



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

12. september 2019\*

Eelotsusetaotlus – ETLT artikkel 56 – Teenuste osutamise vabadus – Töötajate lähetamine –  
Palgadokumentide säilitamine ja tõlkimine – Tööluba – Sanktsioonid – Proportsionaalsus –  
Kindlaksmääratud miinimumtrahvid – Kumulatsioon – Ülempiiri puudumine – Menetluskulud –  
Asendusvangistus

Liidetud kohtuasjades C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18,

mille ese on ETLT artikli 267 alusel Landesverwaltungsgericht Steiermarki (Steiermarki liidumaa halduskohus, Austria) 25. jaanuari 2018. aasta (C-64/18), 31. jaanuari 2018. aasta (C-140/18) ja 16. veebruari 2018. aasta (C-146/18 ja C-148/18) otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 1. veebruaril 2018 (C-64/18), 22. veebruaril 2018 (C-140/18) ja 23. veebruaril 2018 (C-146/18 ja C-148/18), menetlustes

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

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

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

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

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

*versus*

**Bezirkshauptmannschaft Murtal,**

menetluses osales:

**Finanzpolizei,**

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president C. Toader, kohtunikud L. Bay Larsen (ettekandja) ja M. Safjan,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: ametnik M. Krausenböck,

arvestades kirjalikku menetlust ja 6. mai 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Z. Maksimovic, esindajad: *Rechtsanwalt* R. Grilc, *Rechtsanwalt* R. Vouk, *Rechtsanwältin* M. Škof, *Rechtsanwältin* M. Ranc ja *Rechtsanwältin* S. Grilc,
- H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck ja W. Semper, esindajad: *Rechtsanwalt* E. Oberhammer ja *Rechtsanwältin* P. Pardatscher,
- Finanzpolizei, esindaja: B. Schlögl,
- Austria valitsus, esindaja: G. Hesse,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš ja L. Dvořáková,
- Horvaatia valitsus, esindajad: T. Galli, hiljem M. Vidović,
- Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér, G. Tornyai ja G. Koós,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Sloveenia valitsus, esindajad: A. Grum ja J. Morela,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Kellerbauer, L. Malferrari ja H. Krämer,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

#### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad ELTL artikli 56, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklite 47 ja 49, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd („IMI määrus“) (ELT 2014, L 159, lk 11), tõlgendamist.
- 2 Taotlused on esitatud kohtuvaidlustes ühelt poolt Zoran Maksimovici, Humbert Jörg Köfleri, Wolfgang Leitneri, Joachim Schönbecki ja Wolfgang Semperi ning teiselt poolt Bezirkshauptmannschaft Murtali (Murtali ringkonnaavalitsus, Austria) vahel seoses trahvidega, mis viimane neile määras Austria tööõiguse sätete mitmesuguste rikkumiste eest.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

#### *Direktiiv 2006/123/EÜ*

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artikli 1 lõikes 6 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei mõjuta tööõigust, s.t töölevõtu- ja töötingimusi, sh töötervishoidu ja tööohutust, ning tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid käsitlevaid õigusnorme ja lepingusätteid, mida liikmesriigid kohaldavad vastavalt ühenduse õigust austavatele siseriiklikele õigusaktidele. Käesolev direktiiv ei mõjuta samuti sotsiaalkindlustust käsitlevaid liikmesriikide õigusakte.“

#### *Direktiiv 2014/67*

- 4 Direktiivi 2014/67 artikli 23 lõike 1 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 18. juuniks 2016. Liikmesriigid teatavad neist viivitamata komisjonile.“

### *Austria õigus*

- 5 Töölepinguseaduse (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz, *BGBL.*, 459/1993) põhikohtuasjale kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „AVRAG“) §-s 7d on sätestatud:

„1. Tööandjad [...] peavad kogu lähetusperioodi vältel [...] hoidma töökohas (tegevuskohas) kättesaadavana töölepingu või töölepingu tingimuste kirjelduse [...], palgatõendid, palga maksmise [...] tõendid, [...] mis võimaldavad kontrollida lähetatud töötajale töötamise kestel Austria õigusnormide kohaselt maksmisele kuuluvat tasu; kõik nimetatud dokumendid peavad olema saksa keeles [...].

2. Piiriülese töötajate vahendamise korral puudutab palgadokumentide kättesaadavana hoidmise kohustus Austrias asuvat tööandjat. Vahendav tööandja peab dokumendid andma Austrias asuva tööandja käsutusse nii, et seda saab tõendada.

[...].“

- 6 AVRAG § 7i lõige 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Isik, kes

1. on tööandja [...], vastuolus §-ga 7d ei hoia palgadokumente kättesaadavana, või
2. on töötajate piiriülese vahendamise korral vahendav tööandja ja vastuolus § 7d lõikega 2 ei anna palgadokumente Austrias asuva tööandja käsutusse nii, et seda saab tõendada, või
3. on töötajate piiriülese vahendamise korral Austrias asuv tööandja ja vastuolus § 7d lõikega 2 ei hoia palgadokumente kättesaadavana,

paneb toime väärteo ning piirkondlik haldusasutus karistab teda rahatrahviga, mille suurus on 1000 – 10 000 eurot iga töötaja kohta, korduva rikkumise puhul 2000 – 20 000 eurot töötaja kohta; kui rikkumine puudutab rohkem kui kolme töötajat, on trahvi suurus iga töötaja kohta 2000 – 20 000 eurot ja niisuguse korduva rikkumise korral 4000 – 50 000 eurot töötaja kohta.“

- 7 Välismaalaste tööhõive seaduse (Ausländerbeschäftigungsgesetz; *BGBI.* 218/1975) põhikohtuasjale kohaldatava redaktsiooni § 28 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Kui tegu ei moodusta kohtu pädevusse kuuluva karistatava tegevuse teokoosseisu (§ 28c), paneb

1. isik, kes

- a) annab vastuolus §-ga 3 tööd välismaalasele, kellele ei ole antud töölouba [...]

[...]

toime väärteo ning piirkondlik haldusasutus karistab teda rahatrahviga, mille suurus maksimaalselt kolme välismaalase ebaseaduslikul töölevõtmisel on esimese rikkumise korral 1000 – 10 000 eurot iga ebaseaduslikult töölevõetud välismaalase kohta, ning korduva rikkumise korral 2000 – 20 000 eurot iga niisuguse välismaalase kohta; kui ebaseaduslikult on tööle võetud rohkem kui kolm välismaalast, on rahatrahvi suurus esimese rikkumise korral 2000 – 20 000 eurot iga ebaseaduslikult töölevõetud välismaalase kohta, ja korduva rikkumise korral 4000 – 50 000 eurot iga niisuguse välismaalase kohta;

[...]“.

- 8 Halduskohtumenetluse seaduse (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz; *BGBI.* I, 33/2013) põhikohtuasjale kohaldatavas redaktsioonis § 52 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Halduskohtu igas otsuses, millega jäetakse trahviotsus jõusse, tuleb määrata, et karistatud isik peab tasuma osa trahvimenetluse kuludest.

2. Kaebuste lahendamise menetluse puhul on see summa 20% määratud trahvist, minimaalselt aga kümme eurot; menetluskulude arvutamisel vabaduskaotuslike karistuste puhul arvestatakse, et üks päev vabadusekaotust võrdub 100 euroga. [...]“.

