



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2016
COM(2016) 505 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DE NATIONALE PARLAMENTER**

**om forslag til direktiv om ændring af direktivet om udstationering af arbejdstagere for
så vidt angår nærhedsprincippet, jf. protokol nr. 2**

1. INDLEDNING

Kommissionen ønskede i sine politiske retningslinjer¹ at fremme et dybere og mere retfærdigt indre marked. EU har skabt og sikrer funktionen af et indre marked, der er baseret på en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt.

I den forbindelse og i overensstemmelse med Kommissionens arbejdsprogram 2016 vedtog Kommissionen den 8. marts 2016 et forslag² til en målrettet revision af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere³. Baggrunden for dette forslag og de politiske løsningsforslag er uddybet i begrundelsen, betragtningerne i forslaget til direktiv og i den konsekvensanalyse⁴, der ledsager forslaget.

Målet med forslaget er at sikre, at gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser i EU finder sted på lige vilkår for virksomheder og respekterer arbejdstagernes rettigheder. 20 år efter vedtagelsen af direktiv 96/71/EF skønner Kommissionen, at direktivet ikke længere skaber disse betingelser i betragtning af de aktuelle økonomiske og sociale vilkår i medlemsstaterne. Der blev derfor udarbejdet et forslag til lovgivning. Kommissionens forslag sigter mod at afhjælpe specifikke problemer gennem et begrænset antal målrettede ændringer til direktiv 96/71/EF.

Ifølge protokol nr. 2 til traktaterne om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har de nationale parlamenter mulighed for at afgive begrundede udtalelser, når de mener, at et udkast til lovgivningsmæssig retsakt ikke overholder nærhedsprincippet⁵. Hvis de begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter repræsenterer mindst en tredjedel af de stemmer, der er tildelt dem⁶, skal Kommissionen tage forslaget op til fornyet overvejelse. På grundlag af den fornyede overvejelse kan Kommissionen beslutte, om forslaget skal opretholdes, ændres eller trækkes tilbage, og den skal begrunde sin beslutning.

Inden for fristen i artikel 6 i protokol nr. 2 sendte fjorten kamre i de nationale parlamenter begrundede udtalelser til Kommissionen, hvori de mente, at Kommissionens forslag, som blev fremlagt den 8. marts 2016, ikke overholder nærhedsprincippet, hvilket betød, at proceduren i artikel 7, stk. 2, i førnævnte protokol, blev taget i brug. Denne meddelelse har til formål at besvare disse betænkeligheder i det omfang de vedrører nærhedsprincippet.

I den forbindelse ønsker Kommission at minde om, at et styrket forhold til og et nyt partnerskab med de nationale parlamenter er et af Kommissionens mål for at bringe EU

¹ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf.

² COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=EN>

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1).

⁴ SWD(2016) 52 final.

⁵ De nationale parlamenter har fra datoen for fremsendelsen af et udkast til lovgivningsmæssig retsakt otte uger til at afgive en begrundet udtalelse om, hvorvidt udkastet er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

⁶ Hvert parlament har to stemmer. I parlamenter med tokammersystem har hvert kammer én stemme.

tættere på borgerne⁷. Kommissionen lægger stor vægt på at uddybe institutionens kendskab til landespecifikke forhold og opbygge en gensidig forståelse og effektiv kommunikation mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne⁸.

2. PROCEDURE

Proceduren i artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 fokuserer udelukkende på nærhedsprincippet som defineret i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)⁹. I begrundede udtalelser efter artikel 6 i protokol nr. 2 skal de nationale parlamenter således anføre, hvorfor de mener, at udkastet til lovgivningsmæssig retsakt ikke overholder princippet.

