



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 12 september 2019\*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 56 FEUF – Frihet att tillhandahålla tjänster – Utstationering av arbetstagare – Bevarande och översättning av lönebeskeden – Arbetstillstånd – Påföljder – Proportionalitet – Böter som uppgår till ett på förhand bestämt belopp – Sammanläggning – Ingen begränsning – Kostnader för förfarandet – Frihetsberövande påföljd som alternativ till böter”

I de förenade målen C-64/18, C-140/18, C-146/18 och C-148/18,

angående ett antal beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike), av den 25 januari 2018 (C-64/18), av den 31 januari 2018 (C-140/18) och av den 16 februari 2018 (C-146/18 och C-148/18), som inkom till domstolen den 1 februari 2018 (C-64/18), den 22 februari 2018 (C-140/18) och den 23 februari 2018 (C-146/18 och C-148/18), i målen

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

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

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

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

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

mot

**Bezirkshauptmannschaft Murtal,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Finanzpolizei,**

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Toader samt domarna L. Bay Larsen (referent) och M. Safjan,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

\* Rättegångsspråk: tyska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 maj 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Zoran Maksimovic, genom R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc och S. Grilc, Rechtsanwälte,
- Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck och Wolfgang Semper, genom E. Oberhammer och P. Pardatscher, Rechtsanwälte,
- Finanzpolizei, genom B. Schlogl, i egenskap av ombud,
- osterrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlacil, J. Pavliš och L. Dvořakova, samtliga i egenskap av ombud,
- Kroatiens regering, inledningsvis företrädd av T. Galli, därefter av M. Vidovic, båda i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, genom M.Z. Feher, G. Tornyai och G. Koos, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Sloveniens regering, genom A. Grum och J. Morela, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Kellerbauer, L. Malferrari och H. Krämer, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 56 FEUF, artiklarna 47 och 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjanster (EGT L 18, 1997, s. 1) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjanster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 2014, s. 11).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck och Wolfgang Semper, å ena sidan, och Bezirkshauptmannschaft Murtal (förvaltningsmyndighet i distriktet i Murtal, Österrike), å andra sidan, angående de böter som förstnämnda ålagts av denna myndighet för diverse åsidosättanden av österrikiska arbetsrättsliga bestämmelser.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

*Direktiv 2006/123/EG.*

- 3 I artikel 1.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) föreskrivs följande:

”Detta direktiv påverkar inte arbetsrätten, dvs. sådana rättsliga eller avtalsreglerade bestämmelser om anställningsvillkor, arbetsförhållanden, inbegripet hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, samt förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med nationell lagstiftning som respekterar gemenskapsrätten. Detta direktiv påverkar inte heller medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet.”

*Direktiv 2014/67*

- 4 I artikel 23.1 första stycket i direktiv 2014/67 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 18 juni 2016. De ska genast underrätta kommissionen om detta.”

### *Den österrikiska lagstiftningen*

- 5 I 7d § i Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (lagen om anpassning av lagstiftning avseende anställningsavta) (BGBl. 459/1993), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad AVRAG), föreskrivs följande:

”1. Arbetsgivare ... ska under hela utstationeringsperioden, tillhandahålla anställningsavtal ..., lönebevis, löneutbetalningskvitton ... på tyska på arbetsplatsen (placeringsorten) för kontroll av utstationerade arbetstagare för den period som lön utbetalas i enlighet med ... bestämmelser

2. Vid gränsöverskridande uthyrning av arbetstagare övergår skyldigheten att tillhandahålla lönehandlingar till den inhemska tillfälliga arbetsgivaren. Uthyraren ska kunna styrka att den tillfälliga arbetsgivaren tillhandahållits dessa handlingar.

...”

