

Sag C-319/06

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Storhertugdømmet Luxembourg

»Traktatbrud — udstationering af arbejdstagere — fri udveksling af tjenesteydelser — direktiv 96/71/EF — bestemmelser af hensyn til den offentlige orden (ordre public) — ugentlig hviletid — forpligtelse til at fremlægge dokumenter om en udstationering alene på de nationale myndigheders opfordring hertil — forpligtelse til at udpege en ad hoc-befuldmægtiget, som opbevarer alle de dokumenter, der er nødvendige for kontrollen«

Forslag til afgørelse fra generaladvokat V. Trstenjak fremsat den 13. september

2007 I - 4329

Domstolens dom (Første Afdeling) af 19. juni 2008 I - 4364

Sammendrag af dom

1. *Fri udveksling af tjenesteydelser — udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser — direktiv 96/71 — arbejds- og ansættelsesvilkår — bestemmelser vedrørende den offentlige orden (ordre public) — begreb*
(Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71, art. 3, stk. 10)
2. *Fri udveksling af tjenesteydelser — udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser — direktiv 96/71 — arbejds- og ansættelsesvilkår — bestemmelser vedrørende den offentlige orden (ordre public)*
(Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71, art. 3, stk. 10)

3. *Fri udveksling af tjenesteydelser — udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser — direktiv 96/71 — arbejds- og ansættelsesvilkår — bestemmelser vedrørende den offentlige orden (ordre public)*
(Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71, art. 3, stk. 10)
4. *Fri udveksling af tjenesteydelser — udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser — direktiv 96/71 — arbejds- og ansættelsesvilkår — bestemmelser vedrørende den offentlige orden — bestemmelser i kollektive overenskomster, der finder generel anvendelse*
(Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71, art. 3, stk. 10)
5. *Traktatbrudssøgsmål — Domstolens prøvelse af realiteten — de forhold, som skal tages i betragtning — forholdene ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse*
(Art. 226 EF)
6. *Fri udveksling af tjenesteydelser — restriktioner — udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser — værtsmedlemsstatens kontrol*
(Art. 49 EF)
7. *Fri udveksling af tjenesteydelser — restriktioner — udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser — værtsmedlemsstatens kontrol*
(Art. 49 EF)

1. Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/71 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser bestemmer, at medlemsstaterne skal påse, at de virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, og som udstationerer arbejdstagere på deres område som led i en grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, uanset hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, inden for de områder, som er nævnt i bestemmelsen, sikrer de udstationerede arbejdstagere de arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres. Med henblik herpå indeholder bestemmelsen en udtømmende opregning af de områder, inden for hvilke medlemsstaterne kan gøre gældende, at de gældende bestemmelser i værtsmedlemsstaten finder anvendelse.

Ifølge direktivets artikel 3, stk. 10, første led, har medlemsstaterne dog mulighed for under iagttagelse af EF-traktaten at pålægge virksomheder, som udstationerer arbejdstagere på deres område, arbejds- og ansættelsesvilkår på andre områder end dem, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, for så vidt som der er tale om grundlæggende retsprincipper (ordre public), og bestemmelserne anvendes uden forskel.

De bestemmelser, som en medlemsstat betegner som nationale ordens- og sikkerhedsforskrifter, må forstås således, at der sigtes til bestemmelser, hvis overholdelse er blevet anset for at være så afgørende for opretholdelsen af den

pågældende medlemsstats politiske, sociale og økonomiske organisation, at de kræves overholdt af enhver person, der befinder sig på denne medlemsstats nationale område, eller i forbindelse med ethvert retsforhold i denne stat. Undtagelsesbestemmelsen af hensyn til den offentlige orden, som afviger fra det grundlæggende princip om den frie udveksling af tjenesteydelser, skal derfor fortolkes strengt og kan ikke fastlægges ensidigt af medlemsstaterne.

Inden for rammerne af direktiv 96/71 udgør artikel 3, stk. 10, første led, en undtagelse fra princippet om, at de områder, inden for hvilke værtsmedlemsstaten kan pålægge de nævnte virksomheder at overholde dens lovgivning, er udtømmende opregnet i direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit. Denne bestemmelse skal derfor fortolkes indskrænkende. Bestemmelsen fritager ikke medlemsstaterne for at opfylde deres forpligtelser i henhold til traktaten, navnlig forpligtelserne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser.

(jf. præmis 25-31 og 33)

2. En medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 10, første led, i direktiv 96/71 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, såfremt den erklærer, at bestemmelserne i en national lovgivning om gennemførelse af direktiv 96/71 udgør ufravigelige bestemmelser vedrørende den nationale

offentlige orden, når disse bestemmelser forpligter de pågældende virksomheder dels til kun at udstationere ansatte, som har indgået en skriftlig arbejdskontrakt eller et andet dokument, som er lige-stillet hermed ifølge direktiv 91/533 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejds-kontrakten eller ansættelsesforholdet, dels til at overholde de nationale lovbe-stemmelser om deltidsbeskæftigelse og tidsbegrænset ansættelse.

Sådanne bestemmelser indebærer, at de virksomheder, som udstationerer arbejdstagere i værtsmedlemsstaten, pålægges en forpligtelse, som de allerede er undergivet i den medlemsstat, hvor de er etableret. Da en sådan supple-rende forpligtelse kan afskrække de virk-somheder, som er etableret i en anden medlemsstat, fra at udøve deres ret til fri udveksling af tjenesteydelser på grund af de procedurer, som den medfører, er den i øvrigt så meget desto mere overflødig i betragtning af formålet med direktiv 96/71, som er at sikre overholdelsen af en vis kerne af minimumsbestemmelser til beskyttelse af arbejdstageren.

Fællesskabsretten er ganske vist ikke til hinder for, at medlemsstaterne lader deres lovgivning eller de kollektive overenskomster, der er indgået mellem arbejdsmarkedets parter, gælde for alle, som udøver en lønnet beskæftigelse på deres område, herunder en midlertidig beskæftigelse, uanset i hvilken medlems-stat arbejdsgiveren er etableret, men en sådan beføjelse er betinget af, at de

pågældende arbejdstagere, som udfører midlertidigt arbejde i værtsmedlemsstaten, ikke i forvejen er sikret den samme eller en i det væsentlige tilsvarende beskyttelse i kraft af de forpligtelser, som allerede påhviler disses arbejdsgivere i den medlemsstat, hvor de er etableret.

Navnlig kan den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kun begrænses ved regler, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på værtsmedlemsstatens område, og kun i det omfang disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor denne er etableret.

(jf. præmis 41-44 og 60 samt domskonkl.)

3. En medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 10, første led, i direktiv 96/71 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, såfremt den pålægger de virksomheder, som udstationerer arbejdstagere på dens område, at anvende lovbestemmelsen om automatisk indeksregulering af lønninger til udviklingen i leveomkostningerne, bortset fra mindsteløn, da den ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at denne nationale foranstaltning er en bestemmelse af hensyn til den offentlige orden (*ordre public*) i den forstand, hvori

dette udtryk er anvendt i direktivets bestemmelser.

Ifølge denne bestemmelse i direktiv 96/71 har værtsmedlemsstaten mulighed for at pålægge de virksomheder, som udstationerer arbejdstagere på dens område, arbejds- og ansættelsesvilkår på andre områder end dem, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/71, forudsat der er tale om en bestemmelse af hensyn til den offentlige orden (*ordre public*). Dette forbehold i artikel 3, stk. 10, første led, i direktiv 96/71 udgør derfor en undtagelse fra den ordning, som er indført ved direktivet, og en fravigelse af det grundlæggende princip om fri udveksling af tjenesteydelser, som direktivet er baseret på, hvorfor det skal fortolkes indskrænkende.

Medlemsstaterne har ganske vist i det væsentlige frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov at bestemme, hvad hensynet til den offentlige orden kræver, men dette begreb skal i en fællesskabsretlig sammenhæng fortolkes indskrænkende, navnlig da det skal begrunde en fravigelse af det grundlæggende princip om fri udveksling af tjenesteydelser, hvorfor dets rækkevidde ikke kan fastlægges ensidigt af den enkelte medlemsstat uden kontrol fra Det Europæiske Fællesskabs institutioner. Heraf følger, at den offentlige orden kun kan påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

En medlemsstat, som påberåber sig hensyn, der skal retfærdiggøre en fravigelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, skal fremlægge en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den restriktive foranstaltning, som den har truffet, og fremlægge præcise oplysninger, der kan underbygge dens argumentation. Af hensyn til vurderingen af, om de pågældende foranstaltninger er nødvendige og står i rimeligt forhold til formålet om beskyttelse af den offentlige orden, er den pågældende medlemsstat derfor forpligtet til at fremlægge oplysninger til godtgørelse af, om, og i hvilket omfang anvendelsen af bestemmelsen om automatisk justering af lønningerne til leveomkostningerne på arbejdstagere, som er udstationeret på dens nationale område, kan bidrage til opfyldelsen af dette formål.

