EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.6.2007
KOM(2007) 304 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster –

att maximera fördelar och möjligheter och samtidigt värna om skyddet för arbetstagarna

{SEK(2007) 747}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – att maximera fördelar och möjligheter och samtidigt värna om skyddet för arbetstagarna

1. INLEDNING

Den 4 april 2006 antog kommissionen meddelandet ”Vägledning för utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster”[1] samt ett arbetsdokument[2] om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster[3] (nedan kallat ”direktivet”). Meddelandet syftade till att hjälpa medlemsstaterna att mer effektivt uppnå de resultat som direktivet ålade dem (särskilt när det gällde tillgång till information och administrativt samarbete) och att säkerställa full överensstämmelse med gemenskapens gällande regelverk, framför allt EG-fördragets artikel 49 om frihet att tillhandahålla tjänster såsom artikeln tolkats av EG-domstolen när det gäller de administrativa krav och kontrollåtgärder som åläggs tjänsteleverantörerna.

Föreliggande meddelande med bifogat arbetsdokument svarar mot det åtagande kommissionen gör i sitt meddelande från april 2006 att övervaka utvecklingen i medlemsstaterna[4] i alla frågor som tas upp i meddelandet. Syftet är

- att ge en objektiv beskrivning av situationen,
- att bedöma om det sedan april 2006 har gjorts framsteg som svarar mot kommissionens riktlinjer,
- att dra praktiska slutsatser av övervakningen,
- att vid behov peka på lämpliga korrektiva insatser och åtgärder.

---

1 KOM(2006) 159.

2 SEK(2006) 439.

3 Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 21.1.1997, s. 1).

4 Analysen begränsar sig till Europeiska unionens 25 medlemsstater 2006. Genomförandet av gemenskapens regelverk i Rumänien och Bulgarien i fråga om utstationering av arbetstagare, inklusive de frågor som behandlas i meddelandet antaget den 4 april 2006 kommer att tas upp i samband med den mer övergripande granskningen av genomförandeåtgärderna efter utvidgningen.

Föreliggande meddelande grundar sig på en utförlig granskning av situationen i medlemsstaterna, som beskrivs i det bifogade arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar. Denna granskning grundar sig till största delen, om också inte uteslutande, på den information som medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter på EU-nivå (såväl sektorsövergripande som sektorsvisa) har lämnat som svar på frågeformulär som de fick sig tillsända i oktober 2006[5]. I meddelandet beaktas även den information och de problemställningar som redovisas i Europaparlamentets resolution av den 26 oktober 2006 om tillämpningen av direktivet.

Det finns inga exakta siffror eller uppskattningar av antalet utstationerade arbetstagare i EU. Det totala antalet utstationerade arbetstagare bedöms dock ligga något under en miljon och alltså utgöra ca 0,4 % av EU:s befolkning i arbetsför ålder år 2005[6]. Deras antal är betydande i en del medlemsstater (Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Belgien och Polen), men företeelsen blir allt vanligare och i dag är alla medlemsstater involverade som antingen utsändande eller mottagande länder eller både och. Den ekonomiska betydelsen av utstationeringen är långt större än vad dess kvantitativa omfattning visar, eftersom den kan spela en avgörande ekonomisk roll genom att fylla upp tillfälliga luckor i tillgången på arbetskraft inom vissa yrken eller sektorer (t.ex. byggnad och transport). Dessutom stimulerar utstationeringen den internationella handeln med tjänster med alla de kända fördelar som den inre marknaden för med sig (större konkurrens, effektivitetsvinster m.m.).

Å andra sidan kan arbets- och anställningsvillkoren och då särskilt lönerna för utstationerade arbetstagare avvika från de minimivillkor som fastställs i lag eller i allmänt tillämpliga kollektivavtal, om de inte är föremål för adekvat övervakning och kontroll av efterlevnaden. Om sådana avvikelser sker i stor skala kan det undergräva de lokala arbetsmarknadernas organisation och funktion. Samtidigt kan begränsningar för tillträdet till arbetsmarknaden leda till att odeklarerat arbete blir vanligare. Där det samtidigt finns brister i tillämpningen av redan gällande gemenskapslagstiftning leder utstationeringen till oönskade sociala konsekvenser såväl för dem som utför odeklarerat arbete som för den reguljära arbetskraften[7].

2. KONTROLLÅTGÄRDER – EU-LAGSTIFTNING

2.1. Direktiv 96/71/EG, dess avgörande roll och betydelse

Direktivet ska göra det möjligt att förena företagens grundläggande frihet att tillhandahålla tjänster över gränserna enligt artikel 49 i EG-fördraget med ett adekvat skydd för de arbetstagare som tillfälligt utstationeras för att utföra dessa tjänster. I detta syfte anges i direktivet de obligatoriska regler av allmänt intresse på EU-nivå som måste gälla för utstationerade arbetstagare i det mottagande landet. De grundläggande arbets- och anställningsvillkor avseende ett minimiskydd för arbetstagarna som måste tillämpas av tjänsteleverantören i det mottagande landet fastställs i direktivet. Därigenom tillhandahåller direktivet ett betydande skydd för dessa arbetstagare, som befinner sig i en utsatt situation

---

5 Kommissionen lade också ut en blankett på sin webbplats för att användarna skulle kunna rapportera in sina erfarenheter.

6 De mest tillförlitliga och aktuella statistiska uppgifterna som finns att tillgå grundar sig på antalet E101-blanketter som de utsändande ländernas socialförsäkringsinstitutioner har skickat för varje utstationering på högst 12 månader.

7 Se kommissionens rapport om hur övergångsordningarna enligt 2003 års anslutningsakt har fungerat, KOM(2006) 48, 8.2.2006, punkt 20.

(tillfällig anställning i ett främmande land, problem med att skaffa sig ett lämpligt ombud, bristfälliga kunskaper om landets lagstiftning och institutioner och bristande språkkunskaper). Direktivet spelar även en avgörande roll för att skapa de nödvändiga förutsättningarna för rättvis konkurrens mellan alla tjänsteleverantörer (även dem från andra medlemsstater) genom att det borgar för lika villkor och rättssäkerhet för tjänsteleverantörer, konsumenter och utstationerade arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

2.2. EG-domstolens rättspraxis – dess innehåll och betydelse

Enligt domstolens fasta rättspraxis[8] innebär EG-fördragets artikel 49 om frihet att tillhandahålla tjänster inte enbart ett förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, utan också mot alla inskränkningar – även sådana som är tillämpliga utan åtskillnad på inhemska och utländska tjänsteleverantörer – om de för de tjänster som en tjänsteleverantör med säte i en annan medlemsstat lagligen tillhandahåller där, kan leda till att de förbjuds, hindras eller blir mindre tilltalande.

Dessutom får friheten att tillhandahålla tjänster, som är en grundläggande princip i fördraget, endast begränsas av regler som motiveras av ett överordnat allmänintresse, och förutsatt att dessa regler tillämpas utan åtskillnad och att detta intresse inte redan skyddas av de regler som tjänsteleverantören är bunden av i etableringsstaten. EG-domstolen har godkänt skyddet för arbetstagare[9], inklusive skyddet för arbetstagare i byggnadssektorn[10], som ett överordnat allmänintresse. Dessutom måste tillämpningen av sådana nationella regler i en medlemsstat på tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat vara nödvändigt för att det eftersträvade målet ska kunna uppnås, och de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta. Rent administrativa hänsyn kan inte åberopas av medlemsstaterna som skäl för att få avvika från gemenskapslagstiftningen[11].

Domstolen har även konstaterat att medlemsstaterna har rätt att kontrollera efterlevnaden av nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser när det gäller tillhandahållande av tjänster. Den erkänner därmed att inspektioner kan vara motiverade för att övervaka efterlevnaden av skyldigheter som grundar sig på tvingande hänsyn till allmänintresset[12].

---

8 Såsom den t.ex. sammanfattas i domen av den 23 november 1999 i förenade målen C-369/96 och 376/96, Arblade, punkterna 33–39 (och den rättspraxis som det hänvisas till i domen).

9 Se dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb, punkt 19, och domarna av den 3 februari 1982 i förenade målen 62 och 63/81, Seco och Desquenne & Giral, punkt 14, och av den 27 mars 1990 i mål C-113/89, Rush Portuguesa, punkt 18.

10 Dom av den 28 mars 1996 i mål C-272/94, Guiot, punkt 16.

11 Se särskilt dom av den 26 januari 1999 i mål C-18/95, Terhoeve, REG 1999, s. I-345, punkt 45.

12 Jfr dom av den 27 mars 1990 i mål C-113/89, Rush Portuguesa, punkt 18, och ovannämnda dom i Arblade-målet, punkterna 38, 61–63 och 74.

I samband med inspektioner som avser tillämpning av direktivet måste medlemsstaterna dock följa artikel 49 i EG-fördraget och avhålla sig från att skapa eller upprätthålla omotiverade och oproportionella begränsningar för tjänsteleverantörer inom gemenskapen. Domstolen har flera gånger framhållit att dessa inspektioner måste vara så utformade att de tjänar sitt syfte samtidigt som de inte får begränsa friheten mer än nödvändigt[13], allt i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Det är även viktigt att komma ihåg att ingen medlemsstat enligt domstolens rättspraxis får begränsa denna grundläggande frihet med åberopande av en allmän presumtion om bedrägeri eller missbruk från en persons eller ett företags sida som utövar en grundläggande frihet enligt fördraget[14].

2.3. Riktlinjer i kommissionens meddelande från april 2006

I sitt meddelande från april 2006 beskriver och klargör kommissionen hur gemenskapens regelverk, särskilt artikel 49 i fördraget såsom den tolkats av domstolen, ska tillämpas och hur de resultat som krävs i direktivet kan uppnås mer effektivt. Bland de kontrollåtgärder som medlemsstaterna tillämpar vid övervakningen av utstationering av arbetstagare framhålls särskilt följande administrativa krav:

- Att ha en företrädare som är etablerad på den mottagande medlemsstatens territorium.
- Att skaffa förhandstillstånd i den mottagande medlemsstaten eller låta registrera sig där, eller något annat liknande krav.
- Att på förhand göra en anmälan hos myndigheterna i den mottagande medlemsstaten.
- Att hålla tillgängliga och bevara anställningsrelaterade handlingar på mottagarlandets territorium enligt de villkor som gäller i det landet.
- Åtgärder som särskilt gäller utstationerade arbetstagare som är medborgare i tredjeländer.

---

13 Jfr ovannämnda dom i Rush Portuguesa-målet, punkt 17, och dom av den 21 oktober 2004 i mål C-445/03, kommissionen mot Luxemburg, punkt 40 samt dom av den 19 januari 2006 i mål C-224/04, kommissionen mot Tyskland, punkt 36.

14 Se t.ex. domstolens domar av den 15 september 2005 i mål C-464/02, kommissionen mot Danmark, punkt 81, av den 15 juni 2006 i mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike, punkt 52, och av den 9 november 2006 i mål C-433/04, kommissionen mot Belgien, punkt 35.

3. ÖVERGRIPANDE ANALYS AV SITUATIONEN

3.1. Tillämpade kontrollåtgärder – skäl som åberopas för dessa åtgärder

Enligt de uppgifter som lämnats av medlemsstaterna[15] tillämpar nästan alla åtminstone en kategori av ovannämnda krav:

- Kravet på att det utstationerande företaget ska ha en företrädare i det mottagande landet tillämpas uttryckligen i 6 medlemsstater[16] (och indirekt/är underförstått i 3 andra)[17].

- Ett särskilt tillstånds- och/eller registreringssystem för utstationering av arbetstagare finns i två medlemsstater[18].

- Kravet på en anmälan innan arbetet inleds av tjänsteleverantören tillämpas i 16 medlemsstater[19]. Endast en medlemsstat[20] ställer detta krav på mottagaren av tjänsten.

- Kravet att vissa anställningsrelaterade handlingar ska bevaras och hållas tillgängliga på det mottagande landets territorium enligt villkor som gäller i det landet tillämpas i 14 medlemsstater på olika sätt och för olika typer av handlingar[21].

Av svaren på frågeformulären och den allmänna diskussionen om meddelandet från april 2006 framgår att medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter har skilda meningar om behovet av vissa kontrollåtgärder och huruvida dessa är förenliga med gemenskapsrätten. I oktober 2006 antog Europaparlamentet en resolution[22] enligt vilken den mottagande medlemsstaten har rätt att kräva vissa formaliteter av arbetsgivare som utstationerar arbetstagare för att landets myndigheter ska kunna kontrollera att arbets- och anställningsvillkoren uppfylls. För ett antal medlemsstater är detta en mycket känslig fråga som berör centrala aspekter av deras samhällsmodell. De kontrollåtgärder som tillämpas av medlemsstaterna är en del av deras rättsliga och institutionella grundstruktur, och i vissa stater kan även arbetsmarknadens parter ha ansvar för övervakning och kontroll av arbets- och anställningsvillkor. Bland de motiveringar som framförs för vissa kontrollåtgärder från mottagarlandets myndigheters sida är bristande information om tjänsteleverantörens identitet och/eller legitimitet, utstationeringens tillfälliga och ofta mycket kortvariga natur, risken för ”social dumpning” eller snedvridning av konkurrensen, och det kulturella och fysiska avståndet mellan tillsynsmyndigheterna. Tjänsteleverantörerna och myndigheterna i det

---

15 För närmare uppgifter se rapporten från kommissionens avdelningar och den schematiska översikten i bilaga I till denna rapport.

16 Tyskland, Grekland, Luxemburg, Österrike, Finland och Sverige.

17 Estland, Frankrike och Lettland.

18 Malta och Luxemburg (den senare kräver tillstånd endast för utstationering av tredjelandsmedborgare).

19 Belgien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Österrike, Portugal, Slovenien, Slovakien och Finland.

20 Tjeckien.

21 Belgien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Malta, Österrike, Portugal, Slovakien, Finland och Sverige.

22 Europaparlamentets resolution om Schroedterrapporten, 26.10.2006.

utsändande landet å sin sida tycker ofta att åtgärderna är överdrivna och verkar vara inriktade på mål som går utöver skyddet av de utstationerade arbetstagarnas rättigheter.

3.2. Bedömning

Kartläggningen av de kontrollåtgärder som tillämpas i medlemsstaterna avslöjar frapperande olikheter.

Avsikten är principiellt inte att ifrågasätta de olika samhällsmodeller som medlemsstaterna har valt och inte heller deras sätt att reglera förhållandet mellan arbetsmarknadens parter och kollektivavtalsförhandlingar, så länge genomförandet och tillämpningen är fullt förenliga med deras skyldigheter enligt fördraget. Behovet av förebyggande åtgärder och ändamålsenliga påföljder för att motverka illegal anställning och odeklarerat arbete t.ex. i form av falskt egenföretagande är odiskutabelt, liksom behovet av att bekämpa illegal verksamhet som bedrivs av fiktiva arbetsförmedlingar för tillfälligt arbete i utlandet. Sist men inte minst är medlemsstaterna skyldiga att se till att minimilöner, där sådana finns, tillämpas på arbetstagare som tillhandahåller tjänster på deras territorium oberoende av i vilket land arbetsgivaren är etablerad. Gemenskapslagstiftningen förbjuder således inte medlemsstaterna att med ändamålsenliga medel kontrollera efterlevnaden av dessa regler.

I sin övervakning av att de centrala obligatoriska reglerna följs måste medlemsstaterna väga behovet av att garantera ett effektivt skydd för arbetstagarna mot kravet på att det måste finnas välgrundade skäl för de formella krav och kontrollåtgärder som tillämpas för att tillgodose ett överordnat allmänintresse (t.ex. skyddet för utstationerade arbetstagare), och att de står i rimlig proportion till målen. Detta gäller också sättet att i praktiken tillämpa och genomföra kraven och åtgärderna. Särskilt måste proportionalitetsprincipen iakttas, vilket bl.a. innebär att man måste ställa sig frågan om ett legitimt syfte kan uppnås med mindre begränsande men lika effektiva metoder. De omständigheter som är karakteristiska för situationen vid utstationering (t.ex. arbetets tillfälliga och ofta mycket kortvariga karaktär, risken för ”social dumpning” eller för en allvarlig snedvridning av konkurrensen, det kulturella och fysiska avståndet mellan kontrollmyndigheterna och de utstationerande företagen) måste beaktas, vilket betyder att förenligheten med gemenskapsrätten måste bedömas från fall till fall. När de olika behoven vägs mot varandra bör man även ta hänsyn till den kontroll och övervakning som redan utförts i den utsändande medlemsstaten, och till hur väl det administrativa samarbetet fungerar[23].

---

[23] I ovannämnda resolution framhåller Europaparlamentet att de mottagande medlemsstaterna under alla omständigheter bör kunna kräva de handlingar som behövs för att kontrollera att arbets- och anställningsvillkoren uppfylls, och att det finns en person som vid behov kan företräda det utsändande företaget.

Även om en åtgärd verkar godtagbar i sig, t.ex. kravet på en anmälan innan arbetet inleds, med uppgift om antalet arbetstagare som kommer att utstationeras, var och för hur lång tid, kan det begäras ytterligare formaliteter[24] som gör kravet så kostsamt eller svårt att tillhandahållandet av tjänster försvåras i onödan. Kravet på en företrädare som ska vara etablerad i den mottagande medlemsstaten och skyldigheten att tillhandahålla vissa anställningsrelaterade handlingar på dess territorium, utan undantag eller tidsgräns eller upprätta handlingar enligt mottagarlandets regler[25], är ogrundat och oskäligt med hänsyn till övervakningen av arbets- och anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare, om informationen inom rimlig tid kan fås av arbetsgivaren eller myndigheterna i den utsändande medlemsstaten. Ett effektivt skydd för arbetstagarna kan emellertid kräva att vissa handlingar, särskilt sådana som gäller arbetsmiljöfrågor och arbetstid, hålls tillgängliga på platsen eller på den mottagande medlemsstatens territorium[26]. Om och i den mån kontrollåtgärderna inte i betydande grad ökar skyddet för de utstationerade arbetstagarna måste det ifrågasättas om de är befogade, nödvändiga och proportionella. Åtgärder som tillämpas automatiskt och ovillkorligt utgående från en allmän presumtion om bedrägeri eller missbruk från en persons eller ett företags sida som utövar en grundläggande frihet enligt fördraget, utgör en obefogad inskränkning[27].

Mot bakgrund av tillgänglig information och fram till dess att ytterligare bedömningar har gjorts förefaller ett antal av de kontrollåtgärder som tillämpas av medlemsstaterna inte stå i överensstämmelse med artikel 49 i EG-fördraget såsom den tolkats av domstolen. Den slutliga bedömningen av situationen kommer dock att grundas på en utredning av om vissa legitima övervakningsbehov kan uppfyllas genom förbättrad tillgång till information eller ett effektivare administrativt samarbete mellan den mottagande medlemsstaten och den utsändande medlemsstaten. Denna fråga utvecklas närmare i kapitel 4.

3.3. Åtgärder som gäller utstationerade arbetstagare som är medborgare i tredjeländer

De inkomna uppgifterna visar att ett betydande antal medlemsstater (15[28]) kräver arbetstillstånd eller tillämpar visumkrav som gäller tillgång till arbetsmarknaden för utstationerade tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i en annan medlemsstat där de även är lagligen anställda. Tilläggsvillkor tillämpas fortfarande när det gäller uppehållstillstånd och visum, vilket kan göra det svårare för tjänsteleverantören att utöva en grundläggande frihet i praktiken. Exempel på sådana villkor är en lägsta gräns för anställningens längd eller krav som gäller arten av kontrakt i det utsändande landet, eller en lägsta tidsgräns för uppehållstillståndets giltighet i det land där arbetsgivaren är etablerad.

---

24 En del medlemsstater kräver också att förhandsanmälan ska åtföljas av en E101-blankett som används för socialförsäkringsändamål i samband med förordning 1408/71 (vilket i och för sig kanske inte överensstämmer med domstolens rättspraxis).

25 Ovannämnda dom i Arblade-målet, punkt 66.

26 Ovannämnda dom i Arblade-målet, punkt 61.

27 Se t.ex. domstolens domar av den 15 september 2005 i mål C-464/02, kommissionen mot Danmark, punkt 81, av den 15 juni 2006 i mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike, punkt 52, och av den 9 november 2006 i mål C-433/04, kommissionen mot Belgien, punkterna 35–38.

28 Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Italien, Cypern, Lettland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Slovakien och Finland. Det finns domar från EG-domstolen som går emot sådana krav till exempel i Belgien, Tyskland och Luxemburg, och ett överträdelseförfarande har inletts mot Italien.

Sådana åtgärder är inte förenliga med fördragets bestämmelser om friheten att tillhandhålla tjänster såsom de tolkats av EG-domstolen. I sitt meddelande från april 2006[29] konstaterar kommissionen att en mottagande medlemsstat på grundval av domstolens rättspraxis[30] inte får kräva administrativa formaliteter eller tilläggsvillkor av utstationerade arbetstagare som är tredjelandsmedborgare, när dessa är lagligen anställda av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, vilket dock inte ska påverka den mottagande medlemsstatens rätt att kontrollera att dessa villkor uppfylls i den medlemsstat där tjänsteleverantören är etablerad. Det finns därför fortfarande ett betydande antal medlemsstater som inte till fullo eller korrekt följer denna rättspraxis eller som inte följer den alls.

4. TILLGÅNG TILL INFORMATION – ADMINISTRATIVT SAMARBETE

Artikel 4 i direktivet tar upp två axlar för samarbete när det gäller information i samband med utstationering av arbetstagare.

- I artikel 4.1 och 4.2 påförs medlemsstaterna klara skyldigheter i fråga om samarbete mellan nationella myndigheter, och dessutom ansvaret för att de nödvändiga förutsättningarna för ett sådant samarbete skapas. I skyldigheterna ingår att utse en tillsynsmyndighet som är organiserad och utrustad för att kunna fungera effektivt och utan dröjsmål behandla förfrågningar som gäller de villkor som omfattas av direktivet.

- I artikel 4.3 påförs medlemsstaterna dessutom en klar skyldighet att vidta de åtgärder som behövs för att informationen om arbets- och anställningsvillkoren ska vara allmänt tillgänglig, inte bara för utländska tjänsteleverantörer utan även för berörda utstationerade arbetstagare[31].

De uppgifter som finns samlade i kommissionens arbetsdokument SEK(2006) 439 visar att det finns betydande utrymme för att förbättra tillgången till information, det administrativa samarbetet och övervakningen av efterlevnaden, t.ex. genom att finna och sprida goda rutiner. I Europaparlamentets resolution framhålls det att ett stort antal utstationerade arbetstagare inte ens känner till sina rättigheter enligt direktivet, och därför efterlyses åtgärder för att se till att utstationerade arbetstagare och deras arbetsgivare har tillgång till information[32].

Kommissionens egen utredning och enkätsvaren visar att det i många medlemsstater skett uppmuntrande förbättringar i tillgången till information som specifikt gäller utstationering, genom webbplatser, kontaktpunkter, broschyrer, handböcker eller på annat sätt.

---

29 Se särskilt punkt 2.2 på sidan 8.

30 Se domarna av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Vander Elst, av den 21 oktober 2004 i mål C-445/03, kommissionen mot Luxemburg, och av den 19 januari 2006 i mål C-224/04, kommissionen mot Tyskland. Se även dom av den 21 september 2006 i mål C-168/04, kommissionen mot Österrike.

31 I artikel 4 nämns således olika typer av samarbete och tillgång till information: samarbete mellan de offentliga förvaltningar som har ansvar för att övervaka de arbets- och anställningsvillkor som anges i direktivet, ett nära samarbete mellan kommissionen och offentliga förvaltningar för att granska de problem som kan uppkomma vid genomförandet av artikel 3.10, och vikten av att se till att informationen om arbets- och anställningsvillkor är allmänt tillgänglig (se meddelandet "Genomförandet av direktiv 96/71/EG i medlemsstaterna", KOM(2003) 458, 25.7.2003, s. 10).

32 Se punkt 18 i resolutionen.

Men även brister konstateras[33]. En del länder publicerar endast information på landets språk. Informationen kan också vara antingen alltför kortfattad eller alltför invecklad, det senare särskilt om flera olika kollektivavtal ska tillämpas regionalt, om det finns mer än en tillsynsmyndighet eller om andra parter än yrkesinspektionen är involverade.

När det gäller samarbetet mellan medlemsstaterna tyder det mycket begränsade antalet kontakter mellan de förbindelsekontor som inrättats i enlighet med artikel 4 i direktivet på att medlemsstaterna antingen inte bryr sig om denna form av samarbete eller har sökt sig andra samarbetsformer, t.ex. bilaterala kontakter mellan tillsynsmyndigheter i grannländer. I praktiken verkar de samarbetsregler som ingår i den uppförandekod som antogs i gruppen av experter från medlemsstaterna för utstationering av arbetstagare[34] ha tillämpats och följts när det gäller att behandla förfrågningar från andra medlemsstater, men tidsfristen på fyra veckor för att besvara dessa förfrågningar hålls sällan enligt rapporten. Den flerspråkiga blanketten används inte särskilt mycket och det har framkommit kritik mot dess effektivitet. Flera svar ger vid handen att förbindelsekontorens uppgifter och ansvar behöver förtydligas, och kanske även ses över.

Sammanfattningsvis konstateras att det trots de förbättringar som skett när det gäller tillgång till information finns anledning att granska medlemsstaternas sätt att genomföra och tillämpa direktivets bestämmelser om samarbete. Det tycks inte vara möjligt att genomföra och tillämpa direktivet på ett bra sätt om denna situation inte åtgärdas. Tillgång till förhandsinformation om de arbets- och anställningsvillkor som tillämpas i det mottagande landet är en förutsättning för att berörda parter ska kunna utföra de efterfrågade tjänsterna i överensstämmelse med de bestämmelser som följer av direktivet och införlivandet av detta i nationell lagstiftning. Ett välfungerande administrativt samarbete mellan medlemsstaterna har stor betydelse för kontrollen av efterlevnaden. Att ett sådant saknas kan vara en förklaring till att medlemsstaterna använder kontrollåtgärder som ter sig onödiga och oskäliga i ljuset av EG-domstolens tolkning av artikel 49 i EG-fördraget.

5. HUR STÄRKA ÖVERVAKNINGEN AV EFTERLEVNADEN?

Enligt direktivet ska medlemsstaterna se till att direktivets bestämmelser följs, detta genom att vidta lämpliga åtgärder, och ska särskilt sörja för att arbetstagarna och/eller deras företrädare har tillgång till lämpliga förfaranden för att säkerställa de skyldigheter som anges i detta direktiv. I enlighet med artikel 6 i direktivet har medlemsstaterna gjort det möjligt att väcka talan på deras territorium för att bevaka rätten till de arbets- och anställningsvillkor som garanteras genom direktivet.

---

33 För närmare information se rapporten från kommissionens avdelningar.

34 Gruppen inrättades i enlighet med kommissionens beslut 2002/260/EG av den 27 mars 2002 om inrättandet av en grupp bestående av generaldirektörer med ansvar för arbetsmarknadsfrågor, (EGT L 91, 6.4.2002, s. 30).

Även om tillämpning av direktivet inte tycks ha lett till så många formella problem, klagomål eller rättsliga förfaranden beklagar Europaparlamentet[35], och många av dem som besvarat frågeformulären, särskilt företrädarna för arbetsmarknadens parter, att de förfaranden som införts för att råda bot på bristerna inte verkar tillräckliga och inte leder till vare sig lämpliga eller proportionella åtgärder för att effektivt övervaka efterlevnaden av direktivet. Arbetsmarknadens parter framhåller bristande möjligheter att väcka grupptalan, medan en del medlemsstater framhåller behovet av instrument på EU-nivå för effektiva påföljder vid överträdelser från utländska tjänsteleverantörers sida.

Att få in böter för överträdelser i utlandet beskrivs ofta som problematiskt. I ett antal svar ifrågasätts nyttan av administrativa påföljder som utdöms i samband med utstationering av arbetstagare i enlighet med rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff[36]. Även om rambeslutet bör anses vara tillämpligt på utstationerade arbetstagare, är tillämpligheten omstridd: de förfaranden som leder till ett beslut som kan verkställas anses alltför långa för att kunna omfatta merparten av gränsöverskridande ärenden, med hänsyn till utstationeringens tillfälliga och ofta kortvariga karaktär. Dessutom anger en del medlemsstater att deras nationella processregler ibland gör det mycket svårt (eller t.o.m. otillåtet) att inleda administrativa förfaranden mot företag etablerade i en annan medlemsstat.

Enkätsvaren visar att man i vissa medlemsstater har olika bestämmelser om solidariskt ansvar[37], där övervakningsskyldigheten åläggs mottagande företag eller avtalspart i det mottagande landet. Detta ses av dessa medlemsstater som en direkt, effektiv och genomförbar kontrollmetod jämfört med utdragna förfaranden mot ett företag eller en underleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat.

EG-domstolen konstaterar i ett förhandsavgörande[38] att artikel 5 i direktivet, tolkad mot bakgrund av artikel 49 i EG-fördraget, inte i princip utesluter solidariskt ansvar för huvudentreprenörer eller huvudparter som en lämplig åtgärd när direktivets bestämmelser åsidosätts. Men domstolen framhöll också att en sådan åtgärd inte får gå utöver det som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet (varvid bedömningen av proportionaliteten hänsköts till nationell domstol). I en senare dom[39] konstaterade domstolen att ett särskilt system för solidariskt ansvar skulle vara oproportionellt och stå i strid med artikel 49 i EG-fördraget, bl.a. på grund av sin automatiska och ovillkorliga karaktär och sitt vida tillämpningsområde.

Om subsidiärt ansvar skulle kunna vara ett effektivt och proportionellt sätt att förbättra övervakningen och efterlevnaden av gemenskapsrätten förtjänar att undersökas och övervägas ytterligare. En liknande fråga tas upp i kommissionens grönbok *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century* (En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar)[40].

---

35 Se resolutionen om Schroedterrapporten, avsnitt I och punkt 29 ff.

36 EUT L 76, 22.3.2005, s. 17.

37 Detta gäller särskilt Österrike, Belgien, Frankrike och Nederländerna, och från och med nyligen även Finland.

38 Dom av den 12 november 2004 i mål C-60/03, Wolff & Müller GmbH & Co. KG mot José Felipe Pereira Félix, punkt 37.

39 Dom av den 9 november 2006 i mål C-433/04, kommissionen mot Belgien, särskilt punkterna 37-41.

40 KOM(2006) 708, 22.11.2006.

6. SLUTSATS

Den övervakning som inleddes genom kommissionens meddelande från april 2006 visar att många medlemsstater enbart förlitar sig på egna nationella åtgärder och instrument för att kontrollera tjänsteleverantörer, och detta på ett sådant sätt att det inte tycks stå i överensstämmelse med vare sig artikel 49 i fördraget såsom den tolkats av domstolen eller med direktivet. Denna situation kan mycket väl stå i samband med eller t.o.m. orsakas av den så gott som totala avsaknaden av administrativt samarbete, den fortfarande otillfredsställande tillgången till information och problemen med att stävja överträdelser i en annan medlemsstat. Dessa problem kan inte lösas om inte medlemsstaterna förbättrar sina samarbetsformer och framför allt uppfyller sina förpliktelser när det gäller administrativt samarbete och tillgång till information i enlighet med direktivet[41,42]. Om medlemsstaterna uppfyllde sina förpliktelser skulle de lämna ett betydelsefullt bidrag till minskningen av de administrativa bördorna i linje med de mål som Europeiska rådet har ställt upp.

