Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 декември 2020 година*

„Жалба за отмяна — Директива (ЕС) 2018/957 — Свободно предоставяне на услуги — Командироване на работници — Ред и условия на работа — Възнаграждение — Продължителност на командироването — Определяне на правното основание — Членове 53 ДФЕС и 62 ДФЕС — Изменение на съществуваща директива — Член 9 ДФЕС — Принцип на недопускане на дискриминация — Необходимост — Принцип на пропорционалност — Регламент (ЕО) № 593/2008 — Приложно поле — Автомобилен транспорт — Член 58 ДФЕС“

По дело C-626/18

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 3 октомври 2018 г.,

Република Полша, за която се явяват B. Majczyna и D. Lutostańska, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват първоначално M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, A. Pospíšilová Padowska и L. Visaggio, а впоследствие M. Martínez Iglesias, K. Wójcik, L. Visaggio и A. Tamás, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Федерална република Германия, за която се явяват първоначално J. Möller и T. Henze, а впоследствие J. Möller, в качеството на представители,

Френска република, за която се явяват E. de Moustier, A.-L. Desjonquères и R. Coesme, в качеството на представители,

Кралство Нидерландия, за което се явяват M K. Bulterman, C. Schillemans и J. Langer, в качеството на представители,

Европейска комисия, за която се явяват M. Kellerbauer, B.-R. Killmann и A. Szmytkowska, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: полски.

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват първоначално E. Ambrosini, K. Adamczyk Delamarre и A. Norberg, а впоследствие E. Ambrosini, A. Sikora-Kalėda, Z. Bodnar и A. Norberg, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Федерална република Германия, за която се явяват първоначално J. Möller и T. Henze, а впоследствие J. Möller, в качеството на представители,

Френска република, за която се явяват E. de Moustier, A.-L. Desjonquères и R. Coesme, в качеството на представители,

Кралство Нидерландия, за което се явяват M K. Bulterman, C. Schillemans и J. Langer, в качеството на представители,

Кралство Швеция, за което се явяват първоначално C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg и H. Eklinder, а впоследствие C. Meyer-Seitz, H. Shev и H. Eklinder, в качеството на представители,

Европейска комисия, за която се явяват M. Kellerbauer, B.-R. Killmann и A. Szmytkowska, в качеството на представители,

встъпили страни,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (докладчик), E. Regan, M. Ilešič и N. Wahl, председатели на състави, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: R. Șereș, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 март 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 май 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Република Полша иска от Съда да отмени член 1, точка 2, буква а) и точка 2, буква б) и член 3, параграф 3 от Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 година за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 173, 2018 г., стр. 16 и поправка в L 91, 2019 г., стр. 77) (наричана по-нататък „обжалваната директива“), а при условията на евентуалност, да отмени обжалваната директива в нейната цялост.

I. Правна уредба

А. Договор за функционирането на ЕС

2 Член 9 ДФЕС гласи:

„При определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве“.

3 Член 53 ДФЕС предвижда:

„1. За да се улесни започването и упражняването на дейност като самостоятелно заето лице, Европейският парламент и Съветът [на Европейския съюз], като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, издават директиви, които имат за цел взаимното признаване на дипломи, удостоверения и други доказателства за официални квалификации, както и за координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно достъпа до и упражняването на дейности като самостоятелно заети лица.

2. По отношение на медицинските, парамедицинските и фармацевтичните професии, постепенното премахване на ограниченията ще зависи от координацията на условията за тяхното упражняване в различните държави членки“.

4 Съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС:

„Свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта“.

5 Член 62 ДФЕС гласи:

„Разпоредбите на членове 51—54 се прилагат по отношение на материята, уредена от настоящата глава“.

Б. Правна уредба относно командированите работници

1. Директива 96/71/ЕО

6 Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29) е приета на основание член 57, параграф 2 ЕО и член 66 ЕО (понастоящем съответно член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС).

7 Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 96/71 целта ѝ е на работниците, командировани на територията на държавите членки, да се гарантират, що се отнася до посочените в нея въпроси, редът и условията на работа, които са определени в държавата членка, в която се извършва работата, от законови, подзаконови или административни разпоредби и/или от колективни договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими.

8 Видно от член 3, параграф 1, буква в), сред обхванатите от Директива 96/71 въпроси е и този за минималните ставки на заплащане, включително ставките за извънреден труд.

2. Обжалваната директива

9 Обжалваната директива е приета на основание член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС.

10 Съображения 1, 4, 6 и 9—11 от обжалваната директива гласят:

„(1) Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на вътрешния пазар, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Прилагането и изпълнението на тези принципи е доразвито от Съюза и има за цел гарантиране на равнопоставени условия за предприятията и зачитане на правата на работниците.

[...]

(4) Повече от двадесет години след нейното приемане стана необходимо да се направи оценка дали Директива 96/71[...] все още постига правилния баланс между нуждата от насърчаване на свободното предоставяне на услуги и гарантирането на равнопоставени условия, от една страна, и нуждата от защита на правата на командированите работници, от друга страна. За да се гарантира еднакво прилагане на правилата и да се постигне истинско социално сближаване, успоредно с преразглеждането на Директива 96/71[...] следва да бъде даден приоритет на прилагането и изпълнението на Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета [от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71 и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 2014 г., стр. 11)].

[...]

(6) Принципът на равното третиране и забраната на всякаква дискриминация на основание националност са залегнали в правото на Съюза още с учредителните договори. Принципът на равното заплащане е въведен чрез вторичното законодателство не само по отношение на жените и мъжете, но и по отношение на работниците със срочни договори и сравнимите с тях постоянни работници, както и по отношение на работниците на непълно и пълно работно време и по отношение на работниците, наети чрез агенции за временна заетост, и сравнимите с тях работници на предприятието ползвател. Тези принципи включват забраната на всякакви мерки, които могат да представляват пряка или непряка дискриминация въз основа на националността. При прилагането на тези принципи трябва да се взема предвид приложимата съдебна практика на Съда на Европейския съюз.

[...]

(9) Командироването има временен характер. Командированите работници обикновено се завръщат в държавата членка, от която са командировани, след приключване на работата, за която са били командировани. Същевременно с оглед на голямата продължителност на някои командирования и като се отчита връзката между пазара на труда на приемащата държава членка и работниците, командировани за такива продължителни периоди, в случай на командироване за повече от 12 месеца приемащите държави членки следва да правят необходимото предприятията, които командироват работници на тяхна територия, да гарантират на тези работници допълнителни ред и условия на работа, които се прилагат

задължително за работниците в държавата членка, в която се извършва работата. Този период следва да бъде удължаван, когато доставчикът на услуги предостави мотивирано уведомление.

(10) Осигуряването на по-голяма закрила на работниците е необходимо, за да се запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа както в краткосрочен, така и в дългосрочен план, по-специално чрез предотвратяване на нарушаването на правата, гарантирани от Договорите. Същевременно правилата, осигуряващи такава закрила на работниците, не могат да засягат правото на предприятията, командироващи работници на територията на друга държава членка, да се позовават на свободното предоставяне на услуги включително и в случаи, когато командироването надвишава 12 месеца или[,] когато е приложимо[,] 18 месеца. Поради това всяка разпоредба, приложима за командировани работници в рамките на командироване, надвишаващо 12 месеца или[,] когато е приложимо[,] 18 месеца, трябва да е съвместима с тази свобода. Съгласно установената съдебна практика ограниченията на свободното предоставяне на услуги са допустими единствено ако са оправдани от императивни съображения от обществен интерес и ако са пропорционални и необходими.

