

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT



April 2012

J.nr. 2012-1692

JAIC/shn

Forslag til Rådets forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, KOM (2012) 130 endelig

1. Resumé

Kommissionen har d. 21 marts 2012 fremlagt forslag til forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Formålet er at præcisere de generelle principper og regler på EU-niveau med hensyn til udøvelsen af den grundlæggende ret til at tage kollektive skridt inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret, herunder behovet for i praksis at forene dem i grænseoverskridende situationer. Forslaget bestemmer, at de forskellige rettigheder skal respektere hinanden, at de nationale domstole i tilfælde af konkrete sager skal vurdere, at konflikter ikke går videre end nødvendigt for at opnå det tilstræbte formål, at der skal være lige adgang til uformelle konfliktløsningsmekanismer, samt at der skal ske varsling af berørte medlemsstater og Kommissionen ved særligt alvorlige konflikter. Regeringen finder ikke, at Kommissionen i sine begrundelser har tilstrækkeligt underbygget, at nærhedsprincippet er overholdt og finder derfor, at der er behov for en nærmere analyse heraf. Regeringen lægger stor vægt på holdningen hos arbejdsmarkedets parter og vil gå i en tæt dialog med parterne om forslaget

2. Baggrund

Domstolen anerkendte for første gang i dommene i sagerne Viking Line og Laval, at retten til kollektive skridt, herunder retten til at strejke, som en grundlæggende rettighed, der udgør en integreret del af de generelle principper i EU-retten, som Domstolen skal sikre overholdelsen af. Den udtrykte også klart, at eftersom EU ikke blot har et økonomisk, men ligeledes et socialt, 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, bl.a. en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse og dialogen på arbejdsmarkedet. Derudover anerkendte den, at retten til at tage kollektive skridt for at beskytte arbejdstagerne udgør et mål af almen interesse, der i princippet kan begrunde restriktioner i de grundlæggende frihedsrettigheder, der er garanteret af traktaten. Beskyttelsen af arbejdstagerne udgør således et af de tvingende almene hensyn, som er anerkendt af Domstolen.

Domstolen fastslog omvendt, at retten til konflikt skal holde sig inden for EU-rettens grænser vedr. retten til etablering og retten til fri udveksling af tjenesteydelser. Dette aspekt af dommene rejste en bred og intens debat om konsekvenserne heraf for beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder og mere gene-

relt, i hvilket omfang fagforeningerne fortsat kan beskytte arbejdstagernes rettigheder i grænseoverskridende situationer.

I rapporten om relanceringen af det indre marked, som professor Monti fremlagde den 9. maj 2010, bemærkedes det, at dommene har *"på ny taget fat om en gammel splittelse, som aldrig er blevet helet: svælget mellem dem, der går ind for mere markedsintegration, og dem, som føler, at kravet om økonomiske friheder og nedbrydning af lovbarrierer udgør en trussel mod sociale rettigheder, som er beskyttet på nationalt plan"*. Han påpegede endvidere, at *"nu, da dette svælg dukker op igen, vil der kunne ske det, at en del af offentligheden, arbejderbevægelser og fagforeninger, som i tidens løb har været vigtige tilhængere af økonomisk integration, vender sig fra det indre marked og EU"*. Han anbefalede derfor i forbindelse med en omtale af udstationeringsdirektivet at *"indføre en bestemmelse, som sikrer retten til at strejke efter modellen i artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 2679/98 (den såkaldte Monti-forordning), og en mekanisme til uformelle løsninger af arbejdskonflikter vedrørende anvendelsen af direktivet."*

Den 13. april 2011 fremlagde Kommissionen meddelelsen "Akten for det indre marked – Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid". Her bebudede den som en af de tolv løftestænger følgende:

"Lovgivning med det formål at forbedre og styrke gennemførelsen, anvendelsen og håndhævelsen i praksis af direktivet om udstationering af arbejdstagere, der omfatter foranstaltninger med henblik på at forebygge og straffe misbrug eller omgåelse af reglerne, ledsaget af lovgivning med det formål at præcisere udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser sammen med udøvelsen af de grundlæggende sociale rettigheder".

