



Samling af Afgørelser

Sag C-626/18

**Republikken Polen
mod
Europa-Parlamentet
og
Rådet for Den Europæiske Union**

Domstolens dom (Store Afdeling) af 8. december 2020

»Annullationssøgsmål – direktiv (EU) 2018/957 – fri udveksling af tjenesteydelser – udstationering af arbejdstagere – arbejds- og ansættelsesvilkår – aflønning – udstationeringens varighed – fastlæggelse af retsgrundlaget – artikel 53 TEUF og 62 TEUF – ændring af et eksisterende direktiv – artikel 9 TEUF – princippet om forbud mod forskelsbehandling – nødvendighed – proportionalitetsprincippet – forordning (EF) nr. 593/2008 – anvendelsesområde – vejtransport – artikel 58 TEUF«

1. *Annullationssøgsmål – genstand – delvis annullation – betingelse – de anfægtede bestemmelser kan udskilles – objektivt kriterium – betingelse ikke opfyldt – afvisning [Art. 263 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/957, art. 1, nr. 2), litra a) og b); Rådets direktiv 96/71, art. 3, stk. 1 og 1a]*

(jf. præmis 28-34)

2. *Fri udveksling af tjenesteydelser – restriktioner – udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2018/957 – ændring af direktiv 96/71 – retsgrundlag – hensyntagen til direktiv 96/71, dets formål og dets indhold – vedtagelse på grundlag af det samme retsgrundlag som for direktiv 96/71 (Art. 9 TEUF, art. 53, stk. 1, TEUF og art. 62 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/957; Rådets direktiv 96/71, 1., 5., 13. og 14. betragtning og art. 3)*

(jf. præmis 44-47 og 63-69)

3. *Fri udveksling af tjenesteydelser – traktatens bestemmelser – artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF – bestemmelser, der har til formål at samordne de nationale lovgivninger, som kan udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser – hensyntagen til den almene interesse og de krav, der er omhandlet i artikel 9 TEUF (Art. 9 TEUF, art. 53, stk. 1, TEUF og art. 62 TEUF; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/957)*

(jf. præmis 49-53, 88 og 89)

4. *Fri udveksling af tjenesteydelser – restriktioner – udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2018/957 – formål*
(Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/957, fjerde, sjette og tiende betragtning)
(jf. præmis 55-57, 90 og 104-107)
5. *EU-ret – principper – proportionalitet – rækkevidde – EU-lovgivers skønsbeføjelse – domstolskontrol – grænser*
(jf. præmis 94, 95 og 97-99)
6. *Fri udveksling af tjenesteydelser – restriktioner – udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2018/957 – ændring af direktiv 96/71 – tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet – foreligger ikke*
(Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/957, fjerde, sjette og tiende betragtning; Rådets direktiv 96/71, art. 3, stk. 1)
(jf. præmis 102-108, 111-113 og 115-118)
7. *Fri udveksling af tjenesteydelser – restriktioner – udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2018/957 – ændring af direktiv 96/71 – tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet – foreligger ikke*
(Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/957; Rådets direktiv 96/71, 16. betragtning samt art. 3, stk. 1 og 1a)
(jf. præmis 119-122, 124 og 125)
8. *Retligt samarbejde i civile sager – lov, der finder anvendelse på kontraktlige forpligtelser – forordning nr. 593/2008 – forholdet til andre bestemmelser i fællesskabsretten – EU-retlige bestemmelser, som fastsætter lovvalgsregler vedrørende kontraktlige forpligtelser – begreb – artikel 3, stk. 1 og 1a, i direktiv 96/71, som ændret ved direktiv 2018/957 – omfattet*
(Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 593/2008, 40. betragtning samt art. 8, stk. 1 og 2, og art. 23; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/957; Rådets direktiv 96/71, art. 3, stk. 1 og 1a)
(jf. præmis 131-134)

Resumé

Domstolen frifandt Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union i de annulationsøgsmål, som Ungarn og Polen havde anlagt til prøvelse af direktivet om styrkelse af udstationerede arbejdstageres rettigheder. Henset bl.a. til udviklingen i det indre marked som følge af de successive udvidelser af Unionen kunne EU-lovgiver foretage en fornyet evaluering af interesserne hos de virksomheder, der benytter sig af den frie udveksling af tjenesteydelser, og interesserne hos de arbejdstagere, der er udstationeret i værtsmedlemsstaten, med henblik på at sikre, at denne frie udveksling sker under fair

konkurrencevilkår mellem disse virksomheder og de virksomheder, som har hjemsted i den nævnte medlemsstat.

Direktiv 96/71 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser¹ blev delvist ændret ved direktiv 2018/957². Ved vedtagelsen af det sidstnævnte direktiv har EU-lovgiver søgt at sikre friheden til at udveksle tjenesteydelser på et fair grundlag ved at sikre en konkurrence, der ikke er støttet på anvendelsen inden for en og samme medlemsstat af arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis niveau er væsentligt forskelligt, alt efter om arbejdsgiveren har hjemsted i denne medlemsstat eller ej, samtidig med at udstationerede arbejdstagere sikres en større beskyttelse. Med henblik herpå tilsigtes det med direktiv 2018/957 at tilnærme udstationerede arbejdstageres arbejds- og ansættelsesvilkår så meget som muligt de vilkår, som gælder for de arbejdstagere, der er ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten.

Ud fra denne logik har direktiv 2018/957 bl.a. ændret artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71 om arbejds- og ansættelsesvilkår for udstationerede arbejdstagere. Disse ændringer, som er styret af ligebehandlingsprincippet, indebærer bl.a., at det ikke længere er den »mindsteløn«, der er fastsat i værtsmedlemsstatens lovgivning, som finder anvendelse på disse arbejdstagere, men den i denne lovgivning fastsatte »aflønning«, hvilket begreb er bredere end begrebet mindsteløn. Ved indsættelsen af artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71 har direktiv 2018/957 i den situation, hvor en udstationerings faktiske varighed overstiger 12 eller, undtagelsesvist, 18 måneder, desuden indført et krav om anvendelse af stort set samtlige arbejds- og ansættelsesvilkår i værtsmedlemsstaten.

Ungarn (sag C-620/18) og Republikken Polen (sag C-626/18) anlagde hver især sag med påstand om annullation af direktiv 2018/957. Disse medlemsstater fremsatte bl.a. anbringender om valg af et forkert retsgrundlag for vedtagelsen af dette direktiv, en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF, der sikrer den frie udveksling af tjenesteydelser, og en tilsidesættelse af Rom I-forordningen³. Ved sine domme frifandt Domstolen Parlamentet og Rådet i det hele i de to søgsmål.

Domstolens bemærkninger

Domstolen bemærkede for det første, at EU-lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 2018/957 kunne støtte sig på det samme retsgrundlag som det, der blev anvendt til at vedtage direktiv 96/71, dvs. artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF⁴, som bl.a. gør det muligt at vedtage direktiver, der har til formål at gøre udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser lettere.

Hvad således angår en lovgivning, der ligesom direktiv 2018/957 ændrer en eksisterende lovgivning, skal der med henblik på fastlæggelsen af det passende retsgrundlag tages hensyn til den eksisterende lovgivning, som ændres herved, og bl.a. formålet med og indholdet heraf. Når medlemsstaternes lovgivning på et givent område af EU-politikken allerede er blevet samordnet ved en lovgivningsmæssig retsakt, kan EU-lovgiver i øvrigt ikke fratages muligheden for at tilpasse denne retsakt til samtlige ændrede omstændigheder eller ny viden. Domstolen henviste i

¹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16.12.1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1).

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28.6.2018 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EUT 2018, L 173, s. 16, berigtiget i EUT 2019, L 91, s. 77).

³ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17.6.2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT 2008, L 177, s. 6) (herefter »Rom I-forordningen«).