(11) Когато командироването надвишава 12 месеца или[,] когато е приложимо[,] 18 месеца, допълнителните ред и условия на работа, които трябва да бъдат осигурени от предприятието, командироващо работници на територията на друга държава членка, следва да се прилагат и за работници, които са командировани да заместят други командировани работници, изпълняващи същата задача на същото място, за да се гарантира, че такова заместване не се използва за заобикаляне на иначе приложимите правила“.

11 Съображения 16—19 от тази директива са формулирани по следния начин:

„(16) В условията на действително интегриран и конкурентен вътрешен пазар предприятията се конкурират въз основа на фактори като производителност, ефективност, равнището на образование и умения на работната сила, както и качеството на своите стоки и услуги и тяхната степен на иновативност.

(17) В компетентностите на държавите членки е да определят правила относно възнагражденията в съответствие с националното право и/или практика. Определянето на работните заплати е от изключителната компетентност на държавите членки и социалните партньори. Следва да се обръща специално внимание на това да не бъдат накърнявани националните системи за определяне на възнагражденията или свободата на участващите страни.

(18) Когато се сравняват възнаграждението, платено на командирован работник, и възнаграждението, дължимо в съответствие с националното право и/или практиката на приемащата държава членка, следва да се взема предвид брутният размер на възнаграждението. Следва да бъдат сравнени общите брутни размери на възнаграждението, а не съставните елементи на възнаграждението, определени за задължителни, както е предвидено в настоящата директива. С цел да се гарантира прозрачност и да се подпомогнат компетентните органи и служби при извършването на проверки и контрол, е необходимо обаче съставните елементи на възнаграждението да могат да бъдат достатъчно подробно идентифицирани съгласно националното право и/или практика на държавата членка, от която работникът е командирован. Освен ако специфичните добавки, свързани с командироването, не се отнасят за разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването, като пътни разходи,

разходи за храна и квартирни разходи, те следва да се смятат за част от възнаграждението и следва да бъдат взети предвид при сравнението на общите брутни размери на възнаграждението.

(19) Специфичните добавки, свързани с командироването, често имат няколко цели. Доколкото тяхната цел е възстановяването на разходите, направени във връзка с командироването, като пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи, те не следва да се считат за част от възнаграждението. Правилата относно възстановяването на тези разходи се определят от държавите членки в съответствие с тяхното национално право и/или практика. Работодателят следва да възстановява такива разходи на командированите работници в съответствие с националното право и/или практика, приложими към трудовото правоотношение“.

12 Съгласно съображение 24 от посочената директива:

„Настоящата директива установява балансирана рамка, що се отнася до свободното предоставяне на услуги и необходимостта от закрила на правата на командированите работници, която е недискриминационна, прозрачна и пропорционална, като същевременно зачита разнообразието на националните колективни трудови правоотношения. Настоящата директива не накърнява прилагането на реда и условията на работа, които са по-благоприятни за командированите работници“.

13 С член 1, точка 1, буква б) от обжалваната директива в член 1 от Директива 96/71 се вмъкват параграфи –1 и –1а:

„–1. [Директива 96/71] осигурява закрила на командированите работници по време на тяхното командироване в контекста на свободното предоставяне на услуги, като установява задължителни разпоредби по отношение на условията на труд и защитата на здравето и безопасността на работниците, които трябва да бъдат спазвани.

–1а. [Директива 96/71] не засяга по какъвто и да било начин упражняването на основни права, признати от държавите членки и на равнището на Съюза, включително правото или свободата да се стачкува или да се предприемат други действия, обхванати от специфичните системи на колективни трудови правоотношения в държавите членки в съответствие с националното право и/или практика. Също така тя не засяга правото да се договарят, сключват и изпълняват колективни трудови договори или да се предприемат колективни действия в съответствие с националното право и/или практика“.

14 С член 1, точка 2, буква а) от обжалваната директива се изменя член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от Директива 96/71, добавят се точки з) и и) в тази алинея и се вмъква трета алинея в посочения член 3, параграф 1:

„1. Държавите членки гарантират, независимо от приложимото за трудовото правоотношение право, че предприятията, посочени в член 1, параграф 1, осигуряват на работниците, които са командировани на тяхна територия, на основата на равно третиране, ред и условия на работа, включващи следните елементи, които са определени в държавата членка, в която се извършва работата:

– от законови, подзаконови или административни разпоредби, и/или

– от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8[:]

[...]

в) възнаграждение, включително ставки за извънреден труд; настоящата буква не се отнася за допълнителни професионални пенсионни схеми;

[...]

з) условия за настаняване на работниците, предоставяно от работодателя на работници, изпратени извън обичайното място на работа;

и) добавки или възстановяване на разходи за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини[.]

[...]

За целите на [Директива 96/71] понятието „възнаграждение“ се определя от националното право и/или практика на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, и означава всички съставни елементи на възнаграждението, които са задължителни по силата на национални законови, подзаконови или административни разпоредби или на колективни трудови договори или арбитражни решения, които в тази държава членка са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8“.

15 С член 1, точка 2, буква б) от обжалваната директива в член 3 от Директива 96/71 се вмъква параграф 1а, който гласи следното:

„Когато действителната продължителност на дадено командироване надхвърля 12 месеца, държавите членки гарантират, независимо от приложимото за трудовото правоотношение право, че предприятията, посочени в член 1, параграф 1, осигуряват на работниците, командировани на тяхна територия, на основата на равно третиране, в допълнение към реда и условията на работа, посочени в параграф 1 от настоящия член, всички приложими ред и условия на работа, които са установени в държавата членка, в която се извършва работата:

– от законови, подзаконови или административни разпоредби, и/или

– от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8.

Първа алинея от настоящия параграф не се прилага за следните елементи:

а) процедурите, формалностите и условията за сключването и прекратяването на трудовия договор, включително клаузите за неконкуриране;

б) допълнителните професионални пенсионни схеми.

Когато доставчикът на услуги предостави мотивирано уведомление, държавата членка, в която се предоставя услугата, удължава на 18 месеца периода, посочен в първа алинея.

Когато предприятие, посочено в член 1, параграф 1, заменя командирован работник с друг командирован работник, изпълняващ същата задача на същото място, продължителността на командироването за целите на настоящия параграф е общата продължителност на периодите на командироване на съответните отделни командировани работници.

Понятието „същата задача на същото място“, посочено в четвъртата алинея от настоящия параграф, се определя[,] като се вземат предвид, наред с останалото, естеството на предоставяната услуга, извършваната работа и адресът(ите) на работното място“.

16 Съгласно член 1, точка 2, буква в) от обжалваната директива член 3, параграф 7 от Директива 96/71 вече има следния текст:

„Параграфи 1—6 не засягат прилагането на реда и условията на работа, които са по-благоприятни за работниците.

Специфичните добавки, свързани с командироването, се смятат за част от възнаграждението, освен ако са изплатени като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването, като пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи. Без да се засяга параграф 1, първа алинея, буква и)[,] работодателят възстановява на командированите работници[…] такива разходи в съответствие с националното право и/или практика, приложими към трудовото правоотношение.

Когато в реда и условията на работа, приложими за трудовото правоотношение, не се посочва дали и кои елементи на специфичната добавка, свързана с командироването, трябва да се изплатят като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването или които са част от възнаграждението, тогава цялата добавка се счита за платена като възстановяване на разходи“.

17 Член 3, параграф 3 от обжалваната директива гласи:

„Настоящата директива се прилага за сектора на автомобилния транспорт от датата на прилагане на законодателния акт за изменение на Директива 2006/22/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, и за отмяна на Директива 88/559/ЕИО на Съвета (ОВ L 102, 2006 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 15, стр. 187] по отношение на изискванията за прилагане и за определяне на специални правила по отношение на Директива 96/71[...] и Директива 2014/67[...] за командироването на шофьори в сектора на автомобилния транспорт“.