Den 21. marts 2012 (dansk version modtaget d. 23. marts) fremlagde Kommissionen det bebudede forslag til præcisering af rettighedernes indbyrdes forhold i form af forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, kendt som "Monti II". Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 352, hvilket kræver enstemmighed i Rådet og godkendelse fra Europa-Parlamentet.

Samtidig fremlagde Kommissionen det førstnævnte bebudede initiativ i form af forslag til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet. Grund- og nærhedsnotat vedr. dette forslag fremsendes parallelt med nærværende.

3. Formål og indhold

Forslaget er fra Kommissionens side set som en del af en pakke. Sammen med forslaget til et direktiv om håndhævelse udgør det et initiativ til at afklare samspillet mellem udøvelsen af sociale rettigheder og udøvelsen af den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er nedfældet i traktaten i EU i overensstemmelse med traktatens hovedmål, "en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne", uden dog at ændre Domstolens retspraksis.

Formålet er ifølge Kommissionen at præcisere de generelle principper og regler på EU-niveau med hensyn til udøvelsen af den grundlæggende ret til at tage kollektive skridt inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie

etableringsret, herunder behovet for i praksis at forene dem i grænseoverskridende situationer. Dets anvendelsesområde omfatter ikke blot den midlertidige udstationering af arbejdstagere til en anden medlemsstat med henblik på grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, men også enhver påtænkt omstrukturering og/eller flytning, der involverer mere end en medlemsstat.

I forslaget til artikel 1 understreges det, at forordningen på ingen måde berører udøvelsen af de grundlæggende rettigheder som anerkendt i medlemsstaterne, herunder retten eller friheden til at strejke eller til at træffe andre foranstaltninger, der er omfattet af specifikke arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne i overensstemmelse med national lovgivning og praksis. Den berører heller ikke retten til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive aftaler og retten til at gennemføre faglige aktioner i overensstemmelse med national ret og praksis. En sådan bestemmelse ("Monti-klausul") kendes fra tidligere EU-retsakter, jf. ovenfor under "Baggrund".

Af forslaget til artikel 2 fremgår, at i udøvelsen af retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser, der er nedfældet i traktaten, skal den grundlæggende ret til kollektive skridt, herunder retten eller friheden til at strejke, respekteres, og omvendt skal disse økonomiske friheder respekteres i udøvelsen af den grundlæggende ret til kollektive skridt, herunder friheden til at strejke.

Efter forslaget til artikel 3 skal udenlandske virksomheder have samme adgang som indenlandske virksomheder til uformelle konfliktløsningsmekanismer, der måtte findes i medlemsstaterne, uden at det må berøve muligheden for at bruge andre retsmidler, og uden at det må indskrænke nationale domstoles rolle til at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang sådanne kollektive skridt i medfør af nationale regler og den overenskomst, der gælder for disse skridt, ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål, uden at det berører EU-Domstolens rolle og kompetencer. Efter artiklen kan parterne på europæiske plan – i overensstemmelse med traktaten – oprette uformelle konfliktløsningsmekanismer.

Med artikel 4 foreslås et system for tidlig varsling, hvorefter medlemsstaterne, for at forhindre og begrænse de potentielle skader mest muligt, skal oplyse og informere de berørte medlemsstater og Kommissionen straks i tilfælde af alvorlige handlinger eller forhold, der enten forårsager en alvorlig forstyrrelse af det indre markeds funktion eller skaber alvorlig social uro.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets har endnu ikke udtalt sig om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført følgende:

"Da ingen udtrykkelig bestemmelse i traktaten giver de fornødne beføjelser er nærværende forordning baseret på artikel 352 i TEUF. Artikel 153, stk. 5, i TEUF udelukker strejkeretten fra den række af spørgsmål, som kan reguleres i EU ved hjælp af minimumsstandarder gennem direktiver. Domstolens domme har imidler-

tid klart vist, at kollektive skridt ikke som sådan udelukkes fra EU-rettens anvendelsesområde, fordi artikel 153 ikke finder anvendelse på strejkeretten.

Forordningens mål: at præcisere de generelle principper og EU-regler, der gælder for udøvelsen af den grundlæggende ret til at gennemføre faglige aktioner inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie etableringsret, herunder behovet for at forene dem i praksis i grænseoverskridende situationer, kræver handling på EU-plan og kan ikke opfyldes af medlemsstaterne alene.

I overensstemmelse med traktaten skal ethvert initiativ på dette område desuden respektere ikke blot arbejdsmarkedsparternes uafhængighed, men også de forskellige sociale modeller og forskellige arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne. Hvad angår forslaget indhold, sikres nærhedsprincippet yderligere ved anerkendelse af de nationale domstoles rolle, når det gælder fastlæggelsen af sagens sammenhæng, og hvorvidt foranstaltningerne opfylder mål af almen interesse, hvorvidt de er egnede til at nå disse mål og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse.

Forslaget anerkender ligeledes betydningen af de eksisterende nationale love og procedurer for udøvelsen af retten til at strejke, herunder de eksisterende alternative konfliktløsningsinstitutioner, som ikke vil blive ændret eller påvirket. Forslaget skaber ikke en mekanisme til uformel bilæggelse af arbejdstvister på nationalt plan med henblik på at indføre en form for præjuridisk kontrol med fagforeningernes tiltag (som foreslået i Montirapporten fra 2010), men begrænser sig til at fremhæve de alternative og uformelle løsningsmekanismer, der findes i en række medlemsstater.

Dette forslag går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.”

Regeringen finder ikke, at Kommissionen i sine begrundelser har tilstrækkeligt underbygget, at nærhedsprincippet er overholdt og finder derfor, at der er behov for en mere detaljeret begrundelse for behovet for EU-regulering samt nærmere analyse heraf.

6. Gældende dansk ret

Som en direkte konsekvens af Laval-sagen, jf. ovenfor under baggrund, blev det i lov om udstationering af lønmodtagere præciseret, at med henblik på at sikre udstationerede lønmodtagere løn svarende til, hvad danske arbejdsgivere er forpligtet til at betale for udførelsen af tilsvarende arbejde, kan der på samme måde som over for danske arbejdsgivere anvendes kollektive kampskridt over for udenlandske tjenesteydere til støtte for et krav om indgåelse af en kollektiv overenskomst. Det er en betingelse for iværksættelse af kollektive kampskridt, at der forinden over for den udenlandske tjenesteyder er henvist til bestemmelser i de kollektive overenskomster, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område. Det skal af disse overenskomster med den fornødne klarhed fremgå, hvilken løn der efter overenskomsterne skal betales.

Såfremt en udenlandsk virksomhed er forpligtet af en dansk overenskomst, sker håndhævelsen heraf inden for det sædvanlige, fagretlige system. Uformel konflikt-

løsning i form af mæglingsmøder osv. sker uden forskel mellem danske og udenlandske virksomheder.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som nævnt under baggrund har forslaget ikke til hensigt at ændre EU-Domstolens praksis, og forslaget vil derfor ikke kræve ændringer.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke statsfinansielle konsekvenser.

Administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget skønnes ikke at have administrative konsekvenser, idet den foreslåede varslingsmekanisme kun finder anvendelse ved særlige alvorlige konflikter.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke administrative konsekvenser for erhvervslivet.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU Specialudvalget vedrørende Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold med frist for bemærkninger d. 18. april 2012.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Et enkelt land meldte ud allerede kort tid efter fremsættelsen, at det ikke kan støtte forslaget. En række lande forventes enten at stille spørgsmålstegn ved merværdien af forslaget, eller udtrykke bekymring over rækkevidden.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen modsætter sig indskrænkninger i konfliktretten. Regeringen noterer sig Kommissionens intention med forslaget, der udtrykkeligt ikke har til hensigt at ændre EU-Domstolens praksis. Regeringen finder, at der er behov for en mere detaljeret begrundelse fra Kommissionen for, at nærhedsprincippet er opfyldt. Regeringen lægger stor vægt på holdningen hos arbejdsmarkedets parter og vil gå i en tæt dialog med parterne om forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.