



## Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 12ης Σεπτεμβρίου 2019\*

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 56 ΣΛΕΕ – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Απόσπαση εργαζομένων – Διατήρηση και μετάφραση μισθολογικής καταστάσεως – Άδεια εργασίας – Κυρώσεις – Αναλογικότητα – Εκ των προτέρων καθορισμένο ελάχιστο ποσό προστίμων – Σώρευση – Απουσία ανωτάτου ορίου – Δικαστικά έξοδα – Στερητική της ελευθερίας ποινή που υποκαθιστά τη μη καταβληθείσα χρηματική ποινή»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-64/18, C-140/18, C-146/18 και C-148/18,

με αντικείμενο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία) με αποφάσεις της 25ης Ιανουαρίου 2018 (C-64/18), της 31ης Ιανουαρίου 2018 (C-140/18) και της 16ης Φεβρουαρίου 2018 (C-146/18 και C-148/18), οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο την 1η Φεβρουαρίου 2018 (C-64/18), στις 22 Φεβρουαρίου 2018 (C-140/18) και στις 23 Φεβρουαρίου 2018 (C-146/18 και C-148/18), στο πλαίσιο των δικών

**Zoran Maksimovic** (C-64/18),

**Humbert Jörg Köfler** (C-140/18, C-146/18 και C-148/18),

**Wolfgang Leitner** (C-140/18 και C-148/18),

**Joachim Schönbeck** (C-140/18 και C-148/18),

**Wolfgang Semper** (C-140/18 και C-148/18)

κατά

**Bezirkshauptmannschaft Murtal,**

παρισταμένης της:

**Finanzpolizei,**

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. Toader, πρόεδρο τμήματος, L. Bay Larsen (εισηγητή) και M. Safjan, δικαστές,  
γενικός εισαγγελέας: M. Bobek

γραμματέας: M. Krausenböck, διοικητική υπάλληλος,

\* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 6ης Μαΐου 2019,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- ο Z. Maksimovic, εκπροσωπούμενος από τους R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc και S. Grilc, Rechtsanwälte,
- οι H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck και W. Semper, εκπροσωπούμενοι από τους E. Oberhammer και P. Pardatscher, Rechtsanwälte,
- η Finanzpolizei, εκπροσωπούμενη από τον B. Schlögl,
- η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον G. Hesse,
- η Τσεχική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Smolek, J. Vlácil και J. Pavliš καθώς και από την L. Dvořáková,
- η Κροατική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη αρχικά από τον T. Galli, στη συνέχεια από την M. Vidović,
- η Ουγγρική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Z. Fehér, G. Tornyai και G. Koós,
- η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna,
- η Σλοβενική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις A. Grum και J. Morela,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους M. Kellerbauer, L. Malferrari και H. Krämer,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

### Απόφαση

- 1 Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, των άρθρων 47 και 49 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), της οδηγίας 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ 1997, L 18, σ. 1), καθώς και της οδηγίας 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά («κανονισμός IMI») (ΕΕ 2014, L 159, σ. 11).
- 2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο ένδικων διαφορών μεταξύ των Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck και Wolfgang Semper, αφενός, και της Bezirkshauptmannschaft Murtal (περιφερειακής διοικητικής αρχής του Murtal, Αυστρία), αφετέρου, σχετικά με πρόστιμα που τους επέβαλε η αρχή αυτή για διάφορες παραβάσεις διατάξεων του αυστριακού εργατικού δικαίου.

## Το νομικό πλαίσιο

### *Το δίκαιο της Ένωσης*

#### *Η οδηγία 2006/123/EK*

- 3 Το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας <sup>2006</sup>/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36), έχει ως εξής:

«Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το εργατικό δίκαιο, ήτοι οποιαδήποτε νομική ή συμβατική διάταξη περί όρων απασχολήσεως ή όρων εργασίας, περιλαμβανομένης της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία, και περί των σχέσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, την οποία εφαρμόζουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο που σέβεται το κοινοτικό δίκαιο. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει επίσης την νομοθεσία των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.»

#### *Η οδηγία 2014/67*

- 4 Το άρθρο 23, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2014/67 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία έως τις 18 Ιουνίου 2016. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.»