- 6 I 7i § punkt 4 AVRAG föreskrivs följande:

”Den som

1. i egenskap av arbetsgivare ... i strid med 7d § underlåter att hålla lönehandlingar tillgängliga, eller
2. i egenskap av uthyrare, i samband med gränsöverskridande uthyrning av arbetstagare, inte har kunnat styrka att lönehandlingarna tillhandahållits den tillfälliga arbetsgivaren, vilket innebär ett åsidosättande av 7d § punkt 2, eller
3. i egenskap av tillfällig arbetsgivare, i samband med gränsöverskridande uthyrning av arbetstagare, inte tillhandahåller lönehandlingarna, vilket innebär ett åsidosättande av 7d § punkt 2,

har gjort sig skyldig till en administrativ förseelse, som ska beivras av den lokala förvaltningsmyndigheten med böter på 1 000–10 000 euro för varje anställd och vid upprepad överträdelse med böter på 2 000–20 000 euro, samt i fall där mer än tre arbetstagare berörs, med böter på 2 000–20 000 euro för varje arbetstagare och vid upprepad överträdelse med böter på 4 000–50 000 euro.”

- 7 28 § punkt 1 i Ausländerbeschäftigungsgesetz (lag om anställning av utländska medborgare) (BGBl. 218/1975), i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen (nedan kallad AuslBG), har följande lydelse:

”Såvitt handlingen inte uppfyller rekvisiten för ett brott som omfattas av domstolarnas ansvarsområde (28c §), begår

1. den som
  - a) i strid med 3 § anställer en utländsk arbetstagare som inte har erhållit arbetstillstånd ...

...

en administrativ överträdelse och ska av Bezirksverwaltungsbehörde (förvaltningsmyndighet på distriktsnivå) vid otillåten anställning av högst tre utlänningar, för varje utlänning som anställts i strid med denna bestämmelse åläggas böter från 1 000 upp till 10 000 euro, eller i fall då överträdelsen upprepats en eller flera gånger från 2 000 upp till 20 000 euro, och vid otillåten anställning av fler än tre utlänningar, för varje utlänning som anställts i strid med denna bestämmelse åläggas böter från 2 000 euro upp till 20 000 euro, eller i fall då överträdelsen upprepats en eller flera gånger från 4 000 euro upp till 50 000 euro;

...”

- 8 52 § punkterna 1 och 2 i Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz ((lagen om förfarandet vid förvaltningsdomstolarna) (BGBl. 33/2013), i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen, har följande lydelse:

”1. I varje dom genom vilken förvaltningsdomstolen fastställer en utdömd påföljd, ska även fastställas att den dömde ska betala en del av kostnaderna för det straffrättsliga förfarandet.

2. Detta belopp för överklagandeförfarandet ska beräknas till 20 procent av den utdömda påföljden, dock minst 10 euro; för fängelsestraff ska en dags fängelse i beräkningen motsvara 100 euro. ...”

### **Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 9 Den 23 mars 2014 inträffade en explosion på Zellstoff Pöls AG:s anläggning i Pöls (Österrike), där stora delar av en cellulosakokningsanläggning förstördes.
- 10 Zellstoff Pöls anförtrodde genom avtal av den 11 juli 2014 Andritz AG, med säte i Österrike, att reparera koksystemet och återställa det i funktion.
- 11 Den 27 augusti 2014 anförtrodde Andritz bolaget Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (nedan kallat Bilfinger), med säte i Kroatien, att demontera anläggningen och åter montera ihop den. För att utföra dessa arbeten utstationerade Bilfinger arbetstagare i Österrike, för vilka ett utstationeringsintyg hade utfärdats av de behöriga österrikiska myndigheterna.

