

СЪДНА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS  
SODNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ  
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN  
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES  
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
CÚIRT BHEITHIÚNAIS NA gCÓMHPHOBAL EORPACH  
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE  
EIROPAS KOPIENU TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-GUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN  
TRYBUNAL SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS  
CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV  
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI  
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

## DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2007 \*

»Fri udveksling af tjenesteydelser – direktiv 96/71/EF – udstationering af arbejdstagere på byggeområdet – national lovgivning, der fastsætter arbejds- og ansættelsesvilkårene på de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), bortset fra mindsteløn – kollektiv overenskomst på byggeområdet, hvis bestemmelser fastsætter mere favorable vilkår eller vedrører andre områder – fagforeningernes mulighed for ved hjælp af kollektive kampskridt at forsøge at tvinge virksomheder, der har hjemsted i andre medlemsstater, til at forhandle fra sag til sag for at fastsætte lønniveauet for arbejdstagerne og til at tiltræde den kollektive overenskomst på byggeområdet«

I sag C-341/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Arbetsdomstolen (Sverige) ved afgørelse af 15. september 2005, indgået til Domstolen den 19. september 2005, i sagen:

**Laval un Partneri Ltd**

mod

**Svenska Byggnadsarbetareförbundet,**

**Svenska Byggnadsarbetareförbundets afdeling 1, Byggettan,**

**Svenska Elektrikerförbundet,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Lohmus (refererende dommer) og L. Bay Larsen samt dommerne

\* Processprog: svensk.

R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, E. Levits og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. januar 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Laval un Partneri Ltd ved advokaterne A. Elmér og M. Agell
- Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan og Svenska Elektrikerförbundet ved juridisk rådgiver D. Holke samt ved advokaterne P. Kindblom og U. Öberg
- den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget
- den belgiske regering ved M. Wimmer og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved T. Boček, som befuldmægtiget
- den danske regering ved J. Molde og J. Bering Liisberg, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved M. Lumma og C. Schulze-Bahr, som befuldmægtigede
- den estiske regering ved L. Uibo, som befuldmægtiget
- den spanske regering ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget
- den franske regering ved G. de Bergues og O. Christmann, som befuldmægtigede
- Irland ved D. O’Hagan og C. Loughlin, som befuldmægtigede, bistået af B. O’Moore, SC, og N. Travers, BL
- den lettiske regering ved E. Balode-Buraka og K. Bārdiņa, som befuldmægtigede
- den litauiske regering ved D. Kriaučiūnas, som befuldmægtiget
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer og G. Hesse, som befuldmægtigede

- den polske regering ved J. Pietras og M. Korolec samt ved M. Symańska, som befuldmægtigede
- den finske regering ved E. Bygglin og J. Himmanen, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongeriges regering ved E. O'Neill og D. Anderson, som befuldmægtigede
- den islandske regering ved F. Birgisson, som befuldmægtiget
- den norske regering ved K. Waage og E. Jarbo samt ved F. Sejersted, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Enegren, E. Traversa og K. Simonsson, som befuldmægtigede
- EFTA-Tilsynsmyndigheden ved A.T. Andersen, N. Fenger og B. Alterskjær, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. maj 2007,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 EF og 49 EF samt Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997 L 18, s. 1).
- 2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en sag mellem Laval un Partneri Ltd (herefter »Laval«), der er et lettisk selskab med hjemsted i Riga (Letland), og Svenska Byggnadsarbetareförbundet (den svenske faglige organisation for bygnings- og anlægsarbejdere, herefter »Byggnads«), Svenska Byggnadsarbetareförbundet afdeling 1, Byggettan (afdeling 1 af nævnte fagforening, herefter »Byggettan«) samt Svenska Elektrikerförbundet (det svenske elektrikerforbund, herefter »Elektrikerna«), der er anlagt af selskabet med påstand om, for det første, at det fastslås, at såvel Byggnads og Byggettans kollektive kampskridt, der omfatter alle selskabets byggepladser, som Elektrikernas sympatiaktion i form af blokade af alle verserende elektricitetsarbejder er ulovlige; for det andet, at det pålægges disse fagforeninger at ophæve disse aktioner; og endelig, at de faglige organisationer tilpligtes at betale selskabet erstatning for det lidte tab.

## Retsforskrifter

### *Fællesskabsbestemmelser*

3 6., 13., 17. og 22. betragtning til direktiv 96/71 har følgende ordlyd:

»[E]t grænseoverskridende ansættelsesforhold rejser problemer med hensyn til, hvilken lovgivning der skal anvendes på ansættelsesforholdet, og det er i parternes interesse at fastsætte de arbejds- og ansættelsesvilkår, der skal gælde for det pågældende ansættelsesforhold.«

»[D]er bør ske en koordinering af medlemsstaternes lovgivning, således at der kan fastsættes en kerne af ufravigelige regler for minimumsbeskyttelse, som skal overholdes i værtslandet af arbejdsgivere, som sætter arbejdstagere til at udføre midlertidigt arbejde på den medlemsstats område, hvor ydelserne præsteres; en sådan koordinering kan kun ske ved hjælp af fællesskabsretten.«

»[D]e ufravigelige regler om minimumsbeskyttelse, der gælder i værtslandet, må ikke være til hinder for, at der anvendes arbejds- og ansættelsesvilkår, som er mere favorable for arbejdstagerne.«

»[D]ette direktiv berører ikke retstilstanden i medlemsstaterne for så vidt angår retten til kollektive kampskridt«.

4 Artikel 1 i direktiv 96/71 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på virksomheder [etableret i en medlemsstat], som i forbindelse med levering af tjenesteydelser over grænserne udstationerer arbejdstagere på en medlemsstats område i henhold til stk. 3.

[...]

3. Dette direktiv finder anvendelse, dersom en af de i stk. 1 anførte virksomheder træffer en af følgende grænseoverskridende foranstaltninger:

a) [...]

eller

b) i en medlemsstat udstationerer en arbejdstager på et forretningssted eller i en virksomhed, der tilhører koncernen, dersom der i udstationeringsperioden består et ansættelsesforhold mellem den udstationerende virksomhed og arbejdstageren

[...]«

5 Direktivets artikel 3 er affattet således:

»Arbejds- og ansættelsesvilkår

1. Medlemsstaterne påser, at de i artikel 1, stk. 1, omhandlede virksomheder, uanset hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, på nedennævnte områder sikrer de arbejdstagere, der er udstationeret på deres område, de arbejds- og ansættelsesvilkår, 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, jf. stk. 8, for så vidt de vedrører de i bilaget nævnte aktiviteter:
  - a) maksimal arbejdstid og minimal hviletid
  - b) mindste antal betalte feriedage pr. år
  - c) mindsteløn, herunder overtidbetaling; dette gælder ikke for erhvervstilknyttede tillægspensionsordninger
  - d) betingelserne for at stille arbejdstagere til rådighed, især via vikarbureauer
  - e) sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen
  - f) beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbejds- og ansættelsesvilkår for gravide kvinder og kvinder, der lige har født, samt for børn og unge
  - g) ligebehandling af mænd og kvinder samt andre bestemmelser vedrørende ikke-forskelsbehandling.

I forbindelse med dette direktiv defineres begrebet mindsteløn, jf. stk. 1, [andet led], litra c), i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis i den medlemsstat, på hvis område arbejdstageren er udstationeret.

[...]

7. Stk. 1-6 er ikke til hinder for anvendelse af arbejds- og ansættelsesvilkår, der er mere favorable for arbejdstagerne.

Ydelser, der specifikt vedrører udstationeringen, betragtes som en del af mindstelønnen, hvis de ikke udbetales som godtgørelse af udgifter, der reelt er afholdt i forbindelse med udstationeringen, såsom udgifter til rejse, kost og logi.

8. Ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse, forstås kollektive aftaler [eller] voldgiftskendelser, der skal overholdes af alle virksomheder inden for den pågældende sektor eller erhvervsgrænse i det pågældende geografiske område.

Hvis der ikke findes en ordning til konstatering af, at kollektive aftaler eller voldgiftskendelser finder generel anvendelse, jf. første afsnit, kan medlemsstaten beslutte at lægge følgende til grund:

- de kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der er alment gældende for alle tilsvarende virksomheder i det berørte geografiske område og i den pågældende sektor eller erhvervsgrænse, og/eller
- de kollektive aftaler, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter på nationalt plan, og som gælder på hele det nationale område

såfremt deres anvendelse på de i artikel 1, stk. 1, omhandlede virksomheder på de områder, der er nævnt i stk. 1, første afsnit, i nærværende artikel, ikke medfører forskelsbehandling mellem disse virksomheder og de øvrige virksomheder, der er nævnt i dette afsnit, og som befinder sig i en tilsvarende situation.

Efter denne artikel foreligger der ligebehandling, når nationale virksomheder, som befinder sig i en tilsvarende situation:

- på arbejdsstedet eller i den pågældende sektor er underkastet samme forpligtelser på de i stk. 1, første afsnit, nævnte områder som udstationeringsvirksomhederne, og
- skal opfylde disse forpligtelser med de samme virkninger.

[...]

10. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne under iagttagelse af traktaten uden forskel pålægger nationale virksomheder og andre staters virksomheder:

- arbejds- og ansættelsesvilkår på andre områder end dem, der er nævnt i stk. 1, første afsnit, for så vidt der er tale om grundlæggende retsprincipper (ordre public)
- arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat i kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, jf. stk. 8, vedrørende andre aktiviteter end dem, der er omhandlet i bilaget.«

6 Artikel 4 i direktiv 96/71 har følgende ordlyd:

»Samarbejde om information

1. Med henblik på gennemførelsen af dette direktiv udpeger medlemsstaterne i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis et eller flere forbindelseskontorer eller en eller flere nationale kompetente instanser.

2. Medlemsstaterne sørger for samarbejde mellem de offentlige myndigheder, som i henhold til den nationale lovgivning har kompetence til at overvåge de i artikel 3 omhandlede arbejds- og ansættelsesvilkår. Dette samarbejde består bl.a. i, at de pågældende offentlige myndigheder besvarer begrundede forespørgsler fra hinanden om oplysninger vedrørende grænseoverskridende tilrådhedsstillelse af arbejdstagere, herunder angående åbenlyst misbrug eller grænseoverskridende aktiviteter, der anses for ulovlige.

Kommissionen og de i første afsnit nævnte offentlige myndigheder arbejder nært sammen med henblik på at undersøge de vanskeligheder, der kan opstå i forbindelse med gennemførelsen af artikel 3, stk. 10.

Den gensidige administrative bistand er gratis.

3. Hver medlemsstat træffer passende foranstaltninger til, at oplysningerne om arbejds- og ansættelsesvilkår, jf. artikel 3, generelt er alment tilgængelige.

4. Hver medlemsstat giver de øvrige medlemsstater og Kommissionen meddelelse om de forbindelseskontorer og/eller de kompetente instanser, der er omhandlet i stk. 1.«

#### *Nationale bestemmelser*

##### Gennemførelsen af direktiv 96/71

- 7 Det fremgår af sagen, at der i Kongeriget Sverige ikke findes en ordning til konstatering af, at kollektive overenskomster finder generel anvendelse, og at loven for at undgå forskelsbehandling ikke pålægger udenlandske virksomheder at anvende de svenske kollektive overenskomster, eftersom ikke alle svenske arbejdsgivere er bundet af en kollektiv overenskomst.
- 8 Direktiv 96/71 blev gennemført i svensk ret ved lov (1999:678) om udstationering af arbejdstagere [lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare] af 9. december 1999. Det fremgår af processkrifterne, at arbejds- og ansættelsesvilkårene, der gælder for udstationerede arbejdstagere på de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a), b) og d)-g), i direktiv 96/71, er fastsat ved lov som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, første led. Den svenske lovgivning indeholder derimod ikke bestemmelse om mindsteløn, der er et område, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c).
- 9 Det fremgår af sagen, at det forbindelseskontor, der skal oprettes i medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 96/71 (Arbetsmiljöverket), bl.a. har til opgave at oplyse om kollektive overenskomster, som kan finde anvendelse i tilfælde af udstationering af arbejdstagere i Sverige, og henvise til parterne i de kollektive overenskomster for yderligere oplysninger.

## Retten til at iværksætte kollektive kampskridt

- 10 Kapitel 2 i den svenske forfatning (Regeringsformen) opregner de grundlæggende friheder og rettigheder, som er tillagt borgerne. I henhold til § 17 heri har arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationerne ret til at beslutte at iværksætte kollektive kampskridt, hvis intet andet følger af lov eller aftale.
- 11 Lov (1976:580) om medbestemmelse i arbejdslivet [lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet] af 10. juni 1976 (herefter »MBL«) fastsætter regler på området for forenings- og forhandlingsretten, kollektive overenskomster, mægling i tilfælde af kollektive arbejdskonflikter og fredspligt, og indeholder bestemmelser, som begrænser fagforeningernes ret til at iværksætte kollektive kampskridt.
- 12 Det følger af MBL's § 41, at parter, der er bundet af en kollektiv overenskomst, har fredspligt, og at det bl.a. er forbudt at iværksætte arbejdskonflikter med henblik på at gennemføre ændringer i en kollektiv overenskomst. Kollektive kampskridt er imidlertid tilladt, hvis parterne ikke er bundet af en kollektiv overenskomst.
- 13 MBL's § 42 bestemmer:

»Arbejdsgiver- eller arbejdstagerorganisationer må ikke anordne eller på anden måde iværksætte ulovlige kollektive kampskridt. Sådanne organisationer må heller ikke medvirke til ulovlige kollektive kampskridt gennem støtte eller anden medvirken. Organisationer, som selv er bundet af en kollektiv overenskomst, har ligeledes pligt til, såfremt der er overhængende risiko for, at dens medlemmer vil eller har iværksat ulovlige kollektive kampskridt, at søge at hindre det eller bidrage til dets ophør.

Såfremt der er iværksat ulovlige kampskridt, må tredjemand ikke deltage i denne foranstaltning.

Bestemmelserne i stk. 1, første og andet punktum, finder kun anvendelse, når en organisation træffer foranstaltninger vedrørende arbejdsforhold, som denne lov finder direkte anvendelse på.«

- 14 Ifølge MBL's § 42, stk. 1, således som bestemmelsen er fortolket i retspraksis, er det forbudt at iværksætte kollektive kampskridt med henblik på at ophæve eller gennemføre ændringer i en kollektiv overenskomst, der er indgået af tredjeparter. I en dom afsagt af Arbetsdomstolen, den såkaldte »Britannia«-dom (1989, nr. 120), blev det fastslået, at dette forbud også gælder for kollektive kampskridt, der iværksættes i Sverige med det formål at ophæve eller gennemføre ændringer i en kollektiv overenskomst indgået mellem udenlandske parter på en udenlandsk arbejdsplads, hvis sådanne kollektive kampskridt er ulovlige i henhold til den udenlandske lov, der finder anvendelse på parterne i den pågældende kollektive overenskomst.



- 15 For at begrænse rækkevidden af det princip, der blev fastslået i Britannia-dommen, vedtog den svenske lovgiver den såkaldte »lex Britannia«-lov, som trådte i kraft den 1. juli 1991. Lex Britannia indebar, at der blev indsat tre bestemmelser i MBL, nemlig § 25a, § 31a og § 42, stk. 3.
- 16 Det fremgår af den forelæggende rets redegørelse, at siden tilføjelsen af stk. 3 til MBL's § 42 er kollektive kampskridt ikke forbudte, såfremt en udenlandsk arbejdsgiver udøver midlertidig virksomhed i Sverige, og det ud fra en samlet bedømmelse fremgår, at tilknytningen til denne medlemsstat er så svag, at MBL ikke kan anses for at være direkte anvendelig på arbejdsforholdene.

Den kollektive overenskomst på byggeområdet

- 17 Byggnads er en fagforening, som i Sverige omfatter arbejdstagere inden for byggesektoren. Det fremgår af Byggnads indlæg, at fagforeningen i 2006 bestod af 31 lokalafdelinger, herunder Byggettan, at den havde 128 000 medlemmer, heraf 95 000 i den erhvervsaktive alder, og at den bl.a. repræsenterer skov- og betonarbejdere, murere, gulvlæggere, bygnings- og vejarbejdere samt blikkenslagere. Ca. 87% af bygnings- og vejarbejderne er medlemmer af denne fagforening.
- 18 Der blev indgået en kollektiv overenskomst mellem på den ene side Byggnads som faglig organisation for bygnings- og vejarbejdere og på den anden side Sveriges Byggindustrier (arbejdsgiverforeningen på byggeområdet) (herefter »den kollektive overenskomst på byggeområdet«).
- 19 Den kollektive overenskomst på byggeområdet indeholder specifikke regler om arbejdstid og ferie, som er områder, hvor de kollektive overenskomster kan fravige lovbestemmelserne. Overenskomsten omfatter desuden bestemmelser om midlertidig arbejdsløshed og om karenstid, godtgørelse af flytteomkostninger og udgifter til uddannelse, beskyttelse mod afskedigelser, uddannelsesfri og efteruddannelse.
- 20 Tiltrædelsen til den kollektive overenskomst på byggeområdet indebærer for de pågældende virksomheder ligeledes, at de accepterer adskillige økonomiske forpligtelser. Disse virksomheder skal således betale Byggettan et beløb svarende til 1,5% af lønsummen for den lønkontrol, som lokalafdelingen udfører, og til forsikringselskabet FORA dels 0,8% af lønsummen i såkaldt »tilläggsörens-bidrag« eller »særligt byggetillæg«, dels 5,9% af lønsummen for diverse forsikringspræmier.
- 21 Det såkaldte »tilläggsörens-bidrag eller »særlige byggetillæg« har til formål at finansiere en gruppelivsforsikring, en efterladteforsikring og en forsikring, der dækker ulykker uden for arbejdstiden; at yde finansiering med henblik på at fremme forskning og udvikling på byggeområdet (Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond); at yde finansiering af organisationen Galaxen, der drives af arbejdsgiverorganisationen, og som har til opgave at anordne skånejobs og

revalidering for funktionshæmmede samt at yde støtte til erhvervsuddannelse og fremme af udviklingen af uddannelse på byggeområdet og dækning af administrationsomkostninger.

- 22 De forskellige typer forsikring, der tilbydes af FORA, sikrer arbejdstagerne en supplerende pensionsforsikring, betaling af ydelser i forbindelse med sygdom, en arbejdsløshedsforsikring, en arbejdsulykkesforsikring samt økonomisk støtte til efterladte i tilfælde af arbejdstagerens død.
- 23 I tilfælde af tiltrædelse til den kollektive overenskomst på byggeområdet er arbejdsgiverne, herunder dem, der udstationerer arbejdstagere i Sverige, i princippet bundet af alle bestemmelserne heri, idet visse bestemmelser dog finder anvendelse fra sag til sag, i det væsentlige alt efter byggepladsens art og den måde, hvorpå arbejderne udføres.

#### Fastsættelsen af lønnen

- 24 Det fremgår af den svenske regerings indlæg, at i Sverige overlades fastsættelsen af lønnen for arbejdstagere til arbejdsmarkedets parter ved kollektive forhandlinger. Generelt set indeholder de kollektive overenskomster ikke bestemmelser om en mindsteløn som sådan. Den laveste løn, der er fastsat i adskillige kollektive overenskomster, gælder for arbejdstagere uden kvalifikationer og uden erhvervserfaring, hvilket som regel indebærer, at det kun vedrører et meget lille antal personer. Hvad angår øvrige arbejdstagere er deres løn fastsat inden for rammerne af forhandlinger på arbejdspladsen under hensyn til arbejdstagerens kvalifikationer og de opgaver, han udfører.
- 25 Ifølge de indlæg, der er afgivet i den foreliggende sag af de tre sagsøgte fagforeninger i hovedsagen, er præstationsløn i den kollektive overenskomst på byggeområdet den sædvanlige lønform ved nybyggeri. Ordningen med præstationsløn indebærer, at nye løn aftaler indgås for hvert byggeprojekt. Arbejdsgiverne og fagforeningens lokalafdeling kan imidlertid blive enige om anvendelse af timeløn på en bestemt byggeplads. Der gælder ingen ordning med månedsløn på den type arbejdstagere, der er berørt af hovedsagen.
- 26 Ifølge de nævnte fagforeninger foregår lønforhandlingerne inden for rammerne af den periode med fredspligt, der tvunget følger efter indgåelsen af en kollektiv overenskomst. Løn aftalen indgås i princippet på lokalt niveau mellem fagforeningen og arbejdsgiveren. Såfremt parterne ikke opnår en aftale på dette niveau, bliver lønforhandlingerne foretaget centralt, hvor Byggnads er arbejdstagerenes vigtigste repræsentant. Såfremt arbejdsmarkedets parter ikke kan opnå en aftale inden for rammerne af sidstnævnte forhandlinger, fastsættes grundlønnen i overensstemmelse med en »tilbagefaldsregel«. Ifølge fagforeningerne var »tilbagefaldslønnen«, som blot er udtryk for en forhandlingsmekanisme som en sidste udvej, og som ikke er en mindsteløn, for sidste halvdel af 2004 109 SEK (ca. 12 EUR) i timen.

**Twisten i hovedsagen**

- 27 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Laval er et lettisk selskab med hjemsted i Riga. Fra maj til december 2004 udstationerede selskabet ca. 35 arbejdstagere i Sverige for at udføre byggearbejder, der blev forestået af L&P Baltic Bygg AB (herefter »Baltic«), som er et svensk selskab, der var helejet af Laval indtil slutningen af 2003, bl.a. med henblik på opførelsen af en skole i Vaxholm.
- 28 Laval, som den 14. september og den 20. oktober 2004 indgik kollektive overenskomster i Letland med den lettiske fagforening for bygningsarbejdere, var ikke part i nogen kollektiv overenskomst med Byggnads, Byggettan eller Elektrikerna, som ikke havde medlemmer blandt Lavals ansatte. Ca. 65% af de lettiske arbejdstagere var medlemmer af fagforeningen for bygningsarbejdere i deres hjemland.
- 29 Det fremgår af sagen, at der i løbet af juni 2004 blev etableret kontakt mellem Byggettan på den ene side og Baltic og Laval på den anden side, og at der blev indledt forhandlinger med henblik på, at Laval skulle tiltræde den kollektive overenskomst på byggeområdet. Laval fremsatte ønske om, at lønnen og de øvrige arbejdsvilkår blev defineret parallelt med disse forhandlinger, for at lønniveauet og arbejdsvilkårene allerede skulle være fastsat på tidspunktet for tiltrædelsen af overenskomsten. Byggettan accepterede dette ønske, selv om forhandlingen af en kollektiv overenskomst generelt set skal være afsluttet, for at der herefter kan indledes diskussion om løn og øvrige arbejdsvilkår inden for perioden med obligatorisk fredspligt. Byggettan nægtede at indføre en ordning med månedsløn, men accepterede Lavals forslag, der tog udgangspunkt i timeløn.
- 30 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Byggettan under forhandlingsmødet den 15. december 2004 krævede af Laval, at selskabet dels skulle indgå den kollektive overenskomst for byggeriet i Vaxholm, dels skulle garantere, at de udstationerede arbejdstagere fik en timeløn på 145 SEK (ca. 16 EUR). Denne timeløn var beregnet på grundlag af lønstatistikker for Stockholmsregionen (Sverige) vedrørende første kvartal af 2004 for skov- og betonarbejdere, der havde et bevis for faglige kvalifikationer. Byggettan erklærede sig rede til umiddelbart at iværksætte kollektive kampskridt, såfremt der ikke blev opnået aftale herom.
- 31 Ifølge sagen oplyste Laval under sagen ved Arbetsdomstolen, at selskabet betalte sine ansatte en månedsløn på 13 600 SEK (ca. 1 500 EUR), hvortil kom fordele i form af kost, logi og rejsegodtgørelse for en værdi af 6 000 SEK (ca. 660 EUR) pr. måned.
- 32 Såfremt Laval tiltrådte den kollektive overenskomst, ville selskabet i princippet være bundet af alle bestemmelserne heri, herunder bestemmelserne om de økonomiske bidrag til Byggettan og FORA, der er opregnet i denne doms præmis

20. Indgåelse af forsikringsaftaler med FORA blev foreslået Laval i form af en deklARATION, der blev sendt til selskabet i løbet af december 2004.
- 33 Da forhandlingerne strandede, anmodede Byggettan Byggnads om at træffe foranstaltninger for at iværksætte kollektive kampskridt over for Laval som bebudet under forhandlingsmødet den 15. september 2004. Der blev afgivet varsel i oktober 2004.
- 34 Der blev indledt en blokade af byggepladsen i Vaxholm den 2. november 2004. Denne blokade bestod bl.a. i at forhindre levering af varer til byggepladsen, at opstille strejkevagter og at forbyde de lettiske arbejdstagere og køretøjer adgang til byggepladsen. Laval anmodede politiet om bistand, men politiet oplyste selskabet om, at de kollektive kampskridt var lovlige ifølge national ret, og at politiet hverken havde ret til at gribe ind eller fjerne de fysiske hindringer, der afskar adgangen til byggepladsen.
- 35 I slutningen af november 2004 henvendte Laval sig til forbindelseskantoret, der er nævnt i denne doms præmis 9, for at få oplysning om de arbejds- og ansættelsesvilkår, som selskabet skulle opfylde i Sverige, og om, hvorvidt der gjaldt en mindsteløn, og hvilke bidrag det skulle betale. Ved skrivelse af 2. december 2004 fra forbindelseskantorets juridiske chef blev Laval oplyst om, at det havde pligt til at efterkomme de bestemmelser, som loven om udstationering af arbejdstagere henviser til, at det tilkom arbejdsmarkedets parter at indgå aftale om lønspørgsmål, at minimumsvilkårene, der var fastsat i de kollektive overenskomster, ligeledes fandt anvendelse på udenlandske udstationerede arbejdstagere, og at såfremt en udenlandsk arbejdsgiver kom til at betale dobbelte bidrag, kunne der anlægges sag ved domstolene. For at få oplysning om de gældende overenskomstbestemmelser skulle Laval henvende sig til arbejdsmarkedets parter inden for den pågældende sektor.
- 36 Under det forligsmøde, der blev afholdt den 1. december 2004, og det mæglingsforsøg, der blev iværksat ved Arbejdsdomstolen den 20. december 2004, blev Laval opfordret af Byggettan til at tiltræde den kollektive overenskomst på byggeområdet, inden spørgsmålet om løn blev behandlet. Hvis Laval accepterede dette forslag, ville det kollektive kampskridt blive standset øjeblikkeligt, og den periode med fredspligt, som ville muliggøre lønforhandlinger, ville træde i kraft. Laval nægtede imidlertid at undertegne nævnte overenskomst, fordi det ikke på forhånd var muligt for selskabet af få kendskab til de forpligtelser, der ville påhvile det på lønområdet.
- 37 I december 2004 blev de kollektive kampskridt mod Laval intensiveret. Elektrikerne indledte den 3. december 2004 en solidaritetsaktion. Denne aktion havde til virkning at forhindre de svenske virksomheder, der var medlemmer af el-installatørernes arbejdsgiverforening, i at levere tjenesteydelser til Laval. Ved juletid rejste de arbejdstagere, der var udstationeret af Laval, hjem og vendte ikke tilbage til byggepladsen.

- 38 I januar 2005 varslede andre fagforeninger solidaritetsaktioner i form af en boykot af alle Lavals byggepladser i Sverige, i et sådant omfang, at selskabet ikke længere var i stand til at udøve sin virksomhed på denne medlemsstats område. I februar 2005 fremsatte Vaxholm kommune ønske om at ophæve kontrakten med Baltic, og den 24. marts 2005 blev sidstnævnte erklæret konkurs.

### **De præjudicielle spørgsmål**

- 39 Den 7. december 2004 anlagde Laval sag ved Arbetsdomstolen mod Byggnads, Byggettan og Elektrikerna med påstand om, at såvel blokaden som den solidaritetsaktion, der ramte samtlige selskabets byggepladser, blev erklæret for ulovlige, og at de skulle ophæves. Laval nedlagde desuden påstand om, at de nævnte faglige organisationer tilpligtes at betale selskabet erstatning. Ved afgørelse af 22. december 2004 afslog Arbetsdomstolen selskabets anmodning om, at retten indtil videre skulle ophæve arbejdskonflikterne.
- 40 Da Arbetsdomstolen ønsker oplyst, om artikel 12 EF og 49 EF samt direktiv 96/71 er til hinder for, at fagforeninger ved hjælp af kollektive kampskridt forsøger at tvinge en udenlandsk virksomhed, som udstationerer arbejdstagere i Sverige, til at anvende en svensk kollektiv overenskomst, har den den 29. april 2005 besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. I forelæggelsesafgørelsen af 15. september 2005, har den stillet følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er det foreneligt med EF-traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet samt [direktiv 96/71], at faglige organisationer gennem kollektive kampskridt i form af blokader forsøger at få en udenlandsk virksomhed, der leverer tjenesteydelser, til at indgå kollektive overenskomster i værtslandet vedrørende arbejds- og ansættelsesvilkår, som [den kollektive overenskomst på byggeområdet], såfremt loven i værtslandet er udformet således, at den lovgivning, der har til formål at gennemføre [direktiv 96/71], ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om anvendelse af arbejds- og ansættelsesvilkår i kollektive overenskomster?
- 2) I [MBL] findes et forbud mod kollektive kampskridt, der har til formål at ophæve en, mellem andre parter indgået, kollektiv overenskomst. Dette forbud finder dog i henhold til en særlig bestemmelse, som er en del af lex Britannia, udelukkende anvendelse, når en organisation iværksætter et kampskridt i anledning af arbejdsforhold, som [MBL] finder direkte anvendelse på, hvilket i praksis indebærer, at forbuddet ikke finder anvendelse ved kollektive kampskridt rettet mod udenlandske virksomheder, som midlertidigt udøver virksomhed i Sverige, og som medbringer egen arbejdskraft. Er EF-traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af

nationalitet samt [direktiv 96/71] til hinder for en anvendelse af den sidstnævnte regel – som sammenholdt med de øvrige dele af lex Britannia i praksis også indebærer, at svenske kollektive overenskomster er gyldige og har forrang for allerede indgåede udenlandske kollektive overenskomster – ved kollektive kampskridt i form af blokade, som iværksættes af svenske faglige organisationer over for en udenlandsk virksomhed?»

- 41 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. november 2005 blev begæringen fra den forelæggende ret af 15. september 2005 om at undergive de foreliggende sager den hasteprocedure, der er fastsat i procesreglementets artikel 104a, stk. 1, afslået.

### **Om formaliteten**

- 42 Byggnads, Byggettan og Elektrikerna har fremsat en formalitetsindsigelse vedrørende den præjudicielle anmodning.
- 43 De har for det første gjort gældende, at der ikke er nogen forbindelse mellem de forelagte spørgsmål og de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Den forelæggende ret anmoder nemlig Domstolen om at fortolke bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser og direktiv 96/71, selv om Laval var etableret i Sverige i overensstemmelse med artikel 43 EF i kraft af sit datterselskab, Baltic, som Laval indtil slutningen af 2003 ejede fuldt ud. Eftersom selskabskapitalen i Laval og Baltic således var ejet af de samme personer, havde de samme repræsentanter og anvendte samme varemærke, skal de anses for én og samme økonomiske enhed ud fra et fællesskabsretligt synspunkt, selv om de er to særskilte juridiske personer. Laval havde således pligt til at udøve sin virksomhed i Sverige på de betingelser, der er fastsat i lovgivningen for landets egne statsborgere som omhandlet i artikel 43, stk. 2, EF.
- 44 For det andet har de gjort gældende, at tvisten i hovedsagen har til formål at gøre det muligt for Laval at unddrage sig den svenske lovgivning, og at sagen af denne grund i det mindste delvis er konstrueret. Laval, hvis virksomhed består i midlertidigt at udstationere lettisk personale til selskaber, der driver virksomhed på det svenske marked, forsøger at undgå samtlige forpligtelser, der følger af den svenske lovgivning om kollektive overenskomster og forsøger på utilstedelig vis at støtte sig på de friheder, fællesskabsretten tilbyder, ved at gøre traktatens bestemmelser om tjenesteydelser og direktiv 96/71 gældende.
- 45 I denne forbindelse bemærkes, at inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 234 EF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder under den nationale rets kompetence. Det tilkommer ligeledes udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at

den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom af 25.2.2003, sag C-326/00, IKA, Sml. I, s. 1703, præmis 27, af 12.4.2005, sag C-145/03, Keller, Sml. I, s. 2529, præmis 33, og af 22.6.2006, sag C-419/04, Conseil général de la Vienne, Sml. I, s. 5645, præmis 19).

- 46 Domstolen har imidlertid ligeledes fastslået, at den under særlige omstændigheder med henblik på at efterprøve sin egen kompetence er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen (jf. i denne retning dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 21). Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 39, og af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 19, samt dommen i sagen Conseil général de la Vienne, præmis 20).
- 47 Det skal desuden bemærkes, at det påhviler Domstolen i henhold til kompetencefordelingen mellem Fællesskabets retsinstanser og de nationale retter at tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål (jf. bl.a. dom af 25.10.2001, sag C-475/99, Ambulanz Glöckner, Sml. I, s. 8089, præmis 10, og af 2.6.2005, sag C-136/03, Dörr og Ünal, Sml. I, s. 4759, præmis 46, samt dommen i sagen Conseil général de la Vienne, præmis 24).
- 48 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret, således som generaladvokaten har anført i punkt 97 i forslaget til afgørelse, med disse spørgsmål en fortolkning af artikel 12 EF og 49 EF samt bestemmelserne i direktiv 96/71 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at disse spørgsmål er stillet inden for rammerne af en sag mellem Laval på den ene side og Byggnads, Byggettan og Elektrikerna på den anden side vedrørende de kollektive kampskridt, som er iværksat af de sidstnævnte efter Lavals nægtelse af at tiltræde den kollektive overenskomst på byggeområdet, at tvisten vedrører de arbejds- og ansættelsesvilkår, der skal gælde for lettiske arbejdstagere, der er udstationeret af Laval på en byggeplads i Sverige og udført af en virksomhed, der tilhører Laval-koncernen, og at de udstationerede arbejdstagere som følge af de kollektive kampskridt og afbrydelsen af arbejderne er vendt tilbage til Letland.
- 49 Det fremgår således, at de forelagte spørgsmål har forbindelse med hovedsagens genstand, således som defineret af den forelæggende ret, og at den faktiske

sammenhæng, hvori spørgsmålene indgår, ikke bekræfter, at sagen skulle være konstrueret.

- 50 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan således antages til realitetsbehandling.

### **Om det første spørgsmål**

- 51 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den omstændighed, at faglige organisationer gennem kollektive kampskridt i form af en blokade forsøger at få en udenlandsk virksomhed, der leverer tjenesteydelser, til at indgå en kollektiv overenskomst i værtsmedlemsstaten vedrørende arbejds- og ansættelsesvilkår, såsom den kollektive overenskomst på byggeområdet, er forenelig med traktatens regler om den frie udveksling af tjenesteydelser og forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet samt direktiv 96/71, når forholdene i nævnte medlemsstat er kendetegnet ved, at den lovgivning, der har til formål at gennemføre nævnte direktiv, ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om anvendelse af de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er fastsat i de kollektive overenskomster.
- 52 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de kollektive kampskridt, der er iværksat af Byggnads og Byggettan, blev begrundet i såvel Lavals nægtelse af at garantere sine arbejdstagere, der er udstationeret i Sverige, den timeløn, som disse fagforeninger kræver, selv om den pågældende medlemsstat ikke har bestemmelser om mindsteløn, som i virksomhedens nægtelse af at tiltræde den kollektive overenskomst på byggeområdet, hvis bestemmelser på visse af de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, er mere fordelagtige end dem, der følger af de relevante lovbestemmelser, mens andre bestemmelser vedrører områder, som ikke er nævnt i denne artikel.
- 53 Det må således antages, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 12 EF og 49 EF samt direktiv 96/71 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en fagforening i en medlemsstat, hvor arbejds- og ansættelsesvilkårene på de områder, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk.1, første afsnit, litra a)-g), er fastsat i lovgivningen bortset fra bestemmelser om mindsteløn, gennem kollektive kampskridt i form af en blokade af byggepladser, som det er tilfældet i hovedsagen, forsøger at få en tjenesteyder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, til at indlede forhandlinger om lønniveauet til de udstationerede arbejdstagere samt at tiltræde en kollektiv overenskomst, hvis bestemmelser på visse af de nævnte områder fastsætter mere fordelagtige betingelser end dem, der følger af den relevante lovgivning, mens andre vedrører områder, der ikke er nævnt i direktivets artikel 3.



*Relevante fællesskabsbestemmelser*

- 54 Med henblik på fastlæggelsen af, hvilke fællesskabsbestemmelser der finder anvendelse på en sag som hovedsagen, skal det bemærkes, at i overensstemmelse med Domstolens faste praksis kan artikel 12 EF, som indeholder det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af fællesskabsretten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (jf. dom af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 25, og af 29.4.2004, sag C-387/01, Weigel, Sml. I, s. 4981, præmis 57).
- 55 For så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser er princippet imidlertid blevet iværksat og konkretiseret ved artikel 49 EF (dom af 16.9.1999, sag C-22/98, Becu m.fl., Sml. I, s. 5665, præmis 32, og af 28.10.1999, sag C-55/98, Vestergaard, Sml. I, s. 7641, præmis 17). Domstolen skal derfor ikke træffe afgørelse om fortolkningen af artikel 12 EF.
- 56 Hvad angår udstationering af arbejdstagere til en anden medlemsstat med henblik på udførelse i denne medlemsstat af byggearbejde eller offentlige arbejder inden for rammerne af levering af tjenesteydelser, der foretages af deres arbejdsgiver, følger det af Domstolens praksis, at artikel 49 EF og 50 EF er til hinder for, at en medlemsstat forbyder en leverandør af tjenesteydelser, der har hjemsted i en anden medlemsstat, til medlemsstaten at medbringe hele sit personale, ligesom medlemsstaten ikke med hensyn til flytningen af personalet kan opstille mere restriktive betingelser. Såfremt det kræves af en sådan tjenesteyder fra en anden medlemsstat, at sådanne betingelser opfyldes, sker der en forskelsbehandling i forhold til konkurrenterne i værtsmedlemsstaten, der frit kan benytte deres eget personale, hvortil kommer, at sådanne betingelser påvirker tjenesteyderens evne til at levere tjenesteydelserne (dom af 27.3.1990, sag C-113/89, Rush Portuguesa, Sml. I, s. 1417, præmis 12).
- 57 Derimod er fællesskabsretten ikke til hinder for, at en medlemsstat udstrækker sin lovgivning eller de af arbejdsmarkedets parter indgåede kollektive arbejdsaftaler vedrørende mindsteløn til at omfatte enhver, der, selv midlertidigt, udfører lønnet arbejde på deres område, uanset i hvilken stat arbejdsgiveren har hjemsted (jf. dom af 3.2.1982, forenede sager 62/81 og 63/81, Seco og Desquenne & Giral, Sml. I, s. 223, præmis 14, og af 24.1.2002, sag C-164/99, Portugaia Construções, Sml. I, s. 787, præmis 21). Anvendelsen af sådanne regler skal imidlertid være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, dvs. beskyttelsen af udstationerede arbejdstagere, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes (jf. i denne retning bl.a. dom af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 35, og af 14.4.2005, sag C-341/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2733, præmis 24).

- 58 I denne sammenhæng har fællesskabslovgiver vedtaget direktiv 96/71 med henblik på, således som det fremgår af sjette betragtning til direktivet, i arbejdsgivernes og deres ansattes interesse at fastsætte de arbejds- og ansættelsesvilkår, der skal gælde for ansættelsesforholdet, når en virksomhed, der har hjemsted i en given medlemsstat, midlertidigt udstationerer arbejdstagere på en anden medlemsstats område i forbindelse med levering af tjenesteydelser.
- 59 Det fremgår af 13. betragtning til direktiv 96/71, at medlemsstaternes lovgivning skal koordineres, således at der kan fastsættes en kerne af ufravigelige regler om minimumsbeskyttelse, som skal overholdes i værtslandet af arbejdsgivere, som sætter arbejdstagere til at udføre midlertidigt arbejde på den medlemsstats område.
- 60 Direktiv 96/71 har dog ikke harmoniseret de nationale reglers materielle indhold for så vidt angår disse ufravigelige regler om minimumsbeskyttelse. Dette indhold kan således frit fastlægges af medlemsstaterne under overholdelse af traktaten og de almindelige fællesskabsretlige principper (dom af 18.7.2007, sag C-490/04, Kommissionen mod Tyskland, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 19).
- 61 Eftersom de faktiske omstændigheder i hovedsagen, således som de er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, fandt sted i 2004, dvs. efter udløbet af den frist, der påhvilede medlemsstaterne til at gennemføre direktiv 96/71, der var fastsat til 16. december 1999, og disse omstændigheder er omfattet af direktivets anvendelsesområde, skal det første spørgsmål vurderes på grundlag af direktivets bestemmelser fortolket i lyset af artikel 49 EF (dom af 12.10.2004, sag C-60/03, Wolff & Müller, Sml. I, s. 9553, præmis 25-27 og 45) samt i givet fald på grundlag af selve denne artikel.

*Medlemsstaternes muligheder for at fastsætte arbejds- og ansættelsesvilkårene for udstationerede arbejdstagere, herunder mindstelønnen*

- 62 Som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 234 EF, og for at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den (jf. dom af 17.7.1997, sag C-334/95, Krüger, Sml. I, s. 4517, præmis 22, af 28.11.2000, sag C-88/99, Roquette Frères, Sml. I, s. 10465, præmis 18, og af 15.6.2006, forenede sager C-393/94 og C-41/05, Air Liquide Industries Belgium, Sml. I, s. 5293, præmis 23), skal de muligheder, som medlemsstaterne har for at fastsætte arbejds- og ansættelsesvilkårene på de områder, der er nævnt i artikel 3, stk.1, første afsnit, litra a)-g) i direktiv 96/71, herunder satserne for mindstelønnen, som virksomhederne skal sikre de arbejdstagere, som de udstationerer inden for rammerne af en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, undersøges.
- 63 Det fremgår nemlig såvel af forelæggelsesafgørelsen som af de indlæg, der er afgivet i denne sag, dels, at hvad angår fastsættelsen af arbejds- og

ansættelsesvilkårene for udstationerede arbejdstagere på nævnte områder, er mindstelønnen det eneste ansættelsesvilkår, som i Sverige ikke er fastsat på en af de måder, der er nævnt i direktiv 96/71, dels at det i lige så høj grad er den pligt, som søges pålagt Laval, til at forhandle med fagforeningerne for at få klarhed over den løn, selskabet skal betale sine ansatte, som pligten til at tiltræde den kollektive overenskomst på byggeområdet, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen.

- 64 I henhold til artikel 3, stk. 1, første afsnit, første og andet led, i direktiv 96/71 fastsættes de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er nævnt i denne bestemmelse (litra a)-g), for levering af grænseoverskridende tjenesteydelser på byggeområdet, enten ved lov eller administrative bestemmelser, eller ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der finder generel anvendelse. Ved kollektive aftaler og voldgiftskendelser som omhandlet i denne bestemmelse forstås kollektive aftaler og voldgiftskendelser, der skal overholdes af alle virksomheder inden for den pågældende sektor eller erhvervsgrænse i det pågældende geografiske område.
- 65 Artikel 3, stk. 8, andet afsnit, i direktiv 96/71 giver desuden medlemsstaterne mulighed for, hvis der ikke findes en ordning til konstatering af, at kollektive aftaler eller voldgiftskendelser finder generel anvendelse, at lægge de kollektive aftaler eller voldgiftskendelser, der er alment gældende for alle tilsvarende virksomheder i den pågældende sektor, eller de kollektive aftaler, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter på nationalt plan, og som gælder på hele det nationale område, til grund.
- 66 Det følger af ordlyden af denne bestemmelse, at anvendelsen af denne sidstnævnte mulighed forudsætter, dels at medlemsstaten træffer bestemmelse herom, dels at anvendelsen af kollektive aftaler på virksomheder, der udstationere arbejdstagere, sikrer, at disse på de områder, der er opregnet i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, behandles lige i forhold til indenlandske virksomheder inden for den pågældende sektor eller erhvervsgrænse, som befinder sig i en tilsvarende situation. Efter direktivets artikel 3, stk. 8, foreligger der ligebehandling, når sidstnævnte virksomheder er underkastet samme forpligtelser på de nævnte områder som udstationeringsvirksomhederne, og begge typer af virksomheder skal opfylde disse forpligtelser med de samme virkninger.
- 67 Det er ubestridt, at i Sverige er arbejds- og ansættelsesvilkårene på de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, bortset fra mindsteløn, fastsat ved lov. Det er endvidere ubestridt, at de kollektive overenskomster ikke finder generel anvendelse, og at denne medlemsstat ikke har gjort brug af den mulighed, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 8, andet afsnit.
- 68 Det skal i denne henseende fastslås, at da direktiv 96/71 ikke har til formål at harmonisere ordningerne med henblik på fastsættelse af arbejds- og ansættelsesvilkårene i medlemsstaterne, står det dem frit for på nationalt plan at vælge en ordning, der ikke er udtrykkeligt nævnt blandt de ordninger, der er

opregnet i direktivet forudsat, at den ikke hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne.

- 69 Det fremgår af sagsakterne, at de nationale myndigheder i Sverige har overladt det til arbejdsmarkedets parter ved hjælp af kollektive forhandlinger at fastsætte den løn, som de indenlandske virksomheder skal betale deres arbejdstagere, og at en sådan ordning, hvad angår byggevirksomheder, indebærer en forhandling fra sag til sag på arbejdspladsen under hensyn til de pågældende arbejdstagers kvalifikationer og arbejdsopgaver.
- 70 For så vidt angår de lønmæssige forpligtelser, der kan pålægges tjenesteydere, der har hjemsted i andre medlemsstater, skal det bemærkes, at artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 96/71 alene vedrører mindsteløn. Denne bestemmelse kan således ikke gøres gældende som begrundelse for en forpligtelse for disse tjenesteydere til at iagttage et lønniveau som det, de i hovedsagen sagsøgte fagforeninger søger at gennemtvinge inden for rammerne af den svenske ordning, der ikke er udtryk for en mindsteløn, og som i øvrigt ikke er fastsat i overensstemmelse med de fremgangsmåder, der er fastsat i denne henseende i direktivets artikel 3, stk. 1 og 8.
- 71 Det skal således på dette trin konkluderes, at en medlemsstat, hvor mindstelønnen ikke er fastsat ved hjælp af en af de fremgangsmåder, der er fastsat i artikel 3, stk. 1 og 8, i direktiv 96/71, ikke har ret til i medfør af dette direktiv at kræve, at virksomheder, der har hjemsted i andre medlemsstater, i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, skal forhandle fra sag til sag på arbejdspladsen under hensyn til arbejdstagernes kvalifikationer og arbejdsopgaver, for at få klarhed over den løn, som de skal betale deres udstationerede arbejdstagere.
- 72 Der skal videre i denne dom på grundlag af artikel 49 EF tages stilling til de forpligtelser, der følger for virksomheder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, af en sådan ordning med henblik på fastsættelse af lønnen.

*De områder, som arbejds- og ansættelsesvilkårene for udstationerede arbejdstagere kan vedrøre*

- 73 For at sikre overholdelsen af kernen i de ufravigelige regler om minimumsbeskyttelse bestemmer artikel 3, stk. 1, første afsnit, i direktiv 96/71, at medlemsstaterne, uanset hvilken lovgivning der finder anvendelse på ansættelsesforholdet, i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, påser, at virksomhederne sikrer de arbejdstagere, der er udstationeret på medlemsstaternes område, de arbejds- og ansættelsesvilkår på de områder, der er nævnt i denne bestemmelse, nemlig maksimal arbejdstid og minimal hviletid; mindste antal betalte feriedage pr. år; mindsteløn, herunder overtidsbetaling; betingelserne for at stille arbejdstagere til rådighed, især via vikarbureauer; sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen;

beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til arbejds- og ansættelsesvilkår for gravide kvinder og kvinder, der lige har født, samt for børn og unge og ligebehandling af mænd og kvinder samt andre bestemmelser vedrørende ikke-forskelsbehandling.

- 74 Denne bestemmelse har for det første til formål at sikre en loyal konkurrence mellem de indenlandske virksomheder og virksomheder, der leverer grænseoverskridende tjenesteydelser, for så vidt som bestemmelsen pålægger de sidstnævnte på en begrænset række områder at indrømme deres arbejdstagere de arbejds- og ansættelsesvilkår, der er fastsat i værtsmedlemsstaten ved lov eller administrative bestemmelser eller ved kollektive aftaler eller voldgiftskendelser i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i artikel 3, stk. 8, i direktiv 96/71, som er ufravigelige regler om minimumsbeskyttelse.
- 75 Denne bestemmelse er derfor til hinder for, at virksomheder, der har hjemsted i andre medlemsstater, kan konkurrere illoyalt i forhold til værtsmedlemsstatens virksomheder ved på de nævnte områder at anvende de arbejds- og ansættelsesvilkår, der gælder i oprindelsesmedlemsstaten, på deres arbejdstagere i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, hvis det sociale beskyttelsesniveau er højere i værtsmedlemsstaten.
- 76 For det andet har bestemmelsen til formål at garantere over for de udstationerede arbejdstagere, at værtsmedlemsstatens regler om minimumsbeskyttelse for så vidt angår arbejds- og ansættelsesvilkår på de nævnte områder finder anvendelse på dem, mens de midlertidigt udfører arbejde på denne medlemsstats område.
- 77 Anerkendelsen af en sådan minimumsbeskyttelse har – såfremt det beskyttelsesniveau, der følger af de arbejds- og ansættelsesvilkår, der indrømmes de udstationerede arbejdstagere i oprindelsesmedlemsstaten, for så vidt angår de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, er lavere end det minimumsbeskyttelsesniveau, der gælder i værtsmedlemsstaten – til virkning, at disse arbejdstagere får bedre arbejds- og ansættelsesvilkår i sidstnævnte stat.
- 78 I hovedsagen forholder det sig imidlertid således, således som det fremgår af denne doms præmis 19, at visse af bestemmelserne i den kollektive overenskomst på byggeområdet på visse af de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, bl.a. for så vidt angår arbejdstid og årlig ferie, adskiller sig fra de svenske lovbestemmelser, der fastsætter de arbejds- og ansættelsesvilkår, som finder anvendelse på udstationerede arbejdstagere, idet den kollektive overenskomst giver mere favorable vilkår.
- 79 Artikel 3, stk. 7, i direktiv 96/71 bestemmer, at stk. 1-6 ikke er til hinder for anvendelse af arbejds- og ansættelsesvilkår, der er mere favorable for arbejdstagerne. Det fremgår desuden af 17. betragtning til direktivet, at de

ufravigelige regler om minimumsbeskyttelse, der gælder i værtslandet, ikke må være til hinder for, at der anvendes sådanne vilkår.

- 80 Det forholder sig dog ikke desto mindre således, at artikel 3, stk. 7, i direktiv 96/71 ikke kan fortolkes således, at bestemmelsen gør det muligt for værtsmedlemsstaten at betinge gennemførelsen af levering af tjenesteydelser på sit område af overholdelsen af arbejds- og ansættelsesvilkår, der går videre end de ufravigelige regler om minimumsbeskyttelse. For så vidt angår de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, fastlægger direktivet nemlig udtrykkeligt den grad af beskyttelse, som værtsmedlemsstaten kan kræve iagttaget af virksomheder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, i forhold til deres arbejdstagere, der er udstationeret på denne værtsmedlemsstats område. En sådan fortolkning ville desuden berøve direktivet sin effektive virkning.
- 81 Derfor – og med forbehold for muligheden for, at virksomheder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, bl.a. ved en forpligtelse, der påtages over for eget udstationeret personale, i værtsmedlemsstaten frivilligt tiltræder en kollektiv arbejdsoverenskomst, der eventuelt er mere favorabel – er det beskyttelsesniveau, der skal garanteres over for udstationerede arbejdstagere på værtsmedlemsstatens område, i princippet begrænset til det, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, forudsat at disse arbejdstagere ikke allerede i medfør af den lov eller de kollektive overenskomster, der gælder i oprindelsesmedlemsstaten, har mere favorable arbejds- og ansættelsesvilkår på de områder, der er nævnt i denne bestemmelse.
- 82 Det skal desuden præciseres, at i medfør af artikel 3, stk. 10, første led, i direktiv 96/71 kan medlemsstaterne under iagttagelse af traktaten uden forskel pålægge indenlandske virksomheder og andre staters virksomheder arbejds- og ansættelsesvilkår på andre områder end dem, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), for så vidt der er tale om grundlæggende retsprincipper (ordre public).
- 83 I hovedsagen vedrører visse af bestemmelserne i den kollektive overenskomst på byggeområdet områder, der ikke er specifikt nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71. I denne henseende fremgår det af denne doms præmis 20, at tiltrædelsen til denne kollektive overenskomst for virksomhederne indebærer, at de accepterer at påtage sig økonomiske forpligtelser, såsom at betale Byggettan et beløb svarende til 1,5% af lønsummen for den lønkontrol, som lokalafdelingen udfører, og til forsikringsselskabet FORA dels 0,8% af lønsummen i »særligt byggetillæg«, dels 5,9% af lønsummen for diverse forsikringspræmier.
- 84 Det er imidlertid ubestridt, at disse forpligtelser er blevet pålagt, uden at de nationale myndigheder har handlet på grundlag af artikel 3, stk. 10, i direktiv 96/71. De omtvistede bestemmelser i den kollektive overenskomst på

byggeområdet er nemlig blevet udarbejdet ved forhandling mellem arbejdsmarkedets parter, som ikke er offentligretlige enheder, og som ikke med henvisning til denne bestemmelse kan påberåbe sig hensynet til ordre public til støtte for, at en kollektiv kamphandling som den, der er tale om i hovedsagen, skulle være forenelig med fællesskabsretten.

- 85 Der skal videre, på grundlag af artikel 49 EF, tages stilling til de kollektive kampskridt, der er iværksat af de i hovedsagen sagsøgte fagforeninger, såvel med hensyn til den omstændighed, at de havde til formål at tvinge en tjenesteyder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, til at indlede forhandlinger vedrørende den løn, der skal betales til udstationerede arbejdstagere, som med hensyn til den omstændighed, at de havde til formål at tvinge denne tjenesteyder til at tiltræde en kollektiv overenskomst, hvis bestemmelser på visse af de områder, der er nævnt i artikel 3, stk.1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, er mere favorable end dem, der er fastsat i den gældende lovgivning, såvel som andre bestemmelser, der vedrører områder, der ikke er nævnt i denne bestemmelse.

*Vurderingen af de kollektive kampskridt i hovedsagen på grundlag af artikel 49 EF*

- 86 Hvad angår iværksættelsen af de pressionsmidler, som fagforeningerne har adgang til for at gennemtvinge en tiltrædelse til en kollektiv overenskomst samt til lønforhandlinger, har de sagsøgte i hovedsagen samt den danske og den svenske regering gjort gældende, at retten til at iværksætte kollektive kampskrift inden for rammerne af forhandlingerne med en arbejdsgiver falder uden for artikel 49 EF's anvendelsesområde, fordi Fællesskabet i overensstemmelse med artikel 137, stk. 5, EF, som ændret ved Nicetraktaten, ikke har kompetence til at regulere denne ret.
- 87 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at på de områder, der ikke henhører under Fællesskabets kompetence, tilkommer det i princippet fortsat medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for de pågældende rettigheder og udøvelsen heraf, men disse stater skal imidlertid overholde fællesskabsretten ved udøvelsen af denne kompetence (jf. analogt for så vidt angår området for social sikring, domme af 28.4.1998, sag C-120/95, Decker, Sml. I, s. 1831, præmis 22 og 23, og sag C-158/06, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 18 og 19; for så vidt angår direkte beskatning, dom af 4.3.2004, sag C-334/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2229, præmis 21, og af 13.12.2005, sag C-446/03, Marks & Spencer, Sml. I, s. 10837, præmis 29).
- 88 Den omstændighed, at artikel 137 EF hverken gælder for strejkeretten eller retten til lockout, indebærer således ikke, at kollektive kampskridt som dem, der er genstand for hovedsagen, falder uden for området for fri udveksling af tjenesteydelser.

- 89 Ifølge den danske og den svenske regerings indlæg er retten til at iværksætte kollektive kampskridt en grundlæggende ret, der som sådan falder uden for anvendelsesområdet for såvel artikel 49 EF som direktiv 96/71.
- 90 I denne henseende bemærkes, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt er anerkendt såvel i forskellige internationale instrumenter, som medlemsstaterne har indgået og tiltrådt, såsom den europæiske socialpagt, undertegnet i Torino den 18. oktober 1961, som i øvrigt er udtrykkeligt nævnt i artikel 136 EF, og konvention nr. 87 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig, vedtaget den 9. juli 1948 af Den Internationale Arbejdsorganisation, som i de instrumenter, der er udarbejdet af medlemsstaterne på fællesskabsplan eller inden for rammerne af Den Europæiske Union, såsom fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmæssige og sociale rettigheder, vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Strasbourg den 9. december 1989, og som ligeledes er nævnt i artikel 136 EF, og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som blev proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1).
- 91 Retten til at iværksætte kollektive kampskridt skal således anerkendes som en grundlæggende rettighed, der er en integrerende del af de generelle fællesskabsretlige principper, som Domstolen skal sikre overholdelsen af, men det gælder dog ikke desto mindre, at udøvelsen af denne ret kan undergives visse begrænsninger. Som det nemlig bekræftes i artikel 28 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er disse rettigheder sikret i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen og national lovgivning og praksis.
- 92 Selv om det er korrekt, således som den svenske regering har gjort gældende, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt i Sverige, lige som i andre medlemsstater, er beskyttet i forfatningen, gælder det ikke desto mindre, således som det fremgår af denne doms præmis 10, ifølge den svenske forfatning, at denne ret, der i denne medlemsstat omfatter retten til blokade af byggepladser, kan udøves, hvis intet andet følger af lov eller aftale.
- 93 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at beskyttelsen af grundlæggende rettigheder er et legitimt hensyn, som i princippet kan begrunde indskrænkninger i de forpligtelser, der er pålagt ved fællesskabsretten; dette gælder også for forpligtelser, der følger af en i traktaten garanteret grundlæggende frihed, såsom de frie varebevægelser (jf. dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 74) eller den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. dom af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega, Sml. I, s. 9609, præmis 35).
- 94 I Schmidberger-dommen og Omega-dommen fastslog Domstolen, at udøvelsen af de pågældende grundlæggende rettigheder, dvs. henholdsvis ytrings- og forsamlingsfriheden og respekten for den menneskelige værdighed, ikke falder uden for anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser. Udøvelsen heraf bør



forenes med de krav, der knytter sig til de rettigheder, der er beskyttet i traktaten, og være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning Schmidberger-dommen, præmis 77, og Omega-dommen, præmis 36).

- 95 Det følger af det ovenstående, at den omstændighed, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt har karakter af en grundlæggende rettighed, ikke indebærer, at sådanne kampskridt mod en virksomhed, der har hjemsted i en anden medlemsstat, som udstationerer sine arbejdstagere i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, falder uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde.
- 96 Det skal herefter vurderes, om den omstændighed, at fagforeningerne i en medlemsstat kan iværksætte kollektive kampskridt på de ovenfor beskrevne betingelser, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, og i bekræftende fald om den kan begrundes.
- 97 I denne henseende bemærkes, at for så vidt som artikel 49 EF har til formål at afskaffe restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der opstår som følge af, at tjenesteyderen er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse, finder bestemmelsen direkte anvendelse i medlemsstaternes retsorden efter udløbet af overgangsperioden og hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte (jf. dom af 3.12.1974, sag 33/74, van Binsbergen, Sml. s. 1299, præmis 26, af 14.7.1976, sag 13/76, Donà, Sml. s. 1333, præmis 20, af 4.12.1986, sag 206/84, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 3817, præmis 16, og af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 67).
- 98 Det skal ligeledes bemærkes, at kravet om overholdelse af artikel 49 EF ligeledes gælder for bestemmelser, der ikke henhører under den offentlige ret, der har til formål at regulere udvekslingen af tjenesteydelser kollektivt. Afskaffelsen mellem medlemsstaterne af hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser ville nemlig blive truet, hvis afskaffelsen af statslige skranker blev modvirket af hindringer, som skyldes, at sammenslutninger eller organer, der ikke henhører under den offentlige ret, udøver deres retlige autonomi (jf. dom af 12.12.1974, sag 36/74, Walrave og Koch, Sml. s. 1405, præmis 17 og 18, af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 83 og 84, og af 19.2.2002, sag C-309/99, Wouters m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 120).
- 99 I relation til hovedsagen skal det fastslås, at retten for fagforeningerne i en medlemsstat til at iværksætte kollektive kampskridt, hvorved virksomheder, der har hjemsted i andre medlemsstater, kan blive tvunget til at tiltræde den kollektive overenskomst på byggeområdet, hvori visse bestemmelser fraviger de ved lov fastsatte bestemmelser, idet der fastsættes mere favorable arbejds- og ansættelsesvilkår på de områder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), i direktiv 96/71, og andre bestemmelser vedrører områder, der ikke er nævnt i denne bestemmelse, kan gøre det mindre tiltrækkende og endog vanskeligere for

disse virksomheder at udføre byggearbejder på svensk område og udgør af denne grund en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 49 EF.

- 100 Det samme gælder a fortiori den omstændighed, at disse virksomheder, for at få kendskab til den mindsteløn, som de skal betale til deres udstationerede arbejdstagere, ved hjælp af kollektive kampskridt kan blive tvunget til tidsubegrænsede forhandlinger med fagforeningerne på det sted, hvor tjenesteydelserne skal leveres.
- 101 Det følger af Domstolens praksis, at da den frie udveksling af tjenesteydelser udgør et af de grundlæggende principper i Fællesskabet (jf. bl.a. domme af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663, præmis 17, og sag 252/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 3713, præmis 17), kan en restriktion for denne frihed kun være berettiget, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaten eller er begrundet i tvingende almene hensyn, og det kræves i en sådan situation, at den skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål (jf. bl.a. dom af 5.6.1997, sag C-398/95, SETTG, Sml. I, s. 3091, præmis 21, af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Sml. I, s. 2941, præmis 37, og af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 61).
- 102 De i hovedsagen sagsøgte fagforeninger og den svenske regering har gjort gældende, at de omhandlede restriktioner er begrundet i, at de er nødvendige for at garantere beskyttelsen af en grundlæggende rettighed, der er anerkendt i fællesskabsretten, og at de har til formål at beskytte arbejdstagerne, hvilket er et tvingende alment hensyn.
- 103 I denne henseende bemærkes, at retten til at iværksætte kollektive kampskridt, der har til formål at beskytte arbejdstagere i værtsmedlemsstaten mod en eventuel social dumping, kan udgøre et tvingende alment hensyn som omhandlet i Domstolens praksis, der i princippet kan begrunde en restriktion for en af de ved traktaten garanterede grundlæggende friheder (jf. i denne retning dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 36, af 15.3.2001, sag C-165/98, Mazzoleni og ISA, Sml. I, s. 2189, præmis 27, af 25.10.2001, forenede sager C-49/98, C-50/98, C-52/98 – C-54/98 og C-68/98 – C-71/98, Finalarte m.fl., Sml. I, s. 7831, præmis 33, og af 11.12.2007, sag C-438/05, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 77).
- 104 Det skal tilføjes, at ifølge ordlyden af artikel 3, stk. 1, litra c) og j), EF omfatter Fællesskabets virke ikke blot »oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne«, men ligeledes »indførelse af en politik på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område«. Artikel 2 EF bestemmer således, at Fællesskabet bl.a. har til opgave at »fremme en harmonisk, afbalanceret og

bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed« samt »et højt beskæftigelsesniveau [og] et højt socialt beskyttelsesniveau«.

- 105 Da Fællesskabet således ikke blot har et økonomisk formål, men ligeledes et socialt og arbejdsmarkedsmæssigt formål, skal de rettigheder, der følger af traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, afbalanceres i forhold til de formål, der forfølges med social- og arbejdsmarkedspolitikken, herunder, således som det fremgår af artikel 136 EF, bl.a. en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse og dialogen på arbejdsmarkedet.
- 106 I hovedsagen har Byggnads og Byggettan gjort gældende, at formålet med den blokade, der blev indledt mod Laval, var at beskytte arbejdstagerne.
- 107 I denne henseende bemærkes, at en blokade, der er iværksat af en fagforening i værtsmedlemsstaten, der har til formål at garantere arbejdstagere, der er udstationerede som led i grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, arbejds- og ansættelsesvilkår på et bestemt niveau, i princippet er omfattet af formålet om beskyttelse af arbejdstagere.
- 108 Det skal imidlertid bemærkes, at for så vidt angår de specifikke forpligtelser, der er knyttet til tiltrædelsen af den kollektive overenskomst på byggeområdet, som fagforeningerne forsøger at tvinge virksomheder, der har hjemsted i andre medlemsstater, til at tiltræde ved hjælp af kollektive kampskridt som dem, der er iværksat i hovedsagen, kan den hindring, som disse kampskridt medfører, ikke begrundes med henvisning til et sådant formål. Ud over det, der fremgår af denne doms præmis 81 og 83, er arbejdsgiveren for arbejdstagere, der er udstationerede som led i grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, nemlig i kraft af den koordinering, der er sket ved direktiv 96/71, forpligtet til at iagttage en kerne af ufravigelige regler for minimumsbeskyttelse i værtsmedlemsstaten.
- 109 Hvad endelig angår den lønforhandling, som fagforeningerne søger gennemført ved hjælp af kollektive kampskridt som dem, der er tale om i hovedsagen, over for virksomheder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, og som midlertidigt udstationerer arbejdstagere på værtsmedlemsstatens område, skal det understreges, at fællesskabsretten ganske vist ikke forbyder medlemsstaterne at pålægge sådanne virksomheder at overholde deres bestemmelser om mindsteløn ved hjælp af passende foranstaltninger (jf. dommen i sagen Seco og Desquenne & Giral, præmis 14, Rush Portuguesa-dommen, præmis 18, og dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 41).
- 110 Kollektive kampskridt som dem, der er genstand for hovedsagen, kan imidlertid ikke begrundes med henvisning til det tvingende almene hensyn, der er nævnt i denne doms præmis 102, når den lønforhandling, som de kollektive kampskridt har til formål at gennemføre i forhold til en virksomhed, der har hjemsted i en

anden medlemsstat, indgår i en national kontekst, der er kendetegnet ved, at der ikke findes bestemmelser af nogen som helst art, der er tilstrækkeligt præcise og tilgængelige til, at det ikke i praksis gøres umuligt eller urimeligt vanskeligt for en sådan virksomhed at få klarhed over, hvilke forpligtelser den skal overholde med hensyn til mindstelønnen (jf. i denne retning dommen i sagen Arblade m.fl., præmis 43).

- 111 Henset til ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 49 EF og artikel 3 i direktiv 96/71 skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en fagforening i en medlemsstat, hvor arbejds- og ansættelsesvilkårene på de områder, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), er fastsat i lovgivningen bortset fra bestemmelser om mindsteløn, gennem kollektive kampskridt i form af en blokade af byggepladser, som det er tilfældet i hovedsagen, forsøger at få en tjenesteyder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, til at indlede forhandlinger om lønniveauet til de udstationerede arbejdstagere samt at tiltræde en kollektiv overenskomst, hvis bestemmelser på visse af de nævnte områder fastsætter mere fordelagtige betingelser end dem, der følger af den relevante lovgivning, mens andre vedrører områder, der ikke er nævnt i direktivets artikel 3.

### **Om andet spørgsmål**

- 112 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 EF og 50 EF er til hinder for, at det forbud, der i en medlemsstat gælder for fagforeningerne mod at iværksætte kollektive kampskridt, der har til formål at ophæve en, mellem andre parter indgået, kollektiv overenskomst, betinges af, at kampskridtene iværksættes i anledning af arbejds- og ansættelsesvilkår, som den nationale lov finder direkte anvendelse på, hvilket for en udenlandsk virksomhed, der udstationerer arbejdstagere i denne medlemsstat som led i levering af tjenesteydelser, og som er bundet af en kollektiv overenskomst i en anden medlemsstat, indebærer, at den ikke kan gøre et sådant forbud gældende over for disse fagforeninger.
- 113 Dette spørgsmål vedrører anvendelsen af bestemmelserne i MBL, hvorved der er indført en ordning til bekæmpelse af social dumping, hvorefter tjenesteyderen ikke har ret til i den medlemsstat, hvor han leverer tjenesteydelserne, at forvente, at der på nogen måde tages hensyn til de forpligtelser, der følger af kollektive overenskomster, som han allerede er underlagt i den medlemsstat, hvor han har hjemsted. Det følger af en sådan ordning, at kollektive kampskridt er tilladt over for virksomheder, der er bundet af en kollektiv overenskomst, der er undergivet lovgivningen i en anden medlemsstat, på samme måde som de er tilladt over for virksomheder, der ikke er bundet af nogen kollektiv overenskomst.
- 114 Det fremgår af fast praksis, at den frie udveksling af tjenesteydelser først og fremmest indebærer afskaffelse af enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af hans nationalitet eller på grund af, at tjenesteyderen har hjemsted i en

anden medlemsstat end den, hvor ydelsen leveres (jf. bl.a. domme af 26.2.1991, sag C-154/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 659, præmis 12, sag C-180/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 709, præmis 15, og sag C-198/89, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 727, præmis 16, samt dommen af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 83).

- 115 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at forskelsbehandling kun kan bestå i, at der på sammenlignelige situationer anvendes forskellige bestemmelser, eller at der anvendes samme bestemmelser på forskellige situationer (jf. dom af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacker, Sml. I, s. 225, præmis 30, af 22.3.2007, sag C-383/05, Talotta, Sml. I, s. 2555, præmis 18, og af 18.7.2007, sag C-182/06, Lakebrink og Peters-Lakebrink, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 27).
- 116 I denne henseende skal det fastslås, at en national lovgivning som den, der er genstand for hovedsagen, som ikke tager hensyn til kollektive overenskomster, som virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i Sverige, allerede er bundet af i den medlemsstat, hvor de har hjemsted, uanset overenskomsternes indhold, forskelsbehandler disse virksomheder, for så vidt som den underkaster dem samme behandling som indenlandske virksomheder, der ikke har tiltrådt en kollektiv overenskomst.
- 117 Det fremgår af artikel 46 EF, der skal fortolkes strengt, at bestemmelser, der medfører forskelsbehandling, kun kan begrundes i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed (jf. dommen af 18.7.2007 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 86).
- 118 Det fremgår i denne henseende af forelæggelsesafgørelsen, at anvendelsen af denne lovgivning på virksomheder, der har hjemsted i andre medlemsstater, og som er bundet af kollektive overenskomster, som den svenske lov ikke direkte finder anvendelse på, har til formål dels at gøre det muligt for fagforeningerne at handle, således at alle arbejdsgivere på det svenske arbejdsmarked betaler løn og indrømmer andre ansættelsesvilkår, svarende til sædvanlig praksis i Sverige, dels at skabe betingelserne for en loyal konkurrence på lige vilkår mellem svenske arbejdsgivere og virksomheder fra andre medlemsstater.
- 119 Ingen af de hensyn, der er nævnt i foregående præmis, vedrører hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i artikel 46 EF, sammenholdt med artikel 55 EF, hvorfor det må fastslås, at en forskelsbehandling som den, der foreligger i hovedsagen, ikke kan begrundes.
- 120 Henset til ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 49 EF og 50 EF er til hinder for, at det forbud, der i en medlemsstat gælder for fagforeningerne mod at iværksætte kollektive kampskridt, der har til formål at ophæve en, mellem andre parter indgået, kollektiv overenskomst, betinges af, at

kampskridtene iværksættes i anledning af arbejds- og ansættelsesvilkår, som den nationale lov finder direkte anvendelse på.

### **Sagens omkostninger**

- 121 Da sagens omkostninger i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 49 EF og artikel 3 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en fagforening i en medlemsstat, hvor arbejds- og ansættelsesvilkårene på de områder, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, litra a)-g), er fastsat i lovgivningen, bortset fra bestemmelser om mindsteløn, gennem kollektive kampskridt i form af en blokade af byggepladser, som det er tilfældet i hovedsagen, forsøger at få en tjenesteyder, der har hjemsted i en anden medlemsstat, til at indlede forhandlinger om lønniveauet til de udstationerede arbejdstagere samt at tiltræde en kollektiv overenskomst, hvis bestemmelser på visse af de nævnte områder fastsætter mere fordelagtige betingelser end dem, der følger af den relevante lovgivning, mens andre vedrører områder, der ikke er nævnt i direktivets artikel 3.**
- 2) **Artikel 49 EF og 50 EF er til hinder for, at det forbud, der i en medlemsstat gælder for fagforeningerne mod at iværksætte kollektive kampskridt, der har til formål at ophæve en, mellem andre parter indgået, kollektiv overenskomst, betinges af, at kampskridtene iværksættes i anledning af arbejds- og ansættelsesvilkår, som den nationale lov finder direkte anvendelse på.**

Underskrifter