MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. május 28.[1]

C-626/18. sz. ügy

Lengyel Köztársaság
kontra
Európai Parlament,

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU) 2018/957 irányelv – 96/71/EK irányelv – Munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetése – A munkavállalók munkafeltételeire, egészségének és biztonságának védelmére vonatkozó szabályok – Nem megfelelő jogalap – Hátrányosan megkülönböztető, szükségtelen vagy aránytalan korlátozások – A szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének megsértése – A kiküldetésben lévő munkavállalók díjazása – Hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók – A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK rendelet megsértése – Közúti közlekedés”

1. A Lengyel Köztársaság elsődlegesen a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv[2] módosításáról szóló (EU) 2018/957 irányelv[3] több rendelkezésének megsemmisítését kéri a Bíróságtól. Másodlagosan pedig a 2018/957 irányelv egészének megsemmisítését kéri.

2. Ugyanezen a napon ismertetem a Magyarország által az ugyanezen irányelv ellen hasonló okokból benyújtott *párhuzamos* keresetre (C-620/18. sz., Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy)[4] vonatkozó indítványomat. Ennek tartalmára fogok hivatkozni, ha az az indokolatlan ismétlődések elkerülése érdekében szükséges, vagy idézni fogom azt.

I. Jogi háttér

3. A 2018/957 és a 96/71 irányelv releváns rendelkezéseinek a C-620/18. sz. indítványban szereplő leírására utalok.

1 Eredeti nyelv: spanyol.

2 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 18. 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 2. kötet, 431. o.; helyesbítés: HL 2015. L 111., 34. o.; a továbbiakban: 96/71 irányelv).

3 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. június 28-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2018. L 173., 16. o.; helyesbítés: HL 2019. L 91., 77. o.; a továbbiakban: 2018/957 irányelv).

4 A továbbiakban: C-620/18. sz. indítvány.

II. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

4. A Lengyel Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg a 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontja a) és b) alpontjának, valamint 3. cikke (3) bekezdésének semmisségét. Továbbá az Európai Parlament és a Tanács költségek viselésére történő kötelezését kéri.

5. Másodlagosan, ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a 2018/957 irányelv említett rendelkezései az irányelv lényegének megváltozása nélkül nem választhatók el az abban foglalt többi rendelkezéstől, a Lengyel Köztársaság a 2018/957 irányelv teljes egészében történő megsemmisítését kéri.

6. Az Európai Parlament és a Tanács azt kéri a Bíróságtól, hogy utasítsa el a keresetet, és a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

7. Németország, Franciaország, Hollandia, Svédország és a Bizottság számára megengedték, hogy az eljárásba a Parlament és a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon. Mindannyian írásbeli észrevételeket nyújtottak be, kivéve Hollandiát, amely csatlakozott az Európai Parlament és a Tanács érveihez.

8. 2020. március 3-án – a C-620/18. sz. üggyel együttesen – tartott tárgyaláson a Tanács, a Parlament, a Bizottság, valamint a lengyel, a német, a francia, a svéd és a holland kormány vett részt.

III. A kereset elfogadhatóságáról

9. Az Európai Parlament úgy véli, hogy a 2018/957 irányelvnek a Lengyel Köztársaság által elsődlegesen vitatott rendelkezései nem választhatók el ezen irányelv többi részétől. Következésképpen a kért részleges megsemmisítés megvalósíthatatlan.

10. Mindazonáltal, mivel a Lengyel Köztársaság másodlagosan ezen irányelv teljes érvénytelenségének megállapítását kérte a Bíróságtól, az Európai Parlament úgy véli, hogy a kereset elfogadható.

11. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében, valamely uniós aktus részleges megsemmisítése csak akkor lehetséges, ha az érintett elemek elválaszthatók az aktus többi részétől. E követelmény nem teljesül, ha a részleges megsemmisítéssel az említett aktus érdemi része megváltozik. Bizonyos részek elválaszthatóságának vizsgálata ezek hatályának vizsgálatát követeli meg, annak értékelése céljából, hogy megsemmisítésük módosítja-e ezen aktus szellemét és lényegét. [5]

12. Véleményem szerint a Lengyel Köztársaság két olyan rendelkezést vitat, amelyek a 2018/957 irányelvben hatályuk és céljuk miatt egyaránt alapvetőnek tekinthetők.

13. Az elsődlegesen hivatkozott semmisség ugyanis az új szabályozás két kulcsfontosságú intézkedésére vonatkozik: a) a „minimális bérszint” fogalmának a „díjazás” fogalmával való felváltására; és b) a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó szabályozásra.

14. Az említett két új szabály éppen az az elsődleges módosítás, amelyet a 2018/957 irányelv vezet be a 96/71 irányelvbe. Mindkét szabály arra irányul. hogy megváltoztassa a 96/71 irányelvben meghatározott érdekegyensúlyt a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében kiküldött munkavállalók magasabb fokú védelmének biztosítása érdekében. Kizárólag e rendelkezések megsemmisítése módosítaná a 2018/957 irányelv lényegét.

5 2012. március 29-i Bizottság kontra Észtország ítélet (C-505/09 P, EU:C:2012:179), 112. pont; 2015. november 12-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-121/14, EU:C:2015:749), 20. és 21. pont; 2017. november 9-i SolarWorld kontra Tanács ítélet (C-204/16 P, EU:C:2017:838), 36. és 37. pont.

15. A kereset azonban elfogadható, ahogy azt az Európai Parlament elismeri, mert tartalmazza a 2018/957 irányelv egészének megsemmisítése iránti másodlagos kérelmet.

IV. Előzetes megfontolások

16. Rátérek a semmisségi jogalapok vizsgálatára, amelyet a második jogalappal kezdek, ami rendszertani szempontból koherensebbnek tűnik számomra.

