



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 26. april 2018¹

Sag C-18/17

Danieli & C. Officine Meccaniche SpA

Dragan Panic

Ivan Arnautov

Jakov Mandic

Miroslav Brnjac

Nicolai Dorassevitch

Alen Mihovic

procesdeltager:

Arbeitsmarktservice Leoben

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse – nye medlemsstaters tiltrædelse – Kroatien – overgangsforanstaltninger – arbejdskraftens frie bevægelighed – artikel 56 TEUF og 57 TEUF – fri udveksling af tjenesteydelser – direktiv 96/71/EF – udstationering af arbejdstagere – anvendelsesområde – udstationering af kroatiske statsborgere og tredjelandsstatsborgere i Østrig via en virksomhed med hjemsted i Italien – artikel 1, stk. 3 – udstationering – tilrådighedsstillelse af arbejdskraft«

1. I den foreliggende sag er Domstolen blevet anmodet om at afgøre, om Republikken Østrig er berettiget til at kræve, at arbejdstagere, som stilles til rådighed for en italiensk virksomhed, som leverer en tjenesteydelse i Østrig, har en arbejdstilladelse, når i) disse arbejdstagere er kroatiske statsborgere ansat af en kroatisk virksomhed, eller ii) disse arbejdstagere er tredjelandsstatsborgere, som er lovligt ansat af en anden italiensk virksomhed.

2. I det følgende vil jeg forklare, hvorfor Republikken Østrig i medfør af EU-retten i overensstemmelse med artikel 56 TEUF og 57 TEUF, sammenholdt med overgangsbestemmelserne fastsat i kapitel 2 til bilag V til tiltrædelsesakten af 2012², er berettiget til at kræve, at de kroatiske statsborgere, som stilles til rådighed for en italiensk virksomhed, som leverer en tjenesteydelse i Østrig, har en arbejdstilladelse. Det er Republikken Østrig derimod ikke berettiget til at kræve i medfør af artikel 56 TEUF og 57 TEUF i relation til tredjelandsstatsborgerne, der stilles til rådighed for den italienske virksomhed, som leverer en tjenesteydelse i Østrig, idet disse tredjelandsstatsborgere er lovligt ansat i Italien.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Akt af 24.4.2012 om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2012, L 112, s. 21, herefter »tiltrædelsesakten af 2012«).

I. Retsgrundlag

A. EU-retten

1. Tiltrædelsesakten af 2012

3. Betingelserne for Republikken Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union er fastsat i tiltrædelsesakten af 2012. Artikel 18 i denne akt fastsætter, at foranstaltninger, der opregnes i listen i bilag V hertil, finder anvendelse på de betingelser, der er fastsat i nævnte bilag.

4. Bilag V til tiltrædelsesakten af 2012 har overskriften »Liste omhandlet i artikel 18 i tiltrædelsesakten: overgangsforanstaltninger«. Bilagets kapitel 2 omhandler overgangsforanstaltninger i relation til fri bevægelighed for personer. Det fastsætter:

»1. For så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed og fri udveksling af tjenesteydelser, der indebærer midlertidig udstationering af arbejdstagere i henhold til artikel 1 i direktiv 96/71/EF, mellem Kroatien på den ene side og hver af de nuværende medlemsstater på den anden side finder artikel 45 og artikel 56, stk. 1, i TEUF kun fuld anvendelse med forbehold af overgangsbestemmelserne i punkt 2-13.

2. Uanset artikel 1-6 i forordning (EU) nr. 492/2011 anvender de nuværende medlemsstater indtil udløbet af en periode på to år efter tiltrædelsesdatoen nationale foranstaltninger eller foranstaltninger i henhold til bilaterale aftaler til at regulere kroatiske statsborgeres adgang til deres arbejdsmarked. De nuværende medlemsstater kan fortsætte med at anvende sådanne foranstaltninger indtil udløbet af en periode på fem år efter tiltrædelsesdatoen.

Kroatiske statsborgere, der på tiltrædelsesdatoen har lovlig beskæftigelse i en af de nuværende medlemsstater, og hvis arbejdstilladelse i den pågældende medlemsstat er udstedt for en uafbrudt periode på mindst 12 måneder, har adgang til arbejdsmarkedet i denne medlemsstat, men ikke til arbejdsmarkedet i andre medlemsstater, der anvender nationale foranstaltninger.

Kroatiske statsborgere, der efter tiltrædelsen får arbejdstilladelse i en af de nuværende medlemsstater i en uafbrudt periode på mindst 12 måneder, skal have de samme rettigheder.

De kroatiske statsborgere, der er omhandlet i andet og tredje afsnit, mister de rettigheder, der er nævnt i disse afsnit, hvis de frivilligt forlader arbejdsmarkedet i den pågældende nuværende medlemsstat.

Kroatiske statsborgere, der på tiltrædelsesdatoen eller i en periode, hvori der anvendes nationale foranstaltninger, har lovlig beskæftigelse i en af de nuværende medlemsstater, og hvis arbejdstilladelse i den pågældende medlemsstat er udstedt for en periode på under 12 måneder, har ikke de i andet og tredje afsnit nævnte rettigheder.

[...]

12. For at modvirke alvorlige forstyrrelser eller risiko herfor i specifikke følsomme tjenesteydelsessektorer på Tysklands og Østrigs arbejdsmarked, som måtte opstå i bestemte regioner som følge af levering af tjenesteydelser over grænserne som defineret i artikel 1 i direktiv 96/71/EF, og i medfør af ovenfor nævnte overgangsbestemmelser, nationale foranstaltninger eller foranstaltninger som følge af bilaterale aftaler om kroatiske arbejdstageres frie bevægelighed, så længe disse finder

anvendelse, kan Tyskland og Østrig, efter at have underrettet Kommissionen, fravige artikel 56, stk. 1, i TEUF, når det sker i forbindelse med, at selskaber, der er etableret i Kroatien, leverer tjenesteydelser over grænserne, og med henblik på at begrænse midlertidig udstationering af arbejdstagere, hvis ret til at arbejde i Tyskland og Østrig er underlagt nationale foranstaltninger.«

5. Listen over de tjenesteydelsessektorer, som kan være omfattet af undtagelsen i stk. 12, omfatter bl.a. bygge- og anlægsvirksomhed som defineret i den pågældende bestemmelse.

2. Direktiv 96/71/EF³

6. Direktiv 96/71 fastsætter reglerne for udstationering af arbejdstagere i forbindelse med levering af tjenesteydelser.

7. Artikel 1 definerer direktivets anvendelsesområde. Det hedder her:

»1. 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.

[...]

3. Dette direktiv finder anvendelse, dersom en af de i stk. 1 anførte virksomheder træffer en af følgende grænseoverskridende foranstaltninger:

- a) for egen regning og under egen ledelse udstationerer en arbejdstager på en medlemsstats område i henhold til en aftale mellem den udstationerende virksomhed og modtageren af tjenesteydelsen, der driver virksomhed i denne medlemsstat, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren; eller
- b) i en medlemsstat udstationerer en arbejdstager på et forretningssted eller i en virksomhed, der tilhører koncernen, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren; eller
- c) i sin egenskab af vikarbureau eller i sin egenskab af virksomhed, der stiller en arbejdstager til rådighed, udstationerer en arbejdstager i en brugervirksomhed, der er etableret eller har et forretningssted i en medlemsstat, dersom der inden udstationeringsperioden er indgået en ansættelseskontrakt mellem vikarbureauet eller den virksomhed, som stiller en arbejdstager til rådighed, og arbejdstageren.«

8. I henhold til direktivets artikel 3 påser medlemsstaterne, at de i artikel 1, stk. 1, omhandlede virksomheder, uanset hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, sikrer de arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat ved lov eller ved kollektiv overenskomst vedrørende maksimal arbejdstid og minimal hviletid, mindste antal betalte feriedage pr. år, mindsteløn, herunder overtidbetaling, betingelserne for at stille arbejdstagere til rådighed, sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen, beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbejds- og ansættelsesvilkår for gravide kvinder og kvinder, der lige har født, samt for børn og unge, ligebehandling af mænd og kvinder samt andre bestemmelser vedrørende ikke-forskelsbehandling.

3 – Europa-Parlamentet 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).

B. Gældende national lovgivning

9. § 18 i Ausländerbeschäftigungsgesetz (den østrigske lov om beskæftigelse af udlændinge)⁴ fastsætter:

»Udstationerede udenlandske arbejdstagere

Betingelser for beskæftigelse af udlændinge; udstationeringstilladelse

1. For udlændinge, som er beskæftiget i Østrig af en udenlandsk arbejdsgiver uden hjemsted på østrigsk område, kræves der arbejdstilladelse, medmindre andet er bestemt i det følgende. Såfremt dette arbejde ikke varer mere end seks måneder, skal udlændinge have en udstationeringstilladelse, som højst kan udstedes for en periode på fire måneder.

[...]

12. For udlændinge, der udstationeres i Østrig med henblik på midlertidig beskæftigelse af en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, kræves der ikke en arbejds- eller udstationeringstilladelse, såfremt

1. de har en forskriftsmæssig arbejdstilladelse i den stat, hvor virksomheden er etableret, ud over den tid, de er udstationeret i Østrig, og har lovlig ansættelse i den udstationerende virksomhed, og
2. østrigske løn- og arbejdsbetingelser [...] samt socialforsikringsretlige bestemmelser er overholdt.

Den centrale koordineringsmyndighed under Bundesministerium für Finanzen, der kontrollerer illegalt arbejde [...] skal [...] straks videregive underretningen om udstationerede udenlandske arbejdstagere til den kompetente regionale arbejdsformidling. Den regionale arbejdsformidling skal efter modtagelse af underretningen bekræfte over for den virksomhed og den opdragsgiver, der benytter arbejdsydelse, at betingelserne er opfyldt (bekræftelse af udstationering inden for EU), eller hvis de ikke er opfyldt, forbyde udstationeringen [...].«

10. § 32a i lov om beskæftigelse af udlændinge vedrørende overgangsbestemmelser i forbindelse med EU's udvidelse fastsætter følgende:

»1. Statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater, som den 1. januar 2007 på grundlag af traktaten om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Den Europæiske Union [...] tiltrådte Den Europæiske Union, er ikke omfattet af arbejdstagernes frie bevægelighed [...] medmindre de er i familie med en statsborger, der har opholdsret ifølge EU-retten i en anden EØS-medlemsstat [...]

[...]

11. På grundlag af [tiltrædelsesakten af 2012] gælder stk. 1-9 fra Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union med de fornødne ændringer for statsborgere fra Republikken Kroatien og for arbejdsgivere, hvis virksomhed har hjemsted i Republikken Kroatien.«

4 – BGBl. nr. 218/1975, senest ændret ved BGBl I, nr. 72/2013.

II. Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

11. Denne sag vedrører en tvist mellem Danieli & C. Officine Meccaniche SpA (herefter »Danieli«), fire kroatiske statsborgere samt en russisk og en hviderussisk statsborger (herefter samlet »sagsøgerne«) på den ene side og Arbeitsmarktservice Leoben (den regionale arbejdsformidling i Leoben, Østrig) på den anden side.

12. Danieli – et selskab med hjemsted i Italien – indgik en kontrakt med en østrigsk virksomhed om opførelse af et trådvalseværk i Østrig. Danieli indgår i den koncern, som også omfatter DS d.o.o., som har hjemsted i Kroatien (herefter »den kroatiske arbejdsgiver«), og DA-S.p.A., som har hjemsted i Italien (herefter »den italienske arbejdsgiver«). Med henblik på at færdiggøre byggeprojektet ønskede Danieli at indsætte arbejdskraft, som skulle stilles til rådighed af den kroatiske og den italienske arbejdsgiver.

13. Konkret ønskede Danieli at indsætte fire kroatiske statsborgere, som er ansat hos den kroatiske arbejdsgiver, og som er socialforsikret i Kroatien. Danieli ønskede desuden at indsætte to tredjelandsstatsborgere – en russer og en hviderusser – som er ansat hos den italienske arbejdsgiver og er socialforsikret i Italien.

14. Den 18. januar 2016 tilmeldte Danieli de nævnte arbejdstagere til den kompetente myndighed og anmodede om en bekræftelse på EU-udstationeringen.

15. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Danieli havde præciseret, at de pågældende arbejdstagere ikke var ansat af Danieli, men ville blive stillet til rådighed for denne af henholdsvis den kroatiske arbejdsgiver og den italienske arbejdsgiver med henblik på, at Danieli kunne færdiggøre projektet i Østrig.

16. Den regionale arbejdsformidling i Leoben afslog i medfør af § 18, stk. 12, i lov om beskæftigelse af udlændinge anmodningen om en bekræftelse på udstationeringen af udenlandske statsborgere inden for EØS og forbød udstationeringen.

17. Afgørelsen blev efterfølgende indbragt for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), der forkastede søgsmålet som ugrundet. Denne ret fandt, at udstationeringen fandt uden for anvendelsesområdet for direktiv 96/71. Det var denne rets opfattelse, at direktivet ikke fandt anvendelse, da der ikke bestod noget ansættelsesforhold mellem Danieli og de arbejdstagere, som Danieli ønskede at indsætte til at udføre projektet i Østrig.

18. Denne afgørelse blev efterfølgende appelleret til Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig). Da der opstod tvivl om den korrekte fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser, besluttede denne ret at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Skal artikel 56 TEUF og 57 TEUF, direktiv [96/71] [og kapitel 2, Fri bevægelighed for personer, punkt 2 og 12,] i bilag V til [tiltrædelsesakten af 2012] fortolkes således, at Østrig har ret til at begrænse udstationeringen af arbejdstagere, som er ansat hos et selskab med hjemsted i Kroatien, ved at kræve en arbejdstilladelse, når denne udstationering foregår, ved at arbejdstagerne stilles til rådighed for et selskab med hjemsted i Italien med henblik på, at det italienske selskab leverer en tjenesteydelse i Østrig, og de kroatiske arbejdstageres arbejde for det italienske selskab i Østrig begrænses sig til at udføre denne tjenesteydelse ved opførelse af et trådvalseværk i Østrig, og der ikke består noget [ansættelsesforhold] mellem dem og det italienske selskab?
- 2) Skal artikel 56 TEUF og 57 TEUF og direktiv [96/71] fortolkes således, at Østrig har ret til at begrænse udstationeringen af russiske og hviderussiske arbejdstagere, som er ansat hos et selskab med hjemsted i Italien, ved at kræve en arbejdstilladelse, når denne udstationering foregår, ved at

arbejdstagerne stilles til rådighed for et andet selskab med hjemsted i Italien med henblik på, at det andet italienske selskab leverer en tjenesteydelse i Østrig, og den russiske henholdsvis hviderussiske arbejdstagers arbejde i Østrig for det andet italienske selskab begrænser sig til at udføre dette selskabs tjenesteydelse i Østrig, og der ikke består noget [ansættelsesforhold] mellem dem og det andet italienske selskab?»

19. Sagsøgerne, den østrigske, den tyske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle disse parter – bortset fra den nederlandske regering – afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 28. februar 2018.

III. Bedømmelse

20. Inden jeg behandler de præjudicielle spørgsmål, vil jeg anføre nogle indledende bemærkninger, navnlig angående de retlige rammer, der regulerer virksomheders ret til at levere tjenesteydelser inden for Den Europæiske Union. I den sammenhæng vil jeg ligeledes gøre rede for, hvordan man i relation til EU-retten bør definere den ordning, hvorved Danieli benytter henholdsvis kroatiske statsborgere og tredjelandstatsborgere, som har lovlig ansættelse hos den kroatiske og den italienske arbejdsgiver i disse stater, til at levere en tjenesteydelse i Østrig (herefter »ordningen, som er genstand for hovedsagen«). Som det vil fremgå, har det forhold således direkte betydning for bedømmelsen af særligt det første forelagte spørgsmål.

A. Indledende bemærkninger

21. I Østrig skal udenlandske statsborgere, som er ansat af en udenlandsk virksomhed, som ikke har hjemsted i Østrig, have en arbejdstilladelse. Dette krav gælder dog ikke ved EU-udstationering, dvs. hvor udenlandske statsborgere udstationeres i Østrig af en virksomhed med hjemsted i en anden (EØS) medlemsstat med henblik på midlertidig beskæftigelse. Dette forudsætter, at disse arbejdstagere bl.a. har en forskriftsmæssig arbejdstilladelse i den stat, hvor virksomheden er etableret, der gælder ud over den tid, de er udstationeret i Østrig, og har lovlig ansættelse i den udstationerende virksomhed. I en overgangsperiode, som slutter den 30. juni 2018, kræves der imidlertid en arbejdstilladelse for kroatiske statsborgere i henhold til de relevante nationale regler (§ 18 og § 32a i lov om beskæftigelse af udlændinge).

22. I nærværende sag har Danieli – en italiensk virksomhed – anmodet om EU-udstationering uden arbejdstilladelse vedrørende de kroatiske statsborgere og de tredjelandstatsborgere, virksomheden havde til hensigt at indsætte til opførelse af et trådvalseværk i Østrig. Denne anmodning blev afslået under henvisning til, at der kræves en arbejdstilladelse for disse arbejdstagere.

23. Herefter opstår spørgsmålet, om det pågældende krav er foreneligt med EU-retten, når det tages i betragtning, at de kroatiske statsborgere og tredjelandstatsborgerne blev stillet midlertidigt til rådighed for en italiensk virksomhed (Danieli), som leverer en tjenesteydelse i Østrig. De kroatiske statsborgere blev stillet til rådighed for Danieli af en kroatisk virksomhed, og tredjelandstatsborgerne af en italiensk virksomhed.

1. Relevante retsregler: fri udveksling af tjenesteydelser og udstationering af arbejdstagere

24. Indledningsvis bemærkes, at foreneligheden med EU-retten af et krav om arbejdstilladelse i denne konkrete sag reguleres af traktatens regler om fri udveksling af tjenesteydelser, som er fastsat i artikel 56 TEUF og 57 TEUF⁵. I forhold til de kroatiske statsborgere skal der endvidere tages højde for de særlige regler, som lovgiver har vedtaget, der i en overgangsperiode efter Republikken Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union begrænser arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser, som indebærer midlertidig udstationering af arbejdstagere som defineret i artikel 1 i direktiv 96/71. Disse regler findes i kapitel 2 i bilag V til tiltrædelsesakten af 2012.

25. Direktiv 96/71 er derimod ikke af direkte betydning i denne sag. I modsætning til, hvad der lægges op til i de forelagte spørgsmål, og med den opmærksomhed, som direktivet modtog under retsmødet, er direktiv 96/71 kun af perifer betydning ved bedømmelsen af nærværende sags tvist om foreneligheden med EU-retten af kravet om arbejdstilladelse.

26. Direktiv 96/71 er udformet med henblik på at beskytte arbejdstagere ved at tillægge udstationerede arbejdstagere visse minimumsrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser. Det fastsætter »en kerne af ufravigelige regler for minimumsbeskyttelse« – bl.a. vedrørende mindsteløn og ferie – som virksomheder, der midlertidigt udstationerer arbejdstagere i værtslandet, skal overholde der⁶. Værtsmedlemsstaten skal således i overensstemmelse med direktivets artikel 3 påse, at virksomheder, som udstationerer medarbejdere på dets område, efterlever de minimumsvilkår og -betingelser, der refereres til i denne bestemmelse.

27. Direktiv 96/71 indeholder ikke regler om de administrative krav, som en (udenlandsk) tjenesteyder kan være forpligtet til at overholde i værtsmedlemsstaten. Grænserne for sådanne krav bestemmes af artikel 56 TEUF og 57 TEUF (og i overgangsbestemmelserne i bilagene til tiltrædelsesakten af 2012, hvor disse finder anvendelse).

28. Direktiv 96/71 er desuagtet relevant for afgørelsen af denne sag af andre årsager. Som det nærmere vil fremgå nedenfor, sonder Domstolens praksis mellem forskellige typer af udstationering: Afhængigt af, om en virksomhed, som leverer en tjenesteydelse i værtsmedlemsstaten, udstationerer sine egne arbejdstagere i værtsmedlemsstaten (traditionel udstationering som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71), eller om en virksomhed udstationerer arbejdstagere til en virksomhed i værtsmedlemsstaterne (stiller arbejdskraft til rådighed for en anden virksomhed som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra c), i direktiv 96/71), er der forskel på den tankegang, som finder anvendelse ved bedømmelsen af ordningen i lyset af de regler, som regulerer den frie udveksling af tjenesteydelser og de relevante overgangsbestemmelser.

29. Arbejdstagere, som stilles til rådighed i værtsmedlemsstaten, falder således inden for direktivets anvendelsesområde, uanset om der er tale om traditionel udstationering eller om, at der stilles arbejdskraft til rådighed. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at arbejdstagere, som stilles til rådighed i værtsmedlemsstaten som omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 3, litra c) – i modsætning til arbejdstagere, som udstationeres af deres arbejdsgiver som omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 3, litra a) – anses for at være stillet til rådighed på, og dermed have fået adgang til, værtsmedlemsstatens arbejdsmarked⁷.

5 – Hvor det gælder fri udveksling af tjenesteydelser, kan Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) som udgangspunkt også være relevant. Det er imidlertid ikke tilfældet i denne sag. Dette direktiv har således – i overensstemmelse med artikel 1, stk. 6, deri – ikke betydning for arbejdsretlige forhold. Jf. sag C-33/17, Cepelnik, som er under behandling ved Domstolen, om arbejdsrettens udelukkelse.

6 – 13. betragtning til direktiv 96/71.

7 – Dom af 27.3.1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, præmis 16), og af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 30 og 31). Jf. også i denne retning dom af 18.6.2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405, præmis 28).

30. Den forskel er af særlig betydning ved anvendelsen af overgangsbestemmelserne fastsat i kapitel 2, punkt 2 og 12, i bilag V til tiltrædelsesakten af 2012. Medlemsstaterne har således større spillerum til at anvende nationale regler i en overgangsperiode i relation til tilrådighedsstillingen af arbejdskraft.

31. I medfør af punkt 2 kan en medlemsstat begrænse den frie bevægelighed af (kroatisk) arbejdskraft ved at anvende nationale foranstaltninger i overgangsperioden. Domstolen har fastslået, at arbejdskraftens frie bevægelighed både omfatter den situation, hvor en arbejdstager søger direkte adgang til værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, og hvor en arbejdstager stilles til rådighed på denne stats arbejdsmarked som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra c), i direktiv 96/71⁸. Samtidig er det i medfør af punkt 12 muligt at fravige artikel 56 TEUF og begrænse traditionel udstationering som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71 angående levering af tjenesteydelser. Denne mulighed findes dog kun for virksomheder med hjemsted i Kroatien, som driver virksomhed inden for visse følsomme sektorer, der er nævnt i punkt 12⁹.

32. Det er derfor nødvendigt indledningsvis at afgøre, hvorledes ordningen, som er genstand for hovedsagen, bør defineres i EU-retlig sammenhæng.

2. Hvordan bør ordningen, som er genstand for hovedsagen, opfattes i EU-retlig sammenhæng?

33. Hvad angår ordningen, som er genstand for hovedsagen, skal det understreges, at de omhandlede arbejdstagere ikke er ansat direkte af Danieli, men af andre virksomheder i samme koncern: Mens de kroatiske statsborgere har en ansættelseskontrakt med den kroatiske arbejdsgiver og er socialforsikret i Kroatien, har tredjelandsstatsborgerne en ansættelseskontrakt med den italienske arbejdsgiver og er socialforsikret i Italien.

34. Arbejdstagerne skulle stilles til rådighed for Danieli, så denne virksomhed kunne færdiggøre opførelsen af et trådvalseværk i Østrig – et projekt, som Danieli tilsyneladende var hovedentreprenør på. Under udstationeringen i Østrig skulle arbejdstagerne udføre deres opgaver under Danielis ledelse. Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at arbejdstagerne ikke har arbejdet for Danieli i Italien, men blev stillet til rådighed direkte i Østrig af deres arbejdsgivere. Med andre ord har de kroatiske statsborgere ikke været aktive på det italienske arbejdsmarked. Tredjelandsstatsborgerne har derimod lovlig ansættelse i Italien, hvor de normalt arbejder for den italienske arbejdsgiver.

35. Hvordan bør ordningen, som er genstand for hovedsagen, på denne baggrund opfattes i EU-retlig sammenhæng?

36. I medfør af artikel 1, stk. 1, i direktiv 96/71 finder direktivet anvendelse på virksomheder med hjemsted i en medlemsstat, som i forbindelse med levering af tjenesteydelser over grænserne udstationerer arbejdstagere på en medlemsstats område i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3.

37. Det fremgår af artikel 1, stk. 3, litra a), at direktivet finder anvendelse, når en virksomhed udstationerer arbejdstagere på en medlemsstats område for den pågældende virksomheds regning og under den pågældende virksomheds ledelse i henhold til en aftale mellem den udstationerende virksomhed og modtageren af tjenesteydelser, der driver virksomhed i denne medlemsstat, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren.

8 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 35).

9 – Spørgsmålet om, hvorvidt Danielis aktivitet i Østrig (installation af et trådvalseværk, som forudsætter højteknologiske færdigheder hos arbejdstagerne, som er hyret til installationen) er omfattet af punkt 12 – et forhold, som blev drøftet ganske indgående særligt af Danieli under retsmødet – er alene relevant, hvis ordningen, som er genstand for hovedsagen, anses for at udgøre en udstationering som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71.

38. Som anført ovenfor omhandler direktivets artikel 1, stk. 3, også tilrådighedsstilling af arbejdskraft fra én virksomhed til en anden. Artikel 1, stk. 3, litra c), har særlig relevans i denne forbindelse¹⁰.

39. Direktivet finder også anvendelse, hvor et vikarbureau eller en virksomhed, der stiller en arbejdstager til rådighed, i overensstemmelse med artikel 1, stk. 3, litra c), udstationerer en arbejdstager i en brugervirksomhed, der er etableret eller har et forretningssted i en medlemsstat, dersom der inden udstationeringsperioden er indgået en ansættelseskontrakt mellem vikarbureauet eller den virksomhed, som stiller en arbejdstager til rådighed, og arbejdstageren.

40. Kort sagt finder direktivet anvendelse på en lang række situationer, hvor arbejdstagere stilles til rådighed fra en medlemsstat til en anden i forbindelse med grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser.

41. Umiddelbart forekommer ordningen, som er genstand for hovedsagen, at passe dårligt ind i de situationer, som nævnes i artikel 1, stk. 3, litra a) og c). Det er derfor ikke overraskende, at parterne i deres indlæg er uenige om, hvorvidt ordningen, som er genstand for hovedsagen, omfattes af anvendelsesområdet for direktiv 96/71, og i så fald på hvilket grundlag.

42. En nærmere undersøgelse af spørgsmålet viser imidlertid – med forbehold for den nødvendige efterprøvelse af de underliggende, faktiske omstændigheder i sagen, som den forelæggende ret skal foretage – at ordningen, som er genstand for hovedsagen, udgør tilrådighedsstilling af arbejdskraft som omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 3, litra c).

43. I dommen i sagen *Vicoplus m.fl.*¹¹ blev Domstolen anmodet om at udtale sig om foreneligheden med EU-retten af nederlandsk lovgivning, som krævede, at polske statsborgere skulle have en arbejdstilladelse i forbindelse med tilrådighedsstilling af polske arbejdstagere på det nederlandske område, efter at Polen tiltrådte Den Europæiske Union. Domstolen blev endvidere anmodet om at yde vejledning om de kriterier, som skal anvendes ved afgørelsen af, om arbejdstagere er blevet stillet til rådighed som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra c), i direktiv 96/71.

44. Domstolen fandt, at tilrådighedsstilling af arbejdskraft er en tjenesteydelse, som leveres mod vederlag, hvorom gælder, at den arbejdstager, der er udstationeret, forbliver ansat hos den tjenesteydende virksomhed, og der ikke indgås en arbejdskontrakt med brugervirksomheden (første betingelse). Endvidere er tilrådighedsstillingen karakteriseret ved, at overførslen af arbejdstageren til værtsmedlemsstaten udgør selve formålet med tjenesteydelserne, som den tjenesteydende virksomhed udfører (anden betingelse), og at den pågældende arbejdstager udfører sine opgaver under brugervirksomhedens kontrol og ledelse (tredje betingelse)¹².

45. I *Martin Meat*-dommen¹³ ydede Domstolen yderligere vejledning om særligt anden betingelse, som nævnes ovenfor. Den præciserede, hvilke forhold der kunne tale for, at den leverede (grænseoverskridende) tjenesteydelse udgør tilrådighedsstilling af arbejdskraft i stedet for udstationering som omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 3, litra a). Domstolen fandt i den forbindelse, at der navnlig skal tages hensyn til forhold, der tyder på, at tjenesteyderen ikke bærer konsekvenserne af en opfyldelse, som ikke er i overensstemmelse med den ydelse, der er fastsat i kontrakten. Hvis

10 – Det fremgår af forarbejderne til direktiv 96/71 (forslag til et rådsdirektiv vedrørende udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, KOM(91) 231 endelig, s. 14), at i modsætning til artikel 1, stk. 3, litra a), og artikel 1, stk. 3, litra c), har artikel 1, stk. 3, litra b), til hensigt at sikre mod, at virksomheder omgår anvendelsen af direktivet. Dette sker ved at lade såkaldt concern-intern bevægelighed være omfattet af direktivets anvendelsesområde. Som det fremgår af litteraturen, er bestemmelsen således udformet med henblik på at afholde virksomheder fra at åbne et datterselskab i en anden medlemsstat alene for at placere nogle af sine arbejdstagere der til at udføre midlertidige opgaver og dermed undgå direktivets anvendelse. Jf. C. Barnard, *EU Employment Law*, 4. udgave, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 218. Jf. også, indirekte, dom af 12.2.2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, præmis 3 og 11-13).

11 – Dom af 10.2.2011, *Vicoplus m.fl.* (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64).

12 – *Ibidem*, præmis 51.

13 – Dom af 18.6.2015, *Martin Meat* (C-586/13, EU:C:2015:405).

tjenesteyderen således skal udføre ydelsen i henhold til aftalen på tilfredsstillende vis, er det i princippet mindre sandsynligt, at der er tale om tilrådighedsstillelse af arbejdstagere, end hvis tjenesteyderen ikke selv skal bære konsekvenserne af, at ydelsen ikke udføres i overensstemmelse med aftalen¹⁴.

46. Alle disse betingelser, som er fastlagt i retspraksis angående tilrådighedsstillelse af arbejdskraft, er opfyldt i ordningen, som er genstand for hovedsagen¹⁵.

47. For det første er det ubestridt, at de kroatiske arbejdstagere og tredjelandsarbejdstagerne fortsat er ansat af de virksomheder, som udstationerer dem i Østrig, dvs. den kroatiske og den italienske arbejdsgiver (første betingelse). Dette er tilfældet, uanset at Danieli og arbejdsgiverne tilhører samme koncern.

48. For det andet blev det i relation til selve tilrådighedsstillelsen præciseret under retsmødet, at flytningen af arbejdstagere til Østrig udgør selve formålet med ordningen mellem Danieli og den kroatiske og den italienske arbejdsgiver (anden betingelse). Det forhold, at de pågældende arbejdstagere ikke har arbejdet under Danielis ledelse i Italien som en del af dennes arbejdsstyrke dér, vidner endvidere herom. Hertil kommer, at det i overensstemmelse med Domstolens vejledning i Martin Meat-dommen fremgår af sagsøgernes skriftlige indlæg, at Danieli – og ikke den kroatiske og den italienske arbejdsgiver – er ansvarlig for opfyldelsen af de kontraktlige forpligtelser, som udspringer af den tjenesteydelse, som blev leveret i Østrig.

49. For det tredje skal arbejdstagerne, mens de er stillet til rådighed i Østrig, udføre deres opgaver under brugervirksomhedens, dvs. Danielis, kontrol og ledelse (tredje betingelse).

50. Ganske vist kunne man indvende, at den kroatiske og den italienske arbejdsgiver ikke er vikarbureauer eller virksomheder, der stiller en arbejdstager til rådighed som omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 3, litra c). I den forbindelse er det imidlertid værd at bemærke, at Domstolen i sin retspraksis kun i begrænset omfang har tillagt dette forhold betydning. Det er der efter min opfattelse gode grunde til.

51. Som allerede nævnt er direktiv 96/71 udformet med henblik på at beskytte arbejdstagere ved at tillægge dem visse minimumsrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser. For at beskytte disse arbejdstagere skal værtsmedlemsstaten påse, at virksomheder, der udstationerer arbejdstagere eller stiller arbejdstagere til rådighed på dens område, sikrer, at visse minimumsrettigheder iagttages¹⁶.

52. I den henseende følger det af præambelen til direktivet, at begrebet udstationering skal forstås i bred forstand: Direktivet finder anvendelse, uanset om tjenesteydelsen leveres i form af udførelse af arbejde af en virksomhed på dennes vegne og under dennes ledelse i henhold til en kontrakt indgået mellem denne virksomhed og modtageren af tjenesteydelsen eller i form af tilrådighedsstillelse af arbejdstagere til brug for en virksomhed på grundlag af en offentlig eller privat kontrakt¹⁷.

14 – Ibidem, præmis 35 ff.

15 – Som Domstolen også har fastslået, forudsætter anvendelsen af artikel 1, stk. 3, litra c), desuden, at tjenesteydelsen, dvs. tilrådighedsstillelsen af arbejdskraft, sker mod vederlag. Vederlaget kan naturligvis have forskellige former, f.eks. afhængigt af forholdet mellem tjenesteyderen og brugervirksomheden.

16 – Særligt artikel 3 i direktiv 96/71.

17 – Fjerde betragtning til direktiv 96/71.

53. Formålet med at sikre arbejdstagerne en vis minimumsbeskyttelse ville efter min opfattelse blive undergravet, hvis en ordning som den, der er genstand for hovedsagen, faldt uden for anvendelsesområdet for direktiv 96/71, alene fordi virksomheden, som stiller de pågældende arbejdstagere til rådighed, ikke primært beskæftiger sig med at stille arbejdskraft til rådighed for andre virksomheder.

54. Endelig skal det fremhæves, at det forhold, at der er tale om en italiensk virksomhed, som ønsker at levere en tjenesteydelse i Østrig ved at benytte arbejdskraft, som stilles til rådighed for denne fra virksomheder med hjemsted i henholdsvis Kroatien og Italien, ikke bør skabe forvirring ved vurderingen i henhold til direktiv 96/71. I direktivets sammenhæng er det afgørende, om de pågældende arbejdstagere er stillet til rådighed fra en medlemsstat til en brugervirksomhed, som enten har hjemsted *eller* forretningssted i værtsmedlemsstaten, dvs. Østrig, i forbindelse med en grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser¹⁸. Dette er tydeligvis tilfældet i den foreliggende sag.

55. I forhold til direktiv 96/71 adskiller ordningen, som er genstand for hovedsagen, sig således ikke fra en situation, hvor hovedentreprenøren for projektet i Østrig i stedet for Danieli er en østrigsk virksomhed, som får stillet arbejdstagere til rådighed direkte fra Kroatien (for så vidt angår de kroatiske statsborgere) og Italien (for så vidt angår tredjelandsstatsborgerne). Med andre ord udgør det udstationering som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra c) i direktiv 96/71.

56. Sagsøgerne og i særdeleshed Kommissionen fastholder imidlertid, at ordningen, som er genstand for hovedsagen, bør anses for udstationering som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra a), i direktiv 96/71, fordi arbejdsgivervirksomhederne og Danieli tilhører samme koncern. De taler således for en bred fortolkning af begrebet »ansættelsesforhold« som omhandlet i denne bestemmelse, idet denne bestemmelse alene finder anvendelse, hvor der foreligger et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og de pågældende arbejdstagere.

57. I denne henseende er det i den foreliggende sag ubestridt, at et sådant ansættelsesforhold ikke foreligger mellem Danieli og de pågældende arbejdstagere. Den fortolkning, som sagsøgerne og Kommissionen plæderer for, ville derfor indebære en særdeles udvidende fortolkning af direktivets artikel 1, stk. 3, litra a).

58. Jeg vil fraråde denne tilgang. For det første er en sådan fortolkning ikke påkrævet under hensyn til behovet for at beskytte de pågældende arbejdstagere, hvilket er det primære formål med direktivet. Dette skyldes, at de pågældende arbejdstagere falder inden for direktivets anvendelsesområde, uanset om ordningen, som er genstand for hovedsagen, falder under artikel 1, stk. 3, litra a), eller artikel 1, stk. 3, litra c). For det andet ville det også forplumre den sondring, som anvendes i retspraksis vedrørende udstationering og tilrådighedsstillelse af arbejdskraft – en sondring, som er særlig vigtig i forbindelse med anvendelse af overgangsbestemmelser som de omtvistede i den foreliggende sag.

59. Med disse betragtninger in mente vil jeg nu gå over til at behandle det første præjudicielle spørgsmål.

B. Det første præjudicielle spørgsmål: foreneligheden med EU-retten af kravet om en arbejdstilladelse for så vidt angår de kroatiske statsborgere

60. Med det første spørgsmål ønskes det nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF og 57 TEUF, sammenholdt med kapitel 2, punkt 2 og 12, i tiltrædelsesakten af 2012, skal fortolkes således, at Republikken Østrig er berettiget til at kræve, at kroatiske statsborgere, som benyttes af en italiensk virksomhed til at levere en tjenesteydelse i Østrig, skal have en arbejdstilladelse.

18 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 39).

61. Spørgsmålet bør efter min opfattelse besvares bekræftende.
62. Først fremgår det – som forklaret ovenfor – klart af Domstolens praksis, at udstationering af arbejdstagere og tilrådighedsstillelse af arbejdskraft er væsensforskellige. Dette er årsagen til, at det er nødvendigt at behandle dem forskelligt i medfør af de gældende overgangsbestemmelser.
63. Dette princip blev opstillet allerede i Rush Portuguesa-sagen¹⁹ – en sag vedrørende portugisiske arbejdstagere, som blev sendt til Frankrig af en portugisisk virksomhed efter Portugals tiltrædelse af De (daværende) Europæiske Fællesskaber. Specifikt i relation til tilrådighedsstillelse af arbejdskraft – som i medfør af Domstolens praksis²⁰ udgør en tjenesteydelse i artikel 57 TEUF's forstand – fandt Domstolen, at det er en aktivitet, som gør det muligt at bringe arbejdstagere ind på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked. Ifølge Domstolen er værtsmedlemsstaten i et sådant tilfælde som princip berettiget til – i det omfang de relevante overgangsbestemmelser i tiltrædelsesakten giver adgang hertil – at begrænse sådanne arbejdstageres adgang til sit arbejdsmarked²¹.
64. Dette princip er senere blevet anvendt af Domstolen i forbindelse med de overgangsregler, som fandt anvendelse, efter at nye medlemsstater tiltrådte Den Europæiske Union i 2004. Denne retspraksis er særlig relevant her, da de relevante overgangsregler i den foreliggende sag er indholdsmæssigt identiske.
65. I dommen i sagen Vicoplus m.fl.²² gentog Domstolen grundlæggende princippet i Rush Portuguesa-dommen ved at finde, at en arbejdstager, som er udstationeret i medfør af artikel 1, stk. 3, litra c), i direktiv 96/71 typisk i den periode, hvor han stilles til rådighed, placeres i en stilling i brugervirksomheden, der ellers ville være blevet besat af en af dennes ansatte²³. Af denne årsag fandt Domstolen, at kravet om arbejdstilladelse, som de nederlandske myndigheder i den pågældende sag havde pålagt, skulle anses for en foranstaltning, der regulerede polske statsborgeres adgang til værtsstatens arbejdsmarked som omhandlet i kapitel 2, punkt 2, i bilag XII til tiltrædelsesakten af 2003²⁴, som var forenelig med artikel 56 TEUF og 57 TEUF²⁵.
66. Med andre ord kunne gamle medlemsstater henholde sig til den bestemmelse for i en overgangsperiode at kræve, at arbejdstagere som stilles til rådighed fra en ny medlemsstat, skal have en arbejdstilladelse. Den bestemmelse svarer til kapitel 2, punkt 2, i bilag V til tiltrædelsesakten af 2012.
67. Den tvivl, som er opstået hos den forelæggende ret, om, hvorvidt Domstolens princip i den nævnte sag kan overføres til ordningen, som er genstand for hovedsagen, hidrører tilsyneladende fra de særlige forhold, som gør sig gældende for ordningen, som er genstand for hovedsagen, nemlig at de kroatiske arbejdstagere blev udstationeret til en italiensk virksomhed, som skulle levere en tjenesteydelse i Østrig.
68. Det bemærkes, at ligesom den relevante overgangsbestemmelse i tiltrædelsesakten af 2003 regulerer kapitel 2, punkt 2, i bilag V til tiltrædelsesakten af 2012 kroatiske arbejdstageres adgang til andre medlemsstaters arbejdsmarked i en overgangsperiode. I relation til 2004-udvidelsen af Den Europæiske Union fastslog Domstolen, at denne bestemmelse var udformet med henblik på at undgå, at der efter de nye medlemsstaters tiltrædelse af Unionen opstår forstyrrelser på arbejdsmarkedet i de

19 – Dom af 27.3.1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

20 – Jf. f.eks. dom af 17.12.1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, præmis 9), af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 27), og af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 37).

21 – Dom af 27.3.1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, præmis 16).

22 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64).

23 – Ibidem, præmis 31.

24 – Akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33).

25 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 40 og 41).

gamle medlemsstater som følge af en pludselig tilgang af et stort antal arbejdssøgende statsborgere fra de nævnte nye stater²⁶. Med henblik på at undgå sådanne forstyrrelser tillader overgangsbestemmelserne medlemsstaterne at begrænse den frie bevægelighed for arbejdstagere fra nye medlemsstater.

69. Som Domstolen har præciseret, ville det være kunstigt at sondre imellem tilstrømning af arbejdstagere til en medlemsstats arbejdsmarked alt efter, om de får adgang til arbejdsmarkedet ved at blive stillet til rådighed som arbejdskraft eller får direkte og selvstændig adgang²⁷. I den forbindelse er det ligeledes uden betydning, om de arbejdstagere, der stilles til rådighed, i realiteten ønsker at blive i værtsmedlemsstaten efter færdiggørelse af arbejdet for brugervirksomheden, eller om de vender tilbage til deres oprindelsesmedlemsstat direkte efter udstationeringen. Domstolen har derimod fastslået, at det afgørende er, om de arbejdstagere, som stilles til rådighed i værtsmedlemsstaten, placeres i en stilling, der ellers kunne være blevet besat af en arbejdstager i værtsmedlemsstaten²⁸.

70. Efter min opfattelse ville det være tilsvarende kunstigt at sondre mellem en situation, hvor en østrigsk virksomhed ønsker at benytte kroatiske arbejdstagere udstationeret fra den kroatiske arbejdsgiver til at færdiggøre et projekt i Østrig, og en situation som den foreliggende, hvor brugervirksomheden, som ønsker at levere en tjenesteydelse i Østrig, har hjemsted i en anden medlemsstat, som tilfældigvis har valgt ikke at udvide anvendelsen af overgangsbestemmelserne. I begge situationer stilles de kroatiske arbejdstagere til rådighed for værtsmedlemslandets arbejdsmarked.

71. En sådan sondring ville reelt kunne fratage overgangsbestemmelserne, som regulerer arbejdskraftens frie bevægelighed, en stor del af deres virkning. Det bemærkes således, at de kroatiske statsborgere i den foreliggende sag i den periode, hvor de stilles til rådighed, er placeret i stillinger i Østrig under Danielis ledelse, stillinger, som i hvert fald potentielt kunne have været besat af personer ansat af denne virksomhed i Østrig.

72. Denne omstændighed adskiller ligeledes den foreliggende sag fra den situation, som er omhandlet i Rush Portuguesa-dommen og gentaget i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 96/71, hvor en tjenesteyder flytter med sin egen arbejdskraft til værtsmedlemsstaten i den periode, hvor arbejdet står på. Hvis dette havde været tilfældet her, ville en sådan ordning principielt falde ind under kapitel 2, punkt 12, i bilag V til tiltrædelsesakten af 2012.

73. Følgelig bør det første forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF og kapitel 2, punkt 2, i bilag V til tiltrædelsesakten af 2012 skal fortolkes således, at Republikken Østrig er berettiget til at begrænse udstationering af kroatiske arbejdstagere, som er ansat i et selskab med hjemsted i Kroatien, ved at kræve en arbejdstilladelse, når udstationeringen foregår ved at stille arbejdstagerne til rådighed for et selskab med hjemsted i Italien med henblik på, at det italienske selskab leverer en tjenesteydelse i Østrig.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål: foreneligheden med EU-retten af kravet om en arbejdstilladelse for så vidt angår tredjelandstatsborgere

74. Med det andet spørgsmål ønskes det nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at Republikken Østrig er berettiget til at kræve, at tredjelandstatsborgere, som udstationeres af én italiensk virksomhed til en anden italiensk virksomhed, som ønsker at levere en tjenesteydelse i Østrig, skal have en arbejdstilladelse.

26 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 34).

27 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 35).

28 – Dom af 10.2.2011, Vicoplus m.fl. (C-307/09 – C-309/09, EU:C:2011:64, præmis 31).

75. Det spørgsmål bør efter min opfattelse besvares benægtende.

76. Det skal indledningsvis understreges, at tredjelandsstatsborgerne havde lovlig ansættelse i Italien hos den italienske arbejdsgiver og var omfattet af den italienske socialsikringsordning.

77. Hvad angår rækkevidden af artikel 56 TEUF forholder denne bestemmelse sig kun udtrykkeligt til den situation, hvor en tjenesteyder har hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvori modtagervirksomheden har hjemsted. Den situation, som udgør baggrunden for det andet præjudicielle spørgsmål, vedrører imidlertid tilrådighedsstillelse af arbejdskraft fra den italienske arbejdsgiver til Danieli, en anden italiensk virksomhed, som derefter leverer en tjenesteydelse i Østrig.

78. Som fastslået af Domstolen er formålet med artikel 56 TEUF at fjerne begrænsningerne for den fri udveksling af tjenesteydelser over for personer, som ikke er etableret i den stat, på hvis område tjenesteydelsen skal udføres²⁹. Af denne årsag har Domstolen anlagt en bred fortolkning af bestemmelsen: Det er kun, når alle relevante forhold for den pågældende aktivitet er begrænset til en enkelt medlemsstat, at traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse³⁰. Omvendt fremgår det af retspraksis, at reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser må finde anvendelse i alle tilfælde, hvor en tjenesteyder tilbyder tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, hvor han er etableret, uanset hvor modtagerne af tjenesteydelserne er hjemmehørende³¹.

79. Det er tilstrækkeligt, for at artikel 56 TEUF finder anvendelse, at selve *tjenesteydelsen* bevæger sig fra en medlemsstat til en anden³².

80. Taget i betragtning, at ordningen i hovedsagen vedrører grænseoverskridende udveksling af en tjenesteydelse (i den foreliggende sag: tilrådighedsstillelse af arbejdskraft og – i forlængelse heraf – tjenesteydelsen leveret af Danieli i Østrig) i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteyderen har hjemsted, må artikel 56 TEUF finde anvendelse på den situation, som udgør baggrunden for det andet præjudicielle spørgsmål³³.

81. I forlængelse af denne præcisering bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en national foranstaltning, som opstiller et krav om arbejdstilladelse som en forudsætning for udstationering af arbejdstagere i værtsmedlemsstaten, udgør en restriktion som omhandlet i artikel 56 TEUF³⁴. Som Domstolen har fastslået, kan kravet om en arbejdstilladelse for tredjelandsstatsborgere, som indsættes i værtsmedlemsstaten med henblik på at levere grænseoverskridende tjenesteydelser, som følge af de formaliteter og frister, som det indebærer, gøre det mindre attraktivt at gennemføre fri udveksling af tjenesteydelser på medlemsstaternes område ved hjælp af udstationerede arbejdstagere fra tredjelande³⁵.

29 – Dom af 10.2.1982, *Transporoute et travaux* (76/81, EU:C:1982:49, præmis 14), og af 26.2.1991, *Kommissionen mod Frankrig* (C-154/89, EU:C:1991:76, præmis 9).

30 – Dom af 18.3.1980, *Debauve m.fl.* (52/79, EU:C:1980:83, præmis 9), og af 26.2.1991, *Kommissionen mod Frankrig* (C-154/89, EU:C:1991:76, præmis 9).

31 – Dom af 26.2.1991, *Kommissionen mod Frankrig* (C-154/89, EU:C:1991:76, præmis 10).

32 – Dom af 1.7.1993, *Hubbard* (C-20/92, EU:C:1993:280, præmis 12). Jf. også i samme retning dom af 18.12.2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, præmis 114).

33 – Generaladvokat Y. Bots forslag til afgørelse *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:312, punkt 66-78) om spørgsmålet om, hvem der kan støtte ret på artikel 56 TEUF.

34 – Dom af 9.8.1994, *Vander Elst* (C-43/93, EU:C:1994:310, præmis 15).

35 – Jf. særligt dom af 21.10.2004, *Kommissionen mod Luxembourg* (C-445/03, EU:C:2004:655, præmis 30 og 41).

82. Domstolen har dog anerkendt, at et krav om arbejdstilladelse principielt kan 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 formålet³⁶.

83. På trods af dette forbehold har Domstolen imidlertid generelt anset krav, der går videre end en simpel, forudgående erklæring, for ikke at være forholdsmæssige i lyset af målet om f.eks. at sikre arbejdsmarkedets stabilitet i værtsmedlemsstaten eller beskytte arbejdstagerne og derfor i strid med reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser³⁷.

84. Det gjorde Domstolen også for nylig i forbindelse med tilrådighedsstillelse af arbejdskraft som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra c), i direktiv 96/71.

85. I Essent-sagen blev Domstolen anmodet om at tage stilling til foreneligheden med EU-retten af et krav om arbejdstilladelse under omstændigheder, hvor tredjelandsstatsborgere blev udstationeret af en virksomhed med hjemsted i en medlemsstat (Tyskland) til en brugervirksomhed i værtsmedlemsstaten (Nederlandene). I den pågældende sag præciserede Domstolen, at selv om hensynet til at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet udgør et tvingende alment hensyn, sker tilrådighedsstillelse i én medlemsstat med henblik på at levere tjenesteydelser dér af arbejdstagere, der er beskæftiget i en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, imidlertid ikke med det formål at få adgang til arbejdsmarkedet i denne første medlemsstat, idet arbejdstagerne principielt vender tilbage til deres hjem- eller bopælsland efter udførelsen af arbejdet³⁸. I modsætning til EU statsborgere, som kan få adgang til arbejdsmarkedet i værtsstaten, ved at de stilles til rådighed, fordi disse statsborgere som princip er omfattet af retten til fri bevægelighed, kan tredjelandsstatsborgere ikke bevæge sig frit rundt i Den Europæiske Union.

86. I samme forbindelse, og utvivlsomt fordi tredjelandsstatsborgere ikke nyder samme ret til fri bevægelighed, har Domstolen anerkendt, at værtsmedlemsstaten kan iværksætte visse foranstaltninger for at påse, at den virksomhed, som støtter ret på den frie udveksling af tjenesteydelser, ikke gør det med et andet formål og for at kontrollere lovmæssigheden af disse arbejdstageres situation, og at disse fortsat udøver deres hovedaktivitet i den medlemsstat, hvor den virksomhed, der leverer tjenesteydelser, er etableret³⁹. Domstolen fandt dog, at denne kontrol ikke må 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 skøn⁴⁰.

87. Udøvelsen af denne ret til kontrol tillader med andre ord ikke værtsmedlemsstaten at pålægge krav, som ikke er forholdsmæssige.

88. Det er af særlig betydning for den foreliggende sag, at Domstolen i Essent-dommen konkret fastslog, at en medlemsstats varige opretholdelse af et krav om arbejdstilladelse for tredjelandsstatsborgere, som stilles til rådighed for en virksomhed etableret i denne medlemsstat af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat, går videre, end hvad der er nødvendigt for at beskytte arbejdsmarkedets stabilitet⁴¹.

36 – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

37 – Dom af 21.10.2004, Kommissionen mod Luxembourg (C-445/03, EU:C:2004:655, præmis 50), af 19.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 64), af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 68), og af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 58-60).

38 – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Ibidem, præmis 52 og 57 og den deri nævnte retspraksis.

40 – Ibidem, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis.

41 – Ibidem, præmis 56.

89. I denne sag blev Domstolens principper angående lovligheden af et krav om arbejdstilladelse for tredjelandstatsborgere, der er udstationeret og ansat af en virksomhed, som leverer en grænseoverskridende tjenesteydelse i værtsmedlemsstaten, udtrykkeligt udvidet til at omfatte tilrådighedsstillelse af arbejdskraft.

90. Jeg ser ingen overbevisende grund til, at disse principper ikke ligeledes skulle finde anvendelse i relation til ordningen, som er genstand for hovedsagen: Som forklaret ovenfor udgør ordningen, som er genstand for hovedsagen, således – ligesom i Essent-sagen – udstationering som omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 3, litra c).

91. I den forbindelse skal det fremhæves, at det første og det andet præjudicielle spørgsmål vedrører to væsensforskellige situationer.

92. Som der allerede er redegjort for ovenfor, har Domstolen vurderet i forbindelse med anvendelsen af overgangsforanstaltninger, at tilrådighedsstillelse af arbejdskraft som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra c), i direktiv 96/71 udgør en form for adgang til den pågældende værtsmedlemsstats arbejdsmarked. Dette er årsagen til, at tilrådighedsstillelse af arbejdstagere kan underlægges krav om arbejdstilladelse i en overgangsperiode efter nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union, en periode, som er karakteriseret ved en øget risiko for øjeblikkelig og betydelig forstyrrelse af værtsmedlemsstatens arbejdsmarked⁴². Med henblik på at undgå sådan forstyrrelse har lovgiver udarbejdet særlige overgangsbestemmelser, som tillader medlemsstater – om nødvendigt – at gribe ind i arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser, som er nedfældet i traktaten, i en begrænset periode. Det er denne situation, der udgør baggrunden for det første præjudicielle spørgsmål.

93. Der er derimod ikke samme risiko i forhold til tredjelandstatsborgere. Det skyldes, at tredjelandstatsborgere ikke nyder samme ret til fri bevægelighed og som udgangspunkt skal have arbejdstilladelse (og have lovlig ansættelse) i den medlemsstat, hvori de opholder sig. Det bemærkes således, at tilrådighedsstillelse af arbejdstagere, som er tredjelandstatsborgere, alene kan indebære midlertidig adgang til arbejdsmarkedet i medlemsstaten, hvor de er udstationeret. Under disse omstændigheder ville det ganske enkelt ikke være forholdsmæssigt under hensyntagen til den frie udveksling af tjenesteydelser at kræve opfyldelse af alle de krav, som gælder for adgangen til værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, eller, for så vidt, af specifikke krav vedrørende ansættelse af tredjelandstatsborgere, hvilke er forhold, som ikke er harmoniseret på EU-plan. Det bemærkes således, at i modsætning til arbejdstagere fra nye medlemsstater skal tredjelandstatsborgere også leve op til værtsmedlemsstatens formelle krav vedrørende indvandring og arbejdsmarkedsadgang. Yderligere krav, som værtsmedlemsstaten måtte pålægge, ville derfor væsentligt hæmme virksomheders frie udveksling af tjenesteydelser i værtsmedlemsstaten via indsættelse af tredjelandstatsborgere – som de i den foreliggende sag omhandlede – med det formål.

94. Det må grundlæggende ikke glemmes, at de omhandlede tredjelandstatsborgere i den foreliggende sag er lovligt ansat i den medlemsstat, hvori de har bopæl, som de skal tilbage til efter færdiggørelse af arbejdet i værtsmedlemsstaten. I en sådan situation er det svært at se, hvordan en varig opretholdelse af et krav om arbejdstilladelse for tredjelandstatsborgere, som indsættes i værtsmedlemsstaten af en virksomhed etableret i en anden medlemsstat, skulle kunne anses for at være en nødvendig foranstaltning for at beskytte arbejdsmarkedets stabilitet i værtsmedlemsstaten.

42 – Generaladvokat Y. Bots forslag til afgørelse Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:312, punkt 118).

95. Domstolen har under alle omstændigheder anerkendt, at medlemsstater kan kræve oplysninger fra den virksomhed, der leverer tjenesteydelser, 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 dem⁴³. Et sådant krav skaber en passende balance mellem legitime interesser i værtslandet og hos en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat og ønsker at levere en grænseoverskridende tjenesteydelse ved at indsætte tredjelandstatsborgere i værtsmedlemsstaten. Det kan med føje anføres, at en sådan foranstaltning giver værtsmedlemsstaten tilstrækkelig sikkerhed for lovmæssigheden af tredjelandstatsborgernes situation og for den omstændighed, at disse udøver deres hovedaktivitet i den medlemsstat, hvor den virksomhed, der leverer tjenesteydelser, er etableret, uden at udgøre et uforholdsmæssigt indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret i EUF-traktaten⁴⁴.

96. Følgelig bør det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at Republikken Østrig ikke har ret til at begrænse udstationeringen af russiske og hviderussiske arbejdstagere, som er lovligt ansat hos et selskab med hjemsted i Italien, ved at kræve en arbejdstilladelse, når denne udstationering foregår, ved at disse arbejdstagere stilles til rådighed for et andet selskab med hjemsted i Italien med henblik på, at det andet selskab leverer en tjenesteydelse i Østrig.

IV. Forslag til afgørelse

97. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) stillede spørgsmål på følgende måde:

- »1) Artikel 56 TEUF og 57 TEUF, sammenholdt med kapitel 2, punkt 2, i bilag V til akten af 24. april 2012 om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, skal fortolkes således, at Republikken Østrig har ret til at begrænse udstationering af kroatisk arbejdstagere, som er ansat i et selskab med hjemsted i Kroatien, ved at kræve en arbejdstilladelse, når udstationeringen foregår ved at stille disse arbejdstagere til rådighed for et selskab med hjemsted i Italien med henblik på, at det italienske selskab leverer en tjenesteydelse i Østrig.
- 2) Artikel 56 TEUF og 57 TEUF skal fortolkes således, at Republikken Østrig ikke har ret til at begrænse udstationeringen af russiske og hviderussiske arbejdstagere, som er lovligt ansat hos et selskab med hjemsted i Italien, ved at kræve en arbejdstilladelse, når denne udstationering foregår ved at stille disse arbejdstagere til rådighed for et andet selskab med hjemsted i Italien med henblik på, at det andet selskab leverer en tjenesteydelse i Østrig.«

43 – Dom af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 57).

44 – Jf. i samme retning dom af 21.10.2004, Kommissionen mod Luxembourg (C-445/03, EU:C:2004:655, præmis 46), af 19.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-244/04, EU:C:2006:49, præmis 41), af 21.9.2006, Kommissionen mod Østrig (C-168/04, EU:C:2006:595, præmis 57), og af 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, præmis 57).