakkor az uniós jog értelmezésében újdonság lenne, és kétségtelenül nagy hatással járna számos más uniós jogterületre az a javaslat, hogy valamit bírói úton, értelmezés révén, a szöveg egyértelmű megfogalmazása ellenére kizárjanak a hatály alól, azon az alapon, hogy a gyakorlatban problémát jelent.

6. Közbenső következtetés

81. A fenti megfontolások tükrében első közbenső következtetésem az, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az alkalmazandó valamely közúti árufuvarozási ágazatban gépjárművezetőként tevékenykedő és az irányelv értelmében véve a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén kiküldetésben lévő e munkavállalóra.

C. A második kérdés: A közúti szállítás során a „kiküldött” jogállás meghatározásához releváns körülmények

82. A második előterjesztett kérdés három alkérdést foglal magában. Először is, a kérdést előterjesztő bíróság arról kíván meggyőződni, hogy milyen kritériumok alapján kell eldönteni, hogy a közúti szállítási ágazatban tevékenykedő gépjárművezetőt kiküldöttnek kell-e tekinteni (1). Másodszor, azt is kérdezi, hogy lényegében ennek eldöntése szempontjából van-e jelentősége annak, hogy a munkavállalót kiküldő vállalkozás kapcsolódik ahhoz a vállalkozáshoz, amelyhez a munkavállalót kiküldték (2). Végezetül, a kérdést előterjesztő bíróság azt is kérdezi, hogy kabotázs esetén a munkavállaló – legalább munkája ezen részét illetően –, kiküldött munkavállalónak tekintendő-e, és ha igen, valamilyen *de minimis* szabály (például a kabotázs minimális hossza) alkalmazandó-e (3).

1. Kritériumok a kiküldetés fennállásának eldöntéséhez

83. Az első alkérdés azon kritériumokra vonatkozik, amelyek alapján úgy kell tekinteni, hogy egy gépjárművezetőnek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdésében említett „egy másik tagállam területére” történő kiküldetéséről van-e szó, és hogy e munkavállaló a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikke (1) bekezdésének értelmében „munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi-e”?

84. A kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott két rendelkezés részben fedi egymást. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdése meghatározza a „kiküldetésben lévő munkavállaló” fogalmát. E szerint kiküldetésben lévő munkavállaló „az a munkavállaló, aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi”. Az „egy tagállam területére” kifejezés a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv néhány más rendelkezésében is megjelenik. Általában a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdésével azonos fogalmat jelöl. Ugyanakkor a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdése több résztettel is szolgál a kiküldetés fogalmának területi és időbeli hatályáról („korlátozott ideig” és „egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi”).

⁴⁵ Lásd: a Lidl ügyre vonatkozó indítványom (C-134/15, EU:C:2016:169, 90. pont); a Confédération paysanne és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-528/16, EU:C:2018:20, 139. pont).

85. Így tehát a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében szereplő fogalommeghatározásra összpontosítok. Miután megállapítottuk azokat a kritériumokat, amelyek alapján eldönthető, hogy a 2. cikk (1) bekezdésében leírt helyzet felmerült-e, ezek választ adnak arra a kérdésre is, hogy valamely munkavállalót a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 1. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében „egy másik tagállam területére” kiküldtek-e.

86. A Dobersberger ítéletben a Bíróság megjegyezte, hogy „[...] egy munkavállaló [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvre] tekintettel nem tekinthető úgy, hogy kiküldetésben van valamely tagállam területén, ha munkavégzése nem mutat *elégleges kapcsolatot e területtel*. Ez az értelmezés következik a [munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] rendszeréből és különösen a (15) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (2) bekezdéséből, amely úgy rendelkezik, hogy az erősen az érintett munkavállalók kiküldése szerinti területre korlátozódó szolgáltatások esetében a minimális bérszintre és a minimális éves fizetett szabadságra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók”⁴⁶.

87. A Dobersberger ítéletben szóban forgó tevékenységek konkrét fajtáját, nemzetközi vonatokon nyújtott fedélzeti utasellátási és takarító szolgáltatást illetően a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen szolgáltatásokat végző munkavállalók az „elégleges kapcsolat” hiánya miatt nem tekinthetők a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv értelmében vett kiküldött munkavállalóknak valamely tagállamban történő átlépéskor, mivel „munkájuk jelentős részét – vagyis a mozgó vonaton teljesített fedélzeti kiszolgálási tevékenység kivételével az e munka körébe tartozó minden tevékenységet – abban a tagállamban végzik, amelyben az őket szolgáltatások nemzetközi vonatokon történő nyújtására alkalmazó vállalkozásnak a székhelye található, és szolgáltatukat e tagállamban kezdik meg vagy fejezik be.”⁴⁷

88. Hogyan kell tehát értékelni az ilyen „elégleges kapcsolat” fennállását a nemzetközi közúti szállításban tevékenykedő gépjárművezetők tekintetében? Azok a felek, akik mellett érveltek, hogy a közúti szállítás a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv hatálya alá tartozik, különböző kritériumokat javasoltak, amelyeket ebben a vonatkozásban figyelembe lehet venni.

89. A német kormány egy olyan megközelítés kialakítását javasolja, amely összhangban van a „Róma I” rendelet 8. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben a munkaszerződésre alkalmazandó jog meghatározása során alkalmazott kritériumokkal, miközben óva int attól, hogy az említett kritériumokat egyszerűen átültessük egy másik jogszabály, például a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv összefüggésében alkalmazott kritériumokra. A „Róma I” rendelet 8. cikkének (2) bekezdése szerint „[ha] az egyéni munkaszerződésre alkalmazandó jogot a felek nem választották meg, a szerződésre azon ország joga az irányadó, ahol vagy – ennek hiányában – ahonnan a munkavállaló a szerződés teljesítéseként *rendszerint a munkáját végzi*. A rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.”⁴⁸

90. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv és a „Róma I” rendelet konzisztens értelmezésének szükségességét illetően,⁴⁹ tulajdonképpen mindkét jogi eszköz valamely munkaviszony különböző vonatkozásaira alkalmazandó jog (illetve annak egyes elemeinek) meghatározására irányul. Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy a „Róma” rendelet 8. cikkének (2) bekezdése azon jog meghatározására irányul, amely a *teljes munkaviszonyt* szabályozza abban az esetben, ha a

⁴⁶ 2019. december 19-i Dobersberger ítélet (C-16/18, EU:C:2019:1110, 31. pont).

⁴⁷ 2019. december 19-i Dobersberger ítélet (C-16/18, EU:C:2019:1110, 33. pont). Az elégleges kapcsolat fogalmát a 32. lábjegyzetben hivatkozott 2017. évi javaslat (11) és (12) preambulumbekkezdésének tervezete is említi.

⁴⁸ Kiemelés tőlem.

⁴⁹ A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv (7)–(11) preambulumbekkezdése ismételten a Római Egyezményre hivatkozik, amely a „Róma I” rendelet jogelődjéje.

munkaszerződésben nem került sor jogválasztásra. Ezzel szemben a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdése a küldő államot említi, amelynek (kiválasztott) imperatív munkajogi szabályait a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a)–g) pontjában meghatározott kérdésekben garantálni kell a kiküldetésben lévő munkavállalónak.

91. Ezért a két jogi eszköz eltérő célkitűzésekre irányul. Az „alkalmazandó jog” meghatározása is különböző következményeket von maga után. Ami a legfontosabb, a kiküldetést megvalósító helyzet nem érinti a munkaviszonyra alkalmazandó jogot, amint azt a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv által hivatkozott „Róma I” rendelet (és korábban a Római Egyezmény)⁵⁰ kifejezetten ki is mondja,⁵¹ a kiküldetés helyzete nem érinti a munkavállalásra alkalmazandó jogot. Más szavakkal annak ellenére, hogy valamely munkavállaló kiküldetése kiváltja a fogadó állam felsorolt imperatív munkajogi szabályainak alkalmazhatóságát, munkaviszonyára továbbra is a „Róma I” rendelet szabályai alapján meghatározott jog alkalmazandó.

92. Ugyanakkor ezek a különbségek valójában nem akadályozzák, hogy – általánosabb szinten – analógia útján hasonló kritériumokat vegyünk figyelembe. Végtére is mindkét jogi eszköz a munkavállaló és egy adott tagállam közötti *lényegi kapcsolat* bizonyos fajtájáról kíván megbizonyosodni. E lényegi kapcsolatok általában hasonlóak, mivel egy adott személy egy adott területen való jelentős fizikai jelenlétéről kívánják megállapítani.⁵²

93. A „Róma” rendelet 8. cikke (2) bekezdésének a Római Egyezményben szereplő megfelelőjét a Bíróság a Koelzsch ítéletben⁵³ értelmezte. Az említett ügy egy Németországban lakó, nemzetközi árufuvarozással foglalkozó gépjárművezetőről szólt, aki megtámadta a (szerződésben megválasztott) luxemburgi jognak a luxemburgi munkáltatója, egy dán vállalat leányvállalata általi elbocsátására való alkalmazhatóságát. Arra hivatkozott, hogy a helyzetére a német jog imperatív szabályai alkalmazandók, mivel a Németországban állomásozó és Luxemburgban nyilvántartásba vett teherautókkal általa Dániából szállított rakományok fő rendeltetési helye Németország.

94. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy annak megállapításához, hogy melyik az az „ország, ahol [...] a munkavállaló [...] rendszerint a munkáját végzi”, figyelembe kell venni „a munkavállaló tevékenységét jellemző valamennyi körülmény összességét”, és különösen azt, hogy „melyik államban található az a hely, ahonnan a munkavállaló a fuvarozási feladatait végzi, a feladataival kapcsolatos utasításokat kapja, és a munkáját szervezi, valamint azt a helyet is meg kell határoznia, ahol a munkaeszközök találhatók[, valamint] hogy melyek azok a helyek, ahová főként fuvaroz, melyek az árukirakodási helyek, valamint melyik az a hely, ahová a munkavállaló feladatai elvégzését követően visszatér.”⁵⁴

50 A „Róma I” rendelet (34) preambulumbekkezdése: „Az egyéni munkaszerződésekre vonatkozó szabály nem sértheti a kiküldetés helye szerinti ország imperatív rendelkezéseinek alkalmazását [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] értelmében.”

51 Lásd a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv (10) preambulumbekkezdését: „mivel a fent említett egyezmény 7. cikke megállapítja, hogy meghatározott feltételektől függően, az alkalmazandónak nyilvánított joggal egyidejűleg egy másik ország kötelező jogszabályai is hatályosak lehetnek, különösen annak az országnak a joga, amelynek a területén a munkavállaló ideiglenes kiküldetésben tartózkodik”. Lásd e tekintetben a „Róma” rendelet 8. cikkét. A 8. cikk (2) bekezdése a végén hozzáteszi, hogy „[a] rendszerinti munkavégzés helye szerinti országon nem változtat, ha a munkavállalót ideiglenesen egy másik országban foglalkoztatják.”

52 Lásd analógia útján és a „munkavállaló szokásos munkavégzési helyének” a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendelet (HL 2001. L 12., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 42. o., helyesbítés: HL 2011. L 124., 47. o.) szerinti fogalom meghatározásához a polgári légi közlekedés területén a műszaki előírások és a közigazgatási eljárások összehangolásáról szóló, 1991. december 16-i 3922/91/EGK rendelet (HL 1991. L 373., 4. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 348. o.) magértelmében vett „bázishely” fogalmának jelentőségéről: 2017. szeptember 14-i Nogueira és társai ítélet (C-168/16 és C-169/16, EU:C:2017:688, 65–69. pont).

53 2011. március 15-i ítélet (C-29/10, EU:C:2011:151). Lásd még: 2011. december 15-i Voogseerd ítélet (C-384/10, EU:C:2011:842).

54 2011. március 15-i Koelzsch ítélet (C-29/10, EU:C:2011:151, 48. és 49. pont). Lásd még: 2013. szeptember 12-i Schlecker ítélet (C-64/12, EU:C:2013:551, 30–34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

95. Hasonlóképpen, a 44/2001 rendelet 19. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti „munkavállaló szokásos munkavégzési helyének” meghatározásával összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy ami a „több szerződő állam területén teljesített munkaszerződést illeti, amikor nincs a munkavállaló szakmai tevékenységeinek tényleges központja, ahonnan a munkavállaló a munkáltatója felé fennálló kötelezettségeinek lényegét teljesíti”, az említett fogalmat úgy kell értelmezni, hogy az arra a helyre vonatkozik, „ahol, vagy ahonnan a munkavállaló a munkáltatója felé fennálló kötelezettségeinek lényegét teljesíti”.⁵⁵

96. Ezenfelül a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv által elérni kívánt versengő célkitűzéseket figyelembe véve,⁵⁶ az alkalmazandó kritériumoknak tükrözniük kell azt, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalókat a fogadó tagállamban való jelenlétük alapján indokolt védelemben kell részesíteni. Ugyanakkor ezek a kritériumok nem terjeszthetik ki a kiküldési szabály hatályát egy adott tagállamban való pusztá jelenlétre, mivel ez indokolatlan terhet jelentene a munkavállalókat küldő vállalkozásokra.

97. Több lehetséges kapcsolóelem esetén, amelyek listája a közúti szállítási ágazatban különösen sokféle, eseti elemzést kell végezni és meg kell vizsgálni az említett elemek közötti kölcsönös hatást. Hasonlóan „mozgékony körülmények” között Saugmandsgaard Øe főtanácsnok és a Bíróság „számos olyan támpontot”⁵⁷ vagy „körülmények módszerét” határozta meg, amelyek „nem csupán a jogviszonyok valóságának a pontosabb tükrözését teszi[k] lehetővé, [...] hanem azt is megakadályozz[ák], hogy [a szóban forgó fogalmat] használják eszközü, illetve hogy az hozzájáruljon az előírt kötelezettségek megkerüléséhez vezető lehetséges stratégiák megvalósításához”.⁵⁸

98. Természetesen a lehetséges spektrum két végén valószínűleg egyértelmű esetek vannak.

99. Egyfelől egyetértek azokkal, akik azt állítják, hogy a valamely tagállamba való pusztá árutovábbítás vagy egy egyszerű határokon átnyúló szállítás nem minősül a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv értelmében vett „kiküldetésnek”. Egy ilyen helyzet nem teszi lehetővé valóban releváns kapcsolat felállítását a gépjárművezető és azon tagállam között, amelyen keresztül árut szállít. A helyzet hasonló ahhoz, amit „kétoldalú szállítási műveleteknek” neveznek, ahol is főszabály szerint a gépjárművezető átlépi a határt, hogy a szállítmányt külföldre szállítsa, majd visszamegy.

100. Másfelől, elképzelhető egy olyan forgatókönyv is, ahol a munkáltató egy attól eltérő tagállamban lévő fél részére, akinek a szolgáltatásokat szánja, olyan, általa alkalmazott gépjárművezetőt bocsát rendelkezésre, aki ideiglenes jelleggel belföldi és nemzetközi szállítási műveleteket végez az adott félnek. Ennek érdekében e gépjárművezetőt eljuttatják azon fél telephelyére, akinek a szolgáltatásokat szánják, ott kapja meg az utasításokat és rakodja be a tehergépkocsikat, onnan végzi a szállítást és oda tér vissza. Egy ilyen helyzet véleményem szerint a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv értelmében vett kiküldetést eredményezne. A szóban forgó gépjárművezetőt gyakorlatilag eljuttatják egy másik tagállamba, kijelölik számára azt a helyi telephelyet, ahonnan a szállítási műveleteket végezni fogja, és a szállítási műveletek elvégzését követően erre a helyre fog visszatérni a kiküldetés időtartama alatt.

