RETSMØDERAPPORT
i sag C-312/89 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Artikel L.221-2, L.221-4 og L.221-5 i den franske code du travail (lov om arbejdsretlige forhold mv.), der finder anvendelse på Den Franske Republiks område, bestemmer, at der skal gives arbejdstagerne en sammenhængende ugentlig hvileperiode på mindst 24 timer, der skal falde på en søndag.

2. Lovens artikel L.221-5-1 ff. indeholder en række undtagelsesbestemmelser, der kan inddeles i tre hovedgrupper:

— virksomheder inden for de brancher, der er udtømmende opregnet såsom restaurationer, tobaksudsalg, forretninger, der sælger friske blomster, hospitaler, industrier, der forarbejder fordærvelige råvarer osv. (visse detailforretninger inden for fødevarebranchen falder ligeledes ind under denne gruppe)

— industrivirksomheder inden for en branche, der er omfattet af en kollektiv overenskomst, hvorefter princippet om søndagen som hviledag fraviges

— virksomheder med særlig tilladelse fra amtet, fordi det vil være til skade for offentligheden eller den normale drift af virksomheden, såfremt samtlige ansattes ugentlige hviledag skal falde på en søndag.

3. Under henvisning til, at selskaberne SIDEF-Conforama, Arts et meubles og JIMA om søndagen åbner deres forretninger og lader deres personale arbejde, har fagforeningen Union départementale des syndicats CGT de l'Aisne anlagt sag ved Tribunal de grande instance de Saint-Quentin med påstand om, at der som foreløbig forholdsregel nedlægges forbud mod, at de sagsøgte selskaber holder åbent om søndagen, og at de idømmes tvangsbøder, indtil forbuddet overholdes.

4. Præsidenten for Tribunal de grande instance de Saint-Quentin har i denne sag om foreløbige forholdsregler ved kendelse af 5. oktober 1989 besluttet at forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»Omfatter begrebet 'foranstaltninger med tilsvarende virkning' som kvantitative indførselsrestriktioner, jf. Traktatens artikel 30, et generelt forbud mod beskæftigelse om søndagen af arbejdstagere i en branche som møbelbranchen, når henses til:

— at denne branche i vidt omfang forhandler importerede varer, bl.a. hidrørende fra EØF-medlemsstater

* Processprog: fransk.

— at virksomhederne inden for denne branche har en betydelig del af deres omsætning om søndagen i det tilfælde, hvor de har taget initiativet til at tilsidesætte de nationale retsregler

— at søndagslukning kan føre til et betydeligt fald i omsætningen og følgelig i importen fra Fællesskabets medlemsstater, og

— at der ikke i samtlige medlemsstater består en forpligtelse til at lægge arbejdstagernes ugentlige hvileperiode på en søndag?

Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, kan de for denne branche særlige kendetegn da antages at opfylde kriterierne i Traktatens artikel 36?«

5. Forelæggelseskendelsen er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 11. oktober 1989.

6. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen ved advokat Khelfat, Saint-Quentin, og advokaterne med møderet for Conseil d'Etat og Cour de cassation, A. Lyon-Caen, F. Fabiani og L. Liard, af sagsøgte i hovedsagen, SIDEF-Conforama, ved advokat M. Distel, Paris, af Den Franske Republiks regering ved E. Belliard og G. de Bergues som befuldmægtigede og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. Wainwright og H. Lehman som befuldmægtigede.

7. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. *Sagsøgeren* har anført, at der er flere lighedspunkter mellem den foreliggende sag og sag C-145/88, Torfaen Borough Council. Sagsøgeren har henvist til, at Domstolen i dommen af 23. november 1989 (sag C-145/88, Torfaen Borough Council, Sml. s. 3851) udtalte, at de nationale bestemmelser om åbningstider for detailhandelen har til formål at sikre, at arbejds- og hviletiden tilpasses de særlige sociokulturelle forhold på nationalt eller regionalt plan, som det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin tilkommer medlemsstaterne at tage hensyn til. Yderligere fastslog Domstolen i denne dom, at samhandelen mellem medlemsstaterne ikke påvirkes af sådanne bestemmelser, og at det tilkommer de nationale domstole at afgøre, om bestemmelsernes restriktive virkninger for de frie varebevægelser går ud over, hvad der er karakteristisk for bestemmelser for handelen.

Sagsøgeren er derfor af den opfattelse, at Domstolen allerede i dommen af 23. november 1989 har besvaret den forelæggende rets spørgsmål, og at der derfor ikke er anledning til igen at anmode Domstolen om at tage stilling til dette problem.

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at det er ufornødent at tage stilling til de præjudicielle spørgsmål, som Domstolen allerede har besvaret i ovennævnte dom af 23. november 1989.

— Subsidiært fastslås det, at

»Traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at det heri fastsatte forbud ikke finder anvendelse på nationale bestemmelser, hvorefter detailforretninger ikke må holdes åbne om søndagen, såfremt de begrænsninger af samhandelen inden for Fællesskabet, der måtte følge heraf, ikke går ud over, hvad der er karakteristisk for bestemmelser af denne art.«

2. *Sagsøgte* har anført, at den nationale ret i forelæggelseskendelsen har anført, at selskabets branche forhandler varer hidrørende fra Fællesskabet, at branchen har en betydelig del af omsætningen om søndagen, og at søndagslukning, jf. code du travail's artikel L.221-5, ville føre til et fald i omsætningen og følgelig i importen fra Fællesskabet.

Ifølge sagsøgte fremgår det af disse faktiske omstændigheder, som det alene tilkommer de nationale domstole at tage stilling til, at den pågældende lovgivning begrænser samhandelen inden for Fællesskabet, og at den franske ret uden at anmode Domstolen om en fortolkningsafgørelse kunne have draget de nødvendige konsekvenser af dette forhold. Sagsøgte har herved henvist til, at Domstolen i ovennævnte dom af 23. november 1989, Torfaen Borough Council, nødvendigvis, om end indirekte, måtte anerkende, at de britiske lovbestemmelser ikke om de ansattes hviletid, men om detailforretningers virksomhed om søndagen, rent faktisk indebærer en begrænsning af samhandelen inden for Fællesskabet.

Ifølge sagsøgte følger det heraf, at det første spørgsmål bør besvares således, at bestemmelserne i code du travail's artikel L.221-5 er en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, jf. EØF-Traktatens artikel 30.

Sagsøgte har herefter anført, at formålet med code du travail's artikel L.221-5 ikke er begrundet i fællesskabsretlige hensyn. Når 26% af arbejdstagerne og 66% af de selvstændige erhvervsdrivende arbejder om søndagen, kan man ikke sige, at fransk ret indeholder et princip om en ugentlig hvileperiode. Den rent accessoriske karakter af reglen om søndagen som hviledag bekræftes af, at der består præcise og udførlige regler om arbejde om søndagen.

Mens søndagen som hviledag ifølge sagsøgte i modsætning til en ugentlig hvileperiode ikke er et grundlæggende princip i fransk ret, er der lige så lidt tale om et formål, der er omfattet af EØF-Traktatens artikel 36. Efter sagsøgtes opfattelse kan forbuddet mod at arbejde om søndagen, som kun gælder delvist, og som fraviges mod betydelig kompensation til arbejstagerne, ikke begrundes »i hensynet til den offentlige sæ-

delighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed«.

Sagsøgte har anført, at det omtvistede krav til den ugentlige hvileperiode, der blev indført ved en lovbestemmelse, som er et halvt århundrede ældre end EØF-Traktaten, kun beror på religiøse hensyn, som spillede en væsentlig rolle i 1906, men som ikke bør betragtes som et mål, der er begrundet i hensynet til fællesskabsretten, og heller ikke bør undergrave princippet om frie varebevægelser, der er en af Fællesskabets grundsætninger. De hindringer, samhandelen inden for Fællesskabet påføres, forekommer åbenbart unødvendige og urimelige i forhold til gennemførelsen af det eneste formål, der kan anses for begrundet i fællesskabsretlige hensyn. Kravet om en ugentlig hviledag med deraf følgende indførselsrestriktioner kan ikke anses for en foranstaltning, der står i et rimeligt forhold til det eneste formål, der kan begrundes i EØF-Traktaten, nemlig »en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår«, jf. Traktatens artikel 117.

Ifølge sagsøgte kræver proportionalitetsprincippet, at omkostningerne ved en foranstaltning opvejes af den heraf flydende sociale fordel i dette begrebs videste betydning. For at det i denne sag kan anerkendes, at den anfægtede lovgivning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, må det godtgøres, at gennemførelsen af det mål, lovgivningen forfølger, berettiger den begrænsning, som samhandelen mellem medlemsstaterne påføres.

En gennemgang af dette spørgsmål viser ifølge sagsøgte, at en sådan begrundelse ikke kan eksistere på fælleskabsplan. Pligten til at lade den ugentlige hvileperiode falde på en søndag, der er forskellig fra pligten til at give en ugentlig hviledag, hvortil den kun udgør en præcisering, er ikke begrundet i hensynet til at fremme en forbedring af arbejdernes levevilkår. Når det forfulgte sociale formål måske kan realiseres og i praksis i adskillige tilfælde rent faktisk realiseres ved en foranstaltning, der ikke indebærer restriktioner, er en sådan pligt, ifølge sagsøgte, urimelig og må anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som restriktioner, der ikke kan begrundes i EØF-Traktatens artikel 36.

Sagsøgte har yderligere anført, at Domstolen også bør undersøge, om de omhandlede nationale bestemmelser er forenelige med EØF-Traktatens artikel 85. Hvis man gennemgår det system, der er fastlagt i code du travail's artikel L.221-5 ff., samt retspraksis og lægger vægt på betingelserne for systemets anvendelse, viser det sig, at den restriktive foranstaltning, der består i at forbyde, at arbejdstagerne beskæftiges om søndagen, i visse tilfælde kan skyldes, at der består en aftale eller samordnet praksis af den art, der er forbudt ifølge artikel 85.

Sagsøgte har foreslået, at Domstolen besvarer de forelagte spørgsmål således:

»1) En generel bestemmelse om forbud mod at beskæftige arbejdstagere om søndagen, navnlig i en branche som møbelbranchen, er en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der er i strid med Traktaten, når henses til, *at* denne branche i vidt

omfang forhandler importerede varer, bl.a. hidrørende fra EØF-medlemsstater, *at* virksomhederne inden for denne branche har en betydelig del af deres omsætning om søndagen i det tilfælde, hvor de har taget initiativet til at tilsidesætte de nationale retsregler, og *at* søndagslukning kan føre til et betydeligt fald i omsætningen og hermed i importen fra Fællesskabets medlemsstater.

2) En sådan bestemmelse er ikke omfattet af Traktatens artikel 36.«

3. *Den franske regering* har anført, at den franske lovgivning, hvorefter den ugentlige hviledag skal falde på en søndag, ikke er omfattet af forbuddet i EØF-Traktatens artikel 30. For det første finder denne lovgivning uden forskel anvendelse på importerede og indenlandsk fremstillede varer. Efter regeringens opfattelse har lovgivningen hverken til formål eller til følge at gøre det mere byrdefuldt at bringe indførte varer på markedet end at sælge indenlandsk fremstillede varer, (jf. dom af 7.4.1981, sag 132/80, United Foods og Van den Abeele, Sml. s. 995).

Regeringen har yderligere anført, at en sådan lovgivning er udtryk for en social politik til beskyttelse af arbejdstagerne. Rent bortset fra, at de i loven indeholdte undtagelser fra princippet om søndagen som hviledag undertiden også kan begrundes i sociale hensyn, som f.eks. opretholdelsen af et minimum af aktiviteter, der er nødvendige for samfundslivet om søndagen, hviler disse undtagelser navnlig på objektive kriterier uden hensyn til, om det er indenlandsk fremstillede eller importerede varer, der sælges af de virksomheder, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne.

Den franske regering er af den opfattelse, at Domstolen klart har udtalt, at denne type lovgivning er forenelig med fællesskabsretten. For det første har Domstolen i dom af 14. juli 1981 (sag 155/80, Oebel, Sml. s. 1993) udtalt, at nationale forskrifter om arbejdstid samt udbringning og salg inden for bageri- og konditorivirksomhed hviler på legitime hensyn, der tilgodeses som led i den økonomiske og sociale politik, og som er forenelige med de almene hensyn, der forfølges med Traktaten.

Ifølge den franske regering må der i den foreliggende sag snarere henvises til den dom, Domstolen har afsagt i en sag vedrørende en britisk lovgivning om forbud mod handel om søndagen, hvori Domstolen kendte for ret: »Traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at det heri fastsatte forbud ikke finder anvendelse på nationale bestemmelser, hvorefter detailforretninger ikke må holdes åbne om søndagen, såfremt de begrænsninger af samhandelen inden for Fællesskabet, der måtte følge heraf, ikke går ud over, hvad der er karakteristisk for bestemmelser af denne art« (ovennævnte dom af 23.11.1989, Torfaen Borough Council).

Ifølge den franske regering har Domstolen imidlertid ikke i denne dom taget stilling til den mulighed, at virkningerne af sådanne bestemmelser kan gå ud over, hvad der er karakteristisk for bestemmelser af denne art. Regeringen mener, at det ikke er tilfældet, for så vidt angår fransk lovgivning, der uden forskel finder anvendelse på indenlandsk

fremstillede og importerede varer, og hvis begrænsede undtagelsesbestemmelser er begrundet i objektive kriterier uden hensyn til, om det er indenlandsk fremstillede eller importerede varer, der sælges af de virksomheder, der er omfattet heraf.

Den franske regering har anført, at den omstændighed, *at* visse af de berørte brancher i vidt omfang forhandler importerede varer, *at* de virksomheder, der er tvunget til at holde lukket om søndagen, ellers ville have en betydelig del af deres omsætning denne dag, eller *at* omsætningen og, som følge heraf, importen fra andre af Fællesskabets medlemsstater vil lide herunder, ikke kan ændre det forhold, at den omhandlede lovgivning er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

På grundlag af disse betragtninger har den franske regering yderligere anført, at man til støtte for den antagelse, at den franske lovgivning er uforenelig med fællesskabsretten, ikke kan påberåbe sig, at andre medlemsstater har en mere liberal lovgivning. At der består forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger inden for en bestemt sektor, skyldes nemlig, ifølge regeringen, at der ikke er sket en harmonisering inden for sektoren, og disse forskelle kan ikke i sig selv indebære, at de mest restriktive lovgivninger er i strid med fællesskabsretten, medmindre det antages, at der påhviler fællesskabsinstitutionerne en pligt til at harmonisere de nationale lovgivninger inden for samtlige sektorer.

Herefter har den franske regering foreslået Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål med, at artikel 30 skal fortolkes således, at det deri indeholdte forbud ikke finder anvendelse på nationale bestemmelser, hvorefter den ugentlige hvileperiode skal falde på en søndag, bortset fra undtagelser på grundlag af objektive kriterier.

Ifølge regeringen påvirkes denne konklusion ikke af omfanget af importen i visse brancher eller af det forhold, at virksomhedernes omsætning kan falde som følge af søndagslukningen, eller at andre medlemsstater måske har en mere liberal lovgivning.

Kommissionen har under henvisning til ovennævnte dom af 23. november 1989 i sag C-145/88 (Torfaen Borough Council) anført, at den forelæggende rets spørgsmål skal bedømmes ud fra det i denne dom fastlagte princip. I modsætning til den lovgivning, der var genstand for denne dom, vedrører de her omhandlede nationale bestemmelser ikke et forbud mod, at forretningerne holder åbent om søndagen, men en pligt til at give arbejdstagerne en ugentlig hviledag om søndagen.

Kommissionen har anført, at der her er tale om en socialretlig bestemmelse, der har virkning ud over handelssektoren, da den omfatter alle sektorer, såsom industrisektoren eller lignende sektorer; derimod omfatter bestemmelsen ikke alle virksomheder, idet der gælder udtrykkelige undtagelsesbestemmelser for restaurationer, forretninger der sælger drikkevarer og tobak, forretninger med friske blomster, aviskiosker mv. og visse detailforretninger inden for fødevarebranchen, som kan give deres ansatte den ugentlige hvileperiode efter en turnusord-

ning, samt virksomheder, som er i besiddelse af en særlig tilladelse fra de administrative myndigheder.

Kommissionen har anført, at en sociallovgivning, der umiddelbart påvirker varesalget, kan forringe muligheden for at sælge importerede varer og således eventuelt importen af varer. Forbuddet mod, på de beskrevne vilkår, at beskæftige de ansatte om søndagen, er en foranstaltning, der uden forskel finder anvendelse på indenlandsk fremstillede og importerede varer. Således påvirker forbuddet mod, at møbelforretninger holder åbent om søndagen, i den sag, der er forelagt den nationale ret, givet salget af importerede møbler, men samtidig i samme omfang salget af møbler, der er fremstillet på medlemsstatens område.

Kommissionen har tilføjet, at Domstolen i ovennævnte dom af 23. november 1989 (Torfaen Borough Council) fastslog, at bedømmelsen af en foranstaltning af dette omfang, der uden forskel finder anvendelse på alle, skal foretages dels ved at afgøre, om de pågældende bestemmelser forfølger et mål, der er begrundet i fællesskabsretten, dels ved at undersøge, om de heraf følgende eventuelle hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet ikke er mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til gennemførelsen af det tilsigtede mål.

Ifølge Kommissionen ønskede Domstolen således at fastsætte et princip, der gælder for samtlige bestemmelser af denne art inden for Fællesskabet. I virkeligheden kan det uden vanskelighed fastslås, at de pågældende bestemmelser har til formål at beskytte arbejdstagerne ved at sikre dem en ugentlig hviledag, der yderligere skal falde på samme dag for alle dels af hensyn til familielivet, dels, som bemærket af generaladvokaten i forslaget til afgørelse i sag C-145/88, for at fremme de ikke-faglige aktiviteter og sociale kontakter, idet valget af søndagen som ugentlig hviledag hviler på en historisk-religiøs tradition. Der er netop tale om et socialt-økonomisk valg, der er i overensstemmelse med de almene hensyn, EØF-Traktaten skal tilgodese, og som kan sammenlignes med de foranstaltninger til social beskyttelse, der udgøres af forbuddet mod natarbejde, begrænsningen af den ugentlige og den daglige arbejdstid eller retten til årlig ferie med løn.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt eventuelle hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet står i et rimeligt forhold til de forfulgte lovlige mål, fastslog Domstolen i ovennævnte Torfaen Borough Council-dom, at »spørgsmålet, om virkningerne af en konkret national regulering faktisk holder sig inden for disse rammer, henhører under de faktiske omstændigheder, som det tilkommer den nationale domstol at tage stilling til«.

Kommissionen har anført, at en sådan stillingtagen til de faktiske omstændigheder ikke kan overlades til de nationale domstole. Efter Kommissionens opfattelse består der for det første en fare for, at de nationale domstole ved denne vurdering i visse tilfælde når til resultater, der er i strid med fællesskabsretten. Der består i øvrigt en reel risiko for, at de forskellige domstole når til forskellige resultater for lignende eller endog identiske tilfælde, såfremt der ikke sikres en samordning ved hjælp af en fælles domstol på fællesskabsplan.

Kommissionen har anført, at selv om de forskellige nationale lovgivninger vedrørende forretningers åbningstider vanskeliggør en vurdering på ensartet grundlag, bør undersøgelsen af særlige bestemmelser dog gøre det muligt at afgøre, om de er i strid med fællesskabsretten, og give den nationale domstol en løsning på fortolkningsproblemet, som gør det muligt at træffe afgørelse i den konkrete sag.

I den foreliggende sag finder Kommissionen ikke, at den begrænsning af de frie varebevægelser, som følge af forbuddet mod at beskæftige arbejdstagerne om søndagen med særlige undtagelsesbestemmelser, der hovedsagelig vedrører varer, som skal forbruges omgående, er urimelig i forhold til det forfulgte mål. Virkningerne heraf er i virkeligheden stærkt begrænset. Ganske vist kan forbrugerne i så fald ikke om søndagen købe visse indenlandsk fremstillede eller importerede varer, såsom møbler i den sag, der verserer for den nationale domstol. Det er ikke utænkeligt, at dette forhold fører til et fald i den samlede efterspørgsel efter visse varer og som følge heraf til et fald i importen heraf.

Kommissionen har imidlertid anført, at det, når alt tages i betragtning, er lidet sandsynligt, at lukningen af visse kategorier af forretninger om søndagen indebærer, at forbrugerne definitivt opgiver at købe de varer, der sælges på ugens øvrige seks dage. Den forbruger, som er klar over, at visse varer ikke kan købes om søndagen, tilpasser sig denne situation og foretager sine køb i overensstemmelse hermed. Yderligere er det ikke indlysende, at en mindre omlægning, der kan reducere forbruget, ikke er til gavn for importerede varer.

Kommissionen har anført, at det forhold, at der ikke i alle medlemsstaterne består en pligt til at lægge de ansattes ugentlige hviledag på en søndag, ikke kan begrænse samhandelen inden for Fællesskabet. Forskellene mellem forretningernes åbningstider kan tværtimod forøge samhandelen mellem to medlemsstater, der har fælles grænse.

Ifølge Kommissionen kan det på grundlag af disse betragtninger fastslås, at forbuddet mod at beskæftige arbejdstagere om søndagen ikke påvirker samhandelen urimeligt i forhold til det lovlige hensyn til den sociale beskyttelse. Når henses til de i loven indeholdte undtagelsesbestemmelser for forretninger, der sælger varer bestemt til umiddelbart forbrug, kan det hensyn til social beskyttelse, som lovgivningen skal tilgodese, heller ikke nås på nogen anden måde, som påvirker samhandelen i mindre grad.

Med hensyn til code du travail's bestemmelser om fritagelse i henhold til administrativ afgørelse, har Kommissionen anført, at såfremt de kompetente administrative myndigheder måtte meddele forretninger, der navnlig sælger varer af indenlandsk oprindelse, tilladelse til at holde åbent om søndagen og samtidig nægte at meddele en sådan tilladelse til forretninger, der sælger lignende varer, men hovedsagelig med oprindelse i andre EF-medlemsstater, vil der være tale om forskelsbehandling af importerede varer. I dette tilfælde, der tilsyneladende ikke svarer til det, den nationale ret skal tage stilling til, er der tale om en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, der alene rammer importerede varer uden at være begrundet i tvingende hensyn, og således er i strid med forbuddet efter artikel 30.

Herefter har Kommissionen foreslået Domstolen at besvare det forelagte spørgsmål således:

»Traktatens artikel 30 skal fortolkes således, at det deri indeholdte forbud ikke finder anvendelse på nationale bestemmelser, hvorefter handelsvirksomheder ikke må lade arbejdstagere arbejde om søndagen, idet eventuelle fritagelser fra denne ordning dog ikke må føre til faktisk forskelsbehandling af importerede varer i forhold til indenlandsk fremstillede varer.«

M. Díez de Velasco
Refererende dommer