Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 28. mail 2020[1]

Kohtuasi C-620/18

Ungari
versus
Euroopa Parlament,

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi – Direktiiv (EL) 2018/957 – Direktiiv 96/71/EÜ – Töötajate lähetamine seoses teenuste osutamisega – Töötingimusi ning töötajate tervise kaitset ja ohutust käsitlevad õigusnormid – Ebasobiv õiguslik alus – Võimu kuritarvitamine – Diskrimineerivad, mittevajalikud või ebaproportsionaalsed piirangud – Teenuste osutamise vabaduse põhimõtte rikkumine – Lähetatud töötajate töötasu – Pikaajaliselt lähetatud töötajad – Määruse (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta rikkumine – Õiguskindluse ja õigusselguse põhimõtte rikkumine – Töötajate kollektiivne tegutsemine – Autoveod

1. Ungari palub Euroopa Kohtul esimese võimalusena tühistada direktiiv (EL) 2018/957,[2] millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ[3] töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega. Teise võimalusena palub ta tühistada mitu direktiivi 2018/957 sätet.

I. Õiguslik raamistik

A. Direktiiv 96/71

2. Direktiiv 96/71 võeti vastu EÜ asutamislepingu artikli 57 lõike 2 ja artikli 66 alusel (nüüd ELTL artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62).

3. Selle direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt oli direktiivi eesmärk tagada liikmesriikide territooriumile lähetatud töötajatele töötingimused seoses selles direktiivis sätestatud valdkondadega, mida liikmesriigis, kus töö tehakse, reguleerivad õigus- ja haldusnormid või üldiselt kohaldatavaks tunnistatud kollektiivlepingud või vahekohtu otsused.

4. Direktiivis 96/71 nimetatud valdkondade hulgas olid selle artikli 3 lõike 1 punktis c töötasu miinimummäärad, kaasa arvatud ületunnitöötasu.

1 Algkeel: hispaania.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. juuni 2018. aasta direktiiv, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (ELT 2018, L 173, lk 16; edaspidi „direktiiv 2018/957“).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431; edaspidi „direktiiv 96/71“).

B. Direktiiv 2018/957

5. Direktiivi 2018/957 õiguslik alus on ELTL artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62.

6. Direktiivi 2018/957 artikli 1 lõike 1 punktiga b lisatakse direktiivi 96/71 artiklisse 1 järgmised lõiked:

„1. Käesoleva direktiiviga tagatakse lähetatud töötajate kaitse lähetuse jooksul seoses teenuste osutamise vabadusega, kehtestades töötingimusi ning töötajate tervise kaitset ja ohutust käsitlevad kohustuslikud sätted, mida tuleb järgida.

1a. Käesolev direktiiv ei mõjuta mingil viisil liikmesriikides ja liidu tasandil tunnustatud põhiõiguste, sealhulgas streigiõiguse või -vabaduse teostamist või õigust või vabadust võtta muid liikmesriikide töösuhete erisüsteemidega hõlmatud meetmeid, mis on kooskõlas liikmesriikide õiguse ja/või tavaga. Samuti ei mõjuta direktiiv õigust pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle, neid sõlmida ja jõustada ega kollektiivse tegutsemise õigust vastavalt liikmesriikide õigusele ja/või tavale.

7. Direktiivi 2018/957 artikli 1 lõike 2 punktiga a muudetakse direktiivi 96/71 artikli 3 lõiget 1, mis asendatakse selle tekstiga:

„1. Olenemata töösuhtele kohaldatavast õigusest, tagavad liikmesriigid, et artikli 1 lõikes 1 nimetatud ettevõtjad kindlustavad nende territooriumile lähetatud töötajatele võrdse kohtlemise põhimõttest lähtudes töötingimused, mille liikmesriik, kus tööd tehakse, on sätestanud:

– õigus- või haldusnormidega ja/või

– üldiselt kohaldatavaks tunnistatud või lõike 8 kohaselt muul viisil kohaldatavate kollektiivlepingute või vahekohtu otsustega, mis käsitlevad:

  a) maksimaalset tööaega ja minimaalset puhkeaega;

  b) tasulise põhipuhkuse minimaalset pikkust;

  c) töötasu, sealhulgas ületunnitöötasu; seda punkti ei kohaldata täiendavate tööandjapensioni skeemide suhtes;

  d) töötajate vahendamise tingimusi, eelkõige ajutist tööjõudu vahendavate ettevõtjate vahendatavate töötajate puhul;

  e) töötervishoidu, -ohutust ja -hügieeni;

  f) rasedate või hiljuti sünnitanud naiste ning laste ja noorte töötingimuste suhtes kohaldatavaid kaitsemeetmeid;

  g) meeste ja naiste võrdset kohtlemist ning muid diskrimineerimist keelavaid sätteid;

  h) alalisest töö tegemise kohast eemal viibivatele töötajatele tööandja poolt pakutavaid majutustingimusi;

  i) toetusi või kuluhüvitisi, mis on ette nähtud reisi-, söögi- ja majutuskulude katteks tööga seotud põhjustel kodust eemal viibivatele töötajatele.

Punkti i kohaldatakse lähetatud töötajate reisi-, söögi- ja majutuskulude suhtes üksnes siis, kui nad peavad sõitma oma alalisse töö tegemise kohta ja tagasi liikmesriigis, kelle territooriumile nad on lähetatud, või kui tööandja on nad ajutiselt nende alalisest töö tegemise kohast teise töö tegemise kohta saatnud.

Käesoleva direktiivi kohaldamisel määratakse töötasu mõiste kindlaks selle liikmesriigi õiguse ja/või tava kohaselt, kelle territooriumile töötaja lähetatakse, ning see hõlmab kõiki töötasu olulisi elemente, mis on muudetud kohustuslikuks kõnealuse riigi õigus- ja haldusnormide, selles liikmesriigis üldiselt kohaldatavaks tunnistatud või lõike 8 kohaselt muul viisil kohaldatavate kollektiivlepingute või vahekohtu otsustega.

[…]“.

8. Direktiivi 2018/957 artikli 1 lõike 2 punktiga b on direktiivi 96/71 artiklisse 3 lisatud lõige 1a, mis on sõnastatud järgmiselt:

„1a. Kui lähetuse tegelik kestus ületab 12 kuud, tagavad liikmesriigid olenemata töösuhtele kohaldatavatest õigusaktidest, et artikli 1 lõikes 1 nimetatud ettevõtjad kindlustavad nende territooriumile lähetatud töötajatele võrdse kohtlemise põhimõttest lähtudes lisaks käesoleva artikli lõikes 1 osutatud töötingimustele kõik kohaldatavad töötingimused, mille liikmesriik, kus tööd tehakse, on sätestanud:

– õigus- või haldusnormidega ja/või

– üldiselt kohaldatavaks tunnistatud või lõike 8 kohaselt muul viisil kohaldatavate kollektiivlepingute või vahekohtu otsustega.

Käesoleva lõike esimest lõiku ei kohaldata järgmistele küsimustele:

a) töölepingu sõlmimise ja lõpetamisega seotud menetlused, formaalsused ja tingimused, sealhulgas konkurentsi keelavad klauslid;

b) täiendavad tööandjapensioni skeemid.

Kui teenuseosutaja esitab põhjendatud teate, pikendab liikmesriik, kus teenust osutatakse, esimeses lõigus osutatud ajavahemikku 18 kuuni.

Kui artikli 1 lõikes 1 osutatud ettevõtja asendab lähetatud töötaja teise samas kohas sama tööülesannet täitva lähetatud töötajaga, loetakse käesoleva lõike kohaldamisel lähetuse kestuseks asjaomaste lähetatud töötajate lähetuste kumulatiivne kestus.

Käesoleva lõike neljandas lõigus osutatud mõiste „sama tööülesande täitmine samas kohas“ määratlemisel võetakse muu hulgas arvesse osutatava teenuse või tehtava töö laadi ning asjakohasel juhul töökoha aadressi (aadresse).“

9. Direktiivi 2018/957 artikli 1 lõike 2 punkti c kohaselt on direktiivi 96/71 artikli 3 lõige 7 nüüd sõnastatud järgmiselt:

„7. Lõiked 1–6 ei piira töötajate jaoks soodsamate töötingimuste kohaldamist.

Lähetusega seotud toetused loetakse töötasu hulka, välja arvatud juhul, kui need makstakse välja hüvitisena lähetusest tegelikult tulenevate kulude, näiteks reisi-, majutus- ja söögikulude katteks. Ilma et see piiraks lõike 1 esimese lõigu punkti h kohaldamist, hüvitab tööandja lähetatud töötajale kõnealused kulud vastavalt lähetatud töötaja töösuhtele kohaldatavale liikmesriigi õigusele ja/või tavale.

Kui töösuhtele kohaldatavates töötingimustes ei ole kindlaks määratud, kas lähetusega seotud toetust makstakse ja kui makstakse, siis milline osa lähetusega seotud toetusest makstakse lähetusest tulenevate tegelike kulude hüvitamiseks ja milline osa sellest on töötasu osa, loetakse, et kogu toetus makstakse lähetusest tegelikult tulenevate kulude katteks.“

10. Direktiivi 2018/957 artikli 3 lõikes 3 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse autoveosektori suhtes alates kuupäevast, mil hakatakse kohaldama seadusandlikku akti, millega muudetakse direktiivi 2006/22/EÜ seoses täitmise tagamise nõuetega ning millega kehtestatakse konkreetsed normid seoses direktiivi[…]ga 96/71/EÜ ja [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiviga] 2014/67/EL [mis käsitleb direktiivi 96/71 täitmise tagamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 halduskoostöö kohta siseturu infosüsteemi kaudu (IMI määrus) (ELT 2014, L 159, lk 11)] sõidukijuhtide lähetamiseks autoveosektoris.“

II. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

11. Ungari valitsus palub Euroopa Kohtul tühistada direktiiv 2018/957 tervikuna. Teise võimalusena piirdub ta nõudega tühistada:

– direktiivi 2018/957 artikli 1 punkti 2 alapunkti a sätted, mis näevad ette direktiivi 96/71 uue artikli 3 lõike 1 punkti c ja kolmanda lõigu;

– direktiivi 2018/957 artikli 1 punkti 2 alapunkti b sätted, millega lisatakse direktiivi 96/71 artiklisse 3 lõige 1a;

– direktiivi 2018/957 artikli 1 punkti 2 alapunkt c;

– direktiivi 2018/957 artikli 3 lõige 3.

12. Ungari valitsus palub samuti mõista kohtukulud välja Euroopa Parlamendilt ja Euroopa Liidu Nõukogult.

13. Parlament Euroopa ja nõukogu paluvad Euroopa Kohtul jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Ungarilt.

14. Saksamaal, Prantsusmaal, Madalmaadel ja komisjonil lubati astuda menetlusse parlamendi ja nõukogu nõuete toetuseks. Kõik nad esitasid kirjalikud seisukohad, välja arvatud Madalmaad, kes piirdusid Euroopa Parlamendi ja nõukogu seisukohtade toetamisega.

15. Ungari valitsus palus vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artikli 16 kolmandale lõigule kohtuasja lahendada suurkojas.

16. 3. märtsi 2020. aasta kohtuistungil osalesid nõukogu, parlamendi, komisjoni ning Ungari, Saksamaa, Prantsuse ja Madalmaade valitsuse esindajad.

III. Sissejuhatavad märkused

17. Töötajate lähetamine[4] riikidevahelise teenuste osutamise raames liikmesriikide vahel on Euroopa Liidus alati olnud delikaatne küsimus. Vaatamata sellele, et töötajate lähetamine on majanduslikus mõttes suhteliselt vähese tähtsusega,[5] on selle õiguslik reguleerimine tekitanud vaidlusi, kuna selle reguleerimist mõjutavad samal ajal kaks vastandlikku tagamõtet:

– ühelt poolt teenuste osutamise vabaduse tagamõte siseturul. Selle järgi tuleb kõrvaldada piirangud, mis takistavad väikese tööjõukuludega liikmesriigi ettevõtjal lähetada oma töötajaid, et osutada teenuseid kõrgemate tööjõukuludega liikmesriigis. Nende ettevõtjate päritoluriigid rõhutavad vajadust lihtsustada teenuste osutamise vabadust. Nad soovitavad seega, et ajutiselt lähetatud töötajate suhtes kohaldataks päritoluriigi õigusakte ja neile kohaldataks võimalikult vähe sihtriigi õigusnorme.

– Teiselt poolt ajutiselt lähetatud töötajate töö- ja sotsiaaltingimuste kaitse tagamõte. Sihtkohariigid soovivad, et nende töötajate suhtes kohaldataks samu tööeeskirju mis teistele nende territooriumil töötavatele töötajatele (nii et nad saaksid selles riigis sama töö eest sama palka). Nii ei saaks neid lähetavad ettevõtjad ebaausalt konkureerida sihtkohariikide territooriumil asuvate ettevõtjatega ning hoitaks ära nn *sotsiaalset dumpingut*, tagades samal ajal lähetatud töötajate parema kaitse.

18. Raskused töötajate riikidevahelise lähetamise reguleerimises tulenevad sisuliselt sellest, et Euroopa Liit ei ole pädev töötingimusi ühtlustama. See pädevus on liikmesriikidel, mis tähendab märkimisväärseid erinevusi neist igaühe töötingimuste ja töötasu vahel.[6]

19. Töötajate riikidevahelisele lähetamisele kohaldatakse lisaks asjaomaste riikide tööeeskirjadele ja liidu teenuste osutamise vabadust käsitlevatele eeskirjadele liidu rahvusvahelise eraõiguse (lepinguliste kohustuste suhtes kohaldatava õiguse) eeskirju, liidu ja asjaomaste liikmesriikide sotsiaalkindlustuseeskirju ning maksualaseid õigusnorme. See erinevate eeskirjade kohaldamine suurendab raskusi selle lähetamise reguleerimisel.

4 Direktiivi 96/71 artikli 2 kohaselt on „lähetatud töötaja – töötaja, kes piiratud aja jooksul teeb oma tööd muu liikmesriigi territooriumil kui riik, kus ta tavaliselt töötab“.
Euroopa Kohtu praktika kohaselt on direktiivi 96/71 artikli 1 lõike 3 punkti c tähenduses „tegemist töötajate lähetamisega vahendamise kaudu siis, kui on täidetud kolm tingimust. Esiteks on tööjõu vahendamine tasuline tegevus, mille kestel töötaja jääb teenuseosutaja teenistusse, ilma et kasutajaettevõtjaga sõlmitaks mingisugust töölepingut. Teiseks iseloomustab vahendamist asjaolu, et töötaja vastuvõtvasse liikmesriiki ümberpaigutamine ise ongi teenuseosutajast ettevõtja pakutava teenuse ese. Kolmandaks täidab töötaja sellisel vahendamisel oma tööülesandeid kasutajaettevõtja kontrolli ja juhtimise all“ (14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt, C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 27, ja 18. juuni 2015. aasta kohtuotsus Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

5 Viimase olemasoleva statistika kohaselt toimus 2017. aastal 2,8 miljonit töötajate riikidevahelist lähetamist, mille keskmine kestus oli alla 4 kuu iga lähetuse kohta, mis kokku moodustab vaid 0,2% kogu tööhõivest liidus. Vt De Wispelaere, F. ja Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, oktoober 2018, lk 9, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Statistikast nähtub siiski, et aastatel 2010–2017 suurenes lähetatud töötajate arv 83%. Nende töötajate jagunemine majandussektorite lõikes on järgmine: ehitus (46,5%), muud teenused (26,7%), tööstus (25,9%) ja põllumajandus (0,9%).

6 Üldine suundumus on see, et riigid, kelle töökulud on väiksemad, *eksportivad* lähetatud töötajaid, samas kui riigid, kellel on paremad töötingimused, võtavad neid töötajaid vastu. Vt Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. ja Fries-Tersch, E. andmed, *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019,
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Sellest aruandest nähtub, et *eksportivad* riigid on Poola, Ungari või Leedu ning *vastuvõtjad* on Saksamaa, Prantsusmaa või Madalmaad.

A. Euroopa Kohtu praktika töötajate lähetamise kohta riikidevahelise teenuste osutamise raames

20. Enne õigusaktide ühtlustamist selles valdkonnas tuli Euroopa Kohtul otsustada, millist õigust tuli lähetatud töötajate suhtes kohaldada.[7] Asjaolu, et sihtkoha riik lihtsalt kohustab täitma oma tööõigusnorme, takistaks teiste riikide ettevõtjatel, kes soovivad kasutada seda tüüpi töötajaid, oma teenuseid osutada.

21. Lähenemine, mille on Euroopa Kohus valinud liikmesriikide meetmetele selles valdkonnas, on see, mida tavaliselt kasutatakse teenuste osutamise vabaduse valdkonnas. Ta teeb kõigepealt kindlaks, kas riigisisene õigusnorm raskendab riikidevahelist teenuste osutamist koos tööjõu lähetamisega, ja kui see on nii, siis kasutab proportsionaalsuse testi, et kaaluda, kas see on põhjendatud imperatiivse nõudega, st kaitset vääriva üldise huviga.

22. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei nõua ELTL artikkel 56 mitte ainult kogu kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelamist teises liikmesriigis asuva teenuste osutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist – isegi juhul, kui neid kohaldatakse vahet tegemata nii selle riigi kui ka teiste liikmesriikide teenuste osutajatele –, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem atraktiivseks teenuste osutaja tegevuse, kelle asukoht on teises liikmesriigis.[8]

23. Euroopa Kohus on pidanud piiravaks liikmesriikide meetmeid, mis kohustavad tööandjaid maksma vastuvõtvas riigis tööandja sotsiaalkindlustusmakseid lähetuses olevate töötajate eest,[9] või kohustust teha „lojaalsuse tempelmaksude“ ja „halva ilma tempelmaksude“ sissemakseid, kui nad teevad oma päritoluriigis sarnaseid sissemakseid.[10]

24. Samuti on Euroopa Kohus otsustanud, et riigisisesed õigusnormid, mis näevad töötajate lähetamise raames ette kohustuse koostada ja säilitada vastuvõtvas liikmesriigis sotsiaal- ja töödokumente, võivad teises liikmesriigis asuvatele ettevõtjatele kaasa tuua täiendavaid haldus- ja majanduslikke kulusid ja -koormust ning kujutavad endast seetõttu teenuste osutamise vabaduse piirangut.[11]

25. Liikmesriikide meetmed võivad siiski olla põhjendatud, kui need vastavad ülekaalukale üldisele huvile, tingimusel et: a) see huvi ei ole kaitstud asukohaliikmesriigi teenuseosutajat reguleerivate eeskirjadega; ja b) need eeskirjad on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (st et need on proportsionaalsed).[12]

7 Vt näiteks 17. detsembri 1981. aasta kohtuotsus Webb (279/80, EU:C:1981:314); 3. veebruari 1982. aasta otsus Seco ja Desquenne & Giral (62/81 ja 63/81, EU:C:1982:34; edaspidi „kohtuotsus Seco ja Desquenne & Giral“) ning 27. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 28. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147; edaspidi „kohtuotsus Guiot“, punkt 10); 23. novembri 1999. aasta kohtuotsus Arblade jt (C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575; edaspidi „kohtuotsus Arblade jt“, punkt 33) ning 15. märtsi 2001. aasta kohtuotsus Mazzoleni e ISA (C-165/98, EU:C:2001:162; edaspidi „kohtuotsus Mazzoleni e ISA“, punkt 22). Vt hiljutine 12. septembri 2019. aasta kohtuotsus Maksimovic jt (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723; edaspidi „kohtuotsus Maksimovic jt“, punktid 30 ja 31) ning 13. novembri 2018. aasta kohtuotsus Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896; edaspidi „kohtuotsus Čepelnik“, punktid 37 ja 38).

9 Kohtuotsus Seco ja Desquenne & Giral.

10 Kohtuotsus Guiot.

11 Kohtuotsus Arblade jt, punktid 58 ja 59, ning Maksimovic jt, punkt 31.

12 Kohtuotsused Arblade jt, punktid 34 ja 35; 24. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40, edaspidi „kohtuotsus Portugaia Construções“, punkt 19) ning 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 37).

26. Ülekaaluka üldise huvi põhjused, millega töötajatele sihtkohariigi tööõigusmeetmete kohaldamise põhjendamist Euroopa Kohus aktsepteerib, on muu hulgas: a) töötajate kaitse;[13] b) „töötajate sotsiaalkaitse“;[14] c) „ehitussektori töötajate sotsiaalkaitse“;[15] d) ebaausa konkurentsi ärahoidmine, kui ettevõtjad maksavad lähetatud töötajatele miinimumpalgast väiksemat töötasu, kuna see eesmärk hõlmab sotsiaalse „dumpingu“ vastu võitlemise abil töötajate kaitse eesmärki,[16] ja e) pettuste vastu võitlemine.

27. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Seco ja Desquenne & Giral,[17] et ühtlustamise puudumise korral võivad liikmesriigid lähetatud töötajate tööandjatelt näiteks nõuda, et nad maksaksid töötajatele vastuvõtvas liikmesriigis kehtivat minimaalset töötasu, isegi kui need töötajad töötavad vastuvõtva liikmesriigi territooriumil vaid ajutiselt, ja sõltumata sellest, millises riigis on tööandja asutatud. Liikmesriigid võivad ka nõuda nende tööeeskirjade järgimist.[18]

28. Direktiivi 96/71 vastuvõtmine vähendas, kuid ei kaotanud kohtuvaidlusi, milles Euroopa Kohus kontrollis töötajate lähetamist piiravate riigisiseste meetmete kooskõla ELTL artikliga 56.

29. Kuna direktiiv 96/71 ei sisaldanud sätteid, et panna maksma selle materiaalõigusnormide järgimist, jätkas Euroopa Kohus selles valdkonnas kehtestatud riigisiseste piirangute üle otsustamiseks ELTL artikli 56 kasutamist. Direktiivi 2014/67 jõustumisega see olukord muutus.

30. Lähetatud töötajate töötingimuste täitmise kontrollimiseks ette nähtud riigisiseste täiendavate haldusnormide järelevalvet jätkati ELTL artikli 56 kohaldamisega:[19]

– Kohtuotsuse Čepelnik kohaselt on ELTL artikliga 56 vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused võivad kohustada selles liikmesriigis asuvat tellijat peatama maksete tegemise teises (päritolu-) liikmesriigis asuvale lepingupartnerile või koguni maksma tagatise tööde eest veel tasumata summa ulatuses, et tagada võimaliku trahvi maksmist juhul, kui kõnealusele lepingupartnerile peaks määratama trahv vastuvõtva liikmesriigi tööõiguse tõendatud rikkumise eest.[20]

– Samamoodi otsustati ka kohtuotsuses Maksimovic jt.[21]

– Juhtumi kohta, kus liikmesriigis asutatud teenuste osutamise ettevõtja lähetab kolmandate riigi töötajaid, on Euroopa Kohus tuvastanud, et haldusloa nõude kehtestamine liikmesriigi territooriumil teenuste osutamisele teises liikmesriigis asutatud ettevõtja poolt on piirang ELTL artikli 56 tähenduses.[22] Sama kehtib juhul, kui ettevõtjal on kohustus hankida tööluba oma töötajate lähetamiseks, kes on ühenduseväliste riikide kodanikud, kes elavad ja töötavad seaduslikult selles teises liikmesriigis.[23]

13 Kohtuotsus Arblade jt, punkt 80. Vt näiteks kohtuotsus Mazzoleni e ISA, punkt 27; 25. oktoobri 2001. aasta kohtuotsus Finalarte jt (C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, EU:C:2001:564, punkt 33); kohtuotsus Portugaia Construções, punkt 20, ning 12. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610; edaspidi „kohtuotsus Wolff & Muller“, punkt 35).

14 Vt kohtuotsus Seco ja Desquenne & Giral, punkt 10.

15 Vt kohtuotsused Guiot, punkt 15, ning Arblade jt, punkt 51.

16 Kohtuotsus Wolff & Müller, punktid 35, 36 ja 41.

17 Punkt 14.

18 3. detsembri 2014. aasta kohtuotsus De Clercq jt (C-315/13, EU:C:2014:2408, edaspidi „kohtuotsus De Clerq jt“, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).

19 Kohtuotsused Maksimovic jt (punkt 26) ja De Clercq jt (punkt 47).

20 Punkt 50.

21 Punkt 50.

22 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 21. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, punkt 24).

B. Õigusaktide ühtlustamine direktiividega

1. Direktiiv 96/71 ja selle enne 2018. aastat tehtud muudatused

31. Kuna liikmesriikidel oli kahtlusi, milliste riigisisese tööõiguse normide täitmist võib oma töötajaid lähetavatelt ettevõtjatelt nõuda, palusid nad liidu seadusandjal need õigusaktid ühtlustada.

32. Direktiiv 96/71 reguleerib kolme liiki lähetamist: a) otsest teenuste osutamist ettevõtja poolt teenuste osutamise lepingu raames;[24] b) lähetamist samasse kontserni kuuluva asutuse või ettevõtte („kontsernisisene lähetamine“) kontekstis, ja c) töötaja käsutusse andmine teises liikmesriigis asuva ajutist tööjõudu vahendava ettevõtja poolt.

33. Direktiivi 96/71 eesmärk oli edendada riikidevahelist teenuste osutamist ausate konkurentsitingimuste loomise ja meetmete abil, mis tagavad lähetatud töötajate õigustest kinnipidamise.

34. Selle eesmärk oli seega võtta arvesse riikidevahelises töösuhtes kohaldatavaid töö saamise ja töötingimusi. Selleks püüti direktiiviga kooskõlastada liikmesriikide õigusnormid, „et sätestada *minimaalse kaitse* põhilised *kohustuslikud sätted*, mida peavad täitma asukohamaa tööandjad, kes lähetavad töötajaid ajutiselt tegema tööd selle liikmesriigi territooriumil, milles teenuseid osutatakse“.[25]

35. Need seatud eesmärgid avalduvad direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1 esimeses lõigus:

– ühelt poolt tahetakse kindlustada aus konkurents riigi ettevõtjate ja riikidevahelisi teenuseid osutavate ettevõtjate vahel: viimased peavad tagama oma töötajatele piiratud valdkondades töötingimused ja töö saamise tingimused, mis on kehtestatud vastuvõtvas liikmesriigis.

– Teiselt poolt on direktiivi eesmärk kindlustada, et kui lähetatud töötajad teevad vastuvõtva liikmesriigi territooriumil ajutiselt tööd, siis kohaldatakse neile nimetatud valdkondade töötingimuste osas vastuvõtva liikmesriigi minimaalset kaitset tagavaid sätteid.[26]

36. Direktiivi 96/71 praktikas rakendamine oli algusest peale keeruline, kuna mõned selle terminid ja kohaldamistingimused olid ebaselged ja ebatäpsed.[27]

37. Euroopa Kohus on püüdnud selgitada mõnda selle valdkonna kõige olulisematest mõistetest:

– Mis puudutab „töötasu miinimummäära“, siis selle mõiste koostisosade määratlemine sõltub asjaomase liikmesriigi õigusest, kusjuures ainus tingimus on, et see määratlus (mis võib tuleneda kohaldatavatest riigisisestest õigusnormidest või kollektiivlepingutest või neile liikmesriikide kohtute antud tõlgendusest) ei või takistada liikmesriikide vahel teenuste osutamise vabadust.

24 See on kõige sagedasem juhtum: ühes liikmesriigis asutatud ettevõtja lähetab enda nimel ja juhtimisel oma töötajad teise liikmesriigi territooriumile riikidevahelise teenuse osutamiseks. Sõlmitakse leping lähetava ettevõtja ja teises liikmesriigis tegutseva isiku vahel, kellele teenused on mõeldud, kui lähetava ettevõtja ja töötaja vahel on lähetamise ajaks sõlmitud töösuhe. Vt 3. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; edaspidi „kohtuotsus Rüffert“, punkt 19) ja 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110; edaspidi „kohtuotsus Dobersberger“, punkt 29).

25 Põhjendus 13. Kohtujuristi kursiiv.

26 12. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; edaspidi kohtuotsus „Sähköalojen ammattiliitto“, punkt 28) ja 8. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809; edaspidi „kohtuotsus Laval un Partneri“, punktid 74 ja 76).

27 Viitan siinkohal Eckhard Vossi, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernouldi, Feliciano Iudicone (Fondazione Giacomo) [uuringule] *Posting of Workers Directive – current situation and challenges*, European Parliament, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; ja Fotonopoulou Basurko, O., [artiklile] „Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas“ Fotonopoulou Basurko, O., (koord) [teoses] *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea*: *presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018, lk 258–262.

– Euroopa Kohtul on tulnud juhtumipõhiselt täpsustada, milliseid elemente peavad need töötasu alammäärad sisaldama (või mitte), täpsemalt kohtuotsustes komisjon *vs.* Saksamaa, Isbir ja Sähköalojen ammattiliitto.[28]

38. Erilise tähtsusega oli kohtuotsus Laval un Partneri, sest: a) ühelt poolt kinnitati selles, et liikmesriikidel on kohustus tagada lähetatud töötajatele oma riigisiseste õigusaktidega ette nähtud minimaalne kaitsetase; ja b) teiselt poolt tuvastati, et ilma et see piiraks teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjate õigust ühineda vastuvõtvas liikmesriigis vabatahtlikult eelkõige oma lähetatud töötajate suhtes võetud kohustuse täitmiseks võimaliku soodsama kollektiivlepinguga, piirdub kaitsetase, mis peab olema vastuvõtva liikmesriigi territooriumile lähetatud töötajaile tagatud, põhimõtteliselt sellega, mis on ette nähtud direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1 esimese lõigu punktides a–g.[29]

39. Lisaks kinnitas Euroopa Kohus selles kohtuotsuses, et direktiivi 96/71 artiklit 3 (koostoimes ELTL artikliga 56) tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui ametiühing võib püüda kohustada ehitustööde blokaadi vormis kollektiivse tegevuse abil teises liikmesriigis asutatud teenuseosutajat alustama temaga läbirääkimisi palgamäärade üle, mida lähetatud töötajatele tuleb maksta, ja ühinema kollektiivlepinguga, mille sätted kehtestavad mõne valdkonna puhul soodsamad tingimused, kui need, mis tulenevad asjaomastest õigusnormidest, samas kui lepingu teised sätted käsitlevad valdkondi, mida ei ole selle direktiivi artiklis 3 nimetatud.[30]

40. Kohtuotsusele Laval un Partneri eelnes kohtuotsus International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union[31], millele järgnesid kohtuotsused Rüffert ja komisjon *vs.* Luksemburg[32], milles leiti, et teatavad töötajate kaitse meetmed, mis piiravad teenuste osutamise vabadust või asutamisvabadust, on põhjendamatud.

41. Seda kohtupraktikat pidasid ametiühingud lähetatud töötajate huve kahjustavaks[33] ning seda kritiseeriti, sest näis, et see muutis direktiivi 96/71 nende õiguste ülempiiriks, mida vastuvõttev liikmesriik võib lähetatud töötajatele anda ja neid tööle võtnud ettevõtjatele kehtestada.[34] Ei ole üllatav, et seetõttu nõuti direktiivi 96/71 muutmist.[35]

42. Sellele lisandus liidu laienemiste mõju aastatel 2004 ja 2007, st uute liikmesriikide saabumine, kellel on märkimisväärne potentsiaal lähetatud töötajate ekspordiks. Direktiivi 96/71 rakendamist mõjutas ka 2008. aasta majanduskriis, soodustades töötajate riikidevahelist lähetamist ja aidates kaasa pettuslike tavade arendamisele (fiktiivsed ettevõtjad ehk *letter box companies* [riiulifirmad], fiktiivsed füüsilisest isikust ettevõtjad),[36] et direktiiviga lähetatud töötajatele pakutud „minimaalsest" kaitsest kõrvale hoida.

28 14. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (C-341/02, EU:C:2005:220, punktid 25–43); 7. novembri 2013. aasta kohtuotsus Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711; edaspidi „kohtuotsus Isbir", punktid 39–45) ja kohtuotsus Sähköalojen ammattiliitto (punktid 38–70).

29 Kohtuotsus Laval un Partneri, eriti punktid 80 ja 81.

30 *Ibidem*, punkt 111.

31 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 19. juuni 2008. aasta kohtuotsused (C-319/06, EU:C:2008:350).

33 17. novembri 2015. aasta kohtuotsus RegioPost (C–115/14, EU:C:2015:760, punkt 66) tõi kaasa teatava muutuse suundumuses, kuna selles leiti, et „[d]irektiivi 2004/18 artikkel 26 koostoimes direktiiviga 96/71 lubab liikmesriigil avaliku sektori hankelepingu sõlmimise käigus ette näha selle direktiivi artikli 3 lõike 1 esimese lõigu punktis c nimetatud kohustuslikku miinimumkaitset tagava normi nagu see, mille üle käib vaidlus põhikohtuasjas ja mis näeb ette, et teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjad peavad järgima vastuvõtvasse liikmesriiki selle hankelepingu täitmiseks lähetatud töötajatega seoses miinimumtöötasu nõuet. Selline norm kuulub nimelt sellise kaitsetaseme juurde, mis nimetatud töötajatele tuleb tagada".

34 Kilpatrick, C., „Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers", *European Law Review*, nr 6, 2009, lk 848; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law*: There and Back Again. *Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Antwerpen, 2015, lk 181–204.

35 Vt Van Nuffel, P. ja Afanasjeva, S. analüüs „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services", *European Papers*, 2018, nr 3, lk 1411–1413.

36 Perdisini, M. ja Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Unio*n, 2016, Eurofound, lk 9–18.

43. Esimene samm seadusemuudatuse protsessis oli direktiivi 2014/67 vastuvõtmine, mille eesmärk oli tagada direktiivi 96/71 täitmine sellega, et nähti ette uued ja tugevdatud meetmed töötajate riikidevahelise lähetamise korral kuritarvituste, õigusest kõrvalehoidmise või pettuse vastu võitlemiseks ja nende eest karistamiseks.[37]

44. Direktiiv 2014/67 sisaldab ka sätteid liikmesriikide pädevate asutuste vahelise halduskoostöö parandamiseks lähetuse valdkonnas. See direktiiv reguleerib kontrollimeetmeid, mida liikmesriigid kohaldavad lähetatud töötajate töötingimuste täitmise üle järelevalve tegemisel. Lisaks nõuab see piisavate ja tõhusate kontrollide ja järelevalvesüsteemide loomist ning direktiivi 96/71 täitmise jälgimiseks kontrollide tegemist liikmesriikide ametiasutuste poolt.

2. Direktiiv 2018/957

45. Liikmesriikidel tuli direktiiv 2014/67 oma riigisisesesse õigusesse üle võtta 18. juuniks 2016.[38] Enne selle tähtaja möödumist esitas komisjon 8. märtsil 2016 direktiivi 96/71 muutmise ettepaneku.[39]

46. Selle ettepaneku menetlemisel tuli ilmsiks vastasseis lähetatud töötajaid *eksportivate* ja *vastuvõtvate* liikmesriikide vahel:

– Saksamaa, Austria, Belgia, Prantsusmaa, Luksemburg, Madalmaad ja Rootsi avaldasid ühiskirjas toetust direktiivi 96/71 ajakohastamisele, et kehtestada „samas kohas võrdse töö eest võrdse tasu maksmise“ põhimõte. Nad soovitasid muuta selle direktiivi sätteid, mis käsitlevad lähetatud töötajate suhtes kohaldatavaid töö- ja sotsiaaltingimusi, eelkõige öötasu osas; kehtestada lähetuste kestuse ülempiiri, eelkõige selleks, et kooskõlastada selle sätted sotsiaalkindlustuse koordineerimist käsitleva ELi määrusega; samuti täpsustada maanteeveosektori suhtes kohaldatavaid tingimusi.

– Seevastu Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Slovakkia, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Poola ja Rumeenia olid teises ühises kirjas seisukohal, et direktiivi 96/71 läbivaatamine on enneaegne ja et see tuleb edasi lükata kuni direktiivi 2014/67 ülevõtmise tähtaja möödumiseni ja selle mõju üksikasjaliku hindamiseni. Need liikmesriigid väljendasid muret selle pärast, et „samas kohas võrdse töö eest võrdse tasu maksmise“ põhimõte võib tekitada takistusi ühtsel turul, sest töötasumäärade erinevused on üks teenuseosutajate konkurentsieelise õiguspärane element. Lisaks leidsid nad, et lähetatud töötajate suhtes tuleks sotsiaalkindlustuse tagamiseks kohaldada lähetava liikmesriigi õigusakte ning et töötajate lähetamise ja sotsiaalkindlustuse koordineerimise vahelisi seoseid ei tule uuesti läbi vaadata.

47. Protokolli nr 2 artiklis 6 sätestatud tähtaja jooksul saatsid 14 liikmesriigi parlamendid komisjonile põhjendatud arvamused, milles nad teatasid, et 8. märtsi 2016. aasta ettepanek ei ole subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas. Nad käivitasid seega asutamislepingu protokolli nr 2 artikli 7 lõikes 2 ette nähtud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise menetluse.

48. Komisjoni ettepaneku õiguslikuks aluseks olid siseturgu reguleerivad normid, nimelt ELTL artikli 53 lõige 1 ja ELTL artikkel 62. Pärast nende sisu analüüsimist jõudis komisjon järeldusele, et direktiivi 96/71 uuesti läbivaatamine on kooskõlas ELL artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega ning et läbivaatamise ettepanekut ei olnud vaja tagasi võtta ega muuta.[40]

37 Direktiiv 2014/67 käsitles probleeme seoses nn riiulifirmadega ja tugevdas liikmesriikide võimet teha töötingimuste järelevalvet ja tagada kohaldatavate õigusnormide täitmine. Selles on muu hulgas loetletud kriteeriumid, mis tõendavad tegelikku seost tööandja ja asukohaliikmesriigi vahel, mida kohaldatakse ka selleks, et kindlaks teha, kas isik vastab lähetatud töötaja määratlusele.

38 Vt Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nr 1, lk 91–95.

39 COM(2016) 128 (final), 18. märtsi 2016. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 96/71.

40 Komisjoni 20. juuli 2016. aasta teatis COM(2016) 505 (final) Euroopa Parlamendile, nõukogule ja liikmesriikide parlamentidele töötajate lähetamise direktiivi muutmise direktiivi käsitleva ettepaneku kohta seoses subsidiaarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2.

49. Keeruliste läbirääkimiste lõpus nõukogus ja Euroopa Parlamendis[41] kiideti direktiivi 96/71 läbivaatamine 28. juunil 2018 heaks, võttes vastu direktiivi 2018/957, mille artiklis 3 on ette nähtud ülevõtmise tähtaeg kuni 30. juulini 2020 ja mille kohaldamine maanteeveoteenustele sõltub konkreetse õigusakti vastuvõtmisest.

50. Direktiiv 2018/957 võeti vastu Poola ja Ungari vastuhäälega ning Horvaatia, Leedu, Läti ja Ühendkuningriigi jäid erapooletuks.

51. Lõpetuseks tuleb märkida, et direktiivi 96/71 muutmisel direktiivi 2018/957 vastuvõtmise teel tehti ettepanek muuta määrust (EÜ) nr 883/2004[42] ja luua Euroopa Tööjõuamet,[43] mille eesmärk on aidata liikmesriike ja komisjoni töötajate liikuvust käsitlevate liidu õigusaktide (sh direktiivi 96/71) kohaldamisel ja täitmisel ning sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimisel liidus.

IV. Esimene väide: viga direktiivi 2018/957 õigusliku aluse valikul

A. Argumendid

52. Ungari valitsuse sõnul ei ole ELTL artikli 53 lõige 1 ja ELTL artikkel 62, mis näevad ette teenuste osutamise vabadust käsitlevate õigusaktide ühtlustamise, direktiivi 2018/957 jaoks sobiv õiguslik alus. Selle direktiivi eesmärki ja sisu arvestades on see direktiiv suunatud üksnes või peamiselt töötajate kaitsele, mistõttu liidu seadusandja oleks pidanud selle vastu võtma ELTL artikli 153 alusel või vähemalt tuginedes peamiselt viimati nimetatud õiguslikule alusele sotsiaalpoliitika valdkonnas.

53. Selle valitsuse arvates ei kõrvalda direktiiv 2018/957 teenuste osutamise vabaduse piiranguid, vaid seab takistusi ettevõtjatele, kes osutavad riikidevahelisi teenuseid tööjõu lähetamisega, kuna selle direktiiviga kehtestatakse lähetatud töötajate kaitsemeetmed. Selle peamine eesmärk on töötajate võrdne kohtlemine, eelkõige võrdse tasustamise laiendamine (sama töö eest samas töökohas võrdne palk).

54. Kui töötajad lähetatakse riikidevahelise teenuste osutamise raames kauemaks kui 12 kuud (või erandkorras 18 kuud), kohustab direktiiv kohaldama neile samu töötingimusi ja töö saamise tingimusi, mis kehtivad vastuvõtva riigi töötajatele. Ungari valitsus leiab, et lühema aja osas tugevdab direktiiv kohustuslike õigusnormide *tuuma*, mis tagavad neile töötajatele nende lähetamise ajal vastuvõtvasse riiki miinimumkaitse.

55. Ungari valitsus leiab, et direktiivil 2018/957 ei peaks olema sama õiguslik alus nagu direktiivil 96/71: 2018. aasta direktiivi sisu piirdub lähetatud töötajate kaitsega ega sisalda teenuste osutamise liberaliseerimisele orienteeritud sätteid.

56. Ungari valitsus tugineb ka kohtupraktikale konkreetsema õigusliku aluse ülimuslikkuse kohta. Direktiivi 96/71 vastuvõtmisel kasutati teenuste osutamise vabadust käsitlevate õigusaktide ühtlustamise üldist alust, kuna konkreetsemat alust ei olnud. Direktiivi 2018/957 vastuvõtmise ajal oli juba olemas see konkreetsem alus (ELTL artikkel 153), mida liidu seadusandja oleks pidanud kasutama.

41 Vt Van Nuffel, P. ja Afanasjeva, S.-i analüüs „The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services“, *European Papers*, 2018, nr 3, lk 1414–1416.

42 COM(2016) 815 (final), 13. detsembri 2016. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta ja määrust (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord.

43 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1149, millega luuakse Euroopa Tööjõuamet, muudetakse määrusi (EÜ) nr 883/2004, (EL) nr 492/2011 ja (EL) 2016/589 ning tunnistatakse kehtetuks otsus (EL) 2016/344 (ELT 2019, L 186, lk 21).

57. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et direktiivi 2018/957 õiguslik alus (ELTL artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62) on õige.

B. Õiguslik analüüs

58. Euroopa Kohtu praktika õigusliku aluse valiku kohta on kokku võetud kohtuotsuses Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu [44] järgmiselt.

– „[L]iidu õigusakti õigusliku aluse valik [peab] põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ning mille hulka kuuluvad selle õigusakti eesmärk ja sisu. Kui õigusakti kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus“. [45]

– „Peale selle [võib] sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramisel […] arvesse võtta uue õigusakti õiguslikku konteksti, eelkõige kui sellest kontekstist võib saada selgust õigusakti eesmärkide kohta“. [46]

– „[K]ui tegemist on olemasolevat õigusakti muutva õigusaktiga, siis tuleb selle õigusliku aluse kindlaks määramisel arvesse võtta ka muudetavat olemasolevat õigusakti, ja eeskätt selle eesmärki ja sisu“. [47]

– Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kui ühtlustamisakt on juba vastu võetud, „ei saa liidu seadusandjalt võtta võimalust kohandada seda akti vastavalt sellele, kuidas on muutunud asjaolud või arenenud edasi teadmised, arvestades et tema ülesanne on tagada aluslepinguga tunnustatud üldiste huvide kaitse“. [48]

59. Kontrollin seega vastavalt sellele kohtupraktikale, kas direktiivi 96/71 muutmine kuulub liidu institutsioonide kaalutlusruumi, milleks on vaja: i) kindlaks teha direktiivi 2018/957 peamine eesmärk; ii) analüüsida direktiivi sisu [49] ja iii) analüüsida direktiivi vastuvõtmise konteksti.

1. Direktiivi 2018/957 eesmärk

60. Selle direktiivi *peamise eesmärgi* kindlakstegemiseks on tingimata vaja võtta arvesse direktiivi seletuskirja ja sätteid tervikuna. [50]

61. Direktiivi 2018/957 põhjendustes on rõhutatud, et direktiivi eesmärk on saavutada tasakaal – mis ei ole alati kerge – kahe huvi vahel, mis ei pruugi tingimata kattuda: [51]

44 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus (C-482/17, EU:C:2019:1035, edaspidi „kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu“).

45 *Ibidem*, punkt 31.

46 *Ibidem*, punkt 32.

47 *Ibidem*, punkt 42.

48 *Ibidem*, punkt 38.

49 21. juuni 2018. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 49).

50 27. jaanuari 2000. aasta kohtuotsus DIR International Film jt *vs.* komisjon (C–164/98 P, EU:C:2000:48, punkt 26).

51 Nii on põhjenduses 1 mainitud huvi „[…] tagada ettevõtjatele võrdsed võimalused ja töötajate õiguste austamine“. Sellele kahesusele viitab ka põhjendus 4: direktiivi 2018/957 eesmärk on üle vaadata, kas direktiiviga 96/71 „saavutatakse endiselt õige tasakaal ühelt poolt teenuste osutamise vabaduse soodustamise vajaduse ja võrdsete võimaluste tagamise ning teiselt poolt lähetatud töötajate õiguste kaitsmise vahel“.

– Ühelt poolt liikmesriikide ettevõtjatele tagatud võimalus osutada riikidevahelisi teenuseid[52], kasutades ilma põhjendamatute piiranguteta töötajaid nende asukohariigist, et nad saaksid tugineda oma konkurentsieelisele, kui nende tööjõukulud on madalamad.

– Teiselt poolt lähetatud töötajate õiguste kaitse[53], kelle tööolukord sihtkohariigis peab olema sarnane nimetatud riigi töötajate omaga.

62. Vihjed sellele tasakaalule (teenuste osutamise ettevõtjate huvide ja lähetatud töötajate sotsiaalkaitse vahel) on direktiivi 2018/957 seletuskirjas läbivad.[54] Näiteks on direktiivi põhjenduses 10 kuulutud, et „[t]öötajate suurema kaitse tagamine on vajalik selleks, et nii lühi- kui ka pikaajaliselt kaitsta vabadust osutada teenuseid õiglasel alusel, eeskätt hoides ära aluslepingutega tagatud õiguste kuritarvitamist“, ja seejärel vastukaaluks lisatud, et „töötajate kaitset tagavad normid ei või aga mõjutada teise liikmesriigi territooriumile töötajaid lähetavate ettevõtjate õigust kasutada teenuste osutamise vabadust“.

63. Nende kahe huvi õiglane tasakaal peab lisaks tagama töötajaid lähetavate ettevõtjate ja sihtriigis asuvate ettevõtjate ausa konkurentsi.

64. Tõsi on, et suur osa direktiivi 2018/957 põhjendustest puudutab eelkõige lähetatud töötajate kaitset. See kordamine on seletatav asjaoluga, et 2018. aastal taheti direktiivi 96/71 muuta just nimelt selleks, et selles sätestatud tasakaalu muuta ja pakkuda lähetatud töötajatele suuremat kaitset. Liidu seadusandja pidas liidu tööturu arengut arvestades seda muudatust vajalikuks pärast järjestikust laienemist ja 2008. aasta majanduskriisi.

2. Direktiivi 2018/957 sisu

65. Selle direktiivi sisu on kooskõlas direktiivi põhjendustes esitatud eesmärkidega. Direktiivi 96/71 artikli 1 lõike 1 uus redaktsioon paneb veelgi rohkem rõhku lähetatud töötajate õiguste kaitsele, samas kui eelmises redaktsioonis oli rõhuasetus ettevõtjatel, kus nad töötavad.

66. Kordan, et direktiiviga 2018/957 direktiivi 96/71 tehtud muudatused parandavad lähetatud töötajate töötingimusi, lähendades need vastuvõtva riigi töötajate töötingimustele. Näiteks:

– Lähetuse maksimaalseks kestuseks on määratud üks aasta (või erandkorras 18 kuud). Pärast selle aja möödumist muutub lähetatud töötaja *pikaajaliseks töötajaks*,[55] kelle suhtes kehtivad põhimõtteliselt samad töötingimused nagu vastuvõtva riigi töötajate suhtes.

– Töötajate puhul, kes on lähetatud lühemaks ajaks kui üks aasta (või erandkorras 18 kuud), suurendatakse nende valdkondade hulka, millele laieneb selle riigi oma kodanikega võrdse kohtlemise kohustus.[56] Konkreetselt asendatakse väljend „miinimumtöötasu“ „töötasuga“.

52 Põhjenduses 2 on märgitud: „Teenuste osutamise vabadus hõlmab ettevõtjate õigust osutada teenuseid teise liikmesriigi territooriumil ja lähetada oma töötajaid nende teenuste osutamiseks ajutiselt selle liikmesriigi territooriumile“.

53 Põhjendus 3 kinnitab õigusemõistmise ja sotsiaalkaitse eesmärki, milleks on lähetatud töötajate kaitse. Põhjendused 5–9 puudutavad samuti lähetatud töötajate kaitset.

54 Seda kordab põhjendus 24: „Käesoleva direktiiviga luuakse teenuste osutamise vabaduse ja lähetatud töötajate kaitse jaoks tasakaalustatud raamistik, mis ei ole diskrimineeriv, on läbipaistev ja proportsionaalne ning millega ühtlasi austatakse riikide töösuhete mitmekesisust. Käesoleva direktiiviga ei takistata lähetatud töötajate suhtes soodsamate töötingimuste kohaldamist“.

55 Seda nimetust kasutab Marchal Escalona, N., „El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, nr 1, lk 96–98.

56 Selle punktis h on nimetatud „alalisest töö tegemise kohast eemal viibivatele töötajatele tööandja poolt pakutavaid majutustingimusi“ ja punktis i „toetusi või kuluhüvitisi, mis on ette nähtud reisi-, söögi- ja majutuskulude katteks tööga seotud põhjustel kodust eemal viibivatele töötajatele“.

– Töövahendusbüroode või ajutist tööjõudu vahendavate ettevõtjate lähetatud töötajate töötingimusi parandatakse. Liikmesriikidel on nüüd kohustus (varem oli see valikvõimalus) tagada, et need üksused tagaksid neile töötingimused, mida kohaldatakse vastavalt direktiivi 2008/104/EÜ artiklile 5[57] renditöötajatele vastuvõtvas liikmesriigis.

67. Lisaks nendele muudatustele sisaldab direktiiv 2018/957 ka muid direktiivi 2014/67 vastuvõtmisega tehtud muudatusi seoses direktiivi 96/71 rakendamise järelevalve ja kontrolli ning selle direktiivi täitmisega.

68. Tervikuna võetuna on direktiivi 2018/957 sisu seega orienteeritud lähetatud töötajate õiguste kaitse suurendamisele, kuid seda siiski olukorras, kus ettevõtja osutab riikidevahelist teenust.

3. Direktiivi 2018/957 vastuvõtmise kontekst

69. Nagu ma juba selgitasin, oli direktiivi 96/71 kujunemislugu keeruline. Selle direktiiviga taheti edendada ja hõlbustada piiriülest teenuste osutamist, kaitsta lähetatud töötajaid ning tagada aus konkurents päritoluriigi ettevõtjate ja sihtliikmesriikide ettevõtjate vahel.

70. 1996. aastal saavutatud olukorda muudeti liidu 2004. ja 2007. aasta laienemisega nii, nagu on eespool kirjeldatud.[58] See asjaolu koos 2008. aasta majanduskriisiga suurendasid töötajate riikidevahelist lähetamist.

71. Selles kontekstis ja ka põhjusel, et mõni selle direktiivi mõiste ei olnud selge, pidasid liidu poliitilised institutsioonid tingimata vajalikuks direktiivi 96/71 muuta, mida tehti kahes etapis: a) direktiiviga 2014/67, millega kehtestati ilma direktiivi 96/71 muutmata mehhanismid selle direktiivi rakendamise parandamiseks, arvestades arvukaid pettusejuhtusid töötajate riikidevahelises lähetamises, ja b) direktiivi 2018/957 vastuvõtmisega, millega tehti eespool kirjeldatud muudatused.

72. Eespool juba nimetatud raskused, mis tekkisid komisjonil, nõukogul ja Euroopa Parlamendil selle muutmisega edasi minemisel, tõid esile tugeva huvide vastuolu ettevõtjate päritoluriikide ja vastuvõtvate riikide vahel. Käesolev tühistamishagi ja tühistamishagi, mille esitas Poola (kohtuasi C–626/18) direktiivi 2018/957 peale, näitavad, kui tugevad on lahkhelid liikmesriikide vahel.

4. Minu arvamus õigusliku aluse kohta

73. Pärast direktiivi 2018/957 eesmärgi, sisu ja konteksti analüüsimist tuleb kindlaks teha, kas selle direktiivi vastuvõtmiseks kasutatud õiguslik alus (ELTL artikli 53 lõige 1 ja ELTL artikkel 62) on õige, nagu väidavad Euroopa Parlament, nõukogu, komisjon ning Saksamaa, Prantsuse ja Madalmaade valitsus, või oleks see direktiiv, vastupidi, tulnud vastu võtta ELTL artikli 153 alusel, nagu väidab Ungari.

74. Nõustun Ungariga, et direktiivi 2018/957 eesmärgid ja sisu on orienteeritud peamiselt lähetatud töötajate õiguste kaitsele. Sellest asjaolust ei saa siiski järeldada, et selle direktiivi alust tuleb tingimata otsida ELTL artiklist 153.

57 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv renditöö kohta (ELT 2008, L 327, lk 9).

58 Käesoleva ettepaneku punktid 41–44.

75. Tuletan ennekõike meelde, et direktiiviga 2018/957 muudetakse direktiivi 96/71 oluliselt, kuid piiratud ulatuses. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt on õigusaktil, millega muudetakse teist varasemat õigusakti, tavaliselt sama õiguslik alus nagu varasemal aktil,[59] mis on minu arvates loogiline. Seega võivad ELTL artikli 53 lõige 1 ja ELTL artikkel 62 olla sobiv õiguslik alus direktiivile 2018/957, nagu need olid seda omal ajal direktiivile 96/71, mida direktiiviga 2018/957 muudeti.

76. Direktiiv 2018/957 kohandab direktiiviga 96/71 antud seadusandlikku lahendust töötajate riikidevahelise lähetamise (kasvavale) nähtusele, et hõlbustada nende ettevõtjate teenuste osutamise vabadust, kes kasutavad seda tööteguri mobiliseerimise viisi.

77. Kordan, et selline kohandamine oli vajalik liidu tööturu arengu tõttu ja see oli mõeldud lähetatud töötajate töötingimuste tugevdamiseks. Võimalik, et teatud juhtudel tähendab see ettevõtjate konkurentsivõime samavõrra vähenemist teenuste osutamisel teistes liikmesriikides seda viisi kasutades, kuid see on (õiguspärane) valikvõimalus, mida soovis Euroopa seadusandja.

78. Nagu ma Euroopa Kohtu seda valdkonda käsitleva kohtupraktika analüüsimisel märkisin, ei saa liidu seadusandjalt võtta ühtlustamisnormi vastuvõtmisel ära võimalust kohandada seda akti vastavalt sellele, kuidas on muutunud asjaolud või arenenud edasi teadmised, arvestades et tema ülesanne on tagada aluslepinguga tunnustatud üldiste huvide kaitse.[60]

79. Just nii see oligi direktiivi 2018/957 vastuvõtmisel. Liidu seadusandja muutis direktiivi 96/17, et kohandada selles kajastatud huvide tasakaalu töötajate riikidevahelise liikumise tekitatud uue olukorraga. Mängus olevad huvid jäävad samaks, kuid nende kese ja tasakaalupunkt on nihkunud nende töötajate tööõiguste suurema kaitse poole. Selline tasakaalustamine ei õigusta õigusliku aluse muutmist võrreldes direktiiviga 96/71.

80. Ungari mainib Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb kõige spetsiifilisema õigusliku aluse valimist juhul, kui liidu õigustloova akti vastuvõtmiseks on olemas mitu õiguslikku alust.[61] Tema arvates on ELTL artikkel 153 direktiivi 2018/957 vastuvõtmiseks palju spetsiifilisem kui ELTL artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62, kuna see käsitleb töötajate õiguste kaitset, mitte teenuste vaba liikumise takistuste kõrvaldamist.

81. Ma ei nõustu selle argumentatsiooniga. ELTL artikli 153 lõige 2 sisaldab kahte erinevat õiguslikku alust:

– selle punkt a näeb ette meetmed liikmesriikidevahelise koostöö edendamiseks sotsiaalküsimustes, välistades igasuguse ühtlustamise.

– Selle punkt b näeb ette võimaluse kiita teatavates sotsiaalvaldkondades heaks „miinimumnõuded järkjärguliseks rakendamiseks“, arvestades igas liikmesriigis kehtivaid tingimusi.

82. Kumbki neist kahest õiguslikust alusest ei ole direktiivi 2018/957 põhjendamiseks sobiv. Mis puutub riikidevahelise teenuste osutamise raames lähetatud töötajatesse, siis tuleb kindlaks määrata, milliseid tööalased õigusaktid on nende vastuvõtvasse liikmesriiki lähetamise ajal nende suhtes kohaldatavad, ja seda nimetatud direktiiviga tehaksegi. Selle tarvis ei piisa ELTL artikli 153 lõike 2 punktis a ette nähtud liikmesriikide vahelisest koostööst, seda enam, et päritoluliikmesriigi ja sihtkoha liikmesriigi huvid ei pruugi kokku langeda, nagu näitab käesolev kohtuvaidlus.

59 Kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (punkt 42).

60 *Ibidem*, punktid 38 ja 39.

61 12. veebruari 2015. aasta kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-48/14, EU:C:2015:91, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

83. Täpsustamaks, millised õigusaktid reguleerivad töösuhteid (teatavates aspektides) vastuvõtvasse liikmesriiki lähetamise ajal, ei ole samuti vaja välja töötada ELTL artikli 153 lõike 2 punktis b nimetatud Euroopa minimaalseid ühtlustamisnorme. Kuna kõigi töötingimuste täielik ühtlustamine liidus ei ole võimalik, püsivad erinevused päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva riigi tööõiguse vahel.

84. Sellest eeldusest lähtudes on direktiivis 2018/957 piirdutud tuvastamisega, milliseid vastuvõtva riigi õigusnorme kohaldatakse lähetatud töötaja suhtes tema ettevõtte riikidevahelise teenuste osutamise ajal. Selliselt mõistetuna sarnaneb see *kollisiooninormile*, mille kohaselt määratakse kohaldatav õigus kindlaks selleks, et hõlbustada teenuste osutamise vabadust ja samal ajal tagada lähetatud töötajate piisav sotsiaalkaitse. ELTL artikli 153 lõike 2 õiguslikud alused ei näe ette selliseid juhtusid ega ole mõeldud seda tüüpi juhtudeks.

85. Järelikult ei ole praeguse asja jaoks olulises osas ELTL artikkel 153 *konkreetsem* õiguslik alus kui ELTL artikli 53 lõige 1 ja ELTL artikkel 62. Need kaks viimati nimetatud artiklit olid direktiivi 96/71 vastuvõtmise õiguslikuks aluseks ja peavad täitma sama ülesannet selle direktiivi muutmiseks, mida tehakse direktiiviga 2018/957. Kuna see väljendub liidu seadusandja poolt 1996. aastal saavutatud huvide tasakaalu kohandamises, on sellel sama õiguslik alus nagu direktiivil 96/71, isegi kui kaalutakse töötajate riikidevahelistes liikumistes toimunud muutusi.

V. Teine väide: ELTL artikli 153 lõike 5 rikkumine

A. Argumendid

86. Ungari valitsus väidab, et direktiiv 2018/957 on vastuolus ELTL artikli 153 lõikega 5, kuna see välistab liidu seadusandliku pädevuse tasustamise küsimuses töösuhete valdkonnas.

87. Tema arvates võttis liidu seadusandja, nähes ette, et töötajate töötasu peab vastama vastuvõtvas liikmesriigis kehtivatele õigusnormidele, nimelt vastu direktiivi, mis käsitleb peamiselt töösuhte tasustamist. Ungari valitsuse sõnul otsustas liidu seadusandja valida õiguslikuks aluseks direktiivis 2018/957 märgitud õiguslikud alused, kuna ta nägi, et liidu pädevuse puudumisel oli see ainus võimalus reguleerida töötasusid, mis on üks selle direktiivi peamisi elemente. Nii toimides on liidu seadusandja Ungari valitsuse sõnul võimu kuritarvitanud.

88. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et see teine väide ei ole põhjendatud.

B. Õiguslik analüüs

89. Minu arvamus esimese väite kohta muudaks teise väite kohta seisukoha avaldamise ebavajalikuks. Seega käsitlen seda üksnes teise võimalusena.

90. Euroopa Kohus on seisukohal, et kuna ELTL artikli 153 lõige 5 (EÜ artikli 137 lõige 5) kujutab endast erandit sama artikli lõigetest 1–4, tuleb seda tõlgendada kitsalt, vältimaks viimati nimetatud lõigete ulatuse alusetut piiramist ja ELTL artikli 151 eesmärkide kahtluse alla seadmist.

91. „Tasu“ (ELTL artikli 153 lõikes 5 kasutatud mõiste) puudutava erandi mõte seisneb asjaolus, et töötasu kindlaksmääramine kuulub tööturu osapoolte lepinguvabaduse valdkonda liikmesriigi tasandil ja vastab liikmesriikide pädevusele selles valdkonnas. Liidu õiguse hetkeseisus on tasustamine ühtlustatud valdkondadest välja jäetud (vastavalt ELTL artiklile 151 ja sellele järgnevatele artiklitele,

mis käsitlevad liidu sotsiaalpoliitikat). [62]

92. See erand puudutab meetmeid, mis eeldaksid liidu seadusandja otsest sekkumist töötasu kindlaksmääramisse. Nii oleks see juhul, kui soovitaks liikmesriikides töötasu komponente või suurust tervikuna või osaliselt ühtlustada.

93. Erand ei saa siiski laieneda mis tahes aspektile, mis on *töötasuga kuidagi seotud*. Selline tõlgendus muudaks teised ELTL artikli 153 lõikes 1 vaadeldud valdkonnad sisutühjaks. [63]

94. Direktiiviga 2018/957 üksnes koordineeritakse kohaldamist ja tehakse kindlaks, millist tööõigust (vastuvõtva liikmesriigi või päritoluliikmesriigi õigust) lähetatud töötajate suhtes kohaldatakse. See ei määra mingil juhul kindlaks töötasusummasid, mis – ma kordan – kuulub vastuvõtva riigi või päritoluriigi pädevusse tema vastaval territooriumil.

95. ELTL artikli 153 lõikes 5 sätestatud erandile ei saa tugineda ning see ei takista praegu vaidlusaluse direktiivi vastuvõtmist. Seda kinnitab direktiivi 2018/957 põhjendus 17 [64], milles on kinnitatud töötasu suhtes liikmesriikide ainupädevust.

96. Samamoodi on direktiivi 96/71 uue artikli 3 lõike 1 kolmandas lõigus sõnaselgelt sätestatud, et „[…] töötasu mõiste [määratakse] kindlaks selle liikmesriigi õiguse […]või tava kohaselt, kelle territooriumile töötaja lähetatakse […]“.

97. Direktiiv 2018/957 nüansseerib direktiivi 96/71 varasemat redaktsiooni, milles räägiti „töötasu miinimummääradest“, täpsustades seda. Euroopa Kohus oli juba kinnitanud, et direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1 teine lõik:

„– […] viitab selle kohaldamise osas otsesõnu, et sama lõike 1 esimeses taandes käsitletud alampalk määratakse vastavalt selle liikmesriigi õigusnormidele või tavadele, mille territooriumile töötaja lähetatakse.

– Selles osas tuleb asuda seisukohale, et direktiiv 96/71 ise ei sisalda mingeid viiteid alampalga materiaalõigusliku määratlemise kohta. Seega kuulub asjaomase direktiivi kohaldamisel selle kindlaksmääramine, millistest osadest alampalk koosneb, asjaomase liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse, kuna asjaomastest siseriiklikest õigusnormidest või kollektiivlepingutest või siseriiklike kohtute poolt neile antud tõlgendustest tulenev määratlus ei takista iseenesest liikmesriikidevahelist teenuste vaba liikumist“. [65]

98. Need kinnitused on ülekantavad direktiivi 96/71 muutmisele. Järelikult võib välistada, et direktiiv 2018/957 ühtlustab lähetatud töötajate töötasu sisuliselt, mistõttu see direktiiv ei riku ELTL artikli 153 lõiget 5.

62 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punktid 123 ja 124) ning 13. septembri 2007. aasta kohtuotsus Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punktid 39 ja 40).

63 19. juuni 2014. aasta kohtuotsus Specht jt (C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, EU:C:2014:2005, punkt 33); 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 125) ning 13. septembri 2007. aasta otsus Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, punkt 41).

64 „Liikmesriikide pädevuses on kehtestada liikmesriigi õiguse ja/või tava kohaselt töötasu reegleid. Palgakujundus kuulub liikmesriikide ja sotsiaalpartnerite ainupädevusse. Erilist tähelepanu tuleks pöörata sellele, et ei kahjustataks liikmesriikide palgakujundussüsteeme ega asjaosaliste vabadust“.

65 Kohtuotsus Isbir, punktid 36 ja 37.

99. Ungari valitsus leiab, et liidu seadusandja on direktiivi 2018/957 õiguslike aluste valimisel võimu kuritarvitanud – arvamus, mida mina aga ei jaga. Pealegi ei tugine Ungari valitsus sellele asjaolule kui spetsiifilisele kehtetuse põhjusele, leides, et liidu seadusandja rikkus ELTL artikli 153 lõiget 5, ilma et ta oleks kindlaks määranud, kas liidu seadusandja käitumine kahjustab ELTL artikli 153 lõike 2 kolmandas lõigus ette nähtud seadusandlikku erimenetlust.[66]

100. Teine tühistamisväide tuleb seega tagasi lükata.

VI. Kolmas väide: ELTL artikli 56 rikkumine

101. Ungari valitsuse arvates on direktiiv 2018/957 vastuolus ELTL artikliga 56, mis näeb ette teenuste osutamise vabaduse. Tema arvates on kohustused ja piirangud, mis on selles seatud ühes liikmesriigis asuvatele ettevõtjatele töötajate lähetamisel teise liikmesriiki seoses teenuste osutamisega, diskrimineerivad, mittevajalikud ja taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed. Lisaks rikuvad direktiivi transpordivaldkonna sätted ELTL artikli 58 lõiget 1.

102. Ungari valitsuse kriitika keskendub direktiivi 2018/957 kolmele elemendile:

– artikli 1 punkti 2 alapunktile a, millega asendatakse direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1 esimese lõigu punktis c kasutatud mõiste „töötasu miinimummäärad“ mõistega „töötasu“;

– artikli 1 punkti 2 alapunktile b, millega lisatakse direktiivi 96/71 artiklile 3 lõige 1a, nähes ette, et kui lähetuse kestus ületab 12 kuud, kohaldatakse lähetatud töötajale peaaegu täielikult vastuvõtva riigi töötingimusi, ja

– artikli 3 lõikele 3, mis käsitleb autoveosektorit.

103. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et see kolmas väide ei ole põhjendatud.

A. Sissejuhatav märkus: ELTL artikkel 56 ja lähetatud töötajaid käsitlevad ühtlustamisdirektiivid

104. Enne kui asun seda väidet analüüsima, teen sissejuhatava märkuse ELTL artikli 56 kohaldamise kohta direktiivi 2018/957 suhtes.

105. Nagu Euroopa Parlament märgib, on ELTL artikli 56 kohaldamine liidu ühtlustamisnormi suhtes erinev sellest, kuidas seda kasutatakse seda põhivabadust piiravate riigisiseste meetmete kontrollimiseks.

66 Õigusakti puhul on võimu kuritarvitamisega tegemist vaid siis, kui objektiivsete, asjakohaste ja ühtelangevate tõendite põhjal selgub, et õigusakt on vastu võetud eranditult või peamiselt muude eesmärkide saavutamiseks kui need, mille jaoks asjaomased volitused anti, või aluslepingutes konkreetse juhtumi lahendamiseks spetsiaalselt ette nähtud menetluse vältimiseks (5. mai 2015. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* parlament ja nõukogu (C-146/13, EU:C:2015:298, punkt 56) ja 16. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Hispaania ja Itaalia *vs.* nõukogu (C-274/11 ja C-295/11, EU:C:2013:240, punkt 33).

106. On õige, et teenuste osutamise vabaduse piiramise keeld ei kehti mitte ainult liikmesriikide meetmete kohta, vaid ka liidu institutsioonide kehtestatud meetmete kohta.[67] Ei tohi aga unustada, et liidu seadusandja kiidab ühtlustamisnormid heaks just nimelt selleks, et hõlbustada teenuste osutamise vabadust, tagades samas sotsiaalsete põhihuvide kaitse isikutele, keda see võib puudutada.[68]

107. Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb *liikmesriikide eeskirju*, mis piiravad lähetatud töötajate liikumist riikidevahelise teenuste osutamise raames, ei saa lihtsalt üle kanda *liidu eeskirjadele*, mille eesmärk on seda nähtust ühtlustada, nagu direktiiv 2018/957.

108. Nagu juba märgitud, ühendas liidu seadusandja direktiiviga 96/71 sõnastuses, mida ei ole vaidlustatud, kolm eesmärki, mida on raske omavahel kooskõlastada: edendada ja hõlbustada piiriülest teenuste osutamist, kaitsta lähetatud töötajaid ja tagada aus konkurents välisriikide ja kohalike konkurentide vahel. Selleks et kohandada seda direktiivi aset leidnud muutustega, pidi liidu seadusandja seda tasakaalu muutma direktiiviga 2018/957, mis seab keskmesse ühe nendest eesmärkidest (lähetatud töötajate õiguste kaitse parandamine).

109. Kontroll, mida Euroopa Kohus saab ühtlustamisdirektiivi kehtivuse üle tühistamishagi raames teha, eeldab selle hindamist, kas direktiiv on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kuid ei luba direktiivi sisu aluseks olevaid poliitilisi valikuid asendada. Liidu õiguse üldpõhimõttena nõuab proportsionaalsuse põhimõte, „et liidu õigusnormidega rakendatavad meetmed oleksid vastava õigusaktiga taotletavate legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik“.[69]

110. Tuletan meelde, et nende tingimuste täitmise kohtuliku kontrolli osas on Euroopa Kohus kehtestanud need kriteeriumid:

– ta on „[…] tunnustanud liidu seadusandja ulatuslikku kaalutlusõigust viimasele antud pädevuse teostamisel, kui tema tegevus eeldab poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete valikute tegemist ning kui tal tuleb anda keerulisi arvamusi ja hinnanguid. Seega ei ole vaja välja selgitada, kas niisuguses valdkonnas võetud meede on ainus või parim võimalik vahend, sest meetme õiguspärasust saab mõjutada üksnes see, et meede on pädevate institutsioonide poolt taotletavat eesmärki arvestades ilmselgelt sobimatu“.[70]

– „[…] Liidu seadusandja ulatuslik kaalutlusõigus, mille teostamise üle tehtav kohtulik kontroll on piiratud, ei kehti mitte ainult vastuvõetavate sätete laadi ja ulatuse suhtes, vaid teataval määral ka lähteandmete tuvastamise suhtes“.[71]

– „[Liidu seadusandja] peab […] oma valiku tegemisel lähtuma objektiivsetest kriteeriumidest ja hindama, kas võetava meetmega taotletud eesmärgid kaaluvad üles ka olulise mõjuga negatiivsed majanduslikud tagajärjed teatavate ettevõtjate jaoks“.[72]

67 2. septembri 2015. aasta kohtuotsus Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, punkt 39); 26. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, punkt 50) ja 18. septembri 2003. aasta kohtuotsus Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, punktid 25 ja 26). Vt analoogia alusel kaupade vaba liikumise kohta 25. juuni 1997. aasta kohtuotsus Kieffer ja Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, punkt 27) ning 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 80).

68 13. mai 1997. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-233/94, EU:C:1997:231, punkt 17): „[…] liikmesriigid võivad teatud asjaoludel vastu võtta või säilitada meetmeid, mis takistavad vaba liikumist. Just neid takistusi lubab asutamislepingu artikli 57 lõige 2 ühendusel kõrvaldada liikmesriikide nende õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise teel, mis käsitlevad tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana. Kuna tegemist on kooskõlastamismeetmetega, võtab ühendus arvesse eri liikmesriikide üldist huvi ja kehtestab selle huvi kaitse taseme, mis tundub ühenduses vastuvõetav.“

69 Kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (punkt 76).

70 *Ibidem*, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika.

71 *Ibidem*, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika.

72 *Ibidem*, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika. Vastavalt EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokolli (nr 2) „Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta“ artiklile 5 kaalutakse seadusandlike aktide eelnõudes vajadust, et mis tahes kohustus, mis langeb majandustegevuses osalejatele, oleks minimaalne ja proportsionaalne taotletava eesmärgiga.

– „Siiski nõuab ka piiratud kohtulik kontroll, et liidu institutsioonid kui asjaomase akti andjad, suudaksid Euroopa Kohtus tõendada, et kõnealune akt on vastu võetud neile kuuluva kaalutlusõiguse teostamise raames, mis eeldab kõigi nende elementide ja asjaolude arvessevõtmist, mis on kõnealuse akti reguleerimiseseme valdkonnas asjakohased. Sellest tulenevalt peavad institutsioonid olema igal juhul võimelised esitama selgelt ja üheselt mõistetaval viisil need lähteandmed, mida tuli kõnealuses aktis sisalduvate vaidlustatud meetmete võtmisel arvesse võtta ja millest sõltus nende kaalutlusõiguse teostamine“.[73]

111. Liidu seadusandjal oli neid kriteeriume arvestades nii keerulises valdkonnas nagu töötajate riikidevahelise lähetamise reguleerimine ulatuslik kaalutlusõigus. Küsimus on selles, kas muutes direktiiviga 2018/957 tehtud muudatustega huvide tasakaalu, mis oli saavutatud direktiivis 96/71, kasutas ta seda võimalust *ilmselgelt* sobimatult.

B. Kolmanda väite esimene osa: lähetatud töötajate piisav kaitse teenuseid osutava ettevõtja päritoluliikmesriigi õigusnormidega

1. Argumendid

112. Ungari valitsuse sõnul on direktiiv 2018/957 vastuolus ELTL artikliga 56, sest nähes ette lähetatud töötajate suhtes vastuvõtva riigi töötingimuste kohaldamise, eirab direktiiv vastastikuse tunnustamise põhimõttele tuginemist. Nende töötajate õiguste kaitse on tema arvates piisavalt tagatud päritoluliikmesriigi õigusnormidega. Neile vastuvõtva riigi õigusaktide kohaldamine läheb vastuollu vastastikuse tunnustamise põhimõttega ja takistab teenuste osutamise vabadust.[74] Tema arvates on ka direktiiviga 2006/123/EÜ[75] kehtestatud kohustus tunnustada kooskõlas liidu õigusega teises liikmesriigis kehtestatud töötingimusi.

113. Ungari valitsus on konkreetselt seisukohal, et lähetatud töötajate ja vastuvõtva riigi kohalike töötajate võrdsustamine töötasu osas ning pikaajaliste lähetatud töötajate peaaegu täielik võrdsustamine viimati nimetatutega seavad kahtluse alla vastuvõtva riigi miinimumpalga võime tagada lähetatud töötajate piisav toimetulek ning piiravad teatavate „uute liikmesriikide“ suhtelist eelist nende madalamate palgakuludega. Pealegi ei esitanud komisjon tema sõnul mõjuhinnangus andmeid, mis tõendaksid direktiiviga 2018/957 tehtud muudatuste vajalikkust.

114. Lõpuks toob Ungari valitsus välja erinevuse direktiiviga 2018/957 nõutud vastuvõtva riigi tööõigusnormide kohaldamise ja lähetatud töötajatele kohaldatava sotsiaalkindlustuskorra vahel, mida reguleerib määrus (EÜ) nr 883/2004.[76] Viimati nimetatud määrus nõuab, et lähetatud töötajatele kehtestataks ja kohaldataks päritoluriigi sotsiaalkindlustuse norme, sest need on nende õiguste kaitse kindlustamiseks kõige sobivamad.

115. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et see kolmanda väide osa ei ole põhjendatud.

73 *Ibidem*, punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika.

74 9. augusti 1994. aasta kohtuotsuses Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 16) on kinnitatud, et „[…] teenuste osutamise vabadust kui asutamislepingu aluspõhimõtet võib piirata üksnes üldise huviga põhjendatud õigusnormidega, mida kohaldatakse kõigile sihtriigis tegutsevatele isikutele või ettevõtjatele, kui seda huvi ei saa kaitsta eeskirjadega, mis kehtivad teenuseosutaja suhtes liikmesriigis, kus ta on asutatud […]“.

75 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36).

76 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 987/2009, milles sätestatakse määruse (EÜ) nr 883/2004 rakendamise kord (ELT 2009, L 284, lk 1) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrusega (EL) nr 465/2012 (ELT 2012, L 149, lk 4).

2. Õiguslik analüüs

116. Minu arvates räägivad mitu põhjust Ungari valitsuse argumentide vastu.

117. Esiteks ei saa direktiivile 2006/123 tugineda selleks, et kohaldada lähetatud töötajate suhtes päritoluriigi õigusnorme. See direktiiv ei puuduta tööõigust[77] ega liikmesriikide riigisiseseid sotsiaalkindlustusalaseid õigusakte.[78] Veelgi enam, direktiivi 2006/123 artikli 3 lõike 1 punktis a on välja kuulutatud, et selle direktiivi vastuolu korral „teatavates sektorites või teatavatel kutsealadel teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise konkreetse[tes] aspekt[ides]“ [direktiiviga 96/71] on direktiiv 96/71 selle direktiivi suhtes esimuslik.[79]

118. Teiseks võeti Euroopa Kohtu algses kohtupraktikas töötajate lähetamist piiravate riigisiseste meetmete kooskõla kohta ELTL artikliga 56 arvesse nende töötajate kaitse tingimusi nende ettevõtja päritoluriigis.[80] Sama suundumus säilitati kohtupraktikas pärast direktiivi 96/71 piirangute suhtes, mis ei kuulunud selle direktiivi kohaldamisalasse.[81] Euroopa Kohus ei võta aga päritoluriigi õigusnorme arvesse direktiivi 96/71 artikli 3 kohaldamisel töötajate töötingimustele, kuna see võtaks sellelt õigusnormilt tema kasuliku mõju.[82]

119. Kolmandaks sisaldas komisjoni koostatud mõjuhinnang[83] piisavalt teavet ja andmeid, et toetada normatiivset ettepanekut, mille tulemusena võeti vastu direktiiv 2018/957. On tõsi, nagu komisjon ise möönab, et töötajate riikidevahelise liikumise andmed ei olnud täiesti täpsed, kuna need pärinesid riikide sotsiaalkindlustusasutuste poolt vormide A1 väljastamise tulemusel esitatud teabest. Komisjon kaalus riikidevahelisi palgaerinevusi ka ligikaudsete andmetega.

120. Euroopa Kohtu praktikas tunnustatakse siiski liidu seadusandja ulatuslikku kaalutlusõigust õigustloova akti vastuvõtmiseks vajalike alusandmete kontrollimisel. Selle kaalutlemise kohtulik kontroll peab olema piiratud.[84] Komisjoni mõjuhindamise dokument sisaldas siiski piisavalt teavet, et õigustada direktiivi 2018/957 vastuvõtmist. Seadusandlikus menetluses neid andmeid ei vaidlustatud ja komisjon kasutas neid tugimaterjalina mitme alternatiivi uurimiseks ja selleks, et valida põhjendatult see, mis kujutab endast töötajate kaitse tugevdamist.

121. Neljandaks ei ole minu arvates kohane kanda lähetatud töötajate sotsiaalkindlustuskorda (määrus nr 883/2004) üle nende töötingimustele.

122. Liikmesriikide sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise liidu eeskirjade loogika on mõeldud õigustatud ja kohustatud isiku ning abistajariigi vahelise suhte jaoks, nagu väidab nõukogu. Seetõttu näeb määruse nr 883/2004 artikli 11 lõige 1 juhtpõhimõttena ette, et isikutele kohaldatakse ainult ühe liikmesriigi õigusakte, mis on tavaliselt tegeliku töökoha õigusaktid vastavalt *lex loci laboris* -põhimõttele.

77 Selle artikli 1 lõikes 6 mõistetakse tööõiguse all „töölevõtu- ja töötingimusi, sh töötervishoidu ja tööohutust, ning tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid käsitlevaid õigusnorme ja lepingusätteid, mida liikmesriigid kohaldavad vastavalt [liidu] õigust austavatele siseriiklikele õigusaktidele“.

78 Kohtuotsus Čepelnik, punktid 29–36.

79 Direktiivi 2006/123 põhjendus 86 kinnitab samuti, et see üldine ühtlustamisnorm teenuste siseturul turustamise valdkonnas ei laiene töötingimustele ja töö saamise tingimustele, mida kohaldatakse direktiivi 96/71 alusel teenuse osutamiseks teise liikmesriigi territooriumile lähetatud töötajatele.

80 Kohtuotsus Arblade jt, punkt 34.

81 Kohtuotsused De Clercq jt (punktid 45–47) ja 7. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Santos Palhota jt (C-515/08, EU:C:2010:589, punktid 25–27 ja 45).

82 Kohtuotsus Laval un Partneri (punkt 80).

83 SWD(2016) 52 (final), 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (punkt 77).

123. Sellest üldpõhimõttest on siiski erandeid. Nendest toob ta välja selle, et töötaja säilitab sideme üksnes päritoluriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga (st sellega, kus tööandja tavaliselt tegutseb) juhul, kui ettevõtja lähetab ta piiratud ajaks, kuni 24 kuuks, teise liikmesriiki, tingimusel et määruse nr 883/2004 artiklis 12 sätestatud tingimused on täidetud.[85]

124. See erand ei ole laiendatav lähetatud töötajate töötingimustele, kuna tegemist on õigussuhetega nõrgema (töötaja) ja tugevama poole (tööandja) vahel. Esimese paremaks kaitsmiseks on vaja ühendada päritoluriigi tööõigusnormide kohaldamine muude vastuvõtva riigi õigusnormidega.

125. Direktiiv 96/71 lähtub samast loogikast, kuna see tagab lähetatud töötajatele põhiosas vastuvõtva riigi töötingimuste kohaldamise (mida on direktiiviga 2018/957 laiendatud), võimaldades samas, et töösuhte muid aspekte reguleerib jätkuvalt töötajate päritoluriigi õigus. Selles osas järgib see direktiiv Rooma I määrust,[86] millele ma järgmiseks viitan.

126. Kokkuvõttes ei ole määruse nr 883/2004 lahendus lähetatud töötajate sotsiaalkindlustuse jaoks (päritoluriigi õigusnormide kohaldamine) ülekantav nende töötingimustele, mille suhtes tuleb osaliselt kohaldada vastuvõtva riigi õigusakte koos nende töötajate päritoluriigi õigusaktidega.[87]

127. Lõpuks ei saa Euroopa Kohus asendada liidu seadusandja hinnangut enda omaga. Nagu ma juba meenutasin, on tema ülesanne üksnes kontrollida, kas liidu seadusandja ei ole ilmselgelt ületanud ulatuslikku kaalutlusõigust, mis tal on keeruliste hinnangute ja hindamiste osas, mida ta pidi läbi viima.

128. Käesoleval juhul ma ei tähelda, et liidu seadusandja oleks kehtestanud taotletava eesmärgi seisukohast „ilmselgelt ebasobivaid“ meetmeid.[88] Samavõrra ei ületanud ta ulatuslikku kaalutlusõigust, mis tal oli varasema korra muutmisel nii keerulises valdkonnas nagu töötajate riikidevaheline lähetamine.

C. Kolmanda väite teine osa: diskrimineerimiskeelu põhimõtte rikkumine

1. Argumendid

129. Ungari valitsuse arvates rikub direktiiv 2018/957 diskrimineerimiskeelu põhimõtet, mis keelab kohaldada erinevaid norme sarnastele olukordadele või sama normi erinevatele olukordadele.[89]

130. Esiteks, lähetatud töötajatele miinimumtöötasu maksmise kohustuse asendamine selleks, et tagada neile sama tasu nagu kohalikele töötajatele, toob kaasa oma töötajaid lähetavate teenuseid osutavate ettevõtjate diskrimineerimise võrreldes kohalike ettevõtjatega. Diskrimineerimine seisneb selles, et vastuvõtva riigi ettevõtjad on kohustatud maksma oma töötajatele ainult riigisiseses õiguses kehtestatud töötasu miinimummäära, samas kui teiste liikmesriikide ettevõtjad, kes töötajaid lähetavad, peavad neile maksma tasu, mis on kindlaks määratud riigisiseste tavadega ja mis Ungari valitsuse arvates on paratamatult kõrgem kui töötasu miinimummäär.

85 See erand lähtub soovist soodustada niipalju kui võimalik teenuste osutamise vabadust ning vältida tarbetuid ja kulukaid haldus- ja muud laadi probleeme, mis ei oleks töötajate, ettevõtjate ega sotsiaalkindlustusasutuste huvides.

86 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta määrus (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma I) (ELT 2008, L 177, lk 6).

87 Ainus erand sellest reeglist on sätestatud direktiivi 96/71 artikli 3 lõikes 7, mis näeb ette, et vastuvõtva liikmesriigi tööeeskirjade kohaldamine ei takista töötajate jaoks soodsamate töötingimuste kohaldamist. See tähendab, et lähetatud töötaja suhtes võib jätkuvalt kohaldada päritoluriigi tööõigust ja töötingimusi, kui need on vastuvõtva riigi omadest soodsamad. Neil asjaoludel peab vastuvõttev riik tunnustama päritoluriigi õigusnormide kohaldamist ja mitte kehtestama täiendavaid piiranguid töötajate lähetamisele riikidevaheliseks teenuste osutamiseks.

88 Kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (punkt 77).

89 22. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, punkt 18) ja kohtuotsus Laval un Partneri (punkt 115).

131. Teiseks väidab Ungari valitsus, et pikaajaliselt lähetatud töötajatele ja kohalikele töötajatele direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1a alusel samade õigusnormide kohaldamine on diskrimineerimiskeelu põhimõttega vastuolus, kuna need kaks kategooriat ei ole sarnases olukorras.

132. Diskrimineerimiskeelu põhimõtet rikub tema arvates ka töötajaid lähetavate ettevõtjate kohustus tasuda neile reisi-, majutus- või söögikulud (direktiivi 96/71 uue artikli 3 lõige 7).

133. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et kolmanda väite see osa ei ole põhjendatud.

2. Õiguslik analüüs

134. Direktiivis 96/71, mida on muudetud direktiiviga 2018/957, ei käsitata lähetatud töötajate ja vastuvõtva liikmesriigi kohalike töötajate olukorda tervikuna identsetena.

135. Seepärast on direktiivi artikli 3 lõikes 1 ammendavalt loetletud valdkonnad, milles kohaldatakse lähetatud töötajate suhtes vastuvõtva riigi õigusnorme, et tagada nende kohalike töötajatega võrdne kohtlemine.[90] Teistes valdkondades ei ole nende võrdset kohtlemist ette nähtud.

136. Mõiste „töötasu miinimummäär“ asendamine mõistega „töötasu“, millele ma hiljem viitan, ei tekita Ungari väidetud diskrimineerimist töötajaid lähetavate ettevõtjate kahjuks.

137. Uue artikli 3 lõike 1 kolmandas lõigus on nimelt sätestatud, et „töötasu mõiste [määratakse] kindlaks selle liikmesriigi õiguse ja/või tava kohaselt, kelle territooriumile töötaja lähetatakse, ning see hõlmab kõiki töötasu olulisi elemente, mis on muudetud *kohustuslikuks*[91] kõnealuse riigi õigus- ja haldusnormide, selles liikmesriigis üldiselt kohaldatavaks tunnistatud või lõike 8 kohaselt muul viisil kohaldatavate kollektiivlepingute või vahekohtu otsustega“.

138. Töötajaid lähetavad ettevõtjad peavad neile seega maksma ainult sellist töötasu, mis sisaldab miinimumtöötasu, millele lisandub mõni muu vastuvõtvas riigis kohustuslik element. Selliselt määratletud töötasu elemente kohaldatakse ka kohalikele töötajatele, kuna need on vastuvõtva liikmesriigi õiguse kohaselt kohustuslikud, ning viimati nimetatud riigis asuvad ettevõtjad peavad neid maksma, ilma et esineks erinevat kohtlemist. Mõistagi ei täpsusta direktiiv 2018/957, millised töötasu elemendid on kohustuslikud – see küsimus lahendatakse vastuvõtva liikmesriigi õiguses.

139. Nagu nähtub komisjoni mõjuhinnangust, välistas direktiiv 2018/957 nõude lähetatud töötajate ja kohalike töötajate töötasu *täielikult võrdsustada*.[92]

140. Mis puutub väidetavasse diskrimineerimisse pikaajaliselt lähetatud töötajate ja kohalike töötajate suhtes samade eeskirjade kohaldamise tõttu, siis rõhutan üksnes, et direktiivi 96/71 artikli 3 lõige 1a ei näe nende kahte liiki töötajate jaoks ette ühesugust kohtlemist. See säte *lähendab* pikaajaliselt lähetatud töötajate suhtes kehtivat korda kohalike töötajate omale, kuid ei *võrdsusta* neid, just seetõttu, et nende olukord on erinev.

90 Need on minimaalset kaitset tagavad põhilised kohustuslikud reeglid, mis on kohaldatavad valdkondades, milles vastuvõtjariik võib nõuda oma riigisisese õiguse järgimist (kohtuotsus Laval un Partneri (punkt 59) ja 19. juuni 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg (C-319/06, EU:C:2008:350, punkt 26).

91 Kohtujuristi kursiiv.

92 8. märtsi 2016. aasta dokumendi SWD(2016) 52 (final) punkt 4.5.2.

141. Ma ei näe ka diskrimineerimist töötajaid lähetavatele ettevõtjatele pandud kohustuses tasuda neile reisi-, majutus- või söögikulusid. Tegemist on lähetuse endaga kaasnevate kuludega, mida tööandja peab maksma töötajale vastavalt selle riigi õigusele ja/või tavadele, mida kohaldatakse töösuhtele, mis on päritoluriigi töösuhe. Direktiivi vastav säte näeb ette, millise riigisisese õiguse alusel tuleb lähetusega kaasnevad sõidukulud tasuda, kusjuures liikmesriigid võivad neid oma riigisiseses õiguses vabalt reguleerida.[93] Ma ei mõista, millist tüüpi diskrimineerimist võib see reegel tekitada.

D. Kolmanda väite kolmas osa: proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine

1. Argumendid

142. Ungari valitsuse arvates raskendab ja takistab direktiiv 2018/957 riikidevahelist teenuste osutamist koos tööjõu liikumisega siseturul, kuna see piirdub lähetatud töötajate kaitse suurendamisega. Seega ei ole see taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv ja rikub proportsionaalsuse põhimõtet.

143. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et kolmanda väite see osa ei ole põhjendatud.

2. Õiguslik analüüs

144. Proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et liidu institutsioonide aktid oleksid asjaomaste õigusnormide õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik.[94]

145. Liidu institutsioonidel on tehnilist laadi valikute ning keeruliste prognooside ja hinnangute tegemisel ulatuslik kaalutlusõigus. Euroopa Kohus piirdub selle kontrollimisega, kas liidu seadusandja ei ole seda ulatuslikku kaalutlusõigust *ilmselgelt* ületanud, valides meetmed, mis on ilmselgelt ebasobivad või taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalsed.[95]

146. Nõustun nõukogu ja parlamendiga, et liidu seadusandja järgis direktiivi 2018/957 vastuvõtmisel proportsionaalsuse põhimõtte nõudeid.

147. Korduste vältimiseks uurin Ungari valitsuse argumente pikaajaliselt lähetatud töötajaid käsitlevate sätete ebaproportsionaalsuse kohta kolmanda väite neljandas osas.

148. Komisjoni avaldatud mõjuhinnangus põhjendati lähetatud töötajate töötasu osas oli mõiste „töötasu miinimummäär“ asendamist direktiivis 2018/957 mõistega „töötasu“ raskustega, mida tekitab esimesena nimetatud mõiste kasutamine direktiivi 96/71 rakendamisel.

149. Selle olukorra parandamiseks uuris komisjon võimalikke lahendusi ja nende majanduslikke tagajärgi. Ta valis selle, mida ta pidas kõige sobivamaks, nimelt viia läbi direktiivi 96/71 piiratud reform, mis väljendus direktiivi 2018/957 vastuvõtmises, jättes kõrvale direktiivi 96/71 tõlgendava teatise avaldamise või direktiivi 96/71 muutmata jätmise.[96]

93 Vt direktiivi 2018/957 põhjendus 19.

94 8. juuni 2010. aasta kohtuotsus Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 51); 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 38) ning 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 67).

95 Kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (punkt 78) ning 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 46).

96 8. märtsi 2016. aasta dokument SWD(2016) 52 (final), lk 23 jj.

150. Minu arvates ei ole see lahendus vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega ega tekita ELTL artikliga 56 vastuolus olevat piirangut. Seda seisukohta toetavad mitu argumenti.

151. Kõigepealt tekitas mõiste „töötasu miinimummäär" praktilisi raskusi,[97] nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast ja eelkõige tema kohtuotsusest Sähköalojen ammattiliitto.[98] Selles aktsepteeriti laia tõlgendust, mis hõlmab:

– tunni- või tükitööpõhise töötasu alammäära arvutamise võimalust, mis põhineb töötajate liigitamisel töötasu gruppidesse, nagu see on ette nähtud vastuvõtva liikmesriigi kollektiivlepingutes, tingimusel et selle arvutuse ja liigitamise aluseks on siduvad ja läbipaistvad eeskirjad, mida peab kontrollima liikmesriigi kohus.

– Kindlasummalist päevaraha samasugustel tingimustel, nagu kehtivad päevaraha lugemisel selle töötasu hulka, mida makstakse töötajatele lähetuse korral vastuvõtva liikmesriigi piires.

– Reisiajahüvitist, mida makstakse töötajatele tingimusel, et neil kulub igapäevasele teekonnale töökohta jõudmiseks ja tagasi kauem kui üks tund.

– Puhkusetasu, mida tuleb maksta tasulise põhipuhkuse minimaalse kestuse jooksul.

152. Liidu seadusandja võttis arvesse neid tõlgendamisraskusi ning laia tõlgendust, mida Euroopa Kohus soovitas, direktiivi 2018/957 vastu võtmisel ja direktiivi 91/76 artikli 3 lõigetesse 1 ja 7 mõiste „töötasu" lisamisel.

153. See muudatus võimaldab ka piirata nende ettevõtjate praktikat, kes oma töötajaid lähetades võisid kalduda maksma neile töötasu alammäära, sõltumata nende kategooriast, tööülesannetest, kutsekvalifikatsioonist ja tööstaažist, põhjustades palgaerinevuse sarnases olukorras olevate kohalike töötajatega võrreldes.[99]

154. Kohtuistungil kordas komisjon seda, mis on juba märgitud mõjuhinnangus: direktiivis 96/71 sätestatud „töötasu miinimummäärade" samastamine vastuvõtva liikmesriigi riigisisestes õigusaktides seaduslikult ette nähtud töötasu alammääraga oli praktikas tekitanud palgalõhe kohalike töötajate ja lähetatud töötajate vahel, eelkõige sellistes sektorites nagu ehitus.

155. Teiseks vastab töötasu miinimummäärade kindlaksmääramine direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1 teise lõigu kohaselt vastuvõtva liikmesriigi riigisisesele õigusele või tavale.[100] Nende määrade arvutusmeetod ja selleks valitud kriteeriumid kuuluvad samuti selle liikmesriigi pädevusse.[101] Riigisisesed õigusaktid või tavad palga alammäära arvutamiseks on liidu liikmesriikides väga erinevad (ja ei ole alati läbipaistvad), mis raskendab töötajate lähetamist õiglastes ja kohalike töötajate tingimustega võrreldavates töötingimustes.[102]

97 Prantsuse valitsus rõhutas kohtuistungil neid praktilisi raskusi, märkides, et Prantsusmaal eristatakse miinimumpalka (SMIC) ja direktiivi 96/71 „töötasu miinimummäära". Viimane sisaldab lisaks miinimumpalgale öötöö või ohtliku töö lisatasusid, mida tuleb maksta ka lähetatud töötajatele.

98 Punktid 38–70.

99 8. märtsi 2016. aasta dokument SWD(2016) 52 (final), lk 10 ja 11.

100 „[Selle] direktiivi kohaldamisel [kuulub] selle kindlaksmääramine, millistest osadest töötasu alammäära mõiste koosneb, selle liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse, kuhu töötajad on lähetatud, kui asjasse puutuvatest siseriiklikest õigusnormidest või kollektiivlepingutest või siseriiklike kohtute poolt neile antud tõlgendustest tulenev määratlus ei takista teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel". Kohtuotsused Sähköalojen ammattiliitto (punkt 34) ja Isbir (punkt 37).

101 Kohtuotsus Sähköalojen ammattiliitto (punkt 39).

102 Vt Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

156. Mõjuhinnangus põhjendas komisjon, et mõistega „töötasu“ saab neid lahknevusi korrigeerida ja parandada lähetatud töötajate kaitset, luues õiglasemad konkurentsitingimused kohalike ettevõtjate ja nende ettevõtjate vahel, kes lähetavad töötajaid teenuste osutamiseks, eelkõige väga tööjõumahukates sektorites. [103]

157. Eeltoodust võib järeldada, et liidu seadusandja on järginud proportsionaalsuse põhimõtte nõudeid, ületamata *ilmselgelt* oma ulatuslikku kaalutlusõigust sellises tehnilises ja keerulises valdkonnas nagu see, kui ta valis meetme (mõiste „töötasu“ kasutuselevõtmine), mis on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv. See meede iseenesest võimaldab lähetatud töötajate paremat kaitset ning kohalike ja töötajaid lähetavate ettevõtjate vahel õiglaste konkurentsitingimuste tagamist.

E. Kolmanda väite neljas osa: pikaajaliselt lähetatud töötajate korrast tingitud teenuste osutamise vabaduse rikkumine

1. Argumendid

158. Ungari valitsus väidab, et pikaajaliselt lähetatud töötajate erikord (direktiivi 96/71 uus artikli 3 lõige 1a) on vastuolus ELTL artikliga 56.

159. See kord piirab tema sõnul ebaproportsionaalselt ja põhjendamatult nende ettevõtjate tegevust, kes lähetavad töötajaid riikidevahelise teenuste osutamise raames, muutes pikaajaliselt lähetatud töötajale kohaldatavat õigust ning kohaldades tema suhtes kõiki vastuvõtva liikmesriigi töötingimusi. Nii lahustuvad ka piirid teenuste osutamise vabaduse ja töötajate vaba liikumise vahel.

160. Liidu institutsioonid ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et pikaajaliselt lähetatud töötajate uus kord on õigustatud, järgib proportsionaalsuse põhimõtet ega ole ELTL artikliga 56 vastuolus.

2. Õiguslik analüüs

161. Uus pikaajaliselt lähetatud töötajate kategooria erineb „tavaliste“ lähetatud töötajate kategooriast. Eristuskriteeriumiks on lähetuse tegelik kestus: kui see on üle 12 kuu (erandkorras 18 kuu), muutub *tavaline* lähetatud töötaja *pikaajaliselt* lähetatud töötajaks.

162. Pärast selle tähtaja möödumist hakkab (nüüd pikaajaliselt) lähetatud töötajale kehtima teistsugune õiguslik kord: lisaks artikli 3 lõikes 1 nimetatud töötingimustele hakkavad tema suhtes kehtima ka selle liikmesriigi töötingimused, kus tööd tehakse.

163. Nagu nähtub direktiivi 2018/957 põhjendusest 9, [104] ei kaasne selle direktiiviga siiski pikaajaliselt lähetatud töötajate täielikku samastamist kohalike töötajatega (riigi oma kodanikud või teiste liikmesriikide kodanikud, kes on kasutanud liikumisvabadust).

164. Pikaajaliselt lähetatud töötajatel säilib õiguslik olukord, mille pidepunktiks on (mida katab) teenuste osutamise vabadus, nagu on märgitud direktiivi 2018/957 põhjenduses 10. [105]

103 8. märtsi 2016. aasta dokument SWD(2016) 52 (final), lk 11–14.

104 „Lähetamine on ajutine. Lähetatud töötajad pöörduvad tavaliselt peale töö lõpuleviimist, mille tegemiseks nad lähetati, tagasi liikmesriiki, kust nad lähetati. Kuna mõned lähetused kestavad kaua ning tunnistades, et on olemas seos vastuvõtva liikmesriigi tööturu ja pikaks ajaks lähetatud töötajate vahel, peaksid vastuvõtvad liikmesriigid tagama, et kauem kui 12 kuud kestvate lähetuste puhul tagavad ettevõtjad, kes lähetavad töötajaid nende territooriumile, töötajatele täiendavad töötingimused, mille kohaldamine töötajatele on kohustuslik liikmesriigis, kus tööd tehakse. Seda ajavahemikku tuleks pikendada teenuseosutaja põhjendatud teate alusel.“

105

165. Vastupidi Ungari valitsuse seisukohale ei võrdsusta direktiivi 2018/957 uus artikli 3 lõige 1a pikaajaliselt lähetatud töötajaid täielikult kohalike töötajatega, kuna:

– see säte näeb ette, et „[k]äesoleva lõike esimest lõiku ei kohaldata järgmistele küsimustele: a) töölepingu sõlmimise ja lõpetamisega seotud menetlused, formaalsused ja tingimused, sealhulgas konkurentsi keelavad klauslid; b) täiendavad tööandjapensioni skeemid“;

– artikli 3 lõike 1a kohaselt kohaldatakse „[kõiki] […] töötingimus[i], mille liikmesriik, kus tööd tehakse, on sätestanud“ pikaajaliselt lähetatud töötajatele, „olenemata töösuhtele kohaldatavatest õigusaktidest“. See tähendab, et selle lähetatud töötajate kategooria suhtes ei muudeta tema õigussuhte aluseks olevat rahvusvahelist eraõigust, nagu märgib Euroopa Parlament oma seisukohtades;[106]

– pikaajaliselt lähetatud töötajad võrdsustatakse kohalike töötajatega „kõik[ides] […] töötingimus[tes], mille liikmesriik, kus tööd tehakse, on sätestanud“. Sellistena tuleb mõista „töötingimusi ning töötajate tervise kaitset ja ohutust käsitleva[i]d kohustuslik[ke] sätte[i]d“, mis on direktiiviga 96/71 selle uue artikli 1 lõike 1 kohaselt ette nähtud. Erinevused säilivad seega sellistes valdkondades nagu sotsiaalkindlustus või maksustamine.

166. Minu arvates on selle uue pikaajaliselt lähetatud töötajate kategooria regulatsioon õigustatud ja sisaldab teenuste osutamise vabadusele proportsionaalseid piiranguid, mis on kooskõlas ELTL artikliga 56.

167. 12 kuu pikkuse tähtaja kehtestamine (erandkorras 18 kuud) kõrvaldab ebakindluse direktiivi 96/71 esialgses redaktsioonis, mille artikli 2 lõikes 1 loeti lähetatud töötajaks töötajat, kes töötas „piiratud aja jooksul“ muus riigis kui tema päritoluriik. Leian, et uus reegel hajutab selle ebakindluse, selgitades, et pikaajaliselt lähetatud töötajaks loetakse töötajat, kelle lähetus kestab kauem kui 12 (või 18) kuud.

168. Pikaajaliselt lähetatud töötaja staatus on minu arvates ka mõistlik, kuna see vastab nende töötajate olukorrale, kes viibivad vastuvõtvas riigis pikka aega, mistõttu osalevad nad suuremal määral selle riigi tööturul. On loogiline (ja proportsionaalne), et selles olukorras kohaldatakse nende suhtes suuremal määral sihtkohariigi tööõigusnorme, samas kui neil säilib side nende tööandjaks oleva ettevõtja päritoluriigiga.

169. Selle muudatuse kohta on uues artikli 3 lõike 1a kolmandas lõigus tehtud järgmine täpsustus: „Kui artikli 1 lõikes 1 osutatud ettevõtja asendab lähetatud töötaja teise samas kohas sama tööülesannet täitva lähetatud töötajaga, loetakse käesoleva lõike kohaldamisel lähetuse kestuseks asjaomaste lähetatud töötajate lähetuste kumulatiivne kestus“. Ilma et see piiraks võimalust, et see säte võib praktikas tekitada teatud raskusi, näib see mulle üldiselt sobiv selleks, et vältida direktiivist kõrvalehoidmist ja direktiivi kuritarvitust lähetatud töötajate asendamise teel samal töökohal teistega.

„Töötajate suurema kaitse tagamine on vajalik selleks, et nii lühi- kui ka pikaajaliselt kaitsta vabadust osutada teenuseid õiglasel alusel, eeskätt hoides ära aluslepingutega tagatud õiguste kuritarvitamist. Sellist töötajate kaitset tagavad normid ei või aga mõjutada teise liikmesriigi territooriumile töötajaid lähetavate ettevõtjate õigust kasutada teenuste osutamise vabadust, sealhulgas juhtudel, kui lähetus kestab kauem kui 12 kuud või asjakohasel juhul kauem kui 18 kuud. Kõik sätted, mida kohaldatakse lähetatud töötajate suhtes, kelle lähetus kestab kauem kui 12 kuud või asjakohasel juhul kauem kui 18 kuud, peavad seega olema selle vabadusega kooskõlas. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on lubatud teenuste osutamise vabadust piirata vaid siis, kui selleks on ülekaalukad avaliku huviga seotud põhjused ning kui need piirangud on proportsionaalsed ja vajalikud“.

106 Komisjon soovitas muuta individuaalse töölepingu õiguslikku korda pikaajaliselt lähetatud töötajate puhul, soovitades kohaldada neile vastuvõtva riigi tööõigust. Vt komisjoni ettepaneku COM(2016) 128 artikkel 2a ja mõjuhinnang SWD(2016) 52 (final), lk 25.

F. Kolmanda väite viies osa: ELTL artikli 58 lõike 1 rikkumine

1. Argumendid

170. Ungari valitsus väidab, et direktiivi 2018/957 uus artikli 3 lõige 3 rikub ELTL artikli 58 lõiget 1, kuna sellega laiendatakse selle direktiivi töötajate lähetamist käsitlevate sätete kohaldamist transpordisektorile.

171. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et see kolmanda väite osa on ainetu või põhjendamatu.

2. Õiguslik analüüs

172. Teenuste vaba liikumist transpordi valdkonnas ei reguleeri mitte ELTL artikkel 56, mis käsitleb teenuste osutamise vabadust üldiselt, vaid konkreetselt ELTL artikli 58 lõige 1. Selles on ette nähtud, et „[t]ransporditeenuste osutamise vabadust käsitletakse transpordi jaotise sätetes“,[107] st ELTL artiklites 90–100.

173. Kuigi selle õiguslik alus on ainult normid, mis käsitlevad teenuste osutamise vabadust (ELTL artikli 53 lõige 1 ja ELTL artikkel 62), mitte ühist transpordipoliitikat (ELTL artikkel 91), võib väita, et direktiivi 96/71 kohaldatakse transporditeenustele.[108]

174. Direktiivi 96/71 kohaldamisalast on välja jäetud „merekaubaveoettevõtjate merdsõitvad töötajad“,[109] millest võib järeldada, et seadusandja soovib seda muudele transpordi valdkonna teenustele kohaldada. Seda kinnitab ka direktiivis 2014/67 tehtud viide „transpordisektori liikuvate töötajatele“[110] ja märked direktiivi 96/71 kohaldamise kohta kabotaažveole teistes liidu normatiivaktides.[111]

175. Vastavalt direktiivi 2018/957 artikli 3 lõikele 3 kohaldatakse seda direktiivi „autoveosektori suhtes alates kuupäevast, mil hakatakse kohaldama seadusandlikku akti, millega muudetakse direktiivi 2006/22/EÜ seoses täitmise tagamise nõuetega ning millega kehtestatakse konkreetsed normid seoses direktiividega 96/71/EÜ ja 2014/67/EL sõidukijuhtide lähetamiseks autoveosektoris“.

176. Seega, nagu kinnitab direktiivi 2018/957 põhjendus 15,[112] kohaldatakse selle direktiiviga direktiivi 96/71 tehtud muudatusi autoveosektorile üksnes tulevikus ja mitte tingimusteta, vaid siis, kui võetakse vastu õigusakt, millega muudetakse direktiivi 2006/22 ja mis sisaldab erinorme direktiivide 96/71 ja 2014/67 suhtes.

107 Kohtuotsus Dobersberger (punkt 24) ja 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 29).

108 Kohtujurist Szpunari 29. juuli 2019. aasta ettepanek kohtuasjas Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, punkt 36).

109 Vt direktiivi 96/71 artikli 1 lõige 2.

110 Vt direktiivi 2014/67 artikli 9 lõike 1 punkt b. Nõukogu töö ja sotsiaalküsimuste 24. septembri 1996. aasta istungi protokollile lisatud ühisavalduses (dokument 10048/96 add. 1, 20.9.1996, lisa C.1) on märgitud, et raudtee-, maismaa-, õhu- või jõetranspordi liikuvad töötajad on direktiivi 96/71 kohaldamisalast välja jäetud ainult juhul, kui ei toimu riikidevahelist teenuse osutamist töötaja lähetamisega.

111 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1072/2009 (rahvusvahelisele autoveoturule juurdepääsu käsitlevate ühiseeskirjade kohta) (ELT 2009, L 300, lk 72) põhjendus 11 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1073/2009 (rahvusvahelisele bussiteenuste turule juurdepääsu käsitlevate ühiseeskirjade kohta ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 561/2006) (ELT 2009, L 300, lk 88) põhjendus 17.

112 „Kuna töö rahvusvahelises autoveosektoris on äärmiselt liikuva iseloomuga, tekitab käesoleva direktiivi rakendamine selles sektoris erilisi õiguslikke küsimusi ja raskusi, millega tuleb tegeleda liikuvuse paketi raames, kasutades selleks autoveosektorit käsitlevaid erireegleid, mis tõhustavad ka kuritarvituste ja pettuste vastast võitlust“.

177. Kui see on nii, siis ei sisalda direktiivi 2018/957 uus artikli 3 lõige 3 tegelikult ühtegi sisulist õigusnormi töötajate lähetamise kohta transpordisektoris ega muuda kuidagi seda korda, kuidas direktiivi 96/71 selle sektori suhtes kohaldatakse.[113]

178. Neid norme hõlmab uus seadusandlik akt, mille kohta on komisjon juba ettepaneku[114] teinud. Miski ei takista seda, et ka selle akti õiguslik alus on ELTL artikkel 91.

179. Kokkuvõttes ei näe ma ELTL artikli 58 lõike 1 rikkumist direktiivi 2018/957 artikli 3 lõikega 3.

180. Eelnevate kaalutluste põhjal teen ettepaneku kolmas tühistamisväide tervikuna tagasi lükata.

VII. Neljas väide: ELTL artikli 56 rikkumine, kuna töötajate kollektiivne tegutsemine on direktiivi 96/71 kohaldamisalast välja jäetud

A. Argumendid

181. Ungari valitsus leiab, et direktiiviga 2018/957 direktiivile 96/71 lisatud artikli 1 lõige 1a rikub ELTL artiklit 56, kuna sellega jäetakse nimetatud direktiivi kohaldamisalast välja streigiõiguse ja liikmesriikide töösuhetesüsteemidesse kuuluvate muude meetmete kasutamine ning läbirääkimiste pidamise, kollektiivlepingute sõlmimise ja täitmisega seonduv, nagu ka kollektiivne tegutsemine.

182. Selline välistamine läheks tema sõnul vastuollu kohtuotsusega Laval un Partneri ning võimaldaks kasutada streigiõigust ja kollektiivläbirääkimisi vastavalt riigisisesele õigusele ja väljaspool liidu õiguse nõudeid. Selliselt võimaldaks see piirata teiste riikide ettevõtjate poolt töötajate lähetamisega teenuste osutamise vabadust.

183. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et see neljas väide ei ole põhjendatud.

B. Õiguslik analüüs

184. Uus artikli 1 lõige 1a selgitab direktiivi 96/71 kohaldamisala. Kuigi üldiselt on selles direktiivis ette nähtud lähetatud töötajate „töötingimusi ning […] tervise kaitset ja ohutust käsitlevad kohustuslikud sätted“, jäetakse lõikega 1a selle kohaldamisalast välja muu hulgas „streigiõiguse või -vabaduse teostami[ne] või õigus[…] või vabadus[…] võtta muid liikmesriikide töösuhete erisüsteemidega hõlmatud meetmeid, mis on kooskõlas liikmesriikide õiguse ja/või tavaga. Samuti ei mõjuta direktiiv õigust pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle, neid sõlmida ja jõustada ega kollektiivse tegutsemise õigust vastavalt liikmesriikide õigusele ja/või tavale“.

185. Direktiiviga 2018/957 ei lisata kollektiivse tegutsemise osas direktiivi 96/71 midagi uut. Põhjenduses 22 on sõnaselgelt kinnitatud, et see direktiiv „ei piira liikmesriikide õigusaktide kohaldamist, mis käsitlevad kollektiivmeetmeid ameti- ja erialaste huvide kaitseks“.

113 Direktiivi 96/71 kohaldamist autoveosektoris lähetatud töötajate suhtes analüüsitakse kohtuasjas C-815/18: Federatie Nederlandse Vakbeweging, mis on suurkoja menetluses.

114 COM(2017) 278 (final), 31.5.2017, ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/22 seoses täitmise tagamise nõuetega ning millega kehtestatakse konkreetsed õigusnormid seoses direktiividega 96/71 ja 2014/67 sõidukijuhtide lähetamiseks autoveosektoris.

186. Ungari valitsuse antud tõlgendus sellele sättele tuleneb minu arvates tõlgendamisveast. Asjaolu, et direktiivi 96/71 ei kohaldata töötajate kollektiivse tegutsemise õiguse suhtes, ei tähenda, et nende õiguste kasutamisele ei kohaldata muid liikmesriikide ja liidu õigusnorme. Nimetatud artikli 1 lõike 1a alguses on sätestatud, et „[k]äesolev direktiiv ei mõjuta mingil viisil liikmesriikides ja liidu tasandil tunnustatud põhiõiguste, sealhulgas […] [,] teostamist […]“.

187. Järelikult ei takista see säte töötajate lähetamise korral harta artikli 28 või Euroopa Kohtu varasema kohtupraktika kohaldamist, mis käsitleb töötajate kollektiivsete õiguste teostamist ja nende mõju teenuste osutamise vabadusele.

188. Seega ei näe ma, et uus direktiivi 96/71 artikli 1 lõige 1a piiraks teenuste osutamise vabadust, ning teen ettepaneku see tühistamisväide tagasi lükata.

VIII. Viies väide: õiguskindluse põhimõtte rikkumine, kuna direktiiv 2018/957 on vastuolus määrusega nr 593/2008 (Rooma I)

A. Argumendid

189. Viies väide koosneb tegelikult kahest erinevast osast, mis ei ole omavahel eriti seotud.

– Ühelt poolt väidab Ungari valitsus, et direktiiv 2018/957 on vastuolus määrusega nr 593/2008 ning õiguskindluse ja õigusselguse põhimõttega, kuna sellega muudetakse selle määruse kohaldamist selle sõnastust muutmata, mis tekitab märkimisväärse õigusliku ebakindluse selle nõuetekohase kohaldamise osas.

– Teiselt poolt väidab ta, et mõiste „töötasu“ ebatäpsus tekitab ebakindlust, mis rikub õigusselguse ja seega õiguskindluse põhimõtet.

190. Komisjon, nõukogu, Euroopa Parlament ja menetlusse astunud liikmesriikide valitsused leiavad, et see viies väide ei ole põhjendatud.

B. Hinnang viienda väite esimese osa kohta: direktiivi 2018/957 ja määruse nr 593/2008 (Rooma I) vaheline seos

191. Rooma I määruse artikli 8 lõikes 1 on üldiselt kindlaks määratud individuaalsete töölepingute suhtes kohaldatav kollisiooninorm, mis on poolte valitud õigus (selles sättes endas märgitud tingimustel). Kui pooled on jätnud valiku tegemata, „on leping reguleeritud selle riigi õigusega, kus või – kui seda ei ole võimalik kindlaks teha – kust töötaja teeb harilikult oma lepingujärgset tööd. Riiki, kus töötaja harilikult töötab, ei loeta muutunuks, kui töötaja asub ajutiselt tööle teise riiki“ (lõige 2).

192. Rooma I määruse artiklis 23 on sätestatud erand selle õigusnormide kohaldatavusest seaduste konflikti kohta: selles on lubatud, et kui liidu õigusnormidega on kehtestatud normid teatud valdkonnas lepingulistele võlasuhetele kohaldatava õiguse kohta, siis on need normid prioriteetsed.[115]

193. Seega kohaldatakse õiguse valimist käsitlevate Rooma I määruse üldnormide asemel erinorme, mis kuuluvad selles osas liidu õiguse erisätete hulka.[116]

115 Rooma I määruse artiklis 23 on sätestatud: „Käesolev määrus […] ei piira selliste ühenduse õigusnormide kohaldamist, milles on sätestatud konkreetses valdkonnas lepinguliste võlasuhetega seotud rahvusvahelise eraõiguse normid“.

116 Vt Van Hoek, A. analüüs „Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?“, *Common Market Law Review*, 2018, nr 3, lk 455–460.

194. Vastupidi Ungari valitsuse argumentidele olen arvamusel, et direktiivi 96/71 artikli 3 lõige 1 (tavaliste lähetatud töötajate puhul) ja uus artikli 3 lõige 1a (pikaajaliselt lähetatud töötajate puhul) on *erinormid* seaduste konflikti kohta,[117] mida tuleb kohaldada koostoimes Rooma I määruse normidega.[118]

195. Need kaks direktiivi 96/71 sätet näevad peale kollisiooninormide alusel tavapäraselt kohaldatava õiguse ette järgmised vastuvõtva riigi õiguskorra normid:

– tavaliste lähetatud töötajate suhtes tingimusi (töötingimusi ning töötajate ohutuse ja tervise kaitset) käsitlevad õigusnormid, mida on täpsustatud artikli 3 lõikes 1 esitatud ammendavas loetelus;

– pikaajaliselt lähetatud töötajate suhtes kohaldatakse lisaks nimetatud tingimustele vastuvõtva riigi ülejäänud õigusnorme, nagu on kirjeldatud eespool (artikli 3 lõige 1a).

196. Nagu nõukogu oma seisukohtades kinnitab, tõendab Rooma I määruse väljatöötamise protsess, et selle artikkel 23 hõlmab direktiivis 96/71 ette nähtud erandit, kuna komisjoni ettepanek sisaldas muudes liidu õigusnormides, sealhulgas direktiivi 96/71 sätetes ette nähtud erinormide lisa.[119]

197. Direktiivi 96/71 põhjendus 11 kinnitab seda väidet, kuna selles on avaldatud, et konventsioon (asendatud Rooma I määrusega) „ei mõjuta […] sätete kohaldamist, millega konkreetses valdkonnas nähakse ette kollisiooninormid seoses lepinguliste kohustustega ning mis praegu või tulevikus sisalduvad Euroopa ühenduste institutsioonide õigusaktides või nende õigusaktide rakendamiseks ühtlustatud siseriiklikes õigusaktides“.

198. Sama tuleb järeldada Rooma I määruse põhjendusest 40, milles on ette nähtud, et „[k]äesolev määrus ei peaks siiski välistama võimalust kehtestada konkreetseid valdkondi käsitlevates ühenduse õigusnormides lepinguliste võlasuhete suhtes rahvusvahelise eraõiguse norme“.

199. Vastupidi Ungari argumentidele ei nõua õiguskindluse põhimõte seega, et direktiiviga 2018/957 direktiivi 96/71 tehtud muudatusega kaasneks Rooma I määruse muutmine.

200. Selle määruse artikkel 23 võimaldab direktiivi 96/71 erinormide kooseksisteerimist sama määruse artikli 8 üldnormidega lähetatud töötajate lepingute kohta. Nende kahte liiki õigusnormide vaheline seos on piisavalt selge, etteaimatav ja täpne ning vastab seega ka õiguskindluse põhimõttele.[120]

201. Selline kinnitus ei ole vastuoluline, nagu väidab Ungari, sest uus direktiivi 96/71 artikli 3 lõike 1a kolmas lõik näeb ette pettusevastase õigusnormi lähetatud töötajate asendamise juhtudeks, mida ma enne nimetasin.[121] Sellisel juhul võib iga asendamises osaleva töötaja lepingu suhtes kohaldada teise riigi õigusakte ning see säte lisab vaid ühe tingimuse, et vältida pettust direktiivi 96/71 ja Rooma I määruse vahelises seoses.

117 Vt kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Sähköalojen ammattiliitto (C–396/13, EU:C:2014:2236, punkt 47–53).

118 Tegelikult ei asenda direktiiv 96/71 Rooma I määrust, vaid näeb ette nende kahe õigusakti omavahel suhestamise. Artikli 3 lõikes 1 ja lõikes 1a on ette nähtud, et „[o]lenemata töösuhtele kohaldatavast õigusest, tagavad liikmesriigid […]“, et kohaldatakse teatavaid vastuvõtva riigi töötingimusi. See tähendab, et töölepingule kohaldatav õigus tuleb kindlaks määrata vastavalt Rooma I artiklile 8, kuid et piiratakse selle tagajärgi, nähes direktiivi 96/71 artikli 3 lõikes 1 ja lõikes 1a ette, et töölepingule kohaldatakse igal juhul teatavaid töötingimusi, mida reguleerivad vastuvõtva riigi õigusnormid.

119 Vt 15. detsembri 2005. aasta dokument KOM(2005) 650 (lõplik), lk 24.

120 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab õiguskindluse põhimõte, et õigusnormid oleksid selged, täpsed ja ettenähtavate tagajärgedega, et huvitatud isikud saaksid liidu õiguskorraga reguleeritavates olukordades ja õigussuhetes nendest juhinduda (5. mai 2015. aasta kohtuotsus Hispaania *vs.* nõukogu, C-147/13, EU:C:2015:299, punkt 79).

121 „Kui […] ettevõtja asendab lähetatud töötaja teise samas kohas sama tööülesannet täitva lähetatud töötajaga, loetakse käesoleva lõike kohaldamisel lähetuse kestuseks asjaomaste lähetatud töötajate lähetuste kumulatiivne kestus“.

C. Hinnang viienda väite teise osa kohta: direktiiviga 2018/957 lisatud mõiste „töötasu“ määratlematus

202. Ungari valitsuse arvates on uue mõiste „töötasu“ määratlematus ja ebaselgus endise „töötasu miinimummäär“ asemel vastuolus õigusselgusega, mida nõuab õiguskindluse põhimõte.

203. Viienda tühistamisväite see osa kattub teise väitega, mille ma juba soovitasin tagasi lükata.

204. Näib mõnevõrra paradoksaalne, et Ungari valitsus ei esita sama vastuväidet (õiguslik ebakindlus) direktiivi 96/71 eelmise mõiste kohta,[122] mille tõlgendamine oli põhjustanud teatud raskusi, ja teeb seda seevastu õigusnormi suhtes, mille eesmärk on tõlgendamisraskusi ületada.

205. Samuti on paradoksaalne õiguskindluse ohtu seadmist ette heita teisese õiguse aktile, kui mõiste, millele etteheide on suunatud, sisaldub iseenesest ELTL artikli 153 lõikes 5.

206. Direktiivi 96/71 uue artikli 3 lõike 1 kolmanda lõigu mõiste „töötasu“ on seotud sellega, mis on kindlaks määratud selle liikmesriigi õiguse või tavaga, kelle territooriumile töötaja lähetatakse. Selle sisu hõlmab kõiki olulisi elemente, mis on muudetud kohustuslikuks kõnealuse riigi õigus- ja haldusnormide, selles liikmesriigis üldiselt kohaldatavaks tunnistatud või lõike 8 kohaselt muul viisil kohaldatavate kollektiivlepingute või vahekohtu otsustega.

207. Direktiivi 2018/957 põhjenduses 17 on meenutatud, et töötasu käsitlevate eeskirjade kehtestamine kuulub liikmesriikide ainupädevusse. Ka töötasu kehtestamine on liikmesriikide või tööturu osapoolte pädevuses. Seda kinnitab ELTL artikli 153 lõige 5, jättes töötasud liidu institutsioonide sotsiaalpoliitika valdkonna ühtlustamispädevusest välja.

208. Erinevused lähetatud töötajate töö tasustamisele kohaldatavate eeskirjade vahel on seega vältimatud seni, kuni liit saab nende suhtes ühtlustamispädevuse. Nagu ma juba märkisin, kehtis sama ka direktiivi 96/71 esialgses redaktsioonis kasutatud mõiste „töötasu miinimummäär“ kohta, mis nõudis selgitamist Euroopa Kohtu poolt.

209. Tõsi on, et mõiste „töötasu“ vajab samamoodi nagu enamik selle valdkonna mõistetest tõlgendamistööd, milles need täpselt piiritletakse. Kuid sellest paljudele teistele sarnastele mõistetele ühisest tunnusest ei piisa selleks, et väita, nagu väidab Ungari valitsus, et direktiiviga 2018/957 lisatud mõiste on nii määratlemata, et see rikub õiguskindluse põhimõtet.

210. Lisaks tuletan meelde, et nende probleemide ületamiseks, millega võivad lähetatud töötajad ja nende ettevõtjad kokku puutuda, on direktiivi 96/71 uue artikli 3 lõike 1 neljandas ja viiendas lõigus kehtestatud liikmesriikidele läbipaistvuskohustus, mille alusel nad peavad esitama veebisaidil asjakohase, täpse ja ajakohastatud teabe, sealhulgas „käesoleva lõigu kolmandas lõikes osutatud töötasu olulised elemendid ning kõik töötingimused vastavalt käesoleva artikli lõikele 1a“.

IX. Ettepanek

211. Eelnevatest kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Jätta Ungari hagi tervikuna rahuldamata.

2. Jätta Ungari kulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud.

122 Seda avaldas ta kohtuistungil.

3. Jätta Euroopa Komisjoni ning Prantsuse, Saksamaa ja Madalmaade valitsuse kohtukulud nende endi kanda.