101. E két forgatókönyv között számos kevésbé egyértelmű helyzet is elképzelhető, számos változóval. Elképzelhető olyan, több rendeltetési hellyel rendelkező nemzetközi szállítási művelet, ahol különböző helyeken kell ki- és berakodni, és ahol a gépjárművezető az utasításokat a szállítási műveletek során az Unió különböző helyszínein folyamatosan kapja.

⁵⁵ 2017. szeptember 14-i Nogueira és társai ítélet (C-168/16 és C-169/16, EU:C:2017:688, 58–59. pont). Lásd még: 2002. február 27-i Weber ítélet (C-37/00, EU:C:2002:122, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

⁵⁶ Fenti 72–73. pont.

⁵⁷ Saugmandsgaard Øe főtanácsnok Nogueira és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-168/16 és C-169/16, EU:C:2017:312, 85. és 95. pont).

⁵⁸ 2017. szeptember 14-i Nogueira és társai ítélet (C-168/16 és C-169/16, EU:C:2017:688, 61. és 62. pont).

102. Egy ilyen forgatókönyv esetén az elvégzendő vizsgálat szükségszerűen eseti jellegű és a körülményektől függő lesz. Bizonyos körülmények között egyes támpontok relevánsak lehetnek, míg más ténybeli helyzet esetén, más támpontokkal összevetve nem lesznek azok.

103. Ugyanakkor igencsak elvonatkoztatva,⁵⁹ valószínűleg azon vállalkozás vagy személy helye bír különös jelentőséggel, akinek az érintett munkavállalók szolgáltatást nyújtanak. Különösen, ha az említett hely egyben az a hely, ahol a szállítási műveletet megszervezik és ahol a gépjárművezetők a megbízást kapják, valamint ahová a munkájuk végeztével visszatérnek.

104. Anélkül, ezen elemek, noha nem kimerítő jellegűek, kölcsönhatását figyelembe kell venni. Így például az a hely, ahol az utasításokat ténylegesen megkapják, kevésbé számít, ha azokat elektronikus kommunikációs eszközökkel vagy szó szerint „útközben”, rugalmasan közlik. Ha azonban például azon a helyen kapják, ahol a szállítási műveletek kezdődnek és véget érnek, mivel ez azon személy telephelye, akinek javára a szolgáltatásokat nyújtják, ez a hely releváns lesz. Hasonlóképpen, és elszigetelten vizsgálva, nem kell, hogy releváns legyen, hogy ki közvetíti közvetlenül az utasításokat az adott gépjárművezetőnek, vagy hogy kitől származnak, mivel mindkét hely máshol van, mint ahol a gépjárművezető ténylegesen tartózkodik, végzi a munka lényegi részét és fedezi megélhetési költségeit.

105. A fenti elemek tükrében arra a következtetésre jutok, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerint azon munkavállaló fogalmát, „aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi”, úgy kell értelmezni, hogy az olyan munkavállaló, aki egy ilyen területtel elégséges kapcsolattal rendelkezik. Azt, hogy fennáll-e ilyen elégséges kapcsolat, az összes olyan releváns támpont együttes mérlegelése alapján kell eldönteni, mint például azon személy tartózkodási helye, aki a szóban forgó szolgáltatások címzettje, az a hely, ahol a szállítási műveleteket megszervezik és a gépjárművezetők megbízásukat megkapják, és ahová a munkájuk teljesítését követően visszatérnek.

2. A csoporton belüli kapcsolatok relevanciája

106. Jelent-e különbséget az érintett vállalkozások közötti kapcsolat annak értékelése szempontjából, hogy beszélhetünk-e munkavállalók kiküldetéséről? A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv figyelembe veszi ilyen kapcsolatoknak az 1. cikke (3) bekezdésének b) pontjában leírt csoporton belüli kiküldetés forgatókönyvére vonatkozó jelentőségét.

107. A jelen ügy azonban nem a kiküldetés attól függően különböző módoszataival foglalkozik, hogy a helyzet a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 1. cikke (3) bekezdésének a) vagy b) pontja alá tartozik-e. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdés tulajdonképpen sokkal tágabb, és arra irányul, hogy a csoporton belüli kapcsolatok mennyiben relevánsak a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerinti kiküldetés fogalma szempontjából. Van-e a csoporton belüli kapcsolat tényének jelentősége azon magasabb rendű kérdés vizsgálatakor, hogy a kiküldetést megvalósító helyzetre sor került-e egyáltalán?

108. Az FNV és a holland kormány lényegében azt állítja, hogy az ilyen kapcsolatok tényének szerepelni kell azon kritériumok között, amelyeket figyelembe kell venni azon kérdés értékelésekor, hogy a „kiküldetést” megvalósító helyzetről beszélhetünk-e.

⁵⁹ Fenti 28–29. pont.

109. Egy ilyen általános felvetéssel nem tudok egyetérteni. Amint azt a jelen indítvány előző szakaszában kifejtettem, a jelenlegi jogi háttér alapján, amely nem ad útmutatást az alkalmazandó kritériumokról, a vizsgálatnak eseti jellegűnek kell lennie. Az értékelés során az, hogy a munkavállalót a kiküldetést elrendelő vállalkozáshoz kapcsolódó vállalkozáshoz küldték, önmagában nem döntő jelentőségű. Egy munkavállalót természetesen ugyanúgy kiküldhetnek egy olyan vállalkozáshoz is, amely nincs kapcsolatban a munkavállalót kiküldő vállalkozással.

110. Másfelől azt sem lehet abszolút értelemben kijelenteni, hogy az ilyen kapcsolódás soha, semmilyen körülmények között nem lehet releváns. Természetesen a csoporton belüli kapcsolódások esetén a gyakorlatban az érintett vállalkozásoknak könnyebb olyan stratégiában megállapodniuk, amellyel elkerülik a kiküldetési szabályok alkalmazását, mint két, egymáshoz nem kapcsolódó vállalkozásnak. Azonban ezzel a feltételezéssel elmehetünk-e addig, hogy valójában az „elkerülés gyanújával” élünk, pusztán azért, mert bizonyos szolgáltatásokat egymáshoz valamilyen módon kapcsolódó vállalkozásokon belül vagy azok között nyújtják? Erre természetesen nincs mód.

111. Akárhogy is, azon általános állításon túl, hogy a három alperes vállalkozás tulajdonosa azonos, az ügyiratokban szereplő információkból nem derül ki több arról, hogy az adott vállalkozások közötti kapcsolatnak miért lenne jelentősége azon kérdés szempontjából, hogy sor került-e munkavállalók kiküldetésére.

112. Azt javaslom, hogy ezt a kérdést a Bíróság hagyja nyitva: egy adott kiküldetésben részt vevő vállalkozások közötti kapcsolódás az összes többi releváns támponttal együtt potenciálisan releváns lehet annak egészében való megítélésében, hogy fennállt-e kiküldetést megvalósító helyzet. Önmagában azonban nem döntő jelentőségű.

3. Kabotázs és *de minimis* szabály

113. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvnek a közúti szállításra való alkalmazhatóságával kapcsolatban korábban kifejtett kételyek tükrében a kérdést előterjesztő bíróság a következő alkérdésével azt szeretné megtudni, hogy a kabotázs olyan helyzetnek tekintendő-e, amelyben a munkavállaló kiküldött munkavállalónak minősül. Ha igen, szeretné megtudni, hogy az ilyen kiküldetésre vonatkozik-e bármilyen *de minimis* szabály.

114. Először is, a kabotázs fogalma általában egy olyan helyzetre utal, amelyben a szállítást ugyanazon tagállamon belüli két helyszín között egy másik tagállamban letelepedett vállalkozás végzi. Az 1072/2009 rendelet 2. cikkének 6. pontjában szereplő meghatározás szerint a kabotázs „a fogadó tagállamban díjazás ellenében ideiglenes alapon, e rendelettel összhangban végzett belföldi fuvarozás”.⁶⁰

115. Az 1072/2009 rendelet 8. cikke tartalmazza pontosabban „azon feltételek meghatározását, amelyek szerint egy nem honos fuvarozó fuvarozási szolgáltatásokat működtethet egy tagállamban”^{61, 62}. Ezek a szabályok főszabály szerint a fogadó tagállamba irányuló nemzetközi fuvarozás teljesítését követően legfeljebb három kabotázsművelet elvégzését engedélyezik az említett államban, a szállítási művelet befejezését követő hét napon belül.

⁶⁰ Hasonlóképpen, az 1072/2009 rendelet 1. cikkének (4) bekezdése szerint ezt a rendeletet „a III. fejezetben előírtak szerint alkalmazni kell a nem honos fuvarozó által ideiglenes alapon végzett belföldi közúti áru fuvarozásra”. Lásd még a kabotázs fogalmának meghatározását az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól és az 561/2006/EK rendelet módosításáról szóló, 2009. október 21-i 1073/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL 2009. L 300., 88. o.; helyesbítés: HL 2015. L 272., 15. o.).

⁶¹ Az 1072/2009 rendelet (2) preambulumbekkezdése.

⁶² Az említett rendelet által engedélyezett be- és kirakodások lehetséges számát illetően lásd: 2018. április 12-i Bizottság kontra Dánia ítélet (C-541/16, EU:C:2018:251).

116. Emlékeztetek arra, hogy az 1072/2009 rendelet (17) preambulumbekzdése értelmében a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv rendelkezései alkalmazandók a kabotázsműveletet végző fuvarozási vállalkozásokra.

117. Másodszor, a *de minimis* szabályokat illetően a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv (14) preambulumbekzdése szerint „az egyértelműen meghatározott védelmi szabályok »kemény magját« a szolgáltatás nyújtójának be kell tartania, a munkavállaló kiküldetésének időtartamától függetlenül”.

118. Ugyanakkor a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a tagállamok – a szociális partnerekkel folytatott konzultációt követően – elhatározhatják, hogy nem alkalmazzák a fogadó ország minimális bérszintre vonatkozó követelményeit, amikor a kiküldetés tartama az egy hónapot nem haladja meg. A jelen ügyben nem közöltek információt arról, hogy Hollandiában élnek-e ezzel a lehetőséggel, így abból indulok ki, hogy ezt a kivételt az említett tagállamban nem alkalmazzák.

119. Amint arra a Bizottság és a német kormány rámutatott, e kivételtől eltekintve a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv a kiküldetés megállapításához nem szükséges a *de minimis* szabály, például a szállítás minimális hosszának vagy idejének meghatározása révén.

120. Harmadszor, az előző két elemet összekapcsolva arra a következtetésre jutok, hogy ahhoz, hogy a kabotázssal összefüggésben kiküldetést megvalósító helyzet álljon elő, nincs minimális határidő előírva.

121. A fenti elemek tükrében a következő közbenső következtetésem az, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv kabotázásra való alkalmazása nem függ a fogadó tagállamban végrehajtott kabotázsművelet hosszára vonatkozó semmilyen minimumszabálytól.

D. A harmadik kérdés: Általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződések

122. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság „[a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] 3. cikke (1) bekezdésének és (8) bekezdése első albekezdésének értelmében vett „általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződés” fogalmát szeretné tisztázni (1). Azt is szeretné megtudni, hogy ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel az, ha valamely vállalkozást, amely munkavállalót küld ki egy másik tagállam területére, szerződéses úton köteleznek valamely, ez utóbbi tagállamban érvényes, általánosan alkalmazandónak nem nyilvánított kollektív szerződés betartására (2).

1. Az „általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződések” fogalma

123. Az uniós jog önálló fogalma-e a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvben szereplő „általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződések” fogalma? Vagy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke (1) bekezdésében és (8) bekezdése első albekezdésében meghatározott feltételek szerinti értékelés a nemzeti jog alapján történik?

124. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy a kiküldetésben lévő munkavállalónak biztosítandó munkajogi szabályokat nem csak a vonatkozó tagállami jogszabályok határozzák meg, hanem „olyan kollektív szerződés [is], amelyet [...] általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak, amennyiben azok a mellékletben említett tevékenységekre vonatkoznak”. A melléklet – röviden – az építőipari ágazatra vonatkozik. Ezenfelül, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikkének (10) bekezdése értelmében a tagállam az építőipari ágazaton kívüli tevékenységekkel kapcsolatos ilyen kollektív szerződésekben meghatározott munkajogi szabályokat is alkalmazhatja.

125. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megfogalmazása, valamint a jelen ügy tényállása alapján én úgy értelmezem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a fogalommeghatározás azon része felől érdeklődik, amely az általánosan alkalmazandónak nyilvánítással foglalkozik, nem pedig a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikkének (8) bekezdése szerinti elemekre, amelyek arra vonatkoznak, hogy a megállapodásokat „a területi hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásnak be kell tartania az érintett szakmában vagy iparágban.” Ezért az „általánosan alkalmazandónak nyilvánítás” kérdésére fogok fókuszálni. Ezt a megközelítést fogadták el azok a felek is, amelyek a jelen eljárásban észrevételt tettek erre a kérdésre.

126. A felek különböző álláspontokat fejtettek ki azzal kapcsolatban, hogy az „általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződések” fogalma az uniós jog önálló fogalmának minősül-e, vagy a nemzeti jogra hivatkozva kell azt meghatározni, vagy esetleg a kettő keveréke. A Rüffert ítélet következményeivel kapcsolatban is különböző véleményen voltak.⁶³ Figyelembe véve, hogy az említett ügyben szóban forgó kollektív szerződés a nemzeti jog alapján nem lett általánosan alkalmazandónak nyilvánítva, a Bíróság megállapította, hogy „[e]gyébiránt [az] iratok sem tartalmaznak semmilyen utalást, amely arra engedne következtetni, hogy e kollektív szerződést mégis általánosan alkalmazandónak kellene minősíteni [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv] értelmében.”

127. Egyfelől, a holland kormány és az FNV szerint nemzeti jogra való hivatkozás hiányában az „általánosan alkalmazandónak nyilvánított megállapodás” fogalma főszabály szerint az uniós jog önálló fogalma. A holland kormány hozzáteszi, hogy az a kollektív szerződés, amelyet a nemzeti jog alapján általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak, esetleg még mindig nem teljesíti a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke (8) bekezdésének feltételeit. Ezzel szemben az a kollektív szerződés, amelyet nem nyilvánítottak azzá, soha nem tartozhat a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke (8) bekezdésének hatálya alá.

128. Másfelől, a német és a lengyel kormány szerint az általános alkalmazhatóságot a nemzeti jogra való hivatkozás nélkül nem lehet eldönteni. Egy megállapodást ahhoz, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke (8) bekezdésének hatálya alá tartozzon, a nemzeti jog alapján általánosan alkalmazandónak kell nyilvánítani és meg kell felelnie a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke (8) bekezdésének. Az általános alkalmazhatósághoz tehát nemzeti jogi aktus szükséges.

129. Bár egyetértek a holland kormánnyal és az FNV-vel a kifejezett nemzeti jogi hivatkozás hiányát illetően, úgy vélem, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdése logikailag hivatkozik a nemzeti jogra, amennyiben előírja, hogy az általános alkalmazhatóságot „ki kell nyilvánítani”. Egy ilyen nyilvánításhoz, amint arra a német és a lengyel kormány helyesen rámutatott, egy külön deklaratív aktust kell nemzeti szinten elfogadni, betartva az arra vonatkozó nemzeti jogi szabályokat, hogyan és kinek kell a kollektív szerződésekre vonatkozó egyeztetéseket lefolytatni és azokat elfogadni. Ennél fogva nem látom, hogyan minősülhetne az ilyen nyilatkozat az uniós jog körébe tartozónak, mivel az említett szabályok egyértelműen a nemzeti munkajog körébe tartoznak.

