



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2012) 63}

{SWD(2012) 64}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

Generel baggrund

Domstolen anerkendte for første gang i dommene i sagerne Viking Line¹ og Laval², at retten til kollektive skridt, herunder retten til at strejke, som en grundlæggende rettighed, der udgør en integrerende del af de generelle principper i EU-retten, som Domstolen skal sikre overholdelsen af³. 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 arbejdsmarkedet⁴. 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 Domstolen⁵.

Til trods for denne afklaring har Domstolens afgørelser rejst en bred og intens debat om konsekvenserne heraf for beskyttelsen af udstationerede arbejdstageres rettigheder og mere generelt, i hvilket omfang fagforeningerne fortsat kan beskytte arbejdstageres rettigheder i grænseoverskridende situationer. De gav navnlig anledning til polemik over, hvorvidt de gældende EU-regler var egnede til at beskytte arbejdstageres rettigheder i forbindelse med den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden⁶.

Denne debat har tiltrukket en bred vifte af berørte parter, herunder arbejdsmarkedets parter, politikere, aktører inden for retsvæsenet og akademikere. En række deltagere i debatten hilste afgørelserne velkommen som en nødvendig afklaring af reglerne for det indre marked, mens mange betragtede Domstolens afgørelser som en anerkendelse af, at de økonomiske friheder har forrang i forhold til udøvelsen af grundlæggende rettigheder, og at de åbner op for eller endog direkte indbyder til social dumping og unfair konkurrence. I kritikken blev der navnlig lagt vægt på, at Domstolen anerkendte, at retten til at tage kollektive skridt, herunder retten til at strejke, som en grundlæggende rettighed, der udgør en integreret del af de generelle principper i EU-retten, men dog udtrykkeligt erkendte, at udøvelsen af denne ret ikke desto mindre kan underkastes visse restriktioner⁷. Disse restriktioner ville navnlig hæmme fagforeningernes muligheder for at træffe foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstageres rettigheder.

¹ Dom af 11. december 2007, sag C-438/05.

² Dom af 18.12.2007, sag C-341/05.

³ Præmis 44 (Viking Line) og 91 (Laval).

⁴ Præmis 79 (Viking Line) og 105 (Laval).

⁵ Præmis 77 (Viking Line); jf. punkt 103 (Laval).

⁶ Rapport om de europæiske arbejdsmarkedsparters fælles arbejde i forbindelse med EU-Domstolens afgørelser i sagerne vedrørende Viking, Laval, Rüffert og Luxembourg af 19. marts 2010.

⁷ Sidste del af første punktum i præmis 44 (Viking Line) og 91 (Laval).

Ifølge professor Mario Monti⁸ har Domstolens afgørelser i 2007 og 2008⁹ med al tydelighed vist de brudflader, der er mellem det indre marked og den sociale dimension på nationalt plan. De 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".

Lissabontraktaten

I henhold til artikel 3, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union skal der med oprettelsen af det indre marked arbejdes hen imod en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt. Ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tager EU hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse og bekæmpelse af social udstødelse¹⁰. Med Lissabontraktaten er forankringen af de grundlæggende rettigheder i den primære ret blevet styrket af, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder nu har samme juridiske værdi som traktaten¹¹.

Den sociale dimension er således en vigtig del af det indre marked, som ikke kan fungere hensigtsmæssigt uden en stærk social dimension og støtte fra borgerne¹².

Domstolen har også anerkendt, at EU er ikke blot har et økonomisk, men også et socialt formål. De rettigheder, der følger af bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, skal derfor gennemføres i overensstemmelse med de mål, der forfølges med social- og arbejdsmarkedspolitikken, herunder, således som det fremgår af artikel 151, første afsnit, i TEUF, bl.a. forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse og dialogen på arbejdsmarkedet.

Endvidere sigter EU i henhold til artikel 152 i TEUF mod at anerkende, fremme og yderligere styrke arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan og lette dialogen mellem dem, under hensyntagen til de mange forskellige nationale systemer, samtidig med at arbejdsparternes selvstændighed respekteres.

I sin højtidelige erklæring af 18.-19. juni 2009 gentog Det Europæiske Råd ligeledes, at Den Europæiske Union i henhold til traktaterne som ændret ved Lissabontraktaten har mulighed for at anerkende og fremme arbejdsmarkedsparternes rolle.

Retten til kollektive forhandlinger — retten til at tage kollektive skridt — retten eller friheden til at strejke

⁸ Rapporten om en ny strategi for det indre marked til Kommissionens formand, 9. maj 2010, s. 68.

⁹ Ud over de allerede nævnte afgørelser i Viking Line- og Laval-sagerne, se også sagerne Rüffert og Kommissionen mod Luxembourg.

¹⁰ TEUF-traktatens artikel 9.

¹¹ TEU-traktatens artikel 6.

¹² Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om "det indre markeds sociale dimension" (initiativudtalelse) af Thomas Janson, EUT 2011 C44/90.

Selv om de pågældende instrumenter ikke altid eksplicit henviser til retten eller friheden til at strejke, anerkendes retten til at tage kollektive skridt, som er en naturlig følge af retten til at føre kollektive forhandlinger, i diverse internationale retsakter, som medlemsstaterne har medvirket til, eller som de har tiltrådt¹³. Den indgår i instrumenter, som er udarbejdet af disse medlemsstater på EU-plan¹⁴, og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice den 7. december 2000¹⁵, som vedtaget i Strasbourg den 12. december 2008¹⁶. Den er også beskyttet i forfatningen i en række medlemsstater.

I denne forbindelse anerkender artikel 28 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder udtrykkeligt retten til kollektive forhandlinger, som i tilfælde af interessekonflikter omfatter retten til at tage kollektive skridt for at varetage interesser, herunder strejke¹⁷.

Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er retten til kollektive overenskomstforhandlinger og til at forhandle og indgå kollektive aftaler snævert forbundet med foreningsfriheden, dvs. retten til at danne og tilslutte sig fagforeninger for at beskytte sine interesser, som omhandlet i artikel 11 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder¹⁸.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol¹⁹ har ligeledes erkendt, at de kontraherende stater med hensyn til fagforeningsfrihed, i betragtning af følsomheden af de sociale og politiske spørgsmål, som er forbundet med at finde en passende balance mellem de forskellige interesser på arbejdsmarkedet, og hvor store forskelle der er mellem de nationale systemer på dette område, tillægges et vidt skøn med hensyn til, hvordan fagforeningernes frihed til at beskytte deres medlemmers interesser på arbejdspladsen kan sikres. Den bemærker dog, at denne margen ikke er ubegrænset, men går hånd i hånd med det europæiske tilsyn varetaget af Domstolen, som har til opgave at træffe endelige afgørelse om, hvorvidt en begrænsning er forenelig med foreningsfriheden, der er beskyttet i henhold til artikel 11 i den europæiske menneskerettighedskonvention (ECHR).

Men som det er blevet anerkendt af Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol²⁰, er retten til at strejke imidlertid ikke en ubetinget rettighed, og udøvelsen heraf kan under alle omstændigheder være underlagt visse begrænsninger, også som følge af nationale forfatninger og love og national praksis. Som bekræftet ved artikel 28 i chartret, skal den udøves i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.

¹³ F.eks. den europæiske socialpakt, undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 (som der oven i købet henvises til i artikel 151 i TEUF) og Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 87 af 9. juli 1948 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig.

¹⁴ F.eks. fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, som blev vedtaget på mødet i Det Europæiske Råd i Strasbourg den 9. december 1989, og som der også henvises til i artikel 151 i TEUF.

¹⁵ EFT C 364 af 18.12.2000, s. 1.

¹⁶ Jf. artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

¹⁷ Med den generelle henvisning til chartret i artikel 6 i TEU er retten til kollektive forhandlinger således nu udtrykkeligt indarbejdet i den primære ret (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Trstenjak i sag C-271/08, Kommissionen mod Tyskland, præmis 79).

¹⁸ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 12. november 2008, Demir, præmis 153/154 sammenholdt med præmis 145.

¹⁹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 27. april 2010, sag Vördur Olaffson mod Island, præmis 74/75.

²⁰ Se f.eks. dom af 21.4.2009, Enerji Yapi-Yol Sen mod Tyrkiet (68959/01), præmis 32.

Derfor spiller fagforeningerne en vigtig rolle i denne forbindelse og bør, som bekræftet af Domstolen, fortsat være i stand til at træffe foranstaltninger med henblik på at beskytte arbejdstagernes rettigheder, herunder muligheden for at indkalde deres medlemmer til strejke og beordre boykot eller blokade for at beskytte arbejdstagernes interesser og rettigheder og sikre beskyttelse af arbejdspladser eller arbejds- og ansættelsesvilkår, forudsat at dette sker i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.

Økonomiske friheder — begrænsninger — beskyttelse af arbejdstagernes rettigheder

Etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser henhører under EU-rettens grundlæggende principper. En begrænsning af disse friheder er ifølge Domstolens retspraksis kun berettiget, hvis den forfølger et formål, som er foreneligt med traktaten og kan begrundes i tvingende almene hensyn. Hvis det er tilfældet, skal den være egnet til at nå de mål, som den forfølger, men ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.

Beskyttelsen af arbejdstagerne, navnlig deres sociale sikring og beskyttelsen af deres rettigheder, samt ønsket om at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet er blevet anerkendt som et tvingende alment hensyn, der berettiger restriktioner i udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder i EU-retten.

Desuden har Domstolen anerkendt, at medlemsstaterne har en skønsmargen og et vist spillerum, når det drejer sig om forebyggelse af hindringer for den frie bevægelighed, der udspringer af borgernes handlinger.

Sammenfattende kan økonomiske friheder og grundlæggende rettigheder og den faktiske udøvelse heraf derfor både underlægges restriktioner og begrænsninger.

2. RESULTATER AF KONSEKVENSANALYSER OG HØRINGER AF INTERESSEDE PARTER

2.1. Høring af interesserede parter

Som anført ovenfor har Domstolens afgørelser i sagerne Viking Line, Laval, Rüffert og Kommissionen mod Luxembourg i 2007-2008 givet yderligere næring til en intens debat, navnlig om konsekvenserne af den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden for beskyttelsen af arbejdstagernes rettigheder og fagforeningernes rolle, når det gælder beskyttelsen af arbejdstagernes rettigheder i grænseoverskridende situationer.

De europæiske fagforeninger anser disse domme for at være samfundsskadelige. De ønsker lovgivningen ændret med henblik på at afklare retsstillingen og forhindre dommere i at træffe afgørelser, der strider mod, hvad de opfatter som arbejdstagernes interesser i fremtiden. De har fremlagt to vigtige krav om:

- en revision af direktivet om udstationering af arbejdstagere (direktiv 96/71/EF) med henblik på at indføje en henvisning til princippet om "lige løn for lige arbejde" og give "værtsmedlemsstaten" mulighed for at anvende gunstigere betingelser end kernen af arbejds- og ansættelsesvilkår i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i direktivet

- indførelsen af en "protokol for sociale fremskridt" i traktaten med henblik på at prioritere de grundlæggende sociale rettigheder højere end de økonomiske friheder.

Andre aktører har en anderledes holdning. BusinessEurope ser positivt på den afklaring, domstolsafgørelserne har skabt, og mener ikke, at direktivet bør revideres. Mange medlemsstater har udtrykt samme holdning. Nogle medlemsstater (SE, DE, LU og DK) har ændret deres lovgivning med henblik på at efterkomme afgørelserne.

I oktober 2008 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, hvori alle medlemsstater opfordres til at gennemføre udstationeringsdirektivet korrekt, og Kommissionen anmodes om ikke at udelukke en delvis evaluering af direktivet efter en grundig vurdering af problemer og udfordringer²¹. Samtidig understregede det, at friheden til at udveksle tjenesteydelser som "en af hjørnestenene i det europæiske projekt skulle vejes op mod de grundlæggende rettigheder og sociale målsætninger, der opstilles i traktaterne, og på den anden side mod offentlighedens og arbejdsmarkedets parters ret til at sikre ikkediskrimination, ligebehandling samt forbedret levestandard og arbejdsforhold"²². Den 2. juni 2010 organiserede Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender en høring af tre eksperter (der repræsenterer Kommissionen, EFS og BusinessEurope), hvor socialdemokratiske MEP'er, venstre-MEP'er og grønne MEP'er opfordrede Kommissionen til at tage samme skridt som dem, der var foreslået af EFS.

På fælles opfordring fra kommissær Vladimír Špidla og minister Xavier Bertrand (formand for Rådet) på forummet i oktober 2008 enedes de europæiske arbejdsmarkedsparter om at foretage en fælles analyse af virkningerne af Domstolens domme i forbindelse med mobilitet og globalisering. I marts 2010²³ fremlagde de europæiske arbejdsmarkedsparter en rapport om konsekvenserne af Domstolens afgørelser. Dokumentet fremhævede de store forskelle mellem dem. Mens BusinessEurope er imod en revision af direktivet (men accepterer behovet for en tydeliggørelse af visse aspekter vedrørende håndhævelse), ønsker EFS det grundigt ændret.

I 2010 vedtog Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en udtalelse om "det indre markeds sociale dimension"²⁴, hvori der blev anmodet om en mere effektiv gennemførelse af direktiv 96/71 og udtrykt støtte til Kommissionens initiativ til at afklare de retlige forpligtelser for de nationale myndigheder, virksomheder og arbejdstagere, herunder en delvis revision af direktivet. I udtalelsen tilskyndes Kommissionen endvidere til at undtage strejkeretten fra reglerne for det indre marked og til at undersøge idéen om et "europæisk socialt Interpol", som skal støtte aktiviteterne i de enkelte medlemsstaters arbejdstilsyn.

Professor Mario Monti anerkender den kontrovers, der næres af domsafgørelserne, i sin rapport "en ny strategi for det indre marked" og anbefaler:

- at skabe klarhed over gennemførelsen af udstationeringsdirektivet og styrke udbredelsen af oplysninger om arbejdstageres og virksomheders rettigheder og forpligtelser, administrativt samarbejde og sanktioner for så vidt angår den frie bevægelighed for personer og grænseoverskridende levering af tjenesteydelser

²¹ Beslutning af 22. oktober 2008 om udfordringerne for kollektive aftaler i EU (2008/2085 (INI)), punkt 25 og 30.

²² Punkt 1; se også punkt 17 og 31.

²³ Teksten blev fremlagt under Oviedo-konferencen i marts 2010, organiseret af det spanske formandskab. Drøftelserne viste igen delte holdninger blandt aktørerne.

²⁴ Udtalelse 2011/C 44/15.

- 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 II-forordning*), og en mekanisme til uformel bilæggelse af arbejdstvister vedrørende anvendelsen af direktivet.

I oktober 2010 iværksatte Kommissionen en offentlig høring om, hvordan man kan styrke det indre marked, med sin meddelelse "På vej mod en akt for det indre marked — For en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne — 50 forslag med henblik på at blive bedre til at arbejde, iværksætte og handle sammen"²⁵. Kommissionen fremsatte to forslag (nr. 29 og 30) med det formål at genskabe tillid og opbakning blandt borgerne, et om balancen mellem grundlæggende sociale rettigheder og økonomiske friheder og et om udstationering af arbejdstagere.

- Forslag nr. 29: "Kommissionen vil på grundlag af sin nye strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder sikre, at der tages behørigt hensyn til de rettigheder, der er fastsat i chartret, herunder retten til kollektive skridt. ..."
- Forslag nr. 30: "Kommissionen vil i 2011 vedtage et lovgivningsinitiativ med det formål at forbedre gennemførelsen af direktivet om udstationering af arbejdstagere, som formentlig kommer til at omfatte eller blive suppleret med en præcisering af udøvelsen af grundlæggende sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder i forbindelse med det indre markeds økonomiske frihedsrettigheder."

Den offentlige høring viste, at fagforeninger, enkeltpersoner og ngo'er havde stor interesse i og støttede disse tiltag.

Forslag nr. 29 om effektiv gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder og analyse af den sociale virkning anses af 740 respondenter (ud af mere end 800) for at være et af de vigtigste spørgsmål.

De europæiske arbejdsmarkedsparter besvarede høringen i tråd med deres principper. EFS anmodede på ny om en "protokol for sociale fremskridt" som en ændring af traktaten og fastholdt, at Kommissionen ikke blot burde afklare og forbedre gennemførelsen af direktivet om udstationering af arbejdstagere, men også grundigt revidere det. BusinessEurope støttede Kommissionens tilgang til en bedre gennemførelse og håndhævelse af det eksisterende direktiv.

Idéen om en såkaldt Monti II-forordning blev fremlagt af EFS som et positivt skridt i den rigtige retning (og er ligeledes udtrykkeligt nævnt i adskillige besvarelser fra nationale fagforeninger) foruden en protokol for sociale fremskridt. BusinessEurope bidrager ikke med nogen klar erklæring, men synes at stille spørgsmålstejn ved merværdien heraf, hvoraf det tydeligt fremgår, at udelukkelsen af strejkeretten fra EU's kompetencer ikke bør anfægtes.

Efter den omfattende offentlige debat og på grundlag af bidragene under den offentlige debat vedtog Kommissionen meddelelsen "Akten for det indre marked - 12 løftestænger til at skabe vækst og øget tillid" den 13. april 2011²⁶. Lovgivningsinitiativer om udstationering af arbejdstagere er blandt de tolv nøgleaktioner under kapitlet om social samhørighed:

²⁵ KOM(2010) 608 endelig/2 af 11.11.2010.

²⁶ KOM(2011) 206 endelig.

"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 og 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."

Efter vedtagelsen af Single Market Act vedtog Europa-Parlamentet tre beslutninger den 6. april 2011²⁷. Men i modsætning til mobilitetsspørgsmålet generelt (og muligheden for overførsel af pensionsrettigheder) var udstationering af arbejdstagere ikke blandt de centrale prioriterede områder.

Derimod optræder udstationering af arbejdstagere og de økonomiske friheder blandt de prioriteringer, der er opstillet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg²⁸.

I Rådets konklusioner om prioriteterne for relancering af det indre marked hedder det:

"14. ER AF DEN OPFATTELSE, at korrekt gennemførelse og håndhævelse af direktivet om udstationering af arbejdstagere kan bidrage til bedre beskyttelse af rettighederne for udstationerede arbejdstagere og sikre mere klarhed om rettighederne og forpligtelserne for de virksomheder, der leverer tjenesteydelser, samt de nationale myndigheder og kan medvirke til at forhindre omgåelse af de gældende regler; MENER endvidere, at mere klarhed med hensyn til udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser sammen med udøvelsen af de grundlæggende sociale rettigheder er nødvendig"²⁹.

På konferencen om grundlæggende sociale rettigheder og udstationering af arbejdstagere (27.-28. juni 2011) samledes ministre, arbejdsmarkedsparter, repræsentanter for EU-institutionerne og akademikere for at drøfte de lovgivningsmæssige muligheder, der er til rådighed, og det mulige indhold af lovgivningsinitiativer og bidrage til identificering af gennemførlige løsninger³⁰. Det var hensigten at bidrage via en åben og konstruktiv debat til en mere fælles vision og forelægge resultaterne af de seneste undersøgelser.

Derudover blev det i Krakow-erklæringen³¹ gentaget, at den grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser og de udstationerede arbejdstagers mobilitet er væsentlige elementer i det indre marked. Ud over at fremme den midlertidige grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser bør arbejdstagere, der udstationeres i en anden medlemsstat for at levere disse tjenesteydelser, være garanteret en passende grad af beskyttelse.

²⁷ Om et indre marked for virksomheder og vækst [2010/2277 (INI)], et indre marked for europæerne 2010/2278 (INI)] og om styring og partnerskab i det indre marked [2010/2289 (INI)].

²⁸ Udtalelse af Benedicte Federspiel, Martin Siecker og Ivan Voles, INT 548, 15. marts 2011.

²⁹ 3094. samling i Rådet (konkurrenceevne) den 30. maj 2011.

³⁰ Yderligere oplysninger, hovedtaler og relaterede dokumenter findes på: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Forum for det indre marked, Krakow, 3.-4. oktober 2011, navnlig afsnit fem i erklæringen og punkt 5 i de operationelle konklusioner.

2.2 Konsekvensanalyse

Kommissionen foretog i overensstemmelse med sin handlingsplan for en bedre lovgivning en konsekvensanalyse af alternative politikker baseret på en ekstern undersøgelse³².

De identificerede problemårsager er grupperet omkring fire hovedområder, problem 4 (spændinger mellem den frie udveksling af tjenesteydelser/etableringsretten og arbejdsmarkedsrelationerne på nationalt plan), som har direkte relevans for nærværende forslag. Domstolens afgørelser om fortolkningen af direktivets og traktatens bestemmelser i Viking- og Laval-sagerne afslørede de underliggende spændinger mellem fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed og udøvelsen af grundlæggende rettigheder såsom retten til kollektive forhandlinger og retten til at gennemføre faglige aktioner. Ifølge fagforeningerne medførte afgørelserne navnlig, at EU's eller de nationale domstole nu skulle forhåndskontrollere, om de faglige aktioner kunne påvirke eller være til skade for udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden. Sådanne opfattelser har i den seneste tid haft negative følgevirkninger som illustreret ved en række grænseoverskridende arbejdskonflikter. Vigtigheden af dette problem er blevet fremhævet i rapporten fra 2010 fra ILO's ekspertudvalg vedrørende gennemførelsen af konventioner og henstillinger, hvori der blev udtrykt stor bekymring over de praktiske begrænsninger for effektiv udøvelse af strejkeretten som følge af Domstolens afgørelser. Retten til at strejke er nedfældet i ILO's konvention nr. 87, som er underskrevet af alle EU's medlemsstater.

De mulige løsninger, når det gælder om at afhjælpe årsagerne til problemet, består af et referencescenario (løsning 5), en ikke-regulerende foranstaltning (løsning 6) og EU-lovgivning (løsning 7).

Løsning 6 og 7 blev vurderet i forhold til referencescenariet ud fra deres evne til at håndtere de drivkræfter, der ligger til grund for problem 4, og til at opfylde de generelle mål, nemlig bæredygtig udvikling af det indre marked baseret på en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, frihed til at levere tjenesteydelser og fremme af ensartede spilleregler, forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, respekt for de forskellige arbejdsmarkedsordninger i medlemsstaterne og fremme af dialogen mellem arbejdsmarkedets parter. Derudover blev de sammenlignet med de mere specifikke og relaterede operationelle mål, navnlig forbedring af retssikkerheden, hvad angår balancen mellem sociale rettigheder og økonomiske friheder, især i forbindelse med udstationering af arbejdstagere. Med udgangspunkt i strategien for en effektiv gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union blev konsekvensanalysen anvendt til at identificere grundlæggende rettigheder, som kan blive berørt, graden af indgreb over for den pågældende rettighed og behovet for og rimeligheden af et sådant indgreb, hvad angår strategiske muligheder og mål³³.

I konsekvensanalysen blev der påvist negative økonomiske og sociale konsekvenser af referencescenariet. Fortsat retsusikkerhed kan medføre, at en betydelig del af de berørte parter ophører med at støtte det indre marked, hvilket kan skabe et uvenligt erhvervmiljø, herunder eventuel protektionistisk adfærd. Risikoen for erstatningskrav og tvivl om de nationale domstoles rolle kan forhindre fagforeningerne i at udøve retten til at strejke. Dette vil have en negativ indvirkning på beskyttelsen af arbejdstagernes rettigheder og artikel 28 i Den

³² Multirammekontrakt VT 2008/87, Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of services, (VT/2010/126).

³³ KOM(2010) 573 endelig, s. 6-7.

Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Løsning 6 og 7 vil have positive økonomiske og sociale virkninger, da de reducerer muligheden for retlig usikkerhed. De positive virkninger af løsning 7 ville være større, da et lovindgreb (forordning) giver større retssikkerhed end en "blød" lovgivning (løsning 6). En varslingsmekanisme ville have yderligere positive virkninger. Desuden ville et lovindgreb være udtryk for en mere engageret politisk tilgang fra Kommissionens side for at imødegå et problem, der opfattes med stor bekymring fra fagforeningernes og dele af Europa-Parlamentets side.

Den foretrukne løsning, når det gælder om at afhjælpe årsagerne til problem 4, er løsning 7. Den anses for at være den mest effektive løsning med henblik på at støtte det specifikke mål om at reducere spændingerne mellem de nationale arbejdsmarkedsordninger og den frie udveksling af tjenesteydelser og den mest sammenhængende løsning med henblik på de generelle målsætninger. Den udgør i alt væsentligt grundlaget for nærværende forslag.

Udkastet til konsekvensanalyse er blevet gransket to gange af Udvalget for Konsekvensanalyse (IAB), og dets anbefalinger til forbedringer blev integreret i den endelige rapport. IAB's udtalelse samt den endelige konsekvensanalyse og resumé offentliggøres sammen med dette forslag.

3. FORSLAGETS JURIDISKE INDHOLD

3.1. Generel sammenhæng – resumé af forslaget

Ovennævnte domstolssager viste de brudflader, der er mellem det indre marked og den sociale dimension, på to måder. For det første har sagerne afsløret behovet for at sikre, at der opnås den rette balance mellem retten til at tage kollektive skridt, som udøves af fagforeningerne, herunder retten til at strejke, og etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, økonomiske friheder, som er fastsat i traktaten. For det andet fremhævede de yderligere spørgsmålet om, hvorvidt udstationeringsdirektivet stadigvæk udgjorde et tilstrækkeligt grundlag for at beskytte arbejdstagernes rettigheder, eftersom de sociale og beskæftigelsesmæssige vilkår i de forskellige medlemsstater var forskellige. Der blev navnlig sat spørgsmålstegn ved direktivets anvendelse og håndhævelse i praksis.

Som anerkendt i professor Mario Montis rapport, der er nævnt ovenfor, er de to spørgsmål tæt forbundet, men kræver forskellige strategier for at skabe balance mellem det indre marked og de sociale krav. Som fremhævet i strategien for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder skal folk kunne nyde godt af deres rettigheder, der er nedfældet i chartret, når de er i en situation, der er omfattet af EU-retten³⁴. En afklaring af disse spørgsmål bør heller ikke overlades til retstvister i EU-Domstolen eller nationale domstole³⁵. Desuden bør retten eller friheden til at strejke ikke blot være et slogan eller en juridisk metafor.

Derfor er nærværende forslag en del af en pakke. Sammen med forslaget til et direktiv om håndhævelse udgør det en målrettet indgriben for 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

³⁴ KOM(2010) 573 endelig.

³⁵ Ovennævnte Montirapport, s. 69.

hovedmål, "en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne", uden dog at ændre Domstolens retspraksis.

Formålet med dette forslag 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. 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.

3.2. Retsgrundlag

Artikel 352 i TEUF (forbeholdt tilfælde, hvor traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, for at nå et af målene heri) er det rette retsgrundlag for den foreslåede foranstaltning.

En forordning betragtes som det mest hensigtsmæssige retlige instrument til at præcisere de generelle principper og regler på EU-plan for at forene udøvelsen af grundlæggende rettigheder med de økonomiske friheder i grænseoverskridende situationer. Det, at en forordning har umiddelbar virkning, vil mindske reglernes kompleksitet og øge retssikkerheden for dem, der er underlagt lovgivningen, i hele EU ved at tydeliggøre reglerne på en mere ensartet måde. Klarhed og enkelthed i lovgivningen er specielt vigtigt for SMV'er. Dette kan ikke opnås gennem et direktiv, der i sin natur kun er bindende med hensyn til det resultat, der skal opnås, men overlader det til de nationale myndigheder at vælge både form og metode.

3.3. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

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 imidlertid 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.

3.4. Nærmere redegørelse for forslaget

3.4.1. Formål og den såkaldte Montiklausul

Ud over beskrivelsen af forordningens mål indeholder artikel 1 det, der ofte omtales som "Montiklausulen". Det kombinerer artikel 2 i Rådets forordning nr. 2679/98³⁶ og artikel 1, stk. 7, i servicedirektivet³⁷. Det er også i tråd med de tilsvarende bestemmelser i eksempelvis det nylige forslag til forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (omarbejdning af Bruxelles I-forordningen)³⁸ og den nyligt vedtagne forordning om makroøkonomiske ubalancer³⁹.

3.4.2. Forholdet mellem grundlæggende rettigheder og økonomiske friheder — generelle principper

Det blev på ny understreget, at der ikke er nogen iboende konflikt mellem udøvelsen af den grundlæggende ret til at tage kollektive skridt og etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er nedfældet i og beskyttet af traktaten, og at den ene ikke har forrang over den anden, men det anerkendes dog i artikel 2, at der kan opstå situationer, hvor udøvelsen heraf i tilfælde af konflikt må løses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, domstolens praksis og EU-domstolens retspraksis⁴⁰.

At de grundlæggende rettigheder generelt set er ligestillet med etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser betyder, at disse friheder om nødvendigt kan begrænses med henblik på at beskytte de grundlæggende rettigheder. Men det indebærer samtidig, at udøvelsen af disse frihedsrettigheder kan retfærdiggøre en begrænsning af udøvelsen af de grundlæggende rettigheder.

For at undgå, at fagforeningerne i praksis forhindres i eller tilmed forbydes at udøve deres kollektive rettigheder effektivt som følge af truslen om erstatningssager på grundlag af Viking

³⁶ Rådets forordning af 7. december 1998 om det indre markeds funktion med hensyn til fri bevægelighed for varer mellem medlemsstaterne, EFT L 337 af 12.12.1998.

³⁷ Direktiv 2006/123/EF, EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36; jf. betragtning 22 i direktiv 96/71/EF.

³⁸ KOM (2010) 748 endelig, 14.12.2010, artikel 85.

³⁹ Artikel 1, stk. 3, sidste punktum, i forordning (EF) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer, EFT L 306 af 23.11.2011.

⁴⁰ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Cruz Villalón i sag C-515/08, dos Santos Palhota m.fl., præmis 53. Jf. EU-Domstolens dom i sag C-438/05, Viking Line, præmis 46, sag C-341/05 Laval, præmis 94 og sag C-271/08, Kommissionen mod Tyskland, præmis 44. Se også prof. dr. M. Schlachters tale om forenelighed mellem grundlæggende sociale rettigheder og økonomiske friheder, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

Line-afgørelsen fra arbejdsgivere, der påberåber sig grænseoverskridende elementer⁴¹, skal det påpeges, at det i situationer med manglende eller hypotetiske grænseoverskridende elementer formodes, at de kollektive skridt ikke udgør en krænkelse af etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser. Sidstnævnte berører ikke overensstemmelsen af de kollektive aktioner med national lovgivning og praksis.

En så stor erstatningsrisiko på grund af en forholdsvis hypotetisk situation eller en situation, hvor der mangler grænseoverskridende elementer, ville gøre det vanskeligt eller endog umuligt for fagforeningerne at udnytte strejkeretten i tilfælde, der slet ikke er omfattet af reglerne om fri etableringsret eller fri udveksling af tjenesteydelser.

3.4.3. *Tvistbilæggelsesordninger*

Artikel 3 anerkender den rolle og betydning, gældende praksis i medlemsstaterne har for udøvelsen af strejkeretten i praksis, herunder de eksisterende alternative konfliktløsningsinstitutioner såsom forlig, mægling og/eller voldgift. Dette forslag medfører ikke ændringer i disse alternative bilæggelsesordninger på nationalt plan, ligesom det heller ikke indeholder eller medfører nogen forpligtelse til at indføre sådanne ordninger for de medlemsstater, som ikke har nogen. Men for de medlemsstater, der har sådanne ordninger, fastsætter forslaget princippet om lige adgang i forbindelse med sager på tværs af grænserne og indeholder bestemmelser om tilpasninger, som kan foretages af medlemsstaterne for at sikre dets anvendelse i praksis.

Forslaget indeholder ikke en mekanisme til uformel bilæggelse af arbejdstvister i forbindelse med anvendelsen af direktivet om udstationering af arbejdstagere på nationalt plan⁴². En sådan mekanisme ville indføre en form for præjuridisk kontrol over EU-foranstaltninger, der ikke kun ville skabe eller udgøre en yderligere hindring for en effektiv udøvelse af strejkeretten, men også ville forekomme uforenelig med artikel 153, stk. 5, i TEUF, som udtrykkeligt udelukker lovgivningsmæssig kompetence på dette område på EU-plan.

I henhold til artikel 155 i TEUF anerkender forslaget den særlige rolle, som arbejdsmarkedets parter har på europæisk plan, og opfordrer dem, hvis de ønsker det, til at fastsætte retningslinjer for betingelserne og procedurerne for sådanne alternative bilæggelsesordninger.

3.4.4. *De nationale domstoles rolle*

I artikel 3, stk. 4, tydeliggøres de nationale domstoles rolle: Hvis en økonomisk frihed begrænses som følge af udøvelsen af en grundlæggende rettighed i en individuel sag, skal de finde en rimelig balance mellem de pågældende rettigheder og friheder⁴³ og bringe dem overens. I henhold til artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der desuden kun indføres begrænsninger,

⁴¹ Jf. rapporten fra ILO's ekspertudvalg om dette spørgsmål på http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf samt "The dramatic implications of Demir and Baykara", K. Ewing and J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Vol. 39, nr. 1, marts 2010, s. 2-51, navnlig s. 44-47.

⁴² Som anbefalet i Montirapporten.

⁴³ Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Trstenjak i sag C-271/08, *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 188-190. Jf. mere generelt C. Barnard, "Proportionalitet og kollektive aktioner", *ELR* 2011.

såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder⁴⁴. Domstolen anerkendte også, at de kompetente nationale myndigheder har vide skønsbeføjelser i denne henseende. I overensstemmelse med Domstolens retspraksis skal der tages udgangspunkt i en tretrinset, hvor (1) egnetheden, (2) nødvendigheden og (3) forholdsmæssigheden af den pågældende foranstaltning skal kontrolleres. En passende balance mellem grundlæggende rettigheder og grundlæggende friheder i tilfælde af en konflikt vil kun blive sikret, "hvis en grundlæggende rettigheds begrænsning af en grundlæggende frihed ikke må gå ud over, hvad der er egnet, nødvendigt og forholdsmæssigt til at gennemføre den grundlæggende rettighed. Omvendt må en grundlæggende friheds begrænsning af en grundlæggende rettighed imidlertid heller ikke gå videre, end hvad der er egnet, nødvendigt og forholdsmæssigt til at gennemføre den grundlæggende frihed."⁴⁵

Dette berører ikke muligheden for, at Domstolen selv kan give oplysninger og præciseringer, om nødvendigt til en national domstol, hvad angår de elementer, der skal tages i betragtning⁴⁶.

3.4.5. *Varslingsmekanisme*

Med artikel 4 indføres et system for tidlig varslings, hvorefter medlemsstaterne 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, for at forhindre og begrænse de potentielle skader mest muligt.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for EU's budget.

⁴⁴ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Cruz Villalón i sag C-515/08, dos Santos Palhota m.fl., punkt 53. Jf. EU-Domstolens dom af 12.10.2004 i sag C-60/03 Wolff & Müller, præmis 44.

⁴⁵ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Trstenjak i sag C-271/08, præmis 190.

⁴⁶ Jf. dom af 11.12.2007 i sag C-438/05, Viking Line, præmis 80 ff.

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser

(EØS-relevant tekst)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 352,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til Europa-Parlamentets godkendelse⁴⁷,

efter en særlig lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Retten til at tage kollektive skridt, der følger af retten til at føre kollektive overenskomstforhandlinger, er anerkendt såvel i forskellige internationale instrumenter, som medlemsstaterne har indgået og tiltrådt, såsom den europæiske socialpakt, undertegnet i Torino den 18. oktober 1961, Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 87 og 98 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger, og i instrumenter udviklet af medlemsstaterne på EU-plan som f.eks. fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds samling den 9. december 1989 i Strasbourg, og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i Nice den 7. december 2000 og vedtaget i Strasbourg den 12. december 2008, og som har samme retlige værdi som traktaterne. Den er også beskyttet i forfatningen i en række medlemsstater.
- (2) Retten til kollektive overenskomstforhandlinger og til at forhandle og indgå kollektive overenskomster hører uløseligt sammen med retten til at organisere sig, som omhandlet i artikel 11 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ("konventionen")⁴⁸.

⁴⁷ EUT C ... af ..., s. ...

⁴⁸ Menneskerettighedsdomstolens dom af 12. november 2008, Demir.

- (3) Retten til at tage kollektive skridt er også blevet anerkendt af Domstolen som en grundlæggende rettighed, der udgør en integrerende del de generelle principper i EU-retten, som Domstolen sikrer overholdelsen af⁴⁹. Retten til at strejke er imidlertid ikke ufravigelig, og udøvelsen af denne ret kan ikke desto mindre være underlagt visse betingelser og begrænsninger, som også kan skyldes national forfatning, lovgivning og praksis.
- (4) Som bekræftet ved artikel 28 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal retten til at tage kollektive skridt beskyttes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.
- (5) I overensstemmelse med artikel 152 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bør arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan anerkendes og fremmes, og dialogen mellem dem lettes, idet der tages hensyn til de mange forskellige nationale systemer, og arbejdsparternes uafhængighed respekteres.
- (6) Medlemsstaterne kan frit fastsætte betingelserne for eksistensen og udøvelsen af disse sociale rettigheder. Ved udøvelse af denne beføjelse skal medlemsstaterne dog overholde EU-retten, navnlig traktatens bestemmelser om etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser, som er Unionens grundlæggende principper og nedfældet i traktaten.
- (7) En begrænsning af disse friheder er kun berettiget, hvis den har et legitimt formål, som er foreneligt med traktaten og er begrundet i tvingende almene hensyn. Hvis det er tilfældet, skal den være egnet til at nå de mål, som den forfølger, men ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet.
- (8) Beskyttelsen af arbejdstagerne, navnlig deres sociale sikring og beskyttelsen af deres rettigheder mod social dumping, samt ønsket om at undgå forstyrrelser på arbejdsmarkedet er blevet anerkendt som et tvingende alment hensyn, der berettiger restriktioner i udøvelsen af en af de grundlæggende frihedsrettigheder i EU-retten.
- (9) Fagforeningerne bør fortsat kunne tage kollektive skridt til at sikre og beskytte arbejdstagernes interesser, ansættelsesvilkår og rettigheder, forudsat at det sker i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.
- (10) Både de grundlæggende økonomiske friheder og grundlæggende rettigheder samt den faktiske udøvelse heraf kan derfor underlægges restriktioner og begrænsninger.
- (11) Det kan være nødvendigt, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at bringe udøvelsen af retten til at tage kollektive skridt, herunder retten eller friheden til at strejke, og kravene vedrørende den frie etableringsret og den frie udveksling af tjenesteydelser overens, hvilket ofte kræver eller indebærer, at de nationale myndigheder foretager komplicerede vurderinger.
- (12) Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under

⁴⁹ Dom af 11. december 2007 i sag C-438/05, Viking Line, præmis 44, og af 18. december 2007 i sag C-341/05 Laval, præmis 91.

iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

- (13) En passende balance mellem grundlæggende rettigheder og grundlæggende friheder i tilfælde af en konflikt vil kun blive sikret, hvis en grundlæggende rettigheds begrænsning af en grundlæggende frihed ikke må gå ud over, hvad der er egnet, nødvendigt og forholdsmæssigt til at gennemføre den grundlæggende rettighed. Omvendt må en grundlæggende friheds begrænsning af en grundlæggende rettighed ikke gå videre, end hvad der er egnet, nødvendigt og forholdsmæssigt til at gennemføre den grundlæggende frihed. For at tilvejebringe den nødvendige retssikkerhed, undgå dobbelttydighed, og hindre at der søges løsninger ensidigt på nationalt plan, er det nødvendigt at præcisere en række aspekter vedrørende navnlig udøvelse af retten til at tage kollektive skridt, herunder retten eller friheden til at strejke, såvel som i hvilken udstrækning fagforeninger kan forsvare og beskytte arbejdstagernes rettigheder i grænseoverskridende situationer.
- (14) Arbejdsmarkedsparternes centrale rolle som primære aktører i bilæggelsen af tvister vedrørende forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager er veletableret og bør anerkendes. Desuden bør udenretslige tvistbilæggelsesordninger såsom mægling, forlig og/eller voldgift, som er indført i en række medlemsstater, anerkendes og bevares.
- (15) En varslings- og indberetningsmekanisme bør give mulighed for tilstrækkelig og hurtig udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen i situationer, som forårsager alvorlige forstyrrelser af det indre markeds funktion og/eller medfører alvorlig skade for de berørte enkeltpersoner eller organisationer.
- (16) I denne forordning overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anerkender, navnlig forsamlings- og foreningsfriheden (artikel 12), erhvervsfriheden og retten til at arbejde (artikel 15), friheden til at oprette og drive egen virksomhed (artikel 16), forhandlingsretten og retten til kollektive skridt (artikel 28), retfærdige og rimelige arbejdsforhold (artikel 31), adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47), og forordningen skal gennemføres i overensstemmelse med disse rettigheder og principper –

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

Genstand

1. Ved denne forordning fastsættes 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 etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.
2. Denne forordning berører på ingen måde 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 arbejdsmarkedetsordninger 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.

Artikel 2

Generelle principper

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.

Artikel 3

Tvistbilæggelsesordninger

1. I medlemsstater, som i overensstemmelse med deres nationale lovgivning, traditioner eller praksis anvender alternative, udenretslige mekanismer til at løse arbejdskonflikter, skal der sikres samme adgang til disse alternative tvistbilæggelsesordninger i forbindelse med sådanne tvister, som stammer fra udøvelsen af retten til at tage kollektive skridt, herunder retten eller friheden til at strejke, i grænseoverskridende situationer eller i situationer med grænseoverskridende karakter i forbindelse med udøvelsen af den frie etableringsret eller den frie udveksling af tjenesteydelser, herunder anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser⁵⁰.
2. Uanset stk. 1 kan arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, der handler inden for rammerne af deres rettigheder, beføjelser og roller, der er fastsat ved traktaten, indgå aftaler på EU-plan eller opstille retningslinjer med hensyn til de nærmere bestemmelser og procedurer for mægling, forlig eller andre mekanismer for udenretslig bilæggelse af tvister i forbindelse med den faktiske udøvelse af retten til at tage kollektive skridt, herunder retten eller friheden til at strejke i tværnationale situationer eller situationer med grænseoverskridende karakter.
3. De nærmere bestemmelser og procedurerne for udenretslig bilæggelse må ikke fratage interesserede parter muligheden for at anvende retsmidler til løsning af deres tvister eller konflikter, hvis de mekanismer, som er omhandlet i stk. 1, ikke fører til en løsning inden for en rimelig frist.
4. Anvendelsen af alternative, udenretslige tvistbilæggelsesordninger må ikke indskrænke de nationale domstoles rolle i arbejdskonflikter i de situationer, som er nævnt i stk. 1, navnlig med henblik på at vurdere de faktiske omstændigheder og fortolke den nationale lovgivning, og, for så vidt angår denne forordnings anvendelsesområde, i de situationer, der er nævnt i stk. 1, at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang sådanne kollektive skridt i medfør af nationale regler og den

⁵⁰ EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1.

overenskomst, der gælder for disse skridt, ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte mål, uden at det berører Domstolens rolle og kompetencer.

Artikel 4

Varslingsmekanisme

1. I tilfælde af alvorlige handlinger eller forhold vedrørende den faktiske udøvelse af etableringsretten eller den frie udveksling af tjenesteydelser, som kan forårsage alvorlige forstyrrelser i det indre markeds funktion, og/eller som kan forvolde alvorlig skade for dets arbejdsmarkedsordninger eller skabe alvorlig social uro på dets område eller andre medlemsstaters område, skal den berørte medlemsstat straks underrette tjenesteyderens etablerings- eller oprindelsesmedlemsstat og/eller andre berørte medlemsstater samt Kommissionen herom.
2. Den/de berørte medlemsstat(er) skal reagere snarest muligt på anmodninger om oplysninger fra Kommissionen og fra andre medlemsstater vedrørende hindringens eller truslens art. Enhver udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne skal også fremsendes til Kommissionen.

Artikel 5

Ikrafttræden

Denne forordning træder i kraft den på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den 21.3.2012.

På Rådets vegne

Formand