⁴ – Direktiv 96/71 blev vedtaget på grundlag af artikel 57, stk. 2, EF og artikel 66 EF, der blev erstattet af de ovenfor nævnte artikler i EUF-traktaten.

denne henseende til de successive udvidelser af Unionen, der havde fundet sted siden ikrafttrædelsen af direktiv 96/71, og til en konsekvensanalyse, der blev udarbejdet i forbindelse med ændringen af dette direktiv. I denne analyse var det blevet fastslået, at direktiv 96/71 havde ført til unfair konkurrencevilkår mellem virksomheder med hjemsted i en værtsmedlemsstat og virksomheder, der udstationerede arbejdstagere i denne medlemsstat, og til en segmentering af arbejdsmarkedet som følge af en strukturel differentiering i de aflønningsregler, der fandt anvendelse på disse virksomheders respektive arbejdstagere⁵.

Domstolen bemærkede, at den omstændighed, at artikel 53, stk. 1, TEUF og artikel 62 TEUF giver EU-lovgiver beføjelse til at samordne de nationale lovgivninger, der på grund af selve deres forskelligartethed kan hindre den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstater, ikke er ensbetydende med, at denne lovgiver ikke også skal sikre iagttagelse af bl.a. de horisontale EU-mål, som er omhandlet i artikel 9 TEUF. Disse formål omfatter de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau og sikring af passende social beskyttelse.

Med henblik på bedst muligt at opnå det med direktiv 96/71 forfulgte formål i en sammenhæng, der havde ændret sig, kunne EU-lovgiver således tilpasse den ligevægt, som dette direktiv hvilede på, ved at styrke rettighederne for arbejdstagere udstationeret i værtsmedlemsstaten, således at konkurrencen mellem de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i denne medlemsstat, og de virksomheder, som har hjemsted i denne medlemsstat, finder sted på vilkår, der er mere fair.

I denne sammenhæng bemærkede Domstolen ligeledes, at artikel 153 TEUF, der kun tager sigte på beskyttelsen af arbejdstagere og ikke den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU, ikke kunne udgøre retsgrundlaget for direktiv 2018/957. Da dette direktiv ikke indeholder nogen harmoniseringsforanstaltning, men begrænser sig til at samordne medlemsstaternes lovgivning i tilfælde af udstationering af arbejdstagere ved at pålægge anvendelsen af visse arbejds- og ansættelsesvilkår, der er fastsat i værtsmedlemsstatens obligatoriske regler, kan det ikke tilsidesætte den i artikel 153, stk. 5, TEUF fastsatte undtagelse til Unionens kompetencer, som følger af denne artikels første stykker.

For det andet undersøgte Domstolen anbringendet om en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF og nærmere bestemt den omstændighed, at direktiv 2018/957 har fjernet den omkostningsbaserede konkurrencefordel, som tjenesteydere med hjemsted i visse medlemsstater måtte have haft. Domstolen bemærkede, at der i direktiv 2018/957 med henblik på opfyldelsen af formålet hermed foretages en afbalancering af de faktorer, som virksomheder med hjemsted i de forskellige medlemsstater kan konkurrere på. Dette direktiv fjerner imidlertid ikke af den grund den eventuelle konkurrencefordel, som tjenesteydere i visse medlemsstater måtte have, for så vidt som det på ingen måde har til virkning, at enhver konkurrence baseret på omkostninger udrykkes. Direktivet fastsætter nemlig, at udstationerede arbejdstagere i værtsmedlemsstaten skal sikres anvendelsen af en række arbejds- og ansættelsesvilkår, hvis bestanddele, som tilsammen udgør lønnen, er blevet gjort obligatoriske i denne stat. Direktivet har derfor ingen indvirkning på andre omkostningsfaktorer for de virksomheder, der udstationerer sådanne arbejdstagere, såsom disse arbejdstageres produktivitet og effektivitet, hvortil der henvises i 16. betragtning til direktivet.

⁵ – Arbejdsdokument SWD(2016) 52 final af 8.3.2016 med overskriften »Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services«.

Hvad for det tredje angår efterprøvelsen af lovligheden af de regler vedrørende begrebet »aflønning« og de regler vedrørende længerevarende udstationeringer, der er fastsat i henholdsvis artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71, som ændret, og i dette direktivs artikel 3, stk. 1a, bemærkede Domstolen, at Unionens retsinstanser, når et annulationsøgsmål indbringes for dem til prøvelse af en lovgivningsmæssig retsakt såsom direktiv 2018/957, udelukkende skal sikre sig ud fra retsaktens materielle lovlighed, at denne ikke er i strid med EU-traktaten og EUF-traktaten eller med EU-rettens generelle principper, og at den ikke er udtryk for magtfordrejning. For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser råder EU-lovgiver over et vidt skøn på de områder – såsom lovgivningen om udstationering af arbejdstagere – hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og hvor EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Henset til denne vide skønsbeføjelse fastslog Domstolen, at EU-lovgiver for så vidt angår reglen om længerevarende udstationering ikke begik nogen åbenbar fejl, da den lagde til grund, at en udstationering på over 12 måneder skulle have til følge, at de pågældende udstationerede arbejdstageres personlige situation skulle tilnærmes situationen for arbejdstagere ansat af virksomheder med hjemsted i værtsmedlemsstaten.

For det fjerde bemærkede Domstolen, at konsekvensanalysen, som EU-lovgiver tog hensyn til for at fastslå, at den i direktiv 96/71 fastsatte beskyttelse af udstationerede arbejdstagere ikke længere var tilstrækkelig, navnlig havde blotlagt to omstændigheder, der med rimelighed kunne have ført denne lovgiver til at lægge til grund, at anvendelsen af begrebet »mindsteløn« i værtsmedlemsstaten ikke længere kunne sikre beskyttelsen af disse arbejdstagere. For det første havde Domstolen anlagt en vid fortolkning af dette begreb i dommen i sagen Sähköalojen ammattiliitto⁶, der ud over den mindsteløn, der er fastsat i værtsmedlemsstatens lovgivning, omfattede en række forhold. Herved kunne det i konsekvensanalysen konstateres, at begrebet »mindsteløn«, således som Domstolen havde fortolket det, i stor grad afveg fra den udbredte praksis i de virksomheder, som udstationerede arbejdstagere i en anden medlemsstat, hvorved disse kun fik udbetalt mindstelønnen. For det andet fremgår det af konsekvensanalysen, at der i 2014 i flere værtsmedlemsstater kunne konstateres betydelige lønforskelle mellem de arbejdstagere, som var ansat af virksomheder med hjemsted i disse medlemsstater, og de arbejdstagere, der var udstationeret dér.

For det femte behandlede Domstolen den angivelige tilsidesættelse af Rom I-forordningen ved artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, der fastsætter, at det i tilfælde af udstationering på over 12 måneder er obligatorisk, at stort set samtlige de forpligtelser, der følger af værtsmedlemsstatens lovgivning, skal finde anvendelse med hensyn til udstationerede arbejdstagere, uanset hvilken ret der finder anvendelse på ansættelsesforholdet. I denne henseende bemærkede Domstolen, at Rom I-forordningens artikel 8, stk. 2, bestemmer, at i det omfang parterne ikke har aftalt, hvilken lov der skal anvendes på den individuelle arbejdsaftale, er aftalen undergivet loven i det land, hvori eller subsidiært hvorfra arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde, idet dette land ikke anses for at have ændret sig, hvis arbejdstageren midlertidigt er beskæftiget i et andet land. Ikke desto mindre fastsætter Rom I-forordningens artikel 23, at de i forordningen fastsatte lovvalgsregler kan fraviges, når EU-retlige bestemmelser på visse områder fastsætter regler vedrørende den lov, der skal finde anvendelse på kontraktlige forpligtelser. Henset til sin art og sit indhold udgør artikel 3, stk. 1a, i direktiv 96/71, som ændret, en særlig lovvalgsregel som omhandlet i Rom I-forordningens artikel 23.

⁶ – Domstolens dom af 12.2.2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, præmis 38-70).