



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 12. juli 2012¹

Sag C-202/11

**Anton Las
mod
PSA Antwerp NV**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Belgien))

»Fortolkning af artikel 45 TEUF — arbejdskraftens frie bevægelighed — restriktioner — anvendelse af sprog — lovgivning, hvorefter en virksomhed, der er beliggende i det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien, skal affatte alle dokumenter, der vedrører arbejdsforholdet, på nederlandsk, for at de er gyldige — arbejdskontrakt af international karakter — artikel 4 TEU — sproglig mangfoldighed — national identitet — de omhandlede foranstaltningers manglende forholdsmæssighed«

I – Indledning

1. Arbeidsrechtbank te Antwerpen (Belgien) har i denne sag anmodet Domstolen om at tage stilling til, om bestemmelserne i artikel 45 TEUF² er til hinder for en lovgivning såsom dekret af 19.7.1973 udstedt af Det Flamske Fællesskab i Kongeriget Belgien om anvendelse af sprog i de sociale relationer mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og i de ved lov eller administrativt fastsatte afgørelser og dokumenter fra virksomheder³ (herefter »det flamske sprogdekret«).

2. Når arbejdsgiveren har sit driftssted i det nederlandske sprogområde⁴, skal der ifølge dette dekret anvendes nederlandsk i alle »sociale relationer« i bred forstand, hvilket ud over arbejdskontrakter omfatter alle såvel mundtlige som skriftlige individuelle og kollektive aftaler, der indgås mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, og som er direkte eller indirekte forbundet med ansættelsen.

3. De arbejdsretlige regler, der findes i de øvrige regioner i Belgien og i visse EU-medlemsstater, indeholder – med de nødvendige tilpasninger – lignende krav, men disse krav anvendes ikke på samme måde.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Forelæggelsesafgørelsen, der blev indgivet den 28.4.2011, vedrører faktisk »EF-traktatens artikel 39«, som imidlertid blev erstattet af artikel 45 TEUF den 1.12.2009, hvor Lissabontraktaten trådte i kraft.

3 — Taaldecree tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen (*Belgisch Staatsblad* af 6.9.1973, s. 10089).

4 — I de sagsakter, der er blevet fremlagt for Domstolen, forveksles »regionen Flandern« som omhandlet i den belgiske forfatnings artikel 3 undertiden med »det nederlandske sprogområde« som omhandlet i denne forfatnings artikel 4.

4. Anmodningen om præjudiciel forelæggelse er blevet forelagt Domstolen i forbindelse med en tvist mellem Anton Las, der er nederlandsk statsborger og bosat i Nederlandene, men som primært har arbejdet i Belgien, og dennes tidligere arbejdsgiver, PSA Antwerp NV (herefter »PSA Antwerp«), som er selskab, der har hjemsted i Flandern og indgår i en international koncern. Tvisten vedrører betalingen af en række beløb til Anton Las efter dennes afskedigelse.

5. Den forelæggende ret har i det væsentlige bedt Domstolen om at afgøre, om princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, idet der foreligger en uberettiget og/eller uforholdsmæssig hindring for denne bevægelighed, er til hinder for, at en medlemsstat i sin lovgivning under betingelser som dem, der er fastsat i det omhandlede dekret, kræver, at skriftlige ansættelsesdokumenter affattes på et bestemt sprog, når det pågældende arbejdsforhold er af grænseoverskridende karakter.

6. Domstolen har allerede udstukket, hvordan dette spørgsmål bør besvares, i Groener-dommen, hvorefter »[d]et [ikke er] i strid med EØF-traktaten at føre en politik, som har til formål at beskytte og fremme et sprog, som både er den pågældende medlemsstats nationale sprog og det første officielle sprog. Gennemførelsen af en sådan politik må dog ikke medføre nogen indskrænkning i de grundlæggende friheder, såsom den frie bevægelighed for arbejdstagere. De foranstaltninger, der træffes til gennemførelse af en sådan politik, må derfor ikke stå i misforhold til det tilstræbte formål, og foranstaltningerne må ikke anvendes således, at statsborgere fra andre medlemsstater diskrimineres«⁵.

II – Retsforskrifter⁶

7. Det flamske sprogdekret, der er genstand for anmodningen om præjudiciel afgørelse, blev vedtaget med hjemmel i artikel 129, stk. 1, tredje afsnit, i den belgiske forfatning, hvorefter »[d]et tilkommer parlamentet for henholdsvis Det Franske Fællesskab og Det Flamske Fællesskab og ikke forbundslovgiver at udstede dekretter om anvendelse af sprog for: [...] de sociale relationer mellem arbejdsgiverne og deres ansatte og de ved lov og administrativt fastsatte afgørelser og dokumenter«.

8. Artikel 1, stk. 1, i det flamske sprogdekret definerer dekretets anvendelsesområde således:

»Dette dekret finder anvendelse på fysiske og juridiske personer, der har et driftssted i det nederlandske sprogområde⁷. Det indeholder regler om anvendelse af sprog i de sociale relationer mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og i de ved lov fastsatte afgørelser og dokumenter fra virksomheder. [...]«

9. Dekretets artikel 2 bestemmer, at »[i] de sociale relationer mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og i de ved lov fastsatte afgørelser og dokumenter fra virksomheder skal der udelukkende anvendes nederlandsk«.

10. Dekretets artikel 5 har følgende ordlyd:

»Arbejdsgiveren udfærdiger på nederlandsk: alle arbejdsgiverens ved lov foreskrevne afgørelser og dokumenter, [...] alle dokumenter, der er rettet til personalet.

5 — Dom af 28.11.1989, sag C-379/87, Sml. s. 3967, præmis 19.

6 — Den franske version af de bestemmelser i det flamske sprogdekret, der er anført nedenfor, kan ses på følgende internetadresse: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1973071901&table_name=loi

7 — Det bemærkes, at Cour constitutionnelle (forfatningsdomstolen, tidligere Cour d'arbitrage) slettede passagen »eller beskæftiger personale i det nederlandske sprogområde« ved sin dom af 30.1.1986 (*Moniteur belge* af 12.2.1986, s. 1710), der også annullerede bestemmelser i nævnte dekrets artikel 5.

Hvis det kræves på grund af personalets sammensætning, skal arbejdsgiveren – efter enstemmig anmodning fra medarbejderrepræsentanterne i samarbejdsudvalget eller, i mangel af et samarbejdsudvalg, efter enstemmig anmodning fra tillidsmandsgruppen eller, i mangel af begge disse, på opfordring af en fagforeningsrepræsentant – vedlægge en oversættelse til et eller flere sprog af alle beretninger, meddelelser, afgørelser, attester og formularer, der er rettet til personalet.

[...]«

11. Dekretets artikel 10, stk. 1, 2 og 5, bestemmer vedrørende civilretlige sanktioner:

»Dokumenter eller afgørelser, der er i strid med dette dekret, er ugyldige. Retten fastslår ugyldigheden i embeds medfør.

Den kompetente auditor i arbejdsretlige sager, et medlem af den stående sprogkommission og enhver person eller organisation, der påviseligt har en direkte eller indirekte interesse i sagen, kan fremsætte begæring om ugyldighed ved arbejdsretten på det sted, hvor arbejdsgiveren er etableret.

[...]

Den fastslåede ugyldighed må ikke være til skade for arbejdstageren og berører ikke tredjemands rettigheder. Arbejdsgiveren er ansvarlig for tab, som arbejdstageren eller tredjemand har lidt som følge af ugyldige dokumenter eller afgørelser.

[...]«

III – Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

12. Anton Las, der er nederlandsk statsborger og bosat i Nederlandene, blev ved »Letter of Employment« af 10. juli 2004 affattet på engelsk (herefter »arbejdskontrakten«) ansat i en fast stilling som »Chief Financial Officer« hos PSA Antwerp⁸, som er beliggende i Antwerpen (Belgien), men indgår i en multinational koncern, der driver en række havneterminaler og har hjemsted i Singapore. Det fremgik af arbejdskontrakten, at Anton Las skulle udføre sit arbejde i Belgien, selv om visse arbejdsydelse skulle leveres fra Nederlandene.

13. Ved skrivelse af 7. september 2009 affattet på engelsk blev Anton Las afskediget med øjeblikkelig virkning. I henhold til arbejdskontraktens artikel 8 betalte PSA Antwerp Anton Las en afskedigelsesgodtgørelse svarende til tre måneders løn og en supplerende godtgørelse på seks måneders løn.

14. Ved skrivelse af 26. oktober 2009 til PSA Antwerp meddelte Anton Las' advokat, at arbejdskontrakten, særlig artikel 8, ikke var affattet på nederlandsk, og at denne bestemmelse derfor var i strid med gældende ret. Der blev fremsat krav om betaling af en afskedigelsesgodtgørelse på 20 måneders løn, forfaldne ubetalte feriepenge, bonus for 2008 med hertil hørende feriepenge og et beløb for ikke holdte feriedage.

8 — Selskabet hed på daværende tidspunkt stadig NV Hesse-Noord Natie.

15. Den forelæggende ret har oplyst, at selv om den omhandlede arbejdskontrakt indeholder en bestemmelse om, at de nederlandske retter er kompetente, og at nederlandsk ret finder anvendelse, var parterne i hovedsagen enige om, at Arbeidsrechtbank var kompetent, og at det var belgisk ret, der skulle anvendes, jf. artikel 6, stk. 1 og 2, i konventionen af 19. juni 1980 om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser (Romkonventionen)⁹. Der er derimod uenighed om, hvilket sprog der burde have været anvendt i arbejdskontrakten, og hvilke konsekvenser det har.

16. Den 23. december 2009 anlagde Anton Las sag ved Arbeidsrechtbank te Antwerpen med påstand om, at PSA Antwerp blev pålagt at betale ham et væsentligt større beløb end det, han allerede havde modtaget. Til støtte for sin påstand gjorde han bl.a. gældende, at artikel 8 i arbejdskontrakten, der var affattet på engelsk, var absolut ugyldig, fordi den tilsidesatte det flamske sprogdekret, som bestemmer, at der skal anvendes nederlandsk i virksomheder, hvis driftssted ligger i det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien.

17. PSA Antwerp anførte hertil, at dekretet ikke kunne anvendes på situationer, hvor en person gør brug af sin ret til fri bevægelighed som arbejdstager, fordi det udgør en hindring for denne grundlæggende frihed, der ikke kan begrundes i tvingende almene hensyn som omhandlet i Domstolens praksis. PSA Antwerp tilføjede, at arbejdskontrakten skulle overholdes, eftersom det omhandlede dokument var udtryk for parternes vilje til at udtrykke sig på et sprog, der forstås af begge parter, nemlig engelsk, da den direktør i selskabet, der har underskrevet den, stammer fra Singapore og ikke taler nederlandsk.

18. PSA Antwerp har anmodet om præjudiciel forelæggelse, og Arbeidsrechtbank te Antwerpen er i tvivl om, hvorvidt det for at tilgodesee et alment hensyn er nødvendigt at affatte arbejdskontrakten på nederlandsk i en grænseoverskridende situation som denne, hvor det er klart, at parterne – en nederlandsktalende arbejdstager og en ikke-nederlandsktalende arbejdsgiver – på grund af den pågældende funktions betydning har valgt at affatte arbejdskontrakten på et sprog, der forstås af dem begge. Arbeidsrechtbank te Antwerpen har derfor besluttet at udsætte sagen og har ved forelæggelsesafgørelse registreret den 29. april 2011 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Strider dekretet af 19. juli 1973 fra Det Flamske Fællesskab [...] mod [artikel 45 TEUF] om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Den Europæiske Union, i det omfang det pålægger en virksomhed, der er beliggende i det [nederlandske] sprogområde, en pligt til ved ansættelse af en arbejdstager i en stilling med international karakter at affatte alle dokumenter, der vedrører arbejdsforholdet, på nederlandsk, hvis tilsidesættelse medfører ugyldighed?«

19. Anton Las, PSA Antwerp, den belgiske og græske regering, Europa-Kommissionen og EFTA-Tilsynsmyndigheden har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen¹⁰.

20. Disse procesdeltagere deltog alle i retsmødet den 17. april 2012.

9 — Konsolideret version, EUT C 334 af 30.12.2005, s. 1. Den nævnte konvention blev fra den 17.12.2009 erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17.6.2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (herefter »Rom I-forordningen«), EUT L 177, s. 6.

10 — Kommissionen har bl.a. påpeget, at tvisten i hovedsagen bør give Domstolen anledning til at fastslå, hvilken lovgivning der finder anvendelse på Anton Las' sociale sikringsforhold. Denne problematik falder efter min opfattelse uden for rammerne af det rejste præjudicielle spørgsmål. Jeg vil dog påpege, at det fremgår af bestemmelserne i Rom I-forordningen og ikke af reglerne om lovvalg på socialsikringsområdet, hvilken lovgivning arbejdskontrakten er underlagt.

IV – Bedømmelse

A – Indledende betragtninger

21. De procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen, har forskellige opfattelser af, hvordan det præjudicielle spørgsmål bør besvares. PSA Antwerp og EFTA-Tilsynsmyndigheden mener, at princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed er til hinder for en lovgivning som den omhandlede, hvorimod de øvrige procesdeltagere, dvs. subsidiært Anton Las, den belgiske og den græske regering samt Kommissionen, mener det modsatte.

22. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten finder anvendelse i den foreliggende sag, skal jeg anføre, at det arbejdsforhold, der er tale om i hovedsagen, i flere henseender er af grænseoverskridende karakter. Den berørte lønmodtager er nederlandsk statsborger med bopæl i Nederlandene, men skal ifølge en arbejdskontrakt, der er affattet på engelsk, udføre sit arbejde både i Belgien og i Nederlandene for en virksomhed, som indgår i en multinational koncern, og hvis driftssted ligger i Belgien, nærmere bestemt i det nederlandske sprogområde.

23. Da Anton Las har benyttet sig af sin frihed til som EU-borger at bevæge sig fra én medlemsstat til en anden for at arbejde dér, er hans situation således ikke »rent intern« som omhandlet i Domstolens faste praksis¹¹, men omfattet af anvendelsesområdet for de EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret ønsker en fortolkning af.

24. Anton Las' påstand om, at EU-retten ikke finder anvendelse, fordi det ikke er ham selv, men hans tidligere arbejdsgiver, der har påberåbt sig arbejdskraftens frie bevægelighed, har i øvrigt ikke hold i Domstolens praksis. Som Domstolen allerede har fastslået, må arbejdstagernes ret til at tage ansættelse og have beskæftigelse uden forskelsbehandling, for at være effektiv og opfylde sit formål, nødvendigvis suppleres af arbejdsgivernes ret til at ansætte disse arbejdstagere under hensyn til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed. Ellers kunne medlemsstaterne med lethed omgå disse regler ved at tvinge arbejdsgiverne til at fastsætte ansættelsesvilkår, der ville begrænse udøvelsen af den frihed, som arbejdstageren kan gøre krav på¹².

B – Foreligger der en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed?

25. Det fremgår af fast retspraksis¹³, at alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer er til hinder for nationale foranstaltninger, som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for EU-borgerne at udøve de i traktaten sikrede grundlæggende friheder. Det er især forbudt at træffe foranstaltninger, som gør det vanskeligere at udøve en erhvervsaktivitet på en anden medlemsstats område.

11 — Jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 89 ff., og af 1.4.2008, sag C-212/06, Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, Sml. I, s. 1683, præmis 33 ff.

12 — Dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 19-25, og af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 22 og 23.

13 — Jf. bl.a. dommen i sagen Gouvernement de la Communauté française og gouvernement wallon, præmis 44 ff. og den deri nævnte retspraksis, dom af 1.12.2011, sag C-253/09, Kommissionen mod Ungarn, Sml. I, s. 12391, præmis 46 ff. og den deri nævnte retspraksis.

26. Der findes ingen harmoniseringsbestemmelse i afledt EU-ret om, hvilket sprog dokumenter vedrørende ansættelse skal affattes på¹⁴. Som Kommissionen har påpeget, indeholder Rådets direktiv 91/533/EØF af 14. oktober 1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet ingen bestemmelser om det sprog, der skal anvendes til dette formål¹⁵.

27. Den foreliggende sag adskiller sig på dette punkt fra de andre sager, hvor Domstolen har skullet udtale sig om hindringer for personers frie bevægelighed som følge af sprogkrav¹⁶. Den hidtidige retspraksis vedrørende tilsvarende restriktioner, som har krænket andre ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, indeholder ingen anvisninger, som kan hjælpe til at svare på det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i denne sag¹⁷.

28. Det skal fremhæves, at den forelæggende ret i denne sag har gjort det fuldstændig klart, hvad formålet med dens anmodning er. Det præjudicielle spørgsmål omhandler udfærdigelse af dokumenter vedrørende ansættelse, dvs. udelukkende arbejdsforhold, der er fastlagt skriftligt, selv om den omhandlede lovgivning tilsyneladende også regulerer arbejdsforhold, der er fastlagt mundtligt. Efter sin ordlyd vedrører spørgsmålet endvidere den særlige situation for en »stilling med international karakter«.

29. Ifølge de oplysninger, jeg har til rådighed, stiller langt de fleste medlemsstater ikke krav om, hvilket sprog der skal bruges i forbindelse med arbejdsforhold, i deres lovgivning. Så vidt jeg ved, har 17 ud af 25 medlemsstater¹⁸ ikke fastsat sprogkrav svarende til det, der er indeholdt i det flamske sprogdekret, men der findes et sådant krav i de regler, der gælder i otte medlemsstater¹⁹.

30. Når dekretet foreskriver, at der skal anvendes nederlandsk i alle afgørelser og dokumenter vedrørende arbejdsforholdet både for belgiske og udenlandske statsborgere, der er ansat af virksomheder i det nederlandske sprogområde, kan det efter min opfattelse virke afskrækkende for ikke-nederlandsktalende arbejdstagere og arbejdsgivere, dvs. arbejdstagere og arbejdsgivere fra andre medlemsstater end Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene.

31. Jeg mener, at der foreligger en sproglig hindring for disse arbejdstagere og arbejdsgivere ikke blot hvad angår betingelserne for etablering af erhvervsvirksomhed, men også hvad angår betingelserne for udøvelse af denne virksomhed.

32. En arbejdstager, der ikke taler nederlandsk, vil sikkert tøve med at underskrive en kontrakt, der er affattet på dette sprog, fordi han er usikker på, hvad han forpligter sig til. Det siger sig selv, at de ansættende virksomheder, der er omfattet af dekretets anvendelsesområde, vil vælge en ansøger, fordi han taler nederlandsk, og ikke ud fra de andre ansættelseskriterier, som disse virksomheder kunne have lagt vægt på, hvis der ikke fandtes en sådan lovgivning.

14 — Så længe området ikke er harmoniseret, kan medlemsstaterne frit træffe nationale eller regionale foranstaltninger med dette formål, forudsat at de overholder traktaten og de almindelige EU-retlige principper og navnlig artikel 45 TEUF (jf. analogt dom af 18.7.2007, sag C-490/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6095, præmis 19).

15 — EFT L 288, s. 32. Kommissionen har i den foreliggende sag anført, at direktivet i overensstemmelse med artikel 6 ikke harmoniserer betingelserne om arbejdskontraktens form, herunder det sprog, som kontrakten skal affattes på.

16 — Jf. hvad angår sproglige betingelser for adgang til beskæftigelse som lønmodtager, Groener-dommen og for etablering af selvstændig virksomhed som tandlæge dom af 4.7.2000, sag C-424/97, Haim, Sml. I, s. 5123, præmis 50 ff., eller som advokat dom af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, Sml. I, s. 8613, præmis 70 ff., og af 19.9.2006, sag C-193/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 8673, præmis 40 ff.

17 — Jf. dom af 12.9.2000, sag C-366/98, Geffroy, Sml. I, s. 6579, præmis 24 ff. og den deri nævnte retspraksis, hvad angår frie varebevægelser, nærmere bestemt mærkning, hvor det er forbudt at fastsætte nationale bestemmelser om, at der skal anvendes et bestemt sprog, uden at der gives mulighed for at anvende et andet sprog, der let forstås af køberne. Jf. med hensyn til ligebehandling af personer i forhold til det sprog, der skal anvendes ved behandlingen af straffesager, dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 13 ff. og den deri nævnte retspraksis, hvori det bemærkes, at det er vigtigt at beskytte borgernes rettigheder og muligheder på det sproglige område for at værne om deres grundlæggende friheder.

18 — Jeg har ikke kendskab til, hvilke regler der finder anvendelse på dette område i Cypern og Luxembourg.

19 — Det drejer sig om Frankrig, Letland, Litauen, Polen, Rumænien, Slovenien og Slovakiet og de forskellige sprogområder i Kongeriget Belgien.

33. Det ændrer intet herved, at Anton Las i praksis ikke var blevet stillet ringere i forbindelse med hovedsagen, hvis dekretet var blevet overholdt, eftersom han taler nederlandsk, hvilket han har anført til støtte for, at lovgivningen finder anvendelse i hans tilfælde.

34. I lighed med den hindring, arbejdstagerne støder på, kan arbejdsgivere fra andre medlemsstater, der har etableret sig i det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien, ikke tilbyde ansættelsesvilkår, som er fri for de sproglige blokeringer, der følger af dekretet. De vil i praksis være tilbøjelige til kun at ansætte personer, der forstår nederlandsk og har lettere ved at kommunikere på dette sprog. I modsætning til de virksomheder, der stammer fra det pågældende område, støder internationalt orienterede arbejdstagere, der etablerer deres driftssted i dette område, desuden på bureaukrati og ekstra driftsomkostninger. Virksomheder som disse vælger således ofte et andet arbejds-, administrations- og forvaltningssprog end nederlandsk. De er nødt til at erstatte deres almindelige standardarbejdskontrakter og alle de andre afgørelser eller dokumenter vedrørende ansættelse, som de benytter sig af i forbindelse med forvaltning af personalet, og søge hjælp til dette hos nederlandsktalende jurister.

35. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland konstaterede Domstolen i øvrigt, at det, når en medlemsstat forpligter udenlandske arbejdsgivere, der beskæftiger arbejdstagere på medlemsstatens område, til at oversætte visse dokumenter vedrørende ansættelse til denne medlemsstats sprog, kan udgøre en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som denne forpligtelse medfører ekstra udgifter og ekstra administrative og økonomiske byrder for virksomheder etableret i en anden medlemsstat²⁰.

36. Hertil kommer den betydelige retlige usikkerhed, som disse arbejdsgivere kan blive udsat for, hvis en tilsidesættelse af sprogkravet, som det er tilfældet med den lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, medfører ugyldighed, hvilket forrykker balancen i kontraktforholdet.

37. En anden omstændighed, der kan gøre det vanskeligt at udøve arbejdskraftens frie bevægelighed fuldt ud, og som jeg vil vende tilbage til senere, er omfanget af de sanktioner, der pålægges ved manglende overholdelse af reglerne i det flamske sprogdekret²¹. Det fremgår herved af retspraksis, at sanktioner kan være så strenge, at de udgør en hindring for de grundlæggende friheder, der er garanteret i den primære ret, og at det er den berørte nationale ret, der skal vurdere, hvor strenge disse sanktioner er²².

38. Da ikke-nederlandsktalende arbejdstagere og arbejdsgivere således vil kunne afskrækkes fra at udøve de nævnte friheder på grund af de sproglige krav, der er fastsat i en lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, mener jeg, at der i denne henseende foreligger en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, og at denne hindring hverken er usikker eller indirekte, i modsætning til det af Anton Las anførte. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt en sådan hindring alligevel kan være begrundet i henhold til Domstolens praksis.

39. Det skal bemærkes, at selv om det er en anden retlig problemstilling, er der tydeligvis ikke tale om direkte forskelsbehandling i den foreliggende sag, eftersom den omhandlede lovgivning finder anvendelse på arbejdsgivere og arbejdstagere uanset deres nationalitet. Jeg mener dog, at der foreligger indirekte forskelsbehandling, for så vidt som kravet om anvendelse af nederlandsk resulterer i en sproglig barriere, som – selv om den tilsyneladende er baseret på neutrale kriterier – gør det vanskeligere for borgere fra andre medlemsstater (med undtagelse af Nederlandene) at få adgang til beskæftigelse og at udøve beskæftigelse i det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien. En

20 — Præmis 68 ff.

21 — I henhold til artikel 10 i det flamske sprogdekret.

22 — Jf. dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 41.

sådan indirekte forskelsbehandling er imidlertid en uundgåelig følge af, at der stilles krav om kendskab til eller anvendelse af et sprog, og kan være begrundet i de samme hensyn som dem, der er påberåbt i forbindelse med sproglige hindringer. Jeg vil derfor ikke beskæftige mig nærmere med dette spørgsmål.

C – Er den fastslåede hindring begrundet?

40. Det fremgår af retspraksis, at nationale foranstaltninger, der gør det vanskeligt at udøve de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder fuldt ud, alligevel kan tillades, såfremt de forfølger et mål, der anses for et tvingende alment hensyn, er egnede til at sikre gennemførelsen af dette mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det²³.

41. Spørgsmålet er i den foreliggende sag, om hindringen for arbejdskraftens frie bevægelighed, der er sikret ved artikel 45 TEUF, er behørigt begrundet i legitime mål, og om de anvendte midler både er egnede og står i rimeligt forhold til disse mål. Som det forklares i det følgende, er dette efter min opfattelse ikke tilfældet. De tre hensyn, der er påberåbt til støtte for den omhandlede lovgivning, er for så vidt legitime, men jeg mener ikke, at de metoder, der er anvendt til formålet, er nødvendige og forholdsmæssige²⁴.

1. Foranstaltningernes manglende egnethed i forhold til de påberåbte mål af almen interesse

42. Det er ikke præciseret i det flamske sprogdekret, hvorfor lovgiver i det pågældende sprogområde har bestemt, at der under de omstændigheder, der er fastsat i dette dekret, skal anvendes nederlandsk i alle arbejdsmæssige forhold. Det ligger dog fast, at dekretet har hjemmel i artikel 129, stk. 1, nr. 3), i den belgiske forfatning, hvorefter Det Flamske Fællesskabs parlament i det område, som det er ansvarligt for, har enekompetence til at fastsætte nærmere regler for anvendelse af sprog i de sociale relationer mellem arbejdsgiverne og deres ansatte og i de ved lov eller administrativt foreskrevne afgørelser og dokumenter for virksomheder, og hvorefter Det Franske Fællesskabs parlament har en tilsvarende kompetence.

43. Ifølge de oplysninger, som Domstolen har fået af den belgiske regering, findes der imidlertid tre forskellige hensyn, som kan gøres gældende, nemlig 1) arbejdstagernes beskyttelse, 2) de administrative og retslige myndigheders adgang til at udøve en effektiv kontrol og 3) beskyttelse og stimulering af anvendelsen af det officielle sprog i en regional enhed. Det skal undersøges, om den fastlagte hindring kan være begrundet i et af disse hensyn, fordi der er tale om et tvingende alment hensyn som omhandlet i den nævnte retspraksis.

a) Hensynet til arbejdstagernes beskyttelse

44. Den belgiske regering har støttet det flamske sprogdekret på hensynet til samfundsordenen, idet Domstolen gentagne gange har fastslået, at beskyttelsen af arbejdstagere er et af de tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for de grundlæggende friheder²⁵.

45. Kravet om, at det kun er det nederlandske sprog, der må anvendes, kan dog reelt kun beskytte arbejdstagere, som behersker dette sprog så godt, at de kan forstå, hvad der menes med de mundtlige eller skriftlige oplysninger, som arbejdsgiveren giver dem på nederlandsk. Ikke-nederlandsktalende arbejdstagere stilles til gengæld ringere end andre arbejdstagere, både når de søger et arbejde, hvor kommunikationen i henhold til det omhandlede dekret skal foregå på nederlandsk, og i hele

23 — Jf. bl.a. dom af 16.3.2010, sag C-325/08, Olympique Lyonnais, Sml. I, s. 2177, præmis 38, og dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis.

24 — Ifølge de grundlæggende regler, der er fastlagt i Groener-dommen, præmis 19.

25 — Jf. med hensyn til fri udveksling af tjenesteydelser dom af 7.10.2010, sag C-515/08, Santos Palhota m.fl., Sml. I, s. 9133, præmis 47.

ansættelsesperioden, såfremt det lykkes for dem at overvinde ansættelsesbarrieren. For de sidstnævnte kan den omhandlede lovgivning medføre usikkerhed om, hvilke rettigheder og forpligtelser de egentlig har i henhold til deres arbejdskontrakt, og usikkerhed om de nøjagtige betingelser for deres ansættelse. Denne usikkerhed er både af retlig og praktisk karakter og kan ikke afhjælpes uden hjælp fra andre.

46. Hvis man vil beskytte alle kategorier af arbejdstagere effektivt, vil det kræve, at arbejdskontrakten foreligger på et sprog, som den ansatte let kan forstå, således at han kan give informeret og gyldigt samtykke. Direktiv 91/533 bestemmer som bekendt, at arbejdsgiveren har pligt til at oplyse en arbejdstager, som er omfattet af dette direktiv, skriftligt om alle væsentlige punkter i arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet. Disse punkter er opregnet i direktivets artikel 2. Hvis denne information skal have en effektiv virkning, er det efter min opfattelse nødvendigt, at arbejdstageren modtager et minimum af oplysninger, som er vigtige for ham, på et sprog, som han behersker godt nok til at kunne forstå, hvad ansættelsesforholdet går ud på. Det flamske sprogdekret foreskriver imidlertid en række midler, som ikke er egnede til at nå dette mål, eftersom der ikke stilles krav om, at det kontrolleres, at kontrahenterne har tilstrækkeligt kendskab til nederlandsk til at kunne underskrive kontrakten på et informeret grundlag.

47. Kommissionen har tilsluttet sig den belgiske regerings argument om, at Domstolen i Everson og Barrass-dommen fastslog, at det nationale sprog på det sted, hvor arbejdstagerne udøver deres beskæftigelse, indtager en særlig plads²⁶. Når en arbejdstager skal arbejde i flere medlemsstater, svarer locus laboris (det sted, hvor arbejdet udføres) i de fleste tilfælde til det sociale og sproglige område, arbejdstageren tilhører²⁷. I praksis forekommer der dog også undtagelser fra denne hovedregel. Den nævnte dom indebærer efter min opfattelse ikke, at det nødvendigvis er i arbejdstagernes interesse at forlange, at der systematisk anvendes et bestemt sprog, nemlig sproget på deres primære arbejdssted eller et andet sprog, i arbejdskontrakten. Arbejdssproget – et sprog, som både tales af arbejdstageren og arbejdsgiveren, og som garanterer en effektiv og ligeværdig kommunikation mellem dem – behøver faktisk ikke at være det officielle sprog på det pågældende sted, uanset om der er tale om et nationalt eller et regionalt sprog.

48. Det er således hverken passende eller nødvendigt for gennemførelsen af det lovlige mål, der forfølges, at kræve, at der kun anvendes nederlandsk, for at sikre, at en ansat i en virksomhed, der er beliggende i det pågældende område, faktisk har adgang til de oplysninger, han behøver, både før og efter han er blevet ansat. Det ville efter min opfattelse beskytte arbejdstagerens interesser bedre, hvis parterne fik mulighed for at anvende andre sprog end nederlandsk, og der i givet fald blev krævet en oversættelse til nederlandsk.

b) Hensynet til effektiviteten af den administrative og retslige kontrol

49. Som Kommissionen har anført, synes det andet hensyn at være forbundet med det foregående, for så vidt som formålet er at sikre en effektiv beskyttelse af arbejdstagerne ved at kontrollere, om denne beskyttelse finder sted. Dette hensyn er i og for sig berettiget²⁸, men det er i det foreliggende tilfælde ligeså irrelevant som det første hensyn, som det udspringer af.

26 — Dom af 16.12.1999, sag C-198/98, Everson og Barrass, Sml. I, s. 8903, præmis 22, vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 80/987/EØF af 20.10.1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23).

27 — I denne forbindelse har Kommissionen desuden henvist til punkt 43 i generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 10.3.2011, sag C-477/09, Defossez, Sml. I, s. 1421.

28 — Jf. Santos Palhota-dommen, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis.

50. Det er rigtigt, at de administrative myndigheder, der bl.a. fører tilsyn med arbejdspladserne, og de retslige myndigheder, hvis tvisten indbringes for domstolene, lettes i deres arbejde, når de kan gennemgå de dokumenter, der vedrører det omtvistede arbejdsforhold, på et sprog, som disse myndigheders repræsentanter kender til. Det er den samme tankegang, der kommer til udtryk i den lovgivning, som gælder i andre medlemsstater, og som svarer til den omhandlede lovgivning²⁹.

51. Jeg mener dog også, at dette mål kan nås på en mere hensigtsmæssig måde, ved at der efter behov udfærdiges oversættelser af disse ansættelsesdokumenter til det officielle sprog, der anvendes lokalt, i stedet for at bestemme, at det kun er dette sprog, der skal anvendes fra begyndelsen.

52. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland³⁰ fastslog Domstolen således, at udenlandske arbejdsgivers forpligtelse til at oversætte dokumenter vedrørende arbejdet kunne begrundes i et alment formål om social beskyttelse af arbejdstagere, eftersom den gjorde det muligt for værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder at foretage den nødvendige kontrol for at sikre overholdelsen af de nationale bestemmelser på området. I nævnte dom præciserede Domstolen dog også, at dette krav kun var foreneligt med EF-traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som det drejede sig om oversættelse af et begrænset antal dokumenter og ikke medførte en tung administrativ eller økonomisk belastning for arbejdsgiveren³¹.

53. Analogt mener jeg med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed ikke, at det drastiske middel, der er valgt i det flamske sprogdekret, som tilsyneladende i samme øjemed kræver, at der anvendes nederlandsk i alle dokumenter vedrørende ansættelse, er nødvendigt for at kunne foretage den pågældende kontrol.

c) Hensynet til beskyttelse af det officielle sprog

54. Den tredje begrundelse er fremført af den belgiske regering, som har gjort gældende, at det fremgår af den belgiske forfatning, at anvendelsen af det officielle sprog skal fremmes. Det skal påpeges, at flere medlemsstater og belgiske sprogområder på et tilsvarende grundlag har indført regler om, at der skal anvendes et bestemt sprog i arbejdsmæssige forhold³².

55. Domstolen har bemærket, at beskyttelsen af et officielt sprog, uanset om det er nationalt eller regionalt, er et mål af almen interesse, som begrundes, at der føres en politik, som har til formål at beskytte og fremme et sådant sprog³³. I den foreliggende sag mener jeg dog, at det krav, der er fastsat i den omhandlede lovgivning, indebærer anvendelse af midler, som ikke er egnede til at opnå dette mål på en effektiv måde.

56. Den græske regering har herved henvist til princippet om sproglig mangfoldighed, navnlig med henvisning til artikel 165 TEUF og artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU. Dette begreb er også nævnt i artikel 22 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder³⁴, som har bindende virkning, og som foreskriver, at Unionen skal respektere denne mangfoldighed.

29 — I Letland er reglerne om, at det nationale sprog skal anvendes i arbejdsforhold, dels baseret på beskyttelse af almene interesser som sikkerhed og sundhed, dels på beviskrav, som det også er tilfældet i Rumænien og Slovenien. I Frankrig har lovgiver også henvist til hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed og sikkerhed og minimering af risikoen for tvister.

30 — Jf. præmis 70 ff.

31 — Jf. også dom af 25.10.2001, forenede sager C-49/98, C-50/98, C-52/98 - C-54/98 og C-68/98 - C-71/98, Finalarte m.fl., Sml. I, s. 7831, præmis 69 ff.

32 — Det er i Litauen, Polen og Slovakiet sket med henvisning til beskyttelse af sproget og den nationale identitet og i det franske, tyske og nederlandske sprogområde i Belgien med henvisning til beskyttelse af sproget og EU's identitet samt til beskyttelse af lokalbefolkningens sproglige rettigheder.

33 — Jf. bl.a. dom af 12.5.2011, sag C-391/09, Runevič-Vardyn og Wardyn, Sml. I, s. 3787, præmis 85, hvori der henvises til præmis 19 i Groener-dommen.

34 — EUT 2010 C 83, s. 396.

57. En medlemsstat kan dog ikke påberåbe sig princippet om sproglig mangfoldighed, der kun er bindende for EU's institutioner og organer, over for EU-borgere som begrundelse for en restriktion for de grundlæggende friheder, som disse kan gøre krav på.

58. I sit forslag til afgørelse i sagen Spanien mod Eurojust³⁵ påpegede generaladvokat Maduro, at »den sproglige mangfoldighed [...] er et af de væsentlige aspekter af beskyttelsen af medlemsstaternes nationale identitet«³⁶. I denne sag blev begrebet sproglig mangfoldighed dog kun påberåbt af ansøgere til stillinger ved Den Europæiske Union og over for Unionen og ikke af medlemsstater, der ønskede at forsvare deres ensidige sprogpolitik i forhold til de EU-retlige principper. Begrebet blev med andre ord kun brugt for at klarlægge Unionens egen sprogordning og ikke for at begrunde nationale foranstaltninger, der udgjorde hindringer for anvendelsen af sprog.

59. Den nationale identitet, som EU's institutioner i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU har pligt til at respektere, omfatter sproglige aspekter af en medlemsstats forfatningsorden, bl.a. om statens officielle sprog eller forskellige officielle sprog og i givet fald om de geografiske områder, hvor disse sprog benyttes³⁷. Begrebet »national identitet« vedrører således de valg, der er truffet med hensyn til almindeligt anvendte sprog på nationalt eller regionalt niveau³⁸, hvorimod begrebet »sproglig mangfoldighed« sigter til Unionens flersprogethed. Det følger heraf, at den sproglige mangfoldighed ikke er et af de hensyn, som kan gøres gældende mod fysiske eller juridiske personer, der er hjemmehørende i UNIONEN. Det ville også være paradoksalt, hvis medlemsstaterne på dette grundlag kunne tvinge enkeltpersoner til at kommunikere på et andet sprog end det, de selv ville have valgt.

60. Unionens regler om respekten for medlemsstaternes nationale identitet, som for Kongeriget Belgiens vedkommende ubestrideligt omfatter den forfatningsbaserede opdeling i sprogfællesskaber, støtter snarere tanken om, at den politik, der føres for at beskytte den sproglige identitet, som Domstolen allerede har fastslået, kan begrunde, at en medlemsstat træffer foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed³⁹.

61. Et krav som det, der er indeholdt i den omhandlede lovgivning, hvorefter borgere eller virksomheder fra andre medlemsstater, der udøver deres grundlæggende friheder, skal anvende sproget i en medlemsstat, opfylder reelt ikke dette mål. At visse virksomheder, der er beliggende i Flandern, affatter arbejdskontrakter af grænseoverskridende karakter på et andet sprog end nederlandsk, kan ikke i sig selv udgøre nogen trussel mod det nederlandske sprogs udbredelse. Situationen er en anden, når arbejdsforholdet vedrører formidling af viden, f.eks. i forbindelse med undervisning på skoler eller universiteter, som er et område, der har betydning for beskyttelsen af en medlemsstats kulturelle identitet⁴⁰, og hvor det er begrundet at kræve, at en ansøger til en stilling har særlige sprogkundskaber⁴¹.

35 — Dom af 15.3.2005, sag C-160/03, Spanien mod Eurojust, Sml. I, s. 2077.

36 — Jf. punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

37 — Unionen skal i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, og som Domstolen præciserede i dommen i sagen Runevič-Vardyn og Wardyn, præmis 86, er beskyttelsen af en stats officielle nationale sprog omfattet af denne identitet.

38 — I en rapport af 4.11.2002 udarbejdet af en arbejdsgruppe til medlemmerne af Det Europæiske Konvent blev det anbefalet at gøre EU-traktatens bestemmelser om, at Unionen skal respektere medlemsstaternes nationale identitet, mere gennemskuelige, ved at det præciseres, at de centrale elementer i den nationale identitet bl.a. omfatter medlemsstaternes grundlæggende strukturer og centrale funktioner, herunder valg med hensyn til sprog (CONV 375/1/02 REV 1, s. 10-12; dokumentet kan ses på internettet: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/da/02/cv00/cv00375-re01.da02.pdf>).

39 — Jf. bl.a. dommen i sagen Runevič-Vardyn og Wardyn.

40 — Jf. herved punkt 19 og 20 i generaladvokat Darmons forslag til afgørelse i Groener-sagen.

41 — Jf. Groener-dommen, præmis 20 ff.

62. En ansat, der ikke har benyttet sig af friheden til at rejse til en anden EU-medlemsstat, kan som regel forlange at kunne arbejde på sit eget sprog, hvis det er det officielle sprog i det område, hvor han udøver sin beskæftigelse. Det følger efter min opfattelse af den særlige karakter af arbejdsstedet, som befinder sig midtvejs mellem en rent offentlig sfære og en rent privat sfære. Arbejdsstedets særlige karakter begrundes også, at der iværksættes en politik for at værne om det nationale eller regionale sprog på dette sted, når det officielle sprog anvendes som det foretrukne kommunikationssprog.

63. Aftalefriheden skal dog respekteres, således at arbejdstageren kan gå med til at benytte et særligt sprog på arbejdspladsen, som adskiller sig fra hans eget sprog og det sprog, der er almindeligt anvendt på det pågældende sted, især når arbejdsforholdet indgår i en international sammenhæng⁴², hvilket forelæggelsesafgørelsen udtrykkeligt henviser til. Efter min opfattelse bør arbejdsgivere inden for UNIONEN have mulighed for at vælge et fælles arbejdssprog for deres personale. For en virksomhed, der er etableret i flere medlemsstater, kan dette arbejdssprog være et andet end det, der normalt anvendes på regionalt eller nationalt plan. Det gælder i hvert fald for højtstående medarbejdere som ledere eller sagkyndige og generelt for medarbejdere, der er nødt til at kunne kommunikere på et sprog, der forstås af de øvrige ansatte eller af virksomhedens udenlandske kunder.

64. Selv om det i sig selv er et lovligt mål at beskytte og fremme et officielt sprog, skal de midler, der tages i anvendelse, være i overensstemmelse med dette mål, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det. Når en national eller regional foranstaltning har til formål at indføre rendyrket ensprogethed, hvilket betyder, at de øvrige medlemsstaters sprog slet ikke må anvendes på et givet område, mener jeg dog ikke, at det er foreneligt med de EU-retlige principper.

65. I betragtning heraf kan beskyttelsen af sproget ikke udgøre en gyldig begrundelse for en lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, eftersom den hverken gør muligt at tage hensyn til arbejdsforholdets parterers vilje eller til den omstændighed, at arbejdsgiveren tilhører en international koncern.

66. Jeg mener som følge heraf, at det flamske sprogdekret medfører et uberettiget indgreb i arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF, for så vidt som det anvender midler, der ikke er egnede til at sikre gennemførelsen af de tre påberåbte legitime mål.

67. Der findes dog et andet klagepunkt, som kan gøres gældende mod det nævnte dekret, nemlig at det strider mod det proportionalitetskriterium, der er fastlagt i Domstolens praksis.

2. De midler, der er anvendt i de omhandlede foranstaltninger, er uforholdsmæssige

68. Der findes efter min opfattelse to faktorer, som indikerer, at det flamske sprogdekret indeholder foranstaltninger, der ikke står i rimeligt forhold til de påberåbte mål og derfor strider mod bestemmelserne i artikel 45 TEUF. For det første er forpligtelsen til kun at anvende et sprog, nemlig nederlandsk, i de arbejdsmæssige forhold, der er omfattet af dekretet, for vidtgående, og for det andet er de sanktioner, der pålægges ved manglende overholdelse af denne forpligtelse, for omfattende.

42 — Det skal understreges, at konsensusprincippet finder anvendelse på grænseoverskridende arbejdsforhold, jf. artikel 8 i Rom I-forordningen, som bestemmer, at parterne i en arbejdskontrakt i princippet kan vælge, hvilken lov der skal anvendes på denne kontrakt.

a) Sprogkravets omfang

69. Det omtvistede dekret pålægger alle arbejdstagere, der har et driftssted i det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien, en pligt til at anvende dette sprog i alle arbejdsforhold, som de fastlægger enten skriftligt eller mundtligt i forhold til deres ansatte, selv om de sproglige behov kan variere, alt efter hvilket arbejdsforhold der er tale om, og om det indgår i en grænseoverskridende sammenhæng.

70. De interesser, der ifølge den belgiske regering beskyttes af denne regionale lovgivning, vil efter min opfattelse kunne tilgodeses på en mere hensigtsmæssig måde ved hjælp af andre midler end et så absolut og generelt sprogkrav. Jeg mener således, at det vil være tilstrækkeligt til at nå de tre ovennævnte mål, at de vigtigste dokumenter vedrørende ansættelse, der er affattet på et andet sprog, oversættes til nederlandsk.

71. Det europæiske integrationsprojekt giver efter min opfattelse ingen mening, hvis medlemsstaterne kan kræve, at de økonomiske aktører, herunder arbejdsgivere og arbejdstagere, anvender et bestemt sprog i et omfang, der ligger ud over de restriktioner for aftalefriheden, som er strengt nødvendige for at opfylde mål af almen interesse. I internationale arbejdsforhold bør der lægges vægt på partsautonomien for at lette den grænseoverskridende samhandel⁴³, selv om der naturligvis skal sikres en passende balance mellem arbejdstagernes frie bevægelighed og beskyttelsen af disse arbejdstagere.

72. Det vil efter min opfattelse være begrundet at give parterne i et grænseoverskridende arbejdsforhold mulighed for at vælge, hvilket sprog de vil anvende, for så vidt som dette valg er udtryk for parternes fælles vilje, eller det arbejde, der skal udføres, kræver, at der benyttes et andet sprog end det, der anvendes lokalt⁴⁴. Det flamske sprogdekret finder imidlertid generel anvendelse og tager slet ikke hensyn til, hvilke sprog arbejdsgiveren og arbejdstageren har kendskab til og normalt anvender, og hvilken stilling der skal besættes.

73. Det ville efter min opfattelse være inkonsekvent, for ikke at sige paradoksalt, hvis det i henhold til Groener-dommen kun i særlige tilfælde var muligt at kræve, at en arbejdstager skal beherske sproget i den medlemsstat, hvor han arbejder, men det var tilladt at bestemme, at den arbejdskontrakt, som han skal underskrive, er affattet på et sprog, som han ikke behersker og derfor ikke forstår.

74. Som EFTA-Tilsynsmyndigheden har anført, er det nødvendigt for at sikre, at det indre marked fungerer tilfredsstillende, at der udvises større fleksibilitet i forhold til de sproglige krav, når arbejdsforholdet som i den foreliggende sag er af international karakter, end når det er af rent intern karakter. I grænseoverskridende arbejdsforhold er det således at foretrække, at parterne kan anvende et arbejdssprog, som de begge forstår, frem for at bestemme, at de kun må anvende et bestemt sprog, selv om det sidstnævnte sprog er et af de officielle sprog på det sted, hvor arbejdstageren udøver sin beskæftigelse.

75. Jeg har vanskeligt ved at se, hvorfor det skulle udgøre en trussel mod det nederlandske sprog, at der anvendes et andet sprog i en arbejdskontrakt som den, der er omhandlet i hovedsagen, dvs. en kontrakt, der er indgået mellem en arbejdstager, som har gjort brug af sin frie bevægelighed, og en arbejdsgiver, som er et selskab, der tilhører en international koncern.

43 — Jf. analogt vedrørende fortolkningen af artikel 17 i Bruxelleskonventionen af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1978 L 304, s. 77), dom af 24.6.1981, sag 150/80, Elefanten Schuh, Sml. s. 1671, præmis 27, hvorefter en kontraherende stats lovgivning ikke kan hindre en værnetingsklausuls gyldighed, blot fordi det sprog, parterne anvender, ikke er det i denne lovgivning foreskrevne.

44 — At det er muligt at indføre et sprogkrav af hensyn til den tilbudte stillings særlige karakter, fremgår udtrykkeligt af artikel 3, stk. 1, sidste afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Denne bestemmelse blev fortolket i Groener-dommen, som ganske vist ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, men alligevel kan tjene til inspiration. En næsten identisk bestemmelse findes i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT L 141, s. 1), som kodificerede og trådte i stedet for forordning nr. 1612/68.

76. Ifølge den omhandlede lovgivning er det kun muligt at få udfærdiget en oversættelse af dokumenter vedrørende ansættelse til et andet sprog end nederlandsk efter en omstændelig procedure og på betingelser, der er meget vanskelige at opfylde⁴⁵, hvilket formentlig betyder, at de i praksis sjældent vil være opfyldt. Der findes andre mindre restriktive metoder til at beskytte arbejdstagerne, som er mindst lige så effektive og samtidig værner om brugen af det regionale sprog. En af mulighederne er at gøre det lettere at få adgang til oversættelser til et sprog, som arbejdstageren eller arbejdsgiveren forstår tilstrækkelig godt, når den pågældende ikke behersker det nævnte sprog.

77. Det fremgår dog ikke af de argumenter, der er fremført i sagen, at det vil være til skade for gennemførelsen af de ovenfor nævnte mål, hvis den omtvistede lovgivning indeholder en sådan mulighed, der gør det lettere for ikke-nederlandsktalende arbejdstagere og arbejdsgivere fra andre medlemsstater at udøve deres frie bevægelighed i det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien⁴⁶.

78. Da det flamske sprogdekret er eksklusivt, dets anvendelsesområde er for bredt, og der findes andre midler til at nå de påberåbte mål af almen interesse, indeholder det foranstaltninger, der er uforholdsmæssige i forhold til disse mål.

b) Sanktionsmuligheder i tilfælde af overtrædelse

79. Som det også er tilfældet med den lovgivning, der findes i andre medlemsstater, bestemmes det i den gældende lovgivning i det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien, at tilsidesættelse af forpligtelsen til at anvende et bestemt sprog både kan udløse civile og strafferetlige sanktioner⁴⁷.

80. Det findes ofte bestemmelser om civile sanktioner i de lovgivninger, der indeholder sprogkrav vedrørende arbejdsforhold, men ingen af de lovgivninger, som jeg har kendskab til, indeholder så indgribende tvangsmidler som det flamske sprogdekret. I det nederlandske sprogområde i Kongeriget Belgien anses afgørelser eller dokumenter, der strider mod dette dekret, således for ugyldige, og de mister deres virkning både med virkning for fremtiden og for fortiden⁴⁸, hvorimod det i visse andre belgiske områder⁴⁹ og i andre medlemsstater⁵⁰ blot bestemmes, at det mangelfulde dokument ikke kan gøres gældende over for arbejdstageren, og at det skal erstattes af et dokument, der er i overensstemmelse med lovgivningen. Den sidstnævnte metode, der sikrer kontinuiteten i arbejdsforholdet, gør det efter min opfattelse muligt at nå de mål af almen interesse, der ifølge den belgiske regering tilstræbes med det nævnte dekret, lige så effektivt, som hvis det fastslås, at den pågældende arbejdskontrakt er ugyldig med tilbagevirkende kraft. Jeg mener derfor, at foranstaltningerne i den omhandlede lovgivning går ud over, hvad der er nødvendigt til formålet.

