C/2026/5094

20.10.2026

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

En klar EU-ramme for udstationering af tredjelandsstatsborgere: Garanti for reel udstationering, retssikkerhed og fair konkurrence

(initiativudtalelse)

(C/2026/5094)

Ordfører: **David HAFNER**

Rådgivere	Herwig VERSCHUEREN (for ordføreren, Gruppe II) Jukka AHTELA (for Gruppe I)
Plenarforsamlingens beslutning	19.2.2026
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	25.6.2026
Vedtaget på plenarforsamlingen	15.7.2026
Plenarforsamling nr.	607
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	196/6/13

1. Konklusioner og anbefalinger

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG (EØSU)

1.1. bemærker, at udstationering af tredjelandsstatsborgere inden for de traktatbaserede rammer for fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)) er reguleret af den generelle EU-lovgivning, der gælder for udstationering af arbejdstagere, samt formet af EU-Domstolens retspraksis. Forskelle i fortolkningen og gennemførelsen på tværs af medlemsstaterne kan give anledning til retsusikkerhed, risiko for misbrug og forvridning af den fair konkurrence, hvilket risikerer at undergrave tilliden til og legitimiteten af det indre marked;

1.2. opfordrer til større klarhed med hensyn til fortolkning og gennemførelse og en mere konsekvent anvendelse af den eksisterende EU-ramme, herunder en klarere og mere tilgængelig vejledning vedrørende relevante retspraksis, med henblik på at sikre retssikkerhed, lige vilkår og en effektiv beskyttelse af arbejdstagere og virksomheder;

1.3. understreger, at udstationering af tredjelandsstatsborgere skal svare til en reel grænseoverskridende tjenesteydelse og må aldrig anvendes til at give adgang til arbejdsmarkedet i den modtagende medlemsstat eller til at stille arbejdstagere til rådighed for en anden virksomhed;

1.4. bemærker, at medlemsstaterne i henhold til artikel 79, stk. 5, i TEUF fortsat har kompetencen til at fastsætte betingelserne for adgang til deres arbejdsmarkeder, og understreger, at udstationeringsordninger ikke må misbruges til at omgå disse kompetencer;

1.5. fremhæver, at centrale betingelser for lovlig udstationering af tredjelandsstatsborgere, navnlig med hensyn til lovligt ophold, sædvanlig beskæftigelse i den udsendende medlemsstat og kravet om ikke at søge adgang til arbejdsmarkedet i den modtagende medlemsstat, kræver passende præcisering med hensyn til anvendelsen, gennemførelsen og håndhævelsen heraf i praksis;

1.6. glæder sig over den nylige politiske aftale om en revision af forordningerne om koordinering af de sociale sikringsordninger, som kræver tre måneders forudgående tilknytning til den sociale sikringsordning i den udsendende medlemsstat inden udstationering;

1.7. understreger, at en ægte udstationering forudsætter en reel og verificerbar forbindelse mellem arbejdstageren og arbejdsmarkedet i den udsendende medlemsstat, og opfordrer til, at der fastsættes klare og operationelle kriterier for vurdering af en sådan forbindelse, herunder elementer såsom effektiv beskæftigelse, dækning af sociale sikringsordninger og, hvor det er relevant, arbejdsgiverens overholdelse af skatteforpligtelser og eksistensen af en reel økonomisk aktivitet i den udsendende medlemsstat for at undgå skuffeselskaber. De nyligt vedtagne ændringer af forordningerne om koordinering af de sociale sikringsordninger er et vigtigt referencepunkt for vurderingen af forbindelsen til arbejdsmarkedet i den udsendende medlemsstat;

1.8. bemærker, at der er dokumentation for situationer, hvor arbejdstagere ansættes i én medlemsstat med det overvejende formål at blive udstationeret i en anden medlemsstat, hvilket kan rejse spørgsmål om, hvorvidt kravet om sædvanlig beskæftigelse er opfyldt;

1.9. fremhæver den voksende rolle, som formidlere, rekrutteringskæder og vikarbureauer spiller i forbindelse med udstationering af tredjelandsstatsborgere, og opfordrer til bedre håndhævelse af reglerne for at sikre, at sådanne ordninger svarer til en reel levering af tjenesteydelser og ikke misbruges til at lette irregulær migration og ikke blot tjener til at stille arbejdskraft til rådighed. Dette kunne bl.a. ske gennem en strengere anvendelse af kriterier vedrørende væsentlige aktiviteter og forebyggelse af skuffeselskaber;

1.10. bemærker, at manglende overholdelse af betingelserne for udstationering af tredjelandsstatsborgere kan føre til situationer med ulovlig beskæftigelse og ulovligt ophold, hvilket skaber retlige risici for både arbejdstagere og arbejdsgivere, og understreger behovet for en effektiv håndhævelse fra medlemsstaternes side;

1.11. understreger betydningen af at styrke Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds (ELA) rolle, herunder ved at styrke dens mandat og sikre, at den er udstyret med tilstrækkelige ressourcer, navnlig til koordinering af samordnede og fælles inspektioner, mægling, udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og overvågning af udstationeringsmønstre, der involverer tredjelandsstatsborgere, gennem bl.a. fælles digitale værktøjer, med større inddragelse af arbejdsmarkedets parter. I den forbindelse bifalder EØSU den kommende pakke om fair arbejdskraftmobilitet som en mulighed for at styrke den fair arbejdskraftmobilitet yderligere gennem bl.a. udvikling af det europæiske socialsikringspas (ESSPASS), der skal støtte digitaliseringen og den grænseoverskridende kontrol af socialsikringsattester, navnlig PD A1-attester;

1.12. fremhæver udstationerede tredjelandsstatsborgeres særlige sårbarhed, som forværres af problemer forbundet med fortolkningen og gennemførelsen af de retlige rammer og utilstrækkelig håndhævelse, og opfordrer til forbedret adgang til oplysninger om rettigheder og forpligtelser, herunder gennem målrettede informationsforanstaltninger og samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Udvalget opfordrer desuden til, at EU yder passende støtte, herunder finansiering og programmer, for at sikre en effektiv og tilgængelig information og vejledning til udstationerede arbejdstagere fra tredjelande, med aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Der bør desuden indføres passende støtteforanstaltninger til at lette en effektiv udøvelse af disse arbejdstageres rettigheder.

2. **Generelle bemærkninger**

Arbejdskraftmobilitet og fri udveksling af tjenesteydelser på det indre marked: de retlige rammer

2.1. I Lettarapporten understreges det med rette, at EU's indre marked har været en hjørnesten for hidtil uset økonomisk vækst, konvergens, sociale fremskridt og forbedring af levestandarden på hele kontinentet ([1]). Arbejdskraftens mobilitet inden for EU er en væsentlig del af det indre markeds succes. Den omfatter fysiske personers bevægelser inden for EU fra en medlemsstat til en anden med henblik på beskæftigelse eller levering af tjenesteydelser. Den afspejler muligheden for at arbejde i en anden medlemsstat på grundlag af arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 45 i TEUF) og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 i TEUF). Sidstnævnte henviser til den aktivitet, der udøves af en virksomhed, der udsender (dvs. »udstationerer«) arbejdstagere i en begrænset periode fra én medlemsstat til en anden.

([1]) Letta, Enrico (2024), *Much More Than a Market*, s. 14.

2.2. Arbejdstagere, der udøver arbejdskraftens frie bevægelighed, integreres på arbejdsmarkedet i den modtagende medlemsstat, mens udstationerede arbejdstagere flytter inden for rammerne af deres arbejdsgivers ret til midlertidigt at levere tjenesteydelser og forbliver integreret på arbejdsmarkedet i den udsendende medlemsstat. Tredjelandsstatsborgere, der lovligt arbejder og bor i en medlemsstat, har ikke ret til fri bevægelighed som arbejdstagere – bortset fra på visse betingelser for fastboende udlændinge – men kan blive udstationeret af deres arbejdsgiver.

2.3. I takt med det indre markeds udvikling har et stigende antal virksomheder gjort legitim brug af udstationering af arbejdstagere, herunder af tredjelandsstatsborgere, til at levere tjenesteydelser på tværs af grænserne og dermed bidraget til det indre markeds funktion og til den europæiske økonomis konkurrenceevne. Udstationerede arbejdstageres beskæftigelsesmæssige rettigheder er sikret ved direktiv 96/71/EF ([2]) om udstationering af arbejdstagere [som ændret ved direktiv (EU) nr. 2018/957 ([3])], direktiv 2014/67/EU ([4]) om håndhævelse og direktiv (EU) nr. 2020/1057 ([5]) om udstationering i vejtransportsektoren. Udstationerede arbejdstageres sociale sikringsrettigheder er omhandlet i forordning (EF) nr. 883/2004 ([6]) og forordning (EF) nr. 987/2009 ([7]) om koordinering af medlemsstaternes sociale sikringsordninger. Disse instrumenter finder anvendelse uanset den udstationerede arbejdstagers nationalitet og omfatter derfor tredjelandsstatsborgere ([8]). Hvor det har været nødvendigt, er denne retlige ramme til en vis grad blevet præciseret og suppleret af EU-Domstolens retspraksis, herunder om udstationering af tredjelandsstatsborgere.

2.4. Udstationering af tredjelandsstatsborgere med henblik på grænseoverskridende levering af tjenesteydelser er omfattet af den generelle EU-lovgivning om udstationering, da dette spørgsmål ikke er reguleret af specifik EU-lovgivning. Det er imidlertid formet af EU-Domstolen i den såkaldte *Vander Elst*-retspraksis, som er baseret på arbejdsgiverens ret til fri udveksling af tjenesteydelser ([9]). EU-Domstolen har præciseret, at den modtagende medlemsstat ikke må forpligte udstationerede tredjelandsstatsborgere til at have en forudgående tilladelse, f.eks. en arbejdstilladelse, da disse arbejdstagere allerede er lovligt beskæftiget i den udsendende medlemsstat. EU-Domstolen finder ikke, at disse arbejdstagere har til hensigt at komme ind på den modtagende medlemsstats arbejdsmarked, da de vil vende tilbage til deres oprindelsesland eller bopælsland efter udførelsen af deres opgaver. Den modtagende medlemsstat kan dog anmode tjenesteyderen om at bevise, at de udstationerede tredjelandsstatsborgere befinder sig i en lovlig situation i den udsendende medlemsstat med hensyn til f.eks. ophold, arbejdstilladelse og socialsikringsdækning, og at disse arbejdstagere udøver deres hovedaktivitet i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret. De må ikke søge adgang til arbejdsmarkedet i den modtagende medlemsstat.

2.5. Desuden fastslog EU-Domstolen, at den frie udveksling af tjenesteydelser ikke kan anvendes til andre formål end at udføre den pågældende tjenesteydelse ([10]). Dette gælder, når disse arbejdstagere udfører opgaver under tilsyn og myndighed af den virksomhed, der er etableret i den modtagende medlemsstat. Modtagermedlemsstaten kan også kræve, at disse arbejdstagere erhverver en opholdstilladelse efter de første tre måneder, som er omfattet af et Schengenvisum, så den kan

([2]) Europa-Parlamentet OG Rådets Direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/957 af 28. juni 2018 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EUT L 173 af 9.7.2018, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (»IMI-forordningen«) (EUT L, 2024/159, 28.5.2024, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2020/1057 af 15. juli 2020 om fastsættelse af særlige regler med hensyn til direktiv 96/71/EF og direktiv 2014/67/EU om udstationering af førere i vejtransportsektoren og om ændring af direktiv 2006/22/EF, for så vidt angår håndhævelseskravene, og af forordning (EU) nr. 1024/2012 (EUT L 249 af 31.7.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 166 af 30.4.2004, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger (EUT L 284 af 30.10.2009, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Ved forordning (EU) nr. 1231/2010 (EUT L 344 af 29.12.2010, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) blev anvendelsesområdet for forordningerne om koordinering af de sociale sikringsordninger udvidet til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i en medlemsstat og befinder sig i en grænseoverskridende situation mellem medlemsstaterne. EU-Domstolen har anlagt en bred fortolkning af betingelserne for lovligt ophold i en medlemsstat, herunder for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig midlertidigt i en medlemsstat på grundlag af et midlertidigt visum: EU-Domstolen C-477/17 *Balandin*.

([9]) Se EU-Domstolens retspraksis i: C-43/93 *Vander Elst*; C-445/03 *Kommissionen mod Luxembourg*; C-244/04 *Kommissionen mod Tyskland*; C-168/04 *Kommissionen mod Østrig*; C-91/13 *Essent*; C-18/17 *Danieli*; C-540/22 *SN m.fl.*

([10]) Se EU-Domstolens retspraksis i C-445/03 *Kommissionen mod Luxembourg*, C-244/04 *Kommissionen mod Tyskland* og C-540/22 *SN m.fl.*

kontrollere, at de befinder sig i en lovlig situation, navnlig med hensyn til betingelserne for ophold, arbejdstilladelse og socialsikringsdækning i den medlemsstat, hvor den pågældende virksomhed beskæftiger disse arbejdstagere, og så den kan sikre sig, at de ikke udgør en trussel mod den offentlige orden.

Behov for lige vilkår på det indre marked

2.6. Gennemførelsen af denne retspraksis og af gældende EU-lovgivning og national lovgivning afhænger imidlertid af, hvordan medlemsstaterne anvender den. Ifølge Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds konklusioner fra 2023 anvender og fortolker de kompetente myndigheder i et betydeligt antal medlemsstater reglerne for udstationering af tredjelandsstatsborgere, herunder EU-Domstolens relevante retspraksis om samspillet mellem den frie udveksling af tjenesteydelser, udstationeringsreglerne og den nationale lovgivning om arbejdskraftmigration, på forskellige måder ([11]). Som følge heraf er der fortsat en vis usikkerhed med hensyn til den uensartede gennemførelse og håndhævelse af de kriterier, i henhold til hvilke udstationering af tredjelandsstatsborgere er lovlig inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser. Det er derfor blevet vigtigt at sørge for, at disse kriterier er klare, og at de gennemføres og håndhæves korrekt, med henblik på at sikre fair konkurrence, effektiv håndhævelse af arbejdsstandarder og et velfungerende indre marked. Usikkerhed for arbejdsgivere, der ønsker at overholde lovgivningen, kan underminere de lige konkurrencevilkår på det indre marked og øge risikoen for, at arbejdstagere udsættes for misbrug.

2.7. Denne mangel på klarhed med hensyn til anvendelsen af reglerne og EU-Domstolens retspraksis kan især blive problematisk i forbindelse med rekrutteringsdrevne udstationeringsordninger og i komplekse underentreprisestrukturer, der involverer arbejdsformidlere eller vikarbureauer. I sådanne situationer kan det være vanskeligt for de håndhævende myndigheder og arbejdsmarkedets aktører at skelne mellem ægte grænseoverskridende levering af tjenesteydelser og ordninger, der misbruges til at omgå de nationale regler om arbejdskraftmigration.

2.8. Samtidig er antallet af udstationerede tredjelandsstatsborgere stigende i de medlemsstater, for hvilke der foreligger data ([12]), og ifølge de interne resultater om samordnede og fælles inspektioner, der koordineres af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed, er der tegn på, at sager, der involverer udstationerede tredjelandsstatsborgere, ofte er forbundet med mere betydelige og alvorlige overtrædelser, herunder af udstationeringsreglerne. Det kan betyde, at arbejdstagere fra tredjelande udstationeres i scenarier, der ikke er omfattet af denne retspraksis eller af traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser. I sådanne tilfælde er der risiko for, at disse arbejdstageres beskæftigelse og ophold i den modtagende medlemsstat er ulovlig. Arbejdsgiveren risikerer derfor at blive straffet for at ansætte tredjelandsstatsborgere uden den nødvendige tilladelse ([13]), mens den pågældende arbejdstager risikerer at blive dømt for ulovlig beskæftigelse og ulovligt ophold ([14]). Denne situation indebærer betydelige juridiske udfordringer for alle involverede parter og bør håndteres med henblik på at finde passende løsninger. Det kan i nogle tilfælde anses for at være til fare for medlemsstaternes ret i henhold til artikel 79, stk. 5, i TEUF til at fastsætte antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande til deres område for at søge arbejde.

2.9. En målrettet præcisering af gennemførelsen af den gældende retlige ramme vil derfor støtte fair konkurrence, opbygge tillid til systemet for udstationering og sætte myndighederne i stand til mere konsekvent og med større retssikkerhed at vurdere, om en udstationering af en tredjelandsstatsborger udgør en reel grænseoverskridende levering af tjenesteydelser eller illoyal konkurrence, hvor reglerne for det indre marked misbruges. En præcisering af de betingelser, der gælder for udstationering, og vejledning om håndhævelse og anvendelse vil beskytte arbejdstagerne og samtidig give virksomhederne den nødvendige forudsigelighed til at kunne operere trygt på det indre marked uden at blive udsat for illoyal konkurrence.

([11]) Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (2023), *Rapport om praksis, muligheder og udfordringer med hensyn til samarbejde mellem medlemsstaterne – navnlig i forbindelse med udstationering af tredjelandsstatsborgere*.

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), *Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2023*, Den Europæiske Unions Publikationskontor.

([13]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 168 af 30.6.2009, s. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Udstationerede tredjelandsstatsborgeres naturlige sårbarhed

2.10. Tredjelandsstatsborgere rammes uforholdsmæssigt hårdt af udstationeringsordninger, hvor reglerne misbruges ([15]). Deres sårbarhed kan i nogle tilfælde hænge sammen med deres juridiske og økonomiske afhængighed af deres arbejdsgivere. Denne afhængighed kan forstærkes yderligere af deres begrænsede kendskab til deres rettigheder, sprogbarrierer og usikre levevilkår, hvilket kan gøre det vanskeligt for arbejdstagerne at gøre deres rettigheder gældende eller indberette misbrug. Med inddragelse af medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter kan den begrænsede viden om udstationerede arbejdstageres rettigheder imødegås ved at sikre tilstrækkelig information og øge bevidstheden om arbejdstagernes rettigheder og gennem målrettede oplysningskampagner for arbejdsgivere om deres forpligtelser. Misbrug er særlig udbredt i højrisikosektorer såsom byggeri, landbrug og transport ([16]). Det fører til konkurrenceforvridning og stiller virksomheder, der spiller efter reglerne, ringere.

Omfang og mønstre

2.11. Udstationering af arbejdstagere er i stigende grad blevet en del af det at levere tjenesteydelser på det indre marked. Nylige undersøgelser, der bygger på administrative data fra medlemsstaterne, viser, at dette fænomen er baseret på klare mønstre snarere end på isolerede tilfælde ([17]). Der udstationeres årligt omkring to millioner arbejdstagere på det indre marked. Inden for dette bredere fænomen udstationeres tredjelandsstatsborgere i stadig større antal. Antallet af PD A1-attester, der udstedes til udstationerede arbejdstagere, er steget betydeligt i løbet af det seneste årti, og flere medlemsstater rapporterer om en stigende andel af udstationerede arbejdstagere, der er tredjelandsstatsborgere ([18]).

2.12. Dokumentation fra nationale administrative kilder og Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds analytiske undersøgelser viser endvidere, at udstationeringen af arbejdstagere fra tredjelande ikke er jævnt fordelt på tværs af EU ([19]). Den er derimod tæt forbundet med specifikke rekrutterings- og migrationskæder, der forbinder tredjelande, udsendende medlemsstater og modtagende arbejdsmarkeder i Den Europæiske Union.

2.13. Fordelingen af udstationeringer efter sektor viser også et klart mønster. Antallet af udstationerede arbejdstagere fra tredjelande er særlig højt i arbejdskraftintensive sektorer, der er berørt af mangel på arbejdskraft og kendetegnet ved underkontrahentkæder og komplekse ordninger for levering af arbejdskraft, navnlig byggeri, landbrug, logistik og visse segmenter af fremstillings- og servicesektoren ([20]).

2.14. Samlet set viser den tilgængelige dokumentation, at udstationering af tredjelandsstatsborgere ikke er et marginalt eller isoleret fænomen, men udgør en del af det indre markeds funktion. Det kombinerer ofte rekruttering fra lande uden for EU til den udsendende medlemsstat, tildeling af opholds- og arbejdstilladelser i den udsendende medlemsstat og den efterfølgende udstationering af arbejdstagere i en anden (modtagende) medlemsstat. Som følge heraf kan udstationeringen af arbejdstagere fra tredjelande indebære ulovlig arbejdskraftmigration fra tredjelande til den modtagende medlemsstat og rejse bredere spørgsmål vedrørende den effektive anvendelse af EU-reglerne om udstationering af arbejdstagere og om arbejdskraftmigration fra lande uden for EU.

3. **Særlige bemærkninger**

Tilknytning mellem arbejdstageren og den udsendende medlemsstat

3.1. I praksis kan det ofte være vanskeligt at afgøre, om en arbejdstager kan anses for at være sædvanligt beskæftiget i den udsendende medlemsstat. Der kan opstå situationer, hvor tredjelandsstatsborgere ansættes i én medlemsstat og kort derefter udstationeres til en anden, f.eks. når den udsendende virksomhed tildeles en kontrakt i forbindelse med en udbudsprocedure. I sådanne tilfælde eksisterer ansættelsesforholdet i den udsendende medlemsstat muligvis kun i en begrænset periode forud for udstationeringen, hvilket kan rejse spørgsmål om, hvorvidt arbejdstageren reelt kan anses for at være en del af arbejdsmarkedet i den pågældende medlemsstat. I artikel 4, stk. 3, i direktiv 2014/67/EU om håndhævelse findes yderligere retningslinjer, som fastsætter kriterier til at afgøre, om en arbejdstager midlertidigt udfører arbejde i en

([15]) Letta, Enrico (2024), s. 104; Kommissionen, *Rapport om anvendelse og gennemførelse af direktiv (EU) 2018/957 om ændring af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser*, COM(2024) 320 final; Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (2023); Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ibid.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023), ELA (2025).

anden medlemsstat end den, hvor vedkommende normalt arbejder. Derudover kræves der i henhold til de nyligt vedtagne ændringer af forordningerne om koordinering af de sociale sikringsordninger tre måneders forudgående tilknytning til den sociale sikringsordning i den udsendende medlemsstat. I artikel 4, stk. 2, i direktiv 2014/67/EU om håndhævelse fastsættes der også kriterier til bestemmelse af, om den udstationerende virksomhed udøver væsentlige aktiviteter, der ikke blot er intern forvaltning og/eller administrative aktiviteter, i den udsendende medlemsstat ([21]).

3.2. Klarere retningslinjer vedrørende anvendelsen af retspraksis om udstationering af tredjelandsstatsborgere og dens samspil med eksisterende regler, der definerer sædvanlig beskæftigelse i den udsendende medlemsstat, kan bidrage til at forbedre sammenhængen i vurderingen af, om udstationeringssituationer, der involverer tredjelandsstatsborgere, er reelle, og til at sikre, at udstationeringsrammen anvendes og håndhæves korrekt i overensstemmelse med dens tilsigtede formål. I henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2014/67/EU om håndhævelse skal vurderingen af disse elementer tilpasses det enkelte tilfælde og tage hensyn til de særlige forhold forbundet med situationen.

Vikarbureauer og forsyningskæder for arbejdskraft

3.3. I en nylig analyse fra Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed fremhæves den voksende rolle, som strukturerede rekrutteringskæder spiller i forbindelse med udstationering af tredjelandsstatsborgere i hele EU ([22]). Ofte udstationeres tredjelandsstatsborgere som led i komplekse tværnationale arbejdskraftforsyningsstrukturer, der involverer flere formidlere og underleverandører.

3.4. I mange tilfælde kommer arbejdstagerne først ind på arbejdsmarkedet i én medlemsstat og udstationeres derefter til andre medlemsstater. Disse mobilitetsforløb kan involvere rekrutteringsbureauer, arbejdsformidlere eller underleverandører, der koordinerer grænseoverskridende udstationering af arbejdstagere.

3.5. Forsyningskæder for udstationering omfatter ofte flere lag af kontraktforhold mellem den modtagende virksomhed i den modtagende medlemsstat, formidlere, der organiserer arbejdskraftudbuddet, og den virksomhed, der formelt fungerer som udstationerende arbejdsgiver i den udsendende medlemsstat. I sådanne tilfælde fungerer en arbejdsgiver, der er etableret i den udsendende medlemsstat, muligvis primært som et organisatorisk knudepunkt i en bredere forsyningskæde for arbejdskraft snarere end som en virksomhed, der ansætter arbejdstagere til aktiviteter, der udføres i den pågældende medlemsstat. Dette kan i visse tilfælde rejse spørgsmål om, hvorvidt den udsendende virksomhed stadig kan anses for at udføre væsentlige aktiviteter på den udsendende medlemsstats område.

3.6. Desuden kan vikarbureauers og andre formidleres voksende rolle i disse ordninger også rejse grundlæggende spørgsmål om forholdet mellem grænseoverskridende levering af tjenesteydelser og nationale politikker for arbejdskraftmigration. Når agenturer rekrutterer statsborgere fra lande uden for EU, organiserer deres indrejse gennem én medlemsstat og efterfølgende udstationerer dem i en anden medlemsstat, synes private formidlere at forme adgangen til det nationale arbejdsmarked i den modtagende medlemsstat. Som adskillige medlemsstater har anført, undergraver dette medlemsstaternes ret, jf. artikel 79, stk. 5, i TEUF, til at fastsætte antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande til deres område for at søge arbejde ([23]). Man risikerer således, at den modtagende medlemsstats politik for arbejdskraftmigration omgås gennem (mis)brug af den frie udveksling af tjenesteydelser.

Bruxelles, den 15. juli 2026.

Séamus BOLAND
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([21]) Se også Domstolens dom i sag C-784/19, *Team Power Europe*, om anvendelsen af udstationeringsreglerne i forordning (EF) nr. 883/2004.
([22]) ELA (2025).
([23]) Holdningsdokumentet fra Nederlandene, Belgien, Danmark, Tyskland, Italien, Letland og Luxembourg – EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs).