

## DOM

afsagt den 15. maj 2019 af Vestre Landsrets 1. afdeling (dommerne Eva Staal, Thomas Tordal-Mortensen og Allan Sørensen (kst.) med domsmænd) i ankesag

V.L. S-1077-15

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Frederik Brocks, København)

Retten i Horsens har den 7. maj 2015 afsagt dom i 1. instans (rettens nr. 2476/2013).

### **Påstande**

Tiltalte har påstået frifindelse.

Anklagemyndigheden har påstået skærpelse.

### **Supplerende oplysninger**

Under ankesagens behandling har tiltalte anmodet om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen af spørgsmålet om, hvorvidt reglerne i den danske udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, om offentliggørelse i Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) af oplysninger om tid og sted for levering af tjenesteydelser er i overensstemmelse med EU-retten, idet disse regler efter tiltaltes opfattelse er uforenelige med artikel 56 i TEUF.

Juridisk Specialudvalg blev i 2016 anmodet om at udtale sig om anmodningen. Udtalelsen forelå den 14. marts 2018, hvorefter landsretten afsagde kendelse den 5. september 2018. Landsretten imødekom ikke anmodningen.

Sagen blev herefter udsat til berømmelse af hovedforhandling, og sagen blev berammet til hovedforhandling den 6. og 7. maj 2019, idet landsretten efter anmodning fra forsvareren ikke berammede sagen før efter 1. kvartal 2019, ligesom landsretten også tillod tiltalte at indhente et responsum vedrørende forståelsen og udstrækningen af det EU-retlige proportionalitetsprincip i relation til offentliggørelsen af oplysningerne i RUT-registeret for enhver. Tiltalte fik endvidere tilladelse til at indhente en IT-udtalelse om de data, en udenlandsk virksomheds danske konkurrenter kan tilgå ved hjælp af registreringerne i RUT-registeret.

Rigsadvokaten sendte den 9. januar 2019 et brev til samtlige politikredse og statsadvokaterne om berostillelse af visse sager vedrørende anmeldelse til RUT-registeret. Brevet fra Rigsadvokaten var foranlediget af, at Kommissionen ved åbningskrivelse af 9. november 2018 havde indledt en traktatkrænkelssag mod Danmark vedrørende anmeldelsespligten for selvstændigt erhvervsdrivende uden ansatte til RUT-registeret. Tiltalte anmodede herefter landsretten om at udsætte sagen. Statsadvokaten protesterede mod en udsættelse af sagen med henvisning til, at berostillelsen ikke drejede sig om en sag som den foreliggende.

Landsretten besluttede den 7. februar 2019 at fastholde hovedforhandlingstidspunktet.

Procesbevillingsnævnet imødekom den 1. maj 2019 ikke en ansøgning fra tiltalte om tilladelse til at kære beslutningen til Højesteret.

Tiltalte har fremlagt notat af 3. marts 2019 udarbejdet af V2 om oplysninger i RUT og forretningsmæssig anvendelse heraf, og V2 har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for notatet.

V3 har den 24. april 2019 udarbejdet et notat om Registeret for Udenlandske Tjenesteydere, og V3 har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for notatet.

Tiltalte har som hjælpebilag 3 fremlagt en oversigt om sammenligning af oplysningerne i RUT og CVR for bl.a. at illustrere, at de to registre ikke indeholder de samme oplysninger.

Tiltalte har endvidere fremlagt et fortroligt juridisk notat af 7. april 2019 udarbejdet af professor V4 vedrørende foreneligheden mellem den danske lov om udstationering af arbejdstagere og EU-regler om fri udveksling af tjenesteydelser.

Det fremgår af Juridisk Specialudvalgs udtalelse af 14. marts 2018, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er en sådan rimelig tvivl om fortolkningen af artikel 56, stk. 1, TEUF, om den fri udveksling af tjenesteydere i relation til udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, sammenholdt med § 7 c, stk. 1, at der er grundlag for at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål herom i straffesagen mod T. Vedrørende spørgsmålet om den offentlige tilgængelighed af oplysninger i registret har udvalget vurderet, at reglerne ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå de hensyn, som begrunder dem, og at det ikke kan udelukkes, at en almindelig offentlig adgang til oplysningerne kan have betydning for, at myndighederne eller arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler. Det er set i lyset af den yderst begrænsede periode, hvor oplysningerne er offentligt tilgængelige, Justitsministeriets opfattelse, at udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, sammenholdt med § 7 c, stk. 1, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at varetage de hensyn, som reglerne er begrundet i.

## **Forklaringer**

Direktør V1 har for landsretten i det væsentlige forklaret som i 1. instans. Der er endvidere afgivet forklaring af V2, V5 og V3.

Direktør V1 har supplerende forklaret, at de valgte ikke at foretage anmeldelse til RUT blandt andet af konkurrencehensyn, men at de efterfølgende bragte forholdene i orden, fordi deres kunder ellers kunne straffes. Han havde i 2009, hvor reglerne om RUT blev indført, en dialog med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Han var chokeret over, at oplysningerne var offentligt tilgængelige. Derfor skrev han i marts 2011 til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Man kan ud fra oplysningerne f.eks. læse, hvem der er deres kunder, hvor der arbejdes, hvor lang tid der er sat af til projektet, og hvem nøglemedarbejderne er. Det svarer til, at man kan se, hvem der er

en advokats klienter, hvilke sagstyper der er tale om osv. Det eksponerer dem i forhold til deres konkurrenter og i modstrid med det ønske om fortrolighed, som deres kunder har, og som kommer til udtryk i fortrolighedsklausuler i kontrakterne.

I andre lande anmelder de også oplysningerne, som de skal, men der er ikke andre lande, der offentliggør oplysningerne.

Han vil mene, at de beskæftiger ca. 100 håndværkere fordelt på 20 forskellige arbejdspladser i Danmark. Håndværkerne skifter ofte mellem de forskellige arbejdspladser. Det er svært og byrdefuldt at holde realtidsregistrering på så mange håndværkere. I andre lande skal de bare registrere, at de er der, det forventede starttidspunkt og sluttidspunkt, og hvordan de kan kontaktes. Det problematiske ved den danske ordning er kravet om realtidsregistrering. Der skal mindst tre ansatte til at styre det.

De har varebiler med store logoer, ligesom de også sommetider står anført som underleverandør på de skilte, der findes på byggepladser. Byggeprojekter udgør dog kun en lille del af selskabets aktiviteter. De leverer oftest tjenesteydelser til tekniske projekter. Sommetider bliver de bedt om ikke at have logoer på deres biler og tøj. Det sker f.eks., når de arbejder inden for vind- og it-industrien.

V2 har forklaret, at han er uddannet cand.merc. fra Copenhagen Business School inden for finansiering og regnskab. Siden 2010 har han arbejdet med virksomhedsudvikling med fokus på forretningsudvikling. Siden 2016 har han været ekstern lektor inden for sit felt.

Da han blev bedt om at udarbejde notatet om RUT, havde han ikke kendskab til RUT.

Det er hans vurdering, at det vil tage 2-3 timer at registrere sig i RUT første gang. Derefter vil man kunne logge sig ind og registrere nye projekter og foretage løbende opdateringer. Oprettelse af projekter vil tage omkring 1½ time. Tidsforbruget til opdateringer vil afhænge af antallet af ændringer, men det vil tage mellem 30 og 90 minutter.

Alle oplysninger i RUT er offentligt tilgængelige. CVR-registeret og RUT er ret forskellige. CVR-registeret indeholder stamdata, mens RUT bedst kan betegnes som et projektregister.

Det gør det muligt for konkurrenter at bruge registeret til markedsmonitorering, som han har beskrevet i sit notat. Konkurrenterne kan således gennem registeret få et overblik over aktiviteterne på et givent marked, og derigennem danne sig et nuanceret billede af udenlandske serviceyders aktiviteter.

RUT kan også bruges til at lave konkurrentanalyser, hvilket er niveauet ned i forhold til markedsanalysen. Her zoomer man ind på en eller flere konkurrenter. Det kan gøres ret detaljeret, f.eks. hvis oplysningerne samles løbende, hvilket ikke er svært, idet der er en abonnementsordning, som beskrevet i notatet.

V5 har forklaret, at hun er ansat i X A/S, der er en el-installationsvirksomhed. De har brugt T som underleverandør på en række projekter. De bruger navnlig T i forbindelse med projekter, hvor de ellers ville blive presset mandskabsmæssigt.

RUT er administrativt byrdefuldt og er også problematisk konkurrencemæssigt. Det er navnlig kravet om løbende opdateringer, som er byrdefuldt, mens offentliggørelsen af de detaljerede oplysninger udstiller dem som virksomhed. Når de bruger en dansk underleverandør, skal de ikke afgive samme oplysninger, og de kan godt finde på at fravælge en udenlandsk leverandør på den baggrund. Der kan også være kunder, som fravælger dem, hvis de vil bruge udenlandske leverandører, fordi der så kan komme for mange oplysninger ud. De arbejder blandt andet på en række følsomme projekter.

De har i forbindelse med deres samarbejde med T fået et bødeforelæg for ikke at opgive korrekte oplysninger om adresse og antal medarbejdere på arbejdspladsen.

V3 har forklaret, at han er selvstændig virksomhedsrådgiver. Han har tidligere de sidste 12 år været chefkonsulent i Dansk Byggeri, hvor han bl.a. har rådgivet om RUT.

I forbindelse med øst-udvidelsen af EU, blev der i Danmark som en overgangsordning lavet en Østaf-tale. Den er nu afløst af RUT. Formålet med registeret er blandt andet skattekontrol og kontrol med overholdelsen af arbejdsmiljøreglerne. Efterhånden er alle registre i EU online. De er i det store hele ens bortset fra, at oplysningerne i Danmark er offentligt tilgængelige.

Fagbevægelsen bruger registeret i deres arbejde og downloader oplysningerne hver nat. Det kan alle gøre. Fagbevægelsen, Dansk Industri og Energibranchen havde ikke oprindelig et ønske om, at oplysningerne var offentligt tilgængeligt, men det blev de alligevel.

Den danske ordning er administrativt byrdefuld, fordi der gælder et krav om realtidsregistreringer. Ændringer skal således foretages seneste dagen efter. Det er en uvant øvelse for små virksomheder, og for store virksomheder er der tale om et stort arbejde. Han har f.eks. en engelsk kunde med 600 udstationerede ansatte. Det er almindeligt, at virksomheder ikke registrerer oplysningerne, da der ikke er stor opdagelsesrisiko, og da registreringen er byrdefuld og konkurrencemæssig problematisk.

Oplysningerne behøver ikke at være offentligt tilgængelige. Det er nok, hvis myndighederne fik oplysningerne. Danske virksomheder skal ikke registrere samme oplysninger.

## **Procedure**

Tiltalte har i landsretten ikke gjort gældende, at det tiltalte selskab ikke leverede tjenesteydelser i Danmark, og tiltalte har ikke bestridt, at anmeldelse ikke er foretaget rettidigt.

Tiltaltes forsvarer har under proceduren bl.a. henvist til de indhentede juridiske responsa. Tiltalte har til støtte for frifindespåstanden særligt gjort gældende, at de danske regler er i strid med EU-reglernes krav om proportionalitet på grund af den store administrative byrde for udlændinge ved indtastningen af oplysningerne i registreret og kravet om, at ændringer hurtigt skal registreres i registreret, samt især fordi oplysningen om stedet for leveringen er offentligt tilgængeligt. Det vil efter tiltaltes opfattelse være muligt for de danske myndigheder at varetage hensynet til arbejdsmarkedets parters mulighed for at få kendskab til udlændinge, der udfører arbejde i danske virksomheder, ved at etablere mindre indgribende foranstaltninger, og når dette er muligt, kræver EU-retten anvendelse af mindre indgribende foranstaltninger. Tiltalte er ikke enig med byretten i, at pligten til at anmelde oplysningerne til RUT og offentlighedens adgang hertil i al væsentlighed svarer til pligten i medfør af CVR-registret, hvilket illustreres af hjælpebilag 3. Tiltalte er heller ikke enig med byretten i, at den

offentlige adgang for andre end arbejdsmarkedets parter ikke medfører, at reglerne går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene med dem.

Anklagemyndigheden har til støtte for stadfæstelsespåstanden bl.a. henvist til, at anklagemyndigheden er helt enig i byrettens præmisser angående forståelsen af EU-reglerne, ligesom anklagemyndigheden i det hele kan henvise til Juridisk Specialudvalgs udtalelse af 14. marts 2018. Anklagemyndigheden har særligt henvist til, at offentliggørelsen af oplysningerne i RUT-registret ikke vedrører følsomme oplysninger, og at det i øvrigt er anklagemyndighedens opfattelse, at virksomheder ikke gør noget for at skjule deres tilstedeværelse på en arbejdsplads, idet firmanavnet fremgår af reklamer på eventuelle varevogne eller af skilte opsat på byggepladserne.

### **Landsrettens begrundelse og resultat**

Det må efter tiltaltes forklaring og oplysningerne i tilsynsrapporterne lægges til grund, at tiltalte ikke rettidigt har indgivet anmeldelse til Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), som beskrevet i forhold 1, 2 og 4, samt at tiltalte i forhold 3 ikke rettidigt indgav anmeldelse om ændringen af datoen for afslutningen af tjenesteydelsen. Det må endvidere lægges til grund, at tiltalte herved i hvert fald har handlet uagtsomt. Tiltalte har herefter overtrådt den dagældende udstationeringslov § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 10 c, jf. § 7 a, stk. 1 og 5. Tiltalte har imidlertid gjort gældende, at anmeldelsesordningen efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, er i strid med artikel 56, stk. 1, i TEUF om fri udveksling af tjenesteydelser.

Der er enighed om, at anmeldelsesordningen efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, udgør restriktioner af den frie udveksling af tjenesteydelser, som den er sikret ved artikel 56, stk. 1, i TEUF. Der er endvidere enighed om, at restriktionerne, der er begrundet i hensynet til at sikre beskyttelse af arbejdstagere, overholdelse af sociallovgivningen og bekæmpelse af svig, er tilstrækkeligt begrundet i tvingende almene hensyn. Der er endelig enighed om, at ordningen også er egnet til at sikre de danske myndigheder og arbejdsmarkedets parter de fornødne redskaber til at føre en effektiv og målrettet kontrol med, at de udenlandske virksomheder, der udstationerer lønmodtagere i Danmark, lever op til danske løn- og arbejdsvilkår.

For landsretten har sagen således drejet sig om, hvorvidt anmeldelsespligten i udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og navnlig det forhold, at der var offentlig adgang til visse af oplysningerne, herunder især oplysningerne om stedet for leveringen af tjenesteydelsen, efter udstationeringslovens § 7 c, stk. 1, går videre end nødvendigt i forhold til formålet.

*Anmeldelsespligten efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1*

Efter den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, skulle udenlandske virksomheder, der udstationerede lønmodtagere i Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelse, anmelde oplysninger til RUT om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen, sted for levering af tjenesteydelsen, virksomhedens kontaktperson i Danmark, virksomhedens branchekode og identiteten af de lønmodtagerne og udstationeringsperiodens varighed.

EU-Domstolen har i flere sager anerkendt, at en værtsmedlemsstat kan stille krav om, at udenlandske tjenesteydere, der udstationerer lønmodtagere, anmelder visse oplysninger til myndighederne i værtsmedlemsstaten. Domstolen har tilkendegivet, at en sådan anmeldelsespligt kan være et nødvendigt redskab, der gør det muligt for medlemsstaterne at kontrollere, at reglerne i værtsmedlemsstaten overholdes.

De oplysninger, som kræves efter den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, går efter landsrettens opfattelse ikke udover, hvad der må anses for nødvendigt. Oplysningerne svarer således også til de oplysninger, som medlemsstaterne efter håndhævelsesdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014) kan kræve. Landsretten finder endvidere, at det daværende krav om, at ændringer skulle anmeldes senest 8 dage efter ændringen, ikke går videre end nødvendigt.

*Offentlig adgang til oplysningerne i RUT efter udstationeringslovens § 7 c, stk. 1*

Efter den dagældende udstationeringslovs § 7 c, stk. 1, kunne der gives offentlig adgang til oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, sted for levering af tjenesteydelsen, virksomhedens kontaktperson i Danmark og virksomhedens



branchekode. Der kunne endvidere gives adgang til oplysninger om, hvorvidt virksomheden havde igangværende aktiviteter i Danmark.

Bestemmelsen fik sin ordlyd ved lov nr. 509 af 19. maj 2010 om udvidelse af anmeldelsespligten for udenlandske tjenesteydere samt pligt for hvervgiver til at medvirke til at sikre, at der skete anmeldelse til RUT.

Det fremgår af forarbejderne til den tidligere udstationeringslovs § 5 c, som § 7 c videreførte, at offentliggørelsen af oplysningerne blandt andet skulle tilgodese arbejdsmarkedets parter mulighed for at sikre de udstationeredes løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark. Den tidligere § 5 c gav ikke offentlig adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen, men ved lovændringen i 2010 blev denne oplysning også gjort offentlig tilgængelig for blandt andet at forbedre arbejdsmarkedets parter mulighed for at komme i kontakt med den udenlandske tjenesteyder med henblik på sikring af løn- og arbejdsvilkår. Samtidig blev kravene til kontaktpersonen skærpet, og der blev givet adgang til oplysninger om, hvorvidt virksomheden har igangværende aktiviteter i Danmark.

Der er ikke i forarbejderne nærmere redegjort for behovet for, at også andre end arbejdsmarkedets parter har adgang til oplysningerne, herunder behovet for at andre end arbejdsmarkedets parter også fik adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen. Beskæftigelsesministeriet har i et brev fra november 2014 til anklagemyndigheden anført, at det for at sikre en effektiv håndhævelse er nødvendigt, at Arbejdstilsynet har kendskab til arbejdsstedet, hvilket blandt andet kan sikres ved henvendelser fra private og offentligheden, der gennem RUT får kendskab til manglende anmeldelse. Tilsvarende anføres det i Justitsministeriets udtalelse af 14. marts 2018, at det ikke kan udelukkes, at en almindelig offentlig adgang til disse oplysninger kan have betydning for, at myndighederne eller arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler.

Det må henset til det danske arbejdsmarkeds særlige konstruktion, hvorefter det er arbejdsmarkedets parter, der forhandler og kontrollerer lønforhold på arbejdsmarkedet, anses for nødvendigt, at arbejdsmarkedets parter kan få adgang til oplysningerne nævnt i § 7 c, hvilket heller ikke er bestridt af tiltalte.

Spørgsmålet er herefter, om det er for vidtgående i forhold til formålet, at enhver – herunder en tjenesteyders konkurrenter – også kan få adgang til oplysningerne.

Ved besvarelsen af dette spørgsmål skal det tillægges vægt, at det efter bevisførelsen må lægges til grund, at oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen kan bruges af konkurrenter til at foretage markedsmonitorering og konkurrentanalyser, idet oplysningen reelt gør det muligt at identificere en udenlandsk tjenesteyders kundeforhold og projekter. Det må endvidere lægges til grund, at oplysningerne i RUT kan indsamles automatisk ved hjælp af en abonnementsordning, og at oplysningerne let kan gemmes og bearbejdes af f.eks. en tjenesteyders konkurrenter, og at offentliggørelsen af oplysningen kan være problematisk for visse kunder.

Den ulempe, som den almindelige offentlige adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen hermed udgør for udenlandske tjenesteydere, skal sammenholdes med formålet, hvilket var at forbedre arbejdsmarkedets parter mulighed for at sikre løn- og arbejdsvilkår. En almindelig offentlig adgang til denne oplysning går efter landsrettens opfattelse ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med den og kan ikke begrundes med, at det ikke kan udelukkes, at en sådan almindelig adgang kan have betydning for, at myndighederne og arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler. Det bemærkes i den forbindelse, at myndighederne og arbejdsmarkedets parter også uden den almindelige offentlige adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen vil kunne få oplysninger fra borgere herom og vil have et tilstrækkeligt grundlag for at kunne kontrollere løn- og arbejdsvilkår.

Bestemmelsen i den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, sammenholdt med § 7 c, stk. 1, nr. 3, går således videre end nødvendigt og dermed i strid med artikel 56 i TEUF, og landsretten frifinder derfor tiltalte.

Landsretten har ikke fundet anledning til i medfør af retsplejelovens § 1007 at tilkende tiltalte et beløb til dækning af udgifterne til den valgte forsvarer.

Th i k e n d e s f o r r e t:

Tiltalte T. frifindes.

Eva Staal

Thomas Tordal-Mortensen

Allan Sørensen  
(kst.)