



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. september 2014\*

»Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 — anvendelsesområde — indførelse af nye restriktioner for etableringsretten, den frie udveksling af tjenesteydelser og betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet — forbud — fri udveksling af tjenesteydelser — artikel 56 TEUF og 57 TEUF — udstationering af arbejdstagere — tredjelandsstatsborgere — krav om beskæftigelsestilladelse ved tilrådighedsstillelse af arbejdskraft«

I sag C-91/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 20. februar 2013, indgået til Domstolen den 25. februar 2013, i sagen:

**Essent Energie Productie BV**

mod

**Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,**

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. marts 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Essent Energie Productie BV ved advocaat T.L. Badoux
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede
- den danske regering ved M. Wolff, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved J. Enegren og M. van Beek, som befuldmægtigede,

\* Processprog: nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2014,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, der blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«), og artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«).
- 2 Denne anmodning er indgivet under en sag mellem Essent Energie Productie BV (herefter »Essent«) og Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (social- og arbejdsministeren, herefter »ministeren«) vedrørende en bøde, som ministeren har pålagt selskabet, da dette havde fået udført arbejde af arbejdssøgende tredjelandstatsborgere uden beskæftigelsestilladelse.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### Associeringsaftalen

- 3 I henhold til associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, har den til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (associeringsaftalens artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden (aftalens artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (aftalens artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levevilkår og senere at lette Republikken Tyrkiets optagelse i Unionen (fjerde betragtning i præamblen og aftalens artikel 28).

#### Tillægsprotokollen

- 4 Den tillægsprotokol, der ifølge sin artikel 62 udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4.
- 5 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I omhandler »[a]rbejdskraften« og kapitel II vedrører etableringsret, tjenesteydelser og transport.
- 6 Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, som findes i dette kapitel II, bestemmer:

»De kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.«

7 Tillægsprotokollens artikel 59, der findes i afsnit IV med overskriften »Almindelige og afsluttende bestemmelser«, er affattet således:

»Inden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af [EUF-traktaten].«

Afgørelse nr. 1/80

8 Artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 bestemmer følgende:

»[Unionens] medlemsstater og Tyrkiet må ikke indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«

*Nederlandsk ret*

9 Ifølge artikel 1, stk. 1, første afsnit, litra b), nr. 1, i Wet arbeid vreemdelingen (lov om beskæftigelse af udlændinge) i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen (herefter »Wav 1994«), forstås ved »arbejdsgiver« enhver, der ved udøvelse af et embede, et erhverv eller i sin virksomhed beskæftiger en anden.

10 I henhold til artikel 2, stk. 1, i Wav 1994 må arbejdsgivere ikke beskæftige udlændinge i Nederlandene uden beskæftigelsestilladelse.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

11 Essent er et nederlandsk selskab, som har givet BIS Industrial Services Nederland BV (herefter »BIS«), ligeledes etableret i Nederlandene, i opdrag at opsætte stilladser i Essents filial i Geetruidenberg (Nederlandene).

12 Ifølge en rapport udarbejdet af arbejdsinspektionen den 8. marts 2010 blev det i forbindelse med en kontrol udført af inspektionen i denne virksomhed den 15., 19. og 20. maj 2008 konstateret, at 33 tredjelandsstatsborgere, heraf 29 tyrkiske statsborgere, havde været beskæftiget med dette arbejde i perioden fra den 1. januar til den 20. maj 2008.

13 Ifølge den samme rapport var disse arbejdstagere fra tredjelande udlejet til BIS af Ekinci Gerüstbau GmbH (herefter »Ekinci«), et tysk selskab, som havde ansat dem, uden at der var blevet udstedt nogen beskæftigelsestilladelse af de nederlandske myndigheder med henblik på en sådan udstationering.

14 Ved afgørelse af 11. maj 2010 pålagde ministeren Essent en bøde på 264 000 EUR for tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, i Wav 1994 med den begrundelse, at dette selskab ved udførelsen af det pågældende arbejde havde beskæftiget udenlandske arbejdstagere uden beskæftigelsestilladelse, selv om dette var et krav efter nederlandsk lovgivning.