17. A Bíróság e jogterületre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának vizsgálatát, a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében kiküldött munkavállalókra vonatkozó irányelvek harmonizációs folyamatát, és általában véve az e munkavállalók rendszerére vonatkozó uniós jogi szabályozás fejlődését illetően a C-620/18. sz. indítványra utalok.[6]

V. A második jogalap: a 2018/957 irányelv jogalapjának helytelen megválasztása

A. Érvek

18. A lengyel kormány elutasítja az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 62. cikknek a 2018/957 irányelv jogalapjaként való alkalmazását, mert ezen irányelv – a 96/71 irányelvvel ellentétben – korlátozza a munkavállalókat kiküldő vállalkozások szolgáltatásnyújtásának szabadságát.

19. E tekintetben azt állítja, hogy:

– A 2018/957 irányelv elsődleges célja a kiküldött munkavállalók védelme, és ennélfogva jogalapját az EUMSZ szociálpolitikára vonatkozó rendelkezéseinek kellene képeznie (még ha azokat a lengyel kormány nem is pontosítja).

– A 2018/957 irányelv 1. cikke 2. pontja a) és b) alpontjának célja nem az önálló vállalkozói tevékenység (határokon átnyúló szolgáltatások nyújtása) gyakorlásának megkönnyítése, hanem megnehezíti azt. A „minimális bérszint” fogalmának a „díjazás” fogalmával való felváltása és a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó új szabályozás a szolgáltatásnyújtás szabadságának indokolatlan és aránytalan korlátozását jelenti. Emiatt ellentmondásos az e szabad mozgás harmonizálására alkalmazható jogalap használata.

20. A Tanács, az Európai Parlament, valamint a német, a francia és a svéd kormány azt állítja, hogy a 2018/957 irányelv jogalapja (az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk) a megfelelő.

B. Értékelés

21. Az ismétlődés elkerülése érdekében a Bíróságnak az uniós jogi aktusok jogalapjára vonatkozó ítélkezési gyakorlatát,[7] valamint a 2018/957 irányelv céljainak, tartalmának és összefüggéseinek elemzését illetően[8] a C-620/18. sz. indítványra utalok.

22. Az említett vizsgálat elvégzését követően nem látok okot annak megállapítására, hogy a 2018/957 irányelv jogalapja (az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk) téves lenne.

6 17–51. pont.

7 58. és 59. pont.

8 60–72. pont.

23. A 2018/957 irányelv a 96/71 irányelvet lényegesen, ám korlátozottan módosította. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy korábbi jogi aktust módosító aktusnak szokásosan ugyanaz a jogalapja,[9] ami számomra logikusnak tűnik. Ezért van az, hogy az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk lehet a 2018/957 irányelv megfelelő jogalapja, amint az az adott időben az általa módosított 96/71 irányelv jogalapjául szolgált.

24. A 2018/957 irányelv átalakítja azt a szabályozási megoldást, amelyet a 96/71 irányelv azzal a céllal alkalmazott a munkavállalók (növekvő) transznacionális kiküldésének jelenségére, hogy megkönnyítse azon vállalkozások szabad szolgáltatásnyújtását, amelyek a munkaerő-tényező mozgósításának e módozatát veszik igénybe.

25. Ezt az átalakítást az Unió munkaerőpiacainak fejlődése tette szükségessé, és az a kiküldetésben lévő munkavállalók munkafeltételeinek fokozottabb védelmére irányult. Lehetséges, hogy egyes esetekben ez a vállalkozások más tagállamokban az e módszer alkalmazásával történő szolgáltatásnyújtásával kapcsolatos versenyképességével összefüggő csökkenését okozza, azonban éppen ez az a (jogszerű) opció, amely az európai jogalkotó szándékában állt.

26. Az uniós jogalkotó, amikor egy harmonizációs jogszabályt hirdet ki, nem foszthető meg attól a lehetőségétől, hogy ezt a jogszabályt a körülmények bármely változásához vagy az ismeretek bármely fejlődéséhez igazítsa, tekintettel arra, hogy rá hárul annak feladata, hogy biztosítsa a Szerződésben elismert általános érdekek védelmét[10].

27. Éppen ez történt a 2018/957 irányelv elfogadásával. Az uniós jogalkotó változtatásokat vezetett be a 96/17 irányelvbe a célból, hogy az érdekek abban tükröződő egyensúlyát a munkavállalók transznacionális mozgása által megteremtett új helyzethez igazítsa. Az ellentétes érdekek ugyanazok maradtak, de a közöttük lévő egyensúly fókusza és középpontja e munkavállalók munkával kapcsolatos jogainak fokozottabb védelme irányába tolódott el. Ez az új egyensúly nem igazolja a jogalap megváltoztatását a 96/71 irányelvhez viszonyítva.

28. Végül arra mutatok rá, hogy a Lengyel Köztársaság (hiányos érvelésében) arra hivatkozik, hogy a 2018/957 irányelvet a szociálpolitika jogalapjaival, különösen az EUMSZ 153. cikkel kellett volna alátámasztani. A C-620/18. sz. indítványban[11] kifejtett indokok miatt ezzel az érvvel sem értek egyet.

VI. Az első jogalap: az EUMSZ 56. cikk megsértése a 2018/957 irányelvben a munkavállalók kiküldetése vonatkozásában előírt korlátozások által

29. A lengyel kormány arra hivatkozik, hogy a 2018/957 irányelv az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikkel ellentétes korlátozásait teremti meg. Az említett korlátozások különösen két új elemből erednek, amelyeket a hivatkozott irányelv vezetett be a 96/71 irányelvbe annak előírásával, hogy a tagállamok kötelesek biztosítani a kiküldött munkavállalók számára:

– a kiküldetés helye szerinti tagállam jogának és/vagy gyakorlatának megfelelő díjazást (ideértve a túlmunkának megfelelő díjazást is) (az 1. cikk 2. pontjának a) alpontja);

9 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035), 42. pont.

10 Uo. 38. és 39. pont. Ugyanebben az értelemben: 2010. június 8-i Vodafone és társai ítélet (C-58/08, EU:C:2010:321), 34. pont; 2002. december 10-i British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ítélet (C-491/01, EU:C:2002:741), 77. pont.

11 80–85. pont.

