



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

12. september 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 56 TEUF – fri udveksling af tjenesteydelser – udstationering af arbejdstagere – opbevaring og oversættelse af løndokumentation – arbejdstilladelse – sanktioner – proportionalitet – bøder med et forud fastsat minimumsbeløb – kumulation – intet loft – sagsomkostninger – forvandlingsstraf«

I de forenede sager C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig) ved afgørelser af 25. januar 2018 (sag C-64/18), 31. januar 2018 (sag C-140/18) og 16. februar 2018 (sag C-146/18 og sag C-148/18), indgået til Domstolen den 1. februar 2018 (sag C-64/18), den 22. februar 2018 (sag C-140/18) og den 23. februar 2018 (sag C-146/18 og sag C-148/18), i sagerne

Zoran Maksimovic (sag C-64/18),

Humbert Jörg Köfler (sag C-140/18, sag C-146/18 og sag C-148/18),

Wolfgang Leitner (sag C-140/18 og sag C-148/18),

Joachim Schönbeck (sag C-140/18 og sag C-148/18),

Wolfgang Semper (sag C-140/18 og sag C-148/18)

mod

Bezirkshauptmannschaft Murtal,

procesdeltager:

Finanzpolizei,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Toader, og dommerne L. Bay Larsen (refererende dommer) og M. Safjan,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

* Processprog: tysk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. maj 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Zoran Maksimovic ved Rechtsanwälte R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc og S. Grilc,
- Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck og Wolfgang Semper ved Rechtsanwälte E. Oberhammer og P. Pardatscher,
- Finanzpolizei ved B. Schlögl, som befuldmægtiget,
- den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,
- den kroatiske regering først ved T. Galli, derefter ved M. Vidović, som befuldmægtigede,
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Tornyai og G. Koós, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- den slovenske regering ved A. Grum og J. Morela, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer, L. Malferrari og H. Krämer, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF, af artikel 47 og 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), af Europa-Parlamentets 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) og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (»IMI-forordningen«) (EUT 2014, L 159, s. 11).
- 2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem henholdsvis Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck og Wolfgang Semper, på den ene side, og Bezirkshauptmannschaft Murtal (administrativ myndighed i regionen Murtal, Østrig), på den anden side, vedrørende de bøder, som de pågældende er blevet pålagt af sidstnævnte myndighed for diverse overtrædelser af østrigske arbejdsretlige bestemmelser.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2006/123/EF

- 3 Følgende fremgår af artikel 1, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv ²⁰⁰⁶/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36):

»Dette direktiv berører ikke de arbejdsretlige regler, dvs. enhver form for retlige eller kontraktretlige bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår, arbejdsforhold, herunder sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, og forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, som medlemsstaterne anvender i overensstemmelse med national ret, der respekterer fællesskabsretten. Dette direktiv berører heller ikke medlemsstaternes lovgivning om social sikring.«

Direktiv 2014/67

- 4 Artikel 23, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2014/67 fastsætter:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 18. juni 2016. De underretter straks Kommissionen herom.«

Østrigsk ret

- 5 § 7d i Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (lov om ændring af lovgivningen om ansættelseskontrakter, BGBl., 459/1993), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »AVRAG«), fastsætter:

»1. Arbejdsgivere [...] skal i hele udstationeringsperioden [...] opbevare ansættelseskontrakten eller tjenestesedlen [...], lønsedler, dokumentation for lønudbetaling [...] på tysk på arbejdsstedet med henblik på, at det kan kontrolleres, at den udsendte arbejdstager i beskæftigelsesperioden opbevarer den løn, der tilkommer arbejdstageren i henhold til de gældende retsforskrifter [...]

2. Når arbejdstagere stilles til rådighed på tværs af grænserne, påhviler forpligtelsen til at opbevare lønbilagene den indenlandske midlertidige arbejdsgiver. Den, der stiller arbejdstagerne til rådighed, skal på dokumenterbar vis stille bilagene til rådighed for den midlertidige arbejdsgiver.