### *Το αυστριακό δίκαιο*

- 5 Το άρθρο 7d του Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (νόμου για την προσαρμογή της νομοθεσίας περί συμβάσεων εργασίας, BGBI., 459/1993), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών των υποθέσεων των κυρίων δικών (στο εξής: AVRAG), προβλέπει τα εξής:

«1. Οι εργοδότες [...] τηρούν καθόλη τη διάρκεια της αποσπάσεως [...] στον τόπο εργασίας (ή στους χώρους των εργασιών) τα ακόλουθα έγγραφα στη γερμανική γλώσσα: τη σύμβαση εργασίας ή τη γνωστοποίηση των όρων εργασίας [...], τα σημειώματα αποδοχών, τα αποδεικτικά καταβολής αποδοχών [...], ώστε να μπορεί να διαπιστωθεί ότι ο αποσπασμένος εργαζόμενος λαμβάνει, για τον χρόνο της απασχολήσεώς του, τις αποδοχές που του οφείλονται σύμφωνα με τις οικείες νομικές διατάξεις [...]

2. Στην περίπτωση διασυνοριακής διαθέσεως εργατικού δυναμικού, η υποχρέωση τηρήσεως των εγγράφων μισθοδοσίας βαρύνει τον ημεδαπό έμμεσο εργοδότη. Ο άμεσος εργοδότης οφείλει να θέτει αποδεδειγμένα στη διάθεση του έμμεσου εργοδότη τα έγγραφα αυτά.

[...]

- 6 Το άρθρο 7i, παράγραφος 4, του AVRAG έχει ως εξής:

«Όποιος

1. υπό την ιδιότητα του εργοδότη [...] δεν προσκομίζει μισθολογικές καταστάσεις κατά παράβαση του άρθρου 7d, ή

2. ως άμεσος εργοδότης, στην περίπτωση διασυνοριακής διαθέσεως εργατικού δυναμικού, δεν θέτει, κατά παράβαση του άρθρου 7d, παράγραφος 2, αποδεδειγμένα στη διάθεση του έμμεσου εργοδότη τα έγγραφα μισθοδοσίας, ή
3. ως έμμεσος εργοδότης, στην περίπτωση διασυνοριακής διαθέσεως εργατικού δυναμικού, δεν τηρεί τα έγγραφα μισθοδοσίας, κατά παράβαση του άρθρου 7d, παράγραφος 2,

διαπράττει διοικητική παράβαση και τιμωρείται από την περιφερειακή διοικητική αρχή με πρόστιμο 1 000 ευρώ έως 10 000 ευρώ για κάθε εργαζόμενο, σε περίπτωση δε υποτροπής, 2 000 ευρώ έως 20 000 ευρώ· αν πρόκειται για πλέον των τριών εργαζομένων 2 000 ευρώ έως 20 000 ευρώ για κάθε εργαζόμενο, σε περίπτωση δε υποτροπής, 4 000 ευρώ έως 50 000 ευρώ.»

- 7 Το άρθρο 28, παράγραφος 1, του Ausländerbeschäftigungsgesetz (νόμου περί απασχολήσεως αλλοδαπών, BGBl. 218/1975), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών των υποθέσεων των κυρίων δικών (στο εξής: AuslBG), έχει ως εξής:

«Εάν η πράξη δεν εμπίπτει, ως αξιόποινη, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων (άρθρο 28c), διαπράττει διοικητική παράβαση και τιμωρείται από την περιφερειακή διοικητική αρχή,

1. όποιος,
  - a) κατά παράβαση του άρθρου 3, απασχολεί αλλοδαπό για τον οποίο δεν έχει εκδοθεί άδεια εργασίας [...]

[...]

σε περίπτωση παράνομης απασχολήσεως κατ' ανώτατο όριο τριών αλλοδαπών, για κάθε παρανόμως απασχολούμενο αλλοδαπό με πρόστιμο 1 000 ευρώ έως 10 000 ευρώ, στην περίπτωση δε της πρώτης και των περαιτέρω υποτροπών 2 000 ευρώ έως 20 000 ευρώ, σε περίπτωση παράνομης απασχολήσεως πλέον των τριών αλλοδαπών, για κάθε παρανόμως απασχολούμενο αλλοδαπό με πρόστιμο 2 000 ευρώ έως 20 000 ευρώ, στην περίπτωση δε της πρώτης και των περαιτέρω υποτροπών από 4 000 ευρώ έως 50 000 ευρώ·

[...]».