- 12 Eftersom Bilfinger inte lyckades avsluta arbetet på avtalad tid, närmare bestämt till den 25 augusti 2015, kom Bilfinger och Andritz överens om att Brodmont d.o.o., med säte i Kroatien, skulle ersätta Bilfinger för att slutföra de arbeten som ursprungligen hade anförtrotts Bilfinger. Ett avtal med denna innebörd ingicks den 11 september 2015.
- 13 Mellan den 14 september 2015 och den 30 oktober 2015 arbetade 217 olika arbetstagare på byggarbetsplatsen för Brodmonts räkning, sedan Brodmont hade övertagit samtliga arbetstagare som var anställda av Bilfinger på denna byggarbetsplats.
- 14 Den 27 september, den 13 oktober och den 28 oktober 2015 genomförde Finanzpolizei (finanspolisen, Österrike) kontroller på nämnda byggarbetsplats. Vid dessa kontroller kunde samtliga handlingar avseende löner för var och en av dessa 217 arbetstagare inte uppvisas.
- 15 Förvaltningsmyndigheten i regionen Murtal ålade klagandena i de nationella målen administrativa påföljder på grundval av de konstateranden som finanspolisen gjort i samband med nämnda kontroller. Denna myndighet ansåg att det inte var fråga om utstationering av arbetstagare, utan ett gränsöverskridande tillhandahållande av arbetskraft från Brodmont till Andritz. Däremot framgår det av besluten om hänskjutande att dessa bolag inte påstås ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i fråga om utbetalning av minimilön.
- 16 Genom beslut av den 19 april 2017 påförde förvaltningsmyndigheten i regionen Murtal Maksimovic, verkställande direktör för Brodmont, böter på totalt 3 255 000 euro. Kommissionen ansåg att Brodmont underlåtit att fullgöra sin skyldighet att, i egenskap av ursprungsföretag för de 217 arbetstagare som ställts till förfogande, tillhandahålla Andritz, såsom kundbolag, lönehandlingar rörande dessa arbetstagare i enlighet med 7d § AVRAG.
- 17 Genom beslut av den 25 april och den 5 maj 2017 ålade nämnda myndighet var och en av de fyra medlemmarna i Andritz ledning, det vill säga Köfler, Leitner, Schönbeck och Semper böter på grund av åsidosättande av vissa skyldigheter som föreskrivs i 7d § AVRAG och 28 § punkt 1 led 1 a AuslBG, jämförd med 3 § punkt 1 AuslBG, vad avser bevarandet av lönehandlingar som ålåg bolaget i egenskap av kundföretag och på grund av att arbetstillstånd inte inhämtats för 200 kroatiska, serbiska eller bosniska arbetstagare. Böterna uppgick till 2 604 000 euro respektive 2 400 000 euro. Den hänskjutande domstolen har angett att dessa böter, för det fall beloppet inte inbetalas, ska omvandlas till fängelse i 1 736 dagar respektive 1 600 dagar.
- 18 De personer som ålagts dessa påföljder väckte talan mot dessa beslut vid den hänskjutande domstolen.
- 19 Den hänskjutande domstolen hyser framför allt tvivel om huruvida påföljder av det slag som är i fråga i de mål den har att avgöra är förenliga med den unionsrättsliga principen om proportionalitet. Den hänskjutande domstolen har härvidlag anfört att även om denna princip ger domstolarna ett visst utrymme för skönmässig bedömning vad gäller att bestämma påföljder, så begränsas dock detta utrymme kraftigt av samspelet mellan kumulationsprincipen, omständigheter som påverkar bötesbeloppet och höga minimipåföljder, vilket innebär att även om det lindrigaste straffet i den aktuella straffskalan utdöms, så blir den sammanlagda påföljden ändå mycket betungande.
- 20 Den hänskjutande domstolen vill vidare få klarhet i huruvida möjligheten att, vid underlåtenhet att inbetala böter, utdöma ett flerårigt alternativt frihetsstraff för en förvaltningsrättslig överträdelse, som begåtts på grund av vårdslöshet, är förenlig med proportionalitetsprincipen.
- 21 Den hänskjutande domstolen har slutligen angett att för det fall att talan ogillas, med tillämpning av artikel 52.2 i förvaltningsprocesslagen, i den lydelse som är tillämplig i det aktuella målet, skulle den andel av rättegångskostnaderna som sökandena ska betala uppgå till ett belopp som motsvarar 20 procent av de ålagda böterna.

- 22 Mot denna bakgrund beslutade Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:

I mål C-64/18:

”1) Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 96/71] samt [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att mycket höga böter, och i synnerhet stränga minimipåföljder, ska åläggas vid överträdelser av formella skyldigheter i samband med gränsöverskridande arbetskraftsinsatser, såsom uthyrarens underlåtenhet att tillgängliggöra lönehandlingar för den tillfälliga arbetsgivaren, samt att dessa ska åläggas kumulativt för varje berörd arbetstagare?”

2) Om fråga 1 besvaras nekande:

Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 96/71] samt [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för att utdöma kumulativa böter utan en absolut övre gräns för åsidosättande av formella skyldigheter vid gränsöverskridande användning av arbetskraft?”

I mål C-140/18:

”1) Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 96/71] samt [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att mycket höga böter, och i synnerhet stränga minimipåföljder, ska åläggas vid överträdelser av formella skyldigheter i samband med gränsöverskridande arbetskraftsinsatser, såsom uthyrarens underlåtenhet att tillgängliggöra lönehandlingar för den tillfälliga arbetsgivaren, samt att dessa ska åläggas kumulativt för varje berörd arbetstagare?”

2) Om fråga 1 besvaras nekande:

Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 96/71] samt [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för att utdöma kumulativa böter, utan en absolut övre gräns för åsidosättande av formella skyldigheter vid gränsöverskridande användning av arbetskraft?”

3) Om fråga 1 och 2 besvaras nekande:

Ska artikel 49.3 i [stadgan] tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver böter, utan övre gräns, och fleråriga frihetsstraff (som ersätter böter) för vårdslöshetsbrott?”

I mål C-146/18:

”Ska artiklarna 47 och 49 i [stadgan] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att 20 procent av den utdömda påföljden ska betalas som ett bidrag till rättegångskostnaderna för överklagandet?”

I mål C-148/18:

”Ska artikel 49.3 i [stadgan] tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver böter, utan övre gräns, i synnerhet höga lägsta påföljdsnivåer, och fleråriga frihetsstraff (som ersätter böter) för vårdslöshetsbrott?”

- 23 Domstolens ordförande har genom beslut förenat målen C-64/18, C-140/18, C-146/18 och C-148/18 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.



## Prövning av tolkningsfrågorna

- 24 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna, som ska provas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF, artiklarna 47 och 49 i stadgan, direktiv 96/71 och direktiv 2014/67 ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att böter ska påföras vid underlåtenhet att uppfylla skyldigheter i fråga om att inhämta administrativa tillstånd och att bevara lönehandlingar, nämligen böter
- som inte får understiga ett på förhand bestämt belopp,
  - som påförs kumulativt för varje berörd arbetstagare och utan begränsning,
  - till vilka ska läggas en avgift för rättegångskostnader som motsvarar 20 procent av bötesbeloppet, för det fall att talan mot beslutet att ålägga böterna ogillas, och
  - som omvandlas till frihetsberövande straff vid utebliven betalning.

## *Inledande synpunkter*

- 25 Domstolen påpekar inledningsvis att det framgår av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att den nationella lagstiftning som är i fråga i de nationella målen inte direkt reglerar de arbets- och anställningsvillkor som är tillämpliga enligt den österrikiska lagstiftningen, utan syftar till att säkerställa att de kontroller som de behöriga österrikiska myndigheterna kan genomföra är effektiva för att säkerställa att dessa villkor iakttas.
- 26 Domstolen har redan slagit fast att sådana kontrollåtgärder inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 96/71. Detta direktiv syftar nämligen till att samordna nationella materiella bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare, oberoende av underordnade administrativa föreskrifter som ska göra det möjligt att kontrollera att dessa villkor iakttas (dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 47).
- 27 Det framgår även av beslutet om hänskjutande att omständigheterna i de nationella målen ägde rum mellan september och oktober 2015. Av detta följer att direktiv 2014/67 – vars införlivandefrist i enlighet med dess artikel 23 löpte ut den 18 juni 2016 och som hade införlivats med österrikisk rätt genom en lag som antogs i juni 2016 och som trädde i kraft den 1 januari 2017 – inte är tillämplig på dessa omständigheter (se, analogt, dom av den 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 27).
- 28 Slutligen ska det, även om vissa av de berörda som inkommit med yttranden till domstolen har hävdat att domstolen även bör besvara tolkningsfrågorna utifrån direktiv 2006/123, erinras om att detta direktiv, enligt artikel 1.6 i detsamma, inte är tillämpligt på situationer då det genom nationell lagstiftning införs avskräckande åtgärder i syfte att säkerställa efterlevnaden av de materiella arbetsrättsliga bestämmelserna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkterna 29–35).
- 29 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att direktiven 96/71, 2014/67 och 2006/123 inte är relevanta för att besvara de tolkningsfrågor som ställts av den hänskjutande domstolen.

### *Inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster*

- 30 Det ska erinras om att enligt domstolens fasta praxis ska alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster anses som inskränkningar i denna frihet. Artikel 56 FEUF ger dessutom rättigheter inte bara åt tjänsteleverantören, utan även åt tjänstemottagaren (dom av den 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkterna 37 och 38, och där angiven rättspraxis).
- 31 Domstolen har dessutom slagit fast att nationella bestämmelser som, i samband med utstationering av arbetstagare, föreskriver en skyldighet att upprätta och föra anställnings- och arbetsrelaterade handlingar i den mottagande medlemsstaten, kan föra med sig kostnader och ytterligare administrativa bördor för företag som är etablerade i en annan medlemsstat, och följaktligen utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 1999, Arblade m.fl., C-369/96 och C-376/96, EU:C:1999:575, punkterna 58 och 59, dom av den 18 juli 2007, kommissionen/Tyskland, C-490/04, EU:C:2007:430, punkterna 66–69, och dom av den 7 oktober 2010, dos Santos Palhota m.fl., C-515/08, EU:C:2010:589, punkterna 42–44).
- 32 När det gäller en i en unionsmedlemsstat etablerad tjänsteleverantörs utstationering av arbetstagare från tredjeland, har EU-domstolen slagit fast att nationell lagstiftning, enligt vilken ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat måste ha ett administrativt tillstånd för att få utföra tjänster inom det nationella territoriet, utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, i den mening som avses i artikel 56 FEUF (dom av den 14 november 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche m.fl., C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 33 Det kan således konstateras att en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs sanktioner mot såväl tjänsteleverantören som den som mottar de aktuella tjänsterna för det fall sådana skyldigheter inte uppfylls, vilka i sig utgör inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster, kan göra det mindre attraktivt att utöva en sådan frihet.
- 34 En sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen utgör följaktligen en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

### *Huruvida inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster kan motiveras*

- 35 Det följer av domstolens fasta praxis att nationella åtgärder som kan göra det svårare eller mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av EUF-fördraget kan godtas om det mål som eftersträvas med åtgärderna utgör ett tvingande skäl av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta (dom av den 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 36 I förevarande fall anser den österrikiska regeringen att den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som är aktuell i det nationella målet motiveras av målen att säkerställa socialt skydd för arbetstagare samt att bekämpa bedrägerier, i synnerhet sociala bedrägerier, och förhindra missbruk.
- 37 Härvidlag konstaterar domstolen att socialt skydd för arbetstagare samt bekämpning av bedrägerier, i synnerhet sociala bedrägerier, och förhindrande av missbruk är sådana mål som kan anses utgöra tvingande skäl av allmänintresse vilka kan motivera en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster (dom av den 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 44).



- 38 I detta sammanhang kan en sådan lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen, i vilken det föreskrivs sanktioner vid åsidosättande av arbetsrättsliga skyldigheter, som syftar till att uppnå dessa mål, anses vara ägnad att säkerställa att sådana skyldigheter iakttas och, följaktligen, att uppnå de eftersträvade målen.
- 39 När det gäller nödvändigheten av en sådan inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som den som är i fråga i de nationella målen, ska det erinras om att den ålagda sanktionsåtgärdens stränghet ska stå i proportion till hur allvarlig den överträdelse är som den avser att bestraffa. Dessutom får de administrativa eller repressiva åtgärder som tillåts enligt nationell lagstiftning inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga (se, analogt, dom av den 31 maj 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punkterna 41 och 42 och där angiven rättspraxis).
- 40 I detta sammanhang ska det för det första påpekas att en sådan lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen har till syfte att sanktionera ett åsidosättande av arbetsrättsliga krav i fråga om att inhämta administrativa tillstånd och att bevara lönehandlingar.
- 41 Det ska för det andra påpekas att en lagstiftning i vilken det föreskrivs påföljder vars storlek varierar beroende på antalet arbetstagare som berörs av ett åsidosättande av vissa arbetsrättsliga skyldigheter inte i sig framstår som oproportionerlig (se, analogt, dom av den 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 26).
- 42 En kombination av det höga bötesbelopp som föreskrivs för att sanktionera ett åsidosättande av sådana skyldigheter, vilka sammanläggs utan begränsning när överträdelsen berör flera arbetstagare, kan emellertid leda till att ekonomiska sanktioner påförs med ett betydande belopp som, såsom i förevarande fall, kan uppgå till flera miljoner euro.
- 43 Den omständigheten att sådana böter under alla omständigheter inte får understiga ett förutbestämt belopp kan dessutom göra det möjligt att införa sådana sanktioner i fall där det inte är fastställt att de påtalade omständigheterna är särskilt allvarliga.
- 44 För det tredje har den hänskjutande domstolen preciserat att den nationella lagstiftning som är i fråga i de nationella målen föreskriver att om den talan som väcks mot beslutet att ålägga en sådan påföljd har ogillats, så ska den till vilket beslutet är riktat betala ett belopp motsvarande 20 procent av bötesbeloppet som ett bidrag till kostnaderna för förfarandet.
- 45 För det fjärde framgår det av besluten om hänskjutande att det i den lagstiftning som är i fråga i de nationella målen föreskrivs, för det fall att de böter som ålagts inte betalas, att ett ersättningsstraff ska utdömas, vilket är synnerligen allvarligt med hänsyn till de konsekvenser som följer för den berörda personen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, punkt 19, dom av den 29 februari 1996, Skanavi och Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punkt 36, och dom av den 26 oktober 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, punkt 77).
- 46 Mot denna bakgrund finner domstolen att en sådan lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen inte står i proportion till allvaret av de påtalade överträdelserna, det vill säga ett åsidosättande av arbetsrättsliga skyldigheter i fråga om att inhämta administrativa tillstånd och att bevara lönehandlingar.
- 47 Dessutom skulle ett effektivt genomförande av de skyldigheter som följer av en sådan lagstiftning kunna säkerställas genom mindre inskränkande åtgärder, såsom fastställande av böter till ett lägre belopp eller införande av ett tak för sådana böter, och detta utan att nödvändigtvis förena dessa skyldigheter med fängelsestraff.

- 48 En sådan lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen går således utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa iakttagandet av arbetsrättsliga skyldigheter i fråga om att inhämta administrativa tillstånd och att bevara lönehandlingar och för att säkerställa att de eftersträvade målen uppnås.
- 49 Mot bakgrund av dessa överväganden saknas anledning att pröva huruvida en sådan lagstiftning är förenlig med artiklarna 47 och 49 i stadgan.
- 50 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att böter ska påföras vid underlåtenhet att uppfylla arbetsrättsliga skyldigheter i fråga om att inhämta administrativa tillstånd och att bevara lönehandlingar, nämligen böter
- som inte får understiga ett på förhand bestämt belopp,
  - som påförs kumulativt för varje berörd arbetstagare och utan begränsning,
  - till vilka ska läggas en avgift för rättegångskostnader som motsvarar 20 procent av bötesbeloppet, för det fall att talan mot beslutet att ålägga böterna ogillas, och
  - som omvandlas till frihetsberövande straff vid utebliven betalning.

### **Rättegångskostnader**

- 51 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

**Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att böter ska påföras vid underlåtenhet att uppfylla skyldigheter i fråga om att inhämta administrativa tillstånd och att bevara lönehandlingar, nämligen böter**

- **som inte får understiga ett på förhand bestämt belopp,**
- **som påförs kumulativt för varje berörd arbetstagare och utan begränsning,**
- **till vilka ska läggas en avgift för rättegångskostnader som motsvarar 20 procent av bötesbeloppet, för det fall att talan mot beslutet att ålägga böterna ogillas, och**
- **som omvandlas till frihetsberövande straff vid utebliven betalning.**

Underskrifter