– a kiküldetés helye szerinti tagállam jogának és/vagy gyakorlatának megfelelő valamennyi foglalkoztatási feltételt, amennyiben a munkavállaló kiküldetésének tényleges időtartama vagy az ugyanazon munka elvégzése során más munkavállalókat helyettesítő munkavállalók kiküldetésének összesített időtartama meghaladja az 12 hónapot vagy – indokolással ellátott értesítés benyújtása esetén – a 18 hónapot (az 1. cikk 2. pontjának b) alpontja).

30. E megközelítéssel összhangban a lengyel kormány két részre osztja az első megsemmisítési jogalapot. Ezeket azt követően vizsgálom meg, hogy előzetes megfontolást fogalmazok meg a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó harmonizációs irányelvek bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban.

A. Előzetes megfontolás: a 2018/957 irányelv bírósági felülvizsgálata

31. A Lengyel Köztársaság azokat a szabályokat kíséri figyelemmel, amelyeket a 2018/957 irányelv ugyanazon paraméterekkel ír elő a munkavállalóknak (a szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében történő) kiküldetése vonatkozásában, mint amelyeket a Bíróság az ilyen típusú jogviszonyokat korlátozó *nemzeti* intézkedések felülvizsgálata során alkalmaz.

32. A C-620/18. sz. indítványomban az ezen, a harmonizációs irányelvek szolgáltatásnyújtás szabadságával való összeegyeztethetőségének az arányosság elve alkalmazásával történő felülvizsgálatára vonatkozó ítélkezési gyakorlattal kapcsolatban végzett vizsgálatra hivatkozom.[12]

33. E vizsgálat annak megállapítására késztet, hogy a Bíróságnak munkavállalóknak szolgáltatások transznacionális nyújtása keretében történő kiküldetését korlátozó *nemzeti* intézkedésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata nem vetíthető ki minden további nélkül annak vizsgálatára, hogy az jelenséget harmonizáló valamely uniós szabály (mint amilyen a 2018/957 irányelv) összeegyeztethető-e az EUMSZ 56. cikkel.

34. A lengyel kormány állításával szemben valamely harmonizációs irányelv bevezethet a szolgáltatások szabad mozgását korlátozó olyan intézkedéseket, amelyek – ha azokat csak egyetlen tagállam fogadja el – ellentétesek lehetnek az EUMSZ 56. cikkel.

35. Ez azért van így, mert bármely olyan harmonizációs intézkedés, amely olyan alapvető társadalmi érdeket véd, mint a kiküldött munkavállalók jogai, bizonyos mértékben megnehezíti az említett munkavállalókat alkalmazó vállalkozások szabad szolgáltatásnyújtását. Ez a korlátozás azonban sokkal kisebb hatást gyakorol a belső piacra, mint egy azzal egyenértékű nemzeti intézkedés, mivel az előbbit az Unió egész területén alkalmazni kell. A harmonizációs intézkedések és korlátozó hatásaik csak akkor szűnhetnek meg, ha a foglalkoztatási feltételek valamennyi tagállam között kiegyenlítődnek, aminek előmozdítására az Unió nem rendelkezik hatáskörrel.

36. Az uniós jogalkotó a harmonizációs szabályok arányosságának vizsgálatára vonatkozó uniós ítélkezési gyakorlat fényében széles mérlegelési lehetőséggel rendelkezett egy olyan összetett jogterületen, mint a munkavállalók transznacionális kiküldetésének szabályozása. Azt kell tisztázni, hogy e jogalkotó *nyilvánvalóan* nem megfelelő módon élt-e ezzel a lehetőséggel, amikor a 2018/957 irányelvben előírt változtatások bevezetésével módosította a 96/71 irányelvben elért érdekegyensúlyt.

12 105–110. pont.

B. Az első jogalap első része: a kiküldött munkavállalók díjazása

1. Érvelések

37. A 96/71 irányelv új 3. cikkének (1) bekezdésében a „minimális bérszint” – mint a fogadó államban a kiküldött munkavállalókra alkalmazandó foglalkoztatási feltétel – helyébe a „díjazás” kerül.

38. A lengyel kormány úgy véli, hogy a szóban forgó új szabály értelmében a munkavállalókat kiküldő vállalkozásoknak ugyanazt a díjazást kell számukra fizetniük, mint amelyben a helyi munkavállalók részesülnek. A munkavállalók egyenlő díjazásának elve lép tehát a minimálbér fizetésére vonatkozó kötelezettség helyébe.

39. E kormány szerint az említett kötelezettség korlátozza az e célból munkavállalókat kiküldő vállalkozások szolgáltatásnyújtásának szabadságát. E vállalkozásokra olyan többletterhet rónak, amely megszünteti a székhelyük szerinti államban fennálló alacsonyabb bérekből származó versenyelőnyt. Az EUMSZ 56. cikkel ellentétes, kizárólag az EUMSZ 52. cikkben foglalt indokokkal igazolható hátrányos megkülönböztetésről van szó.

40. A lengyel kormány ezenkívül előadja, hogy még ha e korlátozások nem is lennének hátrányosan megkülönböztetőek, azok anélkül akadályozzák a szolgáltatásnyújtás szabadságát, hogy azokat közérdeken alapuló kényszerítő okok támasztanák alá, mivel:

– Az szerinte nem megfelelő alap, hogy a „minimális bérszint” fogalma nem elégséges a kiküldött munkavállalók jogainak megfelelő védelméhez, valamint a helyi vállalkozások és a munkavállalókat kiküldő vállalkozások közötti tisztességes verseny fenntartásához.

– Az egyes tagállamok minimálbérei közötti nagy különbségekre alapított érvet sem tekinti érvényes igazolásnak.

– Végül úgy véli, hogy a „díjazás” fogalmának alkalmazása olyan járulékok megfizetését vonja maga után, amelyek megfizetése a kiküldött munkavállalók esetében nem igazolt.

41. Az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és a beavatkozó kormányok e megsemmisítési jogalap első részét megalapozatlannak tartják.

2. Értékelés

a) Hátrányos megkülönböztetés a kiküldött munkavállalókkal rendelkező vállalkozásokkal szemben

42. A lengyel kormány szerint a „minimális bérszintnek” a „díjazással” történő helyettesítése, amelyet a 2018/957 irányelv valósít meg, a fent említettek értelmében hátrányosan különbözteti meg azokat a határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltatókat, amelyek munkavállalókat küldenek ki.

43. Az említett szolgáltatók kettős terhet viselnek (a származás szerinti állam és a fogadó állam szabályainak tiszteletben tartása), ezenkívül olyan többletköltségekkel kell számolniuk, mint például az iratok lefordítása, vagy az abból eredő költségek, hogy a kiküldetés helye szerinti tagállamban képviselővel is számolni kell. Mivel a helyi vállalkozások eltérő helyzetben vannak a munkavállalókat kiküldő vállalkozásokhoz képest, az egyenlő bánásmód előírása a díjazás tekintetében hátrányos megkülönböztetést feltételez.

44. Úgy vélem, hogy ez az érvelés a 2018/957 irányelv nem megfelelő értelmezésén alapszik.

45. Először is, a díjazás az egyike azon munkafeltételeknek, amelyeket a 96/71 irányelv új 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése korlátozottan felsorol. Kétségtelen, hogy a kiküldött munkavállalókra történő alkalmazása kötelező, és a minimális védelmet nyújtó kötelező szabályok körébe tartozik.[13] Ebből azonban nem következik a kiküldött és helyi munkavállalók közötti teljesen egyenlő bánásmód: az előbbiekre alkalmazandó társadalombiztosítási hozzájárulások és adók nem tartoznak a 96/71 irányelv hatálya alá, és azokra a származás szerinti állam rendelkezései szabályozzák. E körülmény önmagában különbségeket eredményez a kiküldött és helyi munkavállalókat illető tényleges díjazás között.

46. Másodszor, a 96/71 irányelv új 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében a díjazás fogalma kizárólag a díjazás kötelező elemeihez kapcsolódik.[14] Ennélfogva a kiküldött munkavállalókra nem terjeszti ki azt a kötelezettséget, hogy számukra egyéb, a nemzeti jog alapján nem kötelező díjazási tételeket is fizessenek. A 2018/957 irányelv tehát nem írja elő a helyi és a kiküldött munkavállaló közötti összességében tekintve *azonos* díjazást.

47. Ahogy az a Bizottság által a 2018/957 irányelv elfogadása céljából indított hatásvizsgálatból kitűnik, a helyi és a kiküldött munkavállalók közötti teljesen egyenlő bánásmód opcióját kifejezetten kizárták.[15]

48. Mivel a „díjazás” fogalmának a korábbi „minimális bérszint” helyett történő bevezetése nem hátrányosan megkülönböztető, annak alapját – a lengyel kormány állításával ellentétben – sem az EUMSZ 52. cikkben foglalt indokok között (közrend, közbiztonság és közegészségügy) kell keresni.

b) A hátrányos megkülönböztetéstől mentes korlátozások közérdeken alapuló kényszerítő követelményekkel való igazolása

49. A lengyel kormány – ahogy azt jeleztem – arra hivatkozik, hogy még ha a 2018/957 irányelv nem is vezet be hátrányosan megkülönböztető intézkedéseket, azokat a korlátozásokat, amelyeket a munkavállalók kiküldetésével szemben vált ki a díjazás új fogalmának használatával, semmilyen közérdeken alapuló kényszerítő követelmény nem igazolja.

50. A lengyel kormány ezzel kapcsolatos érvelése egy olyan előfeltevésből indul ki, amellyel nem értek egyet. Ahogy azt kifejtettem, a 2018/957 irányelvhez hasonló *harmonizációs intézkedés* bírósági felülvizsgálatát nem lehet azon szempontok alkalmazásával gyakorolni, amelyeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata a munkavállalók kiküldetését korlátozó *nemzeti intézkedések*, illetve azoknak a közérdeken alapuló kényszerítő követelményekkel való lehetséges igazolása tekintetében dolgozott ki.

51. A harmonizációs irányelveknek (köztük a 2018/957 irányelvnek) az elsődleges jog – a jelen ügyben az EUMSZ 56. cikk – fényében történő felülvizsgálatát az arányosság elvének megfelelően kell elvégezni, a Bíróságnak a C-620/18. sz. indítványomban hivatkozott ítélkezési gyakorlata szerint.[16]

52. E pontosítást követően megvizsgálom a lengyel kormány által annak megállapítása érdekében előadott indokokat, hogy a minimális bérszint fogalmát nem kell a díjazás fogalmával felváltani. Ezek lényegében a következők:

– a 96/71 irányelvben szereplő minimálbér fogalma megfelelően védi a kiküldött munkavállalók jogait;

13 Lásd: a 96/71 irányelv (13) preambulumbekezdése és a 2007. december 18-i Laval un Partneri ítélet (C-341/05, EU:C:2007:809), 74–81. pont).

14 „A díjazás fogalmát azon tagállam nemzeti joga és/vagy gyakorlata alapján kell meghatározni, amelynek a területén a munkavállaló kiküldetésben tartózkodik, és az magában foglalja a díjazás minden olyan elemét, amelyet a szóban forgó tagállamban *kötelezővé* nyilvánítottak nemzeti törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés útján, vagy általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak vagy a (8) bekezdésnek megfelelően egyébként alkalmazandó kollektív szerződés vagy választott bírósági ítélet útján.” Kiemelés tőlem.

15 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final, 27. o.

16 144. és 145. pont.

– az egyes tagállamok minimálbérei közötti különbségek indokoltak;

– a „díjazás” fogalmának alkalmazása járulékfizetést követel meg, amelynek teljesítése a kiküldött munkavállalók esetében nem igazolt.

53. A lengyel kormány állításával ellentétben a 96/71 irányelvben a „minimális bérszint” kifejezés használata nem volt megfelelő arra, hogy biztosítsa a kiküldött munkavállalók védelmét, és helyi vállalkozások és a más tagállamok munkavállalókat kiküldő vállalkozásai közötti tisztességes versenyt. Így érvelt az Európai Parlament és a Tanács, és én egyetértek velük.

