

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. oktober 2010\*

I sag C-515/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Belgien), ved afgørelse af 3. november 2008, indgået til Domstolen den 26. november 2008, i straffesagen mod:

**Vítor Manuel dos Santos Palhota**

**Mário de Moura Gonçalves**

**Fernando Luis das Neves Palhota**

**Termiso Limitada,**

har

\* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Rosas, U. Löhmus (refererende dommer), A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

generaladvokat: P. Cruz Villalón  
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. februar 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Vítor Manuel dos Santos Palhota, Mário de Moura Gonçalves, Fernando Louis das Neves Palhota og Termiso Limitada ved advocaat K. Stappers
  
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget, bistået af advocaten V. Pertry og H. Gilliams
  
- den danske regering ved J. Bering Liisberg og R. Holdgaard, som befuldmægtigede

- den tyske regering ved M. Lumma og B. Klein, som befuldmægtigede
  
- den græske regering ved K. Georgiadis, I. Bakopoulos og M. Michelogiannaki, som befuldmægtigede
  
- den franske regering ved G. de Bergues og A. Czubinski, som befuldmægtigede
  
- Europa-Kommissionen ved E. Traversa, W. Roels og I.V. Rogalski, som befuldmægtigede
  
- EFTA-Tilsynsmyndigheden ved B. Alterskjær og O. Einarsson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. maj 2010,

afsagt følgende

## **Dom**

<sup>1</sup> Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF og 57 TEUF.

- 2 Denne anmodning er fremsat i forbindelse med en straffesag indgivet af anklagemyndigheden mod Vítor Manuel dos Santos Palhota, Mário de Moura Gonçalves og Fernando Luis das Neves Palhota samt selskabet Termiso Limitada, der er etableret i Portugal (herefter »de tiltalte i hovedsagen«), for bl.a. at have undladt at føre individuelle konti — som krævet i henhold til belgisk lovgivning — for 53 portugisiske arbejdstagere, der var udstationeret i Belgien.

## Retsforskrifter

### *EU-retlige forskrifter*

- 3 Artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997 L 18, s. 1) bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på virksomheder, som i forbindelse med levering af tjenesteydelser over grænserne udstationerer arbejdstagere på en medlemsstats område i henhold til stk. 3.«

4 Artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktivet bestemmer:

»Medlemsstaterne påser, at de i artikel 1, stk. 1, omhandlede virksomheder, uanset hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, på nedennævnte områder sikrer de arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, er fastsat:

— ved lov eller administrative bestemmelser,

og/eller

— ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse, jf. stk. 8, for så vidt de vedrører de i bilaget nævnte aktiviteter:

a) maksimal arbejdstid og minimal hviletid

b) mindste antal betalte feriedage pr. år

c) mindsteløn, herunder overtidsbetaling; dette gælder ikke for erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger

- d) betingelserne for at stille arbejdstagere til rådighed, især via vikarbureauer
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- e) sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- f) beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbejds- og ansættelsesvilkår for gravide kvinder og kvinder, der lige har født, samt for børn og unge
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- g) ligebehandling af mænd og kvinder samt andre bestemmelser vedrørende ikke-forskelsbehandling.«

### *Nationale bestemmelser*

- 5 Artikel 8 i loven af 5. marts 2002 til gennemførelse af direktiv 96/71 og om indførelse af en forenklet ordning for opbevaring af arbejdsretlige dokumenter for virksomheder, der udstationerer arbejdstagere på Belgiens område (*Belgisch Staatsblad*, 13.3.2002, herefter »loven af 5. marts 2002«), bestemmer, at en arbejdsgiver, der opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 6b, stk. 2, i kongelig anordning nr. 5 af 23. oktober 1978 vedrørende føring af arbejdsretlige dokumenter (*Belgisch Staatsblad*, 2.12.1978, herefter »kongelig anordning nr. 5«), i løbet af den i nævnte bestemmelse fastsatte periode ikke er forpligtet til at udfærdige bl.a. den lønseddel, der nævnes i artikel 15 i lov af 12. april 1965 om beskyttelse af arbejdstagernes løn (herefter »lønsedlen«).

- 6 Artikel 9 i loven af 5. marts 2002 indsætter kapitel II a i kongelig anordning nr. 5, der navnlig indeholder ovennævnte artikel 6a, hvori den forenkledede ordning, der er fastsat i denne lov (herefter »den forenkledede ordning«), er fastlagt. Ifølge denne artikels stk. 1 er arbejdsgivere med henblik på nævnte lov, som defineret i kongelig anordning nr. 5, personer, der på det belgiske område beskæftiger arbejdstagere, der enten sædvanligvis arbejder på et eller flere andre landes områder end Kongeriget Belgiens, eller som har været beskæftiget i et andet land end Kongeriget Belgien.
  
- 7 I henhold til samme artikels stk. 2 er arbejdsgiverne inden for en fastsat periode fritaget for at udfærdige og opbevare de arbejdsretlige dokumenter, som er foreskrevet i kapitel II i kongelig anordning nr. 5, herunder at føre individuelle konti, som er nævnt i denne anordnings artikel 4, stk. 1 (herefter »individuelle konti«), forudsat, at de for det første — inden de beskæftiger de pågældende arbejdstagere — sender de belgiske myndigheder en udstationeringsanmeldelse (herefter »den forudgående udstationeringsanmeldelse«) og for det andet opbevarer en kopi af de dokumenter, der er foreskrevet i lovgivningen i det land, hvor arbejdsgiveren er etableret, med henblik på, at de kan stilles til rådighed for disse myndigheder, og at dokumenterne svarer til de individuelle konti eller til lønsedler (herefter »de tilsvarende dokumenter«).
  
- 8 I henhold til artikel 2 i den kongelige anordning af 29. marts 2002, der fastsætter gennemførelsesbestemmelserne for den forenkledede ordning for at udfærdigelse og opbevaring af arbejdsretlige dokumenter for virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i Belgien, og som definerer de aktiviteter inden for byggeri, der nævnes i artikel 6, stk. 2, i loven af 5. marts 2002 (*Belgisch Staatsblad* af 17.4.2002, herefter »kongelig anordning af 29. marts 2002«), er den periode, der nævnes i artikel 6b, stk. 2, i kongelig anordning nr. 5, fastsat til seks måneder fra det tidspunkt, hvor udstationeringen af den første arbejdstager i Belgien påbegyndes.
  
- 9 I henhold til artikel 3 i kongelig anordning af 29. marts 2002 skal arbejdsgivere, der beskæftiger udstationerede arbejdstagere i Belgien, forud for beskæftigelsesperiodens påbegyndelse pr. brev, e-mail eller fax tilsende arbejdstilsynet en udstationeringsanmeldelse i overensstemmelse med denne anordnings artikel 4. Arbejdstilsynet bekræfter modtagelsen og forskriftsmæssigheden af denne anmeldelse inden

for fem arbejdsdage efter datoen for modtagelsen, idet det via et af de ovennævnte kommunikationsmidler tildeler et registreringsnummer til arbejdsgiveren, der først kan påbegynde den nævnte beskæftigelse efter datoen for meddelelsen af dette registreringsnummer. I modsat fald kan arbejdsgiveren ikke benytte sig af den i den forenklede ordning fastsatte fritagelse for udfærdigelse og opbevaring af arbejdsretlige dokumenter.

<sup>10</sup> Artikel 4 i kongelig anordning af 29. marts 2002 bestemmer, at udstationeringsanmeldelsen, der skal være i overensstemmelse med den i bilaget til denne anordning anførte model, skal indeholde følgende angivelser:

- »1) oplysninger om den arbejdsgiver, der udstationerer arbejdstagere i Belgien: efternavn, fornavn, bopæl eller virksomhedens firmanavn og hjemsted, virksomhedstype, adresse, telefon- og faxnummer, e-mail-adresse og arbejdsgiverens identifikations- eller registreringsnummer ved det kompetente socialsikringsorgan i oprindelseslandet
  
- 2) oplysninger om arbejdsgiverens repræsentant eller befuldmægtigede, som i overensstemmelse med anordningens artikel 5 [stk. 1] skal stille de tilsvarende dokumenter til rådighed: efternavn, fornavn, firmanavn, adresse, telefon- og faxnummer og e-mail-adresse
  
- 3) oplysninger om hver enkelt af de arbejdstagere, der udstationeres i Belgien: efternavn, fornavn, bopæl, fødselsdato, civilstand, køn, nationalitet, adresse, telefonnummer, legitimationsdokumentets nummer og art, datoen for indgåelse af arbejdskontrakten, datoen for påbegyndelsen af beskæftigelsen i Belgien og typen af arbejdsopgaver



- 4) oplysninger om, hvilke arbejdsvilkår der gælder for de udstationerede arbejdstagere: antal ugentlige arbejdstimer og arbejdstidens længde
  
  - 5) oplysninger om udstationeringen: typen af tjenesteydelser, der skal leveres inden for rammerne af udstationeringen, datoen for påbegyndelse af udstationeringen, dens forventede varighed og det sted, hvor arbejdet skal udføres
  
  - 6) oplysninger om de tilsvarende dokumenter: stedet, hvor de føres og opbevares i overensstemmelse med denne anordnings artikel 5«.
- 11 Nævnte anordnings artikel 5 indeholder de nærmere bestemmelser om, hvordan de tilsvarende dokumenter skal holdes til rådighed og opbevares i perioden for de udstationerede arbejdstageres beskæftigelse i Belgien. Denne artikel fastsætter i stk. 1, at i de seks måneder, som der henvises til i artikel 2, skal en kopi af de tilsvarende dokumenter opbevares med henblik på at kunne stilles til rådighed for de relevante tilsynsmyndigheder. Denne kopi opbevares enten på den arbejdsplads, hvor arbejdstageren er udstationeret i Belgien, eller på den belgiske bopæl for en fysisk person, der opbevarer dokumenterne som repræsentant eller befuldmægtiget. Hvis det ikke sker, skal arbejdsgiverne udfærdige og føre individuelle konti og lønsedler. Ifølge stk. 2 i samme artikel 5 skal arbejdsgiverne efter denne seks månedersperiode opbevare nævnte kopi i en periode på fem år og endvidere udfærdige de i kapital II i kongelig anordning nr. 5 foreskrevne arbejdsretlige dokumenter og lønsedler.
- 12 Artikel 6 i kongelig anordning af 29. marts 2002 indeholder de nærmere bestemmelser om, hvordan de tilsvarende dokumenter skal holdes til rådighed og opbevares efter perioden for de udstationerede arbejdstageres beskæftigelse i Belgien. Denne artikel bestemmer, at arbejdsgiverne ved udløbet af denne periode ved anbefalet brev

skal sende eller mod kvittering herfor indlevere kopier af de tilsvarende dokumenter samt en oversigt over disse til arbejdstilsynet.

### **Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

- 13 Det fremgår af oplysningerne i sagen samt af den belgiske regerings skriftlige indlæg, at selskabet Termiso Limitada jævnligt udstationerede portugisiske svejsere og montere til skibsværftet Antwerp Shiprepair NV med henblik på udførelse af arbejde på skibe. I forbindelse med en kontrol på værftet den 12. juli 2004 konstaterede tilsynsmyndighederne, at 53 portugisiske arbejdstagere fra Termiso Limitada var beskæftiget på stedet, og at der for ingen af dem var indsendt en forudgående udstationeringsanmeldelse. Desuden kunne den portugisiske arbejdsformand ikke fremvise nogen portugisiske lønsedler.
- 14 Ifølge Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen har tilsynsmyndighederne konstateret, at de betingelser, der er fastsat i loven af 5. marts 2002 og i direktiv 96/71, ikke er blevet overholdt, således at den belgiske sociallovgivning vedrørende opbevaring af arbejdsretlige dokumenter og navnlig de individuelle konti finder anvendelse. De tiltalte i hovedsagen (den første, anden og tredje i kraft af deres status som direktører og driftsledere i selskabet Termiso Limitada og selskabet som arbejdsgiver og strafferetligt ansvarlig juridisk person) tiltales for mellem den 31. maj og den 13. juli 2004 at have undladt at føre individuelle konti for de 53 nævnte arbejdstagere, hvilket navnlig er i strid med flere bestemmelser i kongelig anordning nr. 5. De tiltales ligeledes for en række overtrædelser af den belgiske lovgivning vedrørende den lovpligtige minimumsløn og vederlag for overarbejde.

- 15 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at muligheden for at træffe afgørelse vedrørende realiteten af de overtrædelser af den belgiske sociallovgivning, der er begået, afhænger af, hvorvidt loven af 5. marts 2002, der — hvis den ikke efterkommes — medfører en forpligtelse til at bringe sig i overensstemmelse med denne lovgivning, er forenelig med artikel 56 TEUF og 57 TEUF.
- 16 På denne baggrund har Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 8 i loven af 5. marts 2002 og artikel 3, 4 og 5 i kongelig anordning af 29. marts 2002 (gennemførelsesanordningen) i strid med artikel [56 TEUF] og [57 TEUF], for så vidt som de pålægger udenlandske arbejdsgivere, der ønsker at udstationere arbejdstagere, en pligt til forudgående at fremsende en udstationeringsanmeldelse til arbejdstilsynet og en pligt til at opbevare dokumenter, der svarer til de belgiske individuelle konti eller lønsedler, hvilket indebærer, at adgangen til det belgiske arbejdsmarked hindres eller i det mindste begrænses?«

## **Om det præjudicielle spørgsmål**

### *Formaliteten*

- 17 Den belgiske regering har anført, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom det er baseret på den fejlagtige forudsætning, at den forenkede ordning er obligatorisk, selv om udenlandske arbejdsgivere, der udstationerer arbejdstagere på det belgiske område, ligeledes kan vælge at føre og opbevare de arbejdsretlige dokumenter i overensstemmelse med den belgiske lovgivning.

- 18 Selv hvis det herved forudsættes, at den forelæggende ret finder, at den forenklede ordning er obligatorisk, er den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure ifølge fast retspraksis under alle omstændigheder baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, idet sidstnævnte alene har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af de af denne artikel omfattede EU-retsakter. I denne forbindelse tilkommer det ikke Domstolen at tage stilling til fortolkningen af national ret eller at afgøre, hvorvidt den fortolkning, den nationale ret lægger til grund, er korrekt (jf. bl.a., dom af 18.1.2007, sag C-220/05, Auroux m.fl., Sml. I, s. 385, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 Den belgiske og den tyske regering har desuden fremhævet det forhold, at de relevante retsregler ikke er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, ligesom der heller ikke findes en forklaring på sammenhængen mellem tvisten i hovedsagen og det forelagte spørgsmål. Den belgiske regering har i denne henseende gjort gældende, at spørgsmålet ikke vedrører fortolkningen af direktiv 96/71, hvis anvendelse imidlertid bestrides i nævnte sag. Samme regering har ligeledes rejst tvivl om formålet med en fortolkning af artikel 57 TEUF, eftersom det ikke bestrides, at de aktiviteter, der i Belgien udøves af selskabet Termiso Limitada og dets arbejdstagere, udgør en tjenesteydelse.
- 20 Det følger af fast retspraksis, at der foreligger en formodning om, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, er relevante, hvorfor det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf. Domstolen kan kun afvise en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61, og af 23.12.2009, sag C-45/08, Spector Photo Group og Van Raemdonck, Sml. I, s. 12073, præmis 26).

- 21 Som anført i denne doms præmis 14 og 15, fremgår det af redegørelsen for hovedsagens faktiske og retlige omstændigheder i forelæggelseskendelsen, at der ifølge den forelæggende ret ikke kan iværksættes sanktioner over for de tiltalte i hovedsagen for ikke at have overholdt en forpligtelse — som kun pålægges i tilfælde, hvor nævnte ordning ikke anvendes — til at føre individuelle konti for de berørte arbejdstagere, når en national lovgivning som den forenklede ordning ikke er forenelig med bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser. Denne redegørelse, der ganske vist er kortfattet, er tilstrækkelig til, at Domstolen kan give et anvendeligt svar på det præjudicielle spørgsmål.
- 22 Den omstændighed, at der ikke foreligger en anmodning om fortolkning af direktiv 96/71, påvirker desuden ikke Domstolens kompetence til at besvare det præjudicielle spørgsmål, i det omfang de EU-retlige bestemmelser, som fortolkningen vedrører, er relevante i forhold til afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 23 Det følger af det ovenstående, at det præjudicielle spørgsmål skal antages til realitetsbehandling.

### *Om realiteten*

- 24 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF og 57 TEUF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, som udstationerer arbejdstagere på førstnævnte medlemsstats område, skal indgive en forudgående udstationeringsanmeldelse og opbevare en kopi af dokumenter, der svarer til de arbejdsretlige dokumenter, eksempelvis individuelle konti og lønsedler, som kræves i henhold til den første medlemsstats lovgivning, med henblik på, at de kan stilles til rådighed for de nationale myndigheder i udstationeringsperioden.

- 25 Den belgiske regering har i sine indlæg anført, at den forelæggende ret ikke har anmodet om en fortolkning af direktiv 96/71. Det skal i denne henseende bemærkes, at såfremt den forenklede ordning — således som den belgiske regering har gjort gældende — har til formål at kontrollere, hvorvidt arbejdsgivere, der udstationerer udenlandske arbejdstagere på det belgiske område, overholder de arbejds- og ansættelsesvilkår, der nævnes i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/71, hidrører sådanne kontrolforanstaltninger ikke under dette direktivs anvendelsesområde og er heller ikke harmoniseret på EU-plan.
- 26 Direktiv 96/71 tilsigter således en koordinering af de nationale materielle retsregler, der vedrører arbejds- og ansættelsesvilkår for udstationerede arbejdstagere, uafhængigt af supplerende administrative regler, der har til formål at sikre overholdelsen af nævnte betingelser.
- 27 Heraf følger, at disse foranstaltninger frit kan fastlægges af medlemsstaterne under overholdelse af traktaten og de almindelige EU-retlige principper (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, sag C-490/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6095, præmis 19, og af 18.12.2007, sag C-341/05, Laval un Partneri, Sml. I, s. 11767, præmis 60).
- 28 Det er ubestridt, at tvisten i hovedsagen vedrører en virksomhed med hjemsted i en medlemsstat, som har udstationeret sine egne arbejdstagere for en fastlagt periode på et værft, der ligger i en anden medlemsstat, med henblik på udveksling af tjenesteydelser. Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at en sådan situation faktisk henhører under artikel 56 TEUF og 57 TEUF (jf. 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 20).

## Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser

- 29 Det fremgår af fast retspraksis, 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 leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (jf. bl.a. dom af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 33, og af 21.9.2006, sag C-168/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9041, præmis 36).
- 30 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at den i tvisten i hovedsagen omhandlede forenklede ordning ifølge den belgiske regering blev indført ved loven af 5. marts 2002 som følge af dommen i sagen Arblade m.fl. I denne doms konklusions punkt 3 fastslog Domstolen, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF er til hinder for, at en medlemsstat forpligter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat, som midlertidigt udfører arbejder i den førstnævnte stat, til at udfærdige arbejdsretlige dokumenter, såsom bl.a. et personligt regnskab for hver udstationeret arbejdstager, i den form, der kræves efter reglerne i den førstnævnte stat, såfremt hensynet til social beskyttelse af arbejdstagerne, der kan begrunde sådanne krav, allerede er tilgodeset ved, at der fremlægges arbejdsretlige dokumenter, som den nævnte virksomhed fører i medfør af reglerne i den medlemsstat, hvor den er etableret.
- 31 Det fremgår af nævnte lov og af kongelig anordning af 29. marts 2002, at arbejdsgivere, der udstationerer arbejdstagere på det belgiske område, for en periode på seks måneder fra det tidspunkt, hvor udstationeringen af den første arbejdstager i Belgien påbegyndes, i medfør af den forenklede ordning er fritaget for at føre navnlig de individuelle konti og lønsedler, der kræves i henhold til belgisk lovgivning, forudsat at de for det første sender de belgiske myndigheder en forudgående udstationeringsanmeldelse og

for det andet opbevarer de tilsvarende dokumenter med henblik på, at de kan stilles til rådighed for disse myndigheder.

- 32 Hvad angår den tidsmæssige begrænsning for anvendelsen af denne fritagelse er den-nes eventuelle restriktive karakter uden betydning i den foreliggende sag, idet det er ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede udstationering var af en varighed på mindre end seks måneder.
- 33 Hvad for det første angår den forudgående udstationeringsanmeldelse fremgår det af artikel 3 i kongelig anordning af 29. marts 2002 samt af den belgiske regerings indlæg, at de belgiske myndigheder for det første ved meddelelse af erklæringens registreringsnummer til de udstationerede arbejdstageres arbejdsgiver skal bekræfte modtagelsen og forskriftsmæssigheden af denne anmeldelse inden for fem arbejdsdage fra modtagelsen heraf. For det andet kan udstationeringen først påbegyndes efter tidspunktet for denne meddelelse, idet arbejdsgiveren ellers ikke kan anvende den forenklede ordning.
- 34 Det må fastslås, at den ovenfor nævnte procedure ikke kan antages at være en simpel deklatorisk procedure. Som fremhævet af generaladvokaten i punkt 70 i forslaget til afgørelse, kan den blotte fremsendelse af oplysninger til myndighederne i medlemsstaten samt bekræftelsen af modtagelsen potentielt omdannes til mekanismer til kontrol og godkendelse forud for præstationen af tjenesteydelsen. Eftersom nævnte meddelelse skal foreligge før arbejdsgiverens udstationering af sine arbejdstagere, og først kan udstedes efter de nationale myndigheders kontrol af den forudgående udstationeringsanmeldelses forskriftsmæssighed, har denne karakter af en administrativ tilladelsesprocedure (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 41).



- 35 En procedure, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat imidlertid kun må præstere tjenesteydelser ved hjælp af udstationerede arbejdstagere i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, kan udgøre en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF (jf. analogt dom af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 15, og af 19.1.2006, sag C-244/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 885, præmis 34).
- 36 En sådan procedure kan nemlig — bl.a. på grund af den fastsatte frist for udstedelsen af denne meddelelse — hindre den påtænkte udstationering og følgelig de udstationerede arbejdstageres arbejdsgivers levering af tjenesteydelser, særligt når den påtænkte præstation nødvendiggør en vis handlekraftighed (jf. i denne retning dommen af 19.1.2006 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 35, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 39).
- 37 I denne henseende har de tiltalte i hovedsagen i deres skriftlige indlæg — uden at dette punkt er blevet bestridt — fremhævet den hastende karakter af de tjenesteydelser, der var at udføre for selskabet Antwerp Shiprepair NV, hvilket nødvendiggjorde den hurtigst mulige iværksættelse af arbejdet efter indgåelse af aftalen vedrørende dette. Den belgiske regering har imidlertid — som svar på et spørgsmål stillet af Domstolen under retsmødet — udtalt, at den forenklede ordning ikke giver adgang til nogen undtagelser fra den i denne doms præmis 33 anførte procedure i forbindelse med hastende udstationeringer.
- 38 Det er, som samme regering ligeledes anførte under retsmødet, uden betydning, at meddelelsen om registrering i praksis sendes til den arbejdsgiver, der påtænker at udstationere sine arbejdstagere, to eller tre dage efter modtagelsen af den forudgående udstationeringsanmeldelse, eftersom arbejdsgiveren ikke på forhånd kan udelukke nødvendigheden af at afvente som minimum de i den forenklede ordning fastsatte fem arbejdsdage for fremsendelsen af registreringsmeddelelsen, inden udstationeringen iværksættes. En sådan potentiel ventetid kan såvel for arbejdsgiveren som for modtageren af tjenesteydelsen, der består i udstationering af arbejdstagere, udgøre

en hindring for en sådan levering eller gøre denne mindre attraktivt, særligt hvis der er tale om en hastesituation.

- 39 Den i denne doms præmis 33 beskrevne procedure udgør desuden et afgørende element i den forenklede ordning, idet en arbejdsgiver, der iværksætter en udstationering på det belgiske område uden at have modtaget meddelelsen med registreringsnummeret for dennes forudgående udstationeringsanmeldelse — som det fremgår af artikel 3 i kongelig anordning af 29. marts 2002 — ikke med hensyn til denne udstationering kan nøjes med at opbevare de tilsvarende dokumenter, som fastsat i den forenklede ordning, men skal føre belgiske arbejdsretlige dokumenter, såsom individuelle konti og lønsedler.
- 40 Heraf fremgår, at kravet om fremsendelse af en forudgående udstationeringsanmeldelse såvel som meddelelsen om registreringsnummeret, som fastsat i den forenklede ordning, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF's forstand.
- 41 Det ændrer ikke ved denne konklusion, at den belgiske regering har anført, at den forenklede ordning er fakultativ i den forstand, at den arbejdsgiver, der ønsker at udstationere arbejdstagere på det belgiske område, kan undlade at anvende denne ordning og i så fald skal føre og opbevare de nævnte belgiske arbejdsretlige dokumenter. Som anført i denne doms præmis 30, har Domstolen allerede i dommen i sagen Arblade m.fl. fastslået, at en sådan forpligtelse ikke i sig selv er i overensstemmelse med den frie udveksling af tjenesteydelser. Det fremgår desuden af sagens akter, at i tilfælde som den i hovedsagen omhandlede vedrørende den belgiske lovgivning kan manglende overholdelse af en sådan forpligtelse medføre strafferetlige sanktioner.
- 42 Hvad for det andet angår de forpligtelser, der i medfør af artikel 5 og 6 i kongelig anordning af 29. marts 2002 pålægges arbejdsgivere til udstationerede arbejdstagere på det belgiske område, til for det første at opbevare en kopi af de tilsvarende dokumenter med henblik på, at de kan stilles til rådighed for de belgiske myndigheder, enten på arbejdspladsen i Belgien eller på den belgiske bopæl for en fysisk person, der

opbevarer dokumenterne som repræsentant eller befuldmægtiget, dernæst i forbindelse med udstationeringens afslutning at sende denne kopi samt en oversigt over de tilsvarende dokumenter til de belgiske myndigheder og endelig ved udløbet af seks månedersperioden i en periode på fem år at opbevare en kopi af de tilsvarende dokumenter med henblik på, at de kan stilles til rådighed for de nævnte myndigheder på et af de nævnte steder, kan det imidlertid ikke udelukkes, at disse forpligtelser medfører udgifter og yderligere administrative og økonomiske byrder for virksomheder med hjemsted i en anden medlemsstat, således at disse virksomheder i konkurrencemæssig henseende kan være ringere stillet end virksomheder, der beskæftiger personer, som normalt arbejder på det belgiske område.

- 43 Selv om den belgiske regering har anført, at forpligtelsen til i en periode på fem år efter udstationeringen at opbevare en kopi af de tilsvarende dokumenter med henblik på, at de kan stilles til rådighed for de belgiske myndigheder, ikke finder anvendelse på udstationeringer med en varighed på mindre end seks måneder, såsom de i hovedsagen omhandlede, har den ikke desto mindre undladt at fremføre nogen argumenter med hensyn til de to andre forpligtelser. Den belgiske regering har endog medgivet, at det ikke kan udelukkes, at de omhandlede bestemmelser kan udgøre en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 TEUF.
- 44 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at disse to forpligtelser udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

Om begrundelsen for restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser

- 45 Ifølge fast retspraksis kan 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, 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. dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 34 og 35, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 37).

- 46 Som nævnt i denne doms præmis 25, har den forenkede ordning ifølge den belgiske regering til formål at kontrollere, hvorvidt arbejdsgivere, der udstationerer udenlandske arbejdstagere på det belgiske område, overholder bl.a. de arbejds- og ansættelsesvilkår, der nævnes i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/71. Den forfølger endvidere et formål af almen interesse, som består i arbejdstagernes sociale beskyttelse.
- 47 Domstolen har i denne henseende gentagne gange fastslået, at beskyttelsen af arbejdstagere er et af de tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. navnlig dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 36, dommen i sagen Finalarte m.fl., præmis 33, og dom af 21.10.2004, sag C-445/03, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 10191, præmis 29).
- 48 Domstolen har ligeledes anerkendt, at medlemsstaterne kan kontrollere overholdelsen af de nationale og EU-retlige bestemmelser om levering af tjenesteydelser, og at kontrolforanstaltninger, der er nødvendige med henblik på at sikre opfyldelse af krav, som i sig selv er begrundede i almene hensyn, er begrundede (jf. i denne retning dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 38, og dommen af 19.1.2006 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 36).
- 49 Det skal derfor undersøges, om foranstaltninger som dem, der forefindes i den forenkede ordning, er egnede til at sikre opnåelsen af formålet om at beskytte arbejdstagerne og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål.

- 50 Hvad for det første angår den forudgående udstationeringsanmeldelse har den belgiske regering gjort gældende, at denne anmeldelse gør det muligt for myndighederne at udføre en effektiv kontrol af aflønnings- og arbejdsvilkårene på området for udstationerede arbejdstagere i Belgien. Under retsmødet præciserede denne regering, at de belgiske myndigheder uden en sådan anmeldelse ikke ville kunne efterprøve tidspunktet for udstationeringens begyndelse i Belgien, eftersom de tilsvarende dokumenter ikke indeholder sådanne informationer.
- 51 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at en forpligtelse for en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat til forud for udstationeringen at give de lokale 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 en arbejdstilladelsesforanstaltning, en forudgående kontrol eller en bekræftelse af udstationeringen. En sådan forpligtelse vil gøre det muligt for myndighederne at kontrollere overholdelsen af modtagelsesmedlemsstatens social- og ansættelseslovgivning i udstationeringsperioden under hensyntagen til de forpligtelser, som denne arbejdsgiver allerede er pålagt i medfør af socialretten i oprindelsesmedlemsstaten (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Luxembourg, præmis 31, dommen af 19.1.2006 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 45, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 52).
- 52 Heraf følger, at selv om fremsendelsen af den forudgående udstationeringsanmeldelse forekommer at være et egnet middel til at kommunikere de i denne doms præmis 50 nævnte oplysninger til de belgiske myndigheder, går en registrerings- og meddelellesprocedure, i henhold til hvilken den nævnte anmeldelse — som anført i denne doms præmis 34 — har karakter af en administrativ tilladelsesprocedure, ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere.
- 53 Det fremgår således af den retspraksis, hvortil der er henvist i denne doms præmis 51, at en forudgående erklæring, idet den muliggør kontrollen af værtsmedlemsstatens

overholdelse af social- og ansættelseslovgivning i udstationeringsperioden, udgør et mere forholdsmæssigt middel til at nå dette mål end en sådan tilladelse eller en forudgående kontrol. Den belgiske regering har i denne henseende ikke selv angivet, at den forenkede ordning tilsigter andre formål end en effektiv kontrol af aflønnings- og arbejdsvilkårene for udstationerede arbejdstagere i udstationeringsperioden.

- 54 Da kravet om en forudgående erklæring er en passende foranstaltning for at muliggøre den nødvendige kontrol og undgå svindel, skal myndighederne imidlertid give den arbejdsgiver, der har arbejdstagere udstationeret på det belgiske område, mulighed for at bevise, at han har indgivet en anmeldelse, der indeholder alle de krævede oplysninger.
- 55 Hvad for det andet angår de dokumenter, der svarer til de individuelle konti og lønsedler, har den belgiske regering i sine skriftlige indlæg anført, at de individuelle konto viser arbejdstagerens ydelser samt den betaling, han har modtaget herfor, og at lønsedlen viser beregningsmetoden for denne aflønning, idet denne angiver antallet af arbejdstimer og feriedage samt fradrag i vederlaget.
- 56 Som anført i denne doms præmis 42, fremgår det desuden af artikel 5 og 6 i kongelig anordning af 29. marts 2002, at arbejdsgivere til udstationerede arbejdstagere på det belgiske område pålægges at opbevare en kopi af de tilsvarende dokumenter med henblik på, at de kan stilles til rådighed for de belgiske myndigheder enten på arbejdspladsen i Belgien eller på den belgiske bopæl for en fysisk person, der opbevarer dokumenterne som repræsentant eller befuldmægtiget. Ved udstationeringens afslutning skal denne kopi og en oversigt over de tilsvarende dokumenter sendes til de belgiske myndigheder.

- 57 Det fremgår, at opbevaringen af en kopi af de tilsvarende dokumenter som anført i denne doms præmis 55 er egnet til at muliggøre myndighedernes kontrol af overholdelsen af de i artikel 3, stk. 1, i direktiv 96/71 nævnte arbejdsvilkår med hensyn til udstationerede arbejdstagere og hermed sikre beskyttelsen af disse.
- 58 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at i det omfang de oplysninger, der er indeholdt i de dokumenter vedrørende udstationerede arbejdstagere, som kræves efter etableringsmedlemsstatens regler, samlet er tilstrækkelige til, at der kan foretages den nødvendige kontrol i værtsmedlemsstaten, er fremlæggelsen af disse dokumenter inden for en rimelig frist, eller kopi heraf, eller i mangel heraf ved, at disse dokumenter eller kopi heraf holdes til rådighed på værftet eller på et tilgængeligt og klart defineret sted i værtsmedlemsstaten, et mindre restriktivt middel til sikring af den sociale beskyttelse af disse arbejdstagere end udfærdigelse af dokumenter i overensstemmelse med denne medlemsstats lovgivning (jf. i denne retning dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 64-66, og dommen i sagen Finalarte m.fl., præmis 74).
- 59 Domstolen har endvidere fastslået, at forpligtelsen til ved udstationeringsperiodens afslutning at sende de dokumenter, som arbejdsgiveren har pligt til at udfærdige i medfør af etableringsstatens lovgivning, eller kopi heraf, til de nationale myndigheder i værtsmedlemsstaten, som kan kontrollere dem og i givet fald opbevare dem, udgør en mindre restriktiv foranstaltning med henblik på at sikre kontrollen af overholdelsen af lovgivningen vedrørende arbejdstagernes beskyttelse end en forpligtelse for arbejdsgiveren til at opbevare disse dokumenter på medlemsstatens område efter denne periode (jf. i denne retning dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 78).
- 60 På grundlag af det ovenstående findes sådanne foranstaltninger at stå i rimeligt forhold til formålet om arbejdstagernes beskyttelse.

61 Det præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares således:

- Artikel 56 TEUF og 57 TEUF er til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, hvorefter en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, som udstationerer arbejdstagere på førstnævnte medlemsstats område, skal indgive en forudgående udstationeringsanmeldelse, dersom den påtænkte udstationerings påbegyndelse er underlagt denne arbejdsgivers afventning af en meddelelse om nævnte anmeldelses registreringsnummer, og de nationale myndigheder i den førstnævnte stat har en frist på fem arbejdsdage fra modtagelsen af anmeldelsen til at afgive denne meddelelse.
  
- Artikel 56 TEUF og 57 TEUF er ikke til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, hvorefter en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, som udstationerer arbejdstagere på førstnævnte medlemsstats område, i udstationeringsperioden skal opbevare en kopi af dokumenter, der svarer til de arbejdsretlige dokumenter, som kræves i henhold til den første medlemsstats lovgivning, med henblik på, at de kan stilles til rådighed for de nationale myndigheder i den førstnævnte medlemsstat, og fremsende kopien til de nævnte myndigheder ved denne periodes afslutning.

### **Sagens omkostninger**

62 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 er til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, hvorefter en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, som udstationerer arbejdstagere på førstnævnte medlemsstats område, skal indgive en forudgående udstationeringsanmeldelse, dersom den påtænkte udstationerings påbegyndelse er underlagt denne arbejdsgivers afventning af en meddelelse om nævnte anmeldelses registreringsnummer, og de nationale myndigheder i den førstnævnte stat har en frist på fem arbejdsdage fra modtagelsen af anmeldelsen til at afgive denne meddelelse.**

**Artikel 56 TEUF og 57 TEUF er ikke til hinder for en medlemsstats nationale lovgivning, hvorefter en arbejdsgiver med hjemsted i en anden medlemsstat, som udstationerer arbejdstagere på førstnævnte medlemsstats område, i udstationeringsperioden skal opbevare en kopi af dokumenter, der svarer til de arbejdsretlige dokumenter, som kræves i henhold til den første medlemsstats lovgivning, med henblik på, at de kan stilles til rådighed for de nationale myndigheder i den førstnævnte medlemsstat, og fremsende kopien til de nævnte myndigheder ved denne periodes afslutning.**

Underskrifter