



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

12 september 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 56 VWEU – Vrij verrichten van diensten – Terbeschikkingstelling van werknemers – Bewaring en vertaling van de loonadministratie – Werkvergunning – Sancties – Evenredigheid – Boetes waarvan het minimumbedrag vooraf is bepaald – Cumulatie – Geen maximum – Gerechtskosten – Vervangende hechtenis”

In de gevoegde zaken C-64/18, C-140/18, C-146/18 en C-148/18,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) bij beslissingen van 25 januari 2018 (C-64/18), 31 januari 2018 (C-140/18) en 16 februari 2018 (C-146/18 en C-148/18), ingekomen bij het Hof op 1 februari 2018 (C-64/18), 22 februari 2018 (C-140/18) en 23 februari 2018 (C-146/18 en C-148/18), in de procedures

Zoran Maksimovic (C-64/18),

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

Wolfgang Leitner (C-140/18 en C-148/18),

Joachim Schönbeck (C-140/18 en C-148/18),

Wolfgang Semper (C-140/18 en C-148/18)

tegen

Bezirkshauptmannschaft Murtal,

in tegenwoordigheid van:

Finanzpolizei,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Toader, kamerpresident, L. Bay Larsen (rapporteur) en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

* Procestaal: Duits.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 mei 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- Zoran Maksimovic, vertegenwoordigd door R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc en S. Grilc, Rechtsanwálte,
- Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck en Wolfgang Semper, vertegenwoordigd door E. Oberhammer en P. Pardatscher, Rechtsanwálte,
- de Finanzpolizei, vertegenwoordigd door B. Schlögl als gemachtigde,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláci, J. Pavliš en L. Dvořáková als gemachtigden,
- de Kroatische regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Galli, vervolgens door M. Vidović, als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Tornyai en G. Koós als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Sloveense regering, vertegenwoordigd door A. Grum en J. Morela als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer, L. Malferrari en H. Krämer als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 56 VWEU, de artikelen 47 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1) en richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („IMI-verordening”) (PB 2014, L 159, blz. 11).
- 2 Die verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck en Wolfgang Semper enerzijds en de Bezirkshauptmannschaft Murtal (districtsbestuur Murtal, Oostenrijk) anderzijds betreffende de boetes die door de Bezirkshauptmannschaft Murtal zijn opgelegd wegens verschillende inbreuken op bepalingen van Oostenrijks arbeidsrecht.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2006/123/EG

- 3 Artikel 1, lid 6, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) luidt:

„Deze richtlijn laat het arbeidsrecht onverlet, dat wil zeggen alle wettelijke of contractuele bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden met inbegrip van de gezondheid en veiligheid op het werk en de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, die de lidstaten toepassen overeenkomstig nationale wettelijke bepalingen die in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht. Evenmin is deze richtlijn van invloed op de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten.”

Richtlijn 2014/67

- 4 Artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2014/67 bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 18 juni 2016 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.”

Oostenrijks recht

- 5 § 7d van het Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (wet tot aanpassing van het arbeidsovereenkomstenrecht, BGBl. 459/1993), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „AVRAG”), bepaalt:

„1. Werkgevers [...] moeten gedurende de volledige periode van de terbeschikkingstelling [...] de arbeidsovereenkomst of het tewerkstellingsdocument [...], loonstrookjes, betalingsbewijzen van lonen [...] ter controle van de loonbetaling waarop de ter beschikking gestelde werknemer voor de duur van de tewerkstelling volgens de [...] wet recht heeft in de Duitse taal op de plaats van de arbeid of tewerkstelling ter beschikking houden.

2. In geval van grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van werknemers rust de verplichting tot het ter beschikking houden van de loonadministratie op de ontvangende onderneming. De ter beschikking stellende werkgever dient de loonadministratie aantoonbaar aan de ontvangende onderneming te verstrekken.

[...]”

- 6 § 7i, lid 4, AVRAG luidt als volgt:

„Wie als

1. werkgever [...] in strijd met § 7d de loonadministratie niet ter beschikking houdt, of

2. ter beschikking stellende werkgever in geval van grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van werknemers in strijd met § 7d, lid 2, de loonadministratie niet aantoonbaar ter beschikking stelt van de ontvangende onderneming, of
3. ontvangende onderneming in geval van een grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van werknemers in strijd met § 7d, lid 2, de loonadministratie niet beschikbaar houdt,

pleegt een administratieve overtreding die door de Bezirksverwaltungsbehörde (bestuurlijke instanties van het district) wordt bestraft met een geldboete van 1 000 EUR tot 10 000 EUR voor elke werknemer, in het geval van recidive met een geldboete van 2 000 EUR tot 20 000 EUR voor elke werknemer; wanneer het gaat om meer dan drie werknemers, belooft de geldboete 2 000 EUR tot 20 000 EUR voor elke werknemer, in het geval van recidive 4 000 EUR tot 50 000 EUR.”

- 7 § 28, lid 1, van het Ausländerbeschäftigungsgesetz (Oostenrijkse wet inzake de tewerkstelling van vreemdelingen, BGBl. 218/1975), in de versie die op het hoofdgeding van toepassing is (hierna: „AuslBG”), luidt als volgt:

„Voor zover het gepleegde feit geen strafbaar feit vormt dat valt binnen de bevoegdheid van de rechterlijke instanties (§ 28c), pleegt een administratieve inbreuk en dient door de bestuurlijke instantie van het district te worden bestraft:

1. wie
 - a) in strijd met § 3 een vreemdeling te werk stelt voor wie [geen] tewerkstellingsvergunning is verleend [...]

[...]

bij onbevoegde tewerkstelling van maximaal drie vreemdelingen voor elke onbevoegd te werk gestelde vreemdeling met een geldboete van 1 000 EUR tot en met 10 000 EUR, van 2 000 EUR tot en met 20 000 EUR in het geval van eerste en verdere recidive, bij onbevoegde tewerkstelling van meer dan drie vreemdelingen voor elke onbevoegd te werk gestelde vreemdeling met een geldboete van 2 000 EUR tot en met 20 000 EUR, van 4 000 EUR tot en met 50 000 EUR in het geval van eerste en verdere recidive;

[...]”

- 8 § 52, leden 1 en 2, van het Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Oostenrijkse wet tot regeling van de bestuursrechtspraak; BGBl. I, 33/2013; hierna: „VwGVG”), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, is als volgt geformuleerd:

„1. In iedere uitspraak van de bestuursrechter waarbij een strafbeschikking wordt bevestigd, wordt bepaald dat de betrokkene een bijdrage dient te betalen in de kosten van de strafrechtelijke procedure.

2. Deze bijdrage wordt voor de beroepsprocedure vastgesteld op 20 % van de opgelegde straf, met een minimum van 10 EUR; bij vrijheidsstraffen wordt voor de berekening van de kosten één dag hechtenis gelijkgesteld met 100 EUR. [...]”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

- 9 Op 23 maart 2014 vond er in de fabriek van Zellstoff Pöls AG, gelegen te Pöls (Oostenrijk), een explosie plaats, waarbij een loogketel voor een groot deel is verwoest.

- 10 Bij overeenkomst van 11 juli 2014 heeft Zellstoff Pöls de werkzaamheden voor de sanering en heringebruikneming van de ketelinstallatie opgedragen aan Andritz AG, een in Oostenrijk gevestigde onderneming.
- 11 Op 27 augustus 2014 heeft Andritz de in Kroatië gevestigde vennootschap Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (hierna: „Bilfinger”) ingeschakeld voor de demontage en mechanische montage van de ketel. Om deze werken uit te voeren, heeft Bilfinger werknemers in Oostenrijk gedetacheerd, voor wie detacheringsverklaringen door de bevoegde Oostenrijkse autoriteiten zijn afgegeven.
- 12 Aangezien Bilfinger er niet in slaagde de geplande voltooiingsdatum van 25 augustus 2015 na te komen, zijn Bilfinger en Andritz overeengekomen de oorspronkelijk aan Bilfinger opgedragen werkzaamheden in plaats van door Bilfinger door de in Kroatië gevestigde onderneming Brodmont d.o.o te laten uitvoeren. Op 11 september 2015 is een overeenkomst in die zin gesloten.
- 13 Tussen 14 september 2015 en 30 oktober 2015 zijn op de bouwplaats aan de orde in het hoofdgeding 217 werknemers voor Brodmont te werk gesteld, waarbij deze onderneming alle werknemers had overgenomen die door Bilfinger op deze bouwplaats tewerkgesteld waren.
- 14 Op 27 september 2015, 13 oktober 2015 en 28 oktober 2015 heeft de Finanzpolizei (fiscale opsporingsdienst, Oostenrijk) controles op die bouwplaats uitgevoerd, waarbij de loonbescheiden van al deze 217 werknemers niet volledig aan haar konden worden overgelegd.
- 15 Op basis van de bevindingen van de fiscale opsporingsdienst tijdens die controles heeft de Bezirkshauptmannschaft Murtal verzoekers in het hoofdgeding bestuursrechtelijke sancties opgelegd. Volgens deze autoriteit ging het bij de relatie tussen Brodmont en Andritz niet om terbeschikkingstelling van werknemers, maar om grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van werknemers. Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt daarentegen dat hun niet is verweten dat zij hun verplichtingen inzake de betaling van het minimumloon niet waren nagekomen.
- 16 Bij besluit van 19 april 2017 heeft de Bezirkshauptmannschaft Murtal Maksimovic, de bedrijfsleider van Brodmont, een geldboete van in totaal 3 255 000 EUR opgelegd. De Bezirkshauptmannschaft Murtal was van oordeel dat Brodmont als onderneming die de 217 werknemers ter beschikking stelde, niet had voldaan aan haar verplichting uit hoofde van § 7d AVRAG om de ontvangende onderneming Andritz AG de loonbescheiden voor die werknemers ter beschikking te stellen.
- 17 Bij besluiten van 25 april en 5 mei 2017 heeft die autoriteit ook elk van de vier bestuurders van Andritz, namelijk Köfler, Leitner, Schönbeck en Semper, boetes van 2 604 000 EUR respectievelijk 2 400 000 EUR opgelegd wegens niet-nakoming van bepaalde verplichtingen op grond van § 7d AVRAG en § 28, lid 1, punt 1, onder a), AuslBG, in samenhang met § 3, lid 1, AuslBG, betreffende de bewaring van loonbescheiden door Andritz als ontvangende onderneming van die werknemers, alsmede betreffende de verkrijging van vergunningen voor 200 Kroatische, Servische en Bosnische werknemers. De verwijzende rechter preciseert dat deze boetes in geval van niet-invordering ervan worden omgezet in vervangende hechtenis van 1 736 dagen respectievelijk 1 600 dagen.
- 18 De personen aan wie die boetes zijn opgelegd, hebben tegen deze besluiten beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 19 De verwijzende rechter koestert in de eerste plaats twijfels over de verenigbaarheid met het Unierechtelijke beginsel van de evenredigheid van straffen van een regeling als aan de orde in het hoofdgeding, waarbij aan de rechter weliswaar enige speelruimte bij de vaststelling van de hoogte van de straf wordt gelaten, maar deze speelruimte door het samenspel van het cumulatiebeginsel, omstandigheden waardoor de strafmaat wordt gewijzigd en hoge minimumstraffen sterk aan banden wordt gelegd, zodat zelfs wanneer de laagst mogelijke straf wordt opgelegd, de totale straf zeer hoog is.

- 20 Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of de mogelijkheid om in geval van niet-betaling van een boete een vervangende hechtenis van meerdere jaren op te leggen voor een op nalatigheid berustende administratieve overtreding strookt met dat evenredigheidsbeginsel.
- 21 De verwijzende rechter preciseert ten slotte dat, indien het beroep wordt verworpen op grond van § 52, lid 2, VwGVG, in de versie die op het hoofdgeding van toepassing is, verzoekers een bijdrage in de proceskosten van 20 % van de opgelegde straf zal worden opgelegd.
- 22 In deze context heeft het Landesverwaltungsgericht Steiermark (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Stiermarken, Oostenrijk) de behandeling van de zaak geschorst en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd:

In zaak C-64/18:

„1) Moeten artikel 56 VWEU alsmede richtlijn [96/71] en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale norm die bij inbreuken op formele verplichtingen in het kader van grensoverschrijdende tewerkstelling, zoals het niet ter beschikking stellen van de loonadministratie door de uitlener aan de ontvangende onderneming, voorziet in zeer hoge geldboeten, in het bijzonder in hoge minimumstraffen, die cumulatief per betrokken werknemer worden opgelegd?

2) Indien de eerste vraag niet bevestigend wordt beantwoord:

Moeten artikel 56 VWEU alsmede richtlijn [96/71] en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat cumulatieve geldboeten zonder absolute bovengrens worden opgelegd bij inbreuken op formele verplichtingen in het kader van grensoverschrijdende tewerkstelling?”

In zaak C-140/18:

„1) Moeten artikel 56 VWEU alsmede richtlijn [96/71] en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale norm die bij inbreuken op formele verplichtingen in het kader van grensoverschrijdende tewerkstelling, zoals het niet ter beschikking stellen van de loondocumenten door de uitlener aan de ontvangende onderneming, voorziet in zeer hoge geldboeten, in het bijzonder in hoge minimumstraffen, die cumulatief per betrokken werknemer worden opgelegd?

2) Indien de eerste vraag niet bevestigend wordt beantwoord:

Moeten artikel 56 VWEU alsmede richtlijn [96/71] en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat cumulatieve geldboeten zonder absolute bovengrens worden opgelegd bij inbreuken op formele verplichtingen in het kader van grensoverschrijdende tewerkstelling?

3) Indien de eerste en tweede vraag ontkennend worden beantwoord:

Moet artikel 49, lid 3, van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling die voor op nalatigheid berustende delicten voorziet in geldboeten zonder maximum en vervangende hechtenis van meerdere jaren?”

In zaak C-146/18:

„Moeten de artikelen 47 en 49 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale bepaling die dwingend voorziet in een bijdrage in de proceskosten voor de beroepsprocedure van 20 % van de opgelegde straf?”

In zaak C-148/18:

„Moet artikel 49, lid 3, van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling die voor op nalatigheid berustende delicten voorziet in geldboeten zonder maximum, in het bijzonder hoge minimumstraffen, en vervangende hechtenis van meerdere jaren?”

- 23 Bij beschikkingen van de president van het Hof zijn de zaken C-64/18, C-140/18, C-146/18 en C-148/18 gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 24 Met zijn vragen, die tezamen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 56 VWEU, de artikelen 47 en 49 van het Handvest, richtlijn 96/71 alsmede richtlijn 2014/67 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bij niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen inzake de verkrijging van vergunningen en de bewaring van loonbescheiden voorziet in het opleggen van boetes:
- die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag;
 - die cumulatief per betrokken werknemer en zonder maximum worden opgelegd;
 - met daarbovenop een bijdrage in de proceskosten van 20 % van de opgelegde boetes indien het beroep tegen het besluit houdende oplegging van de boetes wordt verworpen, en
 - die bij niet-betaling ervan worden omgezet in vervangende hechtenis.

Opmerkingen vooraf

- 25 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens blijkt dat de nationale regeling aan de orde in het hoofdgeding niet rechtstreeks de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bepaalt die overeenkomstig de Oostenrijkse wetgeving van toepassing zijn, maar moet waarborgen dat de controles die door de bevoegde Oostenrijkse autoriteiten kunnen worden verricht om ervoor te zorgen dat die voorwaarden worden nageleefd, doeltreffend zijn.
- 26 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat dergelijke controlemaatregelen niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 96/71 vallen, aangezien deze richtlijn de coördinatie van de nationale regelingen van materieel recht betreffende de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers beoogt, los van de ondergeschikte bestuurlijke regels voor de controle van de naleving van die voorwaarden en omstandigheden (arrest van 3 december 2014, *De Clercq e.a.*, C-315/13, EU:C:2014:2408, punt 47).
- 27 Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt tevens dat de feiten in het hoofdgeding hebben plaatsgevonden in september en oktober 2015. Hieruit volgt dat richtlijn 2014/67, waarvan de termijn voor omzetting overeenkomstig artikel 23 ervan op 18 juni 2016 verstreek en die in Oostenrijks recht is omgezet bij

een wet die in juni 2016 is vastgesteld en op 1 januari 2017 in werking is getreden, niet van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding (zie naar analogie arrest van 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punt 27).

- 28 Hoewel sommige belanghebbenden in hun opmerkingen voor het Hof hebben gesteld dat het Hof zijn antwoord op de prejudiciële vragen ook moet baseren op richtlijn 2006/123, moet ten slotte eraan worden herinnerd dat deze richtlijn overeenkomstig artikel 1, lid 6, ervan niet van toepassing is op de vaststelling, bij een nationale regeling, van afschrikkende maatregelen om de naleving van materiële regels van arbeidsrecht te waarborgen (zie in die zin arrest van 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punten 29-35).
- 29 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de richtlijnen 96/71, 2014/67 en 2006/123 niet relevant zijn voor de beantwoording van de door de verwijzende rechter voorgelegde prejudiciële vragen.

Beperking van het vrij verrichten van diensten

- 30 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten alle maatregelen die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van die vrijheid worden beschouwd. Bovendien kent artikel 56 VWEU niet alleen rechten toe aan de dienstverrichter zelf, maar ook aan de afnemer van die diensten (arrest van 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die in het kader van detachering van werknemers voorziet in de verplichting om in de lidstaat van ontvangst sociale documenten op te stellen en ter beschikking te houden, voor de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen extra bestuurlijke en economische kosten en lasten kan meebrengen en dus een beperking van het vrij verrichten van diensten vormt (zie in die zin arresten van 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, EU:C:1999:575, punten 58 en 59; 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, C-490/04, EU:C:2007:430, punten 66-69, en 7 oktober 2010, dos Santos Palhota e.a., C-515/08, EU:C:2010:589, punten 42-44).
- 32 Aangaande de terbeschikkingstelling van werknemers uit een derde land door een in een lidstaat van de Unie gevestigde dienstverrichter heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die de verrichting van diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 56 VWEU vormt (arrest van 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e.a., C-18/17, EU:C:2018:904, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat een nationale regeling die bij niet-naleving van dergelijke verplichtingen – die op zich beperkingen van het vrij verrichten van diensten vormen – in straffen ten aanzien van zowel de betrokken dienstverrichter als de betrokken dienstenontvanger voorziet, de uitoefening van die vrijheid minder aantrekkelijk kan maken.
- 34 Een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding vormt dus een beperking van het vrij verrichten van diensten.

Rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van vestiging

- 35 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, niettemin toelaatbaar zijn indien zij rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (arrest van 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 In casu is de Oostenrijkse regering van mening dat de beperking van het vrij verrichten van diensten die in het hoofdgeding aan de orde is, wordt gerechtvaardigd door de doelstellingen van sociale bescherming van de werknemers, bestrijding van fraude – met name sociale fraude – en voorkoming van misbruik.
- 37 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de sociale bescherming van werknemers, de bestrijding van fraude – met name sociale fraude – en voorkoming van misbruik dwingende redenen van algemeen belang zijn die een beperking van het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (arrest van 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punt 44).
- 38 In die context kan een regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die in sancties voor inbreuken op arbeidsrechtelijke verplichtingen voorziet om deze doelstellingen te verwezenlijken, geschikt worden geacht om de naleving van die verplichtingen en dientengevolge de verwezenlijking van de beoogde doelen te waarborgen.
- 39 Aangaande de noodzaak van een beperking van het vrij verrichten van diensten als de beperking die in het hoofdgeding aan de orde is, zij eraan herinnerd dat de hoogte van de opgelegde straffen in verhouding moet staan tot de ernst van de strafbaar gestelde inbreuk. Voorts mogen de administratieve of repressieve maatregelen die krachtens een nationale wettelijke regeling zijn toegestaan, niet verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die op rechtmatige wijze met deze wettelijke regeling worden nagestreefd (zie naar analogie arrest van 31 mei 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punten 41 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 In dat verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat een regeling als aan de orde in het hoofdgeding strekt tot bestraffing van de niet-naleving van arbeidsrechtelijke voorwaarden inzake de verkrijging van vergunningen en de bewaring van loonbescheiden.
- 41 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat een regeling die voorziet in straffen waarvan de hoogte varieert naargelang het aantal werknemers ten aanzien waarvan bepaalde arbeidsrechtelijke verplichtingen niet zijn nagekomen, op zich niet onevenredig is (zie naar analogie arrest van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 26).
- 42 Het samenspel van de hoge geldboetes die ter bestraffing van de niet-nakoming van die verplichtingen zijn vastgesteld en een onbegrensde cumulatie van die boetes wanneer de inbreuk meerdere werknemers betreft, leidt echter tot het opleggen van aanzienlijke geldboetes, die kunnen oplopen tot miljoenen euro's, zoals in casu.
- 43 Bovendien kan de omstandigheid dat die boetes in geen geval lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag het mogelijk maken dat dergelijke straffen worden opgelegd in gevallen waarin niet is aangetoond dat de verweten feiten bijzonder ernstig zijn.
- 44 In de derde plaats preciseert de verwijzende rechter dat de nationale regeling aan de orde in het hoofdgeding bepaalt dat de adreassaar van een besluit waarbij een dergelijke straf wordt opgelegd, in geval van verwerping van het beroep tegen dat besluit een bijdrage in de proceskosten van 20 % van die straf moet betalen.

- 45 In de vierde plaats volgt uit de verwijzingsbeslissingen dat de regeling aan de orde in het hoofdgeding bepaalt dat bij niet-betaling van de opgelegde boete vervangende hechtenis wordt opgelegd, wat in het licht van de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de betrokken persoon een bijzonder zware straf vormt (zie in de zin arresten van 3 juli 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, punt 19; 29 februari 1996, Skanavi en Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punt 36, en 26 oktober 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, punt 77).
- 46 Gelet op het voorgaande staat een regeling als aan de orde in het hoofdgeding niet in verhouding tot de ernst van de bestrafte inbreuken, namelijk de niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen betreffende de verkrijging van vergunningen en de bewaring van loonbescheiden.
- 47 De effectieve uitvoering van de verplichtingen waarvan de niet-nakoming met een dergelijke regeling wordt bestraft, zou voorts met minder ingrijpende maatregelen kunnen worden verzekerd, zoals door lagere geldboetes vast te stellen of door een maximum voor dergelijke boetes in te stellen, zonder daarbij noodzakelijkerwijs te voorzien in vervangende hechtenis.
- 48 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat een regeling als aan de orde in het hoofdgeding verder gaat dan noodzakelijk is om de nakoming van de arbeidsrechtelijke verplichtingen betreffende de verkrijging van vergunningen en de bewaring van loonbescheiden te waarborgen en de beoogde doelstellingen te bereiken.
- 49 Gelet op deze overwegingen hoeft niet te worden onderzocht of die regeling verenigbaar is met de artikelen 47 en 49 van het Handvest.
- 50 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 56 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bij niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen inzake de verkrijging van vergunningen en de bewaring van loonbescheiden voorziet in het opleggen van boetes:
- die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag;
 - die cumulatief per betrokken werknemer en zonder maximum worden opgelegd;
 - met daarbovenop een bijdrage in de proceskosten van 20 % van de opgelegde boetes indien het beroep tegen het besluit houdende oplegging van de boetes wordt verworpen, en
 - die bij niet-betaling ervan worden omgezet in vervangende hechtenis.

Kosten

- 51 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 56 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die bij niet-nakoming van arbeidsrechtelijke verplichtingen inzake de verkrijging van vergunningen en de bewaring van loonbescheiden voorziet in het opleggen van boetes:

- **die niet lager mogen zijn dan een vooraf bepaald minimumbedrag;**

- **die cumulatief per betrokken werknemer en zonder maximum worden opgelegd;**
- **met daarbovenop een bijdrage in de proceskosten van 20 % van de opgelegde boetes indien het beroep tegen het besluit houdende oplegging van de boetes wordt verworpen, en**
- **die bij niet-betaling ervan worden omgezet in vervangende hechtenis.**

ondertekeningen