Ett bättre administrativt samarbete skulle också på ett viktigt sätt kunna bidra till att förbättra och öka övervakningen och kontrollen av efterlevnaden av gemenskapsrätten. Korrekt och effektiv tillämpning och kontroll av efterlevnaden är hörnstenar i skyddet av utstationerade arbetstagares rättigheter, medan dålig kontroll av efterlevnaden undergräver effektiviteten i de gemenskapsregler som ska tillämpas på detta område. Ett nära och vid behov stärkt samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna är därför av allra största vikt, men man ska inte heller bortse från arbetsmarknadsparternas viktiga roll. Kommissionen kommer att använda alla tillgängliga medel för att råda bot på de tillkortakommanden som meddelandet pekar på när det gäller tillämpningen av lagstiftningen om utstationering av arbetstagare.

Kommissionen anser således att det brådskar med att agera och föreslår följande åtgärder:

- Anta en rekommendation från kommissionen (i enlighet med artikel 211 i EG-fördraget) som ska godkännas genom slutsatser från rådet, om att stärka det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna med hjälp av informationssystemet för den inre marknaden (IMI)[43] och tydligare fastställa förbindelsekontorens uppgifter.

- Anta ett kommissionsbeslut om att inrätta en högnivåkommitté som ska stödja och hjälpa medlemsstaterna att finna och utbyta goda rutiner och för att institutionalisera den nuvarande, informella gruppen av experter från medlemsstaterna genom att precisera dess roll, uppgifter och ansvarsområden.

---

41 Detta framhålls också i Europaparlamentets resolution, se framför allt punkterna 21 och 32 ff.

42 Brist på effektivt samarbete till följd av vägran eller ovilja från medlemsstaternas sida att använda detta medel kan åtminstone inte i sig rättfärdiga ett bibehållande av kontrollåtgärder.

43 IMI är ett informationssystem som ska underlätta ömsesidig assistans och informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Det erbjuder ett redskap för säkert och snabbt informationsutbyte mellan europeiska myndigheter så att de kan samarbeta effektivt trots de hinder som skillnader i språk och administrativa förfaranden kan utgöra. De första tillämpningarna av systemet är utformade för att betjäna det reviderade direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer (kommissionens direktiv 2005/36/EG) och tjänstedirektivet (kommissionens direktiv 2006/123/EG).

- Se till att de grundläggande friheterna i EG-fördraget såsom det tolkats av EG-domstolen respekteras av de medlemsstater som tillämpar administrativa krav och kontrollåtgärder som anses vara oförenliga med gällande gemenskapslagstiftning (t.ex. kravet på att en företrädare ska vara etablerad i den mottagande medlemsstaten och skyldigheten att förvara vissa anställningsrelaterade handlingar på dess territorium utan undantag och tidsbegränsning, när informationen kan fås genom arbetsgivaren eller myndigheterna i den utsändande medlemsstaten inom rimlig tid) varvid prövningen ska ske från fall till fall, och vid behov inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 226 i fördraget.

- Se till att gemenskapsrätten såsom den tolkats av EG-domstolen särskilt i domen i Vander Elst-målet efterlevs, när det gäller de medlemsstater som fortfarande kräver arbetstillstånd och uppställer andra villkor för utstationerade tredjelandsmedborgare som lagligen vistas och är lagligen anställda i en annan medlemsstat, och vid behov inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 226 i fördraget.

- Fortsätta övervakningen av medlemsstaternas nationella införlivandeåtgärder och tillämpningen av dessa i alla andra frågor som inte tas upp i detta meddelande, bl.a. i situationer där tillgänglighet till information och öppenhet i strid med artikel 4 tredje stycket förblivit ett problem, och vid behov vidta lämpliga åtgärder, t.ex. i form av överträdelseförfaranden enligt artikel 226 i EG-fördraget.

- Tillsammans med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter, t.ex. i ovannämnda högnivåkommitté, genomföra en djupgående utredning om problemen med tillämpningen av lagstiftningen över gränserna (sanktioner, böter, solidariskt ansvar). På grundval av denna utredning kommer kommissionen att vidta lämpliga åtgärder.