



*Retsudvalget
Formanden*

15.6.2017

Thomas Händel
Formand
Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (COM(2016)0128 – C8-0114/2016 – 2016/0070(COD))

Kære formand.

Med skrivelse af 24. marts 2017 anmodede De Retsudvalget om en udtalelse om relevansen af retsgrundlaget for Kommissionens ovennævnte forslag, jf. forretningsordenens artikel 39, stk. 2.

Udvalget behandlede ovennævnte spørgsmål på mødet den 12. juni 2017.

Udstationering af arbejdstagere er reguleret i direktiv 96/71/EF, som blev vedtaget med artikel 57 i EF-traktaten og artikel 66 i EF-traktaten som hjemmel. Disse artikler svarer til artikel 53, stk. 1, i TEUF og artikel 62 i TEUF, hvilket er de artikler, som Kommissionen har brugt som hjemmel til sit forslag om ændring af direktivet.

Udkastet til betænkning af ordførerne i EMPL-udvalget har til hensigt at indsætte artikel 151 i TEUF og artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF som endnu et retsgrundlag, og der er blevet fremsat ændringsforslag, der har til hensigt at tilføje artikel 46, 56 eller 153 i TEUF som helhed eller erstatte artikel 53, stk. 1, med artikel 54 og 56 i TEUF.

På mødet den 12. juni 2017 vedtog Retsudvalget (for: 13, imod: 11, hverken/eller: 1¹) at

¹ Til stede ved den endelige afstemning: Pavel Svoboda (formand), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (næstformand), Jean-Marie Cavada (næstformand), Laura Ferrara (næstformand), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (for Marie-Christine Boutonnet, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), Antanas

henstille, at man bør bevare det retsgrundlag, som Kommissionen foreslår, nemlig artikel 53 i TEUF og artikel 62 i TEUF, da de er det relevante retsgrundlag for det foreslåede ændringsdirektiv. Artikel 153, stk. 2, i TEUF bør overvejes som endnu et retsgrundlag, navnlig hvis den vægt, der lægges på beskyttelse af de udstationerede arbejdstagers rettigheder, yderligere styrkes af Parlamentet. Hvis artikel 153 i TEUF bliver tilføjet som retsgrundlag, vil det i den foreliggende sag være hensigtsmæssigt at henvise til artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF sammenholdt med artikel 153, stk. 2, i TEUF.

1. Baggrund

Udstationering af arbejdstagere er reguleret i direktiv 96/71/EF, som blev vedtaget med artikel 57 i EF-traktaten og artikel 66 i EF-traktaten som hjemmel. Disse artikler svarer til artikel 53, stk. 1, i TEUF og artikel 62 i TEUF, hvilket er de artikler, som Kommissionen har brugt som hjemmel til sit forslag om ændring af direktivet.

Direktiv 96/71/EF fastsætter EU's rammebestemmelser for at fremme og lette den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser ved midlertidig udstationering af arbejdstagere i en anden medlemsstat. Håndhævsedirektivet 2014/67/EU er for nylig blevet vedtaget med henblik på at styrke de disponible instrumenter til at bekæmpe og sanktionere omgåelse, svig og misbrug i forbindelse med udstationering af arbejdstagere.

I henhold til de nuværende regler skal udstationerende virksomheder overholde et sæt af grundlæggende rettigheder i værtslandet, herunder mindsteløn. Denne bestemmelse forårsager store lønforskelle mellem udstationerede og lokale arbejdstagere i værtslande, og de skønnes at variere fra 10 % til 50 % afhængigt af lande og sektorer og fordrejer dermed konkurrencevilkårene mellem virksomhederne, da udstationerende virksomheder opnår en fordel i arbejdskraftomkostninger i forhold til lokale virksomheder i værtslande.

Ifølge begrundelsen til forslaget til direktiv 96/71 var formålet med direktivet, at ”opnå en balance mellem målene om at fremme og lette den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, beskytte udstationerede arbejdstagere og sikre lige vilkår for nationale og udenlandske konkurrenter”, en balance der hidtil ikke er opnået. For at genskabe balancen i direktivet vil forslaget indføre bestemmelser om princippet om ”lige løn for lige arbejde” og ikke længere kun kræve betaling af mindsteløn og udvide henvisningen til kollektive aftaler, der finder generel anvendelse, til alle sektorer.