### **Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused**

- 9 Zellstoff Pöls AG tehases, mis asub Pölsis (Austria), toimus 23. märtsil 2014 plahvatus, mille käigus hävinesid utilisaatorkatla suured osad.
- 10 Zellstoff Pöls tellis Austrias asutatud Andritz AG-lt 11. juuli 2014. aasta lepingu alusel katlarajatise taastamis- ja uuesti käikulaskmise tööde teostamise.
- 11 Andritz tegi 27. augustil 2014 Horvaatias asutatud Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o-le (edaspidi „Bilfinger“) ülesandeks katel demonteerida ja mehhaaniliselt monteerida. Bilfinger lähetas nende tööde tegemiseks Austriasse töötajad, kelle jaoks Austria pädevad ametiasutused koostasid lähetuskinnitused.
- 12 Kuna Bilfinger ei suutnud 25. augustile 2015 plaanitud tööde valmimise kuupäevast kinni pidada, siis leppisid Andritz ja Bilfinger kokku, et Bilfingeri asendab temale algul ülesandeks tehtud tööde tegemiseks Horvaatias asutatud Brodmont d.o.o. Sellekohane leping sõlmiti 11. septembril 2015.
- 13 Ajavahemikul 14. septembrist 2015 kuni 30. oktoobrini 2015 töötas põhikohtuasjas kõnealusel ehitusel Brodmonti heaks 217 töötajat, kusjuures viimati nimetatud äriühing võttis üle kõik Bilfingeri jaoks sellel ehitusel töötavad töötajad.

- 14 Finanzpolizei (finantspolitsei, Austria) viis 27. septembril, 13. oktoobril ja 28. oktoobril 2015 sellel ehitusel läbi kontrollid, mille käigus ei suudetud ühegi 217 töötaja palgadokumente täielikult esitada.
- 15 Murtali ringkonnaavalitsus määras nende kontrollide käigus finantspolitsei tehtud järeldustele tuginedes põhikohtuasja kaebuse esitajatele haldussanktsioonid. Ringkonnaavalitsus leidis, et tegemist ei ole mitte töötajate lähetamise, vaid piiriülese tööjõu vahendamisega Brodmontil Andritzile. Eelotsusetaotlustest nähtub aga, et neile ei heidetud ette miinimumtöötasu maksmisega seotud kohustuste rikkumist.
- 16 Murtali ringkonnaavalitsus määras 19. aprilli 2017. aasta otsusega 3 255 000 euro suuruse trahvi Brodmonti juhatajale Z. Maksimovicile. Ringkonnaavalitsus leidis, et Brodmont kui 217 töötajat vahendav tööandja rikkus AVRAG §-s 7d ette nähtud kohustust anda nende töötajate palgadokumendid Austrias asuva tööandja Andritzi käsutusse.
- 17 Ringkonnaavalitsus määras oma 25. aprilli ja 5. mai 2017. aasta otsustega samuti 2 604 000 euro ja 2 400 000 euro suurused vastavad trahvid kõigile neljale Andritzi juhatuse liikmele ehk H. J. Köflerile, W. Leitnerile, J. Schönbeckile ja W. Semperile, kuna nad ei olnud täitnud teatud kohustusi, mis on ette nähtud AVRAG §-s 7d ja AusLBG § 28 lõike 1 punkti 1 alapunktis a koostoimes AusLBG § 3 lõikega 1 ning mis on seotud selle Austrias asuva ettevõtja poolt nende töötajate kasutamisega seotud palgadokumentide säilitamise ja halduslubade saamisega 200 horvaadi, serbia või bosnia töötaja jaoks. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et juhul, kui neid trahve ei tasuta, muudetakse need asendusvangistusteks pikkusega vastavalt 1736 päeva ja 1600 päeva.
- 18 Isikud, kellele need karistused määrati, esitasid nende otsuste peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.
- 19 Nimetatud kohtul on ennekõike kahtlusi, kas liidu proportsionaalsuse põhimõttega on kooskõlas karistused põhikohtuasjas käsitletavates õigusnormides, millega on kohtutele küll jäetud teatud kaalutusruum karistuse kindlaksmääramisel, kuid millega on oluliselt seda kaalutusruumi vähendatud kumulatiivsuse põhimõtte, trahvimäära mõjutavate asjaolude olemasolu ja kõrge miinimumtrahvi koosmõjus, mistõttu isegi juhul, kui määratud trahv on kõige madalam, mida on võimalik määrata, on selle kogusumma väga suur.
- 20 Seejärel soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas proportsionaalsuse põhimõttega on kooskõlas võimalus määrata ettevaatamatusdeliktide eest mitmeaastane vangistus.
- 21 Lõpuks täpsustab nimetatud kohus, et juhul, kui kaebused jäetakse rahuldamata, on osa menetluskuludest, mis tuleb kaebuse esitajatel põhikohtuasjale kohaldatavas redaktsioonis halduskohtumenetluse seaduse § 52 lõike 2 kohaselt tasuta, 20% määratud trahvist.
- 22 Nendel asjaoludel otsustas Landesverwaltungsgericht Steiermark (Steiermarki liidumaa halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