(jf. præmis 49-52, 54 og 55 samt domskonkl.)

4. En medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til artikel 3, stk. 10, første led, i direktiv 96/71 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, såfremt den erklærer, at bestemmelser bl.a. vedrørende kollektive overenskomster, der finder generel anvendelse, udgør ufravigelige bestemmelser vedrørende den nationale offentlige orden.

En sådan national lovgivning kan imidlertid ikke udgøre en undtagelsesbestemmelse af hensyn til den offentlige orden (*ordre public*) i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 3,

stk. 10, første led, i direktiv 96/71. For det første er der intet, der kan retfærdiggøre, at bestemmelserne vedrørende kollektive arbejdsoverenskomster, dvs. rammebestemmelserne vedrørende disses udarbejdelse og gennemførelse, i sig selv og uden yderligere præcision kan henhøre under begrebet offentlig orden (*ordre public*). For det andet må dette også gælde selve bestemmelserne i disse kollektive overenskomster, idet disse ikke som helhed kan være omfattet af dette begreb alene med den begrundelse, at de henhører under den anførte kategori af retsakter. For det tredje kan det ikke med rette gøres gældende, at en national ordning, som udtrykkeligt vedrører enkeltstående kollektive arbejdsoverenskomster, udgør en konkretisering af den beføjelse, som tilkommer medlemsstaterne ifølge artikel 3, stk. 10, andet led, i direktiv 96/71, der udelukkende vedrører arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat i kollektive overenskomster, der finder generel anvendelse.

(jf. præmis 64-67 og domskonkl.)

5. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af medlemsstatens forhold ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen.

(jf. præmis 72)

6. En medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF, såfremt den i en national lovgivning om fastsættelse af en procedure for forudgående afgivelse af en erklæring vedrørende udstationering af arbejdstagere fastsætter betingelser vedrørende forpligtelsen til at afgive de oplysninger, som er nødvendige for, at de kompetente nationale myndigheder kan føre kontrol, som ikke er tilstrækkeligt klare til at garantere retssikkerheden for de virksomheder, som ønsker at udstationere arbejdstagere på den pågældende medlemsstats område.

En forpligtelse for enhver virksomhed til på opfordring hurtigst muligt inden arbejdets påbegyndelse at give de nationale myndigheder de oplysninger, som er nødvendige for at føre kontrol, er således ikke helt klar, men kan afskrække virksomheder, som ønsker at udstationere arbejdstagere på den pågældende medlemsstats område, fra at udøve deres ret til fri udveksling af tjenesteydelser. For det første fremgår virksomhedernes rettigheder og forpligtelser ikke klart af den nævnte bestemmelse, og for det andet udsættes virksomheder, som ikke har opfyldt de i bestemmelsen fastsatte forpligtelser, for ikke ubetydelige sanktioner. På grund af sin manglende klarhed og sin upræcise karakter er en sådan

bestemmelse derfor uforenelig med artikel 49 EF.

(jf. præmis 80-82 og domskonkl.)

7. En medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser i henhold til artikel 49 EF, såfremt den forpligter virksomheder, som har hjemsted uden for dens nationale område, og som udstationerer arbejdstagere på dens område, til, forud for udstationeringen, at deponere de dokumenter hos en ad hoc-befuldmagtiget person bosiddende på det nationale område, som er nødvendige for at føre kontrol med de forpligtelser, som påhviler virksomhederne i medfør af den nationale lovgivning, og til at lade dokumenterne opbevare hos denne i en ubestemt periode, efter at tjenesteydelsen er præsteret.

Da sådanne betingelser udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, er de ubegrundede, idet en effektiv kontrol af, at arbejdslovgivningen overholdes, kan sikres ved anvendelse af mindre restriktive foranstaltninger.

(jf. præmis 90-95 og domskonkl.)