15 Essent indgav en klage over denne afgørelse.

16 Ved en afgørelse af 22. december 2010 afviste ministeren at imødekomme klagen med den begrundelse, at Ekincis ydelse udelukkende havde bestået i at stille arbejdskraft til rådighed, hvorfor Essent som opdragsgiver og de pågældende udlændinges arbejdsgiver burde have rådet over beskæftigelsestilladelser til disse.

- 17 Ved dom af 27. september 2011 frifandt *Rechtbank 's-Hertogenbosch* ministeren i den sag, der var anlagt af *Essent* til prøvelse af den pågældende afgørelse. Retten fastslog bl.a., at ministeren med føje havde pålagt *Essent* en bøde, idet ydelsen leveret af *Ekinci* udelukkende bestod i udstationering af udenlandske arbejdstagere, og at EU-retten i denne sammenhæng ikke var til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som stillede krav om, at arbejdstagere, der var udstationeret på denne medlemsstats område, skulle være i besiddelse af en beskæftigelsestilladelse.
- 18 *Essent* appellerede dommen til den forelæggende ret.
- 19 Under disse omstændigheder har Raad van State besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan en opdragsgiver i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, hvor opdragsgiveren i henhold til artikel 2, stk. 1, i [Wav 1994] må anses for arbejdsgiver for de pågældende tyrkiske arbejdstagere, over for de nederlandske myndigheder påberåbe sig standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 eller standstill-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41?
- 2) a) Skal standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 eller standstill-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41 fortolkes således, at de er til hinder for indførelsen af et sådant forbud, som omhandles i artikel 2, stk. 1, i [Wav 1994], hvorefter opdragsgivere ikke uden beskæftigelsestilladelse i Nederlandene må beskæftige arbejdstagere, der er statsborgere i et tredjeland, i dette tilfælde [Republikken Tyrkiet], såfremt disse arbejdstagere er ansat hos en tysk virksomhed og via en nederlandsk virksomhed, der har lejet dem, arbejder for opdragsgiveren i Nederlandene?
- b) Har det herved nogen betydning, at det allerede før ikrafttrædelsen af såvel standstill-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41 som standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 var blevet forbudt arbejdsgivere at beskæftige udlændinge på grundlag af en ansættelsesaftale uden beskæftigelsestilladelse, og at dette forbud ligeledes før ikrafttrædelsen af standstill-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 blev udvidet til virksomheder, der lejer arbejdskraft, og som har fået udlændinge stillet til rådighed?»

### Om de præjudicielle spørgsmål

- 20 Med de præjudicielle spørgsmål, som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken det – når tyrkiske arbejdstagere stilles til rådighed af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat for en virksomhed etableret i den første medlemsstat, som anvender disse med henblik på at gennemføre arbejde for en anden virksomheds regning, som ligeledes er etableret i denne samme medlemsstat – er en betingelse for en sådan tilrådighedsstillelse, at disse arbejdstagere er i besiddelse af en beskæftigelsestilladelse.

### *Om anvendeligheden af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80*

- 21 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis kan tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 anvendes umiddelbart. Disse to bestemmelser kan følgelig påberåbes for medlemsstaternes domstole af tyrkiske statsborgere, som bestemmelserne finder anvendelse på, med henblik på at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med de pågældende bestemmelser (jf. domme *Abatay m.fl.*, C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 58 og 59, og *Demirkan*, C-222/11, EU:C:2013:583, præmis 38).

- 22 Domstolen har i øvrigt præciseret, at et generelt princip om fri bevægelighed for personer mellem Tyrkiet og EU er hverken fastsat i associeringsaftalen eller i tillægsprotokollen og heller ikke i afgørelse nr. 1/80, som kun vedrører den frie bevægelighed for arbejdstagere (jf. dom Demirkan, EU:C:2013:583, præmis 53).
- 23 I denne forbindelse har Domstolen gentagne gange fastslået, at tyrkiske statsborgere i modsætning til medlemsstaternes arbejdstagere ikke har ret til fri bevægelighed inden for Unionen, men kun kan påberåbe sig bestemte rettigheder på en enkelt værtsmedlemsstats område (jf. bl.a. domme Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, præmis 59, Abatay m.fl., EU:C:2003:572, præmis 64, og Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, præmis 66).
- 24 Det bemærkes, at værtsmedlemsstaten for de pågældende tyrkiske arbejdstagere i hovedsagen er Forbundsrepublikken Tyskland, hvor de lovligt opholder sig og arbejder.
- 25 Det er følgelig i forhold til denne medlemsstat, at disse arbejdstagere kan gøre de rettigheder gældende, som de udleder af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 26 Den nævnte artikel 13 vedrører i øvrigt nationale foranstaltninger vedrørende adgangen til beskæftigelse, og har ikke til formål at beskytte tyrkiske statsborgere, som allerede er integreret på en medlemsstats arbejdsmarked (jf. dom Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, præmis 51).
- 27 Det følger i øvrigt af afgørelse nr. 1/80's opbygning og formål, at på det nuværende udviklingstrin for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for rammerne af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet har denne afgørelse som væsentligste formål den gradvise integration af tyrkiske arbejdstagere i værtsmedlemsstaten gennem lovlig beskæftigelse i en i princippet uafbrudt periode (jf. dom Abatay m.fl., EU:C:2003:572, præmis 90).
- 28 De i hovedsagen omhandlede tyrkiske statsborgere, som opholder sig og arbejder lovligt i deres værtsmedlemsstat, nemlig Forbundsrepublikken Tyskland, er blevet udsendt til det nederlandske område for en begrænset periode svarende til den tid, der er nødvendig for at udføre det arbejde med opførelse af stillads, som BIS af Essent var blevet betroet at udføre.
- 29 Der er således ingen elementer i sagens akter, der giver anledning til at tro, at de pågældende arbejdstagere havde til hensigt at integrere sig på arbejdsmarkedet i Kongeriget Nederlandene som værtsmedlemsstat.
- 30 Det følger heraf, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 31 Hvad angår tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, bemærkes, således som det fremgår af dens ordlyd, klart, præcist og ubetinget fastsætter en utvetydig »standstill«-klausul, som forbyder, at de kontraherende parter indfører nye restriktioner, der begrænser etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser med virkning fra tillægsprotokollens ikrafttrædelsesdato (jf. dom Demirkan, EU:C:2013:583, præmis 37).
- 32 Denne »standstill«-klausul forbyder generelt indførelse af enhver ny foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af nævnte økonomiske friheder på en medlemsstats område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på ham, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til denne medlemsstat (jf. dom Demirkan, EU:C:2013:583, præmis 39).



- 33 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, kan gøres gældende af en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, der lovligt præsterer tjenesteydelser i en medlemsstat, og af tyrkiske statsborgere, der som erhvervschauffører er ansat af en sådan virksomhed (jf. dom Abatay m.fl., EU:C:2003:572, præmis 105 og 106, og Demirkan, EU:C:2013:583, præmis 40).
- 34 Som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, består den eneste tilknytning til Republikken Tyrkiet i tvisten i hovedsagen derimod i, at der er tyrkiske statsborgere blandt de arbejdstagere, som Ekinçi har udstationeret i Nederlandene. Da der i den situation, der har givet anledning til tvisten, ikke foreligger nogen økonomisk aktivitet mellem Republikken Tyrkiet og Kongeriget Nederlandene, er dette tilknytningspunkt ikke tilstrækkeligt til, at situationen i hovedsagen er omfattet af anvendelsesområdet for tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.
- 35 Det følger af ovennævnte bemærkninger, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

#### *Om artikel 56 TEUF og 57 TEUF*

- 36 Det skal påpeges, at den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet det præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. domme Vicoplus m.fl., C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det bemærkes i denne forbindelse ligeledes, at det følger af Domstolens praksis, at en virksomhed, der består i mod vederlag at stille arbejdskraft, der forbliver ansat hos virksomheden, til rådighed, uden at der indgås en arbejdskontrakt med aftageren, udgør en erhvervsmæssig virksomhed, der opfylder betingelserne i artikel 57, stk. 1, TEUF, og skal derfor betragtes som en tjenesteydelse i denne bestemmelses forstand (jf. domme Webb, 279/80, EU:C:1981:314, præmis 9, og Vicoplus m.fl., EU:C:2011:64, præmis 27).
- 38 Hvad angår tvisten i hovedsagen er tilrådighedsstillelsen af arbejdskraft leveret af en virksomhed etableret i Tyskland til en brugervirksomhed etableret i Nederlandene.
- 39 Som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, er en sådan udveksling af tjenesteydelser mellem to virksomheder, der er etableret i to forskellige medlemsstater, for det første omfattet af anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF og 57 TEUF, og for det andet er den omstændighed, at tilrådighedsstillelsen af arbejdskraft vedrører arbejdstagere, der er tredjelandstatsborgere, uden betydning i denne forbindelse.
- 40 Den omstændighed, at Essent ikke er den direkte modtager af den i hovedsagen omhandlede tjenesteydelse med tilrådighedsstillelse af arbejdskraft, kan heller ikke have til følge, at virksomheden fratages muligheden for at påberåbe sig artikel 56 TEUF og 57 TEUF med henblik på at anfægte den sanktion, som den er blevet pålagt af ministeren.
- 41 Hvis Essent blev frataget en sådan mulighed, ville det således være tilstrækkeligt for den medlemsstat, på hvis område modtagervirksomheden af en sådan tjenesteydelse var etableret, at fastholde en vid fortolkning af begrebet arbejdsgiver, som den i hovedsagen omhandlede, med henblik på at anfægte anvendelsen af bestemmelserne i EUF-traktaten på den frie udveksling af tjenesteydelser og følgelig fratage forbuddet mod begrænsninger af denne frihed i artikel 56 TEUF fra sin virkning.

- 42 For så vidt som Essent som ordregiver placeret i en kæde af virksomheder berørt af den i hovedsagen omhandlede tjenesteydelse var den eneste virksomhed, som de nederlandske myndigheder har rejst tvivl om og pålagt en bøde, er spørgsmålet om, hvorvidt de bestemmelser i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som har givet anledning til pålæggelse af denne bøde, er forenelige med artikel 56 TEUF og 57 TEUF, i øvrigt direkte nyttig for løsningen af den tvist, som er blevet indbragt for den forelæggende ret, som vedrører lovligheden af den pågældende bøde.
- 43 Det skal følgelig undersøges, om artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.
- 44 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at artikel 56 TEUF ikke blot kræver afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion – også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – der kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (jf. domme Kommissionen mod Luxembourg, C-445/03, EU:C:2004:655, præmis 20, og Kommissionen mod Østrig, C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 36).
- 45 Hvad angår udstationering af arbejdstagere fra et tredjeland, som foretages af en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, etableret i en EU-medlemsstat, er det allerede blevet fastslået, at en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må levere tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, er en restriktion for denne frihed som omhandlet i artikel 56 TEUF (jf. domme Kommissionen mod Tyskland, C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 34, og Kommissionen mod Østrig, EU:C:2006:595, præmis 40).
- 46 I henhold til den i hovedsagen omhandlede lovgivning må arbejdsgivere ikke i forbindelse med levering af grænseoverskridende tjenesteydelser, som består i tilrådighedsstillelse af arbejdskraft, beskæftige udlændinge i Nederlandene, som ikke er i besiddelse af en beskæftigelsestilladelse.
- 47 De betingelser og krav vedrørende frister, som skal være opfyldt for at opnå denne beskæftigelsestilladelse og de administrative byrder, som opnåelsen heraf medfører, hæmmer i øvrigt tilrådighedsstillelsen af arbejdstagere fra tredjelande for en brugervirksomhed etableret i Nederlandene af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, og følgelig sidstnævnte virksomheds udøvelse af sine tjenesteydelser (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2004:655, præmis 23, Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2006:49, præmis 35, og Kommissionen mod Østrig, EU:C:2006:595, præmis 39 og 42).
- 48 En national lovgivning, der vedrører et område, der ikke er genstand for harmonisering på EU-plan, og som gælder uden forskel for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på den pågældende medlemsstats område, kan imidlertid til trods for dens restriktive virkning på den frie udveksling af tjenesteydelser begrundes i et tvingende alment hensyn, der ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret, forudsat at lovgivningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet (jf. domme Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2004:655, præmis 21, Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2006:49, præmis 31, og Kommissionen mod Østrig, EU:C:2006:595, præmis 37).
- 49 Bestemmelserne vedrørende udstationering af arbejdstagere fra tredjelande i forbindelse med grænseoverskridende tjenesteydelser er på dette tidspunkt ikke harmoniseret på EU-plan. Under disse omstændigheder skal det således undersøges, om de restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, forekommer begrundet i et

tvungende alment hensyn, og, i givet fald, om de er nødvendige for på effektiv og passende måde at opfylde dette formål (jf. dom Kommissionen mod Østrig, EU:C:2006:595, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

- 50 Adspurgt om dette under retsmødet har den nederlandske regering anført, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning er begrundet i formålet om at beskytte det nationale arbejdsmarked.
- 51 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om hensynet til at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet er et tvungende alment hensyn, sker udstationering til en anden medlemsstat med henblik på at levere tjenesteydelser dér af arbejdstagere, der er beskæftiget i en virksomhed, som er etableret i én medlemsstat, imidlertid ikke med det formål at få adgang til arbejdsmarkedet i denne anden medlemsstat, idet arbejdstagerne vender tilbage til deres hjem- eller bopælsland efter udførelsen af arbejdet (jf. domme Rush Portuguesa, C-113/89, EU:C:1990:142, præmis 15, Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2004:655, præmis 38, og Kommissionen mod Østrig, EU:C:2006:595, præmis 55).
- 52 En medlemsstat kan imidlertid kontrollere, at en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, og som på medlemsstatens område udstationerer arbejdstagere fra et tredjeland, ikke benytter sig af den frie udveksling af tjenesteydelser med et andet formål end at udføre den pågældende ydelse (jf. domme Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, præmis 17, Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2004:655, præmis 39, og Kommissionen mod Østrig, EU:C:2006:595, præmis 56).
- 53 Kontrollen hermed må imidlertid ikke gå ud over de grænser, som EU-retten afstikker, herunder navnlig de grænser, der følger af retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som ikke må undergraves, og hvis udøvelse ikke af myndighederne kan underlægges betingelser fastsat efter disses frie skøn (domme Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, præmis 17, Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2006:49, præmis 36, og Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2004:655, præmis 40).
- 54 Det skal under disse omstændigheder bemærkes, at den særlige karakter af virksomhed, der består i mod vederlag at stille arbejdskraft, der forbliver ansat hos virksomheden, til rådighed, uden at der indgås en arbejdskontrakt med aftageren, ikke fratager en sådan virksomhed karakteren af tjenesteyder henhørende under anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF ff. og medfører ikke, at en sådan virksomhed er undtaget fra bestemmelserne vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser (jf. dom Webb, EU:C:1981:314, præmis 10).
- 55 Følgelig forholder det sig således, at selv om en medlemsstat skal have anerkendt retten til dels at have mulighed for at kontrollere, at en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat og leverer en ydelse, der består i tilrådighedsstillelse af arbejdstagere fra tredjelande til en brugervirksomhed etableret i den første medlemsstat, ikke gør brug af den frie udveksling af tjenesteydelser med andre formål end levering af den pågældende tjenesteydelse, dels at have mulighed for at træffe de nødvendige kontrolforanstaltninger i denne henseende (jf. dom Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2006:49, præmis 36), må udøvelsen af denne mulighed imidlertid ikke give medlemsstaten ret til at pålægge uforholdsmæssige krav.
- 56 En medlemsstats varige opretholdelse af et krav om beskæftigelsestilladelse for tredjestatsborgere, som er udlejet til en virksomhed etableret i denne medlemsstat af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat, går imidlertid videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det formål, som forfølges med den i hovedsagen omhandlede lovgivning.
- 57 Forpligtelsen for en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, til at give de nederlandske myndigheder oplysninger, der attesterer, at de pågældende arbejdstagere opfylder de gældende retsfor skrifter, navnlig med hensyn til bopæl, arbejdstilladelse og social dækning i den medlemsstat, hvor denne virksomhed har ansat dem, giver på en mindre indgribende og lige så effektiv måde som de i hovedsagen omhandlede krav om beskæftigelsestilladelse de pågældende myndigheder sikkerhed for lovmæssigheden af disse arbejdstageres situation og den omstændighed, at disse udøver deres



hovedaktivitet i den medlemsstat, hvor den virksomhed, der leverer tjenesteydelser, er etableret (jf. domme Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2004:655, præmis 46, og Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2006:49, præmis 41).

- 58 En sådan forpligtelse kunne bestå i en simpel forudgående erklæring, som ville give de nederlandske myndigheder mulighed for at kontrollere de fremlagte oplysninger og for at træffe de nødvendige foranstaltninger i tilfælde af, at arbejdstagernes situation var ulovlig. Forpligtelsen kunne desuden tage form af en kort meddelelse af de krævede dokumenter, navnlig når udstationeringens varighed ikke gør det muligt at udføre en sådan kontrol effektivt (jf. dom Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2006:49, præmis 41).
- 59 Forpligtelsen for en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, til på forhånd at give de nederlandske myndigheder meddelelse om tilstedeværelsen af en eller flere udstationerede arbejdstagere, den påtænkte periode for denne tilstedeværelse og den eller de tjenesteydelser, der begrunder udstationeringen, er en foranstaltning, der er lige så effektiv og mindre indgribende end det i hovedsagen omhandlede krav om beskæftigelsestilladelse. Herved er det muligt for myndighederne at kontrollere overholdelsen af den nederlandske sociallovgivning i udstationeringsperioden under hensyntagen til de forpligtelser, som denne virksomhed allerede er pålagt i medfør af socialretten i oprindelsesmedlemsstaten (jf. domme Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2004:655, præmis 31, og Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2006:49, præmis 45). Sammenholdt med de oplysninger, som den pågældende virksomhed har givet om de pågældende arbejdstageres situation, jf. denne doms præmis 57, vil en sådan forpligtelse give de pågældende myndigheder mulighed for i givet fald at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige i forhold til den periode, udstationeringen skal foregå.
- 60 Henset til samtlige de ovenstående bemærkninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken det – når arbejdstagere fra en tredjestat stilles til rådighed af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat for en virksomhed etableret i den første medlemsstat, som anvender disse med henblik på at gennemføre arbejde for en anden virksomheds regning, som ligeledes er etableret i denne samme medlemsstat – er en betingelse for en sådan tilrådighedsstillelse, at disse arbejdstagere er i besiddelse af en beskæftigelsestilladelse.

### **Sagens omkostninger**

- 61 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

**Artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken det – når arbejdstagere fra en tredjestat stilles til rådighed af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat for en virksomhed etableret i den første medlemsstat, som anvender disse med henblik på at gennemføre arbejde for en anden virksomheds regning, som ligeledes er etableret i denne samme medlemsstat – er en betingelse for en sådan tilrådighedsstillelse, at disse arbejdstagere er i besiddelse af en beskæftigelsestilladelse.**

Underskrifter