Kohtuasjas C-64/18:

„1. Kas ELTL artiklit 56 ning [direktiivi 96/71] ning [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene õigusnorm, millega kehtestatakse töötajate piiriülese kasutamise puhul aset leidvate formaalsete kohustuste rikkumiste korral – näiteks juhul, kui vahendav tööandja ei tee Austrias asuvale tööandjale kättesaadavaks palgadokumente – väga kõrged rahatrahvid, eeskätt kõrged miinimumtrahvid, mis määratakse kumulatiivselt iga asjaomase töötaja kohta?

2. Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt:

Kas ELTL artiklit 56 ning [direktiivi 96/71] ning [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui töötajate piiriülese kasutamise puhul aset leidvate formaalsete kohustuste rikkumiste korral määratakse kumulatiivsed rahatrahvid, millel puudub absoluutne ülempiir?“

Kohtuasjas C-140/18:

„1. Kas ELTL artiklit 56 ning [direktiivi 96/71] ning [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene õigusnorm, millega kehtestatakse töötajate piiriülese kasutamise puhul aset leidvate formaalsete kohustuste rikkumiste korral – näiteks juhul, kui vahendav tööandja ei tee Austrias asuvalle tööandjale kättesaadavaks palgadokumente – väga kõrged rahatrahvid, eeskätt kõrged miinimumtrahvid, mis määratakse kumulatiivselt iga asjaomase töötaja kohta?

2. Juhul kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt:

Kas ELTL artiklit 56 ning [direktiivi 96/71] ning [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui töötajate piiriülese kasutamise puhul aset leidvate formaalsete kohustuste rikkumiste korral määratakse kumulatiivsed rahatrahvid, millel puudub absoluutne ülempiir?

3. Juhul kui esimesele ja teisele küsimusele vastatakse eitavalt:

Kas [harta] artikli 49 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm, millega kehtestatakse ettevaatamatusdeliktide puhul piiramatult kõrged rahatrahvid ja asenduskaristusena mitmeaastased vangistused?“

Kohtuasjas C-146/18:

„Kas [harta] artikleid 47 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene õigusnorm, millega nähakse kaebuste lahendamise menetluse puhul menetluskuludeks kohustuslikult ette 20% määratud rahatrahvist?“

Kohtuasjas C-148/18:

„Kas [harta] artikli 49 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm, millega kehtestatakse ettevaatamatusdeliktide puhul piiramatult kõrged rahatrahvid, eeskätt kõrged miinimumtrahvid, ja asenduskaristusena mitmeaastased vangistused?“

23 Euroopa Kohtu presidendi otsustega liideti kohtuasjad C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

### Eelotsuse küsimuste analüüs

24 Nende küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 56, harta artikleid 47 ja 49 ning direktiive 96/71 ja 2014/67 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus põhikohtusjas käsitletavad riigisisened õigusnormid, millega on halduslubade saamist ja palgadokumentide säilitamist puudutavate tööõiguse valdkonna kohustuste rikkumiste eest ette nähtud rahatrahvid:

– mis ei saa olla kindlaksmääratud summast madalamad;

- mis määratakse kumulatiivselt iga asjaomase töötaja kohta ilma ülempiirita;
- millele lisandub juhul, kui trahviotsuse peale esitatud kaebus jäetakse rahuldamata, menetluskulude tasumine 20% ulatuses trahvist, ja
- mis muudetakse maksmata jätmise korral vangistuseks.

### ***Sissejuhatavad märkused***

- 25 Kõigepealt olgu märgitud, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud teabest nähtub, et põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormidega ei ole otse kindlaks määratud töö- ja tööhõivetingimusi, mida kohaldatakse Austria õigusnormide kohaselt, vaid nende eesmärk on tagada nende kontrollide tõhusus, mida Austria ametiasutused võivad läbi viia selleks, et tagada nende tingimuste täitmine.
- 26 Euroopa Kohus on aga juba otsustanud, et kuna sellised kontrollimeetmed ei kuulu direktiivi 96/71 kohaldamisalasse, on selle direktiivi eesmärk kooskõlastada lähetatud töötajate töö- ja tööhõivetingimusi käsitlevad riigisisised materiaaõigusnormid ja seda nimetatud tingimuste täitmise kontrollimiseks ette nähtud täiendavatest halduseeskirjadest olenemata (3. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *De Clercq jt*, C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 47).
- 27 Eelotsusetaotlustest nähtub samuti, et põhikohtuasja asjaolud leidsid aset septembrist kuni oktoobrini 2015. Sellest tuleneb, et direktiiv 2014/67, mille ülevõtmise tähtaeg möödus selle artikli 23 kohaselt 18. juunil 2016 ning mis võeti Austria õigusse üle 2016. aasta juunis vastu võetud seadusega, mis jõustus 1. jaanuaril 2017, ei ole nendele asjaolude kohaldatav (vt analoogia alusel 13. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 27).
- 28 Kuigi mõned asjaomased isikud, kes esitasid Euroopa Kohtule oma seisukohad, väitsid, et Euroopa Kohus peaks oma vastuses eelotsuse küsimustele tuginema ka direktiivile 2006/123, siis olgu märgitud, et direktiivi artikli 1 lõige 6 ei ole kohaldatav riigisiseste õigusnormidega hoiatavate meetmete kehtestamisele, mille eesmärk on tagada tööõiguse materiaaõigusnormide järgimine (vt selle kohta 13. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, punktid 29–35).
- 29 Eeltoodut arvestades tuleb teha järeldus, et direktiivid 96/71, 2014/67 ja 2006/123 ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud eelotsuse küsimustele vastamiseks asjakohased.

### ***Teenuste osutamise vabaduse piirang***

- 30 Olgu märgitud, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb teenuste osutamise vabaduse piiranguks lugeda kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad selle vabaduse teostamist või muudavad selle vähem huvipakkuvaks. Lisaks on ETLT artikliga 56 antud õigused mitte ainult teenuseosutajale endale, vaid ka kõnealuste teenuste saajale (13. novembri 2018. aasta kohtuotsus *Čepelnik*, C-33/17, EU:C:2018:896, punktid 37–38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Peale selle on Euroopa Kohus otsustanud, et riigisisised õigusnormid, millega on ette nähtud töötajate lähetamise raames kohustus koostada ja säilitada sotsiaalkindlustus- ja töödokumente vastuvõtvast liikmesriigis, võivad kaasa tuua täiendavad tasud ning haldus- ja majanduskulud teises liikmesriigis asutatud ettevõtjatele ning järelikult kujutavad need endast teenuste osutamise vabaduse piirangut (vt selle kohta 23. novembri 1999. aasta kohtuotsus *Arblade jt*, C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, punktid 58 ja 59; 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Saksamaa*, C-490/04, EU:C:2007:430, punktid 66–69, ning 7. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus *dos Santos Palhota jt*, C-515/08, EU:C:2010:589, punktid 42–44).

- 32 Euroopa Kohus on seoses olukorraga, kus teenuseid osutav liidu liikmesriigis asuv ettevõtja läheta kolmandate riikide kodanikest töötajaid, asunud seisukohale, et riigisisene normistik, mille kohaselt peab teises liikmesriigis asuv ettevõtja selles riigis teenuste osutamiseks saama haldusliku loa, on teenuste osutamise vabaduse piirang ELTL artikli 56 tähenduses (14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt, C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Seega tuleb tõdeda, et riigisiseseid õigusnormid, millega on ette nähtud karistused nii asjaomase teenuseosutaja kui ka teenuse saaja suhtes juhul, kui ei ole täidetud taolisi kohustusi, mille puhul on iseenesest tegemist teenuste osutamise vabaduse piiranguga, võivad muuta selle vabaduse teostamise vähem huvipakkuvaks.
- 34 Järelikult on põhikohtuasjas käsitletavate riigisiseste õigusnormide puhul tegemist teenuste osutamise vabaduse piiranguga.

### *Teenuste osutamise vabaduse piirangu põhjendatus*

- 35 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et riigisiseseid meetmed, mis võivad takistada EL toimimise lepinguga tagatud põhivabaduste teostamist või muuta selle vähem huvipakkuvaks, võivad siiski olla lubatud tingimusel, et nendega taotletakse ülekaaluka üldise huvi eesmärki, need on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale kui selle saavutamiseks vajalik (13. novembri 2018. aasta kohtuotsus Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 36 Antud asjas väidab Austria valitsus, et põhikohtuasjas käsitletav teenuste osutamise vabaduse piirang on põhjendatud eesmärkidega, mis puudutavad töötajate sotsiaalset kaitset, pettusevastast võitlust, sealhulgas sotsiaalvaldkonnas, ja kuritarvituste ennetamist.
- 37 Sellega seoses tuleb märkida, et töötajate sotsiaalne kaitse, pettusevastane võitlus, sealhulgas sotsiaalvaldkonnas, ja kuritarvituste ennetamine on eesmärgid, mis kuuluvad selliste ülekaalukate üldiste huvide hulka, mis võivad õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut (13. novembri 2018. aasta kohtuotsus Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 44).
- 38 Selles kontekstis võib põhikohtuasjas käsitletavaid riigisiseseid õigusnorme, milles on ette nähtud karistused, kui on rikutud tööõiguse valdkonna kohustusi, mille eesmärk on tagada nende eesmärkide saavutamine, pidada sobivaks, et tagada selliste kohustuste täitmine ning seega taotletud eesmärkide saavutamine.
- 39 Mis puudutab selles suhtes teenuste osutamise vabaduse piirangut, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, siis tuleb märkida, et määratud karistuse rangus peab vastama selle rikkumise raskusele, mille eest seda määratakse. Lisaks ei tohi riigisiseste õigusnormide kohaselt lubatud haldus- ja karistusmeetmed minna kaugemale sellest, mis on asjaomase õigusnormiga seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks vajalik (vt analoogia alusel 31. mai 2018. aasta kohtuotsus Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punktid 41 ja 42 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Selles kontekstis olgu esiteks märgitud, et põhikohtuasjas käsitlevate õigusnormide eesmärk on karistada nende tööõiguse valdkonna nõuete täitmata jätmise eest, mis puudutavad halduslubade saamist ja palgadokumentide säilitamist.
- 41 Teiseks tuleb täheldada, et õigusnormid, millega on ette nähtud karistused, mille summa muutub sõltuvalt nende töötajate arvust, keda teatud tööõiguse valdkonna kohustuste järgimata jätmise puudutab, oleksid iseenesest ebarproportsionaalsed (vt analoogia alusel 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 26).



- 42 Selliste kohustuste täitmata jätmise eest karistamiseks ette nähtud kõrgete rahatrahvide koosmõju koos nende trahvide kumuleerumisega ilma ülempiirita, kui rikkumine puudutab paljusid töötajaid, võib aga kaasa tuua märkimisväärse summas rahatrahvid, mis võivad nagu käesolevas asjas ulatuda mitme miljoni euroni.
- 43 Lisaks võib asjaolu, et sellised rahatrahvid ei või igal juhul olla kindlaksmääratud summast madalamad, võimaldada nende karistuste määramist juhul, kui ei ole tõendatud, et etteheidetud asjaolud on erilise raskusastmega.
- 44 Kolmandaks täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vastavalt põhikohtuasjas käsitlevatele riigisisestele õigusnormidele peab karistatav isik juhul, kui ta esitab sellise karistuse määramise otsuse peale kaebuse ja see jäetakse rahuldamata, maksma menetluskuludeks 20% karistusele vastavast summast.
- 45 Neljandaks nähtub eelotsusetaotlustest, et põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormidega on ette nähtud, et juhul, kui määratud rahatrahvi ei tasuta, määratakse asendusvangistus, mis on eriti karm sellest asjaomasele isikule tulenevate tagajärgede suhtes (vt selle kohta 3. juuli 1980. aasta kohtuotsus 157/79, EU:C:1980:179, punkt 19; 29. veebruari 1996. aasta kohtuotsus Skanavi ja Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punkt 36, ja 26. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus I, C-195/16, EU:C:2017:815, punkt 77).
- 46 Eeltoodud asjaolusid arvestades ei ole põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid vastavuses karistatud rikkumiste, st halduslubade saamist ja palgadokumentide säilitamist puudutavate tööõiguse valdkonna kohustuste rikkumise raskusega.
- 47 Peale selle on nende kohustuste tõhusat rakendamist, mille täitmata jätmise eest selliste õigusnormidega karistatakse, võimalik tagada vähem piiravate meetmetega nagu madalamate rahatrahvide kindlaksmääramine või sellistele trahvide ülempiiri kehtestamine, ilma et nendega tingimata kaasneks asendusvangistus.
- 48 Seega tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik, et tagada halduslubade saamist ja palgadokumentide säilitamist puudutavate tööõiguse valdkonna kohustuste täitmine ning tagada taotletud eesmärkide saavutamine.
- 49 Eeltoodud kaalutlusi arvestades ei pea analüüsima selliste õigusnormide kooskõla harta artiklitega 47 ja 49.
- 50 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb vastata esitatud küsimustele, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus põhikohtuasjas kõnealused riigisisest õigusnormid, millega on halduslubade saamist ja palgadokumentide säilitamist puudutavate tööõiguse valdkonna kohustuste rikkumiste eest ette nähtud trahvid:
- mis ei saa olla kindlaksmääratud summast madalamad;
  - mis määratakse kumulatiivselt iga asjaomase töötaja kohta ilma ülempiirita;
  - millele lisandub juhul, kui trahviotsuse peale esitatud kaebus jäetakse rahuldamata, menetluskulude tasumine 20% ulatuses trahvist, ja
  - mis muudetakse maksmata jätmise korral vangistuseks.

## Kohtukulud

- 51 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kuues koda) otsustab:

**ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus põhikohtusjas kõnealused riigisisese õigusnormid, millega on halduslubade saamist ja palgadokumentide säilitamist puudutavate tööõiguse valdkonna kohustuste rikkumiste eest ette nähtud trahvid:**

- mis ei saa olla kindlaksmääratud summast madalamad;
- mis määratakse kumulatiivselt iga asjaomase töötaja kohta ilma ülempiirita;
- millele lisandub juhul, kui trahviotsuse peale esitatud kaebus jäetakse rahuldamata, menetluskulude tasumine 20% ulatuses trahvist ja
- mis muudetakse maksmata jätmise korral vangistuseks.

Allkirjad