- 8 Το άρθρο 52, παράγραφοι 1 και 2, του Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, BGBl. I, 33/2013), όπως εφαρμόζεται στις υποθέσεις των κυρίων δικών ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Με την απόφασή του με την οποία επιβεβαιώνεται απόφαση περί επιβολής κυρώσεως για διοικητική παράβαση, το διοικητικό δικαστήριο ορίζει συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα εις βάρος του αυτουργού της διοικητικής παραβάσεως.

2. Η συμμετοχή αυτή ανέρχεται, για τη διαδικασία επί προσφυγής, στο 20 % της επιβληθείσας κυρώσεως, δεν μπορεί όμως να είναι κατώτερη από δέκα ευρώ· σε περίπτωση στερητικών της ελευθερίας ποινών, για τον υπολογισμό των εξόδων, μία ημέρα στερητικής της ελευθερίας ποινής αντιστοιχεί σε 100 ευρώ. [...]»

### **Οι διαφορές των κυρίων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα**

- 9 Στις 23 Μαρτίου 2014 σημειώθηκε έκρηξη στο εργοστάσιο της Zellstoff Pöls AG που βρίσκεται στο Pöls (Αυστρία), λόγω της οποίας καταστράφηκε μεγάλο τμήμα του ατμολέβητα.

- 10 Με σύμβαση της 11ης Ιουλίου 2014, η Zellstoff Pöls ανέθεσε στην Andritz AG, εταιρία εγκατεστημένη στην Αυστρία, τις εργασίες αποκαταστάσεως και επαναλειτουργίας του λέβητα.
- 11 Στις 27 Αυγούστου 2014, η Andritz ανέθεσε στην Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (στο εξής: Bilfinger), εταιρία εγκατεστημένη στην Κροατία, την αποσυναρμολόγηση και τη μηχανική συναρμολόγηση του λέβητα. Για την εκτέλεση των εργασιών αυτών, η Bilfinger απέσπασε εργαζομένους στην Αυστρία, για τους οποίους εκδόθηκαν βεβαιώσεις περί αποσπάσεως από τις αρμόδιες αυστριακές αρχές.
- 12 Επειδή η Bilfinger δεν τήρησε την προβλεπόμενη ημερομηνία περατώσεως των εργασιών, η οποία είχε οριστεί στις 25 Αυγούστου 2015, η Bilfinger και η Andritz συμφώνησαν ότι η Brodmont d.o.o., εταιρία εγκατεστημένη στην Κροατία, θα αναλάμβανε την περάτωση των εργασιών που αρχικώς είχαν ανατεθεί στην Bilfinger. Συναφώς συνήφθη σύμβαση στις 11 Σεπτεμβρίου 2015.
- 13 Μεταξύ της 14ης Σεπτεμβρίου 2015 και της 30ής Οκτωβρίου 2015, η Brodmont απασχολούσε 217 εργαζομένους στο επίμαχο στις κύριες δίκες εργοτάξιο, καθόσον η εταιρία αυτή ανέλαβε το σύνολο των εργαζομένων που απασχολούσε εκεί η Bilfinger.
- 14 Στις 27 Σεπτεμβρίου, στις 13 Οκτωβρίου και στις 28 Οκτωβρίου 2015, η Finanzpolizei (οικονομική αστυνομία, Αυστρία) διενήργησε ελέγχους στο εν λόγω εργοτάξιο, στο πλαίσιο των οποίων δεν κατέστη δυνατό να προσκομισθεί το σύνολο των εγγράφων μισθοδοσίας των συνολικά 217 εργαζομένων.
- 15 Βάσει των διαπιστώσεων της οικονομικής αστυνομίας κατόπιν των ελέγχων αυτών, η περιφερειακή διοικητική αρχή του Murtal επέβαλε διοικητικές κυρώσεις στους προσφεύγοντες των κυρίων δικών. Η ως άνω αρχή έκρινε ότι δεν επρόκειτο για απόσπαση εργαζομένων, αλλά για διασυνοριακή διάθεση εργατικού δυναμικού από την Brodmont στην Andritz. Αντιθέτως, από τις αποφάσεις περί παραπομπής προκύπτει ότι η αρχή δεν διατύπωσε καμία αιτίαση περί μη εκπληρώσεως των υποχρεώσεων τους σχετικά με την καταβολή της κατώτατης αμοιβής.
- 16 Με απόφαση της 19ης Απριλίου 2017, η περιφερειακή διοικητική αρχή του Murtal επέβαλε πρόστιμο συνολικού ύψους 3 255 000 ευρώ στον Z. Maksimovic, διαχειριστή της Brodmont. Κατά την εν λόγω αρχή, η Brodmont είχε παραβεί την υποχρέωσή της, ως άμεσος εργοδότης των 217 εργαζομένων, να θέσει στη διάθεση της Andritz, έμμεσου εργοδότη, τα έγγραφα μισθοδοσίας των εν λόγω εργαζομένων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 7d του AVRAG.
- 17 Με αποφάσεις της 25ης Απριλίου και της 5ης Μαΐου 2017, η εν λόγω αρχή επέβαλε επίσης πρόστιμα ύψους 2 604 000 ευρώ και 2 400 000 ευρώ αντιστοίχως σε καθένα από τα τέσσερα μέλη του διοικητικού συμβουλίου της Andritz, ήτοι στους H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck και W. Semper, λόγω μη τήρησεως ορισμένων υποχρεώσεων, που προβλέπονται στο άρθρο 7d του AVRAG και στο άρθρο 28, παράγραφος 1, σημείο 1, στοιχείο a, του AuslBG, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 1, του AuslBG, οι οποίες αφορούσαν τη διατήρηση εγγράφων μισθοδοσίας από την εταιρία αυτή ως έμμεσο εργοδότη των ως άνω εργαζομένων, καθώς και τη χορήγηση διοικητικών αδειών για 200 Κροάτες, Σέρβους ή Βόσνιους εργαζομένους. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι τα πρόστιμα αυτά θα μετατραπούν, σε περίπτωση μη καταβολής, σε στερητικές της ελευθερίας ποινές διάρκειας 1 736 ημερών και 1 600 ημερών αντιστοίχως.
- 18 Οι αποδέκτες των κυρώσεων άσκησαν προσφυγή κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.
- 19 Το δικαστήριο αυτό διατηρεί πρωτίστως αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον είναι σύμφωνες με την κατοχυρούμενη στο δίκαιο της Ένωσης αρχή της αναλογικότητας κυρώσεις που προβλέπονται σε εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία, καίτοι παρέχει στα δικαστήρια ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως κατά την επιμέτρηση της κυρώσεως, περιορίζει εντούτοις σημαντικά αυτό το

περιθώριο εκτιμήσεως λόγω του συνδυασμού της αρχής της σωρεύσεως, της συνδρομής περιστάσεων που μεταβάλλουν τον συντελεστή του προστίμου, καθώς και λόγω του υψηλού συντελεστή του ελάχιστου προστίμου, με αποτέλεσμα, ακόμη και όταν το πρόστιμο που επιβλήθηκε είναι το χαμηλότερο δυνατό που θα μπορούσε να επιβληθεί, το συνολικό ποσό του να παραμένει πολύ υψηλό.

- 20 Ακολουθώς, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν η δυνατότητα να επιβάλει πολυετή στερητική της ελευθερίας ποινή σε περίπτωση μη καταβολής προστίμου, προκειμένου να κολάσει διαπραχθείσα εξ αμελείας διοικητική παράβαση, συνάδει με την εν λόγω αρχή της αναλογικότητας.
- 21 Τέλος, το εν λόγω δικαστήριο διευκρινίζει ότι, σε περίπτωση απορρίψεως της προσφυγής, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 52, παράγραφος 2, του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, όπως ίσχυε στη διαφορά των κυρίων δικών, η συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα που θα επιβληθεί στους προσφεύγοντες ανέρχεται στο 20 % του επιβληθέντος προστίμου.
- 22 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Landesverwaltungsgericht Steiermark (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο του ομόσπονδου κράτους της Στυρίας, Αυστρία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

Στην υπόθεση C-64/18:

«1) Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, καθώς και η [οδηγία 96/71] και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικό κανόνα ο οποίος προβλέπει για παραβάσεις τυπικών υποχρεώσεων που αφορούν τη διασυνοριακή απασχόληση εργατικού δυναμικού, όπως η περίπτωση κατά την οποία ο άμεσος εργοδότης δεν θέτει τα έγγραφα μισθοδοσίας στη διάθεση του έμμεσου εργοδότη, πολύ υψηλά πρόστιμα, και ιδίως υψηλές ελάχιστες κυρώσεις, που επιβάλλονται σωρευτικά ανά εργαζόμενο;

2) Σε περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα δεν είναι καταφατική:

Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, καθώς και η [οδηγία 96/71] και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι αντιτίθενται στην επιβολή σωρευτικών προστίμων χωρίς απόλυτο ανώτατο όριο σε περίπτωση παραβάσεων τυπικών υποχρεώσεων που αφορούν τη διασυνοριακή απασχόληση εργατικού δυναμικού;»

Στην υπόθεση C-140/18:

«1) Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, καθώς και η [οδηγία 96/71] και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικό κανόνα ο οποίος προβλέπει για παραβάσεις τυπικών υποχρεώσεων που αφορούν τη διασυνοριακή απασχόληση εργατικού δυναμικού, όπως η περίπτωση κατά την οποία ο άμεσος εργοδότης δεν θέτει τα έγγραφα μισθοδοσίας στη διάθεση του έμμεσου εργοδότη, πολύ υψηλά πρόστιμα, και ιδίως υψηλές ελάχιστες κυρώσεις, που επιβάλλονται σωρευτικά ανά εργαζόμενο;

2) Σε περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα δεν είναι καταφατική:

Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, καθώς και η [οδηγία 96/71] και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι αντιτίθενται στην επιβολή σωρευτικών προστίμων χωρίς απόλυτο ανώτατο όριο σε περίπτωση παραβάσεων τυπικών υποχρεώσεων που αφορούν τη διασυνοριακή απασχόληση εργατικού δυναμικού;

3) Σε περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ή στο δεύτερο ερώτημα δεν είναι καταφατική:

Έχει το άρθρο 49, παράγραφος 3, του [Χάρτη] την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνικό κανόνα, ο οποίος, όσον αφορά διοικητικές παραβάσεις διαπραχθείσες εξ αμελείας, προβλέπει, άνευ περιορισμού, υψηλές χρηματικές κυρώσεις και, σε περίπτωση μη καταβολής τους, πολυετείς στερητικές της ελευθερίας ποινές;»

Στην υπόθεση C-146/18:

«Έχουν τα άρθρα 47 και 49 του [Χάρτη] την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικό κανόνα ο οποίος προβλέπει ότι η συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα για τη δίκη επί προσφυγής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου ανέρχεται υποχρεωτικώς στο 20 % της επιβληθείσας κυρώσεως;»

Στην υπόθεση C-148/18,

«Έχει το άρθρο 49, παράγραφος 3, του [Χάρτη] την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνικό κανόνα ο οποίος, όσον αφορά διοικητικές παραβάσεις διαπραχθείσες εξ αμελείας, προβλέπει, άνευ περιορισμού, υψηλές χρηματικές κυρώσεις, ιδίως δε υψηλές ελάχιστες κυρώσεις, και, σε περίπτωση μη καταβολής τους, πολυετείς στερητικές της ελευθερίας ποινές;»

23 Με αποφάσεις του Προέδρου του Δικαστηρίου, οι υποθέσεις C-64/18, C-140/18, C-146/18 και C-148/18 ενώθηκαν προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας καθώς και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

### **Επί των προδικαστικών ερωτημάτων**

24 Με τα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία πρέπει να εξετασθούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, τα άρθρα 47 και 49 του Χάρτη, η οδηγία 96/71 καθώς και η οδηγία 2014/67 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κυρίων δικών, η οποία, σε περίπτωση μη τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο σχετικά με τη χορήγηση διοικητικής αδειας και τη διατήρηση των εγγράφων μισθοδοσίας, προβλέπει την επιβολή προστίμων:

- τα οποία δεν μπορούν να είναι χαμηλότερα ενός ποσού εκ των προτέρων καθορισμένου·
- τα οποία επιβάλλονται σωρευτικά ανά εργαζόμενο και χωρίς ανώτατο όριο·
- στα οποία προστίθεται συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα που αντιστοιχεί στο 20 % του ποσού των προστίμων σε περίπτωση απορρίψεως της προσφυγής που ασκείται κατά της αποφάσεως περί επιβολής τους, και
- τα οποία μετατρέπονται σε στερητικές της ελευθερίας ποινές σε περίπτωση μη καταβολής τους.

### **Προκαταρκτικές παρατηρήσεις**

25 Επισημαίνεται εκ προοιμίου ότι από τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι η επίμαχη στις κύριες δίκες εθνική ρύθμιση δεν καθορίζει άμεσα τους όρους εργασίας και απασχολήσεως που εφαρμόζονται βάσει των αυστριακών νομοθετικών διατάξεων, αλλά αποσκοπεί στην εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των ελέγχων τους οποίους μπορούν να διενεργούν οι αρμόδιες αυστριακές αρχές προς τον σκοπό τηρήσεως των όρων αυτών.

- 26 Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι τα εν λόγω μέτρα ελέγχου δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/71, καθόσον η οδηγία αυτή σκοπεύει να συντονίσει τις ουσιαστικού δικαίου εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις σχετικά με τους όρους εργασίας και απασχολήσεως των αποσπασμένων εργαζομένων, ανεξαρτήτως των παρεπόμενων διοικητικών κανόνων που επιδιώκουν να καταστήσουν δυνατή την εξακρίβωση της τηρήσεως των όρων αυτών (απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, De Clercq κ.λπ., C-315/13, EU:C:2014:2408, σκέψη 47).
- 27 Από τις αποφάσεις περί παραπομπής προκύπτει επίσης ότι τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων των κυρίων δικών έλαβαν χώρα μεταξύ Σεπτεμβρίου και Οκτωβρίου του 2015. Κατά συνέπεια, η οδηγία 2014/67, της οποίας η προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο εξέπνευσε, σύμφωνα με το άρθρο 23 αυτής, στις 18 Ιουνίου 2016 και η οποία μεταφέρθηκε στο αυστριακό δίκαιο με νόμο που ψηφίστηκε τον Ιούνιο του 2016 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2017, δεν τυγχάνει εφαρμογής επ' αυτών (πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, σκέψη 27).
- 28 Τέλος, μολοντί ορισμένοι από τους ενδιαφερομένους που υπέβαλαν παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου υποστήριξαν ότι αυτό θα πρέπει επίσης να στηρίξει την απάντησή του επί των προδικαστικών ερωτημάτων στην οδηγία 2006/123, υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 6, της ίδιας οδηγίας, αυτή δεν έχει εφαρμογή επί της καθιέρωσης, μέσω εθνικής ρυθμίσεως, αποτρεπτικών μέτρων με σκοπό τη διασφάλιση της τηρήσεως των ουσιαστικών κανόνων εργατικού δικαίου (πρβλ. απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, σκέψεις 29 έως 35).
- 29 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει το συμπέρασμα ότι οι οδηγίες 96/71, 2014/67 και 2006/123 δεν ασκούν επιρροή για την απάντηση στα υποβληθέντα από το αιτούν δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα.

### ***Επί του περιορισμού της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών***

- 30 Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών θεωρούνται ως περιορισμοί της ελευθερίας αυτής. Επιπλέον, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ παρέχει δικαιώματα όχι μόνο στον ίδιο τον πάροχο υπηρεσιών, αλλά και στον αποδέκτη των εν λόγω υπηρεσιών (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, σκέψεις 37 και 38 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 31 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι εθνική ρύθμιση που προβλέπει, στο πλαίσιο αποσπάσεως εργαζομένων, την υποχρέωση καταρτίσεως και τηρήσεως εγγράφων για την κοινωνική ασφάλιση και την εργασιακή σχέση στο κράτος μέλος υποδοχής είναι δυνατόν να συνεπάγεται έξοδα και πρόσθετες διοικητικές και οικονομικές επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος και να συνιστά, ως εκ τούτου, περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (πρβλ. αποφάσεις της 23ης Νοεμβρίου 1999, Arblade κ.λπ., C-369/96 και C-376/96, EU:C:1999:575, σκέψεις 58 και 59, της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-490/04, EU:C:2007:430, σκέψεις 66 έως 69, καθώς και της 7ης Οκτωβρίου 2010, dos Santos Palhota κ.λπ., C-515/08, EU:C:2010:589, σκέψεις 42 έως 44).
- 32 Όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων υπηκόων τρίτου κράτους από παρέχουσα υπηρεσίες επιχείρηση η οποία είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος της Ένωσης, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι εθνική νομοθεσία η οποία εξαρτά την παροχή υπηρεσιών επί του εθνικού εδάφους εκ μέρους επιχείρησης εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος από τη χορήγηση διοικητικής αδειάς συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ (απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche κ.λπ., C-18/17, EU:C:2018:904, σκέψη 44 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).



- 33 Επομένως, διαπιστώνεται ότι εθνική ρύθμιση που προβλέπει κυρώσεις εις βάρος τόσο του παρόχου όσο και του αποδέκτη υπηρεσιών σε περίπτωση μη τηρήσεως υποχρεώσεων οι οποίες, αυτές καθαυτές, συνιστούν περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μπορεί να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας αυτής.
- 34 Κατά συνέπεια, εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κυρίων δικών συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

### ***Επί της δικαιολογήσεως του περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών***

- 35 Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα εθνικά μέτρα τα οποία είναι ικανά να παρακωλύουν ή να καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ είναι δυνατό να επιτρέπονται εφόσον ανταποκρίνονται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού τον οποίον επιδιώκουν και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξή του μέτρο (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2018, Čerplnik, C-33/17, EU:C:2018:896, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 36 Εν προκειμένω, η Αυστριακή Κυβέρνηση φρονεί ότι ο επίμαχος στις υποθέσεις των κυρίων δικών περιορισμός της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών δικαιολογείται από τους σκοπούς της κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων, της πατάξεως της απάτης ιδίως στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας, καθώς και της προλήψεως των καταχρηστικών πρακτικών.
- 37 Επισημαίνεται, συναφώς, ότι η κοινωνική προστασία των εργαζομένων καθώς και η πάταξη της απάτης, ιδίως στον τομέα της κοινωνικής νομοθεσίας, και η πρόληψη των καταχρηστικών πρακτικών αποτελούν σκοπούς οι οποίοι συγκαταλέγονται στους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος που μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμό της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών (απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2018, Čerplnik, C-33/17, EU:C:2018:896, σκέψη 44).
- 38 Στο πλαίσιο αυτό, ρύθμιση όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κυρίων δικών, η οποία προβλέπει κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο οι οποίες κατατείνουν στην επίτευξη των σκοπών αυτών, μπορεί να θεωρηθεί πρόσφορη για τη διασφάλιση της τηρήσεως των υποχρεώσεων αυτών και, επομένως, για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών.
- 39 Συναφώς, όσον αφορά την αναγκαιότητα ενός περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών όπως ο επίμαχος στις υποθέσεις των κυρίων δικών, υπενθυμίζεται ότι η αυστηρότητα της κυρώσεως που επιβάλλεται πρέπει να συνάδει προς τη σοβαρότητα της παραβάσεως την οποία αφορά. Επιπλέον, τα διοικητικά ή κατασταλτικά μέτρα τα οποία επιτρέπει εθνική νομοθεσία δεν πρέπει να υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών που θεμιτώς επιδιώκονται από τη νομοθεσία αυτή (πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 31ης Μαΐου 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, σκέψεις 41 και 42 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 40 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει, πρώτον, να επισημανθεί ότι σκοπός μιας ρυθμίσεως όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κυρίων δικών είναι η επιβολή κυρώσεων λόγω της μη συμμορφώσεως προς τις απαιτήσεις που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο σχετικά με τη χορήγηση διοικητικών αδειών και τη διατήρηση εγγράφων μισθοδοσίας.
- 41 Δεύτερον, πρέπει ασφαλώς να επισημανθεί ότι ρύθμιση προβλέπουσα κυρώσεις των οποίων το ύψος ποικίλλει ανάλογα με τον αριθμό των εργαζομένων που αφορά η μη τήρηση ορισμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο δεν μπορεί, καθαυτή, να θεωρηθεί δυσανάλογη (πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, σκέψη 26).

- 42 Εντούτοις, ο συνδυασμός, αφενός, του υψηλού ποσού των προστίμων που προβλέπονται για τον κολασμό της μη τηρήσεως των εν λόγω υποχρεώσεων και, αφετέρου, της σωρεύσεως των προστίμων αυτών, χωρίς να προβλέπεται ανώτατο όριο οσάκις η παράβαση αφορά πλείονες εργαζομένους, είναι δυνατόν να οδηγήσει στην επιβολή χρηματικών κυρώσεων σημαντικού ποσού, το οποίο μπορεί να ανέρχεται, όπως εν προκειμένω, σε πολλά εκατομμύρια ευρώ.
- 43 Επιπλέον, το γεγονός ότι τα πρόστιμα αυτά δεν μπορούν, εν πάση περιπτώσει, να είναι χαμηλότερα από ένα εκ των προτέρων καθορισμένο ποσό μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή τέτοιων κυρώσεων σε περιπτώσεις στις οποίες δεν αποδεικνύεται ότι τα προσαπτόμενα πραγματικά περιστατικά παρουσιάζουν ιδιαίτερη βαρύτητα.
- 44 Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, σύμφωνα με την επίμαχη στις υποθέσεις των κυρίων δικών εθνική ρύθμιση, σε περίπτωση απορρίψεως της προσφυγής που άσκησε ο αποδέκτης τέτοιας κυρώσεως κατά της αποφάσεως με την οποία αυτή επιβλήθηκε, ο αποδέκτης οφείλει να καταβάλει ποσό που αντιστοιχεί στο 20 % της κυρώσεως ως συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα.
- 45 Τέταρτον, από τις αποφάσεις περί παραπομπής προκύπτει ότι η επίμαχη στις κύριες δίκες ρύθμιση προβλέπει, σε περίπτωση μη καταβολής του επιβληθέντος προστίμου, την επιβολή στερητικής της ελευθερίας ποινής που το υποκαθιστά, της οποίας οι συνέπειες είναι ιδιαιτέρως αυστηρές για τον διοικούμενο (πρβλ. αποφάσεις της 3ης Ιουλίου 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, σκέψη 19, της 29ης Φεβρουαρίου 1996, Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος, C-193/94, EU:C:1996:70, σκέψη 36, και της 26ης Οκτωβρίου 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, σκέψη 77).
- 46 Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, ρύθμιση όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει προς τη σοβαρότητα των παραβάσεων που αφορά, ήτοι τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο σχετικά με τη χορήγηση διοικητικών αδειών και τη διατήρηση των εγγράφων μισθοδοσίας.
- 47 Εξάλλου, η αποτελεσματική εφαρμογή των υποχρεώσεων των οποίων η μη τήρηση επιφέρει την επιβολή των κυρώσεων που προβλέπονται στη ρύθμιση αυτή μπορεί να εξασφαλισθεί με λιγότερο περιοριστικά μέτρα, όπως ο καθορισμός χαμηλότερων προστίμων ή η καθιέρωση ανωτάτου ορίου για τα πρόστιμα αυτά, και χωρίς κατ' ανάγκην να συνοδεύονται από στερητικές της ελευθερίας ποινές που υποκαθιστούν τη μη καταβληθείσα χρηματική ποινή.
- 48 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι κανονιστική ρύθμιση όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση της τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο σχετικά με τη χορήγηση διοικητικών αδειών και τη διατήρηση των εγγράφων μισθοδοσίας και για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών.
- 49 Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, παρέλκει η εξέταση της συμφωνίας της ρυθμίσεως αυτής με τα άρθρα 47 και 49 του Χάρτη.
- 50 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 56 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κυρίων δικών, η οποία, σε περίπτωση μη τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο σχετικά με τη χορήγηση διοικητικής αδείας και τη διατήρηση των εγγράφων μισθοδοσίας, προβλέπει την επιβολή προστίμων:
- τα οποία δεν μπορούν να είναι χαμηλότερα ενός ποσού εκ των προτέρων καθορισμένου·
  - τα οποία επιβάλλονται σωρευτικά ανά εργαζόμενο και χωρίς ανώτατο όριο·

- στα οποία προστίθεται συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα που αντιστοιχεί στο 20 % του ποσού των προστίμων σε περίπτωση απορρίψεως της προσφυγής που ασκείται κατά της αποφάσεως περί επιβολής τους, και
- τα οποία μετατρέπονται σε στερητικές της ελευθερίας ποινές σε περίπτωση μη καταβολής τους.

### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 51 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους των κυρίων δικών τον χαρακτήρα παρεμπíπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έκτο τμήμα) αποφαινεται:

**Το άρθρο 56 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κυρίων δικών, η οποία, σε περίπτωση μη τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από το εργατικό δίκαιο σχετικά με τη χορήγηση διοικητικής αδείας και τη διατήρηση των εγγράφων μισθοδοσίας, προβλέπει την επιβολή προστίμων:**

- τα οποία δεν μπορούν να είναι χαμηλότερα ενός ποσού εκ των προτέρων καθορισμένου·
- τα οποία επιβάλλονται σωρευτικά ανά εργαζόμενο και χωρίς ανώτατο όριο·
- στα οποία προστίθεται συμμετοχή στα δικαστικά έξοδα που αντιστοιχεί στο 20 % του ποσού των προστίμων σε περίπτωση απορρίψεως της προσφυγής που ασκείται κατά της αποφάσεως περί επιβολής τους, και
- τα οποία μετατρέπονται σε στερητικές της ελευθερίας ποινές σε περίπτωση μη καταβολής τους.

(υπογραφές)