[...]«

- 6 § 7i, stk. 4, i AVRAG er affattet som følger:

»Den, der

1. som arbejdsgiver [...] i strid med § 7d ikke stiller løndokumentation til rådighed, eller
2. som den, der stiller arbejdstagere til rådighed, i tilfælde af, at arbejdstagerne stilles til rådighed på tværs af grænserne, i strid med § 7d, stk. 2, ikke dokumenterbart stiller lønbilagene til rådighed for den midlertidige arbejdsgiver, eller
3. som midlertidig arbejdsgiver, i tilfælde af, at arbejdstagerne stilles til rådighed på tværs af grænserne, i strid med § 7d, stk. 2, ikke opbevarer lønbilagene,

begår en administrativ overtrædelse, som kan straffes af den regionale administrative myndighed med en bøde på 1 000-10 000 EUR for hver arbejdstager og, i gentagelsestilfælde, på 2 000-20 000 EUR og, hvis mere end tre arbejdstagere er berørt, på 2 000-20 000 EUR for hver arbejdstager og, i gentagelsestilfælde, på 4 000-50 000 EUR.«

- 7 § 28, stk. 1, i Ausländerbeschäftigungsgesetz (den østrigske lov om beskæftigelse af udlændinge, BGBl. 218/1975), i den affattelse, der finder anvendelse i tvisterne i hovedsagerne (herefter »AuslBG«), har følgende ordlyd:

»For så vidt som gerningen ikke opfylder gerningsindholdet i en strafbar handling, som hører under domstolens kompetence (§ 28c), begår den person en overtrædelse af en administrativ bestemmelse, som det tilkommer den regionale administrative myndighed at sanktionere,

1. som

- a) i strid med § 3 beskæftiger en udenlandsk arbejdstager, for hvem der ikke er udstedt en arbejdstilladelse [...]

[...]

idet denne overtrædelse, ved beskæftigelse uden tilladelse af højst tre udenlandske arbejdstagere, for hver beskæftiget udenlandsk arbejdstager uden tilladelse sanktioneres med en bøde på mellem 1 000 EUR og 10 000 EUR, i tilfælde af den første eller yderligere gentagelser, med en bøde på mellem 2 000 EUR og 20 000 EUR, ved beskæftigelse af mere end tre udenlandske arbejdstagere uden tilladelse, for hver beskæftiget udlænding uden tilladelse, med bøde på mellem 2 000 EUR og 20 000 EUR, i tilfælde af den første eller yderligere gentagelse, med en bøde på mellem 4 000 EUR og 50 000 EUR

[...]«

- 8 § 52, stk. 1 og 2, i Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (lov om proceduren ved forvaltningsdomstolene, BGBl. I, 33/2013), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, har følgende ordlyd:

»1. I enhver afgørelse fra forvaltningsdomstolen, hvormed en bødef afgørelse opretholdes, fastsættes, at den straffede skal betale et bidrag til straffesagens omkostninger.

2. Dette bidrag fastsættes for klagesagen til 20% af den idømte bøde, dog mindst 10 EUR; i forbindelse med frihedsstraffe er en dags frihedsstraf lig med 100 EUR med henblik på beregning af omkostningerne. [...]«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 9 Den 23. marts 2014 skete der en eksplosion på Zellstoff Pöls AG's fabrik, beliggende i Pöls, Østrig, hvorved store dele af en genvindingskedel blev ødelagt.
- 10 Ved en kontrakt af 11. juli 2014 blev Andritz AG, som er hjemmehørende i Østrig, af Zellstoff Pöls tildelt opgaven med at reparere kedelanlægget og sætte det i drift igen.
- 11 Den 27. august 2014 gav Andritz Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (herefter »Bilfinger«), som er hjemmehørende i Kroatien, til opgave at foretage afmonteringen og den mekaniske montage af kedlen. Sidstnævnte selskab udstationerede med henblik på udførelsen af dette arbejde arbejdstagere i Østrig, for hvilke de kompetente østrigske myndigheder havde udstedt udstationeringsattester.