Fjorten kamre i elleve medlemsstater sendte inden for fristen i artikel 6 i protokol nr. 2 en begrundet udtalelse, hvilket medførte, at proceduren i artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 blev taget i brug. Der er tale om følgende kamre (stemmeantallet er anført i parentes): Det rumænske deputeretkammer (1), Rumæniens senat (1), Tjekkiets deputeretkammer (1), Tjekkiets senat (1), Polens Sejm (1), Polens senat (1), Republikken Litauens Seimas (2), Danmarks Folketing (2), Kroatiens parlament (2), Letlands Saeima (2), Bulgariens nationalforsamling (2), Ungarns nationalforsamling (2), Estlands parlament (2) og Slovakiets nationalråd (2). Disse begrundede udtalelser repræsenterer 22 stemmer¹⁰.

Desuden sendte seks nationale parlamenter (Spaniens Cortes Generales, Italiens Camera dei Deputati, Portugals Assembleia da República, Det Forenede Kongeriges House of Commons, Frankrigs Sénat og Italiens Senato della Repubblica) udtalelser i forbindelse med den politiske dialog, hvori man hovedsagelig fandt, at forslaget var i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen bekræftede offentligt, at man tog proceduren i artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 i brug den 11. maj 2016, altså dagen efter udløbet af fristen i artikel 6 i protokol nr. 2.

I tråd med bestræbelserne på at give de nationale parlamenter en stærk stemme i den europæiske beslutningsproces har Kommissionen nøje analyseret de begrundede udtalelser. Før Kommissionen drog sine konklusioner, indledte den direkte drøftelser med de nationale parlamenter om de spørgsmål, der var blevet rejst, navnlig på møder i

⁷ Kommissionens politiske retningslinjer, punkt 10 "En Union med demokratiske forandringer", sidste afsnit: *"Forbindelserne med de nationale parlamenter er meget vigtige for mig, især når det handler om nærhedsprincippet. Jeg vil undersøge, hvordan interaktionen med de nationale parlamenter kan bringe Den Europæiske Union tættere på borgerne"*.

⁸ I "opgavebeskrivelserne" til alle medlemmer af Kommissionen skrev formanden for Kommissionen, at *"jeg ønsker, at alle kommissærer forpligter sig til et nyt partnerskab med de nationale parlamenter: de fortjener særlig opmærksomhed, og jeg ønsker (...), at medlemmerne af Kommissionen fremlægger og redegør for vigtige forslag og initiativer for de nationale parlamenter. Dette bør også gøre det muligt at uddybe institutionens kendskab til landespecifikke forhold og opbygge en gensidig forståelse og effektiv kommunikation mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne"*.

⁹ Artikel 5, stk. 3, i TEU: *"I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan"*.

¹⁰ Tærsklen for at tage proceduren i artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 i brug er 19 stemmer.

Konferencen af de Europæiske Parlamenters Europaudvalg (COSAC) den 13. juni 2016, hvor der fandt en foreløbig drøftelse sted af de proceduremæssige aspekter, og den 11. juli 2016, hvor der fandt en indgående drøftelse sted som led i en mere omfattende debat om EU's sociale dimension.

3. KOMMISSIONENS FORSLAG TIL ET DIREKTIV OM ÆNDRING AF DIREKTIVET OM Udstationering af Arbejdstagere

Kommissionens forslag af 8. marts 2016 til et direktiv om ændring af direktivet fra 1996 om udstationering af arbejdstagere er baseret på et retsgrundlag vedrørende det indre marked, nemlig artikel 53, stk. 1, og artikel 62 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Udstationering har i sagens natur en grænseoverskridende karakter. Alle udstationeringsaktiviteter involverer mindst to medlemsstater. Reglerne om udstationering skaber nødvendigvis rettigheder og forpligtelser mellem personer i forskellige medlemsstater - altså mellem en arbejdsgiver i oprindelseslandet og en arbejdstager, der midlertidigt opholder sig i en anden medlemsstat. Under særlige omstændigheder kan modtageren af tjenesteydelsen i sidstnævnte medlemsstat desuden også gøres solidarisk ansvarlig.

Udstationering af arbejdstagere spiller en afgørende rolle i det indre marked, især ved grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser. Kommissionen har forpligtet sig til at styrke det indre marked, hvilket bl.a. betyder, at den frie udveksling af tjenesteydelser generelt og den frie udveksling af tjenesteydelser for virksomheder, der udstationerer arbejdstagere især skal fremmes. Dette er kun muligt, hvis de lovgivningsmæssige rammer for udstationeringen omfatter klare og retfærdige regler, som kan håndhæves.

Kommissionens forslag indfører tre vigtige ændringer til direktivet fra 1996:

- For det første fremgår det af forslaget, at alle obligatoriske regler om aflønning i værtslandet skal gælde for udstationerede arbejdstagere i medlemsstaten. Regler, der er fastsat i lovgivning eller som følge af kollektive aftaler, der finder generel anvendelse, bliver obligatoriske for udstationerede arbejdstagere i alle økonomiske sektorer. Hvis medlemsstater i henhold til national lov eller praksis pålægger virksomheder kun at indgå underentreprisekontrakter med virksomheder, der sikrer arbejdstagerne de samme aflønningsvilkår som gælder for kontrahenten, kan disse medlemsstater ifølge forslaget bestemme, at de samme regler skal gælde for virksomheder, der udstationerer arbejdstagere på deres territorium.
- For det andet præciserer forslaget, at de betingelser, der skal anvendes for grænseoverskridende bureauer, der stiller arbejdstagere til rådighed, skal være de samme, som i henhold til artikel 5 i direktiv 2008/104/EF anvendes på nationale bureauer, der stiller arbejdstagere til rådighed.
- For det tredje foreslås det, at når det forventes, at udstationeringens varighed vil være længere end 24 måneder, eller når udstationeringens faktiske varighed overstiger 24 måneder, anses værtsmedlemsstaten for at være det land, hvori arbejdstagerens arbejde sædvanligvis udføres. Når bestemmelserne i Rom I-forordningen¹¹ finder anvendelse, vil værtslandets arbejdsret derfor gælde for sådanne udstationerede arbejdstageres ansættelseskontrakt, hvis parterne ikke har foretaget andet lovvalg.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT L 177 af 4.7.2008, s. 6).

Forslaget vedrører ikke nogen af de emner, der blev rejst i forbindelse med håndhævelsesdirektivet i 2014, som indførte nye og styrkede instrumenter til at bekæmpe og sanktionere omgåelse, svig og misbrug i forbindelse med udstationering af arbejdstagere. Forslaget fokuserer derimod på emner, som vedrører de EU-lovrammer, der er fastsat ved det oprindelige direktiv fra 1996. Derfor supplerer forslaget om en målrettet revision af udstationeringsdirektivet fra 1996 og håndhævelsesdirektivet hinanden og styrker hinanden gensidigt.

4. UNDERSØGELSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

4.1. Nærhedsprincippet og protokol nr. 2

I henhold til EU-Domstolens praksis¹² forudsætter den retlige prøvelse af overholdelsen af nærhedsprincippet en afgørelse af, hvorvidt EU-lovgiver på grundlag af en detaljeret redegørelse var berettiget til at konkludere, at målet med den foreslåede retsakt bedre kunne nås på EU-niveau. Domstolen har derved anerkendt, at EU-institutionerne har en vis skønsmæssig beføjelse, når overholdelsen af nærhedsprincippet skal prøves. Den samme retlige afgørelse er en forudsætning i forbindelse med revision af Kommissionens lovgivningsforslag i henhold til protokol nr. 2.

I henhold til artikel 6 i protokol nr. 2 skal de nationale parlamenter i de begrundede udtalelser anføre, hvorfor de mener, at udkastet til lovgivningsmæssig retsakt ikke overholder nærhedsprincippet. Denne gennemgang er derfor begrænset til at afgøre, om målet med forslaget til ændring af direktivet bedre kan nås på EU-niveau

Da argumenterne fra de nationale parlamenter vil spille en rolle i lovgivningsprocessen, har Kommissionen analyseret dem nøje og har til hensigt at behandle dem separate i breve til de pågældende parlamenter som led i den "politiske dialog".

4.2. De nationale parlamenters betænkeligheder vedrørende nærhedsprincippet

De nationale parlamenters begrundede udtalelser vedrørende Kommissionens forslag indeholder følgende argumenter vedrørende nærhedsprincippet:

- de gældende regler er tilstrækkelige og hensigtsmæssige (punkt 4.2.1)
- EU-niveau er ikke et passende niveau for foranstaltningerne (punkt 4.2.2)
- forslaget anerkender ikke udtrykkeligt medlemsstaternes kompetencer vedrørende aflønning og ansættelses- og arbejdsvilkår (punkt 4.2.3)
- begrundelsen i forslaget vedrørende nærhedsprincippet er for kortfattet (punkt 4.2.4).

4.2.1. De gældende regler er tilstrækkelige og hensigtsmæssige

Adskillige nationale parlamenter fremførte, at de gældende regler er hensigtsmæssige, i hvert fald i de tilfælde, hvor direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at gå videre end de generelle regler (udvidelse af kollektive overenskomster ud over byggesektoren, vikaransatte). Det estiske parlament fremførte et lignende argument for så vidt angår arbejdsbetingelserne for udstationerede arbejdstagere.

¹² Sag C-547/14 *Philip Morris*, EU:C:2016:325, præmis 218.

Målet med forslaget er at skabe mere lige vilkår for nationale og grænseoverskridende tjenesteydere og sikre, at arbejdstagere, der udfører arbejde på det samme sted, beskyttes af de samme obligatoriske regler, uanset om de er lokale arbejdstagere eller udstationerede arbejdstagere, i alle sektorer af økonomien. En bestemmelse om, at medlemsstaterne har mulighed for, men ikke er forpligtede til at anvende disse regler i andre sektorer end byggesektoren, opfylder ikke dette mål til fulde. Medlemsstaterne kan nemlig under disse omstændigheder vælge ikke at gøre dette, hvorved de undlader at skabe lige vilkår og en passende beskyttelse af udstationerede arbejdstagere i andre sektorer. En forpligtelse for alle medlemsstater til at anvende reglerne i alle økonomiske sektorer kan ikke fastsættes på nationalt niveau, men må fastsættes på EU-niveau. Kommissionen mener derfor, at målet med forslaget på dette punkt bedst kan nås på EU-niveau.

Det samme gælder for medlemsstaternes forpligtelse til at anvende de samme vilkår for grænseoverskridende vikaransatte og nationale vikaransatte.

Republikken Bulgariens nationalforsamling, Tjekkiets senat, Estlands parlament, Ungarns nationalforsamling, Republikken Litauens Seimas, Letlands Saeima, Rumæniens deputeretkammer og Republikken Slovakiets nationalråd fremførte, at en tilpasning af lønningerne i medlemsstaterne bør komme som følge af den økonomiske udvikling og ikke EU-lovgivningen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at forslaget ikke har til formål at tilpasse lønningerne i medlemsstaterne. Forslaget sikrer blot, at de obligatoriske regler om aflønning i værtslandet også gælder for udstationerede arbejdstagere i medlemsstaten. Selv om den økonomiske udvikling kan skabe større konvergens i lønniveauet med tiden, udelukker dette ikke behovet for - også på kortere sigt - at sikre lige vilkår for virksomhederne og en hensigtsmæssig beskyttelse af udstationerede arbejdstagere.

4.2.2. Passende niveau for indsatsen

Det hævdedes i alle begrundede udtalelser, med undtagelse af den begrundede udtalelse fra Folketinget, at foranstaltningens mål bedre kan nås på nationalt niveau, eller at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har bevist, at indsatsen skal finde sted på EU-niveau.

Enkelte af de nationale parlamenter indsendte begrundede udtalelser og fremførte, at dette navnlig er tilfældet med nogle af de foreslåede regler: den udvidede anvendelse af de generelt bindende kollektive overenskomster uden for byggesektoren (Bulgariens nationalforsamling, Tjekkiets deputeretkammer og senat) og reglerne om underkontrahentkæder og vikaransatte (Polens Sejm og Senat). Ungarns nationalforsamling mente, at forslaget med indførelsen af "aflønning" i stedet for "mindsteløn" ikke medfører nogen merværdi, da begrebet "aflønning" ikke er klart defineret.

Som det fremgår af afsnit 3, er målet med forslaget at få det indre marked til at fungere bedre, navnlig med henblik på at fremme fri udveksling af tjenesteydelser, mere lige vilkår for nationale og grænseoverskridende tjenesteydere, en hensigtsmæssig beskyttelse af udstationerede arbejdstagere og større klarhed og forudsigelighed i de regler, der finder anvendelse for udstationerede arbejdstagere. Kommissionen mener, at disse mål er indbyrdes afhængige og bedst kan nås på EU-niveau. Hvis de enkelte medlemsstater indførte selvstændige regler vedrørende de målrettede ændringer, der foreslås i udkastet til lovgivning, ville deres indsats medføre en opsplittning af det indre marked for så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser.

Allerede med vedtagelsen af direktivet i 1996 og igen i 2014 med vedtagelsen af håndhævelsesdirektivet besluttede EU-lovgiverne, at indsatsen for at fremme fri udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at der skabes mere lige vilkår for nationale og grænseoverskridende tjenesteydere og en hensigtsmæssig beskyttelse af udstationerede arbejdstagere, bedst gennemføres på EU-niveau. Der blev indført et EU-regelsæt for udstationering af arbejdstagere, som tog højde for de iboende grænseoverskridende egenskaber ved udstationering af arbejdstagere og den kendsgerning, at medlemsstaternes indsats ville medføre en opsplitning af det indre marked for så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser, hvis de indførte selvstændige regler.

Med dette forslag fremmer Kommissionen udøvelsen af rettighederne i artikel 57 i TEUF, hvoraf det fremgår, at en tjenesteyder midlertidigt kan udøve sin virksomhed i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som den pågældende stat fastsætter for sine egne statsborgere.

Et andet vigtigt mål med foranstaltningerne kan heller ikke nås gennem medlemsstaternes individuelle tiltag, nemlig: at skabe retlig ensartethed på det indre marked og klarhed i reglerne for udstationering af arbejdstagere, da beskyttelsen af arbejdstagerne varierer afhængigt af værtslandets regler. EU-lovgivningen er ikke tilstrækkeligt harmoniseret, hvilket betyder at arbejdstagere, brugervirksomheder og vikarbureauer ikke har tilstrækkeligt kendskab til deres rettigheder.

Af førnævnte årsager mener Kommissionen, at målene med dette forslag bedst kan nås på EU-niveau.

4.2.3. Manglende anerkendelse af medlemsstaternes kompetencer

Det danske Folketing mente, at betænkelighederne vedrørende nærhedsprincippet skyldes, at forslaget i modsætning til direktiv 96/71/EF ikke indeholder en eksplicit henvisning til medlemsstaternes kompetencer for så vidt angår definitionen af aflønning og arbejds- og ansættelsesvilkår.

Kommissionens forslag overholder imidlertid utvetydigt og til fulde medlemsstaternes kompetence til at fastsætte bestemmelser om aflønning samt arbejds- og ansættelsesvilkår i henhold til national lov eller praksis, hvilket fremgår udtrykkeligt. I betragtning 12 bekræftes det, at *"det henhører under medlemsstaternes kompetence at fastsætte bestemmelser om aflønning i overensstemmelse med deres lovgivning og praksis"*. Desuden gøres det med ordlyden til ændring af artikel 3, stk. 1, første led, klart, at de arbejds- og ansættelsesvilkår, der skal finde anvendelse for udstationerede arbejdstagere, skal være de samme som i den medlemsstat, hvor arbejdet udføres, og som er fastsat ved lov eller kollektive overenskomster, der findes generel anvendelse. Med den foreslåede ændring defineres aflønning som *"alle de bestanddele af aflønning, der er obligatoriske ved national lov eller administrative bestemmelser, kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse, og/eller, hvis der ikke findes en ordning til konstatering af, at kollektive aftaler eller voldgiftskendelser finder generel anvendelse, andre kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, jf. stk. 8, andet led, i den medlemsstat, til hvis område arbejdstageren er udstationeret"*.

Forslaget regulerer således ikke aflønningen og definerer ikke aflønningen eller de bestanddele, der indgår i aflønningen, på EU-niveau. Det fastsættes udelukkende, at medlemsstaternes obligatoriske regler for aflønning skal finde anvendelse på

ikkediskriminerende vis på lokale og grænseoverskridende tjenesteudbydere og på lokale og udstationerede arbejdstagere.

Det danske Folketing fremførte endvidere, at forslaget giver anledning til betænkeligheder vedrørende medlemsstaternes kompetence til at fastsætte de arbejds- og ansættelsesvilkår, der finder anvendelse på vikaransatte. Det danske Folketing anfægtede ikke EU's mulighed for at handle på dette område eller den kendsgerning, at den mulighed, der findes i direktivet fra 1996, nu gøres obligatorisk med forslag. Folketinget mente derimod, at en udtrykkelig henvisning til artikel 5 i direktiv 2008/104/EF kan undergrave medlemsstaternes kompetence.

For at fremme grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser for vikarbureauer og samtidig sikre lige vilkår for og en passende beskyttelse af vikaransatte bør det sikres, at grænseoverskridende vikaransatte gives de samme rettigheder, som i direktiv 2008/104/EF gives vikaransatte i medlemsstaten. Dette princip berører ikke de enkelte medlemsstats kompetence til at fastsætte disse rettigheder.

4.2.4. Manglende begrundelse

Adskillige nationale parlamenter fremførte, at Kommissionen ikke har overholdt kravet i artikel 5 i protokol nr. 2 til traktaten¹³, hvori det hedder, at udkastene til lovgivningsmæssige retsakter begrundes med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, idet redegørelsen i begrundelsen for forslaget er for kortfattet.

Dette punkt er blevet fremført af Bulgariens nationalforsamling, Tjekkiets deputeretkammer, Tjekkiets senat, Kroatiens parlament, Ungarns nationalforsamling, Letlands Saeima, Polens Sejm, Rumæniens senat og Slovakiets nationalråd.

I henhold til Domstolens praksis¹⁴ bør de pågældende foranstaltninger i henhold til forpligtelsen i artikel 296, andet afsnit, i TEUF til at begrunde retsakter, indeholde en angivelse af grundene til, at institutionen vedtog dem, således at Domstolen kan udøve sine kontrolbeføjelser, og således at medlemsstaterne og de berørte borgere kan få kendskab til, hvordan EU-institutionerne har anvendt traktaten. I samme dom godkendte Domstolen en indirekte og temmelig begrænset begrundelse som tilstrækkelig til at begrunde tiltagets overensstemmelse med nærhedsprincippet. I en nyere dom har Domstolen gjort det klart, at overholdelsen af begrundelsespligten for så vidt angår nærhedsprincippet ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden af den anfægtede retsakt, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og sagens omstændigheder¹⁵. Domstolen undersøger navnlig, om Kommissionens forslag og dens konsekvensanalyse indeholder tilstrækkelige elementer, der på klar og utvetydig vis redegør for de fordele, der er forbundet med en handling på EU-plan i stedet for på medlemsstatsplan¹⁶.