В. Правна уредба относно приложимото към договорните задължения право

18 Съображение 40 от Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (ОВ L 177, 2008 г., стр. 6) (наричан по-нататък „Регламент „Рим I“) гласи:

„Следва да се избягва разпръскването на стълкновителните норми в няколко акта и съществуването на различия между тези норми. Настоящият регламент обаче не изключва възможността за включване на стълкновителни норми относно договорните задължения в разпоредби на правото на [Съюза] в отделни области.

Настоящият регламент не следва да засяга прилагането на други актове, съдържащи разпоредби, целящи да допринесат за правилното функциониране на вътрешния пазар, доколкото те не могат да бъдат прилагани съвместно с правото, посочено в разпоредбите на настоящия регламент. [...]“.

19 Член 8 („Индивидуални трудови договори“) от този регламент предвижда:

„1. Всеки индивидуален трудов договор се урежда от правото, избрано от страните в съответствие с член 3. Въпреки това този избор не може да води до лишаване на работника от защитата, предоставяна му от разпоредбите, които не могат да бъдат отклонени чрез споразумение съгласно правото, което при липса на избор би било приложимо съгласно параграфи 2, 3 и 4 от настоящия член.

2. Доколкото приложимото право към индивидуалния трудов договор не е избрано от страните, договорът се урежда от правото на държавата, в която или, при липса на такава — от която работникът обичайно полага своя труд по изпълнение на договора. Държавата, където обичайно се полага трудът, не се смята за променена, ако работникът временно е нает в друга държава.

[...]“.

20 Съгласно член 9 от посочения регламент:

„1. Особени повелителни норми са норми, чието зачитане дадена държава смята, че е от решаващо значение за гарантиране на нейните обществени интереси, такива като политическа, социална или икономическа организация, до такава степен, че те са приложими към всяка ситуация, попадаща в обхвата им, независимо от приложимото към договора право съгласно настоящия регламент.

2. Разпоредбите на настоящия регламент не ограничават прилагането на особените повелителни разпоредби на правото на сезирания съд.

3. На особените повелителни норми на правото на държавата, в която произтичащите от договора задължения следва да бъдат или са били изпълнени, може да бъде дадено действие, доколкото според тези особени повелителни норми изпълнението на договора е незаконосъобразно. При преценката дали да се даде действие на тези разпоредби, се вземат предвид тяхното естество и цел, както и последиците от тяхното прилагане или неприлагане“.

21 Член 23 („Отношение към други разпоредби на [правото на Съюза]“) от същия регламент предвижда:

„С изключение на член 7, настоящият регламент не засяга прилагането на разпоредби на [правото на Съюза], които по конкретни въпроси предвиждат стълкновителни норми относно договорни задължения“.

II. Исканията на страните и производството пред Съда

22 Република Полша иска от Съда:

– като главно искане,

  – да отмени член 1, точка 2, буква а) от обжалваната директива, с който са приети новият член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) и новият член 3, параграф 1, трета алинея от Директива 96/71,

  – да отмени член 1, точка 2, буква б) от обжалваната директива, с който в член 3 от Директива 96/71 е добавен параграф 1а, и

– да отмени член 3, параграф 3 от обжалваната директива,

– а при условията на евентуалност, да отмени обжалваната директива, както и

– да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.

23 Парламентът и Съветът искат от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

24 С решение на председателя на Съда от 2 април 2019 г. Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия и Европейската комисия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета.

25 С решение на председателя на Съда от 2 април 2019 г. Кралство Швеция е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Съвета.

III. По жалбата

26 Главното искане на Република Полша е за отмяна на няколко конкретни разпоредби от обжалваната директива, а при условията на евентуалност тя иска отмяна на тази директива в нейната цялост.

27 Парламентът счита, че главното искане не е допустимо, тъй като оспорваните разпоредби не могат да бъдат отделени от останалите разпоредби на обжалваната директива.

A. По допустимостта на главното искане

28 Следва да се припомни, че частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако елементите, чиято отмяна се иска, могат да бъдат отделени от останалата част на акта. В това отношение Съдът неведнъж е постановявал, че посоченото условие не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност (решения от 12 ноември 2015 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет, C-121/14, EU:C:2015:749, т. 20 и от 9 ноември 2017 г., SolarWorld/Съвет, C-204/16 P, EU:C:2017:838, т. 36).

29 Освен това проверката на възможността за отделяне на елементи от акт на Съюза предполага да бъде разгледан техният обхват, за да се прецени дали отмяната на тези елементи би изменила духа и същността на акта (решения от 12 ноември 2015 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет, C-121/14, EU:C:2015:749, т. 21 и от 9 ноември 2017 г., SolarWorld/Съвет, C-204/16 P, EU:C:2017:838, т. 37).

30 Също така въпросът дали частичната отмяна би изменила същността на акта на Съюза, представлява обективен, а не субективен критерий, свързан с политическата воля на институцията, приела спорния акт (решения от 30 март 2006 г., Испания/Съвет, C-36/04, EU:C:2006:209, т. 14 и от 29 март 2012 г., Комисия/Естония, C-505/09 P, EU:C:2012:179, т. 121).

31 Както член 1, точка 2, буква а), така и член 1, точка 2, буква б) от обжалваната директива внасят изменения в Директива 96/71, от една страна, като заместват понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от последната директива, и от друга, като добавят параграф 1а в член 3 от посочената директива, който предвижда специален режим за командироването с продължителност — в общия случай — повече от дванадесет месеца.

32 Двете нови правила, установени с тези разпоредби от обжалваната директива, внасят съществени изменения в режима на командированите работници, както е бил предвиден в Директива 96/71. Това са основните изменения, внесени в този режим, които променят първоначално установения баланс на интереси.

33 Следователно отмяната на посочените по-горе разпоредби от обжалваната директива би накърнила самата ѝ същност, тъй като тези разпоредби могат да се разглеждат като ядрото на новия режим на командироване, установен от законодателя на Съюза (вж. по аналогия решение от 30 март 2006 г., Испания/Съвет, C-36/04, EU:C:2006:209, т. 16).

34 Поради това главното искане за отмяна на член 1, точка 2, буква а) и на член 1, точка 2, буква б) от обжалваната директива не е допустимо, тъй като тези разпоредби не могат да бъдат отделени от останалите разпоредби на тази директива.

35 За сметка на това, след като член 3, параграф 3 от обжалваната директива, до чиято отмяна също се отнася главното искане, предвижда само че тя ще се прилага за сектора на транспорта от датата на публикуването на специален законодателен акт, отмяната на посочената разпоредба не би накърнила същността на тази директива.

36 Доколкото третото основание за отмяна, отнасящо се конкретно до посочената разпоредба, е релевантно както за главното искане, така и за искането при условията на евентуалност, Съдът ще се произнесе по него, когато разглежда последното искане.

Б. По искането, направено при условията на евентуалност

37 В подкрепа на искането си Република Полша изтъква три основания за отмяна, а именно нарушение на член 56 ДФЕС с член 1, точка 2, букви а) и б) от обжалваната директива, грешка при избора на правното основание за приемането на тази директива и неправилен избор за включване на сектора на автомобилния транспорт в приложното поле на посочената директива.

38 На първо място следва да се разгледа второто основание за отмяна, тъй като то се отнася до избора на правното основание на обжалваната директива и следователно този въпрос трябва да се разгледа, преди да се направи анализ на основанията за отмяна, насочени срещу съдържанието на тази директива, след което да се разгледа първото, а накрая трето основание за отмяна.

1. По второто основание за отмяна, а именно грешка при избора на правното основание за приемането на обжалваната директива

а) Доводи на страните

39 Република Полша оспорва избора на член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС като правно основание за приемането на обжалваната директива, тъй като последната — за разлика от Директива 96/71 — създава ограничения за свободното предоставяне на услуги от страна на предприятията, които командироват работници.

40 В това отношение изтъква, че обжалваната директива има за главна цел да осигурява закрила на командированите работници и че поради това е трябвало да се основава на релевантните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС в областта на социалната политика.

41 Освен това поддържа, че целта на член 1, точка 2, букви а) и б) от обжалваната директива не е да улесни упражняването на професионална дейност като самостоятелно заето лице, което упражняване даже се оказва затруднено вследствие на тези разпоредби. Заместването на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ и новият режим, приложим за работниците, командировани повече от дванадесет месеца, водели до необосновани и непропорционални ограничения на свободното предоставяне на услуги. Затова било непоследователно да се използва правното основание, приложимо за хармонизирането на тази свобода.

42 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Република Полша.

б) Съображения на Съда

43 Като начало следва да се припомни, първо, че изборът на правното основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни критерии, които да могат да бъдат предмет на съдебен контрол, като например целта и съдържанието на акта. Ако при проверката на акт на Съюза се установи, че той има две цели или две съставни части и едната от тях може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което съответства на основната или преобладаващата цел или съставна част (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 31 и цитираната съдебна практика).

44 Следва също да се отбележи, че за да се определи подходящото правно основание, може да се вземе предвид правният контекст, в който се вписва новата правна уредба, по-специално доколкото такъв контекст може да послужи за изясняването на целта, преследвана с тази правна уредба (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 32).

45 Затова, що се отнася до правна уредба, която като обжалваната директива изменя съществуваща правна уредба, за целите на установяването на нейното правно основание е важно да се вземе предвид и съществуващата правна уредба, която тя изменя, и по-специално нейната цел и съдържание (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 42).

46 Освен това, когато със законодателен акт вече са координирани законодателствата на държавите членки в дадена област на действие на Съюза, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договора за функционирането на ЕС, и да взема под внимание хоризонталните цели на Съюза, прогласени в член 9 от този договор, сред които са изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост и с осигуряването на адекватна социална закрила (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 78).

47 Всъщност в такова положение законодателят на Съюза може да изпълни правилно възложената му задача да следи за защитата на тези общи интереси и на тези хоризонтални цели на Съюза само ако може да адаптира релевантното законодателство на Съюза към подобни промени или подобно развитие (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 39 и цитираната съдебна практика).

48 Второ, важно е да се отбележи, че щом като в Договорите съществува по-специална разпоредба, която може да бъде правно основание на съответния акт, той трябва да се основава на тази разпоредба (решение от 12 февруари 2015 г., Парламент/Съвет, C-48/14, EU:C:2015:91, т. 36 и цитираната съдебна практика).

49 Трето, от член 53, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 62 ДФЕС следва, че законодателят на Съюза е компетентен да приема директиви, насочени по-специално към координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно достъпа до дейностите по предоставяне на услуги и упражняването им, така че да се улеснят достъпът до тези дейности и упражняването им.

50 Следователно тези разпоредби оправомощават законодателя на Съюза да координира националните правни уредби, които могат дори само поради различията помежду им да възпрепятстват свободното предоставяне на услуги между държавите членки.

51 От това обаче не може да се прави извод, че като координира подобни правни уредби, законодателят на Съюза не трябва и да следи за зачитането на преследвания от различните държави членки общ интерес и на прогласените в член 9 ДФЕС цели, които Съюзът трябва да има предвид при определянето и изпълнението на всички свои политики и действия и сред които са и изискванията, припомнени в точка 46 от настоящото решение.

52 Следователно щом условията за прилагане на член 53, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 62 ДФЕС като правно основание са изпълнени, обстоятелството, че законодателят на Съюза е взел предвид и подобни изисквания, не би могло да е пречка той да използва това правно основание (вж. в този смисъл решения от 13 май 1997 г., Германия/Парламент и Съвет, C-233/94, EU:C:1997:231, т. 17 и от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 60 и цитираната съдебна практика).

53 Ето защо координиращите мерки, приети от законодателя на Съюза на основание член 53, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 62 ДФЕС, трябва да имат за цел не само да улесняват упражняването на свободата на предоставяне на услуги, но и евентуално да осигуряват защитата и на други основни интереси, които тази свобода може да засегне (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 60 и цитираната съдебна практика).

54 В случая следва да се отбележи, че тъй като обжалваната директива изменя някои разпоредби на Директива 96/71 или добавя в нея нови разпоредби, последната е част от правния контекст на обжалваната директива, за което свидетелстват по-специално съображения 1 и 4 от същата, които гласят съответно че Съюзът доразвива основните принципи на вътрешния пазар — каквито са свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги — с цел гарантиране на равнопоставени условия за предприятията и зачитане на правата на работниците, и че след повече от двадесет години от нейното приемане е необходимо да се направи оценка дали Директива 96/71 все още постига правилния баланс между нуждата от насърчаване на свободното предоставяне на услуги и от гарантиране на равнопоставени условия, от една страна, и нуждата от защита на правата на командированите работници, от друга.

55 На първо място, целта на обжалваната директива, разглеждана заедно с изменената от нея директива, е да установи баланс между два интереса, а именно, от една страна, да се гарантира на предприятията от всички държави членки възможността да предоставят услуги в рамките на вътрешния пазар, като командироват работници от държавата членка, в която са установени, в държавата членка, в която извършват услугите си, и от друга страна, да се защитят правата на командированите работници.

56 Затова с приемането на обжалваната директива законодателят на Съюза е искал да осигури свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, а именно в регулаторна рамка, гарантираща конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, като същевременно предостави по-голяма закрила на командированите работници, която закрила — видно от съображение 10 от тази директива — от друга страна, е средството, с което да се „запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа“.

57 Посочената директива съответно е насочена към това да направи прилаганите спрямо командированите работници ред и условия на работа възможно най-близки до прилаганите спрямо работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, и така да осигури по-голяма закрила на работниците, командировани в тази държава членка.

58 На второ място, що се отнася до съдържанието ѝ, обжалваната директива цели, в частност с оспорваните от Република Полша разпоредби, да се обърне по-голямо внимание на закрилата на командированите работници, все за да се осигури справедлива основа за упражняването на свободата на предоставяне на услуги в приемащата държава членка.

59 С оглед на това, първо, член 1, точка 1 от тази директива изменя член 1 от Директива 96/71, като вмъква, от една страна, параграф –1, с който в нейния предмет се включва гарантирането на закрилата на командированите работници по време на командироването им, и от друга, параграф –1а, в който се уточнява, че Директива 96/71 по никакъв начин не засяга упражняването на основните права, признати в държавите членки и на равнището на Съюза.

60 Второ, член 1, точка 2, буква а) от обжалваната директива внася изменения в член 3, параграф 1 от Директива 96/71, като посочва равното третиране като основата на гаранцията, която трябва да се предоставя на командированите работници във връзка с реда и условията на работа. Той разширява списъка с въпросите, обхванати от тази гаранция, като включва в него, от една страна, условията за настаняване на работниците, когато работодателят осигурява квартира на работници, изпратени извън обичайното място на работа, и от друга страна, добавките и сумите за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени да работят далеч от дома. Освен това в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от Директива 96/71, изменена с обжалваната директива (наричана по-нататък „изменената Директива 96/71“), понятието „минимални ставки на заплащане“ се замества с понятието „възнаграждение“.

61 Трето, обжалваната директива създава градация при прилагането на реда и условията на работа в приемащата държава членка, като с добавянето на параграф 1а в член 3 от Директива 96/71 налага те да се прилагат почти изцяло, когато действителната продължителност на командироването е — в общия случай — повече от дванадесет месеца.

62 От гореизложеното следва, че противно на изложените от Република Полша доводи, обжалваната директива може да укрепи свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, което е основната ѝ цел, доколкото гарантира, че прилаганите спрямо командированите работници ред и условия на работа ще бъдат възможно най-близки до прилаганите спрямо работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, като същевременно осигурява на тези командировани работници ред и условия на работа в тази държава членка, които дават по-голяма закрила от предвидените в Директива 96/71.

63 На трето място, докато в съображение 1 от Директива 96/71 се посочва като цел премахването между държавите членки на пречките пред свободното движение на хора и услуги, в съображение 5 от нея се уточнява, че необходимостта да се насърчи транснационалното предоставяне на услуги изисква атмосфера на лоялна конкуренция и мерки, гарантиращи правата на работещите.

64 Именно с оглед на това в съображения 13 и 14 от тази директива се обявява, че законодателствата на държавите членки трябва да се координират, за да се определи „твърдо ядро“ от задължителни правила за минимална закрила, които да се спазват в приемащата държава членка от работодателите, командироващи работници в нея.

65 От това следва, че още изначално Директива 96/71, преследвайки същевременно целта да се подобри свободното транснационално предоставяне на услуги, е взела под внимание необходимостта да се гарантира конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, а съответно и закрилата на командированите работници. По-специално член 3 от тази директива е посочвал реда и условията на работа в приемащата държава членка, които работодателите трябва да гарантират на работниците, които са командировали на територията на тази държава членка, за да предоставят в нея услуги.

66 Освен това следва да се припомни, че както бе посочено в точки 46 и 47 от настоящото решение, законодателят на Съюза, който приема законодателен акт, не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към развитието на познанията, като се има предвид възложената му задача да следи за защитата на общите интереси, признати с Договора за функционирането на ЕС.

67 С оглед обаче на по-широкия правен контекст, в който е приета обжалваната директива, следва да се отбележи, че след влизането в сила на Директива 96/71 вътрешният пазар е претърпял значителни промени, сред които, на първо място, последователните разширявания на Съюза през 2004 г., 2007 г. и 2013 г., които водят до участието в този пазар на предприятия от държави членки, в които по принцип са приложими ред и условия на работа, доста различни от приложимите в другите държави членки.

68 Освен това, както отбелязва Парламентът, в своя работен документ SWD (2016) 52 final от 8 март 2016 г., озаглавен „Оценка на въздействието, придружаваща Предложението за директива на Парламента и на Съвета за изменение на Директива 96/71“ (наричана по-нататък „оценката на въздействието“), Комисията констатира, че Директива 96/71 е създала несправедливи условия на конкуренция между предприятията, установени в приемаща държава членка, и предприятията, които командироват работници в тази държава членка, както и сегментация на трудовия пазар, поради структурна диференциация на правилата относно заплащането, приложими спрямо съответните работници на тези предприятия.

69 Затова с оглед на преследваната с Директива 96/71 цел, а именно да се осигури свободното транснационално предоставяне на услуги на вътрешния пазар в условията на лоялна конкуренция и да се гарантират правата на работниците, законодателят на Съюза е можел предвид промяната в обстоятелствата и познанията, изтъкната в точки 67 и 68 от настоящото решение, да приеме обжалваната директива на същото правно основание като посочената Директива 96/71. Всъщност, за да постигне по-добре тази цел при променената обстановка, този законодател е можел да прецени за нужно да адаптира баланса, на който почива Директива 96/71, като подсили правата на командированите в приемащата държава членка работници, така че конкуренцията между предприятията, които командироват работници в тази държава членка, и предприятията, установени в нея, да е при по-справедливи условия.

70 При това положение трябва да бъдат отхвърлени доводите на Република Полша, че релевантните разпоредби на Договора за функционирането на ЕС в областта на социалната политика са подходящото правно основание за приемане на обжалваната директива.

71 Следователно второто основание за отмяна не е налице.

2. По първото основание за отмяна, а именно нарушение на член 56 ДФЕС с член 1, точка 2, букви а) и б) от обжалваната директива

а) Доводи на страните

72 По първото основание за отмяна Република Полша поддържа, че обжалваната директива създава ограничения за свободното предоставяне на услуги, които са в противоречие с член 56 ДФЕС, доколкото въвежда в Директива 96/71 задължение за държавите членки да гарантират, от една страна, че командированите работници ще получават възнаграждение съобразно законодателството или практиката в приемащата държава членка, и от друга, че за тях изцяло ще се прилагат редът и условията на работа съгласно посоченото законодателство или практика, когато по същество действителната продължителност на командироването на даден работник е повече от дванадесет месеца.

73 Във връзка с първата част на първото основание за отмяна Република Полша счита, първо, че заместването в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от изменената Директива 96/71 на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ представлява дискриминационно ограничение на свободното предоставяне на услуги, тъй като създава за доставчика на услуги, който наема командировани работници, допълнителна икономическа и административна тежест.

74 Тя подчертава, че съответно тази разпоредба от изменената Директива 96/71 води до премахване на конкурентното предимство на установените в други държави членки доставчици на услуги, произтичащо от ставки на заплащане, по-ниски от тези в приемащата държава членка.

75 Второ, според Република Полша, от една страна, гарантираното в член 56 ДФЕС свободно предоставяне на услуги не се основава на принципа на равно третиране, а на забраната на дискриминациите, и от друга, чуждестранните доставчици на услуги са в различно и по-трудно положение спрямо установените в приемащата държава членка доставчици главно поради това че трябва да спазват правилата в тяхната държава членка по произход и тези в приемащата държава членка.

76 Освен това командированите работници се намирали в различно положение спрямо работниците в приемащата държава членка, тъй като пребивават временно в тази държава членка и не се интегрират на пазара на труда в нея, тъй като интересите им продължават да са съсредоточени в държавата им на пребиваване. Следователно изплащаното на тези работници възнаграждение трябвало да им позволи да покрият разходите за живот в последната държава.

77 Трето, тя счита, че внесените с обжалваната директива изменения не може да се приемат за оправдани от императивни изисквания от обществен интерес или за пропорционални, при положение че целите за закрила на работниците и за предотвратяване на нелоялната конкуренция са били взети предвид в Директива 96/71.

78 Република Полша отбелязва, че както се посочвало в съображение 16 от обжалваната директива и в някои части от оценката на въздействието, според законодателя на Съюза ползването на конкурентно предимство поради по-евтината работна ръка вече само по себе си представлява нелоялна конкуренция, макар преди да не е било квалифицирано по този начин.

79 В това отношение подчертава, че не може да става въпрос за нелоялно конкурентно предимство, когато доставчикът на услуги е длъжен да изплати на работниците, които командирова в държава членка, възнаграждение съобразно действащите в тази държава членка правила.

80 Във връзка с втората част на първото основание за отмяна Република Полша поддържа, че като предвижда по-високо равнище на защита за работниците, командировани в приемащата държава членка повече от дванадесет месеца, член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 въвежда ограничение на свободното предоставяне на услуги, което не е нито обосновано, нито пропорционално.

81 Тази разпоредба водела до допълнителни финансови и административни тежести за доставчика на услуги, установен в държава членка, различна от приемащата държава членка, и противоречала на принципа на правна сигурност предвид неяснотата, дължаща се на факта, че законодателят на Съюза не е изброил приложимите по силата на посочената разпоредба правила на приемащата държава членка.

82 Република Полша счита, че принципът на равно третиране важи за лицата, които са упражнили свободата си на движение, тоест които са на постоянна работа в приемащата държава членка, но че не е възможно такова съображение да се прилага по аналогия за работниците, командировани повече от дванадесет месеца в тази държава членка, като подчертава, че командированите работници от своя страна не се интегрират на пазара на труда в последната държава.

83 Република Полша смята, че с член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 се нарушава член 9 от Регламент „Рим I“ и че тази директива не е lex specialis по смисъла на член 23 от този регламент.

84 Според нея възприетото в член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 разрешение е непропорционално предвид факта, от една страна, че в голяма степен редът и условията на работа вече са хармонизирани в рамките на Съюза, поради което интересите на работниците са достатъчно защитени със законодателството на държавата членка по произход, и от друга, че механизмът за заместване на командирован работник, което се взема предвид при изчисляване на периода от дванадесет месеца, след който се прилагат почти изцяло редът и условията на работа, няма връзка с положението на командирования работник.

85 Накрая отбелязва, че не е предвиден краен срок, що се отнася до сумирането на периодите на командироване, които може да обхванат голям брой години.

86 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Република Полша, изложени в подкрепа на двете части на първото основание за отмяна.

б) Съображения на Съда

1) Предварителни бележки

87 На първо място, следва да се припомни, че Съдът е постановил, че забраната на ограниченията на свободното предоставяне на услуги се отнася не само за националните мерки, но и за мерките, постановени от институциите на Съюза (решение от 26 октомври 2010 г., Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, т. 50 и цитираната съдебна практика).

88 При все това, и както следва от точка 53 от настоящото решение, във връзка със свободата на движение на стоки, хора, услуги и капитали приетите от законодателя на Съюза мерки — било то за хармонизиране на законодателствата на държавите членки или за координиране на тези законодателства — имат за цел не само да улеснят упражняването на някоя от тези свободи, но и евентуално да осигурят защитата на други признати от Съюза основни интереси, които тази свобода може да засегне.

89 Това важи особено когато чрез координиращи мерки, които да улеснят свободното предоставяне на услуги, законодателят на Съюза отчита преследвания от различните държави членки общ интерес и установява равнище на защита на този интерес, което изглежда приемливо в Съюза (вж. по аналогия решение от 13 май 1997 г., Германия/Парламент и Съвет, C-233/94, EU:C:1997:231, т. 17).

90 Както обаче бе посочено в точка 56 от настоящото решение, с приемането на обжалваната директива законодателят на Съюза е искал да осигури свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, а именно в регулаторна рамка, гарантираща конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, като същевременно предостави по-голяма закрила на командированите работници, която закрила — видно от съображение 10 от тази директива — от друга страна, е средството, с което да се „запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа“.

91 На второ място, когато е сезиран с жалба за отмяна на законодателен акт, чиято цел е да се координират законодателствата на държавите членки във връзка с реда и условията на работа, какъвто акт е обжалваната директива, съдът на Съюза трябва да се увери единствено че от гледна точка на материалната си законосъобразност този акт не нарушава Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС или общите принципи на правото на Съюза и не е опорочен поради злоупотреба с власт.

92 Както принципът на равно третиране, така и принципът на пропорционалност, на които се позовава Република Полша във връзка с настоящото основание за отмяна, обаче са част от тези общи принципи.

93 От една страна, съгласно постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 164 и цитираната съдебна практика).

94 От друга страна, принципът на пропорционалност изисква мерките, установени с разпоредба на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани със съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (вж. решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 76 и цитираната съдебна практика).

95 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на тези условия, Съдът е признал на законодателя на Съюза, в рамките на упражняването на възложената му компетентност, широко право на преценка в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Затова не е необходимо да се установява дали една мярка, приета в такава област, е била единствената възможна или най-добрата сред възможните мерки, тъй като само нейният явно неподходящ характер с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на тази мярка (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 77 и цитираната съдебна практика).

96 Не може да се оспори, че правната уредба на равнище Съюз, отнасяща се до командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, е в такава област.

97 Освен това широкото право на преценка на законодателя на Съюза, което предполага ограничен съдебен контрол върху упражняването му, се отнася не само до естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но в определена степен и до установяването на основните факти (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 78 и цитираната съдебна практика).

98 Все пак дори при наличието на широко право на преценка законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии и да провери дали преследваните с избраната мярка цели могат да оправдаят наличието на негативни, дори тежки икономически последици за някои оператори. Всъщност по силата на член 5 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, проектите на законодателни актове отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 79 и цитираната съдебна практика).

99 Освен това дори съдебният контрол с ограничен обхват изисква институциите на Съюза, автори на разглеждания акт, да бъдат в състояние да докажат пред Съда, че при приемането на акта действително са упражнили правото си на преценка, което предполага да са взели предвид всички фактори и обстоятелства от значение за положението, което този акт има за цел да регламентира. Следователно тези институции трябва поне да могат да представят и изложат ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки от този акт, и от които е зависело упражняването на правото им на преценка (решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет, C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 81 и цитираната съдебна практика).

100 Именно с оглед на тези съображения следва да се разгледат двете части на първото основание за отмяна.

2) Първата част на първото основание за отмяна: твърдението, че е налице дискриминационно ограничение на свободното предоставяне на услуги

101 На първо място, Република Полша смята, че заместването в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от изменената Директива 96/71 на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ представлява дискриминационно ограничение на свободното предоставяне на услуги, тъй като тази разпоредба създава за доставчиците на услуги, които

наемат командировани работници, допълнителна икономическа и административна тежест, вследствие на която се премахва конкурентното предимство на доставчиците, установени в държавите членки с най-ниски ставки на заплащане.

102 С оглед на самото естество на изменената Директива 96/71 — а именно на акт за координиране на законодателствата на държавите членки в областта на реда и условията на работа — тя предполага за доставчиците на услуги, командироващи работници в държава членка, различна от тази, в която са установени, да се прилага не само правната уредба на тяхната държава членка по произход, но и тази на приемащата работниците държава членка.

103 Допълнителната административна и икономическа тежест, която тези доставчици може да понесат в резултат от посоченото положение, произтича от целите, преследвани с изменението на Директива 96/71, която — доколкото е акт за координиране на законодателствата на държавите членки в областта на реда и условията на работа — предполага, при това още преди изменението, за командироващите работници доставчици на услуги да се прилага едновременно правната уредба съответно на тяхната държава членка по произход и на приемащата държава членка.

104 Както обаче бе посочено в точки 56 и 90 от настоящото решение, с приемането на обжалваната директива законодателят на Съюза е искал да осигури свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, а именно в регулаторна рамка, гарантираща конкуренция, която не се основава на прилагането в една и съща държава членка на съществено различаващи се ред и условия на работа според това дали работодателят е установен или не в тази държава членка, като същевременно предостави по-голяма закрила на командированите работници, която закрила — видно от съображение 10 от тази директива — от друга страна, е средството, с което да се „запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа“.

105 От това следва, че с гарантирането на по-голяма закрила на командированите работници обжалваната директива цели да осигури свободно предоставяне на услуги в Съюза при конкуренция, която не зависи от прекомерни различия в реда и условията на работа, прилагани в една и съща държава членка спрямо предприятията от различни държави членки.

106 В този смисъл, за да постигне тази цел, обжалваната директива установява нов баланс на факторите, с оглед на които установените в различните държави членки предприятия могат да се конкурират, без обаче да премахва евентуалното конкурентно предимство, което може да са имали доставчиците на услуги от някои държави членки, тъй като, противно на поддържаното от Република Полша, посочената директива по никакъв начин не води до премахване на всякаква основана на разходите конкуренция. Всъщност тя предвижда спрямо командированите работници изцяло да се прилагат редът и условия на работа в приемащата държава членка, включващи и задължителните в тази държава съставни елементи на възнаграждението. Следователно тази директива няма отношение към другите споменати в съображение 16 от нея фактори, свързани с разходите на командироващите работници предприятия, като например производителността или ефективността на тези работници.

107 Освен това следва да се подчертае, че обжалваната директива едновременно има за цел съгласно съображение 16 да се създаде „действително интегриран и конкурентен вътрешен пазар“, а съгласно съображение 4 — да се постигне чрез еднаквото прилагане на правилата във връзка с реда и условията на работа „истинско социално сближаване“.

108 От всичко изложено по-горе следва, че за да постигне целите, посочени в точка 104 от настоящото решение, законодателят на Съюза е можел, без да създава необоснована разлика в третирането между доставчиците на услуги в зависимост от държавата членка, в която са установени, да приеме, че понятието „възнаграждение“ е по-подходящо от понятието „минимални ставки на заплащане“, въведено с Директива 96/71.

109 На второ място, Република Полша смята, първо, че гарантираното в член 56 ДФЕС свободно предоставяне на услуги не се основава на принципа на равно третиране, а на забраната на дискриминациите.

110 Затова тя поддържа по същество, че обжалваната директива неправилно налага равно третиране на командированите работници и на работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия. Налага се обаче изводът, че тази директива не предполага такова равенство между тези две категории работници.

111 В това отношение нито заместването в член 3, параграф 1, първа алинея, буква в) от изменената Директива 96/71 на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“, нито прилагането спрямо командированите работници на реда и условията на работа в приемащата държава членка, що се отнася до възстановяването на пътните разходи, квартирните разходи и разходите за храна на работниците, изпратени да работят далеч от дома, поставят последните в положение, идентично или аналогично на това, в което се намират работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия.

112 Всъщност тези изменения не водят до пълна приложимост на реда и условията на работа в приемащата държава членка, тъй като при всяко положение съгласно член 3, параграф 1 от изменената Директива 96/71 само определена част от този ред и условия на работа е приложима към тези работници.

113 С оглед на изложеното в точка 67 от настоящото решение, Република Полша не е съумяла да докаже, че измененията, внесени с обжалваната директива в член 3, параграф 1, първа алинея от Директива 96/71, надхвърлят необходимото за постигането на целите на обжалваната директива, а именно да се гарантира свободното предоставяне на услуги на справедлива основа и да се осигури по-голяма закрила на командированите работници.

114 Второ, Република Полша твърди, че доставчиците на услуги, установени в друга държава членка, са в различно и по-трудно положение спрямо установените в приемащата държава членка доставчици главно поради това че трябва да спазват правилата в тяхната държава членка по произход и тези в приемащата държава членка.

115 Подобно на командированите работници, вследствие на обжалваната директива и доставчиците на услуги, установени в държави членки, различни от приемащата държава членка, не са поставени в положение, сравнимо с това на установените в тази държава доставчици, тъй като първите трябва да прилагат за наетите от тях в последната държава работници само част от реда и условията на работа, приложими за вторите.

116 Освен това, както бе припомнено в точки 102 и 103 от настоящото решение, поради самото си естество на акт за координиране на законодателствата на държавите членки в областта на реда и условията на работа изменената Директива 96/71 предполага за доставчиците на услуги, командироващи работници в държава членка, различна от тази, в която са установени, да се прилага не само правната уредба на тяхната държава членка по произход, но и тази на приемащата работниците държава членка.

117 Що се отнася до положението на командированите работници, което се характеризирало с това, че те пребивават временно в приемащата държава членка и не се интегрират на пазара на труда в нея, е вярно, че през определен период от време тези работници изпълняват задълженията си в държава членка, различна от тази, в която обичайно пребиват.

118 По тази причина законодателят на Съюза основателно е приел за подходящо през този период от време посочените работници да получават възнаграждението, определено в задължителните разпоредби на приемащата държава членка — както предвижда член 3, параграф 1, първа

алинея, буква в) от изменената Директива 96/71 — за да могат да покрият разходите за живот в тази държава членка, а не да им се изплаща възнаграждение, позволяващо да покрият разходите за живот в държавата по обичайното им пребиваване, както поддържа Република Полша.

119 На трето място, Република Полша счита, че внесените с обжалваната директива изменения не са оправдани от императивни изисквания от обществен интерес, нито са пропорционални, при положение че целите за закрила на работниците и за предотвратяване на нелоялната конкуренция са били взети предвид в Директива 96/71.

120 Този довод се основава на схващането, че обжалваната директива отразявала виждането на законодателя на Съюза, че ползването на конкурентно предимство поради по-евтината работна ръка в сравнение с тази в приемащата държава членка представлява нелоялна конкуренция.

121 При все това, макар обжалваната директива да разширява обхвата на реда и условията на работа, приложими за работниците, командировани в държава членка, различна от тази, в която обичайно упражняват дейността си, тя все пак не води до забрана на всякаква основана на разходите конкуренция, и по-специално на конкуренцията, произтичаща от разликите в производителността или ефективността на тези работници — фактори, посочени в съображение 16 от тази директива.

122 Освен това в нито една разпоредба от обжалваната директива конкуренцията, основана на такива разлики, не е квалифицирана като „нелоялна“. Тази директива има за цел да запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа, като осигури закрилата на командированите работници, по-специално чрез прилагането за тях на всички съставни елементи на възнаграждението, задължителни съгласно правната уредба в приемащата държава членка.

123 Следователно в първата му част първото основание за отмяна не е налице.

3) Втората част на първото основание за отмяна: твърдението, че в член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 е въведено необосновано и непропорционално ограничение на свободното предоставяне на услуги

124 На първо място, член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 предвижда, че когато работникът е командирован в приемащата държава членка повече от 12 месеца или повече от 18 месеца, ако доставчикът на услуги предостави мотивирано уведомление в този смисъл, последният му осигурява на основата на равно третиране, в допълнение към реда и условията на работа, посочени в член 3, параграф 1 от тази директива, всички приложими ред и условия на работа, които са установени в тази държава от законови, подзаконови или административни разпоредби и/или от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими. Извън приложното поле на член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 остават само, от една страна, процедурите, формалностите и условията за сключване и прекратяване на трудовия договор, включително клаузите за неконкуриране, и от друга страна, допълнителните професионални пенсионни схеми.

125 С оглед обаче на широкото му право на преценка, припомнено в точки 95 и 96 от настоящото решение, законодателят на Съюза не е допуснал явна грешка, като е приел, че толкова продължително командироване трябва да има за последица чувствително доближаване на личното положение на съответните командировани работници до това на работниците, наети от установени в приемащата държава членка предприятия, и е основание за тези продължително командировани работници почти изцяло да важат редът и условията на работа, приложими в тази държава членка.

126 На второ място, що се отнася до довода, че член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 въвежда допълнителни финансови и административни тежести за доставчика на услуги, установен в държава членка, различна от приемащата държава членка, както е видно от точка 102 от настоящото решение, с оглед на самото естество на изменената Директива 96/71 — а именно на акт за координиране на законодателствата на държавите членки в областта на реда и условията на работа — тя предполага за доставчиците на услуги, командироващи работници в държава членка, различна от тази, в която са установени, да се прилага не само правната уредба на тяхната държава членка по произход, но и тази на приемащата работниците държава членка.

127 Както бе отбелязано в точка 103 от настоящото решение в отговор на първата част на първото основание за отмяна, допълнителната административна и икономическа тежест, която тези доставчици може да понесат в резултат от посоченото положение, произтича от целите, преследвани с изменението на Директива 96/71, която — доколкото е акт за координиране на законодателствата на държавите членки в областта на реда и условията на работа — предполага, при това още преди изменението, за командироващите работници доставчици на услуги да се прилага едновременно правната уредба съответно на тяхната държава членка по произход и на приемащата държава членка.

128 На трето място, що се отнася до довода за нарушение на принципа на правна сигурност предвид неяснотата, дължаща се на факта, че не са изброени правилата на приемащата държава членка, приложими по силата на член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71, следва да се констатира, че тази разпоредба съвсем не е неясна, тъй като предвижда, че в случай на командироване на работник повече от дванадесет месеца трябва — извън изрично посочените в нея изключения — да се прилагат изцяло редът и условията на работа в приемащата държава членка.

129 Освен това съгласно член 3, параграф 1, четвърта алинея от изменената Директива 96/71 държавите членки публикуват, в съответствие с националното право и/или практика, на единния официален национален уебсайт, посочен в член 5 от Директива 2014/67, информацията за реда и условията на работа, включително реда и условията на работа в съответствие с член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71.

130 На четвърто място, Република Полша се позовава на член 9 от Регламент „Рим I“ и счита, че обжалваната директива не е lex specialis по смисъла на член 23 от този регламент.

131 По последния пункт следва да се отбележи, че член 8 от Регламент „Рим I“ съдържа в параграф 1 приложима за трудовите договори обща стълкновителна норма, съгласно която последните се уреждат от избрано от страните право, и предвижда в параграф 2, че ако такъв избор не е бил направен, индивидуалният трудов договор се урежда от правото на държавата, в която или, при липса на такава — от която работникът обичайно полага своя труд, като тази държава не се смята за променена, когато работникът временно е нает в друга държава.

132 При все това в член 23 от Регламент „Рим I“ се предвижда възможност за отклонение от установените в същия стълкновителни норми, когато разпоредби от правото на Съюза определят правила относно приложимото към договорните задължения право в определени области, като в съображение 40 от този регламент пък се посочва, че той не изключва възможността за включване на стълкновителни норми относно договорните задължения в разпоредби на правото на Съюза в отделни области.

133 Поради естеството и съдържанието си обаче както член 3, параграф 1 от изменената Директива 96/71, що се отнася до командированите работници, така и член 3, параграф 1а от тази директива, що се отнася до работниците, командировани — в общия случай — за повече от дванадесет месеца, представляват специални стълкновителни норми по смисъла на член 23 от Регламент „Рим I“.

134 Освен това процесът на изготвяне на Регламент „Рим I“ показва, че член 23 от него обхваща вече предвидената в член 3, параграф 1 от Директива 96/71 специална стълкновителна норма, тъй като към Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (COM(2005) 650 окончателен) от 15 декември 2005 г. Комисията прилага списък със специални стълкновителни норми, които се съдържат в други актове от правото на Съюза, сред които е и тази директива.

135 На последно място, макар Република Полша да счита, че с член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 се нарушава член 9 от Регламент „Рим I“, достатъчно е да се констатира, че последният член, който трябва да се тълкува стеснително, се отнася до „особените повелителни норми“ на държавите членки, тоест повелителни норми, чието зачитане дадена държава смята, че е от решаващо значение за гарантиране на нейните обществени интереси (решение от 18 октомври 2016 г., Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, т. 41 и 44). При все това от доказателствата в предоставената на Съда преписка не следва, че член 3, параграф 1а от изменената Директива 96/71 нарушава такива особени повелителни норми.

136 На пето място, Република Полша критикува предвидения в член 3, параграф 1а, четвърта алинея от изменената Директива 96/71 механизъм, съгласно който, когато предприятие заменя командирован работник с друг командирован работник, изпълняващ същата задача на същото място, продължителността на командироването за целите на параграф 1а е общата продължителност на периодите на командироване на съответните отделни командировани работници. Тя оспорва и факта, че тази разпоредба не определя ограничение във времето за сумирането на периодите на командироване.

137 Като е въвел механизма по член 3, параграф 1а, четвърта алинея от изменената Директива 96/71, законодателят на Съюза е упражнил широкото си право на преценка, за да гарантира, че когато работниците са командировани повече от дванадесет месеца, установеният режим няма да бъде заобикалян от икономическите оператори, както поясняват Парламентът и Съветът и както е видно от съображение 11 от обжалваната директива.

138 Предвид обхвата на тази разпоредба фактът, че механизмът за сумиране на периодите на командироване на различни работници отчита длъжността, а не положението на тези работници, не би могъл да се отрази на законосъобразността на посочената разпоредба, като в това отношение Република Полша не е уточнила коя разпоредба от Договора за функционирането на ЕС или кой общ принцип на правото на Съюза е нарушен в такъв случай. Освен това липсата на краен срок за сумирането на периодите на командироване не накърнява принципа на правна сигурност, тъй като наложената със същата разпоредба забрана е предвидена ясно и точно в нея.

139 Следователно първото основание за отмяна не е налице във втората му част, нито съответно в неговата цялост.

3. По третото основание за отмяна, а именно неправилен избор за включване на сектора на автомобилния транспорт в приложното поле на обжалваната директива

а) Доводи на страните

140 Според Република Полша не е правилно обжалваната директива да се прилага към сектора на автомобилния транспорт, при положение че съгласно член 58 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на отнасящия се до транспорта дял от Договора за функционирането на ЕС, поради което член 56 ДФЕС не е приложим за този сектор.

141 Тя се позовава на тълкуването на Комисията, че видно от текста на предложението за директива, довело до приемането на Директива 96/71, секторът на транспорта е изключен от приложното поле на разпоредбите, приложими за командироването на работници.

142 Парламентът и Съветът, подкрепени от Федерална република Германия, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията, оспорват доводите на Република Полша.

б) Съображения на Съда

143 Република Полша счита, че с член 3, параграф 3 от обжалваната директива се нарушава член 58 ДФЕС, тъй като се предвижда изменената Директива 96/71 да се прилага за сектора на автомобилния транспорт, считано от приемането на специален законодателен акт.

144 Съгласно член 58 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на отнасящия се до транспорта дял от Договора за функционирането на ЕС, а именно членове 90—100 ДФЕС.

145 Следователно услугите в областта на транспорта, по смисъла на член 58, параграф 1 ДФЕС, са изключени от приложното поле на член 56 ДФЕС (решение от 20 декември 2017 г., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, т. 48).

146 В член 3, параграф 3 от обжалваната директива обаче само се предвижда, че тя ще се прилага за сектора на автомобилния транспорт от датата на прилагане на законодателния акт за изменение на Директива 2006/22, която има за правно основание член 71, параграф 1 ЕО, който е част от разпоредбите на отнасящия се до транспорта дял от Договора за ЕО и съответства на член 91 ДФЕС.

147 Следователно член 3, параграф 3 от обжалваната директива няма за предмет да регулира свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта и съответно няма как да противоречи на член 58 ДФЕС.

148 Поради това трябва да се приеме, че третото основание за отмяна не е налице, а оттам и да се отхвърли искането, направено при условията на евентуалност.

IV По съдебните разноски

149 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Парламентът и Съветът са направили искане за осъждането на Република Полша и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

150 На основание член 140, параграф 1 от посочения правилник като встъпили страни по делото Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Комисията следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Република Полша да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз.

3) Федерална република Германия, Френската република, Кралство Нидерландия, Кралство Швеция и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи