



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

8 decembrie 2020*

„Acțiune în anulare – Directiva (UE) 2018/957 – Libera prestare a serviciilor – Detașarea lucrătorilor – Condiții de muncă și de încadrare în muncă – Remunerație – Durata detașării – Stabilirea temeiului juridic – Articolele 53 și 62 TFUE – Modificarea unei directive existente – Articolul 9 TFUE – Abuz de putere – Principiul nediscriminării – Necesitate – Principiul proporționalității – Întinderea principiului liberei prestări a serviciilor – Transport rutier – Articolul 58 TFUE – Regulamentul (CE) nr. 593/2008 – Domeniu de aplicare – Principiile securității juridice și clarității normative”

În cauza C-620/18,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 2 octombrie 2018,

Ungaria, reprezentată de M. Fehér, G. Tornyai și M. M. Tátrai, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de M. Martínez Iglesias, L. Visaggio și A. Tamás, în calitate de agenți,

pârât

susținut de:

Republica Federală Germania, reprezentată de J. Möller și S. Eisenberg, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser și R. Coesme, în calitate de agenți,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. K. Bulterman, C. Schillemans și J. Langer, în calitate de agenți,

Comisia Europeană, reprezentată de L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann și A. Szymkowska, în calitate de agenți,

interveniente,

* Limba de procedură: maghiara.

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat inițial de A. Norberg, de M. Bencze și E. Ambrosini, ulterior de A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kalèda și Zs. Bodnár, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Republica Federală Germania, reprezentată de J. Möller și S. Eisenberg, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser și R. Coesme, în calitate de agenți,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. K. Bulterman, C. Schillemans și J. Langer, în calitate de agenți,

Regatul Suediei, reprezentat de C. Meyer-Seitz, H. Shev și H. Eklinder, în calitate de agenți,

Comisia Europeană, reprezentată de L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann și A. Szmytkowska, în calitate de agenți,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot, M. Vilaras (raportor), E. Regan, M. Ilešič și N. Wahl, președinți de cameră, domnii E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin și F. Biltgen, doamna K. Jürimäe și domnii C. Lycourgos, P.G. Xuereb și N. Jääskinen, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: doamna R. Șereș, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 3 martie 2020,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 mai 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Ungaria solicită Curții, cu titlu principal, anularea Directivei (UE) 2018/957 a Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 de modificare a Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 2018, L 173, p. 16, rectificare în JO 2019, L 91, p. 77) (denumită în continuare „directiva atacată”) și, cu titlu subsidiar, anularea mai multor dispoziții ale acesteia.

Cadrul juridic

Tratatul FUE

2 Articolul 9 TFUE prevede:

„În definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor sale, Uniunea ține seama de cerințele privind promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă, garantarea unei protecții sociale corespunzătoare, combaterea excluziunii sociale, precum și de cerințele privind un nivel ridicat de educație, de formare profesională și de protecție a sănătății umane.”

3 Articolul 53 TFUE prevede:

„(1) În vederea facilitării accesului la activitățile independente și a exercitării acestora, Parlamentul European și Consiliul [Uniunii Europene], hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă directivele privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare, precum și privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la accesul la activitățile independente și la exercitarea acestora.

(2) În ceea ce privește profesiile medicale, paramedicale și farmaceutice, eliminarea treptată a restricțiilor este subordonată coordonării condițiilor de exercitare a acestora în diferitele state membre.”

4 Potrivit articolului 58 alineatul (1) TFUE:

„Libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul privind transporturile.”

5 Articolul 62 TFUE prevede:

„Dispozițiile articolelor 51-54 se aplică domeniului reglementat de prezentul capitol.”

6 Articolul 153 TFUE prevede:

„(1) În vederea realizării obiectivelor menționate la articolul 151, Uniunea susține și completează acțiunea statelor membre în domeniile următoare:

- (a) îmbunătățirea, în special, a mediului de muncă, pentru a proteja sănătatea și securitatea lucrătorilor;
- (b) condițiile de muncă;
- (c) securitatea socială și protecția socială a lucrătorilor;
- (d) protecția lucrătorilor în caz de reziliere a contractului de muncă;
- (e) informarea și consultarea lucrătorilor;
- (f) reprezentarea și apărarea colectivă a intereselor lucrătorilor și angajatorilor, inclusiv administrarea comună, sub rezerva alineatului (5);

[...]

(2) În acest scop, Parlamentul European și Consiliul:

- (a) pot adopta măsuri menite să încurajeze cooperarea între statele membre prin inițiative destinate să sporească cunoștințele, să dezvolte schimburile de informații și a celor mai bune practici, să promoveze abordările novatoare și să evalueze experiențele dobândite, cu excluderea oricărei armonizări a actelor cu putere de lege și a normelor administrative;
- (b) pot adopta în domeniile menționate la alineatul (1) literele (a)-(i), prin intermediul directivelor, recomandări minime aplicabile treptat, ținând seama de condițiile și de reglementările tehnice existente în fiecare dintre statele membre. Aceste directive evită impunerea constrângerilor administrative, financiare și juridice susceptibile să frâneze crearea și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii.

Parlamentul European și Consiliul hotărăsc în conformitate cu procedura legislativă ordinară după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor.

În domeniile menționate la alineatul (1) literele (c), (d), (f) și (g), Consiliul hotărăște în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială, după consultarea Parlamentului European și a comitetelor menționate anterior.

Consiliul, hotărând în unanimitate, la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, poate decide ca procedura legislativă ordinară să se aplice alineatului (1) literele (d), (f) și (g).

[...]

(5) Dispozițiile prezentului articol nu se aplică remunerațiilor, dreptului de asociere, dreptului la grevă și nici dreptului la lock-out.”

Reglementarea privind lucrătorii detașați

Directiva 96/71/CE

- 7 Directiva 96/71/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 29) a fost adoptată în temeiul articolului 57 alineatul (2) și al articolului 66 CE [devenite articolul 53 alineatul (1) și, respectiv, articolul 62 TFUE].
- 8 În temeiul articolului 3 alineatul (1), Directiva 96/71 avea ca obiect să garanteze lucrătorilor detașați pe teritoriul statelor membre condiții de muncă și de încadrare în muncă cu privire la aspectele vizate de aceasta, care, în statul membru pe teritoriul căruia sunt executate lucrările, sunt stabilite prin acte cu putere de lege și acte administrative și/sau prin convenții colective sau sentințe arbitrale de generală aplicare.
- 9 Printre aspectele vizate de Directiva 96/71 figura, la articolul 3 alineatul (1) litera (c), cel referitor la salariul minim, inclusiv plata orelor suplimentare.

Directiva atacată

- 10 Directiva atacată a fost adoptată în temeiul articolului 53 alineatul (1) și al articolului 62 TFUE.

11 Considerentele (1), (4), (6) și (9)-(11) ale directivei atacate au următorul cuprins:

„(1) Libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii reprezintă principii fundamentale ale pieței interne, înscrise în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Punerea în aplicare și asigurarea respectării principiilor menționate sunt consolidate în continuare de către Uniune și au scopul de a garanta condiții de concurență echitabile pentru întreprinderi și respectarea drepturilor lucrătorilor.

[...]

(4) La mai mult de douăzeci de ani de la adoptare, a devenit necesar să se analizeze dacă Directiva 96/71[...] asigură în continuare echilibrul adecvat între necesitatea de a promova libertatea de a presta servicii și de a asigura condiții de concurență echitabile, pe de o parte, și necesitatea de a proteja drepturile lucrătorilor detașați, pe de altă parte. Pentru a se asigura că normele sunt aplicate în mod uniform și a obține o convergență socială reală, în paralel cu revizuirea Directivei 96/71..., ar trebui să se acorde prioritate punerii în aplicare a Directivei 2014/67/UE a Parlamentului European și a Consiliului [din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71 și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne («Regulamentul IMI»)] (JO 2014, L 159, p. 11)] și asigurării respectării acesteia.

[...]

(6) Principiul egalității de tratament și cel al interzicerii oricărei forme de discriminare pe motive de naționalitate sunt înscrise în dreptul Uniunii încă de la adoptarea tratatelor fondatoare. Principiul egalității de remunerare a fost implementat prin intermediul legislației secundare și se referă nu doar la egalitatea dintre femei și bărbați, ci și la egalitatea dintre lucrătorii cu contract pe durată determinată și lucrătorii cu contract permanent care efectuează o muncă similară, dintre lucrătorii cu fracțiune de normă și cei cu normă întregă și dintre lucrătorii prin agent de muncă temporară și angajații întreprinderii utilizatoare care efectuează o muncă similară. Respectivul principii includ interzicerea oricăror măsuri care, în mod direct sau indirect, generează discriminări pe motive de naționalitate. În aplicarea acestor principii, urmează ca jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene să fie luată în considerare.

[...]

(9) Detașarea are un caracter temporar. Lucrătorii detașați se întorc de obicei în statul membru din care aceștia au fost detașați după finalizarea muncii pentru care au fost detașați. Cu toate acestea, având în vedere durata lungă a unor detașări și recunoscând legătura dintre piața muncii din statul membru gazdă și lucrătorii detașați pe astfel de perioade lungi, în cazul detașărilor care depășesc 12 luni, statele membre gazdă ar trebui să se asigure că întreprinderile care detașează lucrători pe teritoriul lor garantează lucrătorilor respectivi un set suplimentar de condiții de muncă și de încadrare în muncă aplicabile în mod obligatoriu lucrătorilor din statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca. Această perioadă ar trebui extinsă atunci când prestatorul de servicii transmite o notificare motivată.

(10) Este necesar să se asigure un nivel mai ridicat de protecție a lucrătorilor pentru a se garanta libertatea de a presta servicii pe bază echitabilă atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, în special prin împiedicarea utilizării abuzive a drepturilor garantate prin tratate. Cu toate acestea, normele care asigură o astfel de protecție a lucrătorilor nu pot aduce atingere dreptului întreprinderilor care detașează lucrători pe teritoriul unui alt stat membru de a invoca libertatea de a presta servicii și în situațiile în care o detașare depășește 12 luni sau, după caz, 18 luni. Orice dispoziție aplicabilă lucrătorilor detașați în situația unei detașări care depășește 12 luni sau, după

caz, 18 luni trebuie, prin urmare, să fie compatibilă cu această libertate. În conformitate cu jurisprudența constantă, restrângerea libertății de a presta servicii este permisă numai dacă este justificată de motive imperative de interes public și dacă este proporțională și necesară.

- (11) În situațiile în care o detașare depășește 12 luni sau, după caz, 18 luni, setul suplimentar de condiții de muncă și de încadrare în muncă pe care urmează să le garanteze întreprinderea care detașează lucrători pe teritoriul unui alt stat membru ar trebui să se aplice și în cazul lucrătorilor detașați pentru a înlocui alți lucrători detașați, care îndeplinesc aceeași sarcină în același loc, pentru a garanta faptul că nu se recurge la astfel de înlocuiri pentru a se eluda normele aplicabile în mod normal.”

12 Considerentele (16)-(19) ale acestei directive au următorul mod de redactare:

- „(16) În cadrul unei piețe interne cu adevărat integrate și competitive, întreprinderile concurează pe baza unor criterii precum productivitatea, eficiența și nivelul de educație și de calificare a forței de muncă, precum și a calității produselor și serviciilor lor și a gradului lor de inovare.
- (17) Competența să stabilească norme privind remunerația, în conformitate cu dreptul intern și/sau cu practicile naționale revine statelor membre. Competența de a stabili salariile revine exclusiv statelor membre și partenerilor sociali. Ar trebui acordată o atenție deosebită pentru a nu submina sistemele naționale de stabilire a salariilor sau libertatea părților implicate.
- (18) Atunci când se compară remunerația plătită unui lucrător detașat și remunerația cuvenită în conformitate cu dreptul intern și/sau practicile naționale ale statului membru gazdă, ar trebui să se țină seama de suma brută a remunerației. Ar trebui comparate sumele totale brute ale remunerației, mai degrabă decât elementele constitutive individuale ale remunerației care devin obligatorii astfel cum se prevede în prezenta directivă. Cu toate acestea, pentru a asigura transparența și a oferi asistență autorităților și organismelor competente atunci când efectuează verificări și controale, este necesar ca elementele constitutive ale remunerației să poată fi identificate în mod suficient de detaliat, în conformitate cu dreptul intern și/sau cu practicile naționale din statul membru din care a fost detașat lucrătorul. Cu excepția cazului în care indemnizațiile specifice detașării vizează cheltuielile efectiv generate de detașare, precum cheltuielile de transport, cazare și masă, acestea ar trebui să fie considerate parte a remunerației și ar trebui să se țină seama de astfel de indemnizații în scopul comparării sumelor totale brute ale remunerației.
- (19) Indemnizațiile specifice detașării servesc adeseori mai multor scopuri. În măsura în care scopul acestora îl constituie rambursarea cheltuielilor generate de detașare, respectiv cheltuielile de transport, cazare și masă, acestea nu ar trebui să fie considerate ca parte a remunerației. Normele privind rambursarea cheltuielilor respective se stabilesc de către statele membre în conformitate cu dreptul intern și/sau cu practicile lor naționale. Angajatorul ar trebui să ramburseze lucrătorilor detașați cheltuielile respective, în conformitate cu dreptul intern și/sau cu practicile naționale aplicabile raportului de muncă.”

13 Potrivit considerentului (24) al directivei menționate:

„Prezenta directivă stabilește în ceea ce privește libertatea de a presta servicii și protecția lucrătorilor detașați, un cadru echilibrat nediscriminatoriu, transparent și proporțional, respectând în același timp diversitatea relațiilor între partenerii sociali la nivel național. Prezenta directivă nu împiedică aplicarea unor condiții de muncă și de încadrare în muncă mai favorabile pentru lucrătorii detașați.”

- 14 Articolul 1 punctul 1 litera (b) din directiva atacată introduce alineatele (1) și (1a) la articolul 1 din Directiva 96/71:

„(1) [Directiva 96/71] asigură protecția lucrătorilor detașați pe durata detașării lor în contextul libertății de a presta servicii, prin stabilirea unor dispoziții obligatorii cu privire la condițiile de muncă și protecția sănătății și a securității lucrătorilor care trebuie respectate.

(1a) [Directiva 96/71] nu afectează în niciun fel exercitarea drepturilor fundamentale, astfel cum sunt recunoscute în statele membre și la nivelul Uniunii, inclusiv dreptul sau libertatea de a intra în grevă sau de a întreprinde alte acțiuni care țin de sistemele specifice de raporturi de muncă din statele membre, în conformitate cu dreptul intern și/sau practicile naționale. Prezenta directivă nu afectează nici dreptul de a negocia, de a încheia și de a pune în aplicare convenții colective sau de a desfășura acțiuni colective în conformitate cu dreptul intern și/sau practicile naționale.”

- 15 Articolul 1 punctul 2 litera (a) din directiva atacată modifică articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71, adaugă literele (h) și (i) la acest paragraf și introduce un al treilea paragraf la acest articol 3 alineatul (1), după cum urmează:

„(1) Statele membre se asigură că, oricare ar fi legea aplicabilă raporturilor de muncă, întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) garantează lucrătorilor care sunt detașați pe teritoriul lor, cu respectarea principiului egalității de tratament, condițiile de muncă și de încadrare în muncă care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca

- prin acte cu putere de lege și acte administrative și/sau
- prin convenții colective sau sentințe arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8), cu privire la următoarele aspecte:

[...]

- (c) remunerația, inclusiv plata orelor suplimentare; prezenta literă nu se aplică schemelor de pensii ocupaționale suplimentare;

[...]

- (h) condițiile privind cazarea lucrătorilor atunci când sunt oferite de angajator lucrătorilor trimiși de la locul lor de muncă obișnuit;
- (i) indemnizațiile sau rambursarea cheltuielilor de transport, cazare și masă pentru lucrătorii trimiși departe de casă din rațiuni profesionale.

[...]

În sensul [Directivei 96/71], noțiunea de remunerație este stabilită de dreptul intern și/sau practicile naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul și reprezintă toate elementele constitutive ale remunerației care sunt obligatorii conform dreptului intern, actelor cu putere de lege și actelor administrative, sau convențiilor colective sau sentințelor arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8) în statul membru respectiv.”

- 16 Articolul 1 punctul 2 litera (b) din directiva atacată introduce la articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71, care are următorul mod de redactare:

„În cazul în care durata efectivă a unei detașări depășește 12 luni, statele membre se asigură că, oricare ar fi legislația aplicabilă raporturilor de muncă, întreprinderile menționate la articolul 1 alineatul (1) garantează lucrătorilor detașați pe teritoriul lor, cu respectarea principiului egalității de tratament, în

plus față de condițiile de muncă și de încadrare în muncă menționate la alineatul (1) din prezentul articol, toate condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicabile care sunt stabilite în statul membru pe teritoriul căruia se desfășoară munca:

- prin acte cu putere de lege și acte administrative; și/sau
- prin convenții colective sau sentințe arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8).

Primul paragraf al prezentului alineat nu se aplică următoarelor:

- (a) procedurilor, formalităților și condițiilor de încheiere și de încetare a contractului de muncă, inclusiv clauzelor de neconcurență;
- (b) schemelor de pensii ocupaționale suplimentare.

Atunci când prestatorul de servicii transmite o notificare motivată, statul membru în care se prestează serviciul extinde perioada menționată la primul subparagraf la 18 luni.

În cazul în care o întreprindere menționată la articolul 1 alineatul (1) înlocuiește un lucrător detașat cu un alt lucrător detașat care îndeplinește aceeași sarcină în același loc, durata detașării în sensul prezentului alineat este durata cumulată a perioadelor de detașare a fiecăruia dintre lucrătorii detașați în cauză.

Noțiunea «aceeași sarcină în același loc», menționată la al patrulea paragraf de la prezentul alineat, se stabilește ținând cont, printre altele, de natura serviciului care urmează să fie prestat, de activitatea care urmează să fie efectuată și de adresa (adresele) locului de muncă.”

- 17 Potrivit articolului 1 punctul 2 litera (c) din directiva atacată, articolul 3 alineatul (7) din Directiva 96/71 este redactat astfel:

„Alineatele (1)-(6) nu aduc atingere aplicării unor condiții de muncă și de încadrare în muncă mai favorabile pentru lucrători.

Indemnizațiile specifice detașării sunt considerate parte a remunerației, în măsura în care nu sunt acordate cu titlu de rambursare a cheltuielilor efectiv generate de detașare, precum cheltuielile de transport, cazare și masă. Angajatorul, fără a aduce atingere alineatului (1) primul paragraf litera (i), rambursează lucrătorilor detașați cheltuielile respective în conformitate cu dreptul intern și/sau cu practicile lor naționale aplicabile raportului de muncă.

În cazul în care din condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicabile raportului de muncă nu reiese dacă elementele indemnizației specifice detașării se acordă cu titlu de rambursare a cheltuielilor efectiv generate de detașare sau fac parte din remunerație și, în caz afirmativ, care este această parte, atunci întreaga indemnizație se consideră a fi acordată cu titlu de rambursare a cheltuielilor.”

- 18 Articolul 3 alineatul (3) din directiva atacată prevede:

„Prezenta directivă se aplică sectorului transportului rutier de la data aplicării unui act legislativ de modificare a Directivei 2006/22/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 de stabilire a condițiilor minime care trebuie respectate pentru punerea în aplicare a Regulamentelor (CEE) nr. 3820/85 și (CEE) nr. 3821/85 ale Consiliului privind legislația socială referitoare la activitățile de transport rutier și de abrogare a Directivei 88/599/CEE a Consiliului (JO 2006, L 102,

p. 35, Ediție specială, 07/vol. 15, p. 187)] în ceea ce privește cerințele în materie de control și de stabilire a normelor specifice cu privire la Directiva 96/71[...] și Directiva 2014/67[...] pentru detașarea conducătorilor auto din domeniul transportului rutier.”

Reglementarea privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale

- 19 Considerentul (40) al Regulamentului (CE) nr. 593/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6) (denumit în continuare „Regulamentul «Roma I»”) are următorul cuprins:

„Ar trebui evitate situațiile în care normele care reglementează conflictul de legi sunt dispersate în cuprinsul mai multor instrumente și în care există diferențe între respectivele norme. Cu toate acestea, prezentul regulament nu ar trebui să excludă posibilitatea includerii în dispozițiile dreptului [Uniunii] din anumite materii a unor norme care reglementează conflictul de legi în ceea ce privește obligațiile contractuale.

Prezentul regulament nu ar trebui să aducă atingere aplicării altor instrumente ale căror dispoziții sunt menite să contribuie la funcționarea corespunzătoare a pieței interne, în măsura în care acestea nu pot fi aplicate alături de legea desemnată pe baza regulilor din prezentul regulament. [...]”

- 20 Articolul 8 din acest regulament, intitulat „Contractele individuale de muncă”, prevede:

„(1) Contractul individual de muncă este reglementat de legea aleasă de părți în conformitate cu articolul 3. Cu toate acestea, o astfel de alegere nu poate priva angajatul de protecția acordată acestuia în temeiul dispozițiilor de la care nu se poate deroga prin convenție în virtutea legii care, în absența unei alegeri, ar fi fost aplicabilă în temeiul alineatelor (2), (3) și (4) din prezentul articol.

(2) În măsura în care legea aplicabilă contractului individual de muncă nu a fost aleasă de părți, contractul este reglementat de legea țării în care sau, în lipsă, din care angajatul își desfășoară în mod obișnuit activitatea în executarea contractului. În cazul în care angajatul este angajat temporar într-o altă țară, nu se consideră că și-a schimbat locul de desfășurare a muncii în mod obișnuit.

[...]”

- 21 Articolul 23 din regulamentul menționat, intitulat „Raportul cu alte dispoziții de drept [al Uniunii]”, prevede:

„Cu excepția articolului 7, prezentul regulament nu aduce atingere aplicării dispozițiilor dreptului [Uniunii] care, în anumite domenii, reglementează conflictul de legi în materia obligațiilor contractuale.”

Concluziile părților și procedura în fața Curții

- 22 Ungaria solicită Curții:

- cu titlu principal, anularea directivei atacate;
- cu titlu subsidiar:
 - anularea dispoziției articolului 1 punctul 2 litera (a) din directiva atacată, care stabilește textul noului articol 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) și al noului articol 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 96/71;

- anularea articolului 1 punctul 2 litera (b) din directiva atacată, care stabilește textul articolului 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71;
 - anularea articolului 1 punctul 2 litera (c) din directiva atacată;
 - anularea articolului 3 alineatul (3) din directiva atacată și
 - obligarea Parlamentului și a Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 23 Parlamentul și Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.
- 24 În conformitate cu articolul 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, Ungaria a solicitat Curții soluționarea cauzei de către Marea Cameră.
- 25 Prin Decizia președintelui Curții din 21 februarie 2019, s-a admis intervenția Republicii Federale Germania, a Republicii Franceze, a Regatului Țărilor de Jos și a Comisiei în susținerea concluziilor Parlamentului și ale Consiliului.
- 26 Prin Decizia președintelui Curții din 27 martie 2019, s-a admis intervenția Regatului Suediei în susținerea concluziilor Consiliului.

Cu privire la acțiune

- 27 În susținerea acțiunii formulate, Ungaria invocă cinci motive, întemeiate pe alegerea unui temei juridic eronat pentru adoptarea directivei atacate, pe nerespectarea articolului 153 alineatul (5) TFUE și pe existența unui abuz de putere, pe o încălcare a articolului 56 TFUE, pe o încălcare a acestui articol în măsura în care directiva atacată exclude punerea în aplicare efectivă a liberei prestări a serviciilor și pe o încălcare a Regulamentului „Roma I”, precum și a principiilor securității juridice și clarității normative.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe alegerea unui temei juridic eronat în vederea adoptării directivei atacate

Argumentația părților

- 28 Ungaria susține că, întrucât s-a întemeiat pe articolul 53 alineatul (1) și pe articolul 62 TFUE, legiuitorul Uniunii nu a reținut un temei juridic corect pentru adoptarea directivei atacate. Prin obiectul și conținutul său, această directivă ar urmări în mod exclusiv sau în principal să protejeze lucrătorii și nu ar urmări eliminarea obstacolelor din calea liberei prestări a serviciilor.
- 29 În această privință, Ungaria consideră că temeiul juridic referitor la libera prestare a serviciilor nu se extinde la obiectivele de protecție a lucrătorilor și nici la actele care pot fi adoptate în materie și care sunt vizate la articolul 153 TFUE.
- 30 Or, obiectivul fundamental al directivei atacate ar fi asigurarea egalității de tratament a lucrătorilor, în special prin extinderea principiului egalității de remunerare a lucrătorilor la cei care efectuează o prestare transfrontalieră de servicii în cadrul unei detașări. Aceștia ar beneficia de întreaga remunerație prevăzută de dreptul statului membru gazdă.
- 31 Cu toate acestea, ținând seama de efectul său protecționist, directiva atacată ar fi contrară obiectivelor de creștere a competitivității Uniunii, precum și a coeziunii și a solidarității între statele membre.

- 32 În plus, Ungaria arată că Consiliul nu a precizat care erau dispozițiile imperative ale acestei directive care permiteau consolidarea cu adevărat a liberei prestări a serviciilor prin protecția lucrătorilor și prevenirea concurenței neloiale.
- 33 Ungaria deduce astfel din examinarea conținutului directivei menționate că aceasta nu cuprinde elemente de natură să justifice alegerea temeiului juridic reținut de legiuitorul Uniunii.
- 34 Ea consideră că situația ar fi aceeași dacă conținutul și obiectivele directivei atacate ar fi examinate împreună cu actul pe care îl modifică, din moment ce această directivă a definit obiectivul Directivei 96/71 astfel încât el se raportează exclusiv la garantarea protecției lucrătorilor detașați.
- 35 Aceasta consideră că necesitatea de a repune modificările în contextul lor și de a examina un act legislativ în ansamblul său nu implică faptul ca temeiul juridic al actului de modificare să fie stabilit ținând seama exclusiv de obiectivele și de conținutul actului modificat.
- 36 Ungaria concluzionează că temeiul juridic trebuie să fie stabilit, înainte de toate, în raport cu obiectivul și cu conținutul dispozițiilor actului de modificare și că articolul 153 alineatul (2) litera (b) TFUE ar fi putut constitui un temei juridic adecvat, întrucât directiva atacată reglementează aspecte care intră mai mult în domeniul de aplicare al acestei dispoziții decât în cel al articolelor 53 și 62 TFUE.
- 37 Parlamentul și Consiliul, susținute de Republica Federală Germania, de Republica Franceză, de Regatul Țărilor de Jos, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă argumentația Ungariei.

Aprecierea Curții

- 38 Cu titlu introductiv, în primul rând, trebuie amintit că alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse unui control jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul actului. Dacă prin analiza actului în discuție se dovedește că acesta urmărește o dublă finalitate sau că are o componentă dublă și dacă una dintre acestea poate fi identificată ca fiind principală ori preponderentă, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 31, precum și jurisprudența citată).
- 39 De asemenea, este necesar să se arate că, pentru a stabili temeiul juridic adecvat, poate fi luat în considerare contextul juridic în care se înscrie o nouă reglementare, în special întrucât un astfel de context poate furniza o clarificare cu privire la obiectivul urmărit de reglementarea menționată (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 32).
- 40 Astfel, în ceea ce privește o reglementare care, asemenea directivei atacate, modifică o reglementare existentă, trebuie luată în considerare totodată, în scopul identificării temeiului său juridic, reglementarea existentă pe care o modifică și în special obiectivul și conținutul acesteia (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 42).
- 41 Pe de altă parte, atunci când un act legislativ a coordonat deja legislațiile statelor membre într-un anumit domeniu de acțiune al Uniunii, legiuitorul Uniunii nu poate fi lipsit de posibilitatea de a adapta acest act la orice modificare a circumstanțelor sau la orice evoluție a cunoștințelor, având în vedere sarcina care îi revine de a asigura protecția intereselor generale recunoscute de Tratatul FUE și de a lua în considerare obiectivele transversale ale Uniunii consacrate la articolul 9 din acest tratat, printre care figurează cerințele privind promovarea unui nivel ridicat al ocupării forței de muncă, precum și garantarea unei protecții sociale corespunzătoare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 78).

- 42 Astfel, într-o atare situație, legiuitorul Uniunii poate să îndeplinească în mod corect sarcina care îi revine, de a veghea la protejarea acestor interese generale și a acestor obiective transversale ale Uniunii, numai dacă îi este permis să adapteze legislația Uniunii relevantă la asemenea modificări sau evoluții (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 39, precum și jurisprudența citată).
- 43 În al doilea rând, trebuie arătat că, din moment ce există în tratate o dispoziție specială ce poate constitui temeiul juridic al actului în cauză, acesta trebuie să se întemeieze pe dispoziția respectivă (Hotărârea din 12 februarie 2015, Parlamentul/Consiliul, C-48/14, EU:C:2015:91, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 44 În al treilea rând, din coroborarea articolului 53 alineatul (1) cu articolul 62 TFUE rezultă că legiuitorul Uniunii este competent să adopte directive privind, printre altele, coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la accesul la activitățile de prestări de servicii și la exercitarea acestora, în vederea facilitării accesului la activitățile menționate și a exercitării acestora.
- 45 Prin urmare, aceste dispoziții abilitază legiuitorul Uniunii să coordoneze reglementările naționale susceptibile, prin însăși neconcordanța lor, să împiedice libera prestare a serviciilor între statele membre.
- 46 Totuși, nu se poate deduce de aici că, atunci când coordonează astfel de reglementări, legiuitorul Uniunii nu trebuie să asigure și respectarea interesului general urmărit de diferitele state membre și a obiectivelor consacrate la articolul 9 TFUE, pe care Uniunea trebuie să le ia în considerare în definirea și în punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor sale, printre care figurează cerințele amintite la punctul 41 din prezenta hotărâre.
- 47 Așadar, din moment ce sunt îndeplinite condițiile pentru a utiliza articolul 53 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 62 TFUE ca temei juridic, legiuitorul Uniunii nu poate fi împiedicat să se bazeze pe acest temei juridic pentru motivul că a luat în considerare și astfel de cerințe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul și Consiliul, C-233/94, EU:C:1997:231, punctul 17, precum și Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands și alții, C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 60 și jurisprudența citată).
- 48 Rezultă că măsurile de coordonare adoptate de legiuitorul Uniunii în temeiul articolului 53 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 62 TFUE trebuie nu numai să aibă ca obiectiv facilitarea exercitării libertății de prestare a serviciilor, ci și să asigure, dacă este cazul, protecția altor interese fundamentale pe care această libertate le poate afecta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 mai 2016, Philip Morris Brands și alții, C-547/14, EU:C:2016:325, punctul 60, precum și jurisprudența citată).
- 49 În speță trebuie arătat că, întrucât directiva atacată modifică anumite dispoziții ale Directivei 96/71 sau introduce noi dispoziții, această din urmă directivă face parte din contextul juridic al directivei atacate, astfel cum atestă în special considerentele (1) și (4) ale acesteia, care enunță, în cazul celui dintâi, că principiile fundamentale ale pieței interne pe care le reprezintă libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor sunt consolidate în continuare de Uniune și au scopul de a garanta condiții de concurență echitabile pentru întreprinderi și respectarea drepturilor lucrătorilor, iar, în cazul celui de al doilea, că, la mai mult de douăzeci de ani de la adoptare, este necesar să se analizeze dacă Directiva 96/71 asigură în continuare echilibrul adecvat între, pe de o parte, necesitatea de a promova libera prestare a serviciilor și de a asigura condiții de concurență echitabile și, pe de altă parte, necesitatea de a proteja drepturile lucrătorilor detașați.

- 50 În primul rând, în ceea ce privește obiectivul său, directiva atacată, privită împreună cu directiva pe care o modifică, urmărește să stabilească un echilibru între două interese, și anume, pe de o parte, să garanteze întreprinderilor din toate statele membre posibilitatea de a furniza prestări de servicii în cadrul pieței interne prin detașarea de lucrători din statul membru în care sunt stabilite către statul membru în care își execută prestațiile și, pe de altă parte, să protejeze drepturile lucrătorilor detașați.
- 51 În acest sens, prin adoptarea directivei atacate, legiuitorul Uniunii a urmărit să asigure libera prestare a serviciilor pe bază echitabilă, și anume într-un cadru de reglementare care garantează o concurență care să nu fie bazată pe aplicarea în același stat membru a unor condiții de muncă și de încadrare în muncă de un nivel substanțial diferit după cum angajatorul este sau nu stabilit în acest stat membru, oferind în același timp un nivel mai ridicat de protecție lucrătorilor detașați, această protecție constituind, pe de altă parte, după cum atestă considerentul (10) al directivei menționate, mijlocul de „a se garanta libertatea de a presta servicii pe bază echitabilă”.
- 52 În acest scop, directiva menționată urmărește să asigure condițiile de muncă și de încadrare în muncă a lucrătorilor detașați cele mai apropiate posibil de cele ale lucrătorilor angajați de întreprinderi stabilite în statul membru gazdă și să asigure astfel o protecție sporită a lucrătorilor detașați în acest stat membru.
- 53 În al doilea rând, în ceea ce privește conținutul său, directiva atacată urmărește, în special prin dispozițiile criticate de Ungaria, o luare în considerare crescută a protecției lucrătorilor detașați, tot în scopul de a asigura exercitarea echitabilă a liberei prestări a serviciilor în statul membru gazdă.
- 54 În această logică, *primo*, articolul 1 punctul 1 din directiva menționată modifică articolul 1 alineatul (1) din Directiva 96/71, introducând, pe de o parte, alineatul (1), care înscrie în obiectul acesteia asigurarea protecției lucrătorilor detașați pe durata detașării lor, și, pe de altă parte, alineatul (1a), care precizează că Directiva 96/71 nu afectează în niciun fel exercitarea drepturilor fundamentale, astfel cum sunt recunoscute în statele membre și la nivelul Uniunii.
- 55 *Secundo*, articolul 1 punctul 2 litera (a) din directiva atacată aduce modificări articolului 3 alineatul (1) din Directiva 96/71, făcând referire la egalitatea de tratament pentru a întemeia garanția care trebuie acordată lucrătorilor detașați în ceea ce privește condițiile de muncă și de încadrare în muncă. El extinde lista materiilor vizate de această garanție, pe de o parte, la condițiile privind cazarea lucrătorilor atunci când sunt oferite de angajator lucrătorilor trimiși de la locul lor de muncă obișnuit și, pe de altă parte, la indemnizațiile și la rambursarea cheltuielilor de transport, cazare și masă pentru lucrătorii trimiși departe de casă din rațiuni profesionale. În plus, la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71, astfel cum a fost modificată prin directiva atacată (denumită în continuare „Directiva 96/71 modificată”), noțiunea de „remunerație” o înlocuiește pe cea de „salariu minim”.
- 56 *Tertio*, directiva atacată creează o graduare în aplicarea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă din statul membru gazdă, impunând, prin intermediul introducerii articolului 3 alineatul (1a) în Directiva 96/71, aplicarea cvasitotalității acestor condiții în cazul în care durata efectivă a unei detașări depășește, în general, 12 luni.
- 57 Din cele ce precedă rezultă că, contrar argumentației dezvoltate de Ungaria, directiva atacată este de natură să consolideze libera prestare a serviciilor pe bază echitabilă, care este obiectivul principal pe care îl urmărește, în măsura în care asigură că condițiile de muncă și de încadrare în muncă a lucrătorilor detașați vor fi cele mai apropiate posibil de cele ale lucrătorilor angajați de întreprinderi stabilite în statul membru gazdă, acordând totodată acestor lucrători detașați condiții de muncă și de încadrare în muncă în acest stat membru care asigură o protecție mai amplă decât cele prevăzute de Directiva 96/71.

- 58 În al treilea rând, deși Directiva 96/71 urmărește, în cuprinsul considerentului (1) al acesteia, eliminarea între statele membre a obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor și a serviciilor, ea precizează, în cuprinsul considerentului (5), că necesitatea de a promova prestarea transnațională de servicii trebuie să fie realizată în cadrul unei concurențe loiale și al unor măsuri care să garanteze respectarea drepturilor lucrătorilor.
- 59 Din această perspectivă, considerentele (13) și (14) ale directivei menționate anunță coordonarea legislațiilor statelor membre astfel încât să prevadă un „nucleu dur” de norme imperative de protecție minimă care trebuie respectate în statul membru gazdă de angajatorii care detașează lucrători în acesta.
- 60 Rezultă că, încă de la adoptarea sa, Directiva 96/71, urmărind totodată obiectivul de ameliorare a liberei prestări a serviciilor transnaționale, a luat deja în considerare necesitatea de a garanta o concurență care să nu fie bazată pe aplicarea în același stat membru a unor condiții de muncă și de încadrare în muncă de un nivel substanțial diferit după cum angajatorul este sau nu stabilit în acest stat membru și, prin urmare, protecția lucrătorilor detașați. În special, articolul 3 din directiva menționată prevedea condițiile de muncă și de încadrare în muncă din statul membru gazdă care trebuiau să fie garantate lucrătorilor detașați pe teritoriul acestui stat membru de angajatorii care îi detașau pentru a efectua prestări de servicii în acesta.
- 61 În plus, trebuie amintit că, astfel cum s-a menționat la punctele 41 și 42 din prezenta hotărâre, atunci când adoptă un act legislativ, legiuitorul Uniunii nu poate fi lipsit de posibilitatea de a adapta acest act la orice modificare a circumstanțelor sau la orice evoluție a cunoștințelor, având în vedere sarcina care îi revine de a asigura protecția intereselor generale recunoscute de Tratatul FUE.
- 62 Or, este necesar să se arate, în contextul juridic mai larg în care a fost adoptată directiva atacată, că piața internă a cunoscut evoluții semnificative de la intrarea în vigoare a Directivei 96/71, printre care figurează în primul rând extinderile succesive ale Uniunii, în cursul anilor 2004, 2007 și 2013, care au avut ca efect participarea la această piață a întreprinderilor din state membre în care, în general, erau aplicabile condiții de muncă și de încadrare în muncă departe de cele aplicabile în celelalte state membre.
- 63 De asemenea, așa cum a arătat Parlamentul, Comisia a constatat în documentul său de lucru SWD(2016) 52 final din 8 martie 2016, intitulat „Evaluarea impactului care însoțește Propunerea de directivă a Parlamentului și a Consiliului de modificare a Directivei 96/71” (denumit în continuare „evaluarea impactului”), că Directiva 96/71 s-a aflat la originea unor condiții de concurență inechitabile între întreprinderi stabilite într-un stat membru gazdă și întreprinderi care detașau lucrători în acest stat membru, precum și a unei segmentări a pieței muncii ca urmare a unei diferențieri structurale a normelor salariale aplicabile lucrătorilor acestora.
- 64 Astfel, având în vedere obiectivul care era urmărit de Directiva 96/71, și anume asigurarea liberei prestări transnaționale a serviciilor pe piața internă în cadrul unei concurențe loiale și garantarea respectării drepturilor lucrătorilor, legiuitorul Uniunii putea, ținând seama de evoluția circumstanțelor și a cunoștințelor evidențiată în cuprinsul punctelor 62 și 63 din prezenta hotărâre, să se întemeieze la adoptarea directivei atacate pe același temei juridic pe care l-a utilizat pentru adoptarea respectivei Directive 96/71. Într-adevăr, pentru a atinge cel mai bine acest obiectiv într-un context care se schimbă, legiuitorul putea considera ca fiind necesar să adapteze echilibrul pe care se întemeia Directiva 96/71 prin consolidarea drepturilor lucrătorilor detașați în statul membru gazdă, astfel încât concurența dintre întreprinderile care detașează lucrători în acest stat membru și întreprinderile stabilite în acesta să se dezvolte în condiții mai echitabile.
- 65 Trebuie adăugat că, contrar celor susținute de Ungaria, articolul 153 TFUE nu constituie un temei juridic mai specific pe baza căruia ar fi putut fi adoptată directiva atacată. Astfel, articolul 153 menționat vizează numai protecția lucrătorilor, iar nu libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii.

- 66 Este adevărat că articolul 153 alineatul (2) TFUE conține două temeuri juridice distincte în cuprinsul literelor (a) și (b). Însă, niciunul dintre ele nu poate servi drept temei pentru directiva atacată.
- 67 Astfel, articolul 153 alineatul (2) litera (a) TFUE se limitează să prevadă adoptarea de măsuri menite să încurajeze cooperarea dintre statele membre în materie socială, ceea ce nu corespunde nici obiectivului directivei atacate, și anume stabilirea liberei prestări a serviciilor pe bază echitabilă, nici conținutului acesteia, care implică măsuri de coordonare a reglementărilor statelor membre în materie de condiții de muncă și de încadrare în muncă.
- 68 În ceea ce privește articolul 153 alineatul (2) litera (b) TFUE, deși acesta permite Uniunii să adopte măsuri de armonizare în anumite domenii care țin de politica socială a Uniunii, trebuie să se constate că directiva atacată nu constituie nicidecum o directivă de armonizare, întrucât ea se limitează să facă obligatorii anumite norme ale statului membru gazdă în cazul detașării lucrătorilor de către întreprinderi stabilite într-un alt stat membru, respectând, astfel cum reiese din considerentul (24) al acestei directive, diversitatea relațiilor între partenerii sociali la nivel național.
- 69 În consecință, articolul 153 TFUE nu putea constitui temeiul juridic al directivei atacate.
- 70 Din considerațiile care precedă rezultă că primul motiv trebuie să fie înlăturat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 153 alineatul (5) TFUE și pe existența unui abuz de putere

Argumentația părților

- 71 Potrivit Ungariei, directiva atacată este contrară articolului 153 alineatul (5) TFUE, care exclude reglementarea remunerării muncii salariate din sfera de competență a legiuitorului Uniunii.
- 72 Astfel, aceasta consideră că, prin modificarea articolului 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71, directiva atacată stabilește în mod direct remunerația lucrătorilor detașați în cadrul unei prestări transfrontaliere de servicii.
- 73 În această privință, întemeindu-se pe jurisprudența Curții (Hotărârea din 13 septembrie 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, punctele 40 și 46, precum și Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 123), Ungaria arată că excepția referitoare la remunerații prevăzută la articolul 153 alineatul (5) TFUE își găsește justificarea în faptul că stabilirea nivelului remunerațiilor ține de autonomia contractuală a partenerilor sociali la nivel național, precum și de competența statelor membre în domeniu.
- 74 Directiva atacată ar impune aplicarea unor norme obligatorii în temeiul dreptului intern sau al practicilor naționale ale statului membru gazdă pentru toate, cu excepția schemelor suplimentare de pensii ocupaționale, condițiile de încadrare în muncă legate de remunerație, ceea ce include stabilirea cuantumului acesteia. Directiva menționată ar implica astfel o ingerință directă a dreptului Uniunii în stabilirea remunerațiilor.
- 75 Ungaria concluzionează că alegerea unui temei juridic inadecvat este un mijloc de a disimula abuzul de putere săvârșit de Uniune prin adoptarea directivei atacate.
- 76 Parlamentul și Consiliul, susținute de Republica Federală Germania, de Regatul Țărilor de Jos, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă argumentația Ungariei.

Aprecierea Curții

- 77 Al doilea motiv cuprinde două aspecte, potrivit cărora, pe de o parte, directiva atacată ar fi contrară articolului 153 alineatul (5) TFUE, care exclude reglementarea remunerării muncii salariate din sfera de competență a legiuitorului Uniunii, și, pe de altă parte, prin adoptarea directivei menționate, acesta din urmă ar fi săvârșit un abuz de putere.
- 78 În ceea ce privește primul aspect al acestui motiv, trebuie amintit mai întâi că, după cum reiese din cuprinsul punctului 69 din prezenta hotărâre, articolul 153 TFUE nu putea constitui temeiul juridic al directivei atacate.
- 79 Astfel, aceasta se limitează să coordoneze reglementările statelor membre în cazul detașării lucrătorilor, obligând întreprinderile care detașează lucrători într-un alt stat membru decât cel în care sunt stabilite să le acorde acestora din urmă anumite sau cvasitotalitatea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă prevăzute de normele obligatorii ale acestui stat membru, inclusiv cele privind remunerațiile care trebuie plătite lucrătorilor detașați.
- 80 Întrucât articolul 153 alineatul (5) TFUE prevede o excepție de la competențele Uniunii rezultate din primele alineate ale acestui articol, care nu pot servi drept temei juridic pentru directiva atacată și care sunt, așadar, inaplicabile, articolul menționat nu poate afecta validitatea acestei directive.
- 81 Prin urmare, primul aspect al celui de al doilea motiv trebuie înlăturat.
- 82 În ceea ce privește al doilea aspect al acestui motiv, trebuie amintit că un act este afectat de un abuz de putere numai dacă rezultă din indicii obiective, pertinente și concordante că a fost adoptat în scopul exclusiv sau cel puțin determinant de a atinge alte obiective decât cele pentru care a fost acordată competența în cauză sau de a eluda o procedură special prevăzută de Tratatul FUE pentru a răspunde circumstanțelor cauzei (Hotărârea din 5 mai 2015, Spania/Parlamentul și Consiliul, C-146/13, EU:C:2015:298, punctul 56).
- 83 Potrivit Ungariei, legiuitorul Uniunii ar fi săvârșit un abuz de putere prin alegerea unui temei juridic inadecvat, și anume articolul 53 alineatul (1) și articolul 62 TFUE, pentru a disimula ingerința sa în stabilirea remunerațiilor, cu încălcarea articolului 153 alineatul (5) TFUE.
- 84 Or, din examinarea primului motiv al acțiunii reiese că directiva atacată a fost adoptată în mod întemeiat pe fundamentul juridic al articolului 53 alineatul (1) și al articolului 62 TFUE, iar din examinarea primului aspect al prezentului motiv reiese că, prin urmare, această directivă nu a fost adoptată cu încălcarea articolului 153 alineatul (5) TFUE.
- 85 În consecință, al doilea aspect al celui de al doilea motiv trebuie înlăturat și, împreună cu acesta, motivul în ansamblul său.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 56 TFUE

Argumentația părților

- 86 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Ungaria susține că directiva atacată este contrară articolului 56 TFUE. Acest al treilea motiv cuprinde cinci aspecte.
- 87 În cadrul unui prim aspect, Ungaria susține, întemeindu-se pe Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50), că reglementarea Uniunii privind libera prestare a

- serviciilor pune în aplicare principiul fundamental potrivit căruia orice stat membru trebuie să recunoască condițiile de încadrare în muncă aplicate în conformitate cu dreptul Uniunii de un alt stat membru, protecția drepturilor lucrătorilor detașați fiind garantată suficient de legislația statului de origine.
- 88 Or, Ungaria consideră că și înainte de modificarea sa prin directiva atacată, Directiva 96/71 oferea o protecție adecvată lucrătorilor detașați, impunând, la nivelul remunerațiilor, plata salariului minim din statul membru gazdă. Aceasta observă că, prin impunerea plății remunerațiilor prevăzute de acest stat membru, directiva atacată pune la îndoială faptul că salariul minim dintr-un astfel de stat poate garanta obiectivul de protecție a lucrătorilor, cu alte cuvinte, să acopere costul vieții în statul respectiv.
- 89 Ungaria subliniază că această modificare nu servește nici liberei prestări a serviciilor, ci constituie o ingerință directă în relațiile economice și anulează avantajul concurențial licit al anumitor state membre ce pot fi cu ușurință identificate în care nivelul remunerațiilor este mai scăzut, legiuitorul Uniunii instituind astfel o măsură care are ca efect denaturarea concurenței.
- 90 În plus, Ungaria arată că în evaluarea impactului Comisia nu a fost în măsură să invoce nicio dată numerică ce poate demonstra că protecția lucrătorilor făcea necesară modificarea Directivei 96/71 în ceea ce privește remunerația aplicabilă lucrătorilor detașați.
- 91 În sfârșit, Ungaria face o paralelă cu reglementarea în materie de coordonare a sistemelor de securitate socială, potrivit căreia nivelul de protecție oferit lucrătorilor detașați de statul membru de origine este considerat ca fiind adecvat, iar situația lucrătorului detașat este examinată individual în funcție de numeroase criterii, obiectivul fiind evitarea cumulului de legislații naționale.
- 92 În cadrul unui al doilea aspect, Ungaria arată că norma care figurează la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71 modificată, care reține noțiunea de „remunerație” în locul celei de salariu minim, este contrară obiectivului de asigurare a egalității de tratament între lucrătorii din statul membru gazdă și cei care sunt detașați în acest stat membru, întrucât impune întreprinderilor stabilite într-un stat membru să plătească salariaților pe care îi detașează într-un alt stat membru o remunerație fixată în raport cu practicile acestui din urmă stat, care nu sunt în mod obligatoriu aplicabile întreprinderilor din același stat membru, acestea din urmă fiind în general ținute doar de cerința salariului minim. Ar rezulta de aici că salariul minim din statul membru gazdă ar fi considerat ca fiind suficient pentru lucrătorii din acest stat membru, însă nu și pentru lucrătorii detașați.
- 93 Ungaria consideră de asemenea că obligația de a rambursa cheltuielile de transport, cazare și masă impusă la articolul 3 alineatul (7) din Directiva 96/71 modificată în sarcina întreprinderilor care detașează lucrători într-un alt stat membru este contrară principiului egalității de tratament.
- 94 În sfârșit, aceasta amintește că domeniile securității sociale și fiscalității lucrătorilor, în care anumite state membre s-ar presupune că au un avantaj concurențial comparativ, țin de competența exclusivă a statelor membre și că, la momentul adoptării directivei atacate, legiuitorul Uniunii nu a examinat dacă diferențele existente în aceste domenii ofereau un asemenea avantaj.
- 95 În cadrul unui al treilea aspect, Ungaria susține, în primul rând, că directiva atacată nu este aptă să atingă obiectivul pe care îl urmărește, și anume asigurarea unor condiții de concurență mai echitabile între prestatorii de servicii stabiliți în diferite state membre. În această privință, contestă termenii considerentului (16) al acesteia, potrivit cărora, în esență, întreprinderile concurează pe baza altor factori decât costurile, ceea ce ar însemna că prețul serviciului nu ar juca niciun rol în alegerea consumatorului.

- 96 În al doilea rând, aceasta apreciază că, fără o altă examinare a condițiilor de muncă sau a situației lucrătorilor detașați, Comisia nu putea să deducă din datele evaluării impactului, potrivit cărora numărul de lucrători detașați a crescut cu 44,4 % între anul 2010 și anul 2014, că protecția acestor lucrători era inadecvată.
- 97 În al treilea rând, Ungaria consideră că, având în vedere caracterul temporar al unei prestări de servicii realizate în cadrul unei detașări a lucrătorilor, dispozițiile directivei atacate depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de protecție a lucrătorilor detașați. În această privință arată că situația unui lucrător care își exercită dreptul la liberă circulație trebuie să fie distinsă de cea a unui lucrător care prestează temporar servicii în statul membru gazdă în cadrul unei detașări, primul lucrând pentru și sub îndrumarea unui angajator din acest stat membru, în timp ce al doilea nu este cu adevărat integrat în societate și nici pe piața muncii din statul membru gazdă.
- 98 În cadrul unui al patrulea aspect, Ungaria apreciază că normele referitoare la detașarea pe termen lung prevăzute la articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată constituie o restricție disproporționată adusă liberei prestări a serviciilor, impunând aplicarea cvasitotalității dreptului muncii al statului membru gazdă, ceea ce nu este justificat de protecția intereselor lucrătorilor detașați.
- 99 Ea arată că lucrătorii detașați timp de peste 12 luni, menționați la articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată, nu se găsesc, având în vedere integrarea lor în societate și pe piața muncii din statul membru gazdă, într-o situație comparabilă cu cea a lucrătorilor din acest stat membru.
- 100 Cel mult, strângerea legăturilor unei întreprinderi care detașează lucrători cu statul membru gazdă s-ar confirma la nivel economic.
- 101 În plus, în opinia sa, nu se poate presupune că o normă care permite unui lucrător detașat timp de peste 12 luni într-un stat membru gazdă să beneficieze de dreptul aplicabil în acest stat membru este întotdeauna mai avantajoasă pentru lucrătorul menționat. Nicio dispoziție a Tratatului FUE nu ar permite de altfel să se stabilească în mod abstract durata sau frecvența de la care prestarea unui serviciu într-un alt stat membru nu mai poate fi considerată ca reprezentând o prestare de servicii.
- 102 În cadrul unui al cincilea aspect, Ungaria consideră că, făcând aplicabilă Directiva 96/71 modificată sectorului transportului rutier odată cu adoptarea unui act legislativ special, articolul 3 alineatul (3) din directiva atacată încalcă articolul 58 TFUE, care prevede că libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul Tratatului FUE privind transporturile.
- 103 Parlamentul și Consiliul, susținute de Republica Federală Germania, de Regatul Țărilor de Jos, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă argumentația Ungariei.

Aprecierea Curții

– Observații introductive

- 104 În primul rând, trebuie amintit că Curtea a statuat că interzicerea restricțiilor privind libera prestare a serviciilor privește nu numai măsurile naționale, ci și măsurile adoptate de instituțiile Uniunii (Hotărârea din 26 octombrie 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, punctul 50 și jurisprudența citată).
- 105 Cu toate acestea și astfel cum reiese din cuprinsul punctului 48 din prezenta hotărâre, în materia libertății de circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor, măsurile adoptate de legiuitorul Uniunii, indiferent dacă este vorba despre măsuri de armonizare a legislațiilor statelor

- membre sau despre măsuri de coordonare a acestor legislații, au ca obiectiv nu numai facilitarea exercitării uneia dintre libertățile menționate, ci urmăresc de asemenea să asigure, dacă este cazul, protecția altor interese fundamentale recunoscute de Uniune pe care libertatea menționată le poate afecta.
- 106 Aceasta este situația în special atunci când, prin intermediul unor măsuri de coordonare prin care se urmărește facilitarea liberei prestări a serviciilor, legiuitorul Uniunii ține seama de interesul general urmărit de diferitele state membre și adoptă un nivel de protecție a acestui interes care pare acceptabil în Uniune (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 mai 1997, Germania/Parlamentul și Consiliul, C-233/94, EU:C:1997:231, punctul 17).
- 107 Or, astfel cum s-a arătat la punctul 51 din prezenta hotărâre, prin adoptarea directivei atacate, legiuitorul Uniunii a urmărit să asigure libera prestare a serviciilor pe bază echitabilă, și anume într-un cadru de reglementare care garantează o concurență care să nu fie bazată pe aplicarea în același stat membru a unor condiții de muncă și de încadrare în muncă de un nivel substanțial diferit după cum angajatorul este sau nu stabilit în acest stat membru, oferind în același timp un nivel mai ridicat de protecție lucrătorilor detașați, această protecție constituind, pe de altă parte, după cum atestă considerentul (10) al directivei menționate, mijlocul de „a se garanta libertatea de a presta servicii pe bază echitabilă”.
- 108 În al doilea rând, instanța Uniunii, sesizată cu o acțiune în anulare împotriva unui act legislativ care urmărește coordonarea legislațiilor statelor membre în materia condițiilor de muncă și de încadrare în muncă, precum directiva atacată, trebuie să se asigure, din punctul de vedere al legalității interne a actului respectiv, numai că acesta nu încalcă Tratatul UE și FUE sau principiile generale ale dreptului Uniunii și că nu este afectat de un abuz de putere.
- 109 Or, atât principiul egalității de tratament, cât și principiul proporționalității, care sunt invocate de Ungaria în cadrul prezentului motiv, fac parte din aceste principii generale.
- 110 Pe de o parte, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul egalității impune ca situații comparabile să nu fie tratate într-un mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 164, precum și jurisprudența citată).
- 111 Pe de altă parte, principiul proporționalității impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (a se vedea Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 76, precum și jurisprudența citată).
- 112 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării acestor condiții, Curtea a recunoscut în favoarea legiuitorului Uniunii, în cadrul exercitării competențelor care îi sunt conferite, o putere largă de apreciere în domeniile în care acțiunea sa implică atât alegeri de natură politică, cât și economică sau socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri și evaluări complexe. Astfel, nu se pune problema dacă o măsură adoptată într-un asemenea domeniu era singura sau cea mai adecvată posibil, numai caracterul vădit inadecvat al acesteia în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente îl urmăresc putând afecta legalitatea respectivei măsuri (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 77, precum și jurisprudența citată).
- 113 Or, nu se poate contesta că reglementarea la nivelul Uniunii privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii se încadrează într-un astfel de domeniu.

- 114 În plus, puterea largă de apreciere a legiuitorului Uniunii, care implică un control jurisdicțional limitat al exercitării sale, nu se aplică exclusiv în ceea ce privește natura și sfera de aplicare ale dispozițiilor care trebuie adoptate, ci și, într-o anumită măsură, în ceea ce privește constatarea datelor de bază (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 78, precum și jurisprudența citată).
- 115 Cu toate acestea, chiar și în prezența unei largi puteri de apreciere, legiuitorul Uniunii este obligat să își întemeieze alegerea pe criterii obiective și să examineze dacă scopurile urmărite de măsura reținută sunt de natură să justifice consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori. În acest sens, în temeiul articolului 5 din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE, proiectele de acte legislative trebuie să aibă în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație care le revine operatorilor economici să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 79, precum și jurisprudența citată).
- 116 Pe de altă parte, un asemenea control jurisdicțional, chiar dacă are o aplicabilitate limitată, necesită ca instituțiile Uniunii autoare ale actului în discuție să fie în măsură să demonstreze în fața Curții că actul a fost adoptat prin exercitarea efectivă a puterii lor de apreciere, care presupune că au fost luate în considerare toate elementele și circumstanțele pertinente ale situației pe care era menit să o reglementeze acest act. Rezultă de aici că aceste instituții trebuie cel puțin să poată prezenta și expune în mod clar și neechivoc datele de bază care au trebuit luate în considerare pentru a fundamenta măsurile contestate din actul respectiv și de care depindea exercitarea puterii lor de apreciere (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 81, precum și jurisprudența citată).
- 117 În lumina acestor considerații trebuie examinate diferitele aspecte ale celui de al treilea motiv.
- *Cu privire la primul aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe faptul că protecția drepturilor lucrătorilor detașați este garantată suficient*
- 118 În esență, Ungaria consideră că reglementarea Uniunii privind libera prestare a serviciilor pune în aplicare principiul fundamental potrivit căruia orice stat membru trebuie să recunoască condițiile de încadrare în muncă aplicate în conformitate cu dreptul Uniunii de un alt stat membru, ceea ce garantează în mod suficient protecția drepturilor lucrătorilor detașați.
- 119 În primul rând, deși, pentru a-și susține argumentația, Ungaria se referă la Directiva 2006/123, este suficient, în orice caz și în conformitate cu punctul 108 din prezenta hotărâre, să se constate că legalitatea internă a unui act al Uniunii nu poate fi examinată în raport cu un alt act al Uniunii cu același rang normativ, cu excepția cazului în care a fost adoptat în aplicarea acestui din urmă act sau dacă se prevede în mod expres, în unul dintre cele două acte menționate, că unul primează asupra celuilalt. Or, nu aceasta este situația directivei atacate. În plus, astfel cum precizează articolul 1 alineatul (6) din Directiva 2006/123, această „directivă nu afectează legislația muncii, adică niciuna dintre dispozițiile legale sau contractuale cu privire la condițiile de angajare [și] de muncă”.
- 120 De asemenea, în ceea ce privește paralela efectuată de Ungaria cu reglementarea în materie de coordonare a sistemelor de securitate socială, și anume Regulamentul (CE) nr. 883/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială (JO 2004, L 166, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 82), este suficient să se constate că directiva atacată nu a fost adoptată în aplicarea Regulamentului nr. 883/2004 și că niciunul dintre aceste două acte nu prevede în mod expres că regulamentul menționat primează asupra directivei respective.

- 121 În al doilea rând, argumentul potrivit căruia și înainte de modificarea sa prin directiva atacată Directiva 96/71 oferea o protecție adecvată a lucrătorilor detașați, impunând, la nivelul remunerațiilor, plata salariului minim al statului membru gazdă, nu este de natură să repună în discuție legalitatea acestei din urmă directive.
- 122 În această privință, prin adoptarea ei, legiuitorul Uniunii a considerat că era necesar să se asigure lucrătorilor un nivel mai ridicat de protecție pentru a se garanta prestarea de servicii pe bază echitabilă între întreprinderile stabilite în statul membru gazdă și cele care detașează lucrători în acest stat.
- 123 În acest scop, articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71 modificată urmărește, mai precis, să asigure un nivel mai ridicat de protecție lucrătorilor detașați, garantându-le, cu respectarea principiului egalității de tratament, beneficiul tuturor elementelor constitutive ale remunerației care sunt obligatorii în statul membru gazdă, pentru ca acești lucrători să primească o remunerație bazată pe aceleași reguli imperative precum cele aplicabile lucrătorilor angajați de întreprinderile stabilite în statul membru gazdă.
- 124 Or, alegerea de a acorda o asemenea protecție sporită nu poate, astfel cum susține Ungaria, să pună la îndoială posibilitatea salariului minim al statului membru gazdă de a garanta obiectivul de protecție a lucrătorilor, ci, dimpotrivă, ține de larga putere de apreciere a legiuitorului Uniunii, evidențiată la punctele 112 și 113 din prezenta hotărâre.
- 125 În al treilea rând, Ungaria arată că directiva atacată nu servește principiului liberei prestări a serviciilor, ci anulează avantajul concurențial licit al anumitor state membre în ceea ce privește costurile și constituie astfel o măsură care are ca efect denaturarea concurenței.
- 126 Or, așa cum s-a arătat la punctele 51 și 107 din prezenta hotărâre, prin adoptarea directivei atacate, legiuitorul Uniunii a urmărit să asigure libera prestare a serviciilor pe bază echitabilă, și anume într-un cadru de reglementare care garantează o concurență care să nu fie bazată pe aplicarea în același stat membru a unor condiții de muncă și de încadrare în muncă de un nivel substanțial diferit după cum angajatorul este sau nu stabilit în acest stat membru, oferind în același timp un nivel mai ridicat de protecție lucrătorilor detașați, această protecție constituind, pe de altă parte, astfel cum atestă considerentul (10) al directivei menționate, mijlocul de „a se garanta libertatea de a presta servicii pe bază echitabilă”.
- 127 Rezultă că, prin garantarea unei protecții sporite a lucrătorilor detașați, directiva atacată urmărește să asigure realizarea liberei prestări a serviciilor în Uniune în cadrul unei concurențe care să nu depindă de diferențe excesive în ceea ce privește condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicate în același stat membru întreprinderilor din diferite state membre.
- 128 În această măsură, pentru a atinge un asemenea obiectiv, directiva atacată efectuează o reechilibrare a factorilor în raport cu care întreprinderile stabilite în diferitele state membre pot intra în concurență, fără a elimina însă eventualul avantaj concurențial de care ar fi beneficiat prestatorii de servicii din anumite state membre, din moment ce, contrar celor susținute de Ungaria, directiva menționată nu are nicidecum ca efect eliminarea oricărei concurențe bazate pe costuri. Într-adevăr, aceasta prevede să se asigure lucrătorilor detașați aplicarea unui ansamblu de condiții de muncă și de încadrare în muncă în statul membru gazdă, printre care elementele constitutive ale remunerației care sunt obligatorii în acest stat. Această directivă nu are, așadar, efect asupra celorlalte elemente de cost ale întreprinderilor care detașează astfel de lucrători, precum productivitatea sau eficiența acestor lucrători, care sunt menționate în cuprinsul considerentului (16). Contrar celor susținute de Ungaria, directiva menționată nu creează, așadar, o denaturare a concurenței.

129 În plus, trebuie subliniat că directiva atacată urmărește în același timp, conform considerentului (16) al acesteia, să creeze o „piață internă cu adevărat integrată și competitivă” și, potrivit considerentului (4), să suscite, prin aplicarea uniformă a normelor privind condițiile de muncă și de încadrare în muncă, o „convergență socială reală”.

130 În consecință, primul aspect al celui de al treilea motiv trebuie înlăturat.

– Cu privire la al doilea aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a principiului egalității de tratament

131 În primul rând, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia norma care figurează la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71 modificată ar impune întreprinderilor care detașează lucrători în alt stat membru să le plătească o remunerație stabilită în raport cu practicile acestui din urmă stat, care nu sunt în mod obligatoriu aplicabile întreprinderilor din acest stat membru, trebuie să se constate că acest argument este eronat.

132 Astfel, din modul de redactare a articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 96/71 modificată, care precizează condițiile generale de aplicare a acestui alineat, rezultă cu claritate că „noțiunea de remunerație [prevăzută la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din această directivă] este stabilită de dreptul intern și/sau practicile naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul și reprezintă toate elementele constitutive ale remunerației care sunt obligatorii conform dreptului intern, actelor cu putere de lege și actelor administrative sau convențiilor colective sau sentințelor arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8) în statul membru respectiv”.

133 Prin urmare, atât lucrătorii angajați de întreprinderile stabilite în statul membru gazdă, cât și lucrătorii detașați în acest stat membru sunt supuși acelorași norme în materie de remunerare, și anume celor care sunt obligatorii în statul membru menționat.

134 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentul Ungariei potrivit căruia articolul 3 alineatul (7) din directiva 96/71 modificată încalcă principiul egalității, întrucât ar impune o obligație de rambursare a cheltuielilor de transport, cazare și masă în sarcina întreprinderilor care detașează lucrători într-un alt stat membru, acest argument se întemeiază pe o interpretare eronată a dispoziției menționate. Astfel, după cum a arătat Consiliul, a doua teză a celui de al doilea paragraf al acestui articol 3 alineatul (7) nu are ca obiect crearea unei obligații de această natură. După cum reiese în special din considerentul (19) al directivei atacate, precum și din rezerva pe care o conține această teză prin trimitere la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (i) din directiva menționată, respectiva teză se limitează să prevadă că o astfel de rambursare, care nu face parte din remunerație, este reglementată de dreptul intern sau practicile naționale aplicabile raportului de muncă.

135 De altfel, această dispoziție vizează situația specială în care se află lucrătorii detașați, întrucât ei sunt obligați, pentru a-și îndeplini obligațiile profesionale față de angajatorul lor, să se deplaseze din statul lor membru de origine într-un alt stat membru. Or, lucrătorii angajați de o întreprindere stabilită într-un astfel de stat membru nu se află în aceeași situație din moment ce își execută sarcinile pentru această întreprindere în același stat membru. Rezultă că dispoziția menționată nu poate, în orice caz, să fie considerată ca fiind contrară principiului egalității de tratament.

136 În consecință, al doilea aspect al celui de al treilea motiv trebuie înlăturat.

– Cu privire la al treilea aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a principiului proporționalității

- 137 Astfel cum reiese din jurisprudența citată la punctul 111 din prezenta hotărâre, principiul proporționalității, care face parte din principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca mijloacele puse în aplicare printr-o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora.
- 138 În primul rând, în ceea ce privește capacitatea directivei atacate de a atinge obiectivul de a asigura condiții de concurență mai echitabile între întreprinderile care detașează lucrători în statul membru gazdă și întreprinderile din acest stat membru, Ungaria deduce concluzii eronate din cuprinsul considerentului (16) al directivei menționate.
- 139 Pe de o parte, acest considerent reflectă un obiectiv care trebuie atins de Uniune, și anume acela de a realiza o „piață internă cu adevărat integrată și competitivă”, aplicarea uniformă a normelor în materia condițiilor de muncă și de încadrare în muncă vizând, potrivit considerentului (4) al directivei menționate, o „convergență socială reală”.
- 140 Pe de altă parte, același considerent (16) nu indică faptul că o concurență pe baza unor diferențe de costuri între întreprinderile Uniunii nu ar fi nici posibilă, nici de dorit. Dimpotrivă, prin menționarea unor criterii precum productivitatea și eficiența, acesta evidențiază factori de producție care conduc în mod natural la asemenea diferențe de costuri.
- 141 În realitate, în cazul prestărilor transnaționale de servicii, singurele diferențe de costuri între întreprinderile Uniunii care sunt neutralizate de directiva atacată sunt cele care rezultă din condițiile de muncă și de încadrare în muncă enumerate la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71 modificată, care sunt obligatorii în temeiul reglementării, în sens larg, a statului membru gazdă.
- 142 În al doilea rând, Ungaria contestă elementele reținute de legiuitorul Uniunii pentru a considera că nu mai era adecvată protecția prin Directiva 96/71 a lucrătorilor detașați.
- 143 În această privință, evaluarea impactului a evidențiat în special două circumstanțe care au putut determina în mod rezonabil acest legiuitor să considere că noțiunea de „salariu minim” din statul membru gazdă, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) litera (c) din Directiva 96/71, care trebuia garantat pentru a proteja lucrătorii detașați nu mai era în măsură să asigure o astfel de protecție.
- 144 Pe de o parte, noțiunea de „salariu minim” ridicase dificultăți de interpretare în numeroase state membre, ceea ce a făcut obiectul mai multor cauze preliminare în fața Curții, care a reținut o interpretare largă a acestei noțiuni în Hotărârea din 12 februarie 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, punctele 38-70), incluzând, dincolo de salariul minim prevăzut de legislația statului membru gazdă, un anumit număr de elemente. Astfel, s-a statuat că noțiunea menționată acoperă modul de calcul al salariului, pe oră sau în acord întemeiat pe încadrarea lucrătorilor în grupe de salarizare, astfel cum sunt prevăzute de convențiile colective în vigoare în acest stat membru, o diurnă, o indemnizație de deplasare și o primă de concediu.
- 145 În acest mod, s-a putut constata în evaluarea impactului că noțiunea de „salariu minim” astfel cum a fost interpretată de Curte se îndepărta în mare măsură de practica, răspândită printre întreprinderile care detașează lucrători într-un alt stat membru în cadrul unei prestări de servicii, care consta în a le plăti acestora numai salariul minim prevăzut de legislația sau de convențiile colective din statul membru gazdă.
- 146 Pe de altă parte, din evaluarea impactului reiese că în cursul anului 2014 au apărut diferențe importante de remunerare în mai multe state membre gazdă între lucrătorii angajați de întreprinderi stabilite în aceste state membre și lucrătorii detașați în acestea.

- 147 În al treilea rând, trebuie înlăturat argumentul Ungariei potrivit căruia, având în vedere caracterul temporar al unei prestări de servicii realizate în cadrul unei detașări a lucrătorilor, dispozițiile directivei atacate, întrucât asigură lucrătorilor detașați o egalitate de tratament cu lucrătorii angajați de întreprinderi stabilite în statul membru gazdă, depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de protecție a acestor lucrători detașați.
- 148 Contrar celor susținute de Ungaria, nici înlocuirea noțiunii de „salariu minim” cu cea de „remunerație” la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din Directiva 96/71 modificată, nici aplicarea în cazul lucrătorilor detașați a condițiilor de muncă și de încadrare în muncă din statul membru gazdă în ceea ce privește rambursarea cheltuielilor de transport, cazare și masă pentru lucrătorii trimiși departe de casă din rațiuni profesionale nu conduc la plasarea acestora din urmă într-o situație identică sau similară cu cea a lucrătorilor angajați de întreprinderi stabilite în statul membru gazdă.
- 149 Astfel, aceste modificări nu determină aplicarea tuturor condițiilor de muncă și de încadrare în muncă din statul membru gazdă, numai unele dintre condițiile menționate fiind, în orice caz, aplicabile lucrătorilor respectivi în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Directiva 96/71 modificată.
- 150 Or, având în vedere elementele expuse la punctele 62 și 144-146 din prezenta hotărâre, Ungaria nu a fost în măsură să demonstreze că modificările aduse de directiva atacată articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 96/71 depășeau ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului directivei atacate, și anume asigurarea liberei prestări a serviciilor pe bază echitabilă și oferirea unui nivel mai ridicat de protecție lucrătorilor detașați.
- 151 În consecință, al treilea aspect al celui de al treilea motiv trebuie înlăturat.
- Cu privire la al patrulea aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe faptul că regimul de detașare a lucrătorilor pe o perioadă ce depășește 12 luni aduce atingere principiului liberei prestări a serviciilor*
- 152 Ungaria consideră că aplicarea cvasitotalității dreptului muncii din statul membru gazdă lucrătorilor detașați pe o perioadă care depășește, în general, 12 luni nu este nici justificată de protecția intereselor acestora, nici necesară, nici proporțională.
- 153 În plus, directiva atacată nu ar respecta principiul egalității de tratament considerând, pe de o parte, că lucrătorii detașați timp de peste 12 luni, prevăzuți la articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată, se află într-o situație comparabilă cu cea a lucrătorilor angajați de întreprinderi stabilite în statul membru gazdă și, pe de altă parte, că întreprinderile care detașează lucrători pentru o asemenea durată se află într-o situație comparabilă cu cea a întreprinderilor stabilite în acest stat.
- 154 Articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată prevede că, în cazul în care lucrătorul este detașat mai mult de 12 luni în statul membru gazdă sau mai mult de 18 luni în cazul în care prestatorul de servicii depune o notificare motivată în acest sens, acesta din urmă garantează, cu respectarea principiului egalității de tratament, în plus față de condițiile de muncă și de încadrare în muncă menționate la articolul 3 alineatul (1) din această directivă, toate condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicabile care sunt stabilite în acest stat membru prin acte cu putere de lege și acte administrative și/sau prin convenții colective sau sentințe arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală. Rămân în afara domeniului de aplicare al articolului 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată doar, pe de o parte, procedurile, formalitățile și condițiile de încheiere și de încetare a contractului de muncă, inclusiv clauzele de neconcurență, și, pe de altă parte, schemele de pensii ocupaționale suplimentare.

155 Or, având în vedere larga putere de apreciere a legiuitorului Uniunii, amintită la punctele 112 și 113 din prezenta hotărâre, acest legiuitor a putut considera fără a săvârși o eroare vădită că o detașare cu o durată atât de lungă trebuia să aibă drept consecință apropierea în mod semnificativ a situației personale a lucrătorilor detașați în cauză de cea a lucrătorilor angajați de întreprinderi stabilite în statul membru gazdă și justifica faptul că acești lucrători detașați pe termen lung beneficiază de cvasitotalitatea condițiilor de muncă și de încadrare în muncă aplicabile în acest din urmă stat membru.

156 Un astfel de regim de detașare pe termen lung este necesar, adecvat și proporțional pentru a asigura un nivel mai ridicat de protecție în materia condițiilor de muncă și de încadrare în muncă pentru lucrătorii detașați pe o perioadă lungă într-un stat membru gazdă, distingând în același timp situația acestor lucrători de cea a lucrătorilor care și-au exercitat dreptul la liberă circulație sau, mai general, a lucrătorilor care au reședința în acest stat membru și sunt angajați de întreprinderi care sunt stabilite în acesta.

157 În consecință, al patrulea aspect al celui de al treilea motiv trebuie înlăturat.

– Cu privire la al cincilea aspect al celui de al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 58 TFUE

158 Ungaria consideră că, făcând aplicabilă Directiva 96/71 modificată în cazul sectorului transportului rutier de la adoptarea unui act legislativ special, articolul 3 alineatul (3) din directiva atacată încalcă articolul 58 TFUE.

159 În temeiul articolului 58 TFUE, libera circulație a serviciilor în domeniul transporturilor este reglementată de dispozițiile din titlul Tratatului FUE privind transporturile, compus din articolele 90-100 TFUE.

160 Rezultă de aici că un serviciu în domeniul transporturilor în sensul articolului 58 alineatul (1) TFUE este exclus din domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE (Hotărârea din 20 decembrie 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, punctul 48).

161 Or, articolul 3 alineatul (3) din directiva atacată se limitează să prevadă că aceasta se va aplica sectorului transportului rutier de la data aplicării unui act legislativ de modificare a Directivei 2006/22, care avea ca temei juridic articolul 71 alineatul (1) CE, cuprins în dispozițiile din titlul Tratatului CE privind transporturile și corespunzând articolului 91 TFUE.

162 Prin urmare, articolul 3 alineatul (3) din directiva atacată nu are ca obiect reglementarea liberei prestări a serviciilor în domeniul transporturilor și deci nu poate fi contrară articolului 58 TFUE.

163 În consecință, al cincilea aspect al celui de al treilea motiv trebuie înlăturat și, împreună cu acesta, motivul în ansamblul său.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 56 TFUE în măsura în care directiva atacată exclude punerea în aplicare efectivă a liberei prestări a serviciilor

Argumentația părților

164 Ungaria susține că directiva atacată este contrară articolului 56 TFUE, precum și Hotărârii din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), întrucât prevede că exercitarea dreptului la grevă sau a dreptului de a întreprinde alte acțiuni colective se poate opune punerii în aplicare efective a liberei prestări a serviciilor.

- 165 Acesta ar fi, în opinia sa, domeniul de aplicare al articolului 1 alineatul (1) litera (b) din această directivă, care prevede că Directiva 96/71 nu aduce nicio atingere, printre altele, dreptului de a aplica sau de a întreprinde alte acțiuni care țin de sistemele specifice de raporturi de muncă din statele membre.
- 166 Parlamentul și Consiliul, susținute de Republica Federală Germania, de Regatul Țărilor de Jos, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă argumentația Ungariei.

Aprecierea Curții

- 167 În esență, Ungaria consideră că articolul 1 alineatul (1) litera (b) din directiva atacată repune în discuție jurisprudența Curții rezultată din Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), prin excluderea din domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE a exercitării dreptului la grevă sau a dreptului de a întreprinde alte acțiuni colective.
- 168 Or, deși această dispoziție prevede că Directiva 96/71 modificată „nu afectează în niciun fel exercitarea drepturilor fundamentale, astfel cum sunt recunoscute în statele membre și la nivelul Uniunii”, ea nu are nicidecum drept consecință faptul că exercitarea acestor drepturi nu ar fi supusă dreptului Uniunii. Dimpotrivă, întrucât face referire la drepturile fundamentale recunoscute la nivelul Uniunii, aceasta implică faptul că exercitarea drepturilor la acțiune colectivă ale lucrătorilor, în contextul unei detașări de lucrători supuși dispozițiilor Directivei 96/71 modificate, trebuie apreciată în raport cu dreptul Uniunii, astfel cum a fost interpretat de Curte.
- 169 În consecință, al patrulea motiv trebuie înlăturat.

Cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe nerespectarea Regulamentului „Roma I”, precum și a principiilor securității juridice și clarității normative

Argumentația părților

- 170 Ungaria susține că articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată nu este compatibil cu Regulamentul „Roma I”, care urmărește să garanteze libertatea părților la contract în ceea ce privește alegerea legii aplicabile raportului dintre ele, întrucât acest articol prevede că, în cazul detașării pe termen lung, obligațiile care decurg din legislația statului membru gazdă se aplică în mod imperativ lucrătorilor detașați, oricare ar fi legislația aplicabilă raporturilor de muncă.
- 171 Or, Regulamentul „Roma I” nu ar ține seama de durata muncii prestate în străinătate pentru a stabili legea aplicabilă, ci s-ar întemeia numai pe aspectul dacă, după efectuarea activității sale în străinătate, lucrătorul trebuie să își reia activitatea în țara sa de origine.
- 172 Pe de altă parte, Ungaria consideră că articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71 modificată nu are caracterul unei norme care reglementează conflictul de legi, întrucât în cuprinsul său se arată că acesta se aplică oricare ar fi legislația aplicabilă raporturilor de muncă.
- 173 Ea susține de asemenea că norma potrivit căreia, în vederea aplicării articolului 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată, perioadele de detașare a fiecăruia dintre lucrătorii detașați succesivi sunt cumulate, prevăzută la al patrulea paragraf al acestei dispoziții, nu este compatibilă cu Regulamentul „Roma I”, care definește legea aplicabilă și drepturile individuale pentru fiecare contract individual de muncă.

- 174 În sfârșit, aceasta consideră că noțiunea de „remunerație” din directiva atacată încalcă principiile clarității normative și securității juridice, întrucât face trimitere la dreptul intern și/sau la practicile naționale ale statului membru gazdă.
- 175 Parlamentul și Consiliul, susținute de Republica Federală Germania, de Regatul Țărilor de Jos, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă argumentația Ungariei.

Aprecierea Curții

- 176 În cadrul unui prim aspect, Ungaria susține că, pe de o parte, articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată încalcă articolul 8 din Regulamentul „Roma I”, care consacră autonomia părților pentru a stabili legea aplicabilă contractului de muncă, și, pe de altă parte, norma potrivit căreia perioadele de detașare a fiecăruia dintre lucrătorii detașați succesivi sunt cumulate nu ar fi compatibilă cu acest regulament. În cadrul unui al doilea aspect, aceasta consideră că noțiunea de „remunerație” introdusă prin directiva atacată încalcă principiile securității juridice și clarității normative.
- 177 În primul rând, este necesar să se arate că articolul 8 din Regulamentul „Roma I” prevede la alineatul (1) o normă generală care reglementează conflictul de legi aplicabilă contractelor de muncă, care desemnează legea aleasă de părțile la un astfel de contract, și prevede la alineatul (2) că, în măsura în care legea aplicabilă contractului individual de muncă nu a fost aleasă, contractul este reglementat de legea țării în care sau, în lipsă, din care angajatul își desfășoară în mod obișnuit activitatea, în cazul în care angajatul este angajat temporar într-o altă țară, neconsiderându-se că și-a schimbat locul de desfășurare a muncii în mod obișnuit.
- 178 Cu toate acestea, Regulamentul „Roma I” prevede, la articolul 23, că se poate deroga de la normele care reglementează conflictul de legi pe care le prevede atunci când dispoziții de drept al Uniunii stabilesc norme referitoare la legea aplicabilă obligațiilor contractuale în anumite materii, considerentul (40) al acestui regulament arătând, la rândul său, că regulamentul menționat nu ar trebui să excludă posibilitatea includerii în dispozițiile dreptului Uniunii din anumite materii a unor norme care reglementează conflictul de legi în ceea ce privește obligațiile contractuale.
- 179 Or, prin natura și prin conținutul lor, atât articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71 modificată, în ceea ce privește lucrătorii detașați, cât și articolul 3 alineatul (1a) din această directivă, în ceea ce privește lucrătorii detașați pe o perioadă care depășește, în general, 12 luni, constituie norme speciale care reglementează conflictul de legi în sensul articolului 23 din Regulamentul „Roma I”.
- 180 În plus, astfel cum arată domnul avocat general la punctul 196 din concluzii, procesul de elaborare a Regulamentului „Roma I” demonstrează că articolul 23 din acesta acoperă norma specială care reglementează conflictul de legi care era deja prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 96/71, din moment ce în Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I) [COM(2005) 650 final] din 15 decembrie 2005, Comisia a anexat o listă a normelor speciale care reglementează conflictul de legi stabilite de alte dispoziții ale dreptului Uniunii, printre care figurează această directivă.
- 181 În sfârșit, existența, la articolul 3 alineatul (1a) din Directiva 96/71 modificată, a unei norme prin care se urmărește prevenirea fraudei în cazul înlocuirii unui lucrător detașat de un alt lucrător detașat, care efectuează aceeași sarcină în același loc, nu poate repune în discuție concluzia care figurează la punctul 179 din prezenta hotărâre, din moment ce, în cadrul normei care reglementează conflictul de legi constituite de această dispoziție, legiuitorul Uniunii putea să prevadă o normă destinată să evite eludarea obligației pe care o instituia.
- 182 În consecință, primul aspect al celui de al cincilea motiv trebuie respins.

- 183 În al doilea rând, din modul de redactare și din economia Directivei 96/71 modificate reiese cu claritate că noțiunea de „remunerație” care este utilizată la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) din aceasta face trimitere la dreptul intern sau la practicile statelor membre care sunt obligatorii în această privință și că, sub rezerva precizării aduse la articolul 3 alineatul (7) al doilea paragraf din această directivă, articolul 3 alineatul (1) primul paragraf litera (c) menționat nu definește sfera respectivei noțiuni.
- 184 În această privință, articolul 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 96/71 modificată se limitează să arate că această noțiune este stabilită de dreptul intern și/sau practicile naționale ale statului membru pe teritoriul căruia este detașat lucrătorul și reprezintă toate elementele constitutive ale remunerației care sunt obligatorii conform dreptului intern, actelor cu putere de lege și actelor administrative sau convențiilor colective sau sentințelor arbitrale care au fost declarate cu aplicare generală sau care se aplică în conformitate cu alineatul (8) al acestui articol în statul membru respectiv.
- 185 Or, astfel cum reiese în esență din considerentul (17) al directivei atacate, stabilirea normelor privind remunerația este, în principiu, de competența statelor membre, acestea fiind însă obligate în acest cadru să acționeze cu respectarea dreptului Uniunii.
- 186 În aceste condiții și ținând seama și de puterea largă de apreciere amintită la punctele 112 și 113 din prezenta hotărâre, nu se poate reproșa legiuitorului Uniunii că a încălcat principiile securității juridice și clarității normative prin faptul că, într-o directivă de coordonare a reglementărilor și a practicilor statelor membre în materia condițiilor de muncă și de încadrare în muncă, a făcut trimitere la noțiunea de „remunerație” astfel cum este stabilită aceasta de dreptul intern sau de practicile naționale ale statelor membre.
- 187 În consecință, al doilea aspect al celui de al cincilea motiv trebuie înlăturat și, odată cu acesta, motivul în ansamblul său.
- 188 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, acțiunea trebuie respinsă fără a fi necesară pronunțarea asupra concluziilor prezentate cu titlu subsidiar, care vizează anularea anumitor dispoziții ale directivei atacate și care se întemeiază pe aceleași motive precum cele care susțin concluziile prezentate cu titlu principal.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 189 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Parlamentul și Consiliul au solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată.
- 190 Conform articolului 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, Republica Federală Germania, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Suediei, precum și Comisia vor suporta propriile cheltuieli de judecată, în calitate de interveniente în litigiu.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Ungaria să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Parlamentul European și de Consiliul Uniunii Europene.

3) Republica Federală Germania, Republica Franceză, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Suediei și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături