



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. decembra 2020 *

„Ničnostna tožba – Direktiva (EU) 2018/957 – Svoboda opravljanja storitev – Napotitev delavcev – Pogoji za zaposlitev – Plačilo – Trajanje napotitve – Določitev pravne podlage – Člena 53 in 62 PDEU – Sprememba obstoječe direktive – Člen 9 PDEU – Zloraba pooblastil – Načelo prepovedi diskriminacije – Nujnost – Načelo sorazmernosti – Obseg načela svobode opravljanja storitev – Cestni prevoz – Člen 58 PDEU – Uredba (ES) št. 593/2008 – Področje uporabe – Načeli pravne varnosti in jasnosti pravnih norm“

V zadevi C-620/18,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 2. oktobra 2018,

Madžarska, ki jo zastopajo M. Z. Fehér, G. Tornyai in M. Tátrai, agenti,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo M. Martínez Iglesias, L. Visaggio in A. Tamás, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata J. Möller in S. Eisenberg, agenta,

Francoske republike, ki jo zastopajo E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser in R. Coesme, agenti,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo M. K. Bulterman, C. Schillemans in J. Langer, agenti,

Evropske komisije, ki jo zastopajo L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann in A. Szmytkowska, agenti,

intervenientke,

Svetu Evropske unije, ki so ga sprva zastopali A. Norberg, M. Bencze in E. Ambrosini, nato M. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kaléda in Zs. Bodnár, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

* Jezik postopka: madžarščina.

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata J. Möller in S. Eisenberg, agenta,

Francoske republike, ki jo zastopajo E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser in R. Coesme, agenti,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopajo K. Bulterman, C. Schillemans in J. Langer, agenti,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo C. Meyer-Seitz, H. Shev in H. Eklinder, agentke,

Evropske komisije, ki jo zastopajo L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann in A. Szmytkowska, agenti,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (poročevalec), E. Regan, M. Ilešič in N. Wahl, predsedniki senatov, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos, P. G. Xuereb in N. Jääskinen, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: R. Șereș, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. marca 2020,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. maja 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Madžarska s tožbo Sodišču predlaga, primarno, razglasitev ničnosti Direktive (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL 2018, L 173, str. 16 in popravek UL 2019, L 91, str. 77) (v nadaljevanju: izpodbijana direktiva) in, podredno, razglasitev ničnosti več določb te direktive.

Pravni okvir

Pogodba o DEU

- 2 Člen 9 PDEU določa:

„Pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja.“

3 Člen 53 PDEU določa:

„1. Da bi samozaposlenim osebam olajšali začetek in opravljanje njihove dejavnosti, Evropski parlament in Svet [Evropske unije], po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta direktive za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah ter za uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb.

2. Pri zdravstvenih delavcih, zdravstvenih sodelavcih in farmacevtih je postopno odpravljanje omejitev odvisno od uskladitve pogojev za njihovo opravljanje v posameznih državah članicah.“

4 Člen 58(1) PDEU določa:

„Svobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu.“

5 Člen 62 PDEU določa:

„Določbe členov 51 do 54 se uporabljajo za zadeve, ki jih obravnava to poglavje.“

6 Člen 153 PDEU določa:

„1. Z namenom doseči cilje iz člena 151 Unija podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

- (a) izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev;
- (b) delovni pogoji;
- (c) socialna varnost in socialna zaščita delavcev;
- (d) varstvo delavcev v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi;
- (e) obveščanje delavcev in posvetovanje z njimi;
- (f) zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem, ob upoštevanju odstavka 5;

[...]

2. V ta namen lahko Evropski parlament in Svet:

- (a) sprejmeta ukrepe, ki so namenjeni spodbujanju sodelovanja med državami članicami s pobudami, katerih cilj je izboljšanje znanja, razvijanje izmenjave informacij in najboljše prakse, pospeševanje inovativnih pristopov in vrednotenje izkušenj, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic;
- (b) na področjih iz odstavka 1(a) do (i) sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upošteva pogoje in tehnične predpise, ki veljajo v posameznih državah članicah. Te direktive se izogibajo uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij.

Evropski parlament in Svet odločata po rednem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Na področjih iz odstavka 1(c), (d), (f) in (g) Svet soglasno odloča po posebnem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Evropskim parlamentom in navedenima odboroma.

Svet lahko na predlog Komisije po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno odloči, da se redni zakonodajni postopek uporablja za odstavek 1(d), (f) in (g).

[...]

5. Določbe tega člena se ne uporabljajo za plače, pravico združevanja, pravico do stavke ali pravico do izprtja.“

Predpisi v zvezi z napotenimi delavci

Direktiva 96/71/ES

- 7 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431) je bila sprejeta na podlagi člena 57(2) in člena 66 ES (postala člen 53(1) oziroma člen 62 PDEU).
- 8 V skladu s členom 3(1) Direktive 96/71 je cilj te direktive delavcem, napotenim na ozemlje držav članic, zagotoviti pogoje za delo in zaposlitev v zvezi z zadevami, določenimi v tej direktivi, ki so v državi članici, v kateri se opravlja delo, urejene z zakonom ali drugim predpisom oziroma kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno veljavne.
- 9 Med zadevami, na katere se nanaša Direktiva 96/71, so bile v členu 3(1)(c) te direktive navedene minimalne urne postavke, tudi za nadurno delo.

Izpodbijana direktiva

- 10 Izpodbijana direktiva je bila sprejeta na podlagi člena 53(1) in člena 62 PDEU.
- 11 V uvodnih izjavah 1, 4, 6 in od 9 do 11 izpodbijane direktive je navedeno:
„(1) Prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev so temeljna načela notranjega trga, zapisana v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU). Unija je uporabo in izvrševanje navedenih načel še dodatno okrepila z namenom, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji za podjetja in spoštovanje pravic delavcev.

[...]

- (4) Več kot dvajset let po njenem sprejetju je treba oceniti, ali Direktiva 96/71[...] še vedno zagotavlja ustrezno ravnoesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev na eni strani ter potrebo po varstvu pravic napotenih delavcev na drugi strani. Da bi zagotovili enotno uporabo pravil in dejansko socialno konvergenco, bi bilo treba poleg revizije Direktive 96/71/ES prednost nameniti tudi izvajanju in izvrševanju Direktive 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71 in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL 2014, L 159, str. 11)].

[...]

- (6) Načelo enakega obravnavanja in prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva sta bila zagotovljena s pravom Unije že v ustanovnih pogodbah. S sekundarnim pravom se izvaja načelo enakega plačila tako za ženske in moške kot tudi za delavce, zaposlene za določen čas, in primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, delavce s krajšim delovnim časom in delavce s polnim delovnim časom ter delavce, zaposlene pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, in primerljive delavce v podjetju uporabniku. Med temi načeli je tudi prepoved vseh ukrepov, ki pomenijo neposredno ali posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva. Pri uporabi teh načel je treba upoštevati ustrezno sodno prakso Sodišča Evropske unije.

[...]

- (9) Napotitev je začasne narave. Napoteni delavci se po končanem delu, za katero so bili napoteni, običajno vrnejo v državo članico, iz katere so bili napoteni. Vendar pa bi morale glede na dolgo trajanje nekaterih napotitev in ob upoštevanju povezave med trgom dela države članice gostiteljice in delavci, napotenimi za tako dolgo obdobje, države članice gostiteljice v primeru napotitve za obdobja, daljša od 12 mesecev, zagotoviti, da podjetja, ki napotijo delavce na njihovo ozemlje, tem delavcem zajamčijo dodatne pogoje za zaposlitev, ki se obvezno uporabljajo za delavce v državi članici, v kateri se opravlja delo. To obdobje bi bilo treba podaljšati, kadar ponudnik storitev predloži obrazloženo obvestilo.
- (10) Za ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer tako kratko- kot dolgoročno, je treba zagotoviti večjo zaščito delavcev, zlasti s preprečevanjem zlorabe pravic, zagotovljenih s Pogodbama. Vendar pa pravila, ki zagotavljajo tako zaščito delavcev, ne morejo vplivati na pravico podjetij, ki napotijo delavce na ozemlje druge države članice, da se sklicujejo na svobodo opravljanja storitev tudi v primerih, ko napotitev presega 12 ali, kadar je ustrezno, 18 mesecev. Vse določbe, ki se uporabljajo za napotene delavce v okviru napotitve, ki presega 12 ali, kadar je ustrezno, 18 mesecev, morajo biti zato združljive s to svobodo. V skladu z ustaljeno sodno prakso so omejitve svobode opravljanja storitev dopustne samo, če so utemeljene z nujnimi razlogi v javnem interesu in če so sorazmerne ter potrebne.
- (11) Kadar napotitev presega 12 ali, kadar je ustrezno, 18 mesecev, bi morali dodatni pogoji za zaposlitev, ki jih mora zagotoviti podjetje, ki delavce napoti na ozemlje druge države članice, veljati tudi za delavce, ki so napoteni, da nadomestijo druge napotene delavce in ki opravljajo enake naloge v istem kraju, s čimer se zagotovi, da se takšne nadomestitve ne uporabljajo za izogibanje sicer veljavnim pravilom.“

12 V uvodnih izjavah od 16 do 19 te direktive je navedeno:

- „(16) Na resnično povezanem in konkurenčnem notranjem trgu podjetja tekmujejo na podlagi dejavnikov, kot so produktivnost, učinkovitost in izobrazba ter raven znanj in spretnosti delovne sile, pa tudi na podlagi kakovosti ter stopnje inovativnosti njihovega blaga in storitev.
- (17) Države članice so pristojne za določitev pravil o plačilu za delo v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso. Določanje plač je izključno v pristojnosti držav članic in socialnih partnerjev. Posebno skrb je treba nameniti temu, da se ne ogrozi nacionalnih sistemov določanja plač ali svobode udeleženih strani.
- (18) Pri primerjavi plačila za delo, izplačanega napotenemu delavcu, in plačila za delo, ki mu pripada v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso države članice gostiteljice, bi bilo treba upoštevati bruto znesek plačila za delo. Primerjati bi bilo treba skupne bruto zneske plačila za delo, ne pa posameznih sestavnih delov plačila za delo, ki so obvezni, kot je določeno v tej direktivi. Da bi zajamčili preglednost in podprli pristojne organe in telesa pri izvajanju pregledov in nadzora, pa je treba kljub vsemu zagotoviti, da so sestavni deli plačila za delo dovolj natančno opredeljeni v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso države članice, iz katere je bil delavec napoten.

Razen kadar so dodatki, ki sodijo k napotitvi, povezani s stroški, ki dejansko nastanejo zaradi napotitve, kot so potni stroški in stroški za prehrano ter nastanitev, bi se morali šteti kot del plačila za delo in bi se morali upoštevati za namene primerjave bruto zneskov plačila za delo.

- (19) Dodatki, ki sodijo k napotitvi, imajo pogosto različne namene. Če je njihov namen povračilo stroškov, ki nastanejo zaradi napotitve, kot so potni stroški in stroški za prehrano ter nastanitev, se jih ne smelo šteti kot del plačila za delo. Države članice so v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso pristojne za določitev pravil v zvezi s povračilom teh stroškov. Delodajalec bi moral napotenim delavcem povrniti te stroške v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso, ki se uporablja za delovno razmerje.“

- 13 V uvodni izjavi 24 navedene direktive je navedeno:

„S to direktivo se vzpostavlja uravnotežen okvir v zvezi s svobodo opravljanja storitev in zaščito napotenih delavcev, ki je nediskriminatorna, pregleden in sorazmeren, hkrati pa upošteva raznolikost odnosov med delodajalci in delojemalci v posameznih državah. Direktiva ne preprečuje uporabe pogojev za zaposlitev, ki so ugodnejši za napotene delavce.“

- 14 S členom 1(1)(b) izpodbijane direktive sta bila v člen 1 Direktive 96/71 vključena odstavka 1 in 1(a):

„–1. [Direktiva 96/71] zagotavlja zaščito napotenih delavcev v času napotitve, kar zadeva svobodo opravljanja storitev, z opredelitvijo obveznih določb glede delovnih pogojev ter varovanja zdravja in varnosti delavcev, ki jih je treba spoštovati.

–1a. [Direktiva 96/71] na noben način ne vpliva na uveljavljanje temeljnih pravic, kot so priznane v državah članicah in na ravni Unije, vključno s pravico ali svobodo do stavke ali do drugih ukrepov, zajetih v specifičnih sistemih odnosov med delodajalci in delojemalci v državah članicah, v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso. Prav tako ne vpliva na pravico do pogajanja o kolektivnih pogodbah, njihovega sklepanja in izvrševanja, ali na pravico do sprejemanja kolektivnih ukrepov v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso.“

- 15 S členom 1(2)(a) izpodbijane direktive je bil spremenjen člen 3(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 96/71, v ta pododstavek dodani točki (h) in (i) in v ta člen 3(1) vključen tretji pododstavek:

„1. Države članice, ne glede na to, katero pravo se uporablja za delovno razmerje, poskrbijo, da podjetja iz člena 1(1) delavcem, napotenim na njihovo ozemlje, na podlagi enakega obravnavanja zagotovijo pogoje za zaposlitev v zvezi z naslednjimi zadevami, ki so v državi članici, v kateri se opravlja delo, urejene:

- z zakonom ali drugim predpisom in/ali
- s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašenimi za splošno uporabne ali ki se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8:

[...]

- (c) plačilo za delo, tudi za nadurno delo; ta točka se ne uporablja za pokojninske načrte dodatnega poklicnega zavarovanja;

[...]

- (h) pogoji nastanitve delavcev, kadar jo delodajalec zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo;
- (i) dodatki ali povračilo za stroške, namenjeni kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma.

[...]

Za namene [Direktive 96/71] je pojem plačila za delo določen v nacionalnem pravu in/ali praksi države članice, na ozemlje katere je delavec napoten, in pomeni vse sestavne dele plačila za delo, ki so obvezni po nacionalnih zakonih ali drugih predpisih, kolektivnih pogodbah ali arbitražnih odločbah, ki so v tej državi članici razglašeni za splošno uporabne ali se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8.“

- 16 S členom 1(2)(b) izpodbijane direktive je bil v člen 3 Direktive 96/71 dodan odstavek 1a, ki določa:

„Kadar dejansko trajanje napotitve presega 12 mesecev, države članice ne glede na to, katero pravo se uporablja za delovno razmerje, poskrbijo, da podjetja iz člena 1(1) delavcem, napotenim na njihovo ozemlje, na podlagi enakega obravnavanja poleg pogojev za zaposlitev iz odstavka 1 tega člena zagotovijo vse veljavne pogoje za zaposlitev, določene v državi članici, v kateri se opravlja delo:

- z zakonom ali drugim predpisom in/ali
- s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno uporabne ali ki se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8:

Prvi pododstavek tega odstavka se ne uporablja za naslednje zadeve:

- (a) postopke, formalnosti ter pogoje za sklenitev in prenehanje pogodbe o zaposlitvi, tudi konkurenčne klavzule;
- (b) pokojninske načrte dodatnega poklicnega zavarovanja.

Kadar ponudnik storitev predloži obrazloženo obvestilo, država članica, v kateri se opravlja storitev, obdobje iz prvega pododstavka podaljša na 18 mesecev.

Kadar podjetje iz člena 1(1) napotenega delavca nadomesti z drugim napotenim delavcem, ki opravlja enake naloge v istem kraju, je za namene tega odstavka trajanje napotitve seštevka trajanj napotitvenih obdobj posameznih zadevnih delavcev.

Pojem ‚enake naloge v istem kraju‘ iz četrtega pododstavka tega odstavka se med drugim določi ob upoštevanju vrste storitve, ki se zagotavlja, dela, ki se opravlja, in naslova(-ov) delovnega mesta.“

- 17 V skladu s členom 1(2)(c) izpodbijane direktive člen 3(7) Direktive 96/71 tako določa:

„Odstavki 1 do 6 ne preprečujejo uporabe pogojev za zaposlitev, ki so ugodnejši za delavce.

Dodatki, ki sodijo k napotitvi, se štejejo kot del plačila za delo, razen če so izplačani kot povračilo za stroške, ki dejansko nastanejo zaradi napotitve, kot so potni stroški ter stroški za prehrano in nastanitev. Delodajalec brez poseganja v točko (i) prvega pododstavka odstavka 1 napotenemu delavcu povrne te stroške v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso, ki se uporablja za delovno razmerje.

Kadar v pogojih za zaposlitev, ki veljajo za delovno razmerje, ni določeno, če, in v tem primeru, kateri elementi dodatka, ki sodi k napotitvi, se plačajo kot povračilo stroškov, ki dejansko nastanejo zaradi napotitve ali ki so del plačila za delo, potem se šteje, da je celoten dodatek plačan kot povračilo stroškov.“

18 Člen 3(3) izpodbijane direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za sektor cestnega prometa od datuma začetka uporabe zakonodajnega akta o spremembi Direktive 2006/22/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o minimalnih pogojih za izvajanje uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS (UL 2006, L 102, str. 35)] glede zahtev za izvrševanje ter določitve posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71[...] in Direktivo 2014/67[...] za napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa.“

Predpisi v zvezi z zakonom, ki se uporablja za pogodbene obveznosti

19 V uvodni izjavi 40 Uredbe (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbene obveznosti (Rim I) (UL 2008, L 177, str. 6) je navedeno:

„Treba bi se bilo izogibati stanju, ko so kolizijska pravila razpršena med več instrumentov, ter razlikam med temi pravili. Vendar pa ta uredba ne izključuje možnosti vključitve kolizijskih pravil za pogodbeno obligacijska razmerja v predpise prava [Unije] v zvezi s posebnimi zadevami.

Ta uredba ne bi smela vplivati na uporabo drugih instrumentov, ki opredeljujejo določbe, katerih namen je prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga, če se te določbe ne morejo uporabljati skupaj s pravom, ki ga določajo pravila te uredbe. [...]“

20 Člen 8 te uredbe, naslovljen „Individualne pogodbe o zaposlitvi“, določa:

„1. Za individualne pogodbe o zaposlitvi se uporablja pravo, ki ga v skladu s členom 3 izbereta pogodbeni stranki. Vendar pa taka izbira prava delavca ne sme prikrajšati za zaščito, ki mu jo zagotavljajo določbe, od katerih ni dovoljeno odstopati z dogovorom, po pravu, ki bi se uporabljalo v skladu z odstavki 2, 3 in 4 tega člena, če pogodbeni stranki ne bi bili izbrali drugega prava.

2. Če pogodbeni stranki nista izbrali prava, ki naj se uporablja za individualno pogodbo o zaposlitvi, se za pogodbo uporablja pravo države, v kateri oziroma iz katere delavec v izpolnjevanju pogodbe običajno opravlja svoje delo. Če delavec začasno opravlja delo v drugi državi, se ne šteje, da se je država, v kateri običajno opravlja delo, spremenila.

[...]“

21 Člen 23 navedene uredbe, naslovljen „Razmerje do drugih določb prava [Unije]“, določa:

„Z izjemo člena 7 ta uredba ne posega v uporabo določb prava [Unije], ki v zvezi s posameznimi zadevami določajo kolizijska pravila za pogodbeno obligacijska razmerja.“

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

22 Madžarska Sodišču predlaga, naj:

- primarno, izpodbijano direktivo razglasi za nično;
- in podredno:
 - določbo člena 1(2)(a) izpodbijane direktive, ki določa besedilo novega člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), in novega člena 3(1), tretji pododstavek, Direktive 96/71, razglasi za nično;

- člen 1(2)(b) izpodbijane direktive, ki določa besedilo člena 3(1a) Direktive 96/71/ES, razglasi za ničen,
 - člen 1(2)(c) izpodbijane direktive razglasi za ničen;
 - člen 3(3) izpodbijane direktive razglasi za ničen in
 - Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.
- 23 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj tožbo zavrne in Madžarski naloži plačilo stroškov.
- 24 Madžarska je v skladu s členom 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije od Sodišča zahtevala, naj zaseda v velikem senatu.
- 25 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 21. februarja 2019 dovolil intervencijo Zvezne republike Nemčije, Francoske republike, Kraljevine Nizozemske in Komisije v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.
- 26 Kraljevini Švedski je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 27. marca 2019 dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožba

- 27 Madžarska v utemeljitev tožbe navaja pet tožbenih razlogov, ki se nanašajo na izbiro napačne pravne podlage za sprejetje izpodbijane direktive, kršitev člena 153(5) PDEU in obstoj zlorabe pooblastil, kršitev člena 56 PDEU, kršitev tega člena, ker izpodbijana direktiva izključuje učinkovito uveljavljanje svobode opravljanja storitev, in kršitev Uredbe „Rim I“ ter načel pravne varnosti in jasnosti pravnih norm.

Prvi tožbeni razlog: izbira napačne pravne podlage za sprejetje izpodbijane direktive

Trditve strank

- 28 Madžarska trdi, da zakonodajalec Unije s tem, da se je oprl na člen 53(1) in člen 62 PDEU, ni izbral pravilne pravne podlage za sprejetje izpodbijane direktive. Ta direktiva naj bi se glede na svoj namen in vsebino izključno ali prvenstveno nanašala na varstvo delavcev, in ne na odpravo omejitev svobode opravljanja storitev.
- 29 Madžarska v zvezi s tem meni, da pravna podlaga glede svobode opravljanja storitev ne zajema ciljev varstva delavcev in aktov, ki jih je mogoče sprejeti na tem področju, iz člena 153 PDEU.
- 30 Temeljni cilj izpodbijane direktive pa naj bi bil zagotovitev enakega obravnavanja delavcev, zlasti z razširitvijo načela enakega plačila delavcev na tiste, ki opravljajo čezmejne storitve v okviru napotitve. Ti delavci naj bi bili upravičeni do celotnega plačila, določenega v pravu države članice gostiteljice.
- 31 Vendar naj bi bila izpodbijana direktiva ob upoštevanju njenega zaščitniškega učinka v nasprotju s cilji povečanja konkurenčnosti Unije ter kohezije in solidarnosti med državami članicami.
- 32 Poleg tega Madžarska navaja, da Svet ni pojasnil, katere so zavezujoče določbe te direktive, ki z zaščito delavcev in preprečevanjem nelojalne konkurence omogočajo dejansko krepitev svobode opravljanja storitev.

- 33 Madžarska tako iz preučitve vsebine navedene direktive sklepa, da ta ne vsebuje elementov, ki bi upravičili izbiro pravne podlage, za katero se je odločil zakonodajalec Unije.
- 34 Meni, da bi bilo enako, če bi se vsebina in cilji izpodbijane direktive preučili skupaj z aktom, ki ga ta direktiva spreminja, ker je ta direktiva cilj Direktive 96/71 opredelila tako, da se ta izključno nanaša na zagotavljanje varstva napotениh delavcev.
- 35 Meni, da potreba po umestitvi sprememb v njihov okvir in preučitvi celotnega zakonodajnega akta ne pomeni, da se pravna podlaga akta o spremembi določi izključno ob upoštevanju ciljev in vsebine spremenjenega akta.
- 36 Madžarska na podlagi tega ugotavlja, da je treba pravno podlago določiti predvsem glede na cilj in vsebino določb akta o spremembi ter da bi bil člen 153(2)(b) PDEU lahko ustrezna pravna podlaga, ker so v izpodbijani direktivi urejena vprašanja, ki natančneje spadajo na področje uporabe te določbe, ne pa na področje uporabe členov 53 in 62 PDEU.
- 37 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Madžarske prerekata.

Presoja Sodišča

- 38 Uvodoma je treba, prvič, opozoriti, da mora izbira pravne podlage za akt Unije temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina tega akta. Če se pri preizkusu zadevnega akta izkaže, da ima ta dvojni cilj ali da ima dva sestavna dela, pri čemer je mogoče enega opredeliti kot glavnega ali prevladujočega, drugi pa je zgolj stranski, mora ta akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 39 Prav tako je treba navesti, da je pri določanju ustrezne pravne podlage mogoče upoštevati pravni okvir, v katerega je umeščena nova ureditev, zlasti zato, ker lahko tak okvir pojasni cilj navedene ureditve (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 32).
- 40 Tako je treba glede ureditve, ki tako kot izpodbijana direktiva spreminja obstoječo zakonodajo, pri opredelitvi pravne podlage te ureditve upoštevati tudi obstoječo zakonodajo, ki jo ta ureditev spreminja, ter predvsem njen cilj in vsebino (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 42).
- 41 Poleg tega, če so z zakonodajnim aktom že usklajene zakonodaje držav članic na določenem področju delovanja Unije, zakonodajalcu Unije ne sme biti odvzeta možnost, da bi ta akt prilagodil vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, ki jih priznava Pogodba DEU, in da bi upošteval horizontalne cilje Unije iz člena 9 te pogodbe, med katerimi so zahteve, povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti in zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 78).
- 42 Zakonodajalec Unije v takem primeru namreč svojo nalogo varovanja teh splošnih interesov in teh horizontalnih ciljev Unije, priznanih s Pogodbo, pravilno izvaja le, če ima možnost prilagajanja upoštevne zakonodaje Unije takim spremembam ali razvoju (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 39 in navedena sodna praksa).

- 43 Drugič, navesti je treba, da če v Pogodbah obstaja posebna določba, ki je lahko pravna podlaga za obravnavani akt, mora ta temeljiti na tej določbi (sodba z dne 12. februarja 2015, Parlament/Svet, C-48/14, EU:C:2015:91, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 44 Tretjič, iz razlage člena 53(1) v povezavi s členom 62 PDEU je razvidno, da je zakonodajalec Unije pristojen sprejemati direktive, katerih namen je med drugim usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic glede dostopa do dejavnosti opravljanja storitev in njihovo izvajanje, da bi se olajšala dostop do teh dejavnosti in njihovo izvajanje.
- 45 Te določbe zato zakonodajalca Unije pooblašajo, da usklajuje nacionalne ureditve, ki bi lahko že s svojo različnostjo ovirale svobodo opravljanja storitev med državami članicami.
- 46 Vendar na podlagi tega ni mogoče sklepati, da zakonodajalec Unije z usklajevanjem takih ureditev ne sme prav tako skrbeti za spoštovanje splošnega interesa, ki mu sledijo različne države članice, in ciljev iz člena 9 PDEU, ki jih mora Unija upoštevati pri opredelitvi in izvajanju vseh svojih politik in ukrepov, med katerimi so zahteve, na katere je bilo opozorjeno v točki 41 te sodbe.
- 47 Če so pogoji za uporabo člena 53(1) PDEU v povezavi s členom 62 PDEU kot pravne podlage izpolnjeni, zakonodajalcu Unije ni mogoče preprečiti, da se na to pravno podlago opre zato, ker je upošteval tudi take zahteve (glej v tem smislu sodbi z dne 13. maja 1997, Nemčija/Parlament in Svet, C-233/94, EU:C:1997:231, točka 17, in z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 48 Iz tega sledi, da cilj usklajevalnih ukrepov, ki jih sprejme zakonodajalec Unije na podlagi člena 53(1) PDEU v povezavi s členom 62 PDEU, ne sme biti le olajševanje izvajanja svobode opravljanja storitev, pač pa po potrebi tudi zagotavljanje varstva drugih temeljnih interesov, na katere lahko vpliva ta svoboda (glej v tem smislu sodbo z dne 4. maja 2016, Philip Morris Brands in drugi, C-547/14, EU:C:2016:325, točka 60 in navedena sodna praksa).
- 49 V obravnavani zadevi je treba navesti, da ker so z izpodbijano direktivo spremenjene nekatere določbe Direktive 96/71 ali v to direktivo vključene nove določbe, je zadnjenavedena direktiva del pravnega okvira izpodbijane direktive, kot to potrjujeta zlasti uvodni izjavi 1 in 4 te direktive, v katerih je navedeno, in sicer v prvi, da je Unija temeljna načela notranjega trga, ki so prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev, še dodatno okrepila z namenom, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji za podjetja in spoštovanje pravic delavcev, in v drugi, da je treba več kot dvajset let po sprejetju Direktive 96/71 oceniti, ali ta direktiva še vedno zagotavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev na eni strani ter potrebo po varstvu pravic napotenih delavcev na drugi.
- 50 Na prvem mestu, kar zadeva cilj izpodbijane direktive, obravnavane skupaj z direktivo, ki jo spreminja, je namen izpodbijane direktive vzpostaviti ravnovesje med dvema interesoma, in sicer, na eni strani, zagotoviti podjetjem vseh držav članic možnost opravljanja storitev v okviru notranjega trga z napotitvijo delavcev države članice, v kateri imajo sedež, v državo članico, v kateri opravljajo storitve, in na drugi strani, varovati pravice napotenih delavcev.
- 51 V ta namen je zakonodajalec Unije s sprejetjem izpodbijane direktive skušal zagotoviti svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer v pravnem okviru, ki zagotavlja konkurenco, ki ne temelji na tem, da se v neki državi članici uporabljajo bistveno drugačni pogoji za zaposlitev glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, in hkrati zagotoviti visoko stopnjo varstva napotenim delavcem, saj je to varstvo med drugim, kot je potrjeno v uvodni izjavi 10 te direktive, sredstvo za „ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi“.

- 52 Zato je namen navedene direktive delovne pogoje in pogoje za zaposlitev napotenih delavcev čim bolj približati delovnim pogojem in pogojem za zaposlitev delavcev, zaposlenih v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, ter tako zagotoviti višjo raven varstva delavcev, napotenih v to državo članico.
- 53 Na drugem mestu, kar zadeva vsebino izpodbijane direktive, je njen namen – zlasti z določbami, ki jim Madžarska nasprotuje – v večjem obsegu upoštevati varstvo napotenih delavcev, še naprej s ciljem zagotoviti pravično izvajanje svobode opravljanja storitev v državi članici gostiteljici.
- 54 Po tej logiki, prvič, člen 1(1) navedene direktive spreminja člen 1(1) Direktive 96/71, tako da na eni strani dodaja odstavek 1, ki v cilj te zadnjenavedene direktive uvršča zagotovitev varstva napotenih delavcev med njihovo napotitvijo in na drugi strani odstavek 1a, ki določa, da Direktiva 96/71 nikakor ne vpliva na uveljavljanje temeljnih pravic, priznanih v državah članicah in na ravni Unije.
- 55 Drugič, člen 1(2)(a) izpodbijane direktive spreminja člen 3(1) Direktive 96/71, pri čemer se sklicuje na enako obravnavanje kot podlago za jamstvo, ki ga je treba dati napotenim delavcem na področju delovnih pogojev in pogojev za zaposlitev. Seznam področij, na katere se nanaša to jamstvo, razširja na pogoje nastanitve delavcev, kadar delodajalec namestitve zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo, na eni strani, ter na dodatke in povračilo za stroške, namenjene kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma, na drugi strani. Poleg tega je v členu 3(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 96/71, kakor je bila spremenjena z izpodbijano direktivo (v nadaljevanju: spremenjena Direktiva 96/71), pojem „plačilo“ nadomestil pojem „minimalna urna postavka“.
- 56 Tretjič, izpodbijana direktiva ustvarja stopnjevanje pri uporabi pogojev za zaposlitev države članice gostiteljice, tako da z vključitvijo člena 3(1a) v Direktivo 96/71 nalaga uporabo skoraj vseh teh pogojev, kadar dejansko trajanje napotitve praviloma presega dvanajst mesecev.
- 57 Iz zgoraj navedenega izhaja, da izpodbijana direktiva v nasprotju s trditvami Madžarske spodbuja svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, ki je glavni cilj, ki mu sledi, saj zagotavlja, da se bodo pogoji za zaposlitev napotenih delavcev čim bolj približali pogojem za zaposlitev delavcev, zaposlenih v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, pri čemer tem napotenim delavcem omogoča pogoje za zaposlitev v tej državi članici, ki so bolj zaščitniški kot pogoji za zaposlitev iz Direktive 96/71.
- 58 Na tretjem mestu, sicer se Direktiva 96/71 v uvodni izjavi 1 nanaša na odpravljanje ovir za prosti pretok oseb in storitev med državami članicami, vendar je v uvodni izjavi 5 te direktive navedeno, da je za uveljavljanje čezmejnega opravljanja storitev potreben obstoj lojalne konkurence in ukrepov, ki varujejo spoštovanje pravic delavcev.
- 59 S tega vidika je v uvodnih izjavah 13 in 14 te direktive navedeno usklajevanje zakonodaj držav članic, tako da je določeno „trdo jedro“ prisilnih predpisov glede minimalne zaščite, ki jih morajo v državi gostiteljici spoštovati delodajalci, ki tja napotujejo svoje delavce.
- 60 Iz tega izhaja, da je Direktiva 96/71 že od sprejetja dalje s sledenjem cilju izboljšanja svobode čezmejnega opravljanja storitev upoštevala potrebo po zagotovitvi konkurence, ki ne temelji na tem, da se v isti državi članici uporabljajo bistveno drugačni pogoji za zaposlitev glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, in torej potrebo po varstvu napotenih delavcev. Natančneje, v členu 3 te direktive so bili navedeni pogoji za delo in zaposlitev države članice gostiteljice, ki jih je treba zagotoviti delavcem, ki so jih delodajalci napotili na ozemlje te države članice, da bi v njej opravljali storitve.

- 61 Poleg tega je treba opozoriti, kot je navedeno v točkah 41 in 42 te sodbe, da zakonodajalcu Unije, ki sprejme zakonodajni akt, ne sme biti onemogočeno, da bi ta akt prilagodil vsaki spremembi okoliščin ali razvoju znanja, glede na njegovo nalogo, da skrbi za varstvo splošnih interesov, priznanih s Pogodbo DEU.
- 62 Na podlagi širšega pravnega okvira, v katerem je bila sprejeta izpodbijana direktiva, pa je treba navesti, da je od začetka veljavnosti Direktive 96/71 na notranjem trgu prišlo do velikih sprememb, med katerimi so predvsem zaporedne širitve Unije v letih 2004, 2007 in 2013, zaradi katerih so lahko na tem trgu sodelovala podjetja držav članic, v katerih so se na splošno uporabljali pogoji za zaposlitev, ki so se zelo razlikovali od tistih, ki so se uporabljali v drugih državah članicah.
- 63 Poleg tega je Komisija, kot je navedel Parlament, v svojem delovnem dokumentu SWD(2016) 52 final z dne 8. marca 2016, naslovljenem „Ocena učinka, ki je priložena predlogu Direktive Parlamenta in Sveta 96/71“ (v nadaljevanju: ocena učinka), ugotovila, da je Direktiva 96/71 povzročila neenake konkurenčne pogoje med podjetji s sedeži v državi članici gostiteljici in podjetji, ki napotujejo delavce v to državo članico, ter segmentacijo trga dela zaradi strukturnega razlikovanja pravil o plačah, ki se uporabljajo za delavce zadevnih podjetij.
- 64 Tako se je zakonodajalec Unije glede na cilj, ki mu je sledila Direktiva 96/71, in sicer zagotovitev svobode čezmejnega opravljanja storitev na notranjem trgu v okviru lojalne konkurence in zagotovitev spoštovanja pravic delavcev, ob upoštevanju razvoja okoliščin in znanja, poudarjenih v točkah 62 in 63 te sodbe, pri sprejetju izpodbijane direktive lahko oprl na enako pravno podlago, kot je ta, ki se je uporabila za sprejetje Direktive 96/71. Ta zakonodajalec je namreč lahko, da bi najbolje dosegel ta cilj v spremenjenem okviru, presodil, da je nujno, da se ravnovesje, na katerem temelji Direktiva 96/71, prilagodi z okrepitevijo pravic delavcev, napotenih v državo članico gostiteljico, tako da se konkurenca med podjetji, ki napotujejo delavce v to državo članico, in podjetji s sedežem v njej razvija v pravičnejših pogojih.
- 65 Dodati je treba, da v nasprotju s trditvijo Madžarske člen 153 PDEU ni bolj specifična pravna podlaga, na podlagi katere bi bilo mogoče sprejeti izpodbijano direktivo. Navedeni člen 153 se namreč nanaša le na varstvo delavcev, in ne na svobodo opravljanja storitev v okviru Unije.
- 66 Člen 153(2) PDEU sicer vsebuje dve različni pravni podlagi v določbah pod točkama (a) in (b). Vendar nobena od njiju ne more biti podlaga za izpodbijano direktivo.
- 67 Člen 153(2)(a) PDEU namreč določa le sprejetje ukrepov, namenjenih za spodbujanje sodelovanja med državami članicami na področju socialnega varstva, kar ne ustreza niti cilju izpodbijane direktive, in sicer vzpostavitvi svobode opravljanja storitev na pravični podlagi, niti vsebini te direktive, ki vsebuje ukrepe usklajevanja predpisov držav članic na področju pogojev za zaposlitev.
- 68 Čeprav Unija lahko na podlagi člena 153(2)(b) PDEU sprejme ukrepe za harmonizacijo na nekaterih področjih, ki spadajo v socialno politiko Unije, je treba ugotoviti, da izpodbijana direktiva nikakor ni direktiva za harmonizacijo, ker določa le, da so nekatera pravila države članice gostiteljice v primeru napotitve delavcev s strani podjetij s sedežem v drugi državi članici obvezna, ob upoštevanju, kot je razvidno iz uvodne izjave 24 te direktive, raznolikosti odnosov med delodajalci in delojemalci v posameznih državah.
- 69 Zato člen 153 PDEU ne more biti pravna podlaga za izpodbijano direktivo.
- 70 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog zavrni.

Drugi tožbeni razlog: kršitev člena 153(5) PDEU in obstoj zlorabe pooblastil

Trditve strank

- 71 Madžarska trdi, da je izpodbijana direktiva v nasprotju s členom 153(5) PDEU, ki pravila o plačah delavcev izključuje iz pristojnosti zakonodajalca Unije.
- 72 Meni namreč, da izpodbijana direktiva s spremembo člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 96/71 neposredno določa plačilo delavcev, napotenih v okviru čezmejnega opravljanja storitev.
- 73 V zvezi s tem ob opiranju na sodno prakso Sodišča (sodbi z dne 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, točki 40 in 46, in z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 123) navaja, da je razlog za izjemo glede plač iz člena 153(5) PDEU dejstvo, da določitev višine plač spada na področje pogodbene avtonomije socialnih partnerjev na nacionalni ravni in v pristojnost držav članic na tem področju.
- 74 Izpodbijana direktiva naj bi nalagala uporabo obveznih pravil v skladu z zakonodajo in nacionalnimi praksami države članice gostiteljice glede vseh delovnih pogojev, povezanih s plačo, vključno z določitvijo njenega zneska, z izjemo pokojninskih načrtov dodatnega poklicnega zavarovanja. Ta direktiva naj bi tako pomenila neposreden vpliv prava Unije na določanje plač.
- 75 Madžarska ugotavlja, da je Unija z izbiro neustrezne pravne podlage prikrito zlorabila pooblastila ob sprejetju izpodbijane direktive.
- 76 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Madžarske prerekata.

Presoja Sodišča

- 77 Drugi tožbeni razlog se deli na dva dela, v skladu s katerima, prvič, naj bi bila izpodbijana direktiva v nasprotju s členom 153(5) PDEU, ki iz pristojnosti zakonodajalca Unije izključuje ureditev plačila za delo, in drugič, naj bi ta zakonodajalec s sprejetjem te direktive zlorabil pooblastila.
- 78 Glede prvega dela tega tožbenega razloga je treba najprej opozoriti, kot je razvidno iz točke 69 te sodbe, da člen 153 PDEU ne more biti pravna podlaga za izpodbijano direktivo.
- 79 Ta namreč le usklajuje predpise držav članic v primeru napotitve delavcev, pri čemer podjetjem, ki napotijo delavce v državo članico, ki ni država članica, v kateri imajo sedež, nalaga, naj tem delavcem zagotovijo nekatere ali skoraj vse pogoje za zaposlitev, ki jih določajo obvezna pravila te države članice, vključno s pogojem, ki se nanaša na plačila, ki jih je treba izplačati napotenim delavcem.
- 80 Ker člen 153(5) PDEU določa izjemo od pristojnosti Unije, ki izhajajo iz prvih odstavkov tega člena, ki ne morejo biti pravna podlaga za izpodbijano direktivo in se torej ne uporabljajo, ta člen ne more vplivati na veljavnost te direktive.
- 81 Zato je treba prvi del drugega tožbenega razloga zavrniti.
- 82 Glede drugega dela tega tožbenega razloga je treba opozoriti, da gre lahko za akt, pri katerem so bila zlorabljena pooblastila, le če je na podlagi objektivnih, upoštevni in skladnih indicov mogoče sklepati, da je bil sprejet samo ali vsaj odločilno za druge cilje kot tiste, zaradi katerih je bilo zadevno pooblastilo dano, ali za izognitev postopku, ki je s Pogodbo DEU posebej določen za obravnavanje okoliščin obravnavanega primera (sodba z dne 5. maja 2015, Španija/Parlament in Svet, C-146/13, EU:C:2015:298, točka 56).

- 83 Madžarska meni, da je zakonodajalec Unije zlorabil pooblastila, ker je izbral neustrezno pravno podlago, in sicer člen 53(1) in člen 62 PDEU, da bi v nasprotju s členom 153(5) PDEU prikril svoje vmešavanje v določanje plač.
- 84 Vendar je iz preučitve prvega tožbenega razloga razvidno, da je bila izpodbijana direktiva pravilno sprejeta na podlagi člena 53(1) in člena 62 PDEU, iz preučitve prvega dela tega tožbenega razloga pa, da zato ta direktiva ni bila sprejeta v nasprotju s členom 153(5) PDEU.
- 85 Zato je treba drugi del drugega tožbenega razloga in s tem ta tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 56 PDEU

Trditve strank

- 86 Madžarska s tretjim tožbenim razlogom trdi, da je izpodbijana direktiva v nasprotju s členom 56 PDEU. Ta tožbeni razlog je sestavljen iz petih delov.
- 87 Madžarska v prvem delu z opiranjem na Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36) trdi, da se s predpisi Unije o svobodi opravljanja storitev izvaja temeljno načelo, v skladu s katerim mora vsaka država članica priznati pogoje za zaposlitev, ki jih v skladu s pravom Unije uporablja druga država članica, in da je varstvo pravic napotenih delavcev dovolj zagotovljeno z zakonodajo matične države.
- 88 Vendar Madžarska meni, da je Direktiva 96/71, preden je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, napotenim delavcem zagotavljala ustrezno varstvo s tem, da je na področju plačil določala izplačilo minimalne plače države članice gostiteljice. Opozarja, da izpodbijana direktiva s tem, da nalaga izplačilo plačil, ki jih določa ta država članica, povzroča dvom o primernosti minimalne plače take države, da se z njo zagotovi cilj varstva delavcev, povedano drugače, da se z njo pokrijejo življenjski stroški v navedeni državi.
- 89 Poudarja, da ta sprememba sploh ne služi svobodi opravljanja storitev, ampak pomeni neposredno vmešavanje v gospodarske odnose in uničuje dovoljeno konkurenčno prednost nekaterih prepoznavnih držav članic, v katerih je višina plačil nižja, zato je zakonodajalec Unije tako določil ukrep, ki povzroča izkrivljanje konkurence.
- 90 Poleg tega navaja, da Komisija v oceni učinka ni bila sposobna navesti nikakršnega številčnega podatka, s katerim bi bilo mogoče dokazati, da bi varstvo delavcev zahtevalo spremembo Direktive 96/71 glede plačila, ki se uporablja za napotene delavce.
- 91 Nazadnje Madžarska postavlja vzporednico s predpisi na področju uskladitve sistemov socialne varnosti, v skladu s katerimi se raven varstva, ki ga matična država članica zagotavlja napotenim delavcem, šteje za ustrezno in se položaj napotenega delavca preučuje posamično glede na številna merila, pri čemer je cilj preprečitev kopičenja nacionalnih zakonov.
- 92 Madžarska v drugem delu trdi, da je pravilo iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71, ki vsebuje pojem „plačilo“ namesto pojma minimalne urne postavke, v nasprotju s ciljem zagotoviti enako obravnavanje med delavci države članice gostiteljice in delavci, ki so v to državo članico napoteni, ker podjetjem s sedežem v državi članici nalaga, da zaposlenim, ki jih napotijo v drugo državo članico, izplačajo plačilo, določeno glede na prakso zadnjenavedene države, ki se ne uporablja nujno za podjetja te iste države članice, saj morajo ta podjetja na splošno upoštevati le zahtevo po minimalni plači. Iz tega naj bi izhajalo, da naj bi se minimalna urna postavka države članice gostiteljice štela za zadostno za delavce te države članice, ne pa za napotene delavce.

- 93 Madžarska prav tako meni, da je obveznost povračila potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev, ki je v členu 3(7) spremenjene Direktive 96/71 naložena podjetjem, ki delavce napotijo v drugo državo članico, v nasprotju z načelom enakega obravnavanja.
- 94 Nazadnje, opozarja, da področji socialne varnosti in obdavčitve delavcev, na katerih naj bi imele nekatere države članice primerjalno konkurenčno prednost, spadata v izključno pristojnost držav članic in da zakonodajalec Unije ob sprejetju izpodbijane direktive ni preučil, ali so obstoječe razlike na teh področjih zagotavljale tako prednost.
- 95 Madžarska v tretjem delu na prvem mestu trdi, da izpodbijana direktiva ni primerna za uresničitev cilja, ki mu sledi, in sicer zagotovitev pravičnejših konkurenčnih pogojev med ponudniki storitev s sedežem v različnih državah članicah. V zvezi s tem nasprotuje besedilu uvodne izjave 16 izpodbijane direktive, v skladu s katerim v bistvu podjetja tekmujejo na podlagi drugih dejavnikov, ne le stroškov, kar naj bi pomenilo, da naj cena storitve pri potrošnikovi izbiri ne bi imela nobene vloge.
- 96 Na drugem mestu meni, da Komisija brez druge preučitve delovnih pogojev ali položaja napotenih delavcev na podlagi podatkov ocene učinka, v skladu s katerimi se je število napotenih delavcev med letoma 2010 in 2014 povečalo za 44,4 %, ne bi mogla ugotoviti, da je bilo varstvo delavcev neustrezno.
- 97 Madžarska na tretjem mestu meni, da glede na začasnost opravljanja storitev, ki se izvaja v okviru napotitve delavcev, določbe izpodbijane direktive presegajo to, kar je potrebno za uresničitev cilja varstva napotenih delavcev. V zvezi s tem navaja, da je treba položaj delavca, ki uresničuje svojo pravico do prostega gibanja, razlikovati od položaja delavca, ki začasno opravlja storitve v državi članici gostiteljici v okviru napotitve, saj prvi dela v imenu in po navodilih delodajalca te države članice, medtem ko drugi ni zares vključen v družbo, niti na trg dela države članice gostiteljice.
- 98 Madžarska v četrtem delu meni, da so pravila glede dolgoročne napotitve iz člena 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 nesorazmerna omejitev svobode opravljanja storitev, ker določajo uporabo skoraj celotnega delovnega prava države članice gostiteljice, kar ni upravičeno z varstvom interesov napotenih delavcev.
- 99 Navaja, da delavci, ki so napoteni za več kot dvanajst mesecev in na katere se nanaša člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71, glede svoje vključenosti v družbo in trg dela države članice gostiteljice niso v položaju, primerljivim s položajem delavcev te države članice.
- 100 Tesnejše vezi podjetij, ki napotujejo delavce, z državo članico gostiteljico naj bi se kvečjemu preverjale na gospodarski ravni.
- 101 Poleg tega meni, da ni mogoče domnevati, da je pravilo, ki omogoča, da se za delavca, napotenega v državo članico gostiteljico za več kot dvanajst mesecev, uporablja pravo, ki velja v tej državi članici, za tega delavca vedno ugodnejše. Poleg tega naj ne bi bilo mogoče na podlagi nobene določbe Pogodbe DEU abstraktno določiti stopnje trajanja ali pogostosti, nad katero se opravljanje storitve v drugi državi članici ne more več šteti za opravljanje storitev v smislu Pogodbe DEU.
- 102 Madžarska v petem delu meni, da je člen 3(3) izpodbijane direktive, na podlagi katerega se za sektor cestnega prevoza od sprejetja posebnega zakonodajnega akta uporablja spremenjena Direktiva 96/71, v nasprotju s členom 58 PDEU, ki določa, da svobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova Pogodbe DEU o prevozu.
- 103 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Madžarske prerekata.

Presoja Sodišča

– Uvodne ugotovitve

- 104 Na prvem mestu je treba opozoriti, da je Sodišče razsodilo, da prepoved omejitev svobode opravljanja storitev ne velja le za nacionalne ukrepe, pač pa tudi za ukrepe, ki jih sprejemajo institucije Unije (sodba z dne 26. oktobra 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 105 Vendar in kot je razvidno iz točke 48 te sodbe, cilj ukrepov, ki jih sprejme zakonodajalec Unije – ne glede na to, ali gre za harmonizacijo zakonodaj držav članic ali za usklajevanje teh zakonodaj – na področju prostega pretoka blaga, gibanja oseb, pretoka storitev in kapitala, ni le olajšanje izvajanja ene od teh svoboščin, pač pa je njihov namen po potrebi zagotoviti tudi varstvo drugih temeljnih interesov, ki jih priznava Unija in v katere lahko posega ta svoboščina.
- 106 To velja zlasti, kadar zakonodajalec Unije z usklajevalnimi ukrepi, katerih namen je olajšati svobodo opravljanja storitev, upošteva splošni interes, ki mu sledijo različne države članice, in sprejme raven varstva tega interesa, ki se zdi sprejemljiva v Uniji (glej po analogiji sodbo z dne 13. maja 1997, Nemčija/Parlament in Svet, C-233/94, EU:C:1997:231, točka 17).
- 107 Vendar je zakonodajalec Unije, kot je bilo navedeno v točki 51 te sodbe, skušal s sprejetjem izpodbijane direktive zagotoviti svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer v pravnem okviru, ki zagotavlja konkurenco, ki ne bo temeljila na uporabi – v isti državi članici – bistveno različnih pogojev za zaposlitev glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, pri čemer daje napotenim delavcem večje varstvo, saj je to varstvo med drugim, kot je potrjeno v uvodni izjavi 10 te direktive, sredstvo za „ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi“.
- 108 Na drugem mestu se mora sodišče Unije, kadar mu je predložena ničnostna tožba zoper zakonodajni akt, katerega namen je uskladitev zakonodaj držav članic na področju pogojev za zaposlitev, kakršen je izpodbijana direktiva, z vidika interne zakonitosti tega akta prepričati le, da ta ni v nasprotju s pogodbama EU in DEU ali splošnimi načeli prava Unije ter da ob njegovem sprejetju ni prišlo do zlorabe pooblastil.
- 109 Načelo enakega obravnavanja in načelo sorazmernosti, na kateri se sklicuje Madžarska v okviru tega tožbenega razloga, pa sta del teh splošnih načel.
- 110 Na eni strani načelo enakega obravnavanja v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 164 in navedena sodna praksa).
- 111 Na drugi strani načelo sorazmernosti zahteva, da so ukrepi, ki se izvajajo na podlagi določbe prava Unije, primerni za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo prekoračiti tega, kar je potrebno za njihovo doseg (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 112 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem teh pogojev je Sodišče zakonodajalcu Unije v okviru izvajanja njegovih pristojnosti priznalo široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih njegovo delovanje zahteva tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve in na katerih je dolžan opraviti zapletene presoje in ocene. Tako ne gre za vprašanje, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, temveč lahko na zakonitost tega ukrepa vpliva samo njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga pristojne institucije želijo doseči (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 77 in navedena sodna praksa).

- 113 Ni pa mogoče prerekati, da ureditev Unije glede napotitve delavcev, ki se izvaja v okviru opravljanja storitev, spada na tako področje.
- 114 Poleg tega široka diskrecijska pravica zakonodajalca Unije, ki narekuje omejen sodni nadzor njenega izvajanja, ne velja izključno le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 78 in navedena sodna praksa).
- 115 Vendar mora zakonodajalec Unije, tudi če ima široko diskrecijsko pravico, svojo odločitev utemeljiti z objektivnimi merili in preučiti, ali cilji, zastavljeni z izbranim ukrepom, lahko upravičijo negativne gospodarske posledice, ki so za nekatere gospodarske subjekte celo precejšnje. V skladu s členom 5 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, se namreč pri osnutkih zakonodajnih aktov upošteva, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se želi doseči (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 116 Poleg tega tudi tak sodni nadzor z omejenim obsegom zahteva, da lahko institucije Unije, ki so avtorice zadevnega akta, pri Sodišču dokažejo, da je bil akt sprejet z dejanskim izvajanjem njihove diskrecijske pravice, ki predpostavlja upoštevanje vseh upoštevanih podatkov in okoliščin položaja, ki ga ta akt ureja. Iz tega izhaja, da morajo te institucije jasno in nedvoumno predložiti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov navedenega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njihove diskrecijske pravice (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 81 in navedena sodna praksa).
- 117 Ob upoštevanju teh ugotovitev je treba preučiti različne dele tretjega tožbenega razloga.
- *Prvi del tretjega tožbenega razloga: dejstvo, da je varstvo pravic napotenih delavcev dovolj zagotovljeno*
- 118 Madžarska v bistvu meni, da se z ureditvijo Unije glede svobode opravljanja storitev izvaja temeljno načelo, v skladu s katerim mora vsaka država članica priznati pogoje za zaposlitev, ki jih druga država članica uporablja v skladu s pravom Unije, kar v zadostnem obsegu zagotavlja varstvo pravic napotenih delavcev.
- 119 Čeprav se Madžarska na prvem mestu v utemeljitev svoje trditve sklicuje na Direktivo 2006/123, vsekakor in v skladu s točko 108 te sodbe zadostuje ugotovitev, da notranje zakonitosti akta Unije ni mogoče preučiti glede na nek drug akt Unije, ki je na isti zakonodajni ravni, razen če je bil prvonavedeni akt sprejet na podlagi zadnjenavedenega ali če je v enem od teh aktov izrecno določeno, da eden od njiju prevlada. Vendar v primeru izpodbijane direktive ni tako. Poleg tega, kot je pojasnjeno v členu 1(6) Direktive 2006/123, ta „direktiva ne vpliva na delovno pravo, to je katero koli zakonsko ali pogodbeno določbo v zvezi z zaposlitvenimi pogoji [in] delovnimi pogoji“.
- 120 Poleg tega glede vzporednice, ki jo je Madžarska postavila z ureditvijo na področju usklajevanja sistemov socialne varnosti, in sicer z Uredbo (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), zadošča ugotovitev, da izpodbijana direktiva ni bila sprejeta na podlagi Uredbe št. 883/2004 in da nobeden od obeh aktov ne določa izrecno, da ta uredba prevlada nad to direktivo.
- 121 Na drugem mestu trditev, da je Direktiva 96/71, preden je bila spremenjena z izpodbijano direktivo, napotenim delavcem zagotavljala ustrezno varstvo s tem, da je na področju plačil določala izplačilo minimalne plače države članice gostiteljice, ne vzbuja dvoma o zakonitosti zadnjenavedene direktive.

- 122 V zvezi s tem je zakonodajalec Unije s sprejetjem te direktive menil, da je nujno, da se delavcem dodeli večja varnost, da se ohrani opravljanje storitev na pravični podlagi med podjetji s sedežem v državi članici gostiteljici in podjetji, ki delavce napotujejo v to državo.
- 123 V ta namen se člen 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71 natančneje nanaša na zagotovitev večje varnosti napotnim delavcem s tem, da jim na podlagi enakega obravnavanja zagotavlja pravico do vseh elementov plačila, ki so obvezni v državi članici gostiteljici, tako da ti delavci prejmejo plačilo, ki temelji na enakih zavezujočih pravilih, kot so tista, ki se uporabljajo za delavce, zaposlene v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici.
- 124 Vendar odločitev za zagotovitev takega večjega varstva, kot trdi Madžarska, ne vzbuja dvoma o primernosti minimalne plače države gostiteljice, da se z njo zagotovi cilj varstva delavcev, temveč, nasprotno, spada v široko diskrecijsko pravico zakonodajalca Unije, ki je poudarjena v točkah 112 in 113 te sodbe.
- 125 Madžarska na tretjem mestu trdi, da se z izpodbijano direktivo ne izvaja načelo svobode opravljanja storitev, temveč se uničuje dovoljena konkurenčna prednost nekaterih držav članic z vidika stroškov, in da ta direktiva tako pomeni ukrep, ki povzroča izkrivljanje konkurence.
- 126 Vendar kot je bilo navedeno v točkah 51 in 107 te sodbe, je zakonodajalec Unije s sprejetjem izpodbijane direktive skušal zagotoviti svobodo opravljanja storitev na pravični podlagi, in sicer v pravnem okviru, ki zagotavlja konkurenco, ki ne temelji na tem, da se v isti državi članici uporabljajo bistveno različni pogoji za zaposlitev glede na to, ali ima delodajalec sedež v tej državi članici ali ne, pri čemer zagotavlja večje varstvo napotnim delavcem, tako varstvo pa je med drugim, kot je potrjeno v uvodni izjavi 10 te direktive, sredstvo za „ohranitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi“.
- 127 Iz tega sledi, da izpodbijana direktiva želi s tem, da zagotavlja večje varstvo napotnim delavcem, zagotoviti uresničevanje svobode opravljanja storitev v Uniji v okviru konkurence, ki ni odvisna od pretiranih razlik v pogojih za zaposlitev, ki se v isti državi članici uporabljajo za podjetja različnih držav članic.
- 128 V tem smislu izpodbijana direktiva za uresničitev takega cilja ponovno vzpostavlja ravnotežje dejavnikov, glede na katere si lahko podjetja s sedežem v različnih državah članicah konkurirajo, ne da bi odpravila morebitno konkurenčno prednost, od katere bi imeli korist ponudniki storitev nekaterih držav članic, ker učinek navedene direktive v nasprotju s trditvijo Madžarske nikakor ni odprava vsakršne konkurence, ki temelji na stroških. Določa namreč, da se napotnim delavcem zagotovi uporaba vseh pogojev za zaposlitev v državi članici gostiteljici, med katerimi so sestavni deli plačila za delo, ki so v tej državi obvezni. Ta direktiva torej ne vpliva na druge elemente stroškov podjetij, ki napotujejo take delavce, kot je produktivnost ali učinkovitost teh delavcev, ki so navedeni v uvodni izjavi 16 te direktive. V nasprotju s trditvijo Madžarske ta direktiva tako ne izkrivlja konkurence.
- 129 Poleg tega je treba poudariti, da je namen izpodbijane direktive v skladu z njeno uvodno izjavo 16 hkrati vzpostavitev „resnično povezanega in konkurenčnega notranjega trga“ in v skladu z njeno uvodno izjavo 4 z enotno uporabo pravil na področju pogojev za zaposlitev doseči „dejansko socialno konvergenco“.
- 130 Prvi del tretjega tožbenega razloga je zato treba zavrnil.

– Drugi del tretjega tožbenega razloga: kršitev načela enakega obravnavanja

- 131 Na prvem mestu je treba glede trditve, da pravilo iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71 podjetjem, ki napotujejo delavce v drugo državo članico, nalaga, naj jim izplačujejo plačilo, določeno glede na prakso zadnjenavedne države, ki se ne uporablja nujno za podjetja te države članice, ugotoviti, da je napačna.
- 132 Iz člena 3(1), tretji pododstavek, spremenjene Direktive 96/71, ki podrobneje določa splošne pogoje uporabe tega odstavka, je namreč jasno razvidno, da je „pojem plačila za delo [iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), te direktive] določen v nacionalnem pravu in/ali praksi države članice, na ozemlje katere je delavec napoten, in pomeni vse sestavne dele plačila za delo, ki so obvezni po nacionalnih zakonih ali drugih predpisih, kolektivnih pogodbah ali arbitražnih odločbah, ki so v tej državi članici razglašeni za splošno uporabne ali se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8“.
- 133 Zato tako za delavce, zaposlene v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, kot tudi za delavce, napotene v to državo članico, veljajo enaka pravila na področju plačila, in sicer pravila, ki so v navedeni državi članici postala obvezna.
- 134 Na drugem mestu trditev Madžarske, da je člen 3(7) spremenjene direktive 96/71 v delu, v katerem podjetjem, ki napotujejo delavce v drugo državo članico, nalaga obveznost povračila potnih stroškov ter stroškov za nastanitev in prehrano, v nasprotju z načelom enakosti, temelji na napačni razlagi te določbe. Namen drugega stavka drugega pododstavka tega člena 3(7) namreč, kot trdi Svet, ni vzpostavitev tovrstne obveznosti. Navedeni stavek, kot je zlasti razvidno iz uvodne izjave 19 izpodbijane direktive ter iz pridrška, vsebovanega v tem stavku z napotitvijo na člen 3(1), prvi pododstavek, točka (i), te direktive, določa le, da tako povračilo, ki ni zajeto s plačilom, ureja zakonodaja ali nacionalna praksa, ki se uporablja za delovno razmerje.
- 135 Poleg tega se ta določba nanaša na poseben položaj napotenih delavcev, ker se morajo ti za izpolnjevanje poklicnih obveznosti do svojega delodajalca iz svoje matične države članice preseliti v drugo državo članico. Vendar delavci, zaposleni v podjetju s sedežem v taki državi članici, niso v enakem položaju, ker svoje naloge opravljajo za to podjetje v isti državi članici. Iz tega sledi, da za navedeno določbo nikakor ni mogoče šteti, da je v nasprotju z načelom enakega obravnavanja.
- 136 Zato je treba drugi del tretjega tožbenega razloga zavrniti.

– Tretji del tretjega tožbenega razloga: kršitev načela sorazmernosti

- 137 Kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 111 te sodbe, načelo sorazmernosti, ki spada med splošna načela prava Unije, zahteva, da morajo biti ukrepi, ki se izvajajo na podlagi določb prava Unije, primerni za uresničitev legitimnih ciljev, zastavljenih z zadevno zakonodajo, in ne smejo prekoračiti tega, kar je potrebno za njihovo dosego.
- 138 Na prvem mestu Madžarska v zvezi s primernostjo izpodbijane direktive za uresničitev cilja zagotovitve pravičnejših konkurenčnih pogojev med podjetij, ki delavce napotujejo v državo članico gostiteljico, in podjetji te države članice iz uvodne izjave 16 te direktive izpeljuje napačne ugotovitve.
- 139 Na eni strani je v tej uvodni izjavi izražen cilj, ki ga mora doseči Unija, in sicer cilj, s katerim naj bi se dosegel „resnično povezan in konkurenčni notranji trg“ ter enotna uporaba pravil na področju pogojev za zaposlitev, katerih namen je v skladu z uvodno izjavo 4 navedene direktive doseči „dejansko socialno konvergenco“.

- 140 Na drugi strani v tej isti uvodni izjavi 16 ni navedeno, da naj konkurenca na podlagi različnih stroškov med podjetji Unije ne bi bila niti mogoča niti zaželena. Nasprotno, z navajanjem dejavnikov, kot sta produktivnost in učinkovitost, so v tej uvodni izjavi poudarjeni proizvodni dejavniki, ki sami po sebi spodbujajo take razlike v stroških.
- 141 V primeru čezmejnih opravljanj storitev so dejansko edine razlike v stroških med podjetji Unije, ki so nevtralizirane z izpodbijano direktivo, razlike, ki izhajajo iz pogojev za zaposlitev iz člena 3(1) spremenjene direktive 96/71, ki so obvezni v skladu z ureditvijo države članice gostiteljice v širšem smislu.
- 142 Madžarska na drugem mestu izpodbija elemente, ki jih je zakonodajalec Unije sprejel, ker je menil, da varstvo napotenih delavcev, zagotovljeno z Direktivo 96/71, ni bilo več ustrezno.
- 143 V zvezi s tem sta bili v oceni učinka izpostavljeni zlasti dve okoliščini, ki sta tega zakonodajalca lahko razumno vodili k ugotovitvi, da s pojmom iz člena 3(1)(c) Direktive 96/71, in sicer „minimalna urna postavka“ države članice gostiteljice, ki bi jo bilo treba zagotoviti za varstvo napotenih delavcev, takega varstva ni bilo več mogoče zagotoviti.
- 144 Na eni strani je pojem „minimalna urna postavka“ povzročal težave pri razlagi v številnih državah članicah, kar je pripeljalo do več postopkov predhodnega odločanja pred Sodiščem, ki je podalo široko razlago tega pojma v sodbi z dne 12. februarja 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, točke od 38 do 70), ki poleg minimalne plače, določene z zakonodajo države gostiteljice, vključuje več drugih elementov. Tako je bilo razsojeno, da navedeni pojem zajema način izračuna plače na podlagi urne postavke ali naloge, ki temelji na uvrstitvi delavcev v plačne razrede, kot so določeni v veljavnih kolektivnih pogodbah te države članice, dnevnice, stroške za vsakodnevni prevoz in regres za letni dopust.
- 145 S tem je bilo mogoče v oceni učinka ugotoviti, da pojem „minimalna urna postavka“, kot ga razlaga Sodišče, močno odstopa od razširjene prakse podjetij, ki napotujejo delavce v drugo državo članico v okviru opravljanja storitev, v skladu s katero se jim izplačuje le minimalna plača, določena z zakonodajo ali kolektivnimi pogodbami države članice gostiteljice.
- 146 Na drugi strani je iz ocene učinka razvidno, da so se leta 2014 v več državah članicah gostiteljicah pojavile velike razlike v plači med delavci, zaposlenimi v podjetjih s sedežem v teh državah članicah, in delavci, ki so bili vanje napoteni.
- 147 Na tretjem mestu je treba zavriniti trditev Madžarske, da ob upoštevanju začasne narave opravljanja storitev, ki se izvaja v okviru napotitve delavcev, določbe izpodbijane direktive v delu, v katerem zagotavljajo enako obravnavanje napotenih delavcev in delavcev, zaposlenih v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, presegajo to, kar je potrebno za uresničitev cilja varstva teh napotenih delavcev.
- 148 V nasprotju s trditvijo Madžarske niti z nadomestitvijo pojma „minimalna urna postavka“ s pojmom „plačilo“ iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), spremenjene Direktive 96/71 niti z uporabo pogojev za zaposlitev države članice gostiteljice za napotene delavce glede povračila potnih stroškov, nastanitve in prehrane delavcev, ki so zdoma iz poklicnih razlogov, ti niso postavljeni v enak ali podoben položaj kot delavci, ki so zaposleni v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici.
- 149 Zaradi teh sprememb se namreč ne uporabljajo vsi pogoji za zaposlitev države članice gostiteljice, saj se za te delavce na podlagi člena 3(1) spremenjene Direktive 96/71 vsekakor uporabljajo le nekateri od teh pogojev.

150 Vendar Madžarska glede na elemente, navedene v točkah 62 in od 144 do 146 te sodbe, ni mogla dokazati, da spremembe, ki so bile z izpodbijano direktivo vnesene v člen 3(1), prvi pododstavek, Direktive 96/71, presegajo to, kar je potrebno za uresničitev ciljev izpodbijane direktive, in sicer zagotovitev svobode opravljanja storitev na pravični podlagi in večjega varstva napotenim delavcem.

151 Zato je treba tretji del tretjega tožbenega razloga zavrni.

– Četrty del tretjega tožbenega razloga: ureditev napotitve delavcev za več kot dvanajst mesecev krši načelo svobode opravljanja storitev

152 Madžarska meni, da uporaba skoraj celotnega delovnega prava države članice gostiteljice za delavce, ki so praviloma napoteni za več kot dvanajst mesecev, ni niti upravičena z varstvom njihovih interesov, niti potrebna, niti sorazmerna.

153 Poleg tega naj bi bilo z izpodbijano direktivo kršeno načelo enakega obravnavanja, ker se v njej šteje, na eni strani, da so delavci, napoteni za več kot dvanajst mesecev, iz člena 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 v primerljivem položaju z delavci, zaposlenimi v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, in na drugi strani, da so podjetja, ki napotujejo delavce za tako obdobje, v primerljivem položaju s podjetji s sedežem v tej državi.

154 Člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 določa, da kadar je delavec v državo članico gostiteljico napoten za več kot dvanajst mesecev ali za več kot osemnajst mesecev, če ponudnik storitev predloži obrazloženo obvestilo o tem, ta država članica na podlagi enakega obravnavanja poleg pogojev za zaposlitev iz člena 3(1) te direktive zagotovi vse veljavne pogoje za zaposlitev, ki so v tej državi določeni z zakonom ali drugim predpisom in/ali s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno uporabne. Zunaj področja uporabe člena 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 ostajajo, na eni strani, postopki, formalnosti in pogoji, ki urejajo sklenitev in prenehanje pogodbe o zaposlitvi, vključno s konkurenčnimi klavzulami, ter na drugi strani, pokojninski načrti dodatnega poklicnega zavarovanja.

155 Vendar je glede na široko diskrecijsko pravico zakonodajalca Unije, na katero je bilo opozorjeno v točkah 112 in 113 te sodbe, ta zakonodajalec lahko, ne da bi storil očitno napako, ugotovil, da mora biti posledica tako dolge napotitve znatno približanje osebnega položaja zadevnih napotenih delavcev osebnemu položaju delavcev, zaposlenih v podjetjih s sedežem v državi članici gostiteljici, in da ta napotitev upraviči, da se za te dolgoročno napotene delavce uporabljajo skoraj vsi pogoji za zaposlitev, ki veljajo v tej zadnjenavedeni državi članici.

156 Taka ureditev dolgoročne napotitve se zdi nujna, primerna in sorazmerna za zagotovitev večjega varstva na področju pogojev za zaposlitev za delavce, ki so za daljše obdobje napoteni v državo članico gostiteljico, pri čemer se položaj teh delavcev razlikuje od položaja delavcev, ki so uveljavili svojo pravico do prostega gibanja, ali splošneje delavcev, ki prebivajo v tej državi članici in so zaposleni v podjetjih, ki imajo v njej sedež.

157 Zato je treba četrty del tretjega tožbenega razloga zavrni.

– Peti del tretjega tožbenega razloga: kršitev člena 58 PDEU

158 Madžarska meni, da člen 3(3) izpodbijane direktive, na podlagi katerega se spremenjena Direktiva 96/71 od sprejetja posebnega zakonodajnega akta uporablja v sektorju cestnega prevoza, krši člen 58 PDEU.

159 V skladu s členom 58 PDEU svobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova o prevozu Pogodbe DEU, in sicer členi od 90 do 100 PDEU.

- 160 Iz tega izhaja, da je prevozna storitev v smislu člena 58(1) PDEU izključena iz področja uporabe člena 56 PDEU (sodba z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, točka 48).
- 161 Člen 3(3) izpodbijane direktive določa le, da se bo ta uporabljala v sektorju cestnega prevoza od datuma začetka uporabe zakonodajnega akta o spremembi Direktive 2006/22, katere pravna podlaga je bil člen 71(1) ES, ki je del določb Pogodbe ES v zvezi s prevozi in ustreza členu 91 PDEU.
- 162 Zato namen člena 3(3) izpodbijane direktive ni ureditev svobodnega opravljanja prevoznih storitev in zato ne more biti v nasprotju s členom 58 PDEU.
- 163 Zato je treba peti del tretjega tožbenega razloga in tako ta tožbeni razlog v celoti zavrni.

Četrty tožbeni razlog: kršitev člena 56 PDEU, ker izpodbijana direktiva izključuje učinkovito uveljavljanje svobode opravljanja storitev

Trditve strank

- 164 Madžarska trdi, da je izpodbijana direktiva v nasprotju s členom 56 PDEU in s sodbo z dne 18. decembra 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), v delu, v katerem določa, da lahko uveljavljanje pravice do stavke ali do drugih kolektivnih ukrepov ovira učinkovito uveljavljanje svobode opravljanja storitev.
- 165 Tak bi bil po njenem mnenju obseg člena 1(1)(b) te direktive, ki določa, da Direktiva 96/71 nikakor ne posega zlasti v pravico ali svobodo do stavke ali do drugih ukrepov, zajetih v specifičnih sistemih odnosov med delodajalci in delojemalci v državah članicah.
- 166 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Madžarske prerekata.

Presoja Sodišča

- 167 Madžarska v bistvu meni, da člen 1(1)(b) izpodbijane direktive postavlja pod vprašaj sodno prakso Sodišča, ki izhaja iz sodbe z dne 18. decembra 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), ker iz področja uporabe člena 56 PDEU izključuje uveljavljanje pravice do stavke ali svobode do drugih kolektivnih ukrepov.
- 168 Čeprav je v tej določbi navedeno, da spremenjena Direktiva 96/71 „na noben način ne vpliva na uveljavljanje temeljnih pravic, kot so priznane v državah članicah in na ravni Unije“, pa to nikakor ne pomeni, da za uveljavljanje teh pravic ne bi veljalo pravo Unije. Ravno nasprotno, ker se v njej sklicuje na temeljne pravice, priznane na ravni Unije, ta določba pomeni, da je treba uveljavljanje pravic do kolektivnega ukrepanja delavcev v okviru napotitve delavcev, za katere veljajo določbe spremenjene Direktive 96/71, presojati glede na pravo Unije, kot ga je razložilo Sodišče.
- 169 Zato je treba četrty tožbeni razlog zavrni.

Peti tožbeni razlog: kršitev Uredbe „Rim I“ ter načel pravne varnosti in jasnosti pravnih norm

Trditve strank

- 170 Madžarska trdi, da člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 ni v skladu z Uredbo „Rim I“, katere namen je zagotoviti svobodo pogodbenih strank pri izbiri prava, ki se uporablja za njuno razmerje, ker ta člen določa, da se v primeru napotitve za daljši čas, obveznosti, ki izhajajo iz zakonodaje države članice gostiteljice, nujno uporabljajo za napotene delavce, ne glede na to, katero pravo se uporablja za delovno razmerje.
- 171 Vendar naj Uredba „Rim I“ za določitev prava, ki se uporablja, ne bi upoštevala trajanja dela, ki je bilo opravljeno v tujini, ampak naj bi se opirala le na vprašanje, ali mora delavec, ko opravi svoje delo v tujini, nadaljevati svoje delo v matični državi.
- 172 Poleg tega Madžarska meni, da člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 nima narave kolizijskega pravila, ker je v njem navedeno, da se uporablja ne glede na to, katero pravo se uporablja za delovno razmerje.
- 173 Prav tako trdi, da pravilo, v skladu s katerim se na podlagi člena 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 obdobja napotitve vsakega od zaporedno napotenih delavcev seštevajo, določeno v četrtem pododstavku te določbe, ni v skladu z Uredbo „Rim I“, ki opredeljuje pravo, ki se uporablja, in posamezne pravice za vsako individualno pogodbo o zaposlitvi.
- 174 Nazadnje meni, da pojem „plačilo“ v izpodbijani direktivi krši načeli jasnosti pravnih norm in pravne varnosti, ker napotuje na zakonodajo in/ali nacionalno prakso države članice gostiteljice.
- 175 Parlament in Svet, ki ju podpirajo Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija, trditve Madžarske prerekata.

Presoja Sodišča

- 176 V prvem delu Madžarska trdi, da na eni strani člen 3(1a) spremenjene Direktive 96/71 krši člen 8 Uredbe „Rim I“, ki določa avtonomijo strank pri določitvi prava, ki se uporablja za pogodbo o zaposlitvi, in da na drugi strani pravilo, v skladu s katerim se obdobja napotitve vsakega od zaporedno napotenih delavcev seštevajo, ni v skladu s to uredbo. V drugem delu meni, da pojem „plačilo“ iz izpodbijane direktive krši načeli pravne varnosti in jasnosti pravnih norm.
- 177 Na prvem mestu je treba navesti, da člen 8 Uredbe „Rim I“ v odstavku 1 vsebuje splošno kolizijsko pravilo, ki se uporablja za pogodbe o zaposlitvi in ki določa pravo, ki ga izberejo stranke take pogodbe, v odstavku 2 pa določa, da če stranki take izbire ne opravita, se za individualno pogodbo o zaposlitvi uporablja pravo države, v kateri oziroma iz katere delavec običajno opravlja svoje delo, pri čemer se ne šteje, da se je država, v kateri običajno opravlja delo, spremenila, če delavec začasno opravlja delo v drugi državi.
- 178 Vendar Uredba „Rim I“ v členu 23 določa, da je mogoče od kolizijskih pravil, ki jih določa, odstopiti, kadar določbe prava Unije določajo pravila glede prava, ki se uporablja za pogodbene obveznosti na nekaterih področjih, pri čemer je v uvodni izjavi 40 te uredbe navedeno, da navedena uredba ne izključuje možnosti vključitve kolizijskih pravil za pogodbeno obligacijska razmerja v predpise prava Unije v zvezi s posebnimi zadevami.
- 179 Vendar sta tako člen 3(1) spremenjene Direktive 96/71 glede napotenih delavcev kot člen 3(1a) te direktive glede delavcev, ki so praviloma napoteni za več kot dvanajst mesecev, po svoji naravi in svoji vsebini posebni kolizijski pravili v smislu člena 23 Uredbe „Rim I“.

- 180 Poleg tega, kot navaja generalni pravobranilec v točki 196 sklepnih predlogov, postopek priprave Uredbe „Rim I“ dokazuje, da njen člen 23 zajema posebno kolizijsko pravilo, ki je bilo določeno že v členu 3(1) Direktive 96/71, ker je Komisija v predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I) (COM/2005/0650 final) z dne 15. decembra 2005 priložila seznam posebnih kolizijskih pravil, ki so v drugih predpisih prava Unije, med katerimi je bila ta direktiva.
- 181 Nazadnje, obstoja pravila iz člena 3(1a) spremenjene Direktive 96/71, katerega namen je preprečiti goljufijo v primeru nadomestitve napotenega delavca z drugim napotenim delavcem, ki opravlja enake naloge v istem kraju, ni mogoče izpodbiti z ugotovitvijo iz točke 179 te sodbe, ker je bil zakonodajalec Unije v okviru kolizijskega pravila, uvedenega s to določbo, upravičen določiti pravilo, katerega namen je preprečiti izogibanje obveznosti, ki jo je vzpostavil.
- 182 Prvi del petega tožbenega razloga je zato treba zavrni.
- 183 Na drugem mestu je iz besedila in namena spremenjene Direktive 96/71 jasno razvidno, da pojem „plačilo“ iz člena 3(1), prvi pododstavek, točka (c), te direktive napotuje na zakonodaje ali prakse držav članic, ki so na tem področju postale obvezne, in da ob upoštevanju pojasnila iz člena 3(7), drugi pododstavek, te direktive navedeni člen 3(1), prvi pododstavek, točka (c), ne opredeljuje, kaj ta pojem zajema.
- 184 V zvezi s tem je v členu 3(1), tretji pododstavek, spremenjene Direktive 96/71 navedeno le, da je ta pojem določen v nacionalnem pravu in/ali praksi države članice, na ozemlje katere je delavec napoten, in pomeni vse sestavne dele plačila za delo, ki so obvezni po nacionalnih zakonih ali drugih predpisih, kolektivnih pogodbah ali arbitražnih odločbah, ki so v tej državi članici razglašeni za splošno uporabne ali se kako drugače uporabljajo v skladu z odstavkom 8 tega člena.
- 185 Vendar kot je v bistvu razvidno iz uvodne izjave 17 izpodbijane direktive, določitev pravil v zvezi s plačilom načeloma spada v pristojnost držav članic, te pa so vseeno dolžne v tem okviru delovati ob spoštovanju prava Unije.
- 186 V teh okoliščinah in tudi ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, na katero je bilo opozorjeno v točkah 112 in 113 te sodbe, zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je kršil načeli pravne varnosti in jasnosti pravnih norm, ker se je v direktivi o usklajevanju predpisov in praks držav članic na področju pogojev za zaposlitev skliceval na pojem „plačilo“, kot je opredeljen z zakonodajo ali nacionalnimi praksami držav članic.
- 187 Zato je treba drugi del petega tožbenega razloga, s tem pa tudi ta tožbeni razlog v celoti zavrni.
- 188 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba tožbo zavrni, ne da bi bilo treba odločati o predlogih, navedenih podredno, ki se nanašajo na razglasitev ničnosti nekaterih določb izpodbijane direktive in ki temeljijo na istih razlogih, kot so razlogi v utemeljitev predlogov, navedenih primarno.

Stroški

- 189 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Parlament in Svet sta predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.
- 190 V skladu s členom 140(1) tega poslovnika Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Komisija kot intervenientke v postopku nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Madžarska poleg svojih stroškov nosi stroške Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije.**
- 3. Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi