Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 31. januar 2012[1]

Sag C-418/11

TEXDATA Software GmbH

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Oberlandesgericht Innsbruck (Østrig))

»Selskabsret — etableringsfrihed — artikel 49 TEUF og 54 TEUF — direktiv 2009/101/EF, fjerde direktiv 78/660/EØF, ellevte direktiv 89/666/EØF — offentliggørelse af regnskabsdokumenter vedrørende kapitalselskaber og deres filialer — sanktioner for manglende offentliggørelse — sanktionens proportionalitet — princippet om effektiv retsbeskyttelse — princippet om retten til forsvar — princippet ne bis in idem«

1. Er EU-retten til hinder for en national ordning, hvorefter det kræves, at selskabet og dets organer ved overskridelse af den lovmæssige frist for offentliggørelse af selskabets regnskabsdokumenter – uden anmodning og uden forinden at have mulighed for at fremsætte bemærkninger – straks pålægges en bøde, og som i tilfælde af fortsat forsinkelse kræver, at der straks pålægges yderligere sanktioner? Dette er i det væsentlige det præjudicielle spørgsmål fra Oberlandesgericht Innsbruck (Østrig) i den foreliggende sag.

2. Den forelæggende ret anmoder navnlig Domstolen om at vurdere, hvorvidt en sådan ordning, som for nylig er blevet indført i Østrig, er forenelig på den ene side med etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF og 54 TEUF samt bestemmelserne vedrørende sanktioner for manglende offentliggørelse af regnskabsdokumenter i Unionens selskabsretlige direktiver og på den anden side principperne om effektiv retsbeskyttelse, om retten til forsvar og ne bis in idem, som er fastlagt i flere bestemmelser i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«).

3. Selv om værdien af det i hovedsagen omhandlede spørgsmål er relativt begrænset, skal Domstolen i den foreliggende sag tage stilling til EU-retlige spørgsmål, som langt fra er ubetydelige.

1 — Originalsprog: italiensk.

I – Retsforskrifter

A – *EU-retten*

4. Artikel 6 i første direktiv om selskabsretten, dvs. direktiv 68/151/EØF[2] – der, som følge af direktivets ophævelse, nu er blevet artikel 7 i direktiv 2009/101/EF[3] – bestemmer:

»Medlemsstaterne fastsætter passende sanktioner i det mindste for det tilfælde:

a) at den [i] artikel 2, litra f), påbudte offentliggørelse af regnskabsdokumenter undlades […]«

5. Artikel 60a i fjerde direktiv om selskabsretten, dvs. direktiv 78/660/EØF[4], foreskriver: »Medlemsstaterne fastlægger reglerne om de sanktioner, der skal gælde for overtrædelser af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af dette direktiv, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de gennemføres. De pågældende sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

6. Artikel 1, stk. 1, i ellevte direktiv om selskabsretten, dvs. direktiv 89/666/EØF[5], er affattet således:

»Dokumenter og oplysninger vedrørende filialer, som er oprettet i en medlemsstat af selskaber henhørende under en anden medlemsstats retsregler, og som er omfattet af direktiv 68/151/EØF, offentliggøres i henhold til retsreglerne i den medlemsstat, hvor filialen er beliggende, i overensstemmelse med artikel 3 i nævnte direktiv.«

7. Direktivets artikel 12 fastlægger: »Medlemsstaterne fastsætter passende sanktioner for det tilfælde, at den i artikel 1 […] påbudte offentlighed ikke efterkommes […]«

B – *Nationale forskrifter*

8. I henhold til § 277, stk. 1, i Unternehmensgesetzbuch (den østrigske firmalov, herefter »UGB«) påhviler det kapitalselskabernes retlige repræsentanter efter behandlingen på selskabets generalforsamling, dog senest ni måneder efter opgørelsesdatoen, at indgive årsregnskab, årsberetning og en række andre selskabsdokumenter til den registeransvarlige ret ved selskabets hovedsæde.

9. UGB's § 280a med overskriften »Offentlighed vedrørende filialer af udenlandske kapitalselskaber« bestemmer, at repræsentanterne for filialen af et udenlandsk kapitalselskab i medfør af UGB's § 277 skal offentliggøre en tysksproget version af regnskabsdokumenterne således som de er udarbejdet, revideret og offentliggjort efter de retsregler, der finder anvendelse ved selskabets hovedsæde[6].

2 — Rådets første direktiv af 9.3.1968 om samordning af de garantier, som kræves i medlemsstaterne af de i traktatens artikel 58, stk. 2, nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde, EFT L 65, s. 8.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.9.2009 om samordning af de garantier, som kræves i medlemsstaterne af de i traktatens artikel 48, stk. 2, nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde, EUT L 258, s. 11.

4 — Rådets fjerde direktiv af 25.7.1978 på grundlag af traktatens artikel 54, stk. 3, litra g), om årsregnskaberne for visse selskabsformer, EFT L 222, s. 11. Denne artikel blev indført ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/46/EF af 14.6.2006 om ændring af Rådets direktiv 78/660/EØF om årsregnskaberne for visse selskabsformer, 83/349/EØF om konsoliderede regnskaber, 86/635/EØF om bankers og andre penge- og finansieringsinstitutters årsregnskaber og konsoliderede regnskaber og 91/674/EØF om forsikringsselskabers årsregnskaber og konsoliderede regnskaber, EUT L 224, s. 1.

5 — Rådets ellevte direktiv af 21.12.1989 om offentlighed vedrørende filialer oprettet i en medlemsstat af visse former for selskaber henhørende under en anden stats retsregler, EFT L 395, s. 36.

6 — Det fremgår af niende betragtning til ellevte direktiv 89/666/EØF, at det i lyset af samordningen af de nationale lovgivninger vedrørende udarbejdelse og revision af samt offentlighed med hensyn til selskabers regnskabsdokumenter er tilstrækkeligt at offentliggøre regnskabsdokumenterne i det register, som filialen er optaget i, således som de er revideret og offentliggjort af det udenlandske selskab, der har oprettet filialen. Jf. i denne forbindelse direktivets artikel 3.

10. UGB's § 283 med overskriften »Tvangsbøder« bestemmer konsekvenserne af overtrædelse af de nævnte offentlighedsforpligtelser. Artiklen blev genstand for en reform i 2011 (herefter »reformen fra 2011«)[7].

11. I henhold til bestemmelsens stk. 1, som ændret, skal bestyrelsesmedlemmerne eller likvidatorerne efterkomme UGB's § 277. Hvis der er tale om filialen af et udenlandsk kapitalselskab, skal de retlige repræsentanter efterkomme UGB's § 280a. I modsat fald idømmer retten en tvangsbøde på fra 700 til 3 600 EUR efter udløbet af offentliggørelsesfristen. Pålæggelse af tvangsbøde gentages hver anden måned, indtil de nævnte retssubjekter har opfyldt deres forpligtelser.

12. UGB's § 283, stk. 2 og 3, fastsætter pålæggelse af tvangsbøde ved en toleddet fremgangsmåde. I den første fase, efter artiklens stk. 2, pålægges en tvangsbøde på 700 EUR ved påbud, uden enhver form for indledende procedure, såfremt selskabets organer ikke har opfyldt deres offentlighedsforpligtelser inden udløbet af den fastsatte frist. En sådan mangel på indledende procedure inden pålæggelsen af den første sanktion er et nyt tiltag i reformen fra 2011, der sigtede mod en ændring af den under den tidligere ordning ved de østrigske retter opståede sædvane om at rette erindringsanmodninger til de forsinkede selskaber inden pålæggelse af sanktionen[8].

13. UGB's § 283, stk. 2, fastsætter endvidere, at der kun kan bortses fra pålæggelsen af tvangsbøden, hvis det forpligtede organ var åbenbart forhindret i rettidigt at efterkomme offentlighedsforpligtelserne som følge af en uforudseelig og uundgåelig hændelse. I så fald kan pålægsproceduren indstilles i maksimalt fire uger. Det pågældende organ kan inden for 14 dage indgive indsigelse mod pålægget om tvangsbøden, hvori grundene til den manglende opfyldelse anføres. Hvis indsigelse ikke fremsættes, bliver pålægget endeligt. Hvis indsigelsen indgives for sent eller uden begrundelse, skal den afvises ved foranstaltning. Der kan dog fastsættes en ny frist.

