



Rättsfallssamlingen

Mål C-626/18

Republiken Polen
mot
Europaparlamentet
och
Europeiska unionens råd

Domstolens dom (stora avdelningen) av den 8 december 2020

”Talan om ogiltigförklaring – Direktiv (EU) 2018/957 – Frihet att tillhandahålla tjänster – Utstationering av arbetstagare – Arbets- och anställningsvillkor – Lön – Utstationeringens varaktighet – Fastställande av den rättsliga grunden – Artiklarna 53 och 62 FEUF – Ändring av ett befintligt direktiv – Artikel 9 FEUF – Icke-diskrimineringsprincipen – Krav – Proportionalitetsprincipen – Förordning (EG) nr 593/2008 – Tillämpningsområde – Vägtransport – Artikel 58 FEUF”

1. *Talan om ogiltigförklaring – Syfte – Delvis ogiltigförklaring – Villkor – Huruvida de omtvistade bestämmelserna kan avskiljas – Objektivt kriterium – Villkoret är inte uppfyllt – Avvisning*
(Artikel 263 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/957, artikel 1.2 a och b; rådets direktiv 96/71, artiklarna 3.1 och 3.1a)

(se punkterna 28–34)

2. *Frihet att tillhandahålla tjänster – Restriktioner – Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – Direktiv 2018/957 – Ändring av direktiv 96/71 – Rättslig grund – Beaktande av direktiv 96/71, av dess syfte och dess innehåll – Antagande med stöd av samma rättsliga grund som direktiv 96/71*
(Artiklarna 9, 53.1 och 62 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/957, rådets direktiv 96/71, skälen 1, 5, 13 och 14 samt artikel 3)

(se punkterna 44–47 och 63–69)

3. *Frihet att tillhandahålla tjänster – Bestämmelser i fördraget – Artiklarna 53.1 och 62 FEUF – Bestämmelser som syftar till samordning av nationella bestämmelser som kan utgöra ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster – Beaktande av det allmänna intresset och de krav som stadgas i artikel 9 FEUF*
(Artiklarna 9, 53.1 och 62 FEUF; Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/957)

(se punkterna 49–53, 88 och 89)

4. *Frihet att tillhandahålla tjänster – Restriktioner – Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – Direktiv 2018/957 – Mål (Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/957, skälen 4, 6 och 10)*

(se punkterna 55–57, 90 och 104–107)

5. *Unionsrätt – Principer – Proportionalitet – Räckvidd – Unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning – Domstolsprövning – Gränser–*

(se punkterna 94, 95 och 97–99)

6. *Frihet att tillhandahålla tjänster – Restriktioner – Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – Direktiv 2018/957 – Ändring av direktiv 96/71 – Åsidosättande av principen om likabehandling – Föreligger inte (Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/957, skälen 4, 6 och 10; rådets direktiv 96/71, artikel 3.1)*

(se punkterna 102–108, 111–113 och 115–118)

7. *Frihet att tillhandahålla tjänster – Restriktioner – Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – Direktiv 2018/957 – Ändring av direktiv 96/71 – Åsidosättande av proportionalitetsprincipen – Föreligger inte (Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/957; rådets direktiv 96/71, skäl 16 och artiklarna 3.1 och 3.1a)*

(se punkterna 119–122, 124 och 125)

8. *Civilrättsligt samarbete – Tillämplig lag på avtalsförpliktelser – Förordning nr 593/2008 – Förhållandet till andra gemenskapsrättsliga bestämmelser – Unionsrättsliga bestämmelser med lagvalsregler för avtalsförpliktelser – Begrepp – Artiklarna 3.1 och 3.1a i direktiv 96/71 i dess lydelse enligt direktiv 2018/957 – Omfattas (Europaparlamentets och rådets förordning nr 593/2008, skäl 40 och artiklarna 8.1, 8.2 och 23; Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/957; rådets direktiv 96/71, artiklarna 3.1 och 3.1a)*

(se punkterna 131–134)

Resumé

Domstolen ogillar Ungerns och Polens talan om ogiltigförklaring av direktivet om förstärkning av utstationerade arbetstagares rättigheter. Med hänsyn till bland annat den inre marknadens utveckling efter unionens successiva utvidgningar kunde unionslagstiftaren göra en förnyad bedömning av intressena hos företag som utövar rätten att fritt tillhandahålla tjänster respektive hos de anställda vid dessa företag som utstationeras till en värdmedlemsstat. Syftet med omvärderingen var att säkerställa att detta

fria tillhandahållande äger rum på villkor som garanterar en rättvis konkurrens mellan dessa företag och företagen som är etablerade i värdmedlemsstaten.

Direktiv 96/71 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster,¹ ändrades i vissa delar genom direktiv 2018/957.² Genom att anta det sistnämnda direktivet strävade unionslagstiftaren efter att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på rättvis grund, det vill säga genom att garantera konkurrens som inte bygger på att arbets- och anställningsvillkor i en och samma medlemsstat väsentligt skiljer sig åt beroende på om arbetsgivaren är etablerad i denna medlemsstat eller inte, samtidigt som utstationerade arbetstagare ges ett starkare skydd. För detta syfte strävar direktiv 2018/957 efter att få till stånd arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare som så långt möjligt är lika de villkor som gäller för arbetstagare som är anställda i företag som är etablerade i värdmedlemsstaten.

Med denna utgångspunkt infördes genom direktiv 2018/957 bland annat ändringar i artikel 3.1 i direktiv 96/71, rörande utstationerade arbetstagares arbets- och anställningsvillkor. Dessa ändringar, som byggde på principen om likabehandling, innebär särskilt att det inte längre är den "minimilön" som föreskrivs i värdmedlemsstatens lagstiftning som ska gälla för dessa arbetstagare utan den "lön" som fastställs i denna lagstiftning. Begreppet lön är vidare än begreppet minimilön. När utstationeringens faktiska varaktighet överstiger 12 månader eller, i undantagsfall 18 månader, föreskrivs i direktiv 2018/957 - genom den artikel 3.1a som införts i direktiv 96/71 - att nästan samtliga arbets- och anställningsvillkor som gäller i värdmedlemsstaten ska tillämpas.

Ungern (mål C-620/18) och Republiken Polen (mål C-626/18) väckte var för sig talan om ogiltigförklaring av direktiv 2018/957. Dessa medlemsstater åberopade grunder som rörde bland annat valet av felaktig rättslig grund vid antagandet av direktivet, åsidosättande av artikel 56 FEUF, som garanterar det fria tillhandahållandet av tjänster, och åsidosättande av Rom I-förordningen.³ Genom sina domar ogillar domstolen deras talan i sin helhet.

Domstolens bedömning

Inledningsvis finner domstolen att unionslagstiftaren kunde anta direktiv 2018/957 med stöd av samma rättsliga grund som den som använts vid antagandet av direktiv 96/71, det vill säga artiklarna 53.1 och 62 FEUF,⁴ vilka bland annat gör det möjligt att anta direktiv för att underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster.

Vad gäller bestämmelser som, i likhet med direktiv 2018/957, ändrar redan befintliga bestämmelser ska man nämligen för att fastställa korrekt rättslig grund beakta de befintliga bestämmelser som ändras, och särskilt deras syfte och innehåll. När medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en lagstiftningsakt inom ett av unionens politikområden, måste unionslagstiftaren dessutom ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap. Domstolen hänvisar i detta avseende dels till de utvidgningar av unionen som ägt rum i olika omgångar sedan direktiv 96/71 trädde i kraft, dels

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1997, s. 1).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EUT L 173, 2018, s. 16, och rättelse i EUT L 91, 2019, s. 77).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I) (EUT L, 177, 2008, s. 6) (nedan kallad Rom I-förordningen).

⁴ Direktiv 96/71 antogs på grundval av artiklarna 57.2 och 66 i EG-fördraget, vilka har ersatts av ovannämnda artiklar i EUF-fördraget.

till en konsekvensbedömning som utarbetats som ett led i processen för ändring av direktivet. I konsekvensbedömningen konstaterades att direktiv 96/71 hade gett upphov till ojämlika konkurrensvillkor mellan företag som var etablerade i en värdmedlemsstat och företag som utstationerade arbetstagare till denna stat, samt till en segmentering av arbetsmarknaden till följd av strukturella skillnader i de lönebestämmelser som var tillämpliga på deras respektive arbetstagare.⁵

Domstolen påpekar att den omständigheten att artiklarna 53.1 och 62 FEUF ger unionslagstiftaren befogenhet att samordna nationella bestämmelser som just på grund av att de skiljer sig åt kan utgöra ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstaterna inte innebär att lagstiftaren undgår att samtidigt säkerställa att bland annat de övergripande mål som stadgas i artikel 9 FEUF uppnås. Bland dessa mål återfinns de krav som sammanhänger med främjandet av hög sysselsättning och garantier för ett fullgott socialt skydd.

För att uppnå det mål som eftersträvas med direktiv 96/71 på bästa sätt i ett förändrat sammanhang kunde unionslagstiftaren således justera den balans som låg till grund för detta direktiv genom att stärka rättigheterna för arbetstagare som är utstationerade till värdmedlemsstaten för att konkurrensen mellan företag som utstationerar arbetstagare till den medlemsstaten och företag som är etablerade där ska utvecklas på rättvisa villkor.

Domstolen preciserar även i detta sammanhang att artikel 153 FEUF, vilken endast avser skyddet av arbetstagare och inte friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen, inte kunde utgöra rättslig grund för direktiv 2018/957. Detta direktiv innebär inte någon harmonisering utan endast en samordning av medlemsstaternas bestämmelser vid utstationering av arbetstagare genom att föreskriva att vissa arbets- och anställningsvillkor som finns i bestämmelser som är tvingande i värdmedlemsstaten ska tillämpas. Följaktligen kan det inte anses att direktivet åsidosätter det undantag som i artikel 153.5 FEUF föreskrivs från unionens befogenheter enligt de första punkterna i den artikeln.

Därefter prövar domstolen den grund som avser ett åsidosättande av artikel 56 FEUF och särskilt argumentet att direktiv 2018/957 eliminerar den konkurrensfördel, i kostnadshänseende, som tjänsteleverantörer etablerade i vissa medlemsstater hade haft. Domstolen anger att direktiv 2018/957, i syfte att nå det mål som uppställs härmed, återställer balansen bland de faktorer på grundval av vilka företagen i medlemsstaterna kan konkurrera med varandra. Direktivet medför emellertid inte att den konkurrensfördel som tjänsteleverantörer i vissa medlemsstater eventuellt åtnjöt sätts ur spel, eftersom det inte på något sätt leder till att all kostnadsbaserad konkurrens elimineras. I direktivet föreskrivs nämligen att utstationerade arbetstagare ska omfattas av ett antal arbets- och anställningsvillkor som gäller i värdmedlemsstaten, däribland de lönekomponenter som är obligatoriska där. Direktivet påverkar således inte de andra kostnadskomponenterna för företag som utstationerar arbetstagare, såsom arbetstagarnas produktivitet eller effektivitet, vilka är faktorer som nämns i skäl 16 i direktivet.

Vad vidare gäller lagenlighetsprövningen av bestämmelserna om "lön" och om långvarig utstationering i artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71 i ändrad lydelse respektive artikel 3.1a i samma direktiv erinrar domstolen om att unionsdomstolen, när den prövar en talan om ogiltigförklaring av en lagstiftningsakt såsom direktiv 2018/957 endast ska försäkra sig, med avseende på denna akts materiella lagenlighet, om att den inte strider mot EU- och EUF-fördragen eller unionsrättens allmänna principer och att det inte har förekommit

⁵ Arbetsdokument SWD(2016) 52 final av den 8 mars 2016, med rubriken "Konsekvensbedömning som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 96/71".

maktmissbruk. Vad gäller domstolsprövningen av huruvida dessa villkor är uppfyllda, har unionslagstiftaren ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på sådana områden där den – såsom är fallet med lagstiftningen om utstationering av arbetstagare – ställs inför val av politisk, ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar. Med hänsyn till detta stora utrymme för skönsmässig bedömning, finner domstolen med avseende på bestämmelserna om långvarig utstationering att unionslagstiftaren - utan att göra en uppenbart oriktig bedömning - kunde anse att en utstationering under mer än 12 månader borde få till följd att de berörda utstationerade arbetstagarnas personliga förhållanden i hög grad närmar sig situationen för arbetstagare som är anställda i företag som är etablerade i värdmedlemsstaten.

Domstolen påpekar vidare att konsekvensbedömningen, vilken unionslagstiftaren lagt till grund för sin uppfattning att det skydd som direktiv 96/71 gav utstationerade arbetstagare inte längre var adekvat, i synnerhet belyste två omständigheter som rimligen kunde få lagstiftaren att anse att tillämpningen av en "minimilön" i värdmedlemsstaten inte längre kunde säkerställa skyddet av dessa arbetstagare. För det första hade domstolen gjort en vid tolkning av detta begrepp i domen Sähköalojen ammattiliitto,⁶ och, utöver den minimilön som föreskrivs i värdmedlemsstatens lagstiftning, även inkluderat ett antal andra komponenter. I konsekvensbedömningen kunde det därmed konstateras att begreppet minimilön, såsom det tolkats av domstolen, i väsentlig mån avvek från praxis inom företag som utstationerade arbetstagare till en annan medlemsstat, i och med att dessa endast betalade dem minimilön. Av konsekvensbedömningen framgår, för det andra, att det under år 2014 visat sig att det förekom betydande löneskillnader i flera värdmedlemsstater mellan arbetstagare anställda av företag etablerade i dessa medlemsstater och arbetstagare som var utstationerade dit.

Slutligen prövar domstolen grunden som avser ett åsidosättande av Rom I-förordningen genom artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse. Enligt den artikeln ska nästan samtliga de skyldigheter som följer av värdmedlemsstatens lagstiftning, vid utstationering under mer än 12 månader, ovillkorligen gälla för utstationerade arbetstagare, oavsett vilken lag som är tillämplig på anställningsförhållandet. I det avseendet noterar domstolen att det i artikel 8.2 i Rom I-förordningen föreskrivs att ett individuellt anställningsavtal - om parterna inte har valt vilken lag som ska vara tillämplig - ska vara underkastat lagen i det land där eller, om detta inte är möjligt, från vilket den anställde vanligtvis utför sitt arbete, och detta land ska inte anses ha ändrats när arbetstagaren tillfälligt utför sitt arbete i ett annat land. I artikel 23 i Rom I-förordningen föreskrivs emellertid att det kan göras undantag från de lagvalsregler som fastställs i förordningen när det i unionsrättsliga bestämmelser fastställs lagvalsregler för avtalsförpliktelser på vissa områden. Artikel 3.1a i direktiv 96/71 i ändrad lydelse utgör med hänsyn till dess art och innehåll en särskild lagvalsregel i den mening som avses i artikel 23 i Rom I-förordningen.

⁶ Dom av den 12 februari 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, ECLI:EU:C:2015:86, punkterna 38–70).