DOMSTOLENS DOM
9. august 1994 *

I sag C-43/93,

angående en anmodning, som Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne (Frankrig) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Raymond Vander Elst

mod

Office des migrations internationales (OMI),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 59 og 60,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco (refererende dommer) og D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— sagsøgeren ved advokat F. Fazzi-De Clercq, Gent

— den franske regering ved sous-directeur à la direction des affaires juridiques, P. Pouzoulet, Udenrigsministeriet, og attaché principal d'administration centrale à la direction des affaires juridiques, C. Chavance, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, og Regierungsrat C.-D. Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongerige ved J. D. Colahan, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og R. Plender, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent M.-J. Jonczy, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 19. april 1994 er afgivet mundtlige indlæg af den franske regering, af den tyske regering ved Regierungsrat B. Kloke, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongerige og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 1. juni 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 22. december 1992 indgået til Domstolen den 15. februar 1993 har Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende traktatens artikel 59 og 60.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som en belgisk arbejdsgiver, R. Vander Elst, der også er etableret i Belgien, har anlagt mod Office des migrations internationales (herefter benævnt »OMI«), en fransk myndighed, der henhører under Arbejdsministeriet, og som navnlig har ansvar for spørgsmål vedrørende formidling af arbejde til udenlandske arbejdstagere i Frankrig.

3 Vander Elst driver en nedrivningsvirksomhed i Bruxelles. Foruden belgiske statsborgere har virksomheden i en årrække uafbrudt beskæftiget marokkanske statsborgere. Disse har lovlig bopæl i Belgien, har belgiske arbejdstilladelser, er omfattet af den belgiske sociale sikringsordning og får udbetalt deres løn i Belgien.

4 I 1989 udførte Vander Elst's virksomhed nedrivningsarbejde og arbejde med henblik på genanvendelse af byggematerialer i forbindelse med en bygning i Reims, kaldet »Château Lanson«. Dette arbejde varede en måned. Med henblik på at udføre det havde Vander Elst udsendt et arbejdshold på otte personer fra virksomhedens faste personale, hvoraf fire var belgiere, og fire var marokkanere. For marokkanerne havde virksomheden forinden hos det franske konsulat i Bruxelles fået udstedt visa til et kortere ophold, som var gyldige en måned.

5 Under nogle kontrolundersøgelser, der blev gennemført den 12. og den 18. april 1989 på byggepladsen i Reims, konstaterede det franske arbejdstilsyn, at de af Vander Elst beskæftigede marokkanske arbejdstagere, der arbejdede på byggepladsen, ikke var i besiddelse af arbejdstilladelser udstedt af de franske myndigheder. Ifølge arbejdstilsynet var et visum til et kortere ophold ikke tilstrækkeligt til lovligt at kunne udøve en lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse i Frankrig.

6 I henhold til artikel L.341-2 i den franske code du travail (lov om arbejdsretlige forhold mv.) skal udlændinge, der ønsker at udøve en lønnet erhvervsmæssig beskæftigelse i Frankrig, ud over de relevante dokumenter og visa være i besiddelse af »en af myndighederne påtegnet arbejdskontrakt eller en arbejdstilladelse samt en lægeattest«. Ifølge lovens artikel L.341-6, stk. 1, må »ingen ... ansætte eller fortsat beskæftige en udlænding, der ikke er i besiddelse af en tilladelse til at udøve en lønnet beskæftigelse i Frankrig«. I henhold til lovens artikel L.341-7 skal den, der overtræder disse bestemmelser, betale et særligt bidrag til OMI, som ikke kan være mindre end et beløb svarende til den garanterede mindstetimeløn efter artikel L.141-8 ganget med 500. Endvidere er OMI ved lovens artikel L.341-9 tillagt enekompetence med hensyn til formidling af arbejde i Frankrig til udenlandske arbejdstager og hvad angår sådanne arbejdstageres indrejse i Frankrig.

7 Det franske arbejdstilsyn fandt, at Vander Elst ved i Frankrig at beskæftige statsborgere i tredjelande uden at have underrettet OMI herom og uden at være i besiddelse af de fornødne arbejdstilladelser havde overtrådt artikel L.341-6 og L.341-9 i

code du travail. På grundlag af den af arbejdstilsynet udfærdigede rapport traf OMI herefter bestemmelse om, at Vander Elst skulle betale et særligt bidrag på 121 520 FF, jf. artikel L.341-7. Efter høring af direktøren for arbejdstilsynet i det pågældende departement blev det særlige bidrag nedsat til 30 380 FF.

8 Vander Elst klagede over denne afgørelse til direktøren for OMI, som den 9. marts 1990 afslog klagen. Den 28. april 1990 anlagde Vander Elst sag ved Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne med påstand om annullation af afgørelsen vedrørende det særlige bidrag og, subsidiært, om, at der blev truffet bestemmelse om en nedsættelse af bidraget under hensyntagen til, at han havde været i god tro, og til, at han straks havde taget skridt til at få udstedt — og rent faktisk fik udstedt — de krævede midlertidige arbejdstilladelser.

9 Til støtte herfor gjorde Vander Elst navnlig gældende, at de omtvistede bestemmelser i code du travail udgjorde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som stred mod traktatens artikel 59 ff.

10 Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne har på denne baggrund udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal fællesskabsrettens bestemmelser som helhed, jf. navnlig traktatens artikel 59 og 60, fortolkes således, at de er til hinder for, at en EF-medlemsstat kræver en tilladelse eller en betaling af en afgift til en myndighed med ansvar for spørgsmål vedrørende indvandreres beskæftigelse som betingelse for en beskæftigelse på dens område af arbejdstagere med statsborgerskab i tredjelande, der lovligt og fast er beskæftiget i en virksomhed etableret i en anden EF-medlemsstat, som led i virksomhedens præstering af tjenesteydelser i førstnævnte EF-medlemsstat?

2) Indebærer den franske lovgivning, hvorefter franske virksomheder, der beskæftiger arbejdstagere med statsborgerskab i tredjelande, skal opnå arbejdstilladelser eller betale et særligt bidrag til OMI, en forskelsbehandling efter de nævnte bestemmelser over for virksomheder i andre EF-medlemsstater, herunder Belgien?«

11 Med disse spørgsmål ønsker den nationale retsinstans i det væsentlige oplyst, om traktatens artikel 59 og 60 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat stiller krav om, at virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat, i tilfælde, hvor de præsterer tjenesteydelser i førstnævnte medlemsstat — når de lovligt og fast beskæftiger statsborgere i tredjelande — for sådanne arbejdstagere skal opnå arbejdstilladelser fra en national myndighed med ansvar for spørgsmål vedrørende indvandreres beskæftigelse og betale de hermed forbundne udgifter, således at de ellers vil kunne blive pålagt en administrativ bøde.

12 Det bemærkes indledningsvis, at der til den forpligtelse, som i Frankrig påhviler virksomheder til at opnå arbejdstilladelser for at kunne beskæftige statsborgere i tredjelande, er knyttet en forpligtelse til at betale en afgift, der — i lighed med den betragtelige administrative bøde, som pålægges i tilfælde af en manglende overholdelse af denne forpligtelse — kan udgøre en betydelig økonomisk byrde for arbejdsgiverne.

13 Det bemærkes endvidere, at statsborgerne i Fællesskabets medlemsstater har ret til at indrejse i de andre medlemsstater som led i udøvelsen af de forskellige rettigheder, der er anerkendt i traktaten, hvilket bl.a. gælder retten til fri udveksling af tjenesteydelser, der ifølge Domstolens faste praksis omfatter såvel tjenesteydere som modtagere af tjenesteydelser (jf. dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, og af 30.5.1991, sag C-68/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2637, præmis 10).

14 I overensstemmelse hermed kræver traktatens artikel 59 ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder

for eller indebære yderligere ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser (jf. dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12).

15 Domstolen har ligeledes allerede fastslået, at en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må præstere bestemte former for tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, er en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i traktatens artikel 59 (jf. Säger-dommen, præmis 14). Endvidere fremgår det af dommen af 3. februar 1982 (forenede sager 62/81 og 63/81, Seco og Desquenne & Giral, Sml. s. 223), at en ordning i en medlemsstat, hvorefter virksomheder med hjemsted i en anden medlemsstat skal betale afgifter for i førstnævnte medlemsstat at kunne beskæftige arbejdstagere, for hvem der allerede for de samme beskæftigelsesperioder er betalt lignende bidrag i arbejdstagernes bopælsstat, er ensbetydende med en yderligere økonomisk byrde for sådanne arbejdsgivere, der herved bliver underlagt mere byrdefulde vilkår end tjenesteydere med hjemsted i den pågældende medlemsstat.

16 Endelig bemærkes, at den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kun kan begrænses ved regler, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagerstatens område, og kun i det omfang, disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvori denne er etableret (jf. navnlig domme af 26.2.1991, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 17, og sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 18).

17 Som Domstolen ved flere lejligheder har fremhævet, kan en medlemsstat imidlertid ikke gøre præstering af tjenesteydelser på sit område betinget af, at samtlige krav for etablering er opfyldt, idet de bestemmelser, som skal sikre den frie udveksling

af tjenesteydelser, herved ville miste enhver praktisk betydning (jf. dom af 26.2.1991, sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, præmis 12, og af 25.7.1991, Säger, jf. ovenfor, præmis 13).

18 Med hensyn til den foreliggende sag bemærkes for det første, at de af Vander Elst beskæftigede marokkanske arbejdstagere havde lovlig bopæl i Belgien, dvs. i den medlemsstat, hvor deres arbejdsgiver var etableret, og at de havde fået udstedt arbejdstilladelser i Belgien.

19 Det bemærkes for det andet, at det fremgår af sagens akter og af den mundtlige forhandling for Domstolen, at de visa til et kortere ophold, som de marokkanske arbejdstagere var i besiddelse af, og som var udstedt på deres anmodning af det franske konsulat, var dokumenter, som gav disse arbejdstagere ret til at opholde sig i Frankrig i den tid, der var nødvendig for at udføre det pågældende arbejde. Modtagerstatens nationale bestemmelser vedrørende udlændinges indvandring og ophold var derfor blevet overholdt.

20 Hvad endelig angår spørgsmålet om de arbejdstilladelser, som er et centralt punkt i hovedsagen, bemærkes, at en sådan tilladelse er en forudsætning for, at en statsborger i et tredjeland kan udøve en lønnet beskæftigelse i en virksomhed, der er etableret i Frankrig, uanset arbejdsgiverens nationalitet, idet et visum til et kortere ophold ikke kan træde i stedet herfor. Denne ordning tilsigter at regulere adgangen til det franske arbejdsmarked for arbejdstagere fra tredjelande.

21 Når arbejdstagere, der er beskæftiget i en virksomhed, som er etableret i én medlemsstat, midlertidigt udsendes til en anden medlemsstat med henblik på at præstere tjenesteydelser dér, sker dette imidlertid ikke med det formål at få adgang til arbejdsmarkedet i denne anden medlemsstat, idet arbejdstagerne vender tilbage til deres hjem-eller bopælsland efter udførelsen af arbejdet (jf. dom af 27.3.1990, sag C-113/89, Rush Portuguesa, Sml. I, s. 1417). Disse betingelser var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

22 Under disse omstændigheder må det antages, at de omtvistede betingelser går ud over, hvad der lovligt kan kræves opfyldt for at kunne præstere tjenesteydelser. Betingelserne strider derfor mod traktatens artikel 59 og 60.

23 Det bemærkes herved, at det fremgår af Domstolens praksis, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne lader deres lovgivning eller de kollektive overenskomster, der er indgået mellem parterne på arbejdsmarkedet vedrørende mindstelønninger, gælde for alle, som udøver en lønnet beskæftigelse, herunder af midlertidig karakter, på deres områder, uanset i hvilken medlemsstat arbejdsgiveren er etableret. Fællesskabsretten opstiller heller ikke noget forbud mod, at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at sikre en overholdelse af sådanne regler (jf. navnlig Rush Portuguesa-dommen, præmis 18).

24 Det bemærkes endvidere, at de i hovedsagen omhandlede marokkanske arbejdstagere har lovlige arbejdskontrakter, der er omfattet af belgisk lovgivning, og at artikel 40 og 41 i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, der blev undertegnet i Rabat den 27. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26. september 1978 (EFT L 264, s. 1), indeholder bestemmelse om, at enhver form for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet mellem henholdsvis EF-arbejdstagere og marokkanske arbejdstagere skal afskaffes for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning samt social sikring.

25 Som generaladvokaten med rette har fremhævet i punkt 30 i sit forslag til afgørelse, gælder det herved, at selv om man ser bort fra muligheden for — på de arbejdstagere, der midlertidigt udsendes til Frankrig — at anvende de nationale bestemmelser, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og som regulerer de forskellige aspekter af arbejdsforholdet, må det under alle omstændigheder antages, at det forhold, at de relevante belgiske bestemmelser finder anvendelse, udelukker, at der består nogen nævneværdig risiko for en udnyttelse af arbejdstagerne og for en fordrejning af konkurrencen mellem virksomheder.

26 De præjudicielle spørgsmål må herefter besvares med, at traktatens artikel 59 og 60 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat stiller krav om, at virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat, i tilfælde, hvor de præsterer tjenesteydelser i førstnævnte medlemsstat — når de lovligt og fast beskæftiger statsborgere i tredjelande — for sådanne arbejdstagere skal opnå arbejdstilladelser fra en national myndighed med ansvar for spørgsmål vedrørende indvandreres beskæftigelse og betale de hermed forbundne udgifter, således at de ellers vil kunne blive pålagt en administrativ bøde.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af den franske regering, den tyske regering, den nederlandske regering, Det Forenede Kongerige og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal administratif de Châlons-sur-Marne ved dom af 22. december 1992, for ret:

EØF-traktatens artikel 59 og 60 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat stiller krav om, at virksomheder, som er etableret i en anden

medlemsstat, i tilfælde, hvor de præsterer tjenesteydelser i førstnævnte medlemsstat — når de lovligt og fast beskæftiger statsborgere i tredjelande — for sådanne arbejdstagere skal opnå arbejdstilladelser fra en national myndighed med ansvar for spørgsmål vedrørende indvandreres beskæftigelse og betale de hermed forbundne udgifter, således at de ellers vil kunne blive pålagt en administrativ bøde.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. august 1994.

R. Grass O. Due

Justitssekretær Præsident