Forslaget fastsætter, værtslandets arbejdsret skal finde anvendelse på længerevarende udstationeringer på over 24 måneder ved hjælp af en formodning om, at dette vil være det sted, hvor arbejdet sædvanligvis udføres. Valget af 24 måneder er berettiget, da dette er i overensstemmelse med reglerne for koordinering af sociale sikringsordninger. Forslaget søger også at fastsætte ensartet aflønning for udstationerede arbejdstagere i underkontrahentkæder og arbejdstagere hos hovedkontrahenten ved at anvende sidstnævntes arbejdsvilkår, herunder fra aftaler på virksomhedsniveau, hvis de findes, og obligatorisk anvendelse af ensartede arbejds- og ansættelsesvilkår for udstationerede vikariansatte og for lokale vikariansatte.

Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Danuta Jazłowiecka (for Tadeusz Zwiefka, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Katerina Konečná (for Jiří Maštálka, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), Merja Kyllönen (for Kostas Chrysogonos, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (for Rosa Estaràs Ferragut, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (for Evelyn Regner, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), József Szájer, Axel Voss og Kosma Złotowski.

2. Relevante artikler traktaten

Kommissionens forslag er hjemlet i artikel 53 og 62 i TEUF, der har følgende ordlyd:

Artikel 53

(tidl. artikel 47 i EF-traktaten)

1. For at lette adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed udsteder Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser samt om samordning af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed.

Artikel 62

(tidl. artikel 55 i EF-traktaten)

Bestemmelserne i artiklerne 51-54 finder anvendelse på det i dette kapitel omhandlede sagsområde.

Kommissionens forslag er hjemlet i artikel 151 og 153, stk. 1, i TEUF, der har følgende ordlyd:

Artikel 151

(tidl. artikel 136 i EF-traktaten)

Unionen og medlemsstaterne, der er opmærksomme på de grundlæggende arbejdsmarkeds-mæssige og sociale rettigheder, som bl.a. er fastlagt i den europæiske socialpagt undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 og fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkeds-mæssige og sociale rettigheder, har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.

Med henblik herpå iværksætter Unionen og medlemsstaterne foranstaltninger, der tager hensyn til forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet, samt til nødvendigheden af at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne.

Artikel 153

(tidl. artikel 137 i EF-traktaten)

1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 151 fastlagte mål støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- a) forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed*
- b) arbejdsvilkår,*
- c) arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse*
- d) beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt*
- e) information og høring af arbejdstagere f) repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder bestemmelse, jf. dog stk. 5*

- g) beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område*
- h) integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 166*
- i) lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet*
- j) bekæmpelse af social udstødelse*
- k) modernisering af de sociale beskyttelsessystemer, jf. dog litra c).*

2. Med henblik herpå kan Europa-Parlamentet og Rådet:

- a) vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af oplysninger og god praksis, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser*
- b) på de i stk. 1, litra a)-i), nævnte områder ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.*

Europa-Parlamentet og Rådet træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

På de områder, der er nævnt i stk. 1, litra c), d), f) og g), træffer Rådet afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet og de nævnte udvalg.

Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet beslutte at lade den almindelige lovgivningsprocedure finde anvendelse på stk. 1, litra d), f) og g).

3. En medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver, der er udstedt i henhold til stk. 2 eller, når det er relevant, at gennemføre en rådsafgørelse, der er vedtaget i henhold til artikel 155.

I så tilfælde sikrer den sig, at arbejdsmarkedets parter senest på den dato, hvor et direktiv eller en afgørelse skal være gennemført eller iværksat, har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet den skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv eller den pågældende afgørelse.

De ændringsforslag, der er stillet i det korresponderende udvalg søger at fastsætte artiklen 46, 54 og 56 i TEUF som yderligere eller alternative retsgrundlag, og disse artikler har følgende ordlyd:

Artikel 46

(tidl. artikel 40 i EF-traktaten)

Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg ved udstedelse af direktiver eller forordninger de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, således som denne er bestemt i artikel 45, især ved at:

- a) sikre et snævert samarbejde mellem de nationale arbejdskraftmyndigheder
- b) afskaffe sådanne administrative fremgangsmåder og sådan administrativ praksis samt de for adgangen til ledige stillinger fastsatte frister, som hidrører enten fra indenlandsk lovgivning eller fra tidligere indgåede aftaler mellem medlemsstaterne, og hvis bibeholdelse ville hindre arbejdskraftens frie bevægelighed
- c) afskaffe alle frister og andre begrænsninger, som er fastsat enten i indenlandsk lovgivning eller i aftaler, der tidligere er indgået mellem medlemsstaterne, og som byder arbejdstagere fra de øvrige medlemsstater andre vilkår for det frie beskæftigelsesvalg end dem, der gælder for indenlandske arbejdstagere
- d) iværksætte ordninger, der kan formidle og skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet på en måde, som udelukker alvorlig fare for levestandarden og beskæftigelsen i de forskellige egne og industrier.

Artikel 54

(tidl. artikel 48 i EF-traktaten)

Selskaber, som er oprettet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Unionen, ligestilles, for så vidt angår anvendelsen af bestemmelserne i dette kapitel, med personer, der er statsborgere i medlemsstaterne.

Ved selskaber forstås privatretlige selskaber, heri indbefattet kooperative selskaber, samt alle andre juridiske personer, der henhører under den offentlige ret eller privatretten, med undtagelse af selskaber, som ikke arbejder med gevinst for øje.

Artikel 56

(tidl. artikel 49 i EF-traktaten)

Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.

Europa-Parlamentet og Rådet kan efter den almindelige lovgivningsprocedure udstrække anvendelsen af bestemmelserne i dette kapitel til tjenesteydere, der er statsborgere i et tredjeland og bosat inden for Unionen.

3. Retspraksis vedrørende retsgrundlaget

Det fremgår af Domstolens faste retspraksis at: ”Valget af hjemmel for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, hvilket omfatter bl.a. retsaktens formål og indhold”¹. Vælges en forkert hjemmel, vil den pågældende retsakt derfor kunne annulleres².

Hvad angår flere retsgrundlag gælder, at hvis en gennemgang af en foranstaltning viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det

¹ Sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2009 I, s. 7585, præmis 45, og sag C 130/10, Parlamentet mod Rådet, Sml. 2012, præmis 42, og den deri nævnte retspraksis.

² Domstolens udtalelse 2/00 om Cartagena-protokollen, Sml. 2001-I, s. 9713, præmis 5.

primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led¹. Hvis der med en foranstaltning samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til et andet, skal en sådan foranstaltning imidlertid være baseret på de forskellige relevante traktatbestemmelser².

Anvendelse af en dobbelthjemmel er imidlertid udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige, eller når anvendelsen af flere hjemmeler samtidigt kan føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder.³

4. Forslagets formål og indhold

Direktiv 96/71/EF indeholder ikke en artikel, hvoraf direktivets formål og indhold udtrykkelig fremgår, og Kommissionens forslag indeholder heller ikke nogen ændringer i den henseende. Der er dog fire betragtninger i forslaget, der kan anvendes som rettesnor: De har følgende ordlyd:

(1) Den frie bevægelighed for arbejdstagere, etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er grundlæggende principper for Unionens indre marked, som er stadfæstede i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Gennemførelsen af disse principper er videreudviklet af Unionen med henblik på at sikre ensartede spilleregler for virksomheder og overholdelse af arbejdstageres rettigheder.

(2) Den frie udveksling af tjenesteydelser omfatter virksomheders ret til at levere tjenesteydelser i en anden medlemsstat, hvortil de midlertidigt kan udstationere deres egne arbejdstagere for at levere de pågældende tjenesteydelser.

(3) I henhold til artikel 3 i TEU skal Unionen fremme social retfærdighed og beskyttelse. Artikel 9 i TEUF giver Unionen som opgave at fremme et højt beskæftigelsesniveau, sikre passende social beskyttelse og at bekæmpe social udstødelse.

(4) Knap tyve år efter udstationeringsdirektivets vedtagelse er det nødvendigt at vurdere, om det stadig rammer den rette balance mellem behovet for at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser og behovet for at beskytte udstationerede arbejdstageres rettigheder.

Hvor de to første betragtninger understreger den frie udveksling af tjenesteydelser, tilføjer den tredje og fjerde betragtning aspektet social retfærdighed og behovet for at ”vurdere” om direktivet ”stadig rammer den rette balance mellem behovet for at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser og behovet for at beskytte udstationerede arbejdstageres rettigheder”.

¹ Sag C-137/12, Kommissionen mod Rådet, EU:C:2013:675, præmis 53; Sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2009-I, s. 7585, præmis 46 og den heri anførte retspraksis; sag C-490/10, Parlamentet mod Rådet, EU:C:2012:525, præmis 45; sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, Sml. 2008 I, s. 8103, præmis 34.

² Sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2003 I, s. 8913, præmis 40; sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2009-I, s. 7585, præmis 47; sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2006-I, 107, præmis 43-56.

³ Sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2006-I, s. 107, præmis 57; forenede sager C-164/97 og C-165/97, Europa-Parlamentet mod Rådet, Sml. 1999-I, s. 1139, præmis 14; sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet ("titandioxid"), Sml. 1991-I, s. 2867, præmis 17-25; sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2004-I, s. 4829 (inddrivelse af afgifter), præmis. 57.

En analyse af forslaget indhold viser, at formålet med forslaget i hvert fald reelt indeholder en genskabelse af balancen mellem fremme af retten til fri udveksling af tjenesteydelser og beskyttelse af arbejdstageres rettigheder.

Som beskrevet ovenfor har forslaget til formål at indføre ensartede regler om aflønning for længerevarende udstationeringer samt at udvide henvisningen til kollektive aftaler, der finder generel anvendelse, til alle sektorer

Ensartede regler om aflønning vil medvirke til at øge udstationerede arbejdstageres løn, mindske lønforskelle mellem dem og lokale arbejdstagere og skabe lige konkurrencevilkår for virksomhederne i værtslande.

Derudover kan ensartede regler for behandlingen af længerevarende udstationeringer på over 24 måneder og for underkontrahentkæder også mindske arbejdskraftomkostningers betydning som konkurrencefaktor ved at gøre virksomheder i medlemsstater med lavere lønniveauer mindre konkurrencedygtige, især i arbejdskraftintensive sektorer.

Især den nye artikel 2a til direktiv 96/71/EF, der – som anført i forslaget – ”fastsætter, hvilken arbejdsret der skal anvendes på udstationerede arbejdstagere, når udstationeringens forventede eller faktiske varighed overstiger 24 måneder”. Endvidere understreges det i forslaget, at ”Domstolen konsekvent har fastslået, at sondringen mellem etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser på midlertidig basis skal afgøres i hvert enkelt tilfælde, idet der tages hensyn til ikke blot varigheden, men også hyppigheden, den periodiske karakter og kontinuiteten af leveringen af tjenesteydelser”.

Da formålet med forslaget også er at ”forebygge omgåelse af bestemmelsen i stk. 1 præciseres det i stk. 2, at i tilfælde af udskiftning af en udstationeret arbejdstager vedrørende den samme opgave skal beregningen af udstationeringens varighed tage højde for den samlede varighed af de pågældende arbejdstageres udstationering. Bestemmelsen i stk. 1 vil finde anvendelse, når den samlede varighed overstiger 24 måneder, men for at overholde proportionalitetsprincippet finder den kun anvendelse på arbejdstagere, der er udstationeret i mindst 6 måneder.”

Forslaget indfører også en række ændringer til direktivets artikel 3, litra a), hvori der pålægger en forpligtelse til at ”offentliggøre oplysninger om aflønningens bestanddele”, og der tilføjes et nyt litra b) med en ny bestemmelse, der ”giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge virksomheder kun at indgå underentreprisekontrakter med virksomheder, der indrømmer arbejdstagere visse lønvilkår, der gælder for kontrahenten, herunder vilkår hidrørende fra kollektive aftaler, der ikke finder generel anvendelse”.

Der tilføjes et nyt stykke vedrørende artikel 1, stk. 3, litra c), der ”præciserer, at de betingelser, der skal anvendes for grænseoverskridende bureauer, der stiller arbejdstagere til rådighed, skal være de samme, som i henhold til artikel 5 i direktiv 2008/104/EF, anvendes på nationale bureauer, der stiller arbejdstagere til rådighed”. I modsætning til direktivets artikel 3, stk. 9, er dette nu en retlig forpligtelse, som medlemsstaterne pålægges.”

5. Fastlæggelse af det korrekte retsgrundlag

Som nævnt ovenfor skal valget af hjemmel for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder især retsaktens formål og indhold. Desuden er anvendelse af en dobbelthjemmel udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige, eller når

anvendelsen af flere hjemmeler samtidigt kan føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder.

Først og fremmest skal det undersøges, om den foreslåede traktatbestemmelse kan komme i betragtning som retsgrundlag. Det følger af princippet om kompetencedeling, der er forankret i artikel 5 i TEU, at Unionen kun handler, når traktaterne giver den kompetence til at gøre det. Endvidere skal artikel 289 i TEUF forstås som et krav om, at proceduren for vedtagelse af en retsakt, der dækker et bestemt område, er udtrykkeligt nævnt i en traktatbestemmelse. En bestemmelse i traktaterne, der ikke henviser til en procedure for vedtagelse af en retsakt, kan ikke udgøre et retsgrundlag. Endvidere skal den traktatbestemmelse, der anvendes som hjemmel, naturligvis også give mulighed for at vedtage en retsakt, hvis formål og indhold svarer til den kompetence, der tillægges i den bestemmelse, der anvendes som hjemmel for retsakten.

De bestemmelser, som Kommissionen foreslår, opfylder klart ikke kun de generelle krav til retsgrundlag, men er også passende i forhold til forslagets formål og indhold, for så vidt som dette fortsat – som det er tilfældet med direktiv 96/71/EF – er at fremme af den frie udveksling af tjenesteydelser ved hjælp af udstationering af arbejdstagere.

I dette tilfælde er anvendelsen af et dobbelt retsgrundlag et rent teknisk spørgsmål, eftersom kapitel 3 om tjenesteydelser i afsnit IV i TEUF ikke indeholder et passende retsgrundlag for den slags foranstaltninger, som direktiv 96/71/EF regulerer, og som forslaget tager sigte på at regulere. Artikel 62 i TEUF udvider dog anvendelsen af artiklerne 51-54 i TEUF til kapitlet om tjenesteydelser, hvilket således gør det muligt at anvende bestemmelserne i artikel 53 i TEUF sammenholdt med artikel 62 i TEUF som retsgrundlag.

Da anmodningen fra Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender om en udtalelse om retsgrundlaget ikke kun nævnte ændringsforslagene herom i udkastet til betænkning men også ændringsforslagene fremsat i det korresponderende udvalg, vil sidstnævnte også blive behandlet. To af de bestemmelser, der foreslås som retsgrundlag, nemlig artikel 54 og 151 i TEUF, kan ikke anvendes som retsgrundlag, da de ikke indeholder nogen henvisning til en lovgivningsprocedure, hvorfor de ikke kræver yderligere overvejelser.

Artikel 46 og 56 i TEUF henviser til den almindelige lovgivningsprocedure. En undersøgelse af hvilke foranstaltninger, de pågældende artikler giver Unionen mulighed for at vedtage, viser, at de ikke svarer til formålet med og indholdet af forslaget. Artikel 46 TEUF opstiller en række tiltag, der har til formål at fremme den frie bevægelighed for arbejdstagere ved at fremme et velfungerende fælles arbejdsmarked, hvoraf ingen af dem svarer til det gældende direktivs formål og indhold eller forslagets formål og indhold. Artikel 56 i TEUF giver mulighed for at udstrække retten til fri udveksling af tjenesteydelser til også at omfatte tredjelandstatsborgere, der er etableret inden for Unionen, hvilket klart ikke er omfattet af forslaget. Hvis en af disse artikler skal anvendes som retsgrundlag, skal man have en helt anden retsakt for øje.

Det spørgsmål, der står tilbage, er, om artikel 153 TEUF kan tilføjes, hvilket i det væsentligste vil være endnu et retsgrundlag. Stk. 2 i denne artikel udgør retsgrundlag for vedtagelse af direktiver, der fastsætter minimumsforskrifter inden for de socialpolitiske områder, der er opregnet i artiklens stk. 1. Artikel 153, stk. 1, litra a) og b), der er blevet foreslået som retsgrundlag, henviser til henholdsvis ”forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed” og ”arbejdsvilkårene”. Direktiver, der forfølger målene, der er defineret i litra a) og b), vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Under hensyntagen til forslaget formål, som det kommer til udtryk i de indledende betragtninger og i de foreslåede ændringer til artiklerne i direktiv 97/71/EF, kan det konkluderes, at der er en øget vægt på beskyttelsen af arbejdstageres rettigheder i forslaget i forhold til det gældende direktiv, som – hvis det vedtages – vil ændre balancen ”mellem behovet for at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser og behovet for at beskytte udstationerede arbejdstageres rettigheder”, som der henvises til i betragtning 4 i forslaget til beskyttelse af udstationerede arbejdstageres rettigheder.

Henvisningen i betragtning 4 til forslaget til det nødvendige i at vurdere, om udstationeringsdirektivet ”stadig rammer den rette balance mellem behovet for at fremme den frie udveksling af tjenesteydelser og behovet for at beskytte udstationerede arbejdstageres rettigheder”, synes også at signalere, at sidstnævnte aspekt har været en af årsagerne til Kommissionens beslutning om at foreslå ændringerne af direktivet, selv om sikring af ”ensartede spilleregler for virksomheder”, der er nævnt i betragtning 1, sandsynligvis også har været relevant i denne henseende.

Selv om fremme af den frie udveksling af tjenesteydelser gennem udstationering af arbejdstagere fortsat er et mål for forslaget, hvilket berettiger det retsgrundlag, som Kommissionen har foreslået, kan der argumenteres for, at forslagets øgede fokus på beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder berettiger til at betragte dette som et særskilt og lige så vigtige mål, der er afspejlet i forslagets indhold, i hvilket tilfælde et dobbelt retsgrundlag kunne være hensigtsmæssig.

Evalueringen af det hensigtsmæssige i at tilføje artikel 153 i TEUF som de facto endnu et retsgrundlag vil også skulle tage den holdning, som Parlamentet har vedtaget, i betragtning Udkastet til betænkning af ordførerne i det korresponderende udvalg giver tydeligvis en indikation i denne henseende, og det forsøger formentlig at ændre balancen yderligere mod beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder. Der er ikke desto mindre næsten 500 ændringsforslag til udkastet til betænkning, idet to udvalg afgiver udtalelser til betænkningen, hvorfor en endelig udtalelse også skal tage hensyn til den vedtagne betænkning.

Hvad angår artikel 153 i TEUF som hjemmel, bemærkes det, at der ikke kan henvises alene til stk. 1 i denne artikel, da henvisningen til en lovgivningsprocedure er i artiklens stk. 2. Hvis artikel 153 anvendes, bør henvisningen være til artiklens stk. 2¹. Det skal også bemærkes, at der i stk. 2 henvises til to forskellige procedurer, den almindelige lovgivningsprocedure og en særlig lovgivningsprocedure, afhængigt af, hvilke mål, der er angivet i punkterne i artiklens stk. 1, en retsakt forfølger. Det ville derfor ikke være hensigtsmæssigt at henvise til artikel 153 i TEUF som helhed, og hvis de forfulgte målsætninger er dem, der er udtrykt i artiklens stk. 1, litra a) og b), skal det være klart, at disse bestemmelser skal læses i sammenhæng med artiklens stk. 2.

6. Konklusion

Det retsgrundlag, som Kommissionen foreslår, nemlig artikel 53 i TEUF og artikel 62 i TEUF, er det relevante retsgrundlag for det foreslåede ændringsdirektiv. Artikel 153, stk. 2, i TEUF bør overvejes som endnu et retsgrundlag, navnlig hvis den vægt, der lægges på beskyttelse af de udstationerede arbejdstageres rettigheder, yderligere styrkes af Parlamentet.

¹ Kommissionen har traditionelt kun henvist til stk. 2. Som et nyligt eksempel se f.eks. forslag til direktiv om ændring af direktiv 2004/37/EF om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet af være udsat for kræftfremkaldende stoffer og mutagener (COM(2016)0248).

Hvis artikel 153 i TEUF bliver tilføjet som retsgrundlag, vil det i den foreliggende sag være hensigtsmæssigt at henvise til artikel 153, stk. 1, litra a) og b), i TEUF sammenholdt med artikel 153, stk. 2, i TEUF.

Med venlig hilsen

Pavel Svoboda