14. UGB's § 283, stk. 3, fastlægger den eventuelle anden fase i tvangsbødeproceduren. I henhold til dette stykke bevirker rettidig indgivelse af en begrundet indsigelse mod pålægget om den af stk. 2 omhandlede tvangsbøde, at dette pålæg ikke finder anvendelse, og at en ordinær procedure indledes. Denne procedure kan afsluttes med opgivelse af sagen eller pålæggelse af en tvangsbøde på fra 700 til 3 600 EUR. Det pågældende organ kan indgive indsigelse mod pålæggelse af tvangsbøden i den ordinære procedure.

15. Hvis oplysningerne fortsat ikke er blevet offentliggjort inden for to måneder efter udløbet af den i UGB's § 277 anførte offentliggørelsesfrist (som nævnt i punkt 8 ovenfor), foreskriver UGB's § 283, stk. 4, at der pålægges en yderligere tvangsbøde på 700 EUR ved påbud. Såfremt offentlighedspligten fortsat er overtrådt, pålægges en yderligere tvangsbøde hver anden måned. UGB's § 283, stk. 5, fastsætter endvidere, at de af stk. 3 omhandlede tvangsbøder og de i tilfælde af fortsat manglende overholdelse fra gang til gang pålagte tvangsbøder tre- eller seksdobles over for selskaber, der efter de i UGB fastlagte kriterier kan kvalificeres henholdsvis som mellemstore eller store.

16. Afslutningsvis bestemmer UGB's § 283, stk. 7, at de forpligtelser, der i henhold til UGB's § 277 og § 280a er pålagt de retlige repræsentanter, også er pålagt selskabet. Hvis selskabet ikke efterkommer disse forpligtelser gennem sine organer, idømmes det samtidig betaling af tvangsbøden.

7 — Denne artikel blev ændret ved Budgetbegleitgesetz (den østrigske finanslov) for året 2011 (østrigsk lovtidende BGBl. 1, 111/2010).

8 — Det fremgår nemlig af forelæggelsesafgørelsen, at tidligere var der i Østrig ved de selskabsregisteransvarlige retter opstået den sædvane, at der tidligst ca. en måned efter udløbet af fristen på ni måneder for forelæggelse af årsregnskabet først blev rettet en formløs erindringsanmodning til det forsinkede selskab, i hvilken der normalt blev givet endnu en frist på fire uger. Skete der intet inden for denne frist, blev der udstedt en ny opfordring til at forelægge regnskabsdokumenter inden for en bestemt frist. Denne opfordring var forbundet med et varsel om tvangsbøde. Først hvis denne anden rykker blev siddet overhørig, pålagde retterne tvangsbøder.

II – Faktiske omstændigheder, den nationale retssag og de præjudicielle spørgsmål

17. Texdata Software GmbH (herefter »Texdata«) er et anpartsselskab med hjemsted i Karlsruhe (Tyskland), som udvikler og markedsfører software. Selskabet opererer i Østrig gennem en filial, som siden den 4. marts 2008 har været optaget i det østrigske selskabsregister som udenlandsk firma.

18. Ved påbud af 5. maj 2011 pålagde Landesgericht Innsbruck i henhold til UGB's § 283, stk. 2, som ændret i 2011, Texdata to tvangsbøder på hver 700 EUR, fordi det ikke havde fremlagt årsregnskabet pr. 31. december 2008 og 31. december 2009 inden for den foreskrevne frist, som på baggrund af den forelæggende rets angivelse udløb den 28. februar 2011.

19. Texdata indgav rettidigt den 23. maj 2011 to indsigelser til Landesgericht, hvormed selskabet gjorde gældende, at det var ulovligt at pålægge tvangsbøder uden forudgående erindringsanmodning eller varsel, og at der under alle omstændigheder alene kunne fremlægges de årsregnskaber, der allerede var forelagt Amtsgericht Karlsruhe, og som kunne konsulteres elektronisk ved denne ret.

20. Samme dag modtog Landesgericht også de to nævnte årsregnskaber fra Texdata.

21. Med to kendelser af 25. maj 2011 udtalte Landesgericht, at pålægget om de to tvangsbøder var blevet sat ud af kraft ved de rettidigt indgivne indsigelser, og retten pålagde under en ordinær procedure på ny selskabet to bøder på hver 700 EUR i henhold til UGB's § 283, stk. 3 og 7, fordi det ikke havde fremlagt årsregnskaberne inden for fristen.

22. Den forelæggende ret, som skal træffe afgørelse i den af Texdata anlagte sag vedrørende disse to pålæg, nærer tvivl om foreneligheden mellem EU-retten og den nationale ordning, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, som ændret i 2011. Retten har derfor udsat sagen og forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Er EU-retten på sit nuværende udviklingstrin, især:

1. etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF og 54 TEUF

2. det almindelige retsprincip (artikel 6, stk. 3, TEU) om effektiv retsbeskyttelse (effektivitetsprincippet)

3. kontradiktionsprincippet i henhold til artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder (artikel 6, stk. 1, TEU) og artikel 6, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention (artikel 6, stk. 1, TEU)

4. forbuddet mod dobbeltstraf i artikel 50 i chartret om grundlæggende rettigheder, eller

5. kravene til sanktionerne i offentlighedsproceduren i henhold til artikel 6 i direktiv 68/151/EØF, artikel 60a i direktiv 78/660/EØF og artikel 38, stk. 6, i direktiv 83/349/EØF[9]

til hinder for en national ordning, hvorefter det kræves, at den kompetente registeransvarlige ret ved overskridelse af den lovmæssige frist på ni måneder for udarbejdelse og offentliggørelse af årsregnskabet over for denne registeransvarlige ret,

9 — Rådets syvende direktiv af 13.6.1983 på grundlag af traktatens artikel 54, stk. 3, litra g), om konsoliderede regnskaber, EFT L 193, s. 1.

— uden forinden at give mulighed for at fremsætte bemærkninger til, om der består en offentlighedspligt, eller at gøre eventuelle hindringer for offentliggørelsen gældende, især uden først at undersøge, om dette årsregnskab allerede er blevet forelagt den registeransvarlige ret ved selskabets hovedsæde, og

— uden forudgående individuel anmodning til selskabet eller dets tegningsberettigede organer om at efterkomme offentlighedspligten

straks pålægger selskabet og hvert af de tegningsberettigede organer en bøde på mindst 700 EUR ud fra den fiktion, at selskabet og dets tegningsberettigede organer, medmindre det modsatte bevises, culpøst har undladt offentliggørelsen, og som for hver påfølgende forsinkelse på to måneder kræver, at selskabet og hvert af dets tegningsberettige organer straks pålægges yderligere bøder på mindst 700 EUR ud fra den fiktion, at selskabet og dets tegningsberettigede organer, igen medmindre det modsatte bevises, culpøst har undladt offentliggørelsen?«

III – Sagen ved Domstolen

23. Forelæggelseskendelsen blev indleveret til Justitskontoret den 10. august 2011. Texdata, den østrigske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

24. I retsmødet den 27. november 2012 deltog Texdata, den østrigske regering og Kommissionen.

IV – Retlig analyse

A – *Om det præjudicielle spørgsmåls antagelse til realitetsbehandling*

25. Det er først og fremmest nødvendigt at analysere argumenterne til støtte for formalitetsindsigelsen.

26. Den østrigske regering har bemærket, at den i forelæggelseskendelsen indeholdte fremstilling af den nationale ordning er behæftet med en række fejl. Efter regeringens opfattelse har den forelæggende ret derfor ikke fremstillet denne ordning således, at Domstolen kan give en saglig korrekt og ikke hypotetisk besvarelse.

27. I denne henseende erindres der imidlertid om, at det er fast retspraksis, at formålet med præjudicielle sager i medfør af artikel 267 TEUF ikke er fortolkning af nationale ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser. Eventuelle unøjagtigheder i den forelæggende rets fremstilling i forelæggelsesafgørelsen af de pågældende nationale bestemmelser medfører derfor ikke, at Domstolen ikke er kompetent til at besvare det forelagte præjudicielle spørgsmål [10]. Jeg er af den opfattelse, at Domstolen i den foreliggende sag på grundlag af oplysningerne i forelæggelseskendelsen råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål.

28. Uden at fremføre en formel formalitetsindsigelse har Det Forenede Kongeriges regering bemærket, at det ikke er tydeligt, hvorfor den nye procedure i henhold til UGB's § 283 efter reformen fra 2011 er blevet anvendt med tilbagevirkende kraft på pligten til indgivelse af regnskaberne for regnskabsårene 2008 og 2009.

10 — Jf. bl.a. dom af 30.4.1986, forenede sager 209/84-213/84, Ministère public mod Asjes, Sml. s. 1425, præmis 12, og af 1.12.2005, sag C-213/04, Burtscher, Sml. I, s. 10309, præmis 33.

29. Det fremgår af retspraksis i den forbindelse, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen og anvendelsen af nationale bestemmelser eller at fastlægge de faktiske omstændigheder, som er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Domstolen skal således i henhold til kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelseskendelsen er baggrunden for det præjudicielle spørgsmål [11]. Domstolen har endvidere fastslået, at fastlæggelsen af den tidsmæssigt anvendelige nationale lovgivning på den anden side er et spørgsmål om fortolkning af national lovgivning, der ikke henhører under Domstolens kompetence i forbindelse med en anmodning om en præjudiciel afgørelse [12].

30. På grundlag af de foregående betragtninger mener jeg, at det præjudicielle spørgsmål skal antages til realitetsbehandling.

B – *Om det præjudicielle spørgsmål*

1. Etableringsfriheden og de selskabsretlige direktiver

a) Generelle betragtninger

31. Med den første og femte del af det præjudicielle spørgsmål, som efter min opfattelse skal behandles samlet, har den forelæggende ret i det væsentlige spurgt, om etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF og 54 TEUF samt bestemmelserne i artikel 6 i første direktiv 68/151/EØF, artikel 60a i fjerde direktiv 78/660/EØF og artikel 38, stk. 6, i syvende direktiv 83/349/EØF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national sanktionsordning vedrørende overtrædelse af forpligtelserne til at offentliggøre kapitalselskabers regnskabsdokumenter svarende til den, der er indeholdt i UGB, i den i 2011 ændrede affattelse, og som er beskrevet ovenfor i punkt 10-16.

32. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt afklaret, om målet med offentliggørelse af årsregnskaberne ikke kunne opnås lige så sikkert ved en mindre »indgribende« fremgangsmåde end den, som blev indført ved reformen fra 2011, eksempelvis ved en bibeholdelse af den før den nævnte reform gældende ordning [13]. Den nye ordning medfører ekstra omkostninger og vanskeligheder for de udenlandske selskaber, da de må have advokatbistand for at kunne varetage deres rettigheder på grundlag af etableringsfriheden. Det ville derimod være muligt at gennemføre undersøgelser ved enten den ansvarlige ret ved selskabets hovedsæde eller direkte ved selskabets hovedsæde for at fastslå, om disse selskaber allerede har offentliggjort de pågældende regnskabsdokumenter, dvs. de årsregnskaber, som skal offentliggøres ved den nævnte udenlandske ret, hvor selskabets hovedsæde er beliggende.

33. Det skal indledningsvis bemærkes, at pligten til at offentliggøre årsregnskaberne og den pågældende nationale sanktionsordning, som er relevant i hovedsagen, finder anvendelse på Texdata i selskabets egenskab af et tysk kapitalselskab, som opererer i Østrig gennem en i Østrig registreret udenlandsk filial af et kapitalselskab. I denne sammenhæng er jeg af den opfattelse, helt i overensstemmelse med Det Forenede Kongeriges indlæg, at analysen af den foreliggende sag ikke skal ske på baggrund af syvende direktiv 83/349/EØF om konsoliderede regnskaber, der nævnes af den forelæggende ret, og som finder anvendelse på koncerner bestående af moderselskaber og

11 — Jf. dom af 17.7.2008, sag C-347/06, ASM Brescia, Sml. I, s. 5641, præmis 28, og af 29.1.2009, forenede sager C-278/07 - C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., Sml. I, s. 457, præmis 16.

12 — Jf. dom af 21.10.2010, sag C-467/08, Padawan, Sml. I, s. 10055, præmis 24.

13 — Jf. navnlig ovenfor i punkt 12 og fodnote 8.

datterselskaber, som udgør særskilte juridiske personer [14], men derimod af ellevte direktiv 89/666/EØF om offentlighed vedrørende kapitalselskabers *filialer*. Som understreget ovenfor i punkt 4, er første direktiv 68/151/EØF, hvortil den forelæggende ret henviser i anmodningen om præjudiciel afgørelse, blevet ophævet og erstattet af direktiv 2009/101/EF.

34. Det skal i den forbindelse påpeges, at den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet det præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, ikke er til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke [15].

35. Henset til de faktiske omstændigheder i hovedsagen og de anvendelige østrigske bestemmelser skal Domstolen således fortolke artikel 49 TEUF og 54 TEUF samt direktiv 2009/101/EF, fjerde direktiv 78/660/EØF og ellevte direktiv 89/666/EØF.

b) Om direktiv 2009/101/EF, 78/660/EØF og 89/666/EØF

36. Alle de nævnte direktiver udgør supplerende foranstaltninger, som EU-lovgiver har truffet for at forenkle udøvelsen af etableringsfriheden. Alle er bestemmelser til gennemførelse af både artikel 50, stk. 2, litra g), TEUF [16] og den almindelige plan om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden, vedtaget af Rådet den 18. december 1961 [17], som bestemmer samordningen af de garantier, som kræves i medlemsstaterne af selskaberne til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser. Disse garantier omfatter pligten til at offentliggøre visse relevante selskabsoplysninger. Det er således på denne baggrund, at de nævnte direktiver indeholder bestemmelser, der sigter mod at samordne medlemsstaternes bestemmelser om offentlighed vedrørende relevante selskabsoplysninger [18].

37. Det fremgår af flere betragtninger til disse direktiver, at hovedformålet med samordningen af medlemsstaternes bestemmelser om offentlighed er at beskytte tredjemands interesser. Selskabernes offentlighedsforpligtelser bør gøre det muligt for tredjemand, der kommer eller vil komme i kontakt med et selskab, at gøre sig bekendt med de væsentlige dokumenter vedrørende selskabet samt at få visse relevante oplysninger om dette, navnlig om identitet for de personer, som har ret til at forpligte selskabet [19].

14 — Jf. artikel 1 i syvende direktiv 83/349/EØF, nævnt ovenfor i fodnote 9.

15 — Jf. dom af 21.10.2010, sag C-81/09, Idryma Typou, Sml. I, s. 10161, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis. Hvad angår den omstændighed, at henvisningen til EU-retlige bestemmelser, som eventuelt er irrelevante, ikke påvirker det præjudicielle spørgsmåls antagelse til realitetsbehandling, jf. også dom af 22.3.2012, sag C-248/11, Nilaş m.fl., præmis 31 og 32.

16 — Tidligere artikel 44, stk. 2, litra g), EF og tidligere artikel 54, stk. 2, litra g), i EF-traktaten.

17 — EUT den 15.1.1962, nr. 2, s. 36. Jf. navnlig afsnit VI.

18 — Jf. navnlig kapitel 2 i direktiv 2009/101/EF, afdeling 10 i fjerde direktiv 78/660/EØF og ellevte direktiv 89/666/EØF.

19 — Jf. navnlig anden og tredje betragtning til direktiv 2009/101/EF, frste og sjette betragtning til fjerde direktiv 78/660/EØF samt sjette og syvende betragtning til ellevte direktiv 89/6[6]6/EØF. Hvad angår første direktiv 68/151/EØF, ophævet og erstattet af direktiv 2009/101/EF, jf. også dom af 1.6.2006, sag C-453/04, Innoventif, Sml. I, s. 4929, præmis 3.

38. Domstolen har i særdeleshed allerede fastslået, at offentliggørelsen af kapitalselskabers årsregnskaber spiller en central rolle med henblik på beskyttelsen af tredjemands interesser [20], og at den først og fremmest skal informere tredjemand, som ikke har eller ikke kan få tilstrækkeligt kendskab til selskabets regnskabsmæssige og økonomiske situation [21]. Offentliggørelsen har særligt til formål at sætte tredjemand i stand til at bedømme, om det er fornuftigt at indlede eller bibeholde en eller anden form for retsforhold til selskabet [22].

39. Da anvendelsen af en bestemmelse er direkte forbundet med en sanktionsordning, som sikrer efterkommelsen af bestemmelsen, har EU-lovgiver ikke begrænset sig til at pålægge medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for, at selskaberne er omfattet af offentlighedsforpligtelser, og i særdeleshed hvad angår regnskabsdokumenter, men har pålagt dem at fastsætte »passende sanktioner« for overtrædelse af sådanne forpligtelser [23].