- 12 Da Bilfinger ikke kunne overholde den dato, der var fastsat for fuldførelsen af arbejderne, fastsat til den 25. august 2015, traf Bilfinger og Andritz aftale om, at Brodmont d.o.o., der er hjemmehørende i Kroatien, skulle indtræde som erstatning for at fuldføre de opgaver, der oprindeligt var overdraget til Bilfinger. Der blev indgået en aftale om dette den 11. september 2015.
- 13 Mellem den 14. september 2015 og den 30. oktober 2015 arbejdede i alt 217 arbejdstagere på den i hovedsagerne omhandlede byggeplads for Brodmont, idet sidstnævnte selskab overtog alle de arbejdstagere, der var beskæftiget hos Bilfinger på denne byggeplads.
- 14 Den 27. september 2015, den 13. oktober 2015 og den 28. oktober 2015 foretog Finanzpolizei (told- og afgiftspolitiet, Østrig) kontroller på den nævnte byggeplads, ved hvilke lejligheder den fulde dokumentation for lønningerne for hver af disse 217 arbejdstagere ikke kunne fremlægges for Finanzpolizei.
- 15 På grundlag af de konstateringer, som told- og afgiftspolitiet foretog under disse kontroller, pålagde den administrative myndighed i regionen Murtal sagsøgerne i hovedsagerne administrative sanktioner. Denne myndighed fandt, at der ikke var tale om udstationering af arbejdstagere, men om, at Brodmont stillede arbejdstagere til rådighed for Andritz på tværs af grænserne. Det fremgår til gengæld af forelæggelsesafgørelserne, at myndigheden ikke foreholdt selskabet, at det havde overtrådt sin forpligtelse til at udbetale mindstelønnen.
- 16 Ved afgørelse af 19. april 2017 pålagde den administrative myndighed i regionen Murtal Zoran Maksimovic, direktør for Brodmont, en bøde på i alt 3 255 000 EUR. Myndigheden fandt, at Brodmont havde overtrådt sin forpligtelse til, som den, der stiller arbejdstagere til rådighed, for de 217 arbejdstagere, der var blevet stillet til rådighed, at stille lønbilagene for disse arbejdstagere til rådighed for den midlertidige arbejdsgiver Andritz som omhandlet i AVRAG's artikel 7d.
- 17 Ved afgørelser af 25. april og 5. maj 2017 pålagde denne myndighed ligeledes hver af de fire medlemmer af Andritz' ledelse, dvs. Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck og Wolfgang Semper, bøder på henholdsvis 2 604 000 EUR og 2 400 000 EUR for manglende overholdelse af visse forpligtelser, der er foreskrevet ved AVRAG's § 7d og AuslBG's § 28, stk. 1, nr. 1, litra a), sammenholdt med denne lovs § 3, stk. 1, vedrørende opbevaring af løndokumentation, som påhvilede dette selskab i dets egenskab af midlertidig arbejdsgiver for disse arbejdstagere, samt vedrørende indhentelse af administrative godkendelser for 200 kroatisk, serbisk og bosnisk arbejdstagere. Den forelæggende ret har præciseret, at disse bøder i tilfælde af manglende betaling skal forvandles til frihedsstraf af en varighed på henholdsvis 1 736 og 1 600 dage.
- 18 De selskaber, der var genstand for disse sanktioner, har indbragt disse afgørelser til prøvelse for den forelæggende ret.
- 19 Denne ret nærer først og fremmest tvivl om, hvorvidt en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede er i overensstemmelse med det EU-retlige princip om sanktioners forholdsmæssighed, når den, selv om den overlader retsinstanser en vis skønsmargen ved fastsættelsen af sanktionen, grundet samspillet mellem kumulationsprincippet, de omstændigheder, som ændrer bødesatsen, og store minimumsbøder begrænser denne skønsmargen så kraftigt, at det samlede beløb for den idømte bøde, selv når denne er den laveste bøde, der kan pålægges, stadig er meget højt.
- 20 Endvidere ønsker den forelæggende ret oplyst, om muligheden for at pålægge en straf på flere års fængsel i tilfælde af manglende betaling af en bøde, der er pålagt som sanktion for en administrativ overtrædelse, der er begået ved uagtsomhed, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

- 21 Den forelæggende ret har endelig præciseret, at hvis der ikke gives medhold i søgsmålene, vil det bidrag til sagsomkostningerne, som pålægges sagsøgerne i medfør af § 52, stk. 2, i lov om proceduren ved forvaltningsdomstolene, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, svare til et beløb på 20% af de pålagte bøder.
- 22 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

I sag C-64/18:

»1) Skal artikel 56 TEUF samt [direktiv 96/71] og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter meget store bøder for overtrædelser af formelle forpligtelser i forbindelse med beskæftigelse af arbejdstagere på tværs af grænserne, f.eks. at den, der stiller arbejdstagere til rådighed, ikke stiller lønbilag til rådighed for den midlertidige arbejdsgiver, navnlig store minimumsbøder, som idømmes kumulativt pr. berørt arbejdstager?

2) I tilfælde af, at det første spørgsmål ikke besvares bekræftende:

Skal artikel 56 TEUF samt [direktiv 96/71] og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for idømmelse af kumulative bøder for overtrædelser af formelle forpligtelser ved beskæftigelse af arbejdstagere på tværs af grænserne uden absolutte maksimumsgrænser?«

I sag C-140/18:

»1) Skal artikel 56 TEUF samt [direktiv 96/71] og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter meget store bøder for overtrædelser af formelle forpligtelser i forbindelse med beskæftigelse af arbejdstagere på tværs af grænserne, f.eks. at den, der stiller arbejdstagere til rådighed, ikke stiller lønbilag til rådighed for den midlertidige arbejdsgiver, navnlig store minimumsbøder, som idømmes kumulativt pr. berørt arbejdstager?

2) I tilfælde af, at det første spørgsmål ikke besvares bekræftende:

Skal artikel 56 TEUF samt [direktiv 96/71] og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for idømmelse af kumulative bøder for overtrædelser af formelle forpligtelser ved beskæftigelse af arbejdstagere på tværs af grænserne uden absolutte maksimumsgrænser?

3) I tilfælde af, at det første eller det andet spørgsmål ikke besvares bekræftende:

Skal [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...] fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse, som for overtrædelser begået ved uagtsomhed fastsætter store bøder uden begrænsninger og forvandlingsstraffe på flere år?«

I sag C-146/18:

»Skal [chartrets] artikel 47 og artikel 49 [...] fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som obligatorisk fastsætter et bidrag til sagsomkostninger for klagesagen på 20% af den idømte bøde?«

I sag C-148/18:

»Skal [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...] fortolkes således, at det er til hinder for en national bestemmelse, som for overtrædelser begået ved uagtsomhed fastsætter store bøder uden begrænsninger, navnlig store minimumsbøder og forvandlingsstraffe på flere år?«

- 23 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident blev sagerne C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18 forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 24 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF, chartrets artikel 47 og 49 samt direktiv 96/71 og 2014/67 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der i tilfælde af manglende overholdelse af de arbejdsretlige forpligtelser til at indhente administrative tilladelser og til at opbevare løndokumentation foreskriver pålæggelse af bøder:
- som ikke kan være mindre end et forud fastsat beløb
 - som pålægges kumulativt for hver berørt arbejdstager uden noget loft
 - hvortil der tilføjes et bidrag til sagsomkostningerne på 20% af bødebeløbet i tilfælde af, at der ikke gives medhold i en sag til prøvelse af den afgørelse, hvorved bøderne pålægges, og
 - som forvandles til frihedsstraffe i tilfælde af manglende betaling.

Indledende bemærkninger

- 25 Det bemærkes indledningsvis, at det af de af den forelæggende ret fremlagte oplysninger fremgår, at den i hovedsagerne omtvistede nationale lovgivning ikke direkte fastlægger de arbejds- og ansættelsesvilkår, som finder anvendelse i henhold den østrigske lovgivning, men tilsigter at garantere effektiviteten af de kontroller, de kompetente østrigske myndigheder kan udføre for at sikre overholdelsen af disse vilkår.
- 26 Domstolen har allerede fastslået, at sådanne kontrolforanstaltninger ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 96/71, da dette direktiv tilsigter en koordinering af de nationale materielle retsregler, der vedrører arbejds- og ansættelsesvilkår for udstationerede arbejdstagere, uafhængigt af supplerende administrative regler, der har til formål at muliggøre kontrollen med overholdelsen af disse betingelser (dom af 3.12.2014, *De Clercq m.fl.*, C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 47).
- 27 Det fremgår ligeledes af forelæggelsesafgørelserne, at de faktiske omstændigheder i hovedsagerne fandt sted i september og oktober 2015. Det følger deraf, at direktiv 2014/67, hvis gennemførelsesfrist, jf. direktivets artikel 23, udløb den 18. juni 2016, og som blev gennemført i østrigsk ret ved en lov vedtaget i juni 2016, som trådte i kraft den 1. januar 2017, ikke finder anvendelse i hovedsagerne (jf. analogt dom af 13.11.2018, *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 27).
- 28 Endelig bemærkes det, idet visse af de procesdeltagere, der har indgivet indlæg for Domstolen, har anført, at Domstolen ligeledes burde lægge direktiv 2006/123 til grund for sin besvarelse af det præjudicielle spørgsmål, at dette direktiv i henhold til dets artikel 1, stk. 6, ikke finder anvendelse på en national lovgivning, der fastsætter afskrækkende foranstaltninger med henblik på at sikre overholdelsen af materielle regler på det arbejdsretlige område (jf. i denne retning dom af 13.11.2018, *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 29-35).
- 29 På baggrund af det ovenstående må det konkluderes, at direktiv 96/71, 2014/67 og 2006/123 ikke er relevante for besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt.

Restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser

- 30 Det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at enhver foranstaltning, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv, skal anses for restriktioner af denne ret. Artikel 56 TEUF tillægger desuden ikke alene tjenesteyderen selv, men også tjenesteydelsesmodtageren rettigheder (dom af 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Domstolen har i øvrigt fastslået, at en national lovgivning, der i forbindelse med en udstationering af arbejdstagere fastsætter en forpligtelse til at lade udfærdige og til at opbevare social- og arbejdsretlige dokumenter i værtsmedlemsstaten, kan medføre yderligere administrative og økonomiske omkostninger for virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, og dermed udgøre en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 23.11.1999, Arblade m.fl., C-369/96 og C-376/96, EU:C:1999:575, præmis 58 og 59, af 18.7.2007, Kommissionen mod Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, præmis 66-69, og af 7.10.2010, dos Santos Palhota m.fl., C-515/08, EU:C:2010:589, præmis 42-44).
- 32 Hvad angår udstationering af arbejdstagere fra et tredjeland, som foretages af en virksomhed, der leverer tjenesteydelser, og som er etableret i en EU-medlemsstat, har Domstolen fastslået, at en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må levere tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, er en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF (dom af 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Det må således fastslås, at en national lovgivning, der fastsætter sanktioner over for såvel tjenesteydere som modtagere af de omhandlede tjenester ved manglende overholdelse af sådanne forpligtelser, som i sig selv udgør restriktioner af den frie udveksling af tjenesteydelser, kan gøre det mindre attraktivt at udøve en sådan frihed.
- 34 Som følge deraf udgør en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser.

Om begrundelsen for restriktionen af den frie udveksling af tjenesteydelser

- 35 Det følger af Domstolens faste praksis, at nationale foranstaltninger, der kan medføre ulemper for udøvelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre attraktiv, dog kan tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (dom af 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 I det foreliggende tilfælde er det den østrigske regerings opfattelse, at den i hovedsagerne omhandlede restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser er begrundet i formålene om beskyttelse af arbejdstagernes sociale rettigheder, bekæmpelse af svig, herunder socialt bedrageri, og forebyggelse af misbrug.
- 37 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at beskyttelsen af arbejdstagernes sociale rettigheder og bekæmpelsen af svig, herunder socialt bedrageri, og forebyggelsen af misbrug er formål, som hører til blandt de tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser (dom af 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 44).

- 38 I denne sammenhæng kan en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, som fastsætter sanktioner i tilfælde af overtrædelse af arbejdsretlige forpligtelser, som tilsigter at gennemføre disse mål, anses for at være egnet til at sikre overholdelsen af sådanne forpligtelser og således gennemførelsen af de forfulgte mål.
- 39 Det bemærkes i denne henseende for så vidt angår nødvendigheden af en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser som den i hovedsagerne omhandlede, at den pålagte sanktions strengthed skal tilpasses grovheden af den overtrædelse, som den har til formål at straffe. Derudover må de administrative eller repressive foranstaltninger, der er tilladt i en national lovgivning, ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt forfølges med denne lovgivning (jf. analogt dom af 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, præmis 41 og 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det skal i denne sammenhæng for det første bemærkes, at en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede har til formål at pålægge sanktioner for manglende overholdelse af arbejdsretlige krav vedrørende indhentelse af administrative tilladelser og opbevaring af løndokumentation.
- 41 For det andet bemærkes ganske vist, at en lovgivning, der fastsætter sanktioner, hvis beløb afhænger af antallet af arbejdstagere, der er berørt af den manglende overholdelse af visse arbejdsretlige forpligtelser, ikke i sig selv forekommer uforholdsmæssig (jf. analogt dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 26).
- 42 Når dette er sagt, kan kombinationen af de høje satser for de bøder, der er foreskrevet som sanktion for manglende overholdelse af sådanne forpligtelser, med kumulation uden loft for disse bøder, når den omhandlede overtrædelse vedrører flere arbejdstagere, føre til pålæggelse af økonomiske sanktioner af betydelig størrelse, der, således som det er tilfældet i de foreliggende sager, kan beløbe sig til flere millioner euro.
- 43 Derudover giver den omstændighed, at disse bøder under alle omstændigheder ikke kan være lavere end et forud fastsat beløb, mulighed for, at sådanne sanktioner pålægges i tilfælde, hvor det ikke er godtgjort, at de foreholdte omstændigheder er særlig alvorlige.
- 44 For det tredje har den forelæggende ret præciseret, at i tilfælde af, at der ikke gives medhold i et søgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse om pålæggelse af en sådan sanktion af afgørelsens adressat, skal sidstnævnte i overensstemmelse med den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning betale et beløb svarende til 20% af denne sanktion som bidrag til sagsomkostningerne.
- 45 Det fremgår for det fjerde af forelæggelsesafgørelserne, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning i tilfælde af manglende betaling af den pålagte bøde fastsætter en frihedsstraf som forvandlingsstraf, hvilket er af en særlig streng karakter, henset til de konsekvenser, der følger deraf for den berørte person (jf. i denne retning dom af 3.7.1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, præmis 19, af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 36, og af 26.10.2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, præmis 77).
- 46 Henset til disse forhold fremgår det ikke, at en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede er tilpasset de sanktionspålagte overtrædelsers grovhed, dvs. den manglende overholdelse af arbejdsretlige forpligtelser vedrørende indhentelse af administrative tilladelser og opbevaring af løndokumentation.
- 47 I øvrigt kan den effektive gennemførelse af de forpligtelser, for hvis manglende overholdelse der pålægges sanktioner ved en sådan lovgivning, sikres ved mindre restriktive foranstaltninger, såsom pålæggelse af bøder på et mindre beløb eller indførelse af et loft for sådanne bøder, og uden at disse nødvendigvis ledsages af forvandlingsstraffe.

- 48 Det skal derfor fastslås, at en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede går ud over grænserne for, hvad der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af de arbejdsretlige forpligtelser vedrørende indhentelse af administrative tilladelser og opbevaring af løndokumentation og for at sikre gennemførelsen af de forfulgte mål.
- 49 Henset til det ovenstående er det uforholdsmæssigt at undersøge, hvorvidt en sådan lovgivning er forenelig med chartrets artikel 47 og 49.
- 50 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der i tilfælde af manglende overholdelse af de arbejdsretlige forpligtelser til at indhente administrative tilladelser og til at opbevare løndokumentation foreskriver pålæggelse af bøder:
- som ikke kan være mindre end et forud fastsat beløb
 - som pålægges kumulativt for hver omhandlet arbejdstager uden noget loft
 - hvortil der tilføjes et bidrag til sagsomkostningerne på 20% af bødebøbet i tilfælde af, at der ikke gives medhold i en sag til prøvelse af den afgørelse, hvorved bøderne pålægges, og
 - som forvandles til frihedsstraffe i tilfælde af manglende betaling.

Sagsomkostninger

- 51 Da sagen i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der i tilfælde af manglende overholdelse af de arbejdsretlige forpligtelser til at indhente administrative tilladelser og til at opbevare løndokumentation foreskriver pålæggelse af bøder:

- som ikke kan være mindre end et forud fastsat beløb
- som pålægges kumulativt for hver omhandlet arbejdstager uden noget loft
- hvortil der tilføjes et bidrag til sagsomkostningerne på 20% af bødebøbet i tilfælde af, at der ikke gives medhold i en sag til prøvelse af den afgørelse, hvorved bøderne pålægges, og
- som forvandles til frihedsstraffe i tilfælde af manglende betaling.

Underskrifter