

NOTAT



25. august 2014

Sagsnr. 2014 - 3244

Notat til Folketingets Europaudvalg og Beskæftigelsesudvalg om afgivelse af indlæg i EU-Domstolens sag C-115/14 (RegioPost)

1. Indledning

Oberlandesgericht Koblenz (Tyskland) har anmodet EU-Domstolen om at besvare to præjudicielle spørgsmål, herunder et spørgsmål om fortolkningen af reglerne om fri bevægelighed for tjenesteydere i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 56 og artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser ("udstationeringsdirektivet").

2. De præjudicielle spørgsmål

De præjudicielle spørgsmål angår anvendelsen af arbejdsklausuler i en tysk delstat. I dansk kontekst er det spørgsmål 1), der er relevant. Spørgsmålet har følgende ordlyd:

"1) Skal artikel 56, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en ufravigelig national bestemmelse, der pålægger ordregivende myndigheder kun at give kontrakter til virksomheder, såfremt disse selv og deres underentreprenører ved tilbudsgivningen skriftligt har forpligtet sig til at betale de af deres ansatte, der deltager i udførelsen af ordren, en statsligt fastsat mindsteløn, der kun gælder for offentlige, men ikke for private kontrakter, når der ikke findes en generel lovpligtig mindsteløn og ej heller en almindeligt gældende overenskomst, der er bindende for de potentielle ordremodtagere og eventuelle underentreprenører?"

3. Baggrunden for spørgsmålene

Spørgsmålene vedrører en tysk delstatslov, hvorefter ordregivende myndigheder forpligtes til kun at give kontrakter til virksomheder, der ved tilbudsgivningen skriftligt har forpligtet sig til at overholde en arbejdsklausul, hvorefter de skal betale de af deres ansatte, der deltager i udførelsen af ordren, en statsligt fastsat mindsteløn.

Sagsøgte er Stadt Landau in der Pfalz, som har udbudt en opgave med postomdeling. Det følger af udbuddet, at ordremodtageren forpligtes til at betale sine ansatte den ovenfor nævnte mindsteløn, samt at eventuelle underleverandører skal overholde samme forpligtelser overfor sine ansatte. Sagsøgeren er en tysk tjenesteyder, RegioPost GmbH & Co KG Ludwigshafen, som ønsker at udføre postomdeling.

Sagsøgeren har anført, at der ikke kan stilles krav om mindsteløn i forbindelse med et offentligt udbud af opgaver i relation til omdeling af post på den måde, som delstatsloven i Rheinland-Pfalz fastsætter.

Den omtvistede bestemmelse i delstatsloven har følgende ordlyd:

»Medmindre kollektive overenskomster kan kræves overholdt i henhold til § 4, må offentlige kontrakter kun tildeles virksomheder, der ved tilbudsafgivelsen skriftligt har forpligtet sig til i forbindelse med udførelsen af ydelsen at betale deres ansatte en løn på mindst 8,50 EUR (brutto) pr. time (mindsteløn) og i udførelsesperioden at gennemføre ændringer af mindstelønnen i medfør af forordning udstedt af delstatsregeringen i henhold til stk. 2 over for deres ansatte.

Første punktum gælder ikke for arbejde udført af lærlinge.

Såfremt erklæringen om mindsteløn ikke foreligger ved tilbudsafgivelsen og heller ikke fremlægges på opfordring, skal budet udelukkes fra vurderingen.

Såfremt tjenestestedet i medfør af § 4, stk. 5, har offentliggjort en model for afgivelse af erklæringen om mindsteløn, kan denne anvendes.«

Sagsøgeren støtter sine krav på, at der ikke er hjemmel i udstationeringsdirektivet eller TEUF artikel 56 til at stille et krav om, at de ansatte, der udfører den udbudte opgave med postomdeling, skal have en mindsteløn på 8,50 euro i timen på den måde, som det er gjort i nævnte delstatslov. Det gøres blandt andet gældende, at det ikke er i overensstemmelse med EU-retten at stille krav om mindsteløn i offentlige udbud, når et tilsvarende krav ikke stilles til kontrakter, der indgås mellem private.

Det følger af udstationeringsdirektivet, at medlemsstaterne kan fastsætte regler om, at virksomheder, der udstationerer arbejdstagere på en medlemsstats område, skal sikre arbejdstagerne de arbejds- og ansættelsesvilkår (eksempelvis regler om mindsteløn), som i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, er fastsat ved lov eller administrative bestemmelser, og/eller ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse (almengjorte overenskomster). Hvis der i en medlemsstat ikke findes en ordning til konstatering af, at en kollektiv aftale finder generel anvendelse, kan medlemsstaten i stedet vælge eksempelvis at lægge de kollektive aftaler, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter på nationalt plan, og som gælder på hele det nationale område, til grund.

4. Beskæftigelsesministeriets interesse i sagen og stillingtagen

Sagen har betydning for det danske arbejdsmarked, idet sagen grundlæggende handler om medlemsstaternes ret til at regulere og fastsætte løn. I Danmark anvendes ikke en lovfastsat mindsteløn, og Danmark har heller ikke almengjorte overenskomster. I Danmark fastlægges mindstelønnen af arbejdsmarkedets parter, eventuelt gennem anvendelse af kollektive kampskridt, jf. – i relation til udenlandske tjenesteydere – udstationeringslovens § 6 a. I forbindelse med offentlige udbud i Danmark er det almindeligt, og på det statslige område obligatorisk, jf. ILO-konvention 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, at der anvendes arbejdsklausuler, dvs. at der stilles krav om mindsteløn og andre minimumsvilkår.

I Domstolens dom i sagen C-346/06, Rüffert, fastslog Domstolen, at det var i strid med udstationeringsdirektivet sammenholdt med TEUF artikel 56, at en myndighed i en medlemsstat vedtager en lovgivningsmæssig foranstaltning, hvorved det pålægges den ordregivende myndighed kun at give kontrakter for byggeleverancer til virksomheder, som ved tilbudsgivningen skriftligt har forpligtet sig til ved udførelsen af leveringerne mindst at betale deres ansatte den på leveringsstedet overenskomstmæssigt fastsatte løn. Domstolen lagde vægt på, at lønnen i udbuddet ikke var fastlagt på en af de måder, der er foreskrevet i udstationeringsdirektivet. Til anbringender for Domstolen om, at foranstaltningen i delstatsloven var berettiget af hensyn til formålet om arbejdstagernes beskyttelse, bemærkede Domstolen, at delstatsloven kun gælder for offentlige kontrakter, og at *”sagsakterne for Domstolen oplyser imidlertid intet, der kan føre til den konklusion, at beskyttelsen ifølge en sådan lønsats – der endvidere, som den forelæggende ret har bemærket, overstiger minimumslønnen i henhold til [den tyske udstationeringslov] – kun er nødvendig for en arbejdstager beskæftiget i byggesektoren, når vedkommende er ansat i forbindelse med en byggeleverance til det offentlige, og ikke, når arbejdstageren arbejder i forbindelse med en privat kontrakt.”*

Efter dommen udarbejdede Beskæftigelsesministeriet et notat med en vurdering af dommen og dens betydning for dansk ret¹. I notatet konkluderes det vedrørende dommens indhold, at det - i modsætning til det indtryk man kan få alene ved at læse dommens konklusion - ikke i sig selv er i strid med EU-retten at indsætte en arbejdsklausul i offentlige kontrakter. Der lægges i den forbindelse bl.a. vægt på, at Domstolen i Rüffert-dommen udtaler sig ud fra de konkrete forhold, der forelå i Tyskland.

Derudover henvises der til, at en væsentlig forskel mellem situationerne i Tyskland og Danmark er, at Danmark i modsætning til Tyskland har ratificeret ILO-konvention 94, hvorfor Danmark folkeretligt er forpligtet i henhold til konventionen.

Endelig påpeges det, at hensynet til, at det offentlige skal optræde som ”modelarbejdsgiver”, og ikke bør medvirke til at presse løn og ansættelsesvilkår, ikke var blevet gjort gældende for EU-Domstolen.

Denne tankegang ses i øvrigt i det nye udbudsdirektiv (direktiv 2014/24), hvor det i artikel 18, stk. 2, fremgår, at *”Medlemsstaterne træffer passende forholdsregler for at sikre, at økonomiske aktører i forbindelse med gennemførelsen af offentlige kontrakter overholder gældende forpligtelser inden for miljø-, social- og arbejdsmarkedslovgivning i henhold til EU-retten, national lovgivning, kollektive aftaler eller i henhold til de internationale miljø-, social- og arbejdsmarkedslovgivningslovbestemmelser, der er nævnt i bilag X.”*

Anvendelsen af arbejdsklausuler foregår på en anden måde i Danmark end i Tyskland. Danmarks forpligtelser efter ovennævnte ILO-konvention er udmøntet i et cirkulære, der netop er blevet ændret². Det er obligatorisk for statslige myndighe-

¹ Jf. Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg, alm. del 2007-2008 (2. samling), Bilag 298

² Cirkulære nr. 9471 af 30. juni 2014.

der (ministerier, styrelser mv.) at anvende arbejdsklausuler i alle kontraktforhold om bygge- og anlægsarbejder, fabrikation og udførelse eller ydelse af tjenester uanset kontraktens størrelse. Andre statslige ordregivere, herunder selskaber, som fuldt ud er ejet af statslige myndigheder og ikke er i konkurrence, skal anvende arbejdsklausuler ved kontrakter på bygge- og anlægsområdet.

Det er ikke obligatorisk for kommuner og regioner at anvende arbejdsklausuler, men i cirkulæret henstilles til, at de anvender arbejdsklausuler i bygge- og anlægskontrakter efter retningslinjerne i cirkulæret uanset kontraktens størrelse samt i øvrige kontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt.

Om indholdet af en arbejdsklausul bestemmes det i cirkulærets § 3:

”Ordregiver skal i kontrakten stille krav om, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.

Stk. 2. Flere overenskomster, der er indgået med samme arbejdsgiverforening og under samme lønmodtagerorganisation og med vilkår, der må anses for ensartede og som samlet er landsdækkende, anses i denne forbindelse også som én overenskomst, som gælder på hele det danske område.”

Der er således i cirkulæret sket en præcisering af, hvilke overenskomster der kan danne grundlag for de arbejdsvilkår, der skal følges efter en arbejdsklausul. Definitionen heraf følger definitionen i udstationeringsdirektivets artikel 3, stk. 8, 2. led.

I modsætning hertil fremstår det ikke helt klart af forelæggelseskendelsen, på hvilket grundlag timelønnen på 8,50 Euro i den forelagte sag er fastsat.

Trods forskellene mellem situationen i sagen i forelæggelseskendelsen og situationen i Danmark, er det principielle spørgsmål om, hvorvidt der kan stilles krav om mindsteløn i forbindelse med offentlige udbud, når der ikke stilles tilsvarende krav til private kontrakter, centralt i en dansk kontekst.

Regeringen vil derfor afgive indlæg i sagen, hvori der argumenteres for, at TEUF og udstationeringsdirektivet ikke er til hinder for, at der i offentlige udbud stilles krav om, at ordregiveren skal sørge for, at tjenesteyderen betaler en mindsteløn, selvom der ikke stilles tilsvarende krav til private kontrakter.