130. Amennyiben az uniós jogalkotó az „általánosan alkalmazandónak nyilvánított” kollektív szerződés fogalmát az uniós jog önálló fogalmaként kívánta megfogalmazni, vélhetően más megfogalmazást használt volna, talán nem hivatkozva az általánosan alkalmazandónak „nyilvánításra”, és legalább néhány anyagi vagy eljárási kritériumot felsorolt volna arra vonatkozóan, hogy miként kell ezt az általános alkalmazandóságot értékelni. Az általános alkalmazandóság ilyen önálló fogalmát a vonatkozó megállapodások lényegi jellemzői alapján kellett volna bevezetni. Ezzel szemben az uniós jogalkotó, amikor meghatározta, hogy az érintett kollektív szerződések azok, amelyeket általánosan alkalmazandónak *nyilvánítottak*, véleményem szerint egy olyan rendszerre utalt, amely alapján ilyen

⁶³ 2008. április 3-i ítélet (C-346/06, EU:C:2008:189, 26. pont).

deklarációra sor kerülhet. Mivel nincsenek olyan elemek, amelyekre ebben a vonatkozásban az uniós jogban hivatkozni lehetne, ennek a rendszernek szükségképpen egy nemzeti rendszernek kell lennie, a vonatkozó érdekelt felek között lefolytatandó társadalmi párbeszéd nemzeti lebonyolításával összefüggésben.

131. Hasonlóképpen, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikke (8) bekezdésének második albekezdése „általánosan alkalmazandónak nyilvánító rendszer[t]” említ.⁶⁴ Az említett rendelkezés értelmében a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv csak az ilyen *rendszer* hiánya esetén vezet be egy kiegészítő kritériumot, amire a tagállamok támaszkodhatnak, lehetővé téve, hogy olyan „kollektív szerződések [vegyenek alapul], amelyeket ezek területi hatálya alá és az érintett szakmába vagy iparágba tartozó hasonló vállalkozásokra alkalmaznak, illetve” „amelyeket a szociális partnerek legreprezentatívabb szervezetei nemzeti szinten kötöttek, és amelyeket az egész ország területén alkalmaznak”.

132. Ez a kiegészítő lehetőség azonban nem változtat azon a főszabályon, amely valamely nemzeti deklarációs rendszeren alapul.

133. Amint a Bizottság arra rámutatott, történetesen a holland jog előír ilyen rendszert. Az ügyiratokból következik, hogy a szóban forgó kollektív szerződést, nevezetesen az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződést – a nemzeti jog alapján és a kérdést előterjesztő bíróság értékelése mellett – úgy kell tekinteni, hogy azt az említett megállapodás és az ellenszolgáltatás fejében végzett közúti áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés közötti kapcsolat révén általánosan alkalmazandónak nyilvánították.

134. Összefoglalva, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerinti „általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződések” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az a nemzeti jogra hivatkozik. Más szavakkal, az erre vonatkozó alkalmazandó nemzeti jog alapján kell eldönteni azt a kérdést, hogy valamely kollektív szerződés általánosan alkalmazandónak lett-e nyilvánítva.

2. Az EUMSZ 56. cikk korlátozásának fennállása

135. A 3. b) kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel az, ha egy adott tagállamban letelepedett vállalkozást, amely munkavállalót küld ki egy másik tagállam területére, *szerződéses úton* köteleznek valamely, ez utóbbi tagállamban érvényes, azonban a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alapján általánosan alkalmazandónak nem tekinthető kollektív szerződés betartására.

136. A kérdést előterjesztő bíróság ezt a kérdését csak arra az esetre teszi fel, ha a 3. a) kérdésre adott válasz arra következtetésre vezet, hogy a szóban forgó kollektív szerződés a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv szerinti értelemben nem tekinthető általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésnek. Ebben az esetben az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés alapvető munkajogi feltételeinek alkalmazására irányuló kötelezettségek nem a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvből, hanem továbbra is az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikkéből erednek. Ez az EUMSZ 56. cikk értelmében vett korlátozást jelent-e, amint azt a Van den Bosch Transporten BV az alapeljárásban állította?

137. A kérdést néhány részen pontosítani kell.

⁶⁴ Kiemelés tőlem.

138. Először is, az, hogy úgy kell-e tekinteni, hogy az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződést általánosan alkalmazandónak nyilvánították, nemzeti jogi kérdés. Így arról végső soron a kérdést előterjesztő bíróságnak kell döntenie. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben jelzi, hogy a nemzeti jog alapján a szóban forgó kollektív szerződést, az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződést általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésnek kell tekinteni.

139. Amennyiben a nemzeti jog alapján valóban ez a helyzet, a 3. b) kérdés hipotetikus.

140. Ugyanakkor, a kérdést előterjesztő bíróság még mindig juthat ezzel ellentétes véleményre és megállapíthatja, hogy az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés nem tekinthető általánosan alkalmazandónak nyilvánított kollektív szerződésnek. Ebben az esetben meg kellene válaszolni a 3. b) kérdést.

141. Másodszor, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szerepel, az összeegyeztethetlenség forrását az jelentené, ha az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződésben meghatározott alapvető munkajogi feltételeket egy munkavállalókat kiküldő külföldi vállalkozásra alkalmaznák annak ellenére, hogy az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés nem tekinthető általánosan alkalmazandó kollektív szerződésnek. A kérdést előterjesztő bíróság ezt a kérdést annak ellenére teszi fel, hogy úgy tűnik, az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikke e kötelezettségek alkalmazhatóságát csak akkor köti össze, „*amennyiben ez [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvből] kitűnik*”⁶⁵. Véleményem szerint a 3. b) kérdés szempontjából az árufuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés 44. cikkének ezen részét valójában úgy kellene értelmezni, hogy „akkor is, ha ez a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvből nem tűnik ki”.

142. Ha így értelmezzük, a 3. b) kérdés arra irányul, hogy ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel az, ha egy adott tagállamban letelepedett vállalkozást, amely munkavállalót küld ki egy másik tagállam területére, köteleznek valamely, a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv alapján általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak nem tekinthető kollektív szerződés rendelkezéseinek betartására.

143. Feltételezve, hogy jól értelmeztem a kérdést, és félretéve azt a zavaró kérdést, hogy milyen nemzeti jogi rendelkezés alapján lehet egy nem általánosan alkalmazandó kollektív szerződést egy másik tagállam szolgáltatásnyújtóira kötelezőnek nyilvánítani, az e kérdésre adandó válasznak tulajdonképpen az EUMSZ 56. cikk szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására vonatkozó elemzéshez kell igazodnia.

144. Egyetértek a holland kormányval abban, hogy a 3. b) kérdésben leírt helyzet ekkor valóban a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősülne. Terhet jelentene az érintett vállalkozásokra, mivel be kellene tartaniuk a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvben meghatározottaknak megfelelő kötelezettségeket, az említett jogszabály *hatályán túl* is. Ekkor a fő kérdés az lenne, hogy egy ilyen korlátozás igazolható-e közérdeken alapuló kényszerítő okokkal és megfelel-e az arányossági tesztnek.

145. Megjegyzem, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmaz további információt a lehetséges igazolásra és az arányossági teszt szempontjából releváns elemekre vonatkozóan.

⁶⁵ Kiemelés tőlem.

146. A közérdeken alapuló kényszerítő okkal való igazolást illetően egyetértek a német és a holland kormánnyal abban, hogy a munkavállalók védelme⁶⁶ és a tisztességtelen verseny megakadályozása⁶⁷ minősülhet ennek. Ezek a jogalapok gyakorlatilag fedik a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv fent tárgyalt célkitűzéseit.⁶⁸ Ezért a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy objektíven tekintve az áru fuvarozási ágazatra vonatkozó kollektív szerződés megfogalmazói az említett kollektív szerződés 44. cikkének megszövegezésekor célként tűzték-e ki a kiküldetésben lévő munkavállalók jogainak előmozdítását vagy a tisztességtelen verseny megakadályozását.

147. Amint arra a Bíróság már többször is emlékeztetett, egy intézkedés akkor igazolható, ha alkalmas az általa kitűzött cél elérésére, és nem haladja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket.⁶⁹ Ezt az értékelést végső soron a kérdést előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie, szem előtt tartva azonban, hogy a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvben belül az európai jogalkotó már elért egyfajta egyensúlyt a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv egymással versengő és meglehetősen ellentétes célkitűzései között.

V. Véggövetkeztetés

148. Azt javaslom, hogy a Bíróság a Hoge Raad der Nederlanden (legfelsőbb bíróság, Hollandia) által elé terjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

- „1) A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az alkalmazandó a valamely közúti áru fuvarozási ágazatban gépjárművezetőként tevékenykedő és a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén kiküldetésben lévő munkavállalóra.
2. a) A 96/71 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerinti azon munkavállaló fogalmát, „aki munkáját korlátozott ideig egy, a szokásos munkavégzése szerinti tagállamon kívüli tagállam területén végzi”, úgy kell értelmezni, hogy az olyan munkavállaló, aki egy ilyen területtel elégséges kapcsolattal rendelkezik. Azt, hogy fennáll-e ilyen elégséges kapcsolat, az összes olyan releváns támpont együttes mérlegelése alapján kell eldönteni, mint például azon személy tartózkodási helye, aki a szóban forgó szolgáltatások címzettje, az a hely, ahol a szállítási műveleteket megszervezik és a gépjárművezetők megbízásukat megkapják, és ahová a munkájuk teljesítését követően visszatérnek.
2. b) Egy adott kiküldetésben részt vevő vállalkozások közötti kapcsolódás az összes többi releváns támponttal együtt potenciálisan releváns lehet annak átfogó megítélésében, hogy fennállt-e kiküldetést megvalósító helyzet. Önmagában azonban nem döntő jelentőségű.
2. c) A kabotázs a 96/71 irányelv hatálya alá tartozik. A 96/71 irányelv kabotázásra való alkalmazása nem függ a fogadó tagállamban végrehajtott kabotázsművelet hosszára vonatkozó minimumszabályoktól.
- 3) A 96/71 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az alkalmazandó nemzeti jog alapján kell eldönteni azt a kérdést, hogy valamely kollektív szerződést általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak-e.”

⁶⁶ Ebben az értelemben lásd: 2002. január 24-i Portugalia Construções ítélet (C-164/99, EU:C:2002:40, 28–29. pont).

⁶⁷ 2004. október 12-i Wolff & Müller ítélet (C-60/03, EU:C:2004:610, 41. és 42. pont).

⁶⁸ Lásd fent, a jelen indítvány 72. és 73. pontját.

⁶⁹ 2004. október 12-i Wolff & Müller ítélet (C-60/03, EU:C:2004:610, 43. pont).