54. Először is, a „minimális bérszint” kifejezés értelmezése gyakorlati nehézségeket okozott,[17] amint azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata és különösen Sähköalojen ammattiliitto ítélete[18] is alátámasztja, amely ítélet a 96/71 irányelvben szereplő minimálbér fogalmának olyan tág értelmezését fogadja el, amely hatással volt a 2018/957 irányelv szerinti reformra[19].

55. Az uniós jogalkotó figyelembe vette ezeket a hermeneutikai nehézségeket, valamint a Bíróság által adott tág értelmezést, amikor elfogadta a 2018/957 irányelvet, és a 96/71 irányelv 3. cikkének (1) és (7) bekezdésébe beillesztette a díjazás fogalmát.

56. Másodsorban, a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerinti minimális bérszintet a fogadó tagállam nemzeti szabályozása vagy szokása határozza meg.[20] E bérszint számítási módja és az e tekintetben kiválasztott kritériumok szintén e tagállam hatáskörébe tartoznak.[21] A minimálbér kiszámítására vonatkozó nemzeti szabályozások vagy szokások nagyon különbözőek (és nem mindig átláthatók) az Unió tagállamaiban, ami megnehezíti a munkavállalók méltányos és a helyi munkavállalókéhoz hasonló munkafeltételek mellett történő kiküldését[22].

57. Harmadszor, feltárásra került azon vállalkozások helytelen gyakorlata, amelyek munkavállalóik kiküldésekor hajlamosak voltak arra, hogy számukra a minimálbért fizessék, azok kategóriájától, beosztásától, szakmai minősítésétől és szolgálati idejétől függetlenül, ami a hasonló helyzetben lévő helyi munkavállalókhoz viszonyított bérkülönbségekhez vezetett[23].

17 A francia kormány a tárgyaláson e gyakorlati nehézségekre hivatkozott, kiemelve, hogy Franciaországban megkülönböztetik a minimálbért (SMIC) és a 96/71 irányelv szerinti „minimális bérszintet”. Ez utóbbi a minimálbéren túl éjszakai vagy veszélyességi pótlékot foglal magában, amelyet szintén ki kell fizetni a kiküldetésben lévő munkavállalóknak.

18 2015. február 12-i Sähköalojen ammattiliitto ítélet (C-396/13, EU:C:2015:86; a továbbiakban: Sähköalojen ammattiliitto ítélet).

19 Sähköalojen ammattiliitto ítélet, 38–70. pont, amely szerint a „minimális bérszint” a következőket foglalja magában:
- a munkavállalók bércsoportokba történő besorolásán alapuló, időbér- vagy teljesítménybér-alapú, a fogadó tagállam vonatkozó kollektív megállapodásai által szabályozott minimálbér-számítás lehetősége, azzal a feltétellel, hogy e számítást és az említett besorolást kötelező erejű és átlátható szabályok szerint végzik, aminek a vizsgálata a nemzeti bíróság feladata.
- napidíj, ugyanolyan feltételek szerint, mint amelyek mellett e díjat a helyi munkavállalók részére a fogadó tagállamon belüli kiküldetésük esetén fizetett minimálbérbe belefoglalják.
– olyan útidőtérítés, amelyet azzal a feltétellel fizetnek a munkavállalók részére, hogy a napi oda-vissza utazás egy óránál többet vesz számukra igénybe.
– a kiküldött munkavállalók részére a minimális fizetett éves szabadság idejére fizetendő szabadságpénz.

20 „[A] kiküldetés helye szerinti tagállam feladata annak meghatározása, hogy az említett irányelv alkalmazása szempontjából melyek a minimálbér fogalmának alkotóelemei, amennyiben ez a jogszabályokból, a vonatkozó nemzeti szintű kollektív megállapodásokból vagy azoknak a nemzeti bíróság általi értelmezéséből következő meghatározás nem fejt ki a tagállamok közötti szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó hatást.” Sähköalojen ammattiliitto ítélet, 34. pont; 2013. november 7-i Isbir ítélet (C-522/12, EU:C:2013:711), 37. pont.

21 Sähköalojen ammattiliitto ítélet, 39. pont.

22 Lásd: 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, 2015. november; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, 2015. szeptember (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015%29563457_EN.pdf).

23 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final, 10. és 11. o.

58. A Bizottság a tárgyaláson megismételte azt, amit már hatástanulmányában is megállapított: a 96/71 irányelv szerinti „minimális bérszintnek” a fogadó állam nemzeti szabályozásában jogszerűen meghatározott minimálbérrel történő azonosítása a gyakorlatban bérolló kialakulásához vezetett a helyi és a kiküldetésben lévő munkavállalók között, különösen az olyan ágazatokban, mint az építőipar [24].

59. A Bizottság e helyzet orvoslása céljából tanulmányozta a lehetséges megoldásokat és azok gazdasági következményeit. Az általa legalkalmasabbnak tartott megoldást választotta, amely a 96/71 irányelv korlátozott reformját jelentette, amely a 2018/97 irányelv elfogadásában öltött testet, ily módon elvetve egy értelmező közlemény közzétételét, illetve a 96/71 irányelv módosításának mellőzését [25].

60. Az uniós intézmények széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek valamely szabály módosítására, többek között akkor, ha annak alkalmazása nyilvánvalóvá tette, hogy a szabályozott jogterületen változások történtek, vagy a végrehajtása során eltérések tapasztalhatók. Ebben az esetben kellőképpen bizonyítást nyert e két előfeltétel egyidejű fennállása, amelyek elegendők annak igazolásához, hogy a „minimális bérszint” fogalmát fel kellett váltani a „díjazás” fogalmával.

61. A fentiekből azt a következtetést lehet levonni, hogy az uniós jogalkotó úgy tett eleget az arányosság elve követelményeinek, hogy nem lépte túl *nyilvánvalóan* széles mérlegelési jogkörét egy ilyen technikai jellegű és összetett jogterületen, amikor olyan intézkedést (a díjazás fogalmának bevezetése) választott, amely alkalmas a kitűzött célok megvalósítására. Az említett intézkedés önmagában elősegíti a kiküldött munkavállalók nagyobb fokú védelmét, valamint a helyi és a munkavállalóikat kiküldő vállalkozások közötti tisztességes versenyfeltételek biztosítását.

62. A lengyel kormány szerint az sem érvényes igazoló ok, hogy a különböző tagállamokban jelentős eltérések vannak a minimálbérek között. Hasonló igazolás elfogadása az alacsonyabb bérekkel rendelkező uniós országok egyik versenyelőnyének megszűnését vonná maga után, és figyelmen kívül hagyná azt a körülményt, hogy a kiküldött munkavállaló továbbra is származás szerinti államához kötődik. [26]

63. A munkavállalók díjazásának tagállamok közötti különbségei a munkabérek meghatározásából erednek, ami a tagállamok és a szociális partnerek kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése szerinti kivétel ezt erősíti meg azzal, hogy a munka díjazását kizárja az uniós intézmények harmonizációs hatásköréből.

64. A 96/71 irányelv új 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése ezért a „díjazás fogalmát” a fent hivatkozott értelemben azon tagállam nemzeti jogához és/vagy gyakorlatához kapcsolja, amelynek területén a munkavállaló kiküldetésben van. [27]

65. A kiküldött munkavállalók díjazására alkalmazandó szabályok közötti eltérések tehát elkerülhetetlenek mindaddig, amíg az Unió ezek tekintetében harmonizációs hatáskörrel nem rendelkezik. Ugyanez történt – amint azt már kifejtettem – a 96/71 irányelv eredeti változatában használt „minimális bérszint” fogalmával is.

66. Ezen összefüggésben a 2018/957 irányelv tisztázza, hogy a kiküldött munkavállalóknak milyen díjazásban kell részesülniük: a díjazás fogalma kollíziós szabályként működik, amelynek értelmében a fogadó államban a kiküldött munkavállaló számára biztosítani kell a helyi munkavállalókat kötelezően megillető díjazási elemeket.

24 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final, 11–14. o.

25 2016. március 8-i SWD(2016) 52 final, 23. és azt követő oldalak.

26 A 2014. szeptember 18-i Bundesdruckerei ítéletre (C-549/13, EU:C:2014:2235) való hivatkozás nem releváns, mivel az a szolgáltatásnyújtás szabadságának a munkaerő kiküldése nélküli esetére vonatkozik.

27 Lásd a 14. lábjegyzetet. Ugyanebben az értelemben a 2018/957 irányelv (17) preambulumbekezdése arra emlékeztet, hogy a díjazásra vonatkozó szabályok meghatározása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, amelynek során a nemzeti joguknak és/vagy gyakorlatuknak megfelelően kell eljárniuk.

67. Az említett jogalkotói választás tiszteletben tartja az arányosság elvét és az EUMSZ 56. cikk rendelkezéseit. Nem írja elő – ahogy arra a lengyel kormány hivatkozik –, hogy a kiküldött munkavállalónak a fogadó államban meg kell kapnia a minimálbért, mert élete (és háztartása) alapvetően továbbra is a származás szerinti államához kapcsolódik.

68. A 2018/957 irányelv nem szünteti meg a tagállamok közötti béregyenlőtlenségeket. A kiküldött munkavállalók a helyi munkavállalókat illető díjazástól eltérő többletjavadalmazásban részesülhetnek (kivéve, ami a díjazás kötelező elemeit illeti), és az őket alkalmazó vállalkozást adott esetben alacsonyabb összegű adók és társadalombiztosítási járulékok terhelhetik. Amit az uniós jogalkotó valójában tett, az a kiküldött munkavállalók védelmének megerősítése a 96/71 irányelv szerinti eredeti helyzethez képest.

69. A lengyel kormány igazolatlannak is minősíti a díjazásnak a 2018/957 irányelv által bevezetett fogalmát, mivel az arra kötelezi a munkáltatót, hogy aránytalan többletjuttatásokat fizessen kiküldött munkavállalói számára, mivel az olyan járulékokat foglal magába, amelyekért e munkavállalókat nem illetik meg jogosultságok.

70. Ahogy azt már megjegyeztem, a 96/71 irányelv 3. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének új szövege kizárólag a helyi munkavállalók díjazásának *kötelező* elemeit terjeszti ki a kiküldött munkavállalókra. A helyi munkáltatók által a munkavállalóik tekintetében fizetett egyéb társadalombiztosítási járulékokat a munkavállalókat kiküldő munkáltatónak nem kell beszámítania, sem megfizetnie. E kiegészítő társadalombiztosítási járulékokat adott esetben a származási állam jogszabályai szerint kell megfizetni a kiküldött munkavállaló után.

71. A 2018/957 irányelv (18) preambulumbekezdésében díjazás bruttó összegének említése nem arra irányul, hogy abba belefoglalja azon társadalombiztosítási járulékokat, amelyek nem tartoznak a fogadó állam szerint kötelező díjazási elemekhez. Célja a munkáltató által a kiküldött munkavállaló számára fizetett valamennyi többletjuttatás figyelembevétele ezen összegnek a fogadó állam szabályozása szerint kötelező díjazással történő összehasonlítása érdekében.[28]

3. Az első jogalap első részére adandó átfogó válasz

72. Összefoglalva, nem értékelem úgy, hogy a „minimális bérszint” fogalmának a „díjazás” fogalmával való felváltására irányuló jogalkotói választás igazolatlan vagy aránytalan lenne a kiküldött munkavállalók védelmére irányuló célhoz viszonyítva. Kétségtelen, hogy csökkentheti, de meg nem szünteti az alacsonyabb bérköltségű uniós országok azon vállalkozásainak versenyelőnyeit, amelyek munkavállalókat küldenek ki a magasabb bérköltségű tagállamokba. Az ilyen csökkentés azonban összhangban áll a 2018/957 irányelv azon céljával, hogy módosítsa a 96/71 irányelv alapját képező egyensúlyt, ezúttal nagyobb hangsúlyt helyezve a kiküldött munkavállalók védelmére anélkül, hogy lemondana a vállalkozások közötti tisztességes verseny biztosítására és a transznacionális szolgáltatásnyújtás szabadságának megkönnyítésére irányuló célokról.