¹³ I artikel 5 i protokol nr. 2 hedder det, at "udkastene til lovgivningsmæssige retsakter begrundes med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet". Ethvert udkast til lovgivningsmæssig retsakt bør indeholde en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Analysen bør omfatte oplysninger, der gør det muligt at vurdere de finansielle virkninger og, når der er tale om et direktiv, følgerne for den lovgivning, som medlemsstaterne skal iværksætte, herunder eventuelt regional lovgivning".

¹⁴ Sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, EU:C:1997:231, præmis 25.

¹⁵ Sag C-547/14 *Philip Morris*, EU:C:2016:325, præmis 225. Se også dommen i sagen *Estland mod Parlamentet og Rådet*, C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 61.

¹⁶ Sag C-547/14 *Philip Morris*, EU:C:2016:325, præmis 226.

I den foreliggende sag fremgår følgende vedrørende nærhedsprincippet af begrundelsen: "En ændring af et eksisterende direktiv kan kun ske gennem vedtagelse af et nyt direktiv". Denne udtalelse er meget kortfattet, men suppleres af betragtningerne i forslaget til direktiv og af den hertil hørende konsekvensanalyse.

Det fremgår klart af betragtningerne i forslaget til direktiv, hvorfor et tiltag på EU-niveau er nødvendigt for at forbedre EU's regler for udstationering af arbejdstagere i visse henseender.

Som det allerede fremgår af betragtning 12 "enhører det under medlemsstaternes kompetence at fastsætte bestemmelser om aflønning i overensstemmelse med deres lovgivning og praksis".

Desuden indeholder konsekvensanalysen, som ledsager forslaget, en mere detaljeret vurdering af forslagets overholdelse af nærheds- og proportionalitetsprincippet¹⁷.

Kommissionen mener, at disse elementer er tilstrækkelige til at gøre det muligt for både EU-lovgiver og de nationale parlamenter at afgøre, om dette udkast til lovgivningsmæssig retsakt overholder nærhedsprincippet.

5. KONKLUSION

I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at forslaget af 8. marts 2016 om en målrettet revision af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere efterlever nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i TEU, og at det ikke er nødvendigt at trække forslaget tilbage eller ændre det. Kommissionen fastholder derfor forslaget.

Kommissionen vil fortsætte sin politiske dialog med alle de nationale parlamenter om argumenter, der går videre end overholdelsen af nærhedsprincippet, og er villig til at indlede drøftelser med Europa-Parlamentet og Rådet om disse betænkeligheder med henblik på at vedtage forslaget til direktiv.

¹⁷ Følgende fremgår af punkt 2.6 i konsekvensanalysen: "Der kan kun fastsættes regler for udstationering mellem medlemsstaterne på EU-niveau. Målet er at fremme grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser gennem udstationering af arbejdstagere ved at skabe større klarhed og gennemsigtighed for så vidt angår de gældende arbejdsmarkedsregler i det værtsland, hvor arbejdstageren/arbejdstagerne er udstationeret; at sikre lige konkurrencevilkår for udveksling af tjenesteydelser mellem udsendende virksomheder og lokale virksomheder i værtslandet, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres et passende beskyttelsesniveau, mens de arbejder i værtslandet. Handling på EU-niveau i form af et direktiv er berettiget til at fremme fri udveksling af tjenesteydelser på tværs af grænserne på grundlag af artikel 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Det nuværende direktiv indeholder et sæt ensartede regler på EU-plan med en kerne af beskyttende regler i værtslandet, som skal gælde for udstationerede arbejdstagere, uanset deres indhold. I fuld overholdelse af nærhedsprincippet er medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter derfor ansvarlige for indføre arbejdslovgivning, lønfastsættelsessystemer og fastlægge aflønningsniveau og de bestanddele, der indgår i aflønningen, i henhold til national lov og praksis. Det planlagte initiativ ændrer ikke denne tilgang. Forslaget overholder således nærheds- og proportionalitetsprincippet og griber ikke ind i de nationale myndigheders og arbejdsmarkedsparternes kompetencer".