FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 25. juni 1998 *

Indhold

I — De faktiske omstændigheder i hovedsagerne I-8458

A — Sagen mod Jean-Claude Arblade og virksomheden Arblade I-8458

B — Sagen mod Bernard og Serge Leloup og virksomheden Sofrage I-8460

II — De præjudicielle spørgsmål I-8461

III — Nationale bestemmelser I-8462

A — Belgisk lovgivning I-8462

B — Fransk lovgivning I-8464

IV — Fællesskabsbestemmelserne I-8466

V — Retsforhandlinger for Domstolen I-8468

A — Indlæg I-8468

B — Svar på Domstolens første skriftlige spørgsmål I-8474

C — Svar på Domstolens andet skriftlige spørgsmål I-8475

D — Svar på Domstolens tredje skriftlige spørgsmål I-8476

VI — Undersøgelse af de præjudicielle spørgsmål I-8476

A — Indledende bemærkninger I-8476

B — Domstolens praksis vedrørende hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser i Fællesskabet I-8477

C — Forpligtelsen til at betale udstationerede arbejdstagere den i værtsmedlemsstaten fastsatte mindsteløn og for hver ansat at betale bidrag til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries (2. og 6. forpligtelse i første præjudicielle spørgsmål) I-8480

D — Værtsmedlemsstatens kompetente myndigheders kontrol med, at den arbejdsretlige lovgivning overholdes (forpligtelse nr. 1, 3, 4, 5, 9 og 10 i første præjudicielle spørgsmål) I-8490

E — Virksomhedernes forpligtelse til at samarbejde med værtsmedlemsstatens arbejdsmarkedsinspektion (forpligtelse nr. 7 og 8 i første præjudicielle spørgsmål) I-8494

F — Det andet præjudicielle spørgsmål I-8494

VII — Forslag til afgørelse I-8495

* Originalsprog: spansk.

1. Tribunal correctionnel de Huy (Belgien) har anmodet Domstolen om at fortolke EF-traktatens artikel 59 og 60 med henblik på at kunne pådømme to sager anlagt af Inspection du travail belge (den belgiske arbejdsmarkedsinspektion) mod to franske virksomheder, som er tiltalt for ikke at have opfyldt en række forpligtelser efter belgisk arbejdsret. Det drejer sig navnlig om at vurdere, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat pålægger virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat, og som sender deres arbejdstagere til førstnævnte medlemsstat for at udføre en tjenesteydelse, at overholde nationale bestemmelser, som indeholder et påbud om at føre og opbevare arbejdsretlige dokumenter og betale den fastsatte mindsteløn, og som har til formål at beskytte arbejdstagerne og hindre sort arbejde, når disse virksomheder allerede i den medlemsstat, hvor de er etableret, er underkastet de samme eller lignende forpligtelser over for de samme arbejdstagere og for de samme beskæftigelsesperioder.

I — De faktiske omstændigheder i hovedsagerne

2. Det fremgår af sagsakterne, at Sucrerie Tirlemontoise de Wanze, Belgien, i 1990 indgik en kontrakt med det franske selskab Atelier de construction métallique du bocage (ACMB) om, at dette skulle levere virksomheden et siloanlæg med en kapacitet på 40 000 tons til opbevaring af krystallinsk hvidt sukker. Selskabet ACMB indgik aftaler med forskellige underentreprenører om bygning af de dele af anlægget, der bestod af jern- og stålkonstruktion, herunder bl.a. med Sofrage SARL (herefter »Sofrage«) og selskabet BSI, der for sit vedkommende har indgået en aftale om underentreprise med selskabet Arblade et fils SARL (herefter »Arblade«).

Med henblik på at udføre disse kontrakter udstationerede Arblade sytten arbejdstagere i Wanze i to perioder, hver af ca. seks måneders varighed, og Sofrage udstationerede ni arbejdstagere i fire perioder, der hver var af fem til otte måneders varighed.

3. På et tidspunkt i 1993 anmodede den belgiske arbejdsmarkedsinspektion Arblade og Sofrage om at fremlægge forskellige former for dokumentation, som kræves efter belgisk lovgivning. Ingen af selskaberne efterkom dette krav, da de ikke fandt, at de havde pligt hertil, eftersom de arbejdstagere, som udførte deres arbejde i Belgien, fortsat var omfattet af den franske sociale lovgivning. Arbejdsmarkedsinspektionen fandt derimod, at disse virksomheder var pligtige at opfylde kravene efter belgisk ret og rejste derfor tiltale mod dem.

A — *Sagen mod Jean-Claude Arblade og virksomheden Arblade*

4. Anklagemyndigheden har tiltalt Jean-Claude Arblade og virksomheden Arblade, begge med domicil i Frankrig, for flere

overtrædelser i Wanze og andre steder inden for retskredsen Huy i perioden mellem den 1. januar og den 31. maj 1992 samt i perioden mellem den 26. april og den 15. oktober 1993. Jean-Claude Arblade er tiltalt for i egenskab af arbejdsgiver, repræsentant eller fuldmægtig:

— i mangel af hjemsted i Belgien at have undladt at opbevare arbejdsretlig dokumentation (personaleregister og personligt regnskab) på den belgiske bopæl for en fysisk person, der er udpeget til at opbevare dokumentationen i egenskab af fuldmægtig eller repræsentant for arbejdsgiveren

— at have undladt at betale sine ansatte den mindsteløn, som er fastsat i den kollektive overenskomst, der blev indgået den 28. marts 1991 i Byggebranchens Fællesudvalg vedrørende arbejdsvilkår og navnlig vedrørende mindsteløn til arbejdere med ansættelse i virksomheder i byggebranchen, og som blev gjort obligatorisk ved kongelig anordning af 22. juni 1992

— at have undladt at opbevare et særligt personaleregister dér, hvor arbejdstagerne beskæftiges

— for 17 ansattes vedkommende at have undladt at udstede det personlige kort, som omhandles i artikel 4, stk. 3, i kongelig anordning nr. 5 af 23. oktober 1978 om arbejdsretlig dokumentation og kongelig anordning af 8. marts 1990 om indholdet af det personlige kort

— at have undladt at udpege en fuldmægtig eller repræsentant med ansvar for opbevaringen af de personlige regnskaber i Belgien

— at have undladt at betale bidrag til »timbres-fidélité« og »timbres-intempéries« (henholdsvis en bonusydelse og en ydelse ved ledighed på grund af vejrlig) for første og andet kvartal af 1992 samt andet og tredje kvartal af 1993, nemlig 343 762 BEF ifølge opgørelsen af 3. oktober 1995, for 17 ansatte.

5. Hver af disse overtrædelser straffes med hæfte fra otte dage til tre måneder og kan medføre bødestraf fra 50 000 BEF til 100 000 BEF.

6. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om, at virksomheden Arblade blev kendt

civilretligt ansvarlig for bøder og udgifter, som pålægges selskabets direktør.

B — *Sagen mod Bernard og Serge Leloup og virksomheden Sofrage*

7. Anklagemyndigheden har tiltalt Bernard Leloup og Serge Leloup, i egenskab af direktører, og virksomheden Sofrage, alle med domicil i Frankrig, for flere overtrædelser i Wanze og andre steder inden for retskredsen Huy i perioden mellem den 1. januar og den 31. august 1991, mellem den 1. juli og den 31. december 1991, mellem den 1. marts og den 31. juli 1992 samt mellem den 1. marts og den 31. oktober 1993. Bernard Leloup og Serge Leloup er tiltalt for:

— at have undladt at udpege en fuldmægtig eller repræsentant med ansvar for opbevaringen af de personlige regnskaber i Belgien

— at have lagt hindringer i vejen for den kontrol, som blev foretaget i medfør af kongelig anordning nr. 5 af 23. oktober 1978 om arbejdsretlig dokumentation

— at have lagt hindringer i vejen for den kontrol, som blev foretaget i medfør af lov af 16. november 1972 om arbejdsmarkedsinspektion

— at have undladt at føre personlige regnskaber for ni arbejdstagere i årene 1991, 1992 og 1993

— at have undladt at føre et særligt personaleregister på det sted, hvor tiltalte beskæftiger sine arbejdstagere

— at have undladt at oprette et arbejdsregulativ

— i mangel af hjemsted i Belgien at have undladt at opbevare arbejdsretlig dokumentation (personaleregister og personligt regnskab) på den belgiske bopæl for en fysisk person, der er udpeget til at opbevare dokumentationen i egenskab af fuldmægtig eller repræsentant for arbejdsgiveren

— for ni arbejdstageres vedkommende at have undladt at udstede det personlige kort, som er omhandlet i artikel 4, stk. 3, i kongelig anordning nr. 5 af 23. oktober 1978 om arbejdsretlig

dokumentation og kongelig anordning af 8. marts 1990 om indholdet af det personlige kort.

8. Størsteparten af disse overtrædelser straffes med hæfte fra otte dage til tre måneder og kan medføre bødestraf fra 50 000 BEF til 100 000 BEF.

9. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om, at Sofrage blev kendt civilretligt ansvarlig for bøder og udgifter, som pålægges selskabets to repræsentanter, nemlig direktørerne.

II — De præjudicielle spørgsmål

10. Tribunal correctionnel de Huy har udsat afgørelsen af disse to sager og forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål i hver sag. Disse spørgsmål, som delvist er sammenfaldende, kan grupperes således:

»1) Skal traktatens artikel 59 og 60 fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat forpligter en virksomhed, som etableret i en anden medlemsstat, og som midlertidigt udfører arbejder i den førstnævnte stat, til

1. at opbevare arbejdsretlige dokumenter (personaleregister og personlige regnskaber) på den belgiske bopæl for en fysisk person, der fører dokumenterne som fuldmægtig eller repræsentant

2. at betale sine ansatte den mindsteløn, som er fastsat ved kollektiv overenskomst

3. at føre et særligt personaleregister

4. at udstede et personligt kort for hver arbejdstager

5. at udpege en fuldmægtig eller repræsentant med ansvar for at føre de ansattes personlige regnskaber

6. at betale bidrag til timbres-intempéries og timbres-fidélité for hver ansat

7. ikke at hindre den kontrol, som foretages i medfør af denne stats

lovgivning om føring af arbejdsretlige dokumenter

8. ikke at hindre den kontrol, som foretages i medfør af denne stats lovgivning om arbejdsmarkedsinspektion

9. at oprette et personligt regnskab for hver arbejdstager

10. at udarbejde et arbejdsregulativ,

når den pågældende virksomhed i den stat, hvor den er etableret, allerede er underkastet forpligtelser, der er om ikke identiske, så i hvert fald sammenlignelige hermed efter deres formål, over for samme arbejdstagere og for samme beskæftigelsesperioder?

2) Kan artikel 59 og 60 i EØF-traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab bevirke, at artikel 3, stk. 1, i code civil om de belgiske ordens- og sikkerhedsforskrifter ikke kan finde anvendelse?«

III — Nationale bestemmelser

A — *Belgisk lovgivning*

11. Forpligtelserne vedrørende udfærdigelse, føring og opbevaring af arbejdsretlige dokumenter er indeholdt i kongelig anordning nr. 5 af 23. oktober 1978 og præciseret i kongelig anordning af 8. august 1980 og i kongelig anordning af 8. marts 1990. Disse lovbestemmelser, hvis formål er at beskytte den enkelte arbejdstagers rettigheder, pålægger arbejdsgiveren at opbevare visse arbejdsretlige dokumenter på virksomhedens hjemsted eller hovedsæde, når disse er i Belgien, eller såfremt det ikke er tilfældet, på den belgiske bopæl for en fysisk person, der opbevarer dokumenterne som fuldmægtig eller repræsentant. Det drejer sig om følgende arbejdsretlige dokumenter:

— Personaleregister, hvori der findes oplysninger om såvel virksomheden som den enkelte arbejdstager. Arbejdsgiveren skal desuden på selve arbejdsstedet føre et særligt personaleregister over de arbejdstagere, der arbejder på det pågældende sted. Hvad angår virksomheder i byggebranchen er det særlige personaleregister erstattet af et personligt dokument for hver arbejdstager, der er beskæftiget på en given byggeplads. Ifølge kongelig anordning af 8. marts 1990 pålægges det arbejdsgivere at føre et personligt kort for hver arbejdstager. Det personlige kort af

1990 blev betragtet som et personligt dokument, som arbejdstageren altid skulle have på sig. Den 1. januar 1995 blev dette kort erstattet af et arbejdsretligt identitetskort. Formålet hermed er at kunne kontrollere arbejdstagernes tilstedeværelse på byggepladsen.

— Personligt regnskab for hver arbejdstager, der indeholder oplysninger om samtlige de ydelser, arbejdstageren i løbet af året har udført for arbejdsgiverens regning, under henvisning til aflønningsperioder, samt oplysning om det modtagne vederlag. Dette dokument gør det muligt at kontrollere, at taksterne fastsat i kollektive overenskomster er overholdt, at der er betalt løn under fridage og ferier, og at der er udbetalt bonus ved årets slutning. Ved kontraktens udløb eller ved årets slutning skal arbejdstageren have en kopi af sit personlige regnskab.

Arbejdsmarkedsinspektionen skal kontrollere, at arbejdsgiverne overholder reglerne om føring og opbevaring af arbejdsretlige dokumenter. Enhver overtrædelse heraf medfører strafferetlige sanktioner.

12. Arbejdsgiverne er ligeledes forpligtet til at udarbejde et arbejdsregulativ.

13. Hvad angår løn pålægges arbejdsgiveren i medfør af lovgivningen tre forpligtelser: Han skal under strafansvar betale sine arbejdstagere den mindsteløn, der er fastsat ved gældende kollektiv overenskomst, og han skal gennem betaling af bidrag deltage i finansieringen af såvel bonusordningen med timbres-fidélité og ordningen med timbres-intempéries, der udbetales, når arbejdet ikke kan udføres normalt på grund af vejrlig.

14. Mindstelønnen blev fastsat ved den kollektive overenskomst inden for byggebranchen af 28. marts 1991, som blev gjort obligatorisk ved kongelig anordning af 22. juni 1992.

15. Den årlige bonus, der ligesom ydelserne i henhold til ordningen med timbres-intempéries afregnes ved hjælp af et stempelsystem, udbetales til arbejdstagerne i byggebranchen én gang om året som belønning for at have arbejdet i branchen i et vist antal år. Ordningen med timbres-intempéries er en ordning indført af virksomhederne i byggebranchen med henblik på at skadesløsholde arbejdstagerne for løntab på de dage, hvor de på grund af vejrlig ikke kan arbejde eller må afbryde arbejdet. Begge disse ordninger finansieres af virksomhederne inden for branchen ved hjælp af bidrag og administreres af Fonds de sécurité d'existence des ouvriers de la

construction (fond til sikring af arbejdere i byggebranchen, herefter »fonden«).

16. Reglerne for ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries er fastsat i bestemmelser i den kollektive overenskomst af 28. april 1988, der er underskrevet inden for Byggebranchens Fællesudvalg, og som blev gjort obligatorisk ved kongelig anordning af 15. juni 1988. I henhold til overenskomstens artikel 2 er samtlige virksomheder, der er omfattet af det nævnte udvalg, forpligtet til at betale et samlet bidrag til fonden svarende til 9,12% af bruttolønnen for hver ansat: 9% går til ydelser til arbejderne i henhold til ordningen med timbres-fidélité og 0,12% til administrationsgebyr. I henhold til overenskomstens artikel 3 er de virksomheder i branchen, hvis ansatte er udsat for at måtte afbryde arbejdet på grund af vejrlig, forpligtet til at betale et bidrag svarende til 2,1% af bruttolønnen for hver ansat: 2% går til ydelser i henhold til ordningen med timbres-intempéries og 0,1% til administrationsgebyr.

17. Ved regnskabsårets afslutning, som for timbres-fidélité går fra den 1. juli til den 30. juni og for timbres-intempéries går fra den 1.januar til den 31. december, fremsender den organisation, der har til opgave at modtage bidragene, Office patronal d'organisation et de contrôle des régimes de sécurité d'existence (herefter »OPOC«), »fidélité«-kort og »intempéries«-kort, påført stempler svarende til de betalte bidrag, til arbejdsgiverne. Kortene vedrørende bonusordningen skal videregives til hver ansat senest den 30. september, mens kortene vedrørende ordningen for kompensation for ledighed på grund af vejrlig skal videregives til de ansatte senest den 29. april i det følgende regnskabsår. For at få udbetalt de pågældende ydelser skal arbejdstagerne henvende sig enten til OPOC eller deres fagforening. Udbetalingen af et beløb svarende til stemplerne på kortene kan ske på første arbejdsdag i november hvad angår timbres-fidélité og fra den 30. april hvad angår timbres-intempériés. Den belgiske regering har i sit skriftlige indlæg og under den mundtlige forhandling anført, at arbejdstagere i udenlandske virksomheder får udbetalt beløbene fra timbres-fidélité og timbres-intempériés ved en international postoverførsel.

B — *Fransk lovgivning*

18. I henhold til den franske code du travail pålægges arbejdsgiveren en række forpligtelser vedrørende føring og opbevaring af arbejdsretlige dokumenter. De for denne sag relevante forpligtelser er følgende:

— Arbejdsgiveren skal føre et fælles personaleregister med oplysninger om samtlige ansattes navne, opført i den rækkefølge, hvori de er ansat, samt personlige oplysninger om disse. Dette register skal opbevares på virksomhedens hovedsæde og på samtlige øvrige etableringssteder. Registret skal være

tilgængeligt for arbejdsmarkedsinspektionens medarbejdere.

— Arbejdsgiveren skal give arbejdstageren en lønseddel med oplysninger om arbejdsgiverens navn og adresse, den virksomhed, som den ansatte er tilknyttet, henvisning til det organ, der skal modtage de af arbejdsgiveren betalte bidrag, henvisning til gældende kollektive overenskomst, den ansattes efternavn, fornavn og adresse, arbejdets art og arbejdstagerens stillingsbetegnelse inden for det faglige system, antal arbejdstimer, bruttoløn og tillæg (bonus og godtgørelser) samt summen af bidrag, fra arbejdsgivers og arbejdstagers side, der fratrækkes bruttolønnen.

— Arbejdsgiveren skal føre lønbog med de samme oplysninger, som figurerer på lønsedlen, således at arbejdsmarkedsinspektionen kan kontrollere, om arbejdsgiveren opfylder sine forpligtelser.

— Arbejdsgiveren skal på virksomhedens hovedsæde føre en komplet liste over samtlige byggepladser og andre midlertidige arbejdssteder. Denne liste skal være til rådighed for arbejdsmarkedsinspektionen.

— I hele den omtvistede periode, dvs. mellem 1991 og 1993, pålagde fransk lovgivning arbejdsgivere på ansættelsestidspunktet enten at give arbejdstageren en udskrift af det fælles personaleregister eller et arbejdscertifikat, en ansættelseskontrakt eller et hvilket som helst andet dokument i henhold til den kollektive overenskomst, hvoraf det fremgår, hvornår arbejdstageren har påbegyndt sit ansættelsesforhold. Arbejdsgiveren skulle opbevare en kopi af disse dokumenter, indtil arbejdstageren modtager den første lønseddel, og denne er indskrevet i lønbogen.

En overtrædelse af hovedparten af disse forpligtelser medfører strafferetlige sanktioner.

19. Arbejdsgiveren er ligeledes forpligtet til at udfærdige et internt regulativ for virksomheden om bl.a. sikkerheds- og arbejdssundhedsmæssige bestemmelser, disciplinærordningen og arbejdstagernes ret til at forsvare sig.

20. Hvad angår løn er arbejdsgiverens beføjelser til at fastsætte denne underlagt visse begrænsninger. For det første skal han overholde bestemmelserne om mindstelønnen, »salaire minimum interprofessionel de croissance« (SMIC), der er fastsat ved lov, og som sikrer købekraften for de lavestløn-

nede samt disses deltagelse i landets økonomiske udvikling. For det andet skal arbejdsgiverne overholde de mindstesatser, der er fastsat ved den for virksomheden gældende kollektive overenskomst. For virksomhederne Arblade og Leloup drejer det sig om den kollektive overenskomst inden for byggebranchen.

I henhold til code du travail skal arbejdsgiveren inden for byggebranchen endvidere udbetale et kompenserende beløb til sine ansatte, såfremt vejrlig hindrer disse i at arbejde. Denne kompensation, som udbetales direkte af arbejdsgiveren, administreres af »Caisses des congés payés de la profession«, som udelukkende finansieres gennem arbejdsgiverbidrag.

På samme måde fastsætter den kollektive overenskomst inden for byggebranchen udbetaling af en såkaldt »feriebonus« til arbejdstagere med en vis anciennitet, nemlig arbejdstagere, der ved årets slutning har arbejdet mindst seks måneder eller mere end 1675 timer, afhængig af faggruppe. Ifølge kapitlet om ferie med løn har arbejdstagerne, afhængig af deres anciennitet i virksomheden, ret til yderligere to til fire feriedage.

IV — Fællesskabsbestemmelserne

21. Den frie udveksling af tjenesteydelser i Fællesskabet reguleres af bestemmelserne i kapitel 3 i traktatens afsnit III om den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital. De relevante bestemmelser med henblik på løsningen i de to foreliggende sager er artikel 59 og 60, som har følgende ordlyd:

»Artikel 59

Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser skal restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes i løbet af overgangsperioden for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse.

...

Artikel 60

Som tjenesteydelser i denne traktats forstand betragtes de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke

omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer.

Tjenesteydelserne omfatter især:

a) virksomhed af industriel karakter

b) virksomhed af handelsmæssig karakter

c) virksomhed af håndværksmæssig karakter

d) de liberale erhvervs virksomhed.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet om etableringsretten kan tjenesteyderen midlertidigt udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere.«

22. I traktatens artikel 66 bestemmes, at artikel 55-58, der findes i kapitlet om etableringsretten, finder anvendelse på den frie udveksling af tjenesteydelser. Navnlig skal artikel 56 og 58 fremhæves, hvis ordlyd er som følger:

»Artikel 56

1. Bestemmelserne i dette kapitel og de forholdsregler, der træffes i medfør heraf, udelukker ikke anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

...«

»Artikel 58

Selskaber, som er oprettet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Fællesskabet, 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.«

23. Medlemsstaterne skulle senest den 30. juni 1993 have gennemført Rådets direktiv 91/53/EØF af 14. oktober 1991 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet [1] i deres nationale lovgivning. Dette direktiv angiver ikke alene, hvilke oplysninger arbejdsgiveren skriftligt skal give sine arbejdstagere, men det omhandler også den situation, at arbejdstagere udsendes til et andet land, og præciserer, hvilke supplerende oplysninger disse arbejdstagere skal gives inden udsendelsen.

24. Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 16. december 1996 direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser [2]. Dette direktiv indeholder regler om nogle af de situationer, der er genstand for de to foreliggende sager. Det er imidlertid ikke nødvendigt direkte at fortolke disse regler for at besvare de af den nationale ret stillede præjudicielle spørgsmål, eftersom dette direktiv endnu ikke var blevet vedtaget på det i hovedsagerne relevante tidspunkt. Under alle omstændigheder har medlemsstaterne en frist indtil den 16. december 1999 til at gennemføre direktivet i deres respektive lovgivninger.

V — Retsforhandlinger for Domstolen

A — *Indlæg*

25. De tiltalte i de to hovedsager, den belgiske, tyske, østrigske og finske regering samt Kommissionen har inden for den i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen fastsatte frist indgivet skriftlige indlæg.

26. Efter den skriftlige forhandling har Domstolens præsident ved kendelse af 6. juni 1997 forenet de to sager med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

27. Under retsmødet den 19. maj 1998 blev der afgivet mundtlige indlæg af repræsentanten for de tiltalte i de to hovedsager, den belgiske regerings repræsentant, den tyske regerings repræsentant, den neder-

1 — EFT L 288, s. 32.
2 — EFT 1997 L 18, s. 1.

landske regerings repræsentant, den finske regerings repræsentant og Det Forenede Kongeriges regerings repræsentant samt Kommissionens repræsentant.

28. De tiltalte har ét for ét undersøgt de forskellige underpunkter i det første præjudicielle spørgsmål, som refererer til de forhold, der er omfattet af tiltalen. De finder generelt, at de belgiske bestemmelser, som de pålægges at overholde, er i strid med traktatens artikel 59 og 60, for så vidt de kan afholde virksomheder i en anden medlemsstat fra at udstationere deres ansatte i Belgien med henblik på at udføre arbejder dér. Ifølge de tiltalte er ingen af disse restriktioner begrundede. De krav, som ifølge belgisk lovgivning pålægges virksomheder, såsom udenlandske virksomheders pligt til at opbevare personaleregister og personligt regnskab for hver arbejdstager på den belgiske bopæl for en fysisk person, der opbevarer disse i egenskab af fuldmægtig eller repræsentant for arbejdsgiveren, forpligtelsen til at føre et særligt personaleregister på hver byggeplads og udpege en fuldmægtig eller repræsentant til at opbevare de ansattes personlige regnskaber, forpligtelsen til at udarbejde et personligt regnskab for hver ansat og udarbejde et arbejdsregulativ, skyldes administrative hensyn. Disse forpligtelser er under ingen omstændigheder udtryk for tvingende almene hensyn, der i givet fald kan begrunde visse begrænsninger af den frie udveksling af tjenesteydelser. Såfremt Domstolen ikke deler dette synspunkt, gør de tiltalte gældende, at de almene hensyn allerede sikres ved lignende krav i lovgivningen i etableringsmedlemsstaten. Subsidiært gør de gældende, at de belgiske bestemmelser ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, eftersom samme resultat kan nås ved mindre indgribende midler.

29. Hvad angår virksomhedernes forpligtelse til ikke at hindre den kontrol, som arbejdsmarkedsinspektionen foretager med henblik på at sikre, at de belgiske regler om føring og opbevaring af dokumenter i henhold til den arbejdsretlige lovgivning overholdes, gør de tiltalte gældende, at eftersom disse bestemmelser er i strid med traktatens artikel 59, er de inspektionsopgaver, der udføres for at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne, ligeledes i strid med denne artikel.

30. De tiltalte finder, at forpligtelsen til at betale den belgiske mindsteløn til arbejdstagerne afholder virksomheder i de medlemsstater, hvor der ikke er bestemmelser om en fastsat mindsteløn, eller hvor mindstelønnen er lavere end i Belgien, fra at udøve virksomhed i Belgien, da disse virksomheder ville have højere udgifter dér, end hvis de undlod at udstationere deres ansatte. Endvidere er denne forpligtelse udtryk for forskelsbehandling, idet virksomhederne i Belgien ikke skal betale udstationeringstillæg til deres ansatte for den samme tjenesteydelse. Denne hindring af den frie udveksling af tjenesteydelser har ikke til hovedformål at beskytte arbejdstagerne, da disse i øvrigt ikke beskyttes i

ringere grad i Frankrig. Det fremgår således af referatet af det kontrolbesøg, der gav anledning til tiltalerne, og hvorefter arbejdsmarkedsinspektionen anfægter »den udenlandske arbejdsgivers ulovlige adfærd, [som] truer konkurrencesituationen for de belgiske virksomheder i samme branche«, at denne hindring forfølger et rent økonomisk mål.

31. Hvad angår betaling af bidrag til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries erkender de tiltalte virksomheder, at selv om denne forpligtelse er en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, drejer det sig om en hindring, der er pålagt på grund af den almene interesse i social beskyttelse af arbejdstagerne i byggebranchen. De tilføjer ikke desto mindre, at disse arbejdstagere allerede får en lignende beskyttelse gennem de i etableringsmedlemsstaten udbetalte arbejdsgiverbidrag, som skal dække de samme risici, og hvis formål er om ikke identisk, så i hvert fald sammenligneligt. De finder derfor ikke, at denne hindring er begrundet.

Hvad angår forpligtelsen til at føre personlige kort for hver arbejdstager gør de tiltalte virksomheder gældende, at dette kort, som udleveres af fonden, såvel i den midlertidige som i den endelige udgave, kun har til formål at gøre det muligt for arbejdsmarkedsinspektionen at kontrollere, om arbejdsgiveren betaler bidrag til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries, da det midlertidige kort, som arbejdsgiveren skal udfylde fra den første arbejdsdag i Belgien, kun er gyldigt, såfremt han har opfyldt sine forpligtelser over for fonden, dvs. hvis han er medlem af denne, hvis han betaler et beløb svarende til 250 BEF pr. arbejdstager og hvis han betaler bidragene. De tiltalte tilføjer, at arbejdsgiveren ligeledes er forpligtet til at fremlægge en kopi af formular E 101 med henblik på at bevise, at han fortsat betaler bidrag til socialsikringsordningen i etableringsmedlemsstaten, hvilket fritager ham fra at betale til den tilsvarende belgiske ordning.

32. Den belgiske regering er af den opfattelse, at i det omfang direktiv 96/71 udelukkende præciserer retsstillingen i fællesskabsretten om udstationering af arbejdstagere i forbindelse med tjenesteydelser og kodificerer disse, har de af direktivets bestemmelser, som ikke kræver nogen form for handling fra medlemsstaternes side, umiddelbar betydning for fortolkningen af de rettigheder og forpligtelser, der følger af traktatens artikel 59 og 60. Herefter anfører regeringen, at alle arbejdsgiverens forpligtelser, som er opregnet i det første præjudicielle spørgsmål, er indeholdt i ordens- og sikkerhedsforskrifter, og at en tilsidesættelse heraf medfører strafferetlige sanktioner. Regeringen undersøger derefter disse forpligtelser i lyset af direktivets bestemmelser.

33. Ifølge den belgiske regering skal der sondres blandt disse forpligtelser, alt efter om de vedrører arbejdsretlige dokumenter, mindsteløn eller arbejdsregulativer. Hvad

angår den første gruppe af forpligtelser gør den gældende, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin giver fremskaffelsen af dokumenter udstedt af oprindelsesmedlemsstaten og værtsmedlemsstatens anerkendelse af disse som bevis for, at den arbejdsretlige lovgivning er overholdt, anledning til uoverstigelige problemer. Det første problem består i, at arbejdsmarkedsinspektionen, i forbindelse med overtrædelse af de arbejdsretlige regler, kun har en territorial kompetence. For det andet er det stort set umuligt for de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten med sikkerhed at have kendskab til arten og omfanget af de arbejdsretlige forpligtelser, som pålægges en arbejdsgiver i henhold til lovgivningen i etableringsmedlemsstaten. På nuværende tidspunkt er der ikke noget organiseret system med samarbejde eller udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. I denne forbindelse synes det således kun at være en fremlæggelse af de arbejdsretlige dokumenter, der foreskrives i værtsmedlemsstatens lovgivning, hvis regler om arbejds- og ansættelsesforhold arbejdsgiveren på de væsentlige områder skal rette sig efter, som gør det muligt at foretage en hensigtsmæssig kontrol.

34. Hvad angår forpligtelserne i den anden gruppe, som omfatter forpligtelsen til at betale mindstelønnen samt bidrage til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries, har den belgiske regering anført, at det påhviler arbejdsgiveren at bevise, at de udstationerede arbejdstagere allerede, for den pågældende periode, gennem etableringsmedlemsstatens lovgivning er beskyttet på samme måde som i værtsmedlemsstaten. Det skal således ikke blot undersøges, om disse ordninger dækker de samme risici og forfølger samme mål, men ligeledes, om arbejdstagerens arbejdsretlige beskyttelse sikres på samme måde og lige så fuldstændigt. Den belgiske regering gør endelig gældende, at formålet med ordningerne ikke blot skal vurderes ud fra deres art, men ligeledes ud fra omfanget af de rettigheder, de tildeler arbejdstagerne.

35. Hvad angår arbejdsgiverens forpligtelse til at vedtage et arbejdsregulativ, således at arbejdstagerne kan få oplysning om deres rettigheder og pligter, og således at arbejdsmarkedsinspektionen kan kontrollere arbejdsvilkårene, er det ikke tilstrækkeligt at fremvise et arbejdsregulativ udfærdiget i udlandet, når dette dokument ikke gyldigt kan give de udstationerede arbejdstagere oplysning om gældende arbejdsforhold i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, herunder fremgangsmåden i tilfælde af en arbejdsulykke eller tilrettelæggelsen af arbejdstiden, og navnlig de lokale helligdage og dage til erstatning for fridage.

36. Den tyske regering finder ikke, at traktatens artikel 59 og 60 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat og som udstationerer arbejdstagere på førstnævnte stats område med henblik på at udføre arbejder, at betale disse arbejdstagere den mindsteløn, som er fastsat ved kollektiv overenskomst i værtsmedlemsstaten. Hvad angår de øvrige for-

pligtelser efter belgisk lovgivning finder den tyske regering, at overholdelsen af de arbejdsretlige bestemmelser, som gælder i etableringsmedlemsstaten gør det muligt for denne stats myndigheder at kontrollere, at de i denne stat gældende arbejdsvilkår overholdes, men at overholdelsen af de arbejdsretlige bestemmelser i denne medlemsstat er ikke tilstrækkelig, når virksomheden udstationerer arbejdstagere i en anden medlemsstat, med henblik på at gøre det muligt for værtsmedlemsstatens myndigheder at kontrollere, at de gældende arbejdsvilkår i denne stat overholdes.

37. Den finske regering anfører, at i lighed med de gældende regler i Belgien er udenlandske arbejdstagere i Finland underlagt lønvilkår fastsat i kollektive overenskomster uanset parternes lovvalg i ansættelseskontrakten. Efter anmodning fra arbejdsmarkedstilsynet er arbejdsgiveren, som har udstationeret arbejdstagere i Finland, forpligtet til at give oplysninger om de arbejdsvilkår, som arbejdstagerne er omfattet af. Ifølge den finske regering er der ingen grund til, at arbejdsgiverens forpligtelse til at betale den mindsteløn, som er fastsat i den medlemsstat, hvor ydelsen præsteres, skulle medføre en dobbelt udgift, hvilket i øvrigt gælder for samtlige øvrige ydelser, der er sammenlignelige med mindstelønnen, og som udbetales direkte af arbejdsgiveren til arbejdstageren. Den tilføjer, at under alle omstændigheder er de bestemmelser, der har til formål at give arbejdstagerne en minimumsbeskyttelse hvad angår arbejdsforhold i en medlemsstat og navnlig mindsteløn, obligatoriske på det nationale område og de er ikke uforenelige med fællesskabsretten, uanset hvilket land arbejdsgiveren kommer fra. Hvad angår forpligtelserne af administrativ karakter finder den finske regering, at disse kan pålægges en virksomhed fra en anden medlemsstat, i det omfang det er nødvendigt for at sikre overholdelsen af præceptive nationale arbejdsretlige bestemmelser, selv om dette indebærer, at arbejdsgiveren i oprindelsesmedlemsstaten er underlagt lignende forpligtelser med samme formål.

38. Den østrigske regering finder ikke, at traktatens artikel 59 og 60 er til hinder for, at værtsmedlemsstaten pålægger en udenlandsk arbejdsgiver at overholde lovbestemmelser eller overenskomster om den mindsteløn, han skal betale til arbejdstagere, der udsendes til værtsstaten. Den finder ligeledes, at de arbejdsgiverbidrag, arbejdsgiveren skal betale til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries, udgør en del af mindstelønnen, eftersom disse bidrag udgør en form for vederlag for udført arbejde. Den gør endelig opmærksom på, at for så vidt som Domstolen har anerkendt medlemsstaternes ret til at hindre den frie udveksling af tjenesteydelser, når de kan påberåbe sig tvingende almene hensyn, betyder dette indirekte, at de har ret til at kontrollere, at de beskyttelsesforanstaltninger, de har truffet med henblik på at sikre disse almene hensyn, overholdes.

39. Kommissionen finder, at en arbejdstager, der af sin virksomhed er udsendt til en anden medlemsstat for at arbejde i denne,

skal have den mindsteløn, som gælder for arbejdstagere i samme sektor i denne medlemsstat, uden dog at miste retten til bedre vilkår i oprindelsesmedlemsstaten. Hvad angår forpligtelsen til at bidrage til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries gør Kommissionen gældende, at de virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i Belgien, kun skal fritages fra disse ydelser i denne medlemsstat, såfremt de allerede i deres etableringsmedlemsstat er forpligtet til, for de samme arbejdstagere og samme risici, at bidrage til ordninger, som stort set har samme formål. Det påhviler den nationale ret at sammenligne den løn, som arbejdstageren får, såfremt han arbejder i sit oprindelsesland, med den løn, som han ifølge gældende belgiske bestemmelser skal have, samt at sammenligne de bidrag, som skal betales i begge medlemsstater. Hvad angår kontrollen med overholdelsen af de arbejdsretlige bestemmelser finder Kommissionen, at værtsmedlemsstaten er kompetent til at foretage denne kontrol, men at proportionalitetsprincippet under alle omstændigheder skal overholdes. Konkret må de forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren med hensyn til fremvisning af personlige identitetskort for hver arbejdstager og føring af andre arbejdsretlige dokumenter, ikke øge dennes administrative byrde eller give anledning til yderligere udgifter. Hvad angår forpligtelsen til at vedtage et arbejdsregulativ finder Kommissionen, at de oplysninger, der skal optages heri ifølge de belgiske regler, er væsentligt flere end i det tilsvarende franske dokument. Men i Frankrig er de oplysninger, der ikke optræder i arbejdsregulativet, for størstedelens vedkommende indeholdt i andre dokumenter, såsom lønsedlen og personaleregistret, som begge er dokumenter, der skal stilles til rådighed for de belgiske myndigheder. Endelig gør Kommissionen gældende, at de virksomheder, der udsender arbejdstagere til en anden medlemsstat, skal underordne sig arbejdsmarkedsinspektionens virksomhed, da denne myndighed er pålagt at kontrollere, at reglerne om arbejdsvilkår overholdes.

40. Ved udløbet af den frist, som artikel 20 i EF-statutten for Domstolen fastsætter for indlevering af indlæg, besluttede Domstolen at stille nogle spørgsmål til alle de parter, som havde gjort brug af denne ret. Det første spørgsmål, som rettedes til samtlige de parter, der havde indgivet indlæg, er, hvorvidt den forpligtelse, som arbejdsgiveren i henhold til belgisk ret har til for det første at udpege en fuldmægtig eller repræsentant til i Belgien at opbevare de personlige regnskaber, og for det andet forpligtelsen til at opbevare personaleregister og personlige regnskaber på den belgiske bopæl for en fysisk person, kan medføre, at der oprettes et agentur, en filial eller et datterselskab i værtsmedlemsstaten i den i traktatens artikel 52 omhandlede betydning. Med det andet spørgsmål, som rettes til medlemsstaterne og Kommissionen, anmoder Domstolen disse om at præcisere, om de samme forpligtelser kan anses for direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Med det tredje spørgsmål, som udelukkende er rettet til den belgiske regering, opfordrer Domstolen denne til at tydeliggøre den belgiske lovgivning eller praksis, hvorefter ordningerne med tim-

bres-fidélité og timbres-intempéries henføres under begrebet mindsteløn.

B — *Svar på Domstolens første skriftlige spørgsmål*

41. De tiltalte i hovedsagerne svarer, at etableringsbegrebet i den i traktatens artikel 52 omhandlede betydning ikke er begrænset til åbningen af et agentur, et datterselskab eller en filial, men at begrebet omfatter andre, mindre klare former for etablering, forudsat at der foreligger en vis form for permanent tilstedeværelse. De tiltalte mener, at der i den foreliggende sag findes de karakteristiske kendetegn for et forretningssted, nemlig at der er en fysisk installation, dvs. et sted, hvor dokumenterne kan opbevares; at denne fysiske installation er af en vis permanent karakter, i det omfang arbejdsgiverens forpligtelse til at opbevare disse dokumenter i fem år også omfatter hans fuldmægtig eller repræsentant med bopæl i Belgien, og endelig, at denne fysiske installation er afhængig af et hovedsæde i en anden medlemsstat. De tilføjer, at den i en anden medlemsstat etablerede arbejdsgivers repræsentant i Belgien nødvendigvis skal være udstyret med sådanne retlige og administrative beføjelser, at der kan opstå ansvar for arbejdsgiveren i tilfælde af tilsidesættelse af de efter belgisk ret pålagte forpligtelser.

42. Den belgiske regering mener derimod ikke, at de i sagen omhandlede forpligtelser er udtryk for etablering af et agentur, et datterselskab eller en filial i den i traktatens artikel 52 omhandlede betydning og at en arbejdsgiver, der ikke har bopæl eller hjemsted i Belgien, i praksis henvender sig til et arbejdsretligt sekretariat, en forvaltningsvirksomhed eller et revisionsfirma og giver et af disse fuldmagt til at opbevare personaleregistret og de krævede arbejdsretlige dokumenter.

Eftersom den befuldmægtigede blot optræder som domiciliat, der ikke har beføjelse til at repræsentere den udenlandske arbejdsgiver over for tredjemand, drejer det sig kun om en opbevaring af dokumenter. Betingelserne for at etablere et forretningssted i artikel 52's forstand, nemlig varighed og repræsentationsbeføjelse, er således ikke opfyldt.

Under retsmødet bemærkede den belgiske regerings repræsentant, at personalereregistret og de personlige regnskaber for hver arbejdstager kan opbevares på selve byggepladsen, så længe denne består, idet den for byggepladsen ansvarlige person skal stille disse dokumenter til rådighed for arbejdsmarkedsinspektionen. Når arbejdet er afsluttet, skal dokumenterne imidlertid opbevares i fem år på en belgisk bopæl for en fysisk person. Derfor pålægges arbejdsgiveren i henhold til reglerne at udpege en fuldmægtig eller repræsentant, som har ansvaret for opbevarelsen af dokumenterne.

43. Den tyske regering gør opmærksom på, at der i henhold til de belgiske regler kræves en vis tilstedeværelse af virksomheden i Belgien. Det skal derfor i lyset af proportionalitetsprincippet afgøres, hvorvidt dette

krav er foreneligt med traktatens artikel 59.

44. Den finske regering har anført, at besvarelsen af dette spørgsmål afhænger af, hvorvidt de belgiske regler kræver, at personaleregistret og arbejdstagernes personlige regnskaber opbevares i Belgien, eller om det er tilstrækkeligt, at disse dokumenter kan stilles til rådighed for arbejdsmarkedsinspektionen, når denne anmoder herom, og at svaret ligeledes afhænger af, hvor længe dokumenterne skal opbevares, et punkt som ikke er medtaget i den nationale rets forelæggelseskendelse.

45. Den østrigske regering mener, at det ved en almindelig aftale er muligt at pålægge en fuldmægtig eller repræsentant at opbevare personaleregistret og de personlige regnskaber. Afhængig af omstændighederne kan en sådan fuldmagt medføre etableringen af et forretningssted, men dette er ikke en nødvendig følge. Ved undersøgelsen af dette spørgsmål skal der under alle omstændigheder tages hensyn til varigheden af tjenesteyderens aktivitet i værtsmedlemsstaten samt virksomhedens samlede adfærd, f.eks. at der i en forholdsvis lang periode er en installation på stedet for tjenesteydelsen eller medlemskab af erhvervsorganisationer i værtsmedlemsstaten.

46. Kommissionen har i sit svar anført, at eftersom den fuldmægtig, som tjenesteyderen, der ikke har bopæl eller forretningssted i Belgien, skal udpege, ikke har beføjelse til at tegne virksomheden eller indgå kontrakter i dennes navn, da fuldmægtigens rolle er begrænset til at opbevare visse arbejdsretlige dokumenter, kan arbejdsgiverens forpligtelse til at udpege en sådan ikke sidestilles med en forpligtelse til at etablere et forretningssted.

47. Repræsentanten for Det Forenede Kongeriges regering gjorde under retsmødet gældende, at udenlandske virksomheders forpligtelse til at udpege en fuldmægtig eller en repræsentant i Belgien til at opbevare visse dokumenter på bopælen ikke kan sidestilles med, at denne virksomhed udøver en økonomisk aktivitet gennem denne fuldmægtig eller repræsentant, og at forpligtelsen derfor ikke kan sidestilles med en forpligtelse til at åbne en filial eller et agentur i traktatens artikel 52's forstand.

C — *Svar på Domstolens andet skriftlige spørgsmål*

48. Den belgiske, tyske, finske og østrigske regering samt Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen finder ikke, at forpligtelsen til at opbevare personaleregistret og de personlige regnskaber for arbejdstagerne udgør en direkte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, når

forpligtelsen på samme måde pålægges såvel belgiske som udenlandske virksomheder, der leverer en tjenesteydelse i Belgien.

løn, som en arbejdsgiver i denne branche skal betale til sine ansatte.

VI — Undersøgelse af de præjudicielle spørgsmål

D — *Svar på Domstolens tredje skriftlige spørgsmål*

A — *Indledende bemærkninger*

49. Som svar på dette spørgsmål har den belgiske regering blot henvist til, at ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries blev indført i 1988 ved en kollektiv overenskomst, som blev gjort obligatorisk ved kongelig anordning af 15. juni 1988; at timbres-fidélités, der udgør 9% af den årlige bruttolønsum, reelt er en bonus, der udbetales ved årets slutning til arbejdstagere i byggebranchen; at timbres-intempéries, der svarer til 2% af den årlige bruttolønsum for den enkelte arbejdstager, udgør en godtgørelse fra fonden, der beløber sig til 50% af daglønnen for den arbejdstager, der efter at være mødt på arbejde på grund af vejrlig ikke har kunnet udføre sit arbejde. Derfor konkluderer den, at såvel ordningen med timbres-fidélité som ordningen med timbres-intempéries utvivlsomt udgør et vederlag, arbejdstageren har krav på som følge af arbejdsforholdet, og at ordningerne udgør en del af årslønnen for arbejdstagerne i byggebranchen, som sikres dem gennem bestemmelser, der er vedtaget af hensyn til den offentlige orden. Den tilføjer, at bidragene til finansiering af begge ordningerne udgør en afregningsform for en del af den

50. Med det første for Domstolen forelagte præjudicielle spørgsmål i de to sager ønsker Tribunal correctionnel de Huy at få præciseret, hvorvidt de forpligtelser, som i henhold til belgisk ret pålægges de virksomheder i byggebranchen, der udstationerer deres medarbejdere i Belgien for at udføre arbejder dér, udgør hindringer, som er uforenelige med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, når de pågældende virksomheder i den stat, hvor de er etableret, allerede er underkastet forpligtelser, der er sammenlignelige hermed efter deres formål, over for de samme arbejdstagere og for de samme beskæftigelsesperioder.

51. Jeg mener ikke, at der på dette stadium er nogen tvivl om, at de forpligtelser, som de belgiske myndigheder pålægger de tiltalte virksomheder, udgør hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, i det omfang de medfører yderligere administrative omkostninger for virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, og derfor

kan gøre det mindre attraktivt for disse at udføre byggearbejder i Belgien. Det skal herefter i lyset af Domstolens praksis undersøges, om disse hindringer er begrundet i tvingende almene hensyn, eller om de er uforenelige med fællesskabsretten.

52. For at kunne besvare de præjudicielle spørgsmål skal jeg først give en fremstilling af Domstolens praksis vedrørende hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser. Derefter undersøges det første spørgsmål og de af den nationale ret nævnte ti forpligtelser analyseres. Til dette formål opdeles de i tre grupper, nemlig forpligtelserne til at betale de udstationerede medarbejdere den mindsteløn, som er gældende i værtsmedlemsstaten, og til for hver ansat at betale bidrag til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries (nr. 2 og 6), forpligtelserne, der skal gøre det lettere for myndighederne i værtsmedlemsstaten at føre kontrol med, at de arbejdsretlige bestemmelser overholdes (nr. 1, 3, 4, 5, 9 og 10), og forpligtelserne, der vedrører samarbejdet med arbejdsmarkedsinspektionen (nr. 7 og 8). Til sidst behandler jeg det andet spørgsmål.

B — *Domstolens praksis vedrørende hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser i Fællesskabet*

53. Traktatens artikel 59, stk. 1, pålægger medlemsstaterne gradvist at afskaffe alle restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse. Traktatens artikel 60, stk. 3, giver tjenesteyderen ret til midlertidigt at udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere. Disse to bestemmelser har direkte virkning og har kunnet påberåbes for de nationale retter siden udløbet af overgangsperioden [3].

54. I henhold til Domstolens praksis har traktatens artikel 48 og 59 til formål at gøre det lettere for fællesskabsborgerne at udøve erhvervsmæssig virksomhed af enhver art på hele Fællesskabets område og er til hinder for nationale bestemmelser, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udvide deres aktiviteter uden for en enkelt medlemsstats område [4].

55. Forpligtelsen til at afskaffe hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser er først og fremmest af Domstolen blevet fortolket således, at den indebærer afskaffelse af enhver forskelsbehandling over for tjenesteyderen på grundlag af hans nationalitet eller den omstændighed, at han er

3 — Dom af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299, præmis 24 og 27.

4 — Domme af 7.7.1988, sag 143/87, Stanton, Sml. s. 3877, og forenede sager 154/87 og 155/87, Wolf m.fl., Sml. s. 3897, præmis 13, og dom af 20.5.1992, sag C-106/91, Ramrath, Sml. I, s. 3351, præmis 28.

bosat i en anden af medlemsstaterne end den, hvor ydelsen skal præsteres [5]. Som Domstolen har fastslået, forbyder ligebehandlingsprincippet, som traktatens artikel 59 er et særligt udtryk for, ikke blot åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelsen af andre kriterier reelt fører til samme resultat [6].

56. Domstolen har i denne henseende bemærket, at nationale bestemmelser, hvorefter tjenesteydelser ikke behandles ens, uanset deres oprindelse, og som således er diskriminerende, kun er forenelige med fællesskabsretten, hvis de kan henføres under en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse [7]. Artikel 55-58, der findes i kapitlet om etableringsretten, finder i medfør af traktatens artikel 66 anvendelse på den frie udveksling af tjenesteydelser. Blandt undtagelserne til disse to frihedsrettigheder nævner artikel 56 nationale bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Økonomiske hensyn kan ikke betragtes som hensyn til den offentlige orden i traktatens artikel 56's forstand [8].

57. Domstolen har ligeledes fastslået, at i det omfang der ikke er foretaget en harmonisering af bestemmelserne for tjenesteydelser, kan der endvidere forekomme begrænsninger af den frihed, traktaten tilsikrer på dette område, som følge af, at nationale bestemmelser, der gælder for alle, som er etableret i den pågældende medlemsstat, bringes i anvendelse på tjenesteydere, som er etableret i en anden medlemsstat, og som allerede skal rette sig efter forskrifterne i denne stats lovgivning [9]. I denne henseende følger det af fast retspraksis, at traktatens artikel 59 ikke blot kræver afskaffelse af enhver forskelsbehandling over for tjenesteyderen på grund af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — selv om den anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller på anden måde genere den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor han lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser [10]. Domstolen har endvidere fastslået, at i lyset af og med henblik på at nå målene for det indre marked er den frie udveksling af tjenesteydelser også til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlems-

5 — Den i ovenfor i fodnote 3 nævnte Van Binsbergen-dom, præmis 25. Jf. endvidere dom af 18.1.1979, forenede sager 110/78 og 111/78, Van Wesemael m.fl., Sml. s. 35, præmis 27, og af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 14.

6 — Dom af 5.12.1989, sag C-3/88, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4035, præmis 8, og af 3.6.1992, sag C-360/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3401, præmis 11.

7 — Dom af 26.4.1988, sag 352/85, Bond van Adverteerders m.fl., Sml. s. 2085, præmis 32, og af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 24.

8 — Den ovenfor i fodnote 7 nævnte dom i sagen Bond van Adverteerders m.fl., præmis 34.

9 — Dom af 25.7.1991, sag C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda m.fl., Sml. I, s. 4007, præmis 12, og af 9.7.1997, forenede sager C-34/95, C-35/95 og C-36/95, De Agostini og TV-Shop, Sml. I, s. 3843, præmis 51.

10 — Dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12, og af 5.6.1997, sag C-398/95, SETTG, Sml. I, s. 3091, præmis 16.

stater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat [11].

58. I lighed med ovenstående har Domstolen fastslået,

1) at den frie udveksling af tjenesteydelser, der er et grundlæggende princip i traktaten, kun kan begrænses ved regler, der er begrundet i almene hensyn, og som påhviler enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på værtsmedlemsstatens område, og kun i det omfang disse hensyn ikke tilgodeses i kraft af de bestemmelser, som tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret

2) at disse begrænsninger skal være objektivt nødvendige af hensyn til gennemførelsen af deres mål

3) at disse begrænsninger ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål [12].

59. I løbet af årene har Domstolen udviklet en praksis om tvingende almene hensyn, som kan begrunde hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, som pålægges af de nationale myndigheder. Her følger en ikke-udtømmende liste over hensyn, som Domstolen herved har anerkendt: beskyttelse af intellektuel ejendomsret [13]; beskyttelse af modtageren af en tjenesteydelse, når beskyttelseshensynet kræver, at tjenesteyderen er underlagt faglige regler i værtsmedlemsstaten [14]; arbejdsretlig beskyttelse af ansatte [15]; forbrugerbeskyttelse [16]; god handelsskik [17]; en kulturpolitik, der tilsigter at opretholde et alsidigt udbud af nationale tv- og radioprogrammer [18]; beskyttelse af en ordnet retspleje [19]; sikring

11 — Dom af 5.10.1994, sag C-381/93, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5145, præmis 17.

12 — Dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 27, af 26.2.1991, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 17-18, og den ovenfor i fodnote 4 nævnte Ramrath-dom, præmis 29, 30 og 31.

13 — Dom af 18.3.1980, sag 62/79, Coditel, Sml. s. 881, præmis 18.

14 — Den ovenfor i fodnote 5 nævnte dom i sagen Van Wesemael m.fl., præmis 28.

15 — Den ovenfor i fodnote 5 nævnte Webb-dom, præmis 19; dom af 3.2.1982, forenede sager 62/81 og 63/81, Seco og Desquenne & Giral, Sml. s. 223, præmis 14, af 27.3.1990, sag C-113/89, Rush Portuguesa, Sml. I, s. 1417, præmis 18, af 9.8.1994, sag C-43/93, Vander Elst, Sml. I, s. 3803, præmis 23, og af 28.3.1996, sag C-272/94, Guiot, Sml. I, s. 1905, præmis 16.

16 — Domme af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663, præmis 20, sag 252/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 3713, præmis 20, den ovenfor i fodnote 12 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 30, og sag 206/84, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 3817, præmis 20. Dom af 26.2.1991, sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 21, og af 9.7.1997, sag C-222/95, Parodi, Sml. I, s. 3899, præmis 32.

17 — Den ovenfor i fodnote 9 nævnte De Agostini-dom, præmis 53.

18 — Den ovenfor i fodnote 9 nævnte dom i sagen Collectieve Antennevoorziening Gouda, præmis 23 og 25; dom af 25.7.1991, sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4069, præmis 30, og af 3.2.1993, sag C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, Sml. I, s. 487, præmis 15.

19 — Dom af 12.12.1996, sag C-3/95, Reisebüro Broede, Sml. I, s. 6511, præmis 36.

af sammenhængen i en beskatningsordning [20]; opretholdelse af den finansielle sektors gode omdømme [21]; sikring af den nationale historiske og kunstneriske arv [22]; værdsættelse af arkæologiske, historiske og kunstneriske værdier samt den størst mulige udbredelse af kendskabet til et lands kunst og kultur [23], og endelig risikoen for et alvorligt indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt [24].

60. Domstolen har ligeledes udtalt, at selv om hovedformålet med traktatens artikel 59 og 60 er at gøre det muligt for tjenesteyderen at udøve sin virksomhed i værtsmedlemsstaten uden forskelsbehandling i forhold til denne stats egne borgere, indebærer de dog ikke, at hele den nationale lovgivning, der anvendes i forhold til denne stats egne borgere, og som i almindelighed regulerer de i denne stat etablerede virksomheders løbende aktiviteter, fuldt ud på samme måde kan bringes i anvendelse på aktiviteter af midlertidig art, der udøves af virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater [25]. Domstolen har ligeledes fremhævet, at de betingelser, som pålægges af værtsmedlemsstaten, ikke kan give anledning til en dobbelt kontrol i forhold til tilsvarende betingelser i lovgivningen i etableringsmedlemsstaten, som allerede er opfyldt dér, og at tilsynsmyndigheden i værtsmedlemsstaten er forpligtet til at tage hensyn til den kontrol og de efterprøvelser, der allerede er foretaget i etableringsmedlemsstaten [26].

C — *Forpligtelsen til at betale udstationerede arbejdstagere den i værtsmedlemsstaten fastsatte mindsteløn og for hver ansat at betale bidrag til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries (2. og 6. forpligtelse i første præjudicielle spørgsmål)*

61. Det er første gang, at en national ret direkte spørger Domstolen om den virkning, forpligtelsen til at betale den i værtsmedlemsstaten fastsatte mindsteløn har på den frie udveksling af tjenesteydelser for de virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat, og som udstationerer deres medarbejdere på en given byggeplads. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at der i denne henseende er en fast praksis, ifølge hvilken fællesskabsretten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne udstrækker deres lovgivning eller de af arbejdsmarkedets parter indgåede kollektive overenskomster vedrørende mindsteløn til at omfatte en-

20 — Domme af 28.1.1992, sag C-204/90, Bachmann, Sml. I, s. 249, præmis 28, og sag C-300/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 305, præmis 21, og dom af 14.11.1995, sag C-484/93, Svensson og Gustavsson, Sml. I, s. 3955, præmis 16.

21 — Dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 44.

22 — Den ovenfor i fodnote 12 nævnte dom af 26.2.1991, Kommissionen mod Italien, præmis 20.

23 — Dom af 26.2.1991, sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, præmis 17, og den ovenfor i fodnote 16 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 21.

24 — Dom af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 41.

25 — Den ovenfor i fodnote 5 nævnte Webb-dom, præmis 16, og dom af 10.7.1991, sag C-294/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3591, præmis 26.

26 — Den ovenfor i fodnote 12 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 47.

hver, der selv midlertidigt udfører lønnet arbejde på deres område, uanset hvor arbejdsgiveren er etableret. Fællesskabsretten forbyder ikke medlemsstaterne at gennemtvinge overholdelsen af disse regler ved passende midler. Domstolen udtalte sig for første gang herom i sagen Seco og Desquenne & Giral[27] og har bekræftet denne praksis i tre senere afgørelser.

62. I den sag, som gav anledning til Seco og Desquenne & Giral-dommen var de sagsøgende virksomheder etableret i Frankrig og havde sendt deres ansatte, som var statsborgere i tredjelande, til Luxembourg for at udføre bygge- og vedligeholdelsesarbejder i forbindelse med jernbanenettets infrastruktur. Under hele arbejdsperioden forblev disse arbejdstagere obligatorisk tilsluttet den franske sociale sikring. Tvisterne for Luxembourgs Cour de cassation, der havde forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål, vedrørte den forpligtelse, som i henhold til luxembourgsk ret pålagdes virksomheder, som midlertidigt og med virksomhedens egne ansatte udførte arbejder i Storhertugdømmet, til at betale arbejdsgiverandelen af bidragene til alders- og invalideforsikringen. I den pågældende sag var de sagsøgende virksomheder allerede forpligtet til at betale lignende bidrag i henhold til den franske lovgivning for de samme ansatte og for de samme perioder, hvortil kom, at de bidrag, som skulle erlægges i Storhertugdømmet, ikke gav deres ansatte ret til at få nogen form for social fordel.

Den luxembourgske socialsikringsinstitution gjorde gældende, at forpligtelsen, som var pålagt virksomhederne, var begrundet, da den havde til formål at opveje de økonomiske fordele, som virksomhederne kunne opnå ved ikke at overholde de nationale bestemmelser om mindsteløn. Den sagsøgte institution gjorde således gældende, at lønniveauet i Storhertugdømmet som bekendt er højt, og at det, uanset bestemmelserne om mindsteløn har karakter af en offentligretlig lovregel, der finder anvendelse på alle, der udfører lønnet arbejde i Luxembourg, i praksis ofte er vanskeligt at sikre, at virksomheder, der i en relativ kort tidsperiode og med deres egne ansatte udfører et arbejde i Luxembourg, overholder denne forpligtelse. Det er således for at undgå, at en sådan situation giver anledning til konkurrencefordrejning til skade for virksomheder etableret i Luxembourg, der udfører de samme tjenesteydelser, at tjenesteydere etableret i en anden medlemsstat ikke bør fritages fra at betale de pågældende bidrag.

63. Domstolen svarede, at fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat forpligter en arbejdsgiver, som befinder sig i en situation som virksomheden Seco (dvs. som ovenfor nævnt, en virksomhed der

27 — Den ovenfor i fodnote 15 nævnte dom, præmis 14.

allerede er forpligtet at betale tilsvarende bidrag for de samme arbejdstagere og for de samme beskæftigelsesperioder til etableringsmedlemsstatens socialsikringsordning, og som værtsmedlemsstaten pålægger at betale bidrag til dennes socialsikringsordning, selv om disse ikke giver arbejdstagerne ret til nogen social fordel), til at betale arbejdsgiverandelen af socialsikringsbidragene for de udstationerede arbejdstagere, og at denne forpligtelse ikke er berettiget, såfremt den har til formål at opveje de økonomiske fordele, som arbejdsgiveren kunne opnå ved ikke at overholde reglerne om den sociale mindsteløn i den stat, hvor tjenesteydelsen udføres [28].

64. Seco og Desquenne & Giral-dommen viser således tydeligt, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne udstrækker deres lovgivning eller de af arbejdsmarkedets parter indgåede kollektive overenskomster vedrørende mindsteløn til at omfatte enhver, der — selv midlertidigt — udfører lønnet arbejde på deres område, uanset hvor arbejdsgiveren er etableret. Fællesskabsretten forbyder ikke medlemsstaterne at gennemtvinge overholdelsen af disse regler ved passende midler. Selv om en gennemgang af denne praksis kan give udtryk for, at besvarelsen af de af Tribunal correctionnel de Huy stillede spørgsmål ikke burde skabe væsentlige problemer, er dette imidlertid ikke tilfældet, således som det senere vil fremgå efter en gennemgang af de tre øvrige domme, der har direkte sammenhæng med den foreliggende sag.

65. Domstolen bekræftede afgørelsen i Seco og Desquenne & Giral-sagen i Rush Portuguesa-dommen [29]. Tvisten i den sag, hvor Tribunal administratif de Versailles havde forelagt Domstolen forskellige præjudicielle spørgsmål, vedrørte en række overtrædelser af den franske code du travail, som det franske arbejdstilsyn havde opdaget under kontrolbesøg på virksomheden Rush Portuguesa's byggepladser i Frankrig. For det første var virksomhedens arbejdstagere ikke i besiddelse af de arbejdstilladelser, hvilket i henhold til code du travail kræves af statsborgere i tredjelande, der udøver lønnet beskæftigelse i Frankrig, og for det andet var deres arbejde ikke blevet anvist gennem Office national d'immigration (den myndighed i Frankrig, der udøver tilsyn med bl.a. indvandringen af udenlandske arbejdstagere), som ifølge code du travail er eneberettiget til at anvise arbejde i Frankrig til statsborgere fra tredjelande. Selskabet, der var stiftet efter portugisisk ret og havde hjemsted i Portugal, havde udsendt sine egne ansatte, der var portugisiske statsborgere, til at arbejde i Frankrig. På tidspunktet for sagens omstændigheder var disse arbejdstagere underlagt den ordning, som gjaldt for arbejdstagere fra tredjelande i henhold til overgangsbestemmelserne om arbejdskraf-

28 — Dommens præmis 15.

29 — Nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 18.

tens frie bevægelighed i tiltrædelsesakten for Den Portugisiske Republik [30] og navnlig for adgang til beskæftigelse.

66. De bestemmelser, som virksomheden Rush Portuguesa beskyldtes for at have overtrådt, var bestemmelser begrundet i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed, der som sådanne finder anvendelse på alle, der befinder sig på det nationale område. På trods heraf fastslog Domstolen, at traktatens artikel 60, hvorefter tjenesteyderen midlertidigt kan udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågældende land fastsætter for sine egne statsborgere, skal fortolkes således, såfremt en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, når han udsender personale til en anden medlemsstat, underlægges restriktive bestemmelser, som f.eks. betingelser om ansættelse af personale på stedet eller om arbejdstilladelser, er dette udtryk for en forskelsbehandling af denne tjenesteyder i forhold til dennes konkurrenter etableret i værtsmedlemsstaten, der frit kan benytte deres eget personale, hvortil kommer, at sådanne betingelser påvirker tjenesteyderens evne til at præstere tjenesteydelserne [31]. Da den franske regering udtrykte betænkelighed ved den lave løn, de portugisiske arbejdstagere fik udbetalt, gentog Domstolen, at en medlemsstat uden at tilsidesætte fællesskabsretten kan udstrække sin lovgivning om mindsteløn til at omfatte enhver, der selv midlertidigt udfører lønnet arbejde på dens område, uanset hvor arbejdsgiveren er etableret.

67. Den mulighed, som arbejdstagere, der ikke er omfattet af retten til fri bevægelighed (i den pågældende sag var der tale om statsborgere fra tredjelande), har til at arbejde i Frankrig i forbindelse med en tjenesteydelse præsteret af en belgisk nedrivningsvirksomhed, der udsendte sine arbejdstagere, er på ny blevet undersøgt i Vander Elst-sagen [32]. Tribunal administratif de Châlon-sur-Marne havde forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål, hvormed den ønskede præciseret, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat pålægger virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, og som præsterer tjenesteydelser i den første medlemsstat og i denne forbindelse udsender arbejdstagere med statsborgerskab i tredjelande, der lovligt og fast er beskæftiget i virksomheden, hos en national myndighed at opnå en arbejdstilladelse for disse arbejdstagere og betale en afgift herfor. Såfremt dette krav ikke opfyldes, kan virksomheden pålægges en administrativ bøde.

68. Domstolen besvarede spørgsmålene bekræftende, og selv om dommen ikke indeholder nye elementer i forhold til den praksis, som den allerede havde fastlagt på området, præciserer den to punkter, som er af særlig interesse for afgørelsen i de foreliggende sager.

30 — Akt vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne, EFT 1985 L 302, s. 23.

31 — Den ovenfor i fodnote 15 nævnte Rush Portuguesa-dom, præmis 12.

32 — Den ovenfor i fodnote 15 nævnte dom, præmis 23.

For det første udledte Domstolen af Seco og Desquenne & Giral-dommen, 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 [33].

For det andet afviste Domstolen på ny den argumentation, hvorefter den franske lovgivning var nødvendig for at undgå, at virksomhederne i andre medlemsstater ansatte arbejdstagere fra tredjelande med en lavere løn og på mindre gunstige arbejdsvilkår end de, der almindeligvis blev garanteret ved værtsmedlemsstatens lovgivning, og Domstolen gentog, at enhver medlemsstat kan udstrække sin lovgivning om mindsteløn til alle, som udøver en lønnet beskæftigelse, herunder af midlertidig karakter, på deres område, uanset i hvilken medlemsstat arbejdsgiveren er etableret. Den fremhævede i øvrigt det forhold, at de arbejdstagere fra tredjelande, som var ansat af virksomheden Vander Elst, var i besiddelse af lovlige arbejdskontrakter, der er omfattet af belgisk lovgivning.

69. Den sidste gang Domstolen gentog denne praksis var i Guiot-dommen [34], som blev afsagt i 1996 som besvarelse af et præjudicielt spørgsmål forelagt af Tribunal correctionnel d'Arlon i Belgien. Denne dom er interessant på to punkter. For det første fordi Domstolen heri bekræfter sin faste praksis, hvorefter 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 område, uanset i hvilken medlemsstat arbejdsgiveren er etableret, og heller ikke opstiller noget forbud mod, at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at sikre en overholdelse af sådanne regler. For det andet er denne dom af interesse, eftersom sagen angik restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, som skyldes den forpligtelse, som ifølge belgisk lovgivning blev pålagt virksomheder etableret i en anden medlemsstat, som udførte arbejder i Belgien, til for hver arbejdstager at betale bidrag til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries.

70. Domstolen bemærkede først og fremmest, at nationale bestemmelser, der for-

33 — Præmis 15.

34 — Nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 12.

pligter arbejdsgiveren til som tjenesteyder i traktatens forstand at betale arbejdsgiverbidrag til værtsmedlemsstatens sociale sikringsfond ud over de bidrag, som han allerede har betalt til den sociale sikringsfond i den stat, hvor han er etableret, pålægger ham en ekstra økonomisk byrde, således at han ikke i konkurrencemæssig henseende er ligestillet med arbejdsgivere etableret i værtsmedlemsstaten. Den tilføjede, at det må fastslås, at en sådan lovgivning — også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — kan udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser i traktatens artikel 59's forstand [35].

Domstolen fastslog derefter, at selv om det almene hensyn til at yde arbejdstagerne i byggebranchen en social beskyttelse på grund af de særlige forhold i denne branche kan udgøre en tvingende grund, der berettiger en sådan hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, er dette imidlertid ikke tilfældet, når de pågældende arbejdstagere har den samme eller en i det væsentlige tilsvarende beskyttelse i form af de arbejdsgiverbidrag, som arbejdsgiveren allerede betaler i den medlemsstat, hvor han er etableret. Domstolen konkluderede herefter, at det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om de krav, der stilles i lovgivningen i etableringslandet, svarer til eller i det mindste ligner dem, der stilles i lovgivningen i den stat, hvor tjenesteydelsen præsteres [36].

Domstolen fremhævede endvidere, at da den sociale beskyttelse af arbejdstagerne er det eneste almene hensyn, der kan begrunde sådanne hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser som de foreliggende, kan eventuelle tekniske forskelle i forvaltningen af disse ordninger ikke begrunde en sådan hindring, hvorfor traktatens artikel 59 og 60 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, og som midlertidigt udfører arbejdsopgaver i den første stat, en forpligtelse til at betale arbejdsgiverbidrag til timbres-fidélité og timbres-intempéries for de arbejdstagere, der har været beskæftiget med disse arbejdsopgaver, når virksomheden allerede betaler lignende bidrag for de samme arbejdstagere og for de samme arbejdsperioder i den stat, hvor den er etableret [37].

71. Jeg kan allerede på nuværende tidspunkt sige, at der efter min mening ikke er nogen som helst grund til at ændre denne praksis. Eftersom de belgiske regler, der indfører hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, kan begrundes med tvingende almene hensyn, nemlig den arbejdsretlige beskyttelse af arbejdstagerne, og eftersom de finder anvendelse for samtlige personer eller virksomheder, der arbejder inden for byggebranchen, drejer det sig om

35 — Præmis 14.

36 — Præmis 17.

37 — Præmis 21 og 22.

at afgøre, hvorvidt dette hensyn ikke allerede sikres ved de regler, som virksomhederne er underlagt i deres etableringsstat; derefter må det afgøres, om disse bestemmelser er nødvendige for at sikre gennemførelsen af det tilsigtede mål, og endelig, om reglerne går ud over, hvad der er nødvendigt for en gennemførelse heraf.

Med henblik på at præcisere de begreber, som Domstolen indtil nu har anvendt, er det derfor nødvendigt at foretage en grundig analyse af de betingelser, hvorunder en medlemsstat kan udstrække anvendelsen af sin lovgivning eller de kollektive overenskomster, der er indgået mellem parterne på arbejdsmarkedet vedrørende mindstelønninger, til at gælde for alle, som udøver en lønnet beskæftigelse på deres område.

72. Mit udgangspunkt er, at der ved lønbegrebet skal forstås samtlige de økonomiske fordele, som arbejdstageren modtager i kontanter eller i naturalier som modydelse for de tjenester, han i kraft af sit arbejde yder for andres regning, når disse fordele honorerer det egentlige arbejde, uanset aflønningsformen eller hvileperioder, der betragtes som arbejdstid. Beløb, der modtages af arbejdstageren til dækning af udgifter, som denne har haft i forbindelse med udøvelse af arbejdet, er ikke omfattet af lønbegrebet.

73. Det fremgår af den ovenfor gennemgåede retspraksis, at der inden for det pågældende område kan sondres mellem to former for mindsteløn af interesse for den foreliggende sag.

For det første er der i visse medlemsstater en fællesfaglig mindsteløn, der består i et lovbestemt beløb, fastsat på grundlag af faktorer såsom forbrugerprisindeks, national gennemsnitsproduktivitet og de almindelige økonomiske konjunkturer. Dette beløb reguleres således periodisk. Denne mindsteløn er af social karakter, idet den skal sikre, at arbejdstageren aldrig aflønnes lavere end den fællesfaglige mindsteløn for en hel arbejdsdag, uanset hvilken sektor han er ansat i.

For det andet findes der faglige mindstelønsatser, som fastsættes for hver branche gennem kollektive overenskomster, som almindeligvis medfører en forøgelse af lønnen i forhold til den fællesfaglige mindsteløn, og hvis anvendelsesområde ofte dækker hele det nationale område og omfatter samtlige virksomheder i den pågældende sektor. Denne mindsteløn, som er resultatet af forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter, har sædvanligvis en kompleks struktur, hvilket ofte skyldes historiske forhold og især parternes relative styrke under forhandlingerne. Den økonomiske modydelse for lønmodtagerens aktivitet omfatter sædvanligvis en grundløn og et løntilskud. Grundlønnen er alene fastsat på grundlag af arbejdstiden. Hvad angår løntilskuddene kan de afhænge af personlige elementer, såsom anciennitet, eller af

stillingen, når det drejer sig om natarbejde, risikofyldt arbejde, f.eks. hvis en arbejdstager udsættes for forgiftningsrisici; tilskuddene kan afhænge af kvaliteten eller kvantiteten af arbejdet, som f.eks. ved særlige godtgørelser, incitamenter, bonusydelser som gives for særlig indsats, dygtighed eller overarbejde; løntilskuddene omfatter endvidere ekstraordinære gratialer, som i det enkelte tilfælde betegnes som jule- eller nytårsgratiale, overskudsbonus, feriepenge eller andre lignende fordele; de omfatter endelig løn under ferie.

74. Det står tilbage at afgøre, om ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries er omfattet af begrebet mindsteløn, der finder anvendelse for samtlige personer, der udøver lønnet beskæftigelse i en medlemsstat. Det fremgår af sagsakterne, at timbres-fidélité er et ekstraordinært gratiale, der udbetales til arbejdstageren én gang om året, nemlig fire måneder efter årets afslutning, og som svarer til 9% af bruttolønsummen. Formålet hermed er at belønne den arbejdstager, der er forblevet i byggebranchen. Hvad angår timbres-intempéries, som udgør 2% af arbejdstagerens bruttolønsum, har ordningen til formål at erstatte den del af arbejdstagerens løn, som virksomheden ikke udbetaler til ham i de dage, hvor han på grund af dårligt vejr ikke kan udføre sit arbejde. Det drejer sig om en fast godtgørelse, der er uafhængig af det egentlige løntab. Såvel timbres-fidélité som timbres-intempéries er økonomiske fordele, arbejdstageren modtager som modydelse for sit arbejde. Der er ingen tvivl om, at den faglige mindsteløn, således som jeg har defineret den, nødvendigvis omfatter de beløb, som arbejdstagerne har krav på i henhold til disse to ordninger.

75. Det er naturligvis ikke usædvanligt, at kollektive overenskomster fastsætter ekstraordinære tillæg, som arbejdsgiveren udbetaler til sine ansatte en, to, tre eller flere gange om året, og som ofte mindst svarer til den månedlige grundløn forhøjet med anciennitetsydelsen. Det er heller ikke usædvanligt, at de kollektive overenskomster, som indgås i byggesektoren, indeholder regler for at afhjælpe følgerne af arbejdsafbrydelse, der skyldes force majeure, ulykker forårsaget af vejrforholdene, dårligt vejr eller en hvilken som helst anden udefrakommende faktor, i hvilke tilfælde virksomheden er forpligtet til fortsat at udbetale løn til sine ansatte.

76. Det særlige ved de belgiske ordninger med timbres-fidélité og timbres-intempéries består i deres finansieringsform: i stedet for, at arbejdsgiveren selv påtager sig en gang om året at udbetale en ekstraordinær godtgørelse til arbejdstageren for hans loyalitet over for virksomheden, og i stedet for, at arbejdsgiveren selv betaler den fastsatte dag- eller månedsløn uden hensyntagen til afbrydelser på grund af vejrlig, betaler han, i forbindelse med disse to ordninger, bidrag til en fond, som er

oprettet for samtlige virksomheder i sektoren, og som træder i stedet for arbejdsgiveren i forbindelse med disse to former for lønforpligtelser[38]. Det forhold, at arbejdsgiveren ikke udbetaler denne løn direkte til arbejdstageren, bevirker ikke, at den ikke er at betragte som en del af lønnen, det vil i den foreliggende sag sige, at den udgør en del af den faglige mindsteløn.

77. Medlemsstaterne kan således, uden at tilsidesætte fællesskabsretten, lade deres lovgivning eller de kollektive overenskomster vedrørende mindstelønninger, uanset om det drejer sig om den fællesfaglige mindsteløn eller den faglige mindsteløn, der er fastsat inden for en branche, gælde for alle, som udøver en lønnet beskæftigelse, herunder af midlertidig karakter, på deres område, uanset i hvilken medlemsstat virksomheden er etableret.

78. Hvordan skal man herefter, når timbres-fidélité og timbres-intempéries skal betragtes som en del af den faglige mindsteløn for arbejdstagerne inden for byggebranchen, bringe overensstemmelse mellem Domstolens praksis vedrørende mindsteløn og den afgørelse, der foreligger i Guiot-dommen, hvorefter traktatens artikel 59 og 60 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, og som midlertidigt udfører arbejdsopgaver i den første stat, en forpligtelse til at betale arbejdsgiverbidrag til disse to ordninger for de arbejdstagere, der har været beskæftiget med dette arbejde, når virksomheden allerede betaler lignende bidrag for de samme arbejdstagere og for de samme arbejdsperioder i den stat, hvor den er etableret?

79. Jeg mener ikke, at anvendelsesområdet for de regler, der regulerer mindstelønninger i en medlemsstat, automatisk kan udstrækkes til at omfatte udenlandske virksomheder, som med sine egne arbejdstagere udfører en tjenesteydelse i denne medlemsstat, især når henses til, at Domstolen har fastslået, at de betingelser, som pålægges af værtsmedlemsstaten, ikke kan give anledning til en dobbelt kontrol i forhold til tilsvarende betingelser i lovgivningen i etableringsmedlemsstaten, som allerede er opfyldt dér[39]. Derfor bør værtsmedlemsstaten, før den pålægger virksomhederne at betale de i denne stat gældende mindstelønninger, undersøge, om arbejdstagernes arbejdsretlige beskyttelse, som den nationale lovgivning har til formål at sikre, ikke allerede sikres gennem lovgivningen i den stat, hvor virksomheden er etableret.

80. Men hvordan skal det nu vurderes, om arbejdstagernes arbejdsretlige beskyttelse allerede sikres i samme omfang eller bedre

38 — Oprettelsen af en fond til finansiering af den del af lønnen, som ikke udbetales i tilfælde af afbrudt arbejde på grund af vejrlig, er således ikke den eneste mulighed. Således kan virksomhedsejeren på normal vis udbetale løn for afbrydelsesperioderne, hvorefter det så påhviler arbejdstageren at indhente disse timer med f.eks. en time pr. dag i de følgende arbejdsdage eller ved, inden for en vis grænse, at fratrække disse timer, hvor der ikke er arbejdet på grund af vejret, fra den samlede årlige ferie.

39 — Praksis nævnt ovenfor i punkt 60.

ved lovgivningen i etableringsstaten? Jeg mener, at værtsmedlemsstatens myndigheder, hvilket også omfatter retsinstanserne, med henblik på at vurdere beskyttelsens omfang bør foretage en sammenligning mellem de samlede økonomiske ydelser, som arbejdstageren årligt har krav på under anvendelse af reglerne i den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret, og de ydelser, arbejdstageren ville have krav på, såfremt denne arbejdede hele året i værtsmedlemsstaten. Arbejdstageren bør i hele den periode, hvorunder han af sin virksomhed er udstationeret i en anden medlemsstat i forbindelse med opfyldelse af en tjenesteydelse, være omfattet af de bestemmelser, der sikrer ham den største indtægt på årsbasis.

81. Normalt påhviler det den nationale ret at pådømme situationer som dem, der foreligger i denne sag, og det skal fremhæves, at med henblik på at afgøre, hvilken ordning der er den gunstigste for arbejdstageren, bør den nationale ret sammenligne de økonomiske ydelser, som arbejdstageren har krav på i den ene eller den anden situation, ved at basere sig på en global sammenligning på årsbasis.

Henset til forskellen mellem de nationale kollektive overenskomster inden for byggebranchen både hvad angår lønbegrebet og aflønningsformerne, beløbet for de ekstraordinære tilskud og udbetalingshyppigheden og henset til forskellen i finansieringen af sidstnævnte, synes en sådan sammenligning at være den eneste måde, hvorpå arbejdstagernes rettigheder reelt kan beskyttes. Når det som udgangspunkt lægges til grund, at anvendelsen af mindstelønnen i værtsmedlemsstaten sker i det øjemed at beskytte de arbejdstagere, der udstationeres af virksomheden i forbindelse med udførelse af en tjenesteydelse, er det for mig et spørgsmål, i hvilken grad en arbejdstager fra en medlemsstat, hvor han f.eks. har krav på et ekstraordinært tilskud hver tredje måned eller krav på at få udbetalt hele sin løn ved månedens udgang, uanset hvor mange arbejdsdage han på grund af dårligt vejr ikke har kunnet arbejde, beskyttes bedre ved bestemmelser i en værtsmedlemsstat — som de belgiske bestemmelser — hvorefter han først får udbetalt den årlige bonus fire måneder efter årets afslutning, og hvorefter arbejdstageren for de dage, hvor han på grund af dårligt vejr ikke kan arbejde, kun får udbetalt 50% af sin løn og først kan få udbetalt denne kompensation for løntab fire måneder efter regnskabsårets afslutning.

82. Derfor mener jeg, at traktatens artikel 59 og 60 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at værtsmedlemsstaten forpligter virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat, og som med sine ansatte udfører en tjenesteydelse i førstnævnte stat, til at betale sine udstationerede arbejdstagere den mindsteløn, som gælder i førstnævnte stat i den pågældende sektor, og forpligter virksomhederne til at betale bidrag til en fond, som er oprettet af virksomhederne i sektoren med henblik på at indtræde i visse af virksomhedernes

lønforpligtelser, forudsat at disse virksomheder ikke allerede for de samme perioder og for samme arbejdstagere efter lovgivningen i etableringsmedlemsstaten er underlagt lønforpligtelser, hvis opfyldelse sikrer arbejdstagerne den samme eller en bedre årsindtægt end den, de ville få udbetalt, såfremt de arbejdede hele året i værtsmedlemsstaten.

83. Det skal endvidere bemærkes, at ligesom generaladvokat Tesauro anførte i sit forslag til afgørelse [40], fastslog Domstolen i Vander Elst-dommen angående denne virksomheds arbejdstagere, der som statsborgere fra tredjelande havde lovlige arbejdskontrakter, der var omfattet af belgisk lovgivning, at uanset muligheden for på de midlertidigt til Frankrig udsendte arbejdstagere at anvende de nationale bestemmelser, der ud fra tvingende almene hensyn regulerer de forskellige aspekter af arbejdsforholdet, udelukker de relevante belgiske bestemmelser under alle omstændigheder enhver nævneværdig risiko for en udnyttelse af de pågældende arbejdstagere og for en fordrejning af konkurrencen mellem virksomhederne [41].

Der er efter min opfattelse ingen grund til at drage en anden konklusion, når bevægelsen går i modsat retning, dvs. når arbejdstagere, der er lovligt beskæftiget i en virksomhed i Frankrig, udstationeres i Belgien i forbindelse med udførelse af en tjenesteydelse.

D — *Værtsmedlemsstatens kompetente myndigheders kontrol med, at den arbejdsretlige lovgivning overholdes (forpligtelse nr. 1, 3, 4, 5, 9 og 10 i første præjudicielle spørgsmål)*

84. I dette afsnit skal jeg undersøge en anden gruppe forpligtelser, som virksomhederne Arblade og Leloup tiltales for at have tilsidesat. Disse forpligtelser, som opdeles efter deres formål, er følgende: forpligtelsen til at opbevare de i henhold til den arbejdsretlige lovgivning krævede dokumenter (personaleregister og personligt regnskab for hver arbejdstager) på den belgiske bopæl for en fysisk person, der opbevarer disse dokumenter som fuldmægtig eller repræsentant; forpligtelsen til at føre et særligt personaleregister; forpligtelsen til at udstede et personligt kort til hver arbejdstager; forpligtelsen til at udpege en fuldmægtig eller repræsentant, som skal opbevare lønmodtagernes personlige regnskaber; forpligtelsen til at føre et personligt regnskab for hver arbejdstager og forpligtelsen til at vedtage et arbejdsregulativ.

Samtlige disse forpligtelser har, i større eller mindre grad, til formål at gøre det muligt for værtsmedlemsstatens myndigheder at

40 — Forslag til afgørelse i Vander Elst-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 15, s. 3805 ff., navnlig s. 3816 og 3817.

41 — Præmis 24 og 25.

kontrollere, at den arbejdsretlige lovgivning i denne stat overholdes.

85. Der er ingen tvivl om, at en stor del af de bestemmelser, der indgår i den arbejdsretlige lovgivning i medlemsstaterne, er bestemmelser, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, og som finder anvendelse på alle, der befinder sig i den pågældende medlemsstat, og således også på virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, og som udsender deres arbejdstagere til førstnævnte medlemsstat med henblik på at udføre en tjenesteydelse. Jeg tænker f.eks. på — for blot at nævne nogle af de klareste tilfælde — bestemmelser om sikkerhed og hygiejne på arbejdspladsen, bestemmelser om mindsteløn, bestemmelser om organisationsfrihed eller princippet om lige løn for kvindelige og mandlige arbejdstagere.

Da det drejer sig om regler, der finder anvendelse uden forskel på virksomheder etableret på det nationale område og på virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat, bør disse regler, ligesom alle øvrige regler, når deres virkning er at hindre den frie udveksling af tjenesteydelser, begrundes ud fra tvingende almene hensyn, når disse ikke kan sikres ved anvendelsen af de gældende regler i etableringsmedlemsstaten, ligesom de skal være objektivt nødvendige for at sikre gennemførelsen af deres mål. Det skal endvidere bevises, at samme resultat ikke kan nås ved mindre tvingende regler.

86. Forpligtelsen til at udstede et personligt kort til hver arbejdstager har direkte sammenhæng med den forpligtelse, som virksomhederne i byggebranchen har til for hver ansat at betale bidrag til ordningerne med timbres-fidélité og timbres-intempéries. Efter min mening drejer det sig om en accessorisk forpligtelse, der må bedømmes på samme måde som hovedforpligtelsen, hvis overholdelse den skal gøre det muligt at kontrollere. Helt konkret betyder dette, at såfremt den årlige samlede løn, som en arbejdstager inden for byggebranchen får udbetalt i værtsmedlemsstaten, er højere end den løn, han ville modtage i henhold til reglerne i sin virksomheds etableringsstat, kan virksomheden forpligtes til at betale bidrag til ordningen med timbres-fidélité eller til ordningen med timbres-intempéries, eller til begge ordninger, og det kan ligeledes kræves af virksomheden, at den opfylder en forpligtelse til at udstede et personligt kort til hver arbejdstager. I den modsatte situation fritages virksomheden fra denne forpligtelse.

87. For så vidt angår de forpligtelser, som virksomheder, der ikke har hjemsted i Belgien, pålægges, nemlig forpligtelsen til at opbevare et personaleregister og personlige regnskaber for hver arbejdstager på den belgiske bopæl for en fysisk person (forpligtelse nr. 1 i første præjudicielle spørgsmål) og forpligtelsen til at udpege en fuldmægtig eller repræsentant med ansvar for at føre arbejdstagernes personlige regnskaber (forpligtelse nr. 5 i første præjudicielle spørgsmål), mener jeg ikke, at disse for-

pligtelser kan sidestilles med en etableringsforpligtelse i den i traktatens artikel 52 omhandlede forstand. På dette punkt er jeg ikke enig med de tiltalte virksomheder, og jeg tilslutter mig den argumentation, som er fremført af den belgiske regering og af Kommissionen i disses besvarelse af det første skriftlige spørgsmål stillet af Domstolen.

Jeg mener heller ikke, at det drejer sig om forpligtelser, som indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller en forskelsbehandling som skyldes det forhold, at tjenesteyderne er etableret i en anden medlemsstat. Faktisk finder disse forpligtelser anvendelse uden forskel, eftersom samtlige arbejdsgivere generelt er forpligtet til at opbevare et personaleregister og hver arbejdstagers personlige regnskaber på virksomhedens hjemsted eller hovedsæde. Den forskellige behandling af den arbejdsgiver, som ikke har noget hjemsted eller hovedsæde i Belgien (og som derfor skal opbevare personaleregistret og den enkelte arbejdstagers personlige regnskaber på den belgiske bopæl for en fysisk person og i Belgien udpege en fuldmægtig eller repræsentant med ansvar for at føre de ansattes personlige regnskaber), skyldes efter min mening forskellen mellem situationen for en virksomhed, der er etableret i Belgien, og for en virksomhed etableret i en anden medlemsstat, og denne forskellige behandling er ikke udtryk for en særlig ordning, som alene finder anvendelse på virksomheder etableret i andre medlemsstater.

88. Ikke desto mindre mener jeg, at disse forpligtelser, således som de er uformet, kan gå ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre det med dem forfulgte mål, som synes at være, at oplysninger om de arbejdstagere, en virksomhed har ansat på en byggeplads, står til rådighed for de nationale myndigheder.

Hvad angår den første af disse to forpligtelser kan det, eftersom arbejdsmarkedsinspektionen selv tager ud til byggepladserne for at kontrollere overholdelsen af den arbejdsretlige lovgivning, være tilstrækkeligt, at f.eks. lederen af byggepladsen stiller personaleregistret og hver arbejdstagers personlige regnskaber eller tilsvarende dokumenter, som virksomheden er forpligtet til at føre i henhold til lovgivningen i etableringsmedlemsstaten, til arbejdsmarkedsinspektionens rådighed.

Jeg har samme opfattelse hvad angår forpligtelsen til at udpege en fuldmægtig eller en repræsentant med bopæl i Belgien til, når først byggearbejdet er fuldført, at opbevare hver arbejdstagers personlige regnskaber i fem år. Det personlige regnskab er et dokument, som for de aflønnede perioder viser arbejdstagerens ydelser for arbejdsgiverens regning i løbet af et år, samt den betaling han har modtaget herfor. Dette dokument gør det muligt at kontrollere, at de i de kollektive overenskomster

fastsatte satser er blevet overholdt, at der er blevet betalt løn under ferie og helligdage, og at det ekstraordinære gratiale ved årets afslutning er udbetalt. Det går efter min mening for vidt, at de virksomheder, som midlertidigt udfører arbejder i en medlemsstat, forpligtes til, under de ovenfor beskrevne betingelser, at udpege en fuldmægtig eller en repræsentant, hvis ydelser jo skal honoreres, blot for at de nationale myndigheder i denne medlemsstat, såfremt de ønsker det, kan udføre en kontrol i de følgende fem år. Det synes at være i bedre overensstemmelse med de grundlæggende regler om retten til fri udveksling af tjenesteydelser, at det pålægges disse virksomheder, når først byggearbejdet er fuldført, at sende de pågældende dokumenter til f.eks. arbejdsmarkedsinspektionen, som så kunne kontrollere dem og, såfremt den fandt det nødvendigt, opbevare dem.

Derfor mener jeg, at disse to forpligtelser er for vidtgående i deres nuværende form, eftersom det samme mål kan nås ved mindre indgribende krav til virksomhederne.

89. Herefter skal jeg undersøge en række forpligtelser, som fællesskabsretten i princippet ikke er til hinder for at pålægge virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, og som udsender arbejdstagere til førstnævnte stat med henblik på udførelse af en tjenesteydelse. Det drejer sig om forpligtelsen til at føre et særligt personaleregister, forpligtelsen til at føre personlige regnskaber for hver arbejdstager og forpligtelsen til at vedtage et arbejdsregulativ. Faktisk kan medlemsstaterne pålægge disse virksomheder at rette sig efter deres socialretlige bestemmelser ved ethvert passende middel. Når de gør dette, skal de dog sikre sig, at virksomhederne ikke allerede opfylder lignende forpligtelser i henhold til lovgivningen i etableringsmedlemsstaten, og hvorved de ikke så meget skal tage hensyn til benævnelsen af de forskellige dokumenter, men mere til deres indhold og formål. Såfremt dette er tilfældet, skal de anerkende, at reglerne i etableringsmedlemsstaten er i overensstemmelse med deres egne regler, og de kan kun kræve, at virksomhederne retter sig efter deres lovgivning, i det omfang hvor denne supplerer lovgivningen i etableringsmedlemsstaten, men ikke, hvis lovgivningerne dermed anvendes dobbelt.

90. Der skal under alle omstændigheder tages hensyn til det forhold, at medlemsstaterne den 30. juni 1993 skulle have gennemført direktiv 91/533 i deres nationale lovgivning, et direktiv hvis bestemmelser fastsætter de oplysninger, som arbejdsgiveren er forpligtet til at give sine arbejdstagere i form af en arbejdskontrakt eller et andet dokument. Disse oplysninger omfatter bl.a. parternes identitet, jobkategori, beskrivelse af arbejdet, begyndelsestidspunktet for arbejdet samt dets varighed, varigheden af den ferie med løn, som arbejdstageren har ret til, varigheden af opsigelsesfrister, grundlønnen samt andre komponenter i lønnen, samt med hvilken hyppighed lønnen udbetales, og længden af arbejdstagerens normale arbejdsdag eller normale ugentlige arbejdstid. Arbejdsgiveren skal endelig henvise til de kollektive overenskomster, der gælder for arbejdstagerens arbejdsvilkår. Såfremt det drejer sig om en arbejdstager, som sædvanligvis skal udføre sit arbejde i et andet land, skal

denne være i besiddelse af det pågældende dokument før afrejsen, og det skal indeholde en række supplerende oplysninger, såsom varigheden af det arbejde, der skal udføres i udlandet, den valuta, som lønnen udbetales i, og i givet fald de fordele i kontanter eller naturalier, der er forbundet med opholdet i udlandet.

Den omstændighed, at den udsendte arbejdstager er i besiddelse af et dokument med disse oplysninger, letter utvivlsomt arbejdet for medarbejderne i den enkelte medlemsstats arbejdsmarkedsinspektion, eftersom de lettere kan sikre sig, at virksomhederne fra andre medlemsstater, som udsender deres medarbejdere til førstnævnte medlemsstat i forbindelse med en tjenesteydelse, overholder den arbejdsretlige lovgivning i værtsmedlemsstaten.

E — *Virksomhedernes forpligtelse til at samarbejde med værtsmedlemsstatens arbejdsmarkedsinspektion (forpligtelse nr. 7 og 8 i første præjudicielle spørgsmål)*

91. Som allerede anført forbyder fællesskabsretten ikke medlemsstaterne at håndhæve overholdelsen af arbejdsretlige regler ved ethvert passende middel. En af de meste effektive måder at kontrollere overholdelsen af disse regler på, er at pålægge arbejdsmarkedsinspektionen at føre kontrol hermed. Denne kontrollerer ikke blot, at de rent nationale bestemmelser overholdes, men ligeledes at fællesskabsbestemmelserne om vandrende arbejdstageres sociale sikkerhed overholdes. Derfor må den virksomhed, som er etableret i en medlemsstat, og som udsender sine ansatte til en anden medlemsstat for at udføre en tjenesteydelse dér, i henhold til traktatens artikel 59 og 60 på ingen måde hindre eller sabotere det arbejde, som arbejdsmarkedsinspektionens medarbejdere i henhold til værtsmedlemsstatens lovgivning udfører.

F — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

92. Med det andet af Tribunal correctionnel de Huy stillede præjudicielle spørgsmål i de to sager ønsker denne præciseret, om traktatens artikel 59 og 60 kan bevirke, at artikel 3, stk. 1, i code civil, der fastlægger anvendelsesområdet for de belgiske ordens- og sikkerhedsforskrifter, ikke kan finde anvendelse.

93. Som allerede nævnt er socialretlige regler, selv om de er baseret på hensyn til den offentlige orden og finder anvendelse på enhver i den pågældende medlemsstat, ikke undtaget fra de grundlæggende regler om den frie udveksling af tjenesteydelser i Fællesskabet.

Derfor er ordens- og sikkerhedsforskrifter, som ikke finder anvendelse uden forskel på samtlige tjenesteydelser, uanset fra hvilket land de ydes, og som derfor er udtryk for forskelsbehandling, kun forenelige med fællesskabsretten, såfremt de kan begrundes i en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse. I den foreliggende sag skal der henvises til traktatens artikel 56, som, ved et antal undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser, omfatter de forholdsregler, der er indført ved nationale bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.

Hvis derimod de ordens- og sikkerhedsforskrifter, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, finder anvendelse uden forskel på samtlige nationale tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater, skal de, ligesom alle andre, være begrundet i tvingende almene hensyn, for så vidt disse hensyn ikke allerede varetages ved de regler, som fællesskabsborgeren er underlagt i dennes etableringsstat, ligesom de skal være objektivt nødvendige for at sikre gennemførelsen af deres mål. Reglerne må ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette resultat.

VII — Forslag til afgørelse

94. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Tribunal correctionnel de Huy stillede præjudicielle spørgsmål således:

»1) EF-traktatens artikel 59 og 60 er ikke til hinder for, at en medlemsstat forpligter virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat og som midlertidigt udsender sine arbejdstagere for at udføre en tjenesteydelse i førstnævnte stat, til at betale disse arbejdstagere den mindsteløn, som gælder i førstnævnte stat i den pågældende sektor eller branche, og forpligter virksomhederne til at betale bidrag til en fond, som er oprettet af virksomhederne i sektoren med henblik på at indtræde i visse af virk-

somhedernes lønforpligtelser, forudsat at disse virksomheder ikke allerede for de samme perioder og for de samme arbejdstagere som følge af lovgivningen i etableringsmedlemsstaten er underlagt lønforpligtelser, hvis opfyldelse sikrer arbejdstagerne den samme eller en bedre årsindtægt end den, de ville få udbetalt, såfremt de arbejdede hele året i værtsmedlemsstaten. Såfremt den i værtsmedlemsstaten gældende mindsteløn finder anvendelse, kan der endvidere kræves opfyldelse af en forpligtelse til at udlevere et personligt kort til hver arbejdstager, som gør det muligt for de kompetente myndigheder at kontrollere, at forpligtelsen til at betale bidrag er overholdt.

2) Traktatens artikel 59 og 60 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, og som midlertidigt udsender sine arbejdstagere for at udføre arbejder i den førstnævnte stat, at opfylde forpligtelser som de i nr. 1 og nr. 5 i det første præjudicielle spørgsmål nævnte, eftersom disse forpligtelser går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, nemlig at stille oplysninger om de ansatte, en virksomhed har eller har haft ansat på en byggeplads, til rådighed for de nationale myndigheder, og dermed tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

3) Traktatens artikel 59 og 60 er ikke til hinder for, at en medlemsstat kontrollerer anvendelsen af dens socialretlige bestemmelser ved hjælp af ethvert passende middel. Når det drejer sig om en virksomhed, som er etableret i en anden medlemsstat, og som midlertidigt udsender sine arbejdstagere for at udføre arbejder på den førstnævnte medlemsstats område, kan den kun pålægges forpligtelser som de i nr. 3, 4, 9 og 10 i første præjudicielle spørgsmål beskrevne, såfremt virksomheden ikke allerede opfylder lignende forpligtelser i henhold til lovgivningen i etableringsmedlemsstaten, hvorved der skal tages mindre hensyn til benævnelsen af de forskellige dokumenter end til deres indhold og formål. Værtsmedlemsstaten kan kun kræve, at virksomheden retter sig efter dennes lovgivning, i det omfang hvor denne supplerer lovgivningen i etableringsmedlemsstaten, men ikke hvis lovgivningerne dermed anvendes dobbelt.

4) Traktatens artikel 59 og 60 fritager ikke en virksomhed, som er etableret i en medlemsstat, og som midlertidigt udsender sine arbejdstagere for at udføre arbejder i en anden medlemsstat, fra at samarbejde med denne stats arbejdsmarkedsinspektion, når denne beslutter at undersøge, om den pågældende virksomhed overholder den i værtsmedlemsstaten gældende sociale lovgivning.

5) Traktatens artikel 59 og 60 ændrer ikke anvendelsesområdet for de nationale ordens- og sikkerhedsforskrifter. Såfremt disse forskrifter imidlertid er udtryk for forskelsbehandling, er de kun forenelige med fællesskabsretten, såfremt de kan begrundes i en udtrykkelig undtagelse som de i traktatens artikel 56 omhandlede. Hvis derimod de bestemmelser, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, finder anvendelse uden forskel, skal de, ligesom alle andre, være begrundet i tvingende almene hensyn, for så vidt disse hensyn ikke allerede varetages ved de regler, som fællesskabsborgeren er underlagt i dennes etableringsmedlemsstat, ligesom de skal være objektivt nødvendige for at sikre gennemførelsen af de mål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette resultat.«