C. Az első jogalap második része: hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók

1. Érvelések

73. Az új 3. cikk (1a) bekezdése meghatározza a hosszú távra kiküldött munkavállalók kategóriáját, és megkülönbözteti azt a „rendes” kiküldetésben lévő munkavállalók csoportjától: az előbbiek azok, akiknek kiküldetése meghaladja a 12 hónapot (kivételesen a 18 hónapot).

28 Ebből következően a preambulumbekezdés utolsó mondata megállapítja, hogy a kiküldött munkavállaló díjazásába bele kell számítani az utazási, lakhatási és étkezési költségek címén fizetett díjazást, kivéve, ha a kiküldetés kapcsán ténylegesen felmerült költségekről van szó.

74. A lengyel kormány szerint a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók új jogállása a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikkel ellentétes igazolatlan és aránytalan korlátozásához vezet. E tekintetben arra hivatkozik, hogy:

– A 2018/957 irányelv a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókat a helyi munkavállalókkal és más tagállambeli olyan munkavállalókkal teszi egyenértékűvé, akik az EUMSZ 45. cikknek megfelelően éltek a munkavállalók szabad mozgásának jogával.

– Az új 3. cikk (1a) bekezdése a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra alkalmazandó olyan szabályozást vezet be, amely összeegyeztethetetlen a „Róma I” rendelet [29] 9. cikkével.

– A kiküldetési időszakok összesítésére vonatkozó új szabály (a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalói jogállás megállapítására irányadó határidő számítását illetően) aránytalan.

2. Értékelés

75. Különbséget kell tenni a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók új kategóriája és a „rendes” kiküldetésben lévő munkavállalók kategóriája között. A különbségtétel alapjául szolgáló kritérium a kiküldetés tényleges időtartama: ha az meghaladja a 12 (kivételesen 18) hónapot, a rendes kiküldetésben lévő munkavállaló hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalóvá válik.

76. E határidő elteltével az (ekkor már hosszú távú) kiküldetésben lévő munkavállalóra eltérő jogi szabályozás vonatkozik: a 3. cikk (1) bekezdésében előírt munkafeltételek mellett azon tagállam munkafeltételeit is alkalmazni kell tekintetében, amelyben a munkát végzi.

77. Amint az (9) preambulumbekezdéséből [30] következik, a 2018/957 irányelv mindazonáltal nem vonja maga után a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók és a helyi munkavállalók (helyi állampolgárok vagy más tagállamok állampolgárai, akik szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták) feltétlen asszimilációját.

78. A hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók jogi helyzete továbbra is a szolgáltatásnyújtás szabadságához kötött (az által fedezett), amint azt a 2018/957 irányelv (10) preambulumbekezdése is kimondja [31].

29 A szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló, 2008. június 17-i 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet („Róma I” rendelet) (HL 2008. L 177., 6. o.; helyesbítés: HL 2009. L 309., 87. o.).

30 „A kiküldetés jellegénél fogva ideiglenes. A kiküldött munkavállalók a kiküldetés tárgyát képező munka elvégzését követően általában visszatérnek a küldő tagállamba. Mindemellett tekintettel arra, hogy néhány esetben a kiküldetés hosszú távra szól, valamint a fogadó tagállam munkaerőpiaca és az ilyen hosszú távra kiküldött munkavállalók között fennálló kapcsolatot elismerendő, a 12 hónapnál hosszabb időre szóló kiküldetések esetén a fogadó tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a területükre munkavállalókat küldő vállalkozások garantálják az említett munkavállalók vonatkozásában egy sor kiegészítő, a munkavégzés helye szerinti tagállam munkavállalóira kötelezően alkalmazandó, foglalkoztatásra vonatkozó feltétel érvényesülését. Ezt az időtartamot meg kell hosszabbítani, amennyiben a szolgáltató indokolással ellátott értesítést nyújt be.”

31 „A munkavállalók nagyobb fokú védelmének biztosítása elengedhetetlen ahhoz, hogy mind hosszú, mind pedig rövid távon meg lehessen őrizni a méltányos alapon történő szolgáltatásnyújtás szabadságát, különösen a Szerződésekben garantált jogokkal való visszaélés megelőzése révén. A munkavállalók ilyen védelmét biztosító szabályok ugyanakkor nem érinthetik a más tagállam területére munkavállalókat kiküldő vállalkozásoknak azt a jogát, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára hivatkozzanak, ideértve azokat az eseteket is, amikor a kiküldetés időtartama meghaladja a 12 vagy adott esetben a 18 hónapot. Ezért a 12 vagy adott esetben a 18 hónapot meghaladó időtartamú kiküldetés keretében kiküldött munkavállalókra alkalmazandó minden rendelkezésnek összeegyeztethetőnek kell lennie az említett szabadsággal. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása csak akkor megengedhető, amennyiben azt közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják, valamint ha az arányos és szükséges.”

79. A lengyel kormány álláspontjával ellentétben a 96/71 irányelv új 3. cikkének (1a) bekezdése nem tekinti teljesen hasonlóknak a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókat és a helyi munkavállalókat, mivel:

– e rendelkezés szerint „[e] bekezdés első albekezdése nem alkalmazandó az alábbiakra: a) a munkaszerződés megkötésére, valamint megszűnésére vagy megszüntetésére vonatkozó eljárások, alaki követelmények és feltételek, beleértve a versenytilalmi kikötéseket is; b) a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjrendszerek”.

– A 3. cikk (1a) bekezdésének értelmében „valamennyi olyan […] foglalkoztatásra vonatkozó feltételt, amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek” „a munkaviszonyra alkalmazandó jogtól függetlenül” kell alkalmazni a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra. Ebből az következik, hogy – amint azt az Európai Parlament is jelezte észrevételeiben – nem kerül módosításra a jogviszonyuk alapjául szolgáló nemzetközi magánjog. [32]

– A hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók és a helyi munkavállalók közötti egyenlőség „valamennyi olyan […] foglalkoztatásra vonatkozó feltétel” tekintetében fennáll, „amelyek a munkavégzés helye szerinti tagállamban meghatározásra kerültek”. Ilyennek kell tekinteni „a munkakörülményeket, valamint a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmét”, amelyeket új 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a 96/71 irányelv szabályoz. Fennmaradnak tehát az eltérések az olyan területeken, mint a szociális biztonság vagy az adózás.

80. Véleményem szerint a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók ezen új kategóriájára vonatkozó szabályozás igazolt, és a szolgáltatásnyújtás szabadságának olyan arányos korlátozásait vonja maga után, amelyek összeegyeztethetők az EUMSZ 56. cikkel.

81. A 12 hónapos (kivételesen 18 hónapos) határidő előírása eloszlatja a 96/71 irányelv eredeti változatában jelen lévő bizonytalanságokat, amely irányelv 2. cikkének (1) bekezdése kiküldetésben lévő munkavállalónak tekintette azt a munkavállalót, aki munkáját „korlátozott ideig” egy, a származása szerinti államon kívüli ország területén végzi. Az új szabály tehát, ismétlem, annak előírásával oszlatja el ezt a bizonytalanságot, hogy hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalónak kell tekinteni minden munkavállalót, akinek kiküldetése meghaladja a 12 (illetve 18) hónapot.

82. Számomra a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállaló jogállása észszerűnek is tűnik, mivel az azoknak a munkavállalóknak a helyzetéhez igazodik, akik hosszú időn keresztül tartózkodnak a fogadó államban, amiért is nagyobb a részvételük ezen állam munkaerőpiacán. Logikus (és arányos is), hogy e körülmények között a rendeltetési hely szerinti állam nagyobb számú munkajogi szabályát alkalmazzák a tekintetükben, ugyanakkor megtartják az azon vállalkozás származása szerinti államhoz való kötődésüket, amelynek számára munkát végeznek.

83. Nem osztom a lengyel kormány azon véleményét sem, amely szerint a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalókra vonatkozó új szabályozás nem egyeztethető össze a „Róma I” rendelet 9. cikkével.

84. A hivatkozott cikk az „eljáró bíróság országának joga szerint az imperatív [helyesen: joga szerinti imperatív] rendelkezések alkalmazására” vonatkozik, azonban a 96/71 irányelv új 3. cikkének (1a) bekezdése nem ilyen *jog*.

32 A Bizottság az egyéni munkaszerződésre vonatkozó jogrendszer cseréjét javasolta a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók esetében, és azt ajánlotta, hogy tekintetükben a fogadó ország munkajogát alkalmazzák. Lásd: a COM(2016) 128 bizottsági javaslat 2a. cikke és az SWD(2016) 52 final hatástanulmány, 25. o.

85. Ezen irányelv és a „Róma I” rendelet közötti viszonyt e rendelet 8. cikke („Egyéni munkaszerződések”) és 23. cikke („A közösségi jog egyéb rendelkezéseivel való kapcsolat”) határozza meg.[33]

86. Végül a lengyel kormány arra hivatkozik, hogy a 96/71 irányelv új 3. cikke (1a) bekezdésének harmadik albekezdése az EUMSZ 56. cikkel összeegyeztethetetlen aránytalan korlátozást keletkeztet, mivel az időtartamok összesítésének kiszámításához a munkahelyet és nem pedig a munkavállaló helyzetét veszi figyelembe. Ezenkívül semmilyen időbeli korlátot nem határoz meg az időtartam számításának megkezdése tekintetében.

87. Amint a Tanács és az Európai Parlament érvel, és amint az a 2018/957 irányelv (11) preambulumbekezdése megállapítja, e rendelkezés a hosszú távú kiküldetésben lévő munkavállalók jogállása kijátszásának és az azzal való visszaélésnek a megelőzése. Ellenkező esetben e jogállás kijátszható lenne úgy, hogy egyes kiküldött munkavállalókat ugyanazon a munkahelyen másokkal helyettesítenek.

88. Igaz, hogy – amint azt a lengyel kormány állítja – megfogalmazása bizonyos mértékben pontatlan, mivel nem ír elő időbeli korlátot azon időszakok összesítésére, amelyek során a kiküldött munkavállalók ugyanazt a munkahelyet töltik be.

89. A lengyel kormány észrevételeiben azonban nem bizonyítja, hogy léteznek kevésbé korlátozó alternatívák a csalárd magatartások elkerülésére. Csupán arra hivatkozik, hogy elegendők lennének a kiküldetés valódiságának megállapítására, valamint a visszaélés és a szabályok kijátszásának megelőzésére irányuló azon intézkedések, amelyeket a 2014/67 irányelv[34] 4. cikke említ. Ezen intézkedések azonban inkább arra irányulnak, hogy a csalást az egyszeri kiküldetések esetén előzzék meg, nem pedig olyan kiküldetések esetében, amelyek során a munkavállalók egymást követően ugyanazt a munkahelyet töltik be.

90. Azt javaslom tehát, hogy az első megsemmisítési jogalapot teljes egészében el kell utasítani.

VII. A harmadik jogalap: az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésének a 2018/957 irányelv közlekedési ágazatra történő alkalmazása által

91. Mivel e jogalap érvei analógiát mutatnak a C-620/18. sz. ügyben előterjesztett érvekkel, a C-620/18. sz. indítványra[35] utalok, amelyre figyelemmel e jogalapot el kell utasítani.

VIII. Végkövetkeztetés

92. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

1) A Lengyel Köztársaság által benyújtott keresetet teljes egészében utasítsa el.

2) A Lengyel Köztársaságot kötelezze a saját költségeinek, valamint az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa részéről felmerült költségek viselésére.

3) Az Európai Bizottságot, valamint a francia, a német, a holland és a svéd kormányt kötelezze a saját költségeik viselésére.

33 Lásd a C-620/18. sz. indítvány 191–200. pontját.

34 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/67/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 159., 11. o.).

35 172–180. pont.