45 — Jf. artikel 5, stk. 2, i det flamske sprogdekret, der er citeret i afsnittet om retsforskrifter.

46 — Jf. analogt Bickel og Franz-dommen, præmis 29.

47 — Selv om tvisten i hovedsagen er af civilretlig karakter, er det alligevel interessant at bemærke, at det følger af det flamske sprogdekrets almindelige opbygning, at en tilsidesættelse af sprogkravet, der finder sted i det nederlandske sprogområde, i henhold til dekretets artikel 12 kan straffes med fængsel og/eller bøde for den arbejdsgiver, der har overtrådt dekretets bestemmelser, eller for dennes repræsentanter, hvilket ikke er tilfældet i de øvrige belgiske områder, hvor der ikke pålægges strafferetlige sanktioner. Ifølge dekretets artikel 11 kan der desuden udstedes en administrativ bøde.

48 — Ugyldighed med tilbagevirkende kraft ses også i Slovenien, men i Rumænien og Letland er ugyldigheden fremadrettet, og arbejdsgiveren har pligt til at foreslå, at der indgås en ny kontrakt.

49 — Dvs. i de kommuner, hvor der findes en særlig ordning, i det tyske sprogområde og i den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles. I det franske sprogområde anses ansættelsesdokumenter, der er affattet på et andet sprog, imidlertid for ugyldige.

50 — Det er foreskrevet, at kontraktens bestemmelser ikke kan gøres gældende over for den arbejdstager, som de belaster, i Litauen, Polen og Slovakiet samt i Frankrig, hvor det er muligt at anmode om, at det pågældende dokument affattes på fransk, og der ved manglende efterlevelse udstedes en bøde.

81. Med hensyn til den fastslåede ugyldigheds anvendelse erga omnes skal det understreges, at det flamske sprogdekrets artikel 10, stk. 1, ifølge forelæggelsesafgørelsen bestemmer, at overtrædelse af dekretets bestemmelser medfører »en absolut ugyldighed ex tunc, og dokumentet anses for aldrig at have eksisteret. Heraf følger, at retten ikke kan tage hensyn til dokumenter, der er affattet på et sprog, der ikke er i overensstemmelse med dekretet, og ikke kan lægge deres indhold til grund, særligt ikke viljeserklæringer«.

82. De procesdeltagere, der har afgivet indlæg for Domstolen, har diskuteret spørgsmålet om absolut ugyldighed, og nogle af dem har pointeret, at det fremgår af artikel 10, stk. 5, at »[d]en fastslåede ugyldighed [ikke] må [...]være til skade for arbejdstageren og berører ikke tredjemands rettigheder«. Det fremgår, at den forelæggende ret er opmærksom på denne regel, eftersom den selv har bemærket i afgørelsen, at »arbejdstageren kan påberåbe sig alle betingelser [...] der er til fordel for ham, mens han kun kan gøre ugyldighed gældende i forhold til bestemmelser, der er til skade for ham«. At den pågældende ugyldighed er absolut og ikke relativ, følger reelt af den omstændighed, at enhver person, der påviseligt har en interesse i sagen, på de betingelser, der er fastsat i det flamske sprogdekrets artikel 10, stk. 2, kan fremsætte begæring om, at retten kender et mangelfuldt dokument ugyldigt. Set fra arbejdsgivernes synspunkt medfører enhver tilsidesættelse af sprogkravene i det flamske dekret under alle omstændigheder strenge civilretlige sanktioner, eftersom en arbejdskontrakt som den, Anton Las har underskrevet, efter den forelæggende rets vurdering kan have virkninger, der alene er rettet mod den tidligere arbejdsgiver, hvilket følger af dette dekret⁵¹.

83. De retslige myndigheders tvangsbeføjelser hvad angår sprogkrav i forbindelse med arbejdsforhold varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle medlemsstater har indført forbud mod, at retten tager en tilsidesættelse af forpligtelsen til at anvende et bestemt sprog under påkendelse af egen drift⁵², mens andre medlemsstater har tilladt det⁵³. Det er kun i det nederlandske og franske sprogområde i Belgien, at rettens mulighed for at påkende tilsidesættelser af egen drift er blevet omsat til en forpligtelse, hvilket efter min opfattelse er for vidtgående⁵⁴.

84. Efter fast retspraksis skal restriktioner for de grundlæggende friheder, som fastsættes af medlemsstaterne, dog begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt, hvilket kræver, at man vælger den fremgangsmåde og dermed den foranstaltning, der er mindst restriktiv.

85. Dette er ikke tilfældet med det flamske sprogdekret, eftersom det i sig selv, men også i sammenligning med andre forskrifter, synes at indeholde meget strenge krav, som har alvorlige virkninger både for de berørte personer og for den ret, der skal afgøre en sådan tvist. Jeg mener, at der findes andre midler, som er mere egnede og begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed mindre end dem, der er anvendt her, og som vil gøre det muligt at nå de mål, der tilsyneladende tilstræbes med dette dekret.

86. Jeg mener som følge heraf ikke, at en lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, er forenelig med ordlyden af bestemmelserne i artikel 45 TEUF (tidligere artikel 39 EF), som der er anmodet om en fortolkning af.

51 — Det skal påpeges, at parterne i hovedsagen oprindeligt aftalte, at den omhandlede arbejdskontrakt var underlagt nederlandsk ret, selv om de begge har forklaret for den forelæggende ret, at det er belgisk ret, der finder anvendelse. Det fremgår imidlertid af Rom I-forordningens artikel 3, stk. 2, at enhver ændring af lovvalg, der finder sted efter aftalens indgåelse, ikke berører aftalens gyldighed med hensyn til form ifølge artikel 11 og ikke kan gribe ind i tredjemands rettigheder.

52 — Frankrig, Letland, Litauen og Slovakiet.

53 — Polen, Rumænien og Slovenien samt de belgiske kommuner, hvor der findes en særlig ordning, den tosprogede hovedstadsregion Bruxelles og det tyske sprogområde.

54 — Jf. punkt 68 i general Cosmas' forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 14.7.1998, sag C-385/96, Goerres, Sml. I, s. 4431, vedrørende den skønsfrihed, som den nationale ret bør have for at kunne udmåle sanktioner for overtrædelse af nationale regler, som påbyder anvendelse af sproget i en medlemsstat, i forhold til den konkrete påvirkning af et mål af almen interesse (i dette tilfælde forbrugerbeskyttelsen).

V – Forslag til afgørelse

87. På grundlag af det anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål, som Arbeidsrechtbank te Antwerpen har forelagt, således:

»Artikel 45 TEUF om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Den Europæiske Union skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, som pålægger en virksomhed, der er beliggende i en region, hvor der kun findes et officielt sprog, en pligt til udelukkende at anvende dette sprog ved udfærdigelse af alle dokumenter vedrørende arbejdsforholdet, hvis tilsidesættelse medfører ugyldighed, når virksomheden ansætter en arbejdstager i en stilling med international karakter.«