40. Det skal således konstateres, at en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, ifølge hvilken selskaberne og filialerne af udenlandske kapitalselskaber er forpligtet til at offentliggøre regnskabsdokumenterne og de øvrige af UGB's § 277, stk. 1, og § 280a omhandlede dokumenter, og sanktioner kan idømmes for manglende offentliggørelse af sådanne dokumenter, er forenelig med de ovennævnte direktiver.

41. Ifølge den forelæggende ret er spørgsmålet imidlertid, om denne sanktionsordning er passende og forholdsmæssig.

42. I denne henseende har Domstolen udtalt, at det kan være formålstjenligt at tage Domstolens faste praksis vedrørende det almindelige princip om loyalt samarbejde – som fastlagt i artikel 4, stk. 3, TEU, og som indebærer et tilsvarende krav – i betragtning med henblik på at afklare rækkevidden af kravet om, at sanktioner for overtrædelse af offentlighedsforpligtelserne skal være passende. Ifølge denne retspraksis har medlemsstaterne et skøn med hensyn til valget af sanktioner, men de skal dog drage omsorg for, at overtrædelser af EU-retten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning [24].

43. Det skal endvidere understreges, at selv om direktiverne pålægger medlemsstaterne at fastsætte passende sanktioner, indeholder de ikke nøjagtige bestemmelser vedrørende fastsættelse af disse nationale sanktioner. Direktiverne fastlægger navnlig ingen udtrykkelige kriterier for så vidt angår vurderingen af sanktionernes proportionalitet.

20 — Jf. dom af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, Berlusconi m.fl., Sml. I, s. 3565, præmis 62.

21 — Dom af 4.12.1997, sag C-97/96, Daihatsu, Sml. I, s. 6843, præmis 22.

22 — Jf. generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse af 5.6.1997 i sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 1998 I, s. 5449, punkt 32, samt punkt 14 i samme generaladvokats forslag til afgørelse af 3.7.1997 i Daihatsu-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 21.

23 — Jf. bl.a. artikel 7, litra a), i direktiv 2009/101/EF og artikel 12 i ellevte direktiv 89/666/EØF. I denne forbindelse kan jeg ikke undlade at bemærke, at den omstændighed, at medlemsstaterne i henhold til artikel 7, litra a), i direktiv 2009/101/EF – som i øvrigt tidligere i henhold til første direktiv 68/151/EØF, der blev erstattet af det førstnævnte – fastsætter passende sanktioner *i det mindste* for det tilfælde, at den påbudte offentliggørelse af regnskabsdokumenter undlades, viser, at EU-lovgiver tillægger overholdelsen af pligten til at offentliggøre disse dokumenter større betydning end andre selskabsoplysninger. Jf. i denne retning også generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 22, punkt 27.

24 — Jf. Berlusconi-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 64 og 65.

44. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet [25].

45. I det foreliggende tilfælde må de sanktioner, der er tilladt i den i hovedsagen omhandlede nationale ordning, således ikke overskride grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne ordning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål [26].

46. I en præjudiciel afgørelse tilkommer det naturligvis den forelæggende ret at foretage den konkrete anvendelse af proportionalitetsprincippet og således efterprøve, om de nationale pålæg er forenelige med EU-retten. Domstolen kan dog forsyne den forelæggende ret med fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, således at den forelæggende ret selv kan vurdere spørgsmålet om de nationale pålægs forenelighed hermed [27]. I den forbindelse påhviler det den forelæggende ret, der er den eneste, der har kompetence til at fortolke national ret, at afgøre, om de sanktioner, der er fastsat i den nationale ordning som den i hovedsagen omhandlede, er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, og navnlig hvorvidt formelt udenlandske selskaber stilles ringere end østrigske selskaber i tilfælde af overtrædelse af offentlighedsforpligtelserne [28]. Ved vurderingen af denne forenelighed skal den forelæggende ret imidlertid tage højde for Domstolens fortolkningsbidrag.

47. I denne henseende er det for det første nødvendigt at tage hensyn til det ovennævnte grundlæggende mål om beskyttelse af interesserne hos tredjemand, der handler med selskabet. Dette mål er fastlagt i de EU-retlige offentlighedsbestemmelser og skal forfølges af de tilsvarende nationale bestemmelser. Jeg kan i denne sammenhæng ikke undlade at bemærke, at det fremgår af regeringens forarbejder til den lov, som indførte reformen fra 2011, at færre end halvdelen af de af offentlighedspligten omfattede selskaber i Østrig ifølge den gamle ordning efterkom denne pligt rettidigt [29]. Alene dette forhold er tilstrækkeligt til at bevise, at den gamle ordning [30], som den forelæggende ret har henvist til som begrundelse for nogle af sine tvivl hvad angår den nye sanktionsordnings proportionalitet, var uegnet til sikring af, at selskaberne efterkom deres forpligtelser til at offentliggøre regnskabsdokumenterne, og således hverken var forenelig med kravene om effektivitet og afskrækkende virkning eller det ovennævnte grundlæggende mål om beskyttelse af tredjemands interesser, som tilstræbes ved direktiverne. Det fremgår i øvrigt af både regeringens forarbejder til den nævnte lov og af den østrigske regerings udtalelse ved retsmødet, at reformen, og navnlig bestemmelsen om automatisk pålæggelse af en tvangsbøde på mindst 700 EUR, er blevet

25 — Jf. navnlig dom af 12.7.2001, sag C-262/99, Louloudakis, Sml. I, s. 5547, præmis 67, af 29.7.2010, sag C-188/09, Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski, Sml. I, s. 7639, præmis 29, og af 9.2.2012, sag C-210/10, Urbán, præmis 23.

26 — Jf. i den forbindelse dom af 9.3.2010, forenede sager C-379/08 og C-380/08, ERG m.fl., Sml. I, s. 2007, præmis 86, og Urbán-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 24.

27 — Jf. dommen i sagen Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak og Orłowski, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

28 — Dom af 30.9.2003, sag C-167/01, Inspire Art, Sml. I, s. 10155, præmis 63.

29 — Jf. regeringens forarbejder til loven, s. 70 (dette dokument er tilgængeligt på det østrigske parlaments websted på adressen www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_00981/fnameorig_201069.html). I retsmødet har den østrigske regering oplyst, at inden reformen fra 2011 efterkom kun 37% af de store selskaber offentlighedsforpligtelserne inden for den fastsatte frist. Det fremgår af de nævnte forarbejder, at den østrigske regering i lyset af disse oplysninger endog havde rejst spørgsmålet om, hvorvidt Republikken Østrig i tilstrækkelig grad overholdt sin EU-retlige pligt til at træffe passende foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af selskabernes offentlighedsforpligtelser.

30 — Jf. beskrivelsen af denne ordning ovenfor i punkt 12 og fodnote 8.

indført netop med det formål at sikre en mere effektiv og hurtigere opfyldelse af offentlighedsforpligtelserne fra de omfattede selskabers side. Ifølge den østrigske regerings udtalelse ved retsmødet er dette mål blevet opnået, idet graden af overholdelse af selskabernes offentlighedsforpligtelser er steget markant efter indførelsen af reformen fra 2011.

48. For det andet skal det bemærkes, at det fremgår af Kommissionens indlæg, at en tvangsbøde på mindst 700 EUR for manglende opfyldelse af kapitalselskabernes offentlighedsforpligtelser omtrent svarer til gennemsnittet af de i medlemsstaterne pålagte tvangsbøder for lignende overtrædelser, og at minimumstvangsbøderne i visse medlemsstater kan svare til 1 500 EUR. Jeg er ikke af den opfattelse, at en minimumssanktion på dette beløb går ud over, hvad der er egnet og nødvendigt for at opfylde det grundlæggende mål med den i den foreliggende sag omhandlede ordning, som anført ovenfor i punkt 37 og 38.

49. Uden at det berører de betragtninger, som jeg senere skal udrede hvad angår princippet ne bis in idem, er den gentagne pålæggelse af tvangsbøden hver anden måned i tilfælde af fortsat forsømmelse i øvrigt heller ikke uforholdsmæssig i forhold til de tilstræbte mål. Der er nemlig tale om en foranstaltning, som sigter mod en tilskyndelse af de selskaber, for hvilke pålæggelsen af tvangsbøden ikke udgør et så afskrækkende middel, at de hurtigt overholder deres offentlighedspligt.

50. For det tredje skal det bemærkes, at den omhandlede ordning foreskriver en offentliggørelsesfrist på ni måneder fra opgørelsesdatoen. Denne frist forekommer at være et helt tilstrækkeligt tidsrum for, at et selskab, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, kan opfylde pligten til at udarbejde og offentliggøre sine årsregnskaber. Hvis man i øvrigt tillader, at regnskaberne for det foregående regnskabsår offentliggøres inden for en endnu længere frist, bringes den målsætning, der forfølges med offentlighedsforpligtelserne, nemlig at beskytte tredjemand, i fare, idet tredjemand herved vil få adgang til selskabsoplysninger, som muligvis ikke er tilstrækkeligt opdateret til at være korrekte og afspejle selskabets reelle situation.

51. For det fjerde skal det tillægges betydning, at et selskab og dets organer under alle omstændigheder kan indgive indsigelse mod pålægget om tvangsbøden ved anførelse af begrundelsen for den manglede opfyldelse af deres offentlighedspligt.

52. Med henvisning til de krav, som følger af den ovenfor i punkt 42 nævnte retspraksis, skal det for det femte bemærkes, at den nationale ordning både materielt og processuelt underkaster både østrigske selskaber og filialer af udenlandske selskaber samme sanktionsordning.

53. På baggrund af alle de anførte betragtninger konkluderer jeg, at en national ordning som den, der finder anvendelse i hovedsagen, ikke går ud over, hvad der er egnet og nødvendigt for at opfylde de mål, som lovligt tilstræbes ved de bestemmelser, som fastsætter selskabernes offentlighedsforpligtelser.

c) Om artikel 49 TEUF og 54 TEUF

54. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede ordning er forenelig med artikel 49 TEUF og 54 TEUF, skal det vurderes, om den udgør en foranstaltning, som medfører ulemper for udøvelsen af etableringsfriheden for et selskab henhørende under en anden medlemsstats retsregler, som har oprettet en filial i Østrig [31].

31 — Jf. i denne retning Idryma Typou-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis.

55. I denne henseende fremgår det først og fremmest af ovenstående betragtninger, at sanktioner som foreskrevet i den nationale ordning, der finder anvendelse i hovedsagen for manglende opfyldelse af offentlighedsforpligtelserne, er passende og forenelige med EU-retten. Det må konstateres, at sanktionerne udelukkende pålægges, såfremt selskabet overtræder de nævnte EU-retlige offentlighedsforpligtelser. Som Kommissionen med føje har bemærket, medfører alene en ulovlig adfærd fra selskabet og dets organer de retlige konsekvenser i henhold til den nationale ordning, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

56. Jeg har endvidere allerede bemærket, at sanktioner for manglende opfyldelse af offentlighedsforpligtelserne finder anvendelse uden forskel for både østrigske selskaber og selskaber henhørende under en anden medlemsstats retsregler, som opretter en filial i Østrig. I øvrigt skal de sidstnævnte i henhold til [UGB's] § 280a, og ifølge bestemmelserne i ellevte direktiv 89/666/EØF, udelukkende offentliggøre »regnskabsdokumenterne således som de er udarbejdet, revideret og offentliggjort efter de retsregler, der finder anvendelse ved selskabets hovedsæde« [32].

57. Netop med henvisning til disse betragtninger kan man besvare den forelæggende rets spørgsmål – som omhandlet ovenfor i punkt 32 – om, hvorvidt den nye sanktionsordning pålægger udenlandske selskaber ekstra omkostninger i form af de advokatudgifter, som disse skal bære for at kunne varetage deres rettigheder på grundlag af etableringsfriheden. Disse omkostninger er nemlig på ingen måde nødvendige, men afhænger udelukkende af overtrædelsen af en lovmæssig forpligtelse fra selskabets side. Endvidere er både de udenlandske selskaber og de østrigske selskaber pålagt disse omkostninger.

58. Hvad angår den af den forelæggende ret nævnte mulighed for gennemførelse af undersøgelser ved den ansvarlige ret ved selskabets hovedsæde bemærker jeg, at det ifølge ellevte direktiv 89/666/EØF derimod ikke er tilstrækkeligt, at hovedselskabet opfylder sine offentlighedsforpligtelser i den medlemsstat, under hvilken den hører, for at en filial opfylder sin offentlighedspligt. Endvidere kan de nationale retter ikke være forpligtet til at gennemføre sådanne undersøgelser, som kan udgøre en stor byrde, i det mindste tidsmæssigt, ved retterne i andre medlemsstater, når der foreligger en lovmæssig pligt til at offentliggøre selskabsdokumenterne i den medlemsstat, hvor filialen opererer, for at beskytte interesserne hos den tredjemand, der kommer i kontakt med den. På tilsvarende måde kan den omstændighed, at sådanne regnskabsdokumenter er tilgængelige på internettet og på sproget i den medlemsstat, hvor hovedselskabet har sit hovedsæde – som kan afvige fra sproget i den medlemsstat, hvor filialen opererer – ikke begrunde den manglende opfyldelse af offentlighedspligten i den medlemsstat, hvor filialen er oprettet.

59. I lyset af disse betragtninger er jeg af den opfattelse, at en ordning, der under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, i henhold til den anvendelige afledte EU-ret foreskriver passende sanktioner for manglende opfyldelse af forpligtelserne til at offentliggøre årsregnskaberne og andre relevante selskabsdokumenter, ikke kan stille selskaber fra andre medlemsstater faktisk eller retligt ringere end selskaber, der er hjemmehørende i etableringsmedlemsstaten [33], og ikke udgør en begrænsning af etableringsfriheden, idet denne ordning ikke forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af etableringsfriheden mindre interessant.

32 — Jf. ovenfor i fodnote 6.

33 — Vedrørende en tilsvarende analyse henvises til Innoventif-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 39, og dom af 17.6.1997, sag C-70/95, Sodemare m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis 33.

2. Om principperne om effektiv retsbeskyttelse, om retten til forsvar og om ne bis in idem

a) Indledende betragtninger

60. Med den anden, tredje og fjerde del af det præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret i det væsentlige spurgt, om de almindelige principper om effektiv retsbeskyttelse, om retten til forsvar og om ne bis in idem, som fastlagt i chartret og EMRK, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national sanktionsordning for overtrædelse af forpligtelserne til at offentliggøre kapitalselskabers regnskabsdokumenter som den, der er indeholdt i UGB, i den i 2011 ændrede affattelse, og som er beskrevet ovenfor i punkt 10-16.

61. De tre principper, som den forelæggende ret har henvist til, er alle anerkendt af Domstolen som almindelige EU-retlige principper. De er allerede fastslået i flere bestemmelser i chartret (ud over i EMRK) og har fået status som grundlæggende EU-rettigheder.

62. Princippet om effektiv retsbeskyttelse udgør navnlig i henhold til fast retspraksis et almindeligt EU-retligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner.[34] Det er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13 og bekræftet ved chartrets artikel 47.

63. Det er et grundlæggende princip i EU-retten, som gentagne gange er fastslået i Domstolens praksis, at der skal indrømmes ret til kontradiktion i enhver procedure, som kan føre til, at der pålægges sanktioner[35]. Dette princip, som er fastlagt i EMRK's artikel 6, stk. 3, er kodificeret i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), og artikel 48, stk. 2.

64. Også forbuddet mod dobbeltstraf, dvs. at en person retsforfølges på ny for samme handling (princippet ne bis in idem), er blevet anerkendt af Domstolen som et grundlæggende retsprincip[36]. Det er udtrykkeligt knæsat ved artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK og chartrets artikel 50.

65. Den forelæggende rets henvisning til disse principper og de tilknyttede bestemmelser i chartret rejser to indledende spørgsmål, som er blevet vidt drøftet under retsmødet. Det første spørgsmål – som den østrigske regering har rejst både i sine skriftlige indlæg og ved retsmødet – er, hvorvidt chartrets bestemmelser finder anvendelse under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen. Det andet spørgsmål – som er blevet vurderet udtrykkeligt af den forelæggende ret – er, om den nationale sanktionsordning, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, har strafferetlig karakter. Anvendelsen af de ovennævnte principper afhænger nemlig af, hvorvidt denne ordning kvalificeres som strafferetlig.

b) Om anvendelsen af chartret

66. Chartret gælder ifølge artikel 51, stk. 1, for »medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten«.

34 — Jf. bl.a. dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.3.2010, forenede sager C-317/08 - C-320/08, Alassini m.fl., Sml. I, s. 2213, præmis 61.

35 — Jf. bl.a. dom af 14.9.2010, sag C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen m.fl., Sml. I, s. 8301, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis.

36 — Jf. bl.a. dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 59, og af 29.6.2006, sag C-289/04 P, Showa Denko mod Kommissionen, Sml. I, s. 5859, præmis 50.

67. Den østrigske regering har understreget, at selv om medlemsstaterne i henhold til de ovennævnte direktiver skal fastsætte passende sanktioner for overtrædelse af offentlighedsforpligtelserne, regulerer EU-retten hverken sanktions- eller indsigelsesproceduren i detaljer. Da den processuelle lovgivning henhører under medlemsstaternes kompetence, finder chartret i princippet ikke anvendelse på en situation som den i hovedsagen foreliggende.

68. I denne forbindelse kan jeg ikke undlade at bemærke, at fortolkningen af begrebet medlemsstaternes »gennemførelse af EU-retten« og, som en konsekvens heraf, chartrets anvendelsesområde, er et spørgsmål, som for nylig har været genstand for en bred debat både i litteraturen og, først og fremmest, blandt generaladvokaterne [37].

69. Uden at fortabe mig i de mere eller mindre indskrænkende fortolkninger af chartrets artikel 51, stk. 1, og herved dets mulige forskellige anvendelsesområder, bemærker jeg imidlertid, at ikke alene de offentlighedsforpligtelser, som er omfattet af den i anmodningen om præjudiciel afgørelse omhandlede sanktionsordning, i den foreliggende sag følger direkte af EU-retten, men sanktionerne fastsættes i nationale bestemmelser til gennemførelse af EU-retten, og navnlig bestemmelserne i første, fjerde og ellevte direktiv 89/666/EØF, ifølge hvilke medlemsstaterne skal fastsætte passende sanktioner for at sikre, at disse offentlighedsforpligtelser efterkommes [38]. Den nationale ordning indeholder derfor *specifikke* bestemmelser, som regulerer anvendelsesproceduren – herunder indsigelsesreglerne – for sanktioner, der *udtrykkeligt* foreskrives i EU-retten.

70. I denne sammenhæng ændrer den af den østrigske regering fremhævede omstændighed, at EU-retten har overladt til medlemsstaterne at fastsætte de processuelle regler for pålæggelse af disse sanktioner inden for rammerne af deres respektive nationale lovgivning, efter min opfattelse ikke ved, at den pågældende medlemsstat har gennemført EU-retten, når den har vedtaget en national ordning som den i hovedsagen omhandlede. Hvis medlemsstaterne, som i det foreliggende tilfælde, nemlig vedtager *specifikke* bestemmelser, som sigter mod, at en i EU-retten *udtrykkeligt* fastsat sanktionsordning gennemføres i den nationale lovgivning, og sådanne bestemmelser derfor er *direkte* inspireret af EU-retten, indebærer medlemsstaternes procesautonomi på ingen måde, at de ikke er i færd med at gennemføre den nævnte ret [39].

71. I lyset af ovenstående betragtninger mener jeg, at chartrets bestemmelser skal finde anvendelse i den foreliggende sag.

37 — Jf., senest, i faldende kronologisk rækkefølge, generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse af 12.6.2012 i sag C-617/10, Åkerberg Fransson, punkt 25-65, hvis fodnote 4 indeholder andre henvisninger, generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sag C-489/10, Bonda, fremsat den 15.12.2011, dom af 5.6.2012, punkt 13-20, generaladvokat Bots forslag til afgørelse af 5.4.2011 i sag C-108/10, Scattolon, afgjort ved dom af 6.9.2011, EU:C:2011:542, punkt 116-119, og generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse af 22.9.2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10, N. S. m.fl., Sml. I, s. 13905, punkt 71-81. Vedrørende henvisninger til litteraturen henvises til fodnote 66 i generaladvokat Bots forslag til afgørelse, nævnt i denne fodnote.

38 — Jf. ovenfor i punkt 4, 5 og 7.

39 — Den foreliggende sag adskiller sig derfor grundlæggende fra den utvivlsomt mere problematiske situation i Åkerberg Fransson-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 37. Det i den sidstnævnte sag omhandlede direktiv fastsætter nemlig ikke, hvilket derimod er tilfældet i den foreliggende sag, at medlemsstaterne udtrykkeligt skal fastsætte passende sanktioner for overtrædelse af de i direktivet fastsatte forpligtelser, men, som bemærket i generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse, begrænser det sig til at fastsætte medlemsstaternes forpligtelse til effektivisering i forbindelse med opkrævning af afgiften (jf. punkt 58 i dette forslag til afgørelse, nævnt ovenfor i fodnote 37). Mens de nationale bestemmelser i Åkerberg Fransson-sagen blot er stillet til rådighed for mål, der er fastsat i EU-retten (jf. navnlig punkt 60 i generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse, nævnt ovenfor), er det nationale lovgivningsarbejde i den foreliggende sag derimod *direkte* inspireret af EU-retten.

c) Om den nationale sanktionsordnings strafferetlige karakter

72. Den forelæggende ret har hævdet, at østrigsk retspraksis og den overvejende del af østrigsk litteratur er af den opfattelse, at sanktionsordningen i UGB's § 283 udgør en både tvingende og repressiv foranstaltning, som herved har strafferetlig karakter [40]. Kommissionen og Det Forenede Kongeriges regering har derimod anfægtet denne konklusion.

73. De kriterier, som kan tjene som grundlag for en vurdering af, hvorvidt en sanktionsordning har strafferetlig karakter, fremgår af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) vedrørende fortolkningen af begreberne »anklage for en forbrydelse«, »straf« og »straffesag« i artikel 6 og 7 i EMRK samt artikel 4, stk. 1, i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK [41]. Domstolen har allerede udtrykkeligt henvist til denne retspraksis [42].

74. Ifølge denne fremgangsmåde er de tre »Engel-kriterier«, der er opkaldt efter den dom, hvori de først blev formuleret, relevante [43]. Det første kriterium vedrører lovovertrædelsens kvalifikation under strafferetten efter national ret. Dette betragtes imidlertid ikke som afgørende, men blot som »udgangspunkt« for betragtningen [44]. Det andet kriterium omhandler lovovertrædelsens art. Det tredje kriterium vedrører arten og strengheden af straffen [45]. Det andet og tredje kriterium, som tillægges større vægt end det første, betragtes som alternativer. Hvis en særskilt betragtning af de to kriterier imidlertid ikke fører til et klart resultat, betragtes de også kumulativt [46].

75. Hvad angår det første kriterium, dvs. lovovertrædelsens kvalifikation efter østrigsk ret, synes den ikke udtrykkeligt at have strafferetlig karakter i den foreliggende sag. Som nævnt har denne omstændighed alligevel ikke en afgørende betydning [47].

76. I forbindelse med det andet kriterium, dvs. lovovertrædelsens art, undersøger Menneskerettighedsdomstolen en række elementer, herunder kredsen af adressater for bestemmelsen, det beskyttede retsgode og målet med sanktionen. I denne sammenhæng skal det indledningsvis bemærkes, at sanktionerne i UGB's § 283 for manglende opfyldelse af offentlighedsforpligtelserne ikke er rettet mod offentligheden, men sigter mod at sikre, at kapitalselskaber og deres repræsentanter efterkommer sådanne forpligtelser [48]. Som nævnt ovenfor i punkt 37 og 38, har disse forpligtelser og sanktionerne for manglende opfyldelse heraf det formål at beskytte tredjemands interesser i handelen

40 — Denne ordning skal efter den forelæggende rets opfattelse derfor være omfattet af både de civil- og strafferetlige garantier i henhold til EMRK's artikel 6.

41 — Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Bonda-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 37, punkt 45.

42 — Jf. i denne forbindelse Bonda-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 37, præmis 36 ff. Kravet om overholdelse af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis fremgår af det i artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 3, første punktum, fastlagte homogenitetsprincip. Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Bonda-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 37, punkt 43 og den deri nævnte retspraksis.

43 — Menneskerettighedsdomstolens (Storkammeret) dom af 8.6.1976 i sagen Engel m.fl. mod Nederlandene, sag nr. 5100/71, nr. 5101/71,nr. 5102/71, nr. 5354/72, nr. 5370/72, Series A nr. 22, præmis 80-82.

44 — Menneskerettighedsdomstolens dom i Engel-sagen, nævnt i foregående fodnote, præmis 82, samt dom af 21.2.1984 i sagen Öztürk mod Tyskland, sag nr. 8544/79, Series A nr. 73, præmis 52, og af 27.9.2011 i sagen Menarini mod Italien, sag nr. 43509/08, præmis 39.

45 — Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens (Storkammeret) dom af 10.2.2009 i sagen Zolotukhin mod Rusland, sag nr. 14939/03, præmis 52 og 53. Vedrørende en detaljeret analyse af de elementer, for hvilke Menneskerettighedsdomstolen tager højde i forbindelse med vurderingen af det andet og tredje kriterium, henvises til generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Bonda-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 37, punkt 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis.

46 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 23.11.2006 i sagen Jussila mod Finland, sag nr. 73053/07, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også Menarini-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 38, og Zolotukhin-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 45, præmis 52.

47 — Det skal dog bemærkes, at det fremgår af retspraksis ved Oberster Gerichtshof i Østrig (herefter også »OGH«), til hvilken Texdata har henvist under retsmødet, at den øverste østrigske ret konsekvent har udtalt, at de tvangsbøder, som pålægges efter UGB's § 283, *ikke* har strafferetlig karakter i henhold til EMRK's artikel 6. Denne retspraksis er blevet bekræftet i flere tilfælde også efter reformen fra 2011 (jf. OGH's dom af 13.9.2012, sag 6Ob152/12i, præmis 4, og af 16.2.2012, sag 6Ob17/12m, præmis 2). På baggrund af denne retspraksis er det af Texdata under retsmødet anførte argument – ifølge hvilket OGH's retspraksis bekræfter, at sanktionsordningen i UGB's § 283 har strafferetlig karakter – derfor ubegrundet.

48 — Retter en bestemmelse sig mod offentligheden og ikke mod en gruppe, der har en bestemt status, taler dette ifølge Menneskerettighedsdomstolens retspraksis for bestemmelsens strafferetlige karakter. Jf. dommen i Öztürk-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 53. Også Domstolen har taget dette element i betragtning; jf. Bonda-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 37, præmis 40.

med selskaberne. Det beskyttede retsgode, dvs. tredjemands ret til at kende selskabets tilstand, kan beskyttes såvel forvaltnings- som strafferetligt [49]. For så vidt angår målet med sanktionerne mener jeg, at det ikke kan benægtes, at sanktionerne ikke har funktion som vederlag, idet de ikke sigter mod en genetablering af den inden overtrædelsen eksisterende tilstand [50]. De spiller derimod en hovedsageligt forebyggende rolle, da deres formål er at sikre opfyldelsen af offentlighedsforpligtelserne og hindre gentagne overtrædelser heraf [51]. I denne forbindelse er det relevant at bemærke, at Oberster Gerichtshof i Østrig ifølge fast retspraksis har udelukket, at den i den foreliggende sag omhandlede sanktionsordning, selv efter reformen fra 2011, har repressiv karakter [52]. I modsætning til sanktionerne i den nævnte Bonda-sag, hvor Domstolen har anvendt »Engel-kriterierne«, udgør sanktionerne i den foreliggende sag ikke en nedsættelse af den af vedkommende herom ansøgte støtte [53], men har direkte betydning for det sanktionerede retssubjekts formue.

77. Det tredje »Engel-kriterium« vedrører strengheden af straffen i henhold til den relevante ordning. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens retspraksis skal denne strenghed bestemmes på grundlag af den maksimale straf efter de anvendelige bestemmelser [54]. Den automatiske sanktion, der pålægges med det første påbud, jf. UGB's § 283, stk. 2, og som udgør den specifikke genstand for den forelæggende rets spørgsmål, er fastsat til et beløb på 700 EUR. Det kan derfor blot konstateres, at strengheden af denne sanktion er begrænset [55]. Dette er ikke nødvendigvis tilfældet med hensyn til de yderligere sanktioner, som pålægges i henhold til UGB's § 283, stk. 4 [56]. Jeg er under alle omstændigheder af den opfattelse, at de omhandlede sanktioner ikke er forbundet med særlige stigmatiserende virkninger [57].

78. Sammenfattende mener jeg i lyset af ovenstående betragtninger, at selv om den i den foreliggende sag omhandlede sanktionsordning henhører under det strafferetlige område hvad angår EMRK, afviger den fra »strafferettens hårde kerne«, således at »de garantier, som gælder for den strafferetlige del af EMRK's artikel 6, ikke nødvendigvis strengt finder anvendelse«, som præciseret af Menneskerettighedsdomstolen [58].

49 — Jeg er af den opfattelse, at de værdier og interesser, som beskyttes ved bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, normalt i højere grad henhører under civil- eller forvaltningsretten end strafferetten. Det skal dog bemærkes, at strafferetlige sanktioner ikke kan udelukkes i tilfælde af overtrædelse af forpligtelser vedrørende selskabernes regnskabsdokumenter, eksempelvis overtrædelse som følge af urigtige angivelser om selskaber i henhold til artikel 2621 og 2622 i codice civile (den italienske borgerlige lovbog), der var genstand for det præjudicielle spørgsmål i Berlusconi-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 20.

50 — I medfør af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis foreligger der ikke en strafferetlig karakter, når sanktionen kun har til formål at erstatte formueskader. Jf. Jussila-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 38.

51 — I den henseende adskiller sanktionerne, jf. ordningen som den i hovedsagen omhandlede, sig ikke fra de afgiftstillæg, der var genstand for Menneskerettighedsdomstolens praksis, og hvori den anså disse for at have strafferetlig karakter, da de ikke havde til formål at yde økonomisk erstatning, men var udformet som straf for at forebygge en gentagelse. Jf. Jussila-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 38.

52 — Den østrigske øverste ret er nemlig af den opfattelse, at pålæggelse af sanktioner, jf. ordningen som den i hovedsagen omhandlede, ikke har til formål at bekæmpe en ulovlig adfærd, men derimod at gennemtvinge en af loven foreskreven adfærd (jf. navnlig dom af 16.2.2012, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 2, og af 21.12.2011, sag 6Ob23511v, hvor OGH, navnlig i præmis 4, forklarer de grunde, hvorefter sanktionsordningen i den foreliggende sag har repressiv karakter).

53 — På baggrund heraf udelukkede Domstolen, at sanktionerne i den omhandlede sag havde et repressivt formål. Jf. Bonda-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 37, præmis 39-42.

54 — Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom i Zolotukhin-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 45, præmis 56.

55 — Jeg nærer derfor tvivl om, at en bøde af dette omfang kan kvalificeres som at have »stor vægt« i lyset af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Selv om Menneskerettighedsdomstolen har fastlagt, at straffens begrænsede strenghed ikke er afgørende for at udelukke, at en overtrædelse har en indbygget strafferetlig karakter (Öztürk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 54, og Jussila-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 35), har Menneskerettighedsdomstolen i nogle tilfælde antaget, at den omstændighed, at bøden udgør et betydeligt beløb, er et element til støtte for sanktionens strenghed og derfor bidrager til at kvalificere den som strafferetlig. Jf. dom af 24.2.1994 i sagen Bendenoun mod Frankrig, sag nr. 12547/86, Series A nr. 284, præmis 47, og Menarini-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 42. Jf. i denne forbindelse også præmis 9 og 10 samt det dissentierende votum fra dommerne Costa, Cabral Barreto, Mularoni og Caflisch i Jussila-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 46.

56 — I henhold til UGB's § 283, stk. 5, tre- eller seksdobles de i den ordinære procedure pålagte tvangsbøder og de i tilfælde af fortsat manglende opfyldelse pålagte tvangsbøder til henholdsvis mellemstore eller store selskaber. Dette medfører i tilfælde af gentagen pålæggelse af mangedoblede tvangsbøder til medlemmer af organer i mellemstore eller store selskaber, at det samlede beløb af tvangsbøderne for disse personer kan nå betydelige beløb.

57 — Hvad angår relevansen af de stigmatiserende virkninger, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom i Jussila-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 43.

58 — Menneskerettighedsdomstolens dom i Jussila-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 43. Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse af 10.2.2011 i sag C-272/09 P, KME Germany m.fl. mod Kommissionen, dom af 8.12.2011, EU:C:2011:810, punkt 67.

d) Om principperne om effektiv retsbeskyttelse og om retten til forsvar

i) Generelle betragtninger

79. Den forelæggende ret ønsker først og fremmest oplyst, om UGB's bestemmelser, som ændret ved reformen fra 2011, vedrørende sanktionsproceduren for manglende opfyldelse af forpligtelserne til at offentliggøre kapitalselskabers regnskabsdokumenter gør det uforholdsmæssigt vanskeligt for disse selskaber at udøve deres rettigheder på grundlag af etableringsfriheden og herved er i strid med princippet om effektiv retsbeskyttelse. Den forelæggende ret identificerer en række »strukturelle mangler« - som jeg behandler detaljeret i punkt 87 ff. – der kunne bringe den nationale ordning i strid med effektivitetsprincippet. I forbindelse med disse påståede »strukturelle mangler« ønsker den forelæggende ret endvidere afklaret, om den nationale ordning, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, er i strid med princippet om retten til forsvar. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om retten skal se bort fra den nye ved reformen fra 2011 indførte ordning.

80. I denne sammenhæng skal det indledningsvis bemærkes, at den effektive domstolsbeskyttelse, som fastlagt i det pågældende almindelige princip, der er defineret i de i punkt 62 nævnte bestemmelser, består i at sikre borgerne muligheden for at gøre de rettigheder gældende, som de afleder af EU-retten [59].

81. Det er fast retspraksis, at det på den ene side tilkommer de nationale retter, i medfør af det i artikel 4, stk. 3, TEU angivne princip om loyalt samarbejde, at sikre retsbeskyttelsen af borgernes nævnte rettigheder [60]. På den anden side tilkommer det, da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, idet medlemsstaterne dog skal sikre en effektiv beskyttelse af disse rettigheder [61]. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU skal fastsætte et fuldstændigt retsmiddelsystem, som gør det muligt at sikre effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er reguleret af EU-retten.

82. I denne henseende fremgår det endvidere af fast retspraksis, at processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) [62].

83. Den forelæggende ret har ikke nævnt elementer, som vidner om en eventuel tilsidesættelse af ækvivalensprincippet. Rettens tvivl vedrører alene den nationale ordnings forenelighed med effektivitetsprincippet.

59 — Jf. også punkt 43 i mit forslag til afgørelse af 2.9.2010 i sag C-279/09, DEB, afgjort ved dom af 22.12.2010, Sml. I, s. 13849.

60 — Unibet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

61 — Jf. Unibet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 41 og 42 og den deri nævnte retspraksis, dommen i sagen Alassini m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 47, og dom af 8.7.2010, sag C-246/09, Bulicke, Sml. I, s. 7003, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

62 — Jf. Unibet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og Bulicke-dommen, nævnt i foregående fodnote, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

84. Hvad angår dette princip i særdeleshed har Domstolen fastslået, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser. Under denne synsvinkel skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, bl.a. kontradiktionsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling [63].

85. Princippet om retten til forsvar, som fastlagt af de i punkt 63 nævnte bestemmelser, hører navnlig ifølge Domstolens retspraksis til de grundlæggende rettigheder, som for det første kræver, at den berørte part får meddelelse om de forhold, der anvendes mod ham til støtte for den bebyrdende retsakt. For det andet skal han være i stand til på hensigtsmæssig måde at give sin mening til kende for så vidt angår disse forhold. Retten til forsvar skal overholdes under enhver procedure, som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod en person [64].

86. De af den forelæggende ret formodede »strukturelle mangler« i den omhandlede sanktionsordning skal derfor analyseres i lyset af de i foregående punkter nævnte principper.

ii) Om de formodede »strukturelle mangler«, som der efter den forelæggende rets opfattelse opstår spørgsmål om

87. Den første formodede »strukturelle mangel«, som der efter den forelæggende rets opfattelse opstår spørgsmål om, vedrører påståede urimeligt komplicerede form- og kompetenceregler, hvis mangler ikke kan afhjælpes, som vil kunne bringe den omhandlede ordning i strid med effektivitetsprincippet. Den forelæggende ret har i særdeleshed anført, at UGB's § 283, stk. 2, bestemmer, at indsigelser, der indgives for sent og uden begrundelse, ikke skal behandles, men straks afvises, og at det ikke er tilladt at fremsætte nye anbringender i appelsagen.

88. Hvad angår afvisning af indsigelser, der indgives for sent, bemærker jeg, at det er fast retspraksis, at fastsættelsen af rimelige, præklusive søgsmålsfrister i princippet opfylder kravet om effektivitet, for så vidt som det er udtryk for det grundlæggende retssikkerhedsprincip. Sådanne frister kan nemlig ikke antages at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten. Med dette forbehold kan medlemsstaterne frit fastsætte mere eller mindre lange frister. For så vidt angår præklusive frister har Domstolen ligeledes fastslået, at det tilkommer medlemsstaterne for de nationale bestemmelser, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, at fastsætte frister i forhold til, bl.a. hvor afgørende den beslutning, der skal træffes, er for de berørte, kompleksiteten af de procedurer og den lovgivning, der finder anvendelse, antallet af personer, der kan være berørt, og andre offentlige eller private interesser, hvortil der skal tages hensyn [65].

89. Den omhandlede ordning fastsætter en præklusiv frist på 14 dage for at indgive indsigelse mod en sanktion på 700 EUR for manglende opfyldelse af de EU-retlige forpligtelser til at offentliggøre et selskabs regnskabsdokumenter. Det skal dog bemærkes, at selskabet og dets repræsentanter har ni måneder fra opgørelsesdatoen til at offentliggøre disse dokumenter. I denne sammenhæng foreligger der efter min opfattelse ingen elementer, på baggrund af hvilke man kan udlede, at en sådan præklusiv

63 — Dom af 29.10.2009, sag C-63/08, Pontin, Sml. I, s. 10467, præmis 47, og Bulicke-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 61, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis.

64 — Domstolen har udtrykt disse principper i flere tilfælde. Jf. navnlig dom af 25.10.2011, sag C-110/10 P, Solvay mod Kommissionen, EU:C:2011:687, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis. Jf. også dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21, og senest generaladvokat Bots forslag til afgørelse af 12.9.2012 i sag C-300/11, ZZ, punkt 60 og den deri nævnte retspraksis.

65 — Bulicke-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 61, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis.

frist, selv om den er kort, er urimelig eller må antages at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt i praksis at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten [66]. Det skal i denne henseende i øvrigt bemærkes, at den omhandlede ordning udtrykkeligt rummer mulighed for at give en ny frist [67].

90. Et lignende ræsonnement kan følges med hensyn til bestemmelsen om umiddelbar afvisning af helt ubegrundede indsigelser. Ifølge den østrigske regerings indlæg var disse indsigelser relativt hyppige inden reformen fra 2011. Faktisk kan en pligt til i indsigelsesskrivelsen, selv i kortfattet form, at oplyse en begrundelse, som gør den behandlende ret i stand til at forstå baggrunden for anmodningen, ikke opfattes som et krav i strid med effektivitetsprincippet. Forbuddet mod at fremkomme med nye anbringender i appelsagen, hvilket efter den forelæggende rets opfattelse gør det umuligt for det sanktionerede selskab, hvis indsigelse er blevet afvist, fordi den er blevet indgivet for sent eller uden begrundelse, at gøre sine argumenter gældende selv på et senere tidspunkt, er endvidere fælles for ordningerne i flere medlemsstater. Jeg er af den opfattelse, at heller ikke dette forbud har en sådan karakter, at det kan forringe indsigelsens effektivitet. Endvidere finder dette forbud ikke anvendelse i tilfælde af undskyldelig vildfarelse, hvilket er et vidt begreb, som kan fortolkes af domstolene i lyset af princippet om effektiv retsbeskyttelse [68].

91. Den anden og tredje formodede »strukturelle mangel«, som der efter den forelæggende rets opfattelse opstår spørgsmål om, vedrører henholdsvis manglende fastsættelse af et retsmøde og manglende mulighed for at indgive indlæg inden pålæggelse af sanktionen. Denne omstændighed kunne udgøre en tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet.

92. Som påpeget af den forelæggende ret skal det i denne forbindelse først og fremmest bemærkes, at ifølge Menneskerettighedsdomstolens faste retspraksis er en mundtlig og offentlig forhandling ikke en absolut betingelse, selv om den udgør et grundlæggende princip i henhold til EMRK's artikel 6, der har særlig stor betydning i straffesager [69]. Endvidere fremgår det af Domstolens faste retspraksis, at de grundlæggende rettigheder ikke udgør absolutte forrettigheder, men kan indebære begrænsninger på betingelse af, at sidstnævnte faktisk tilgodeser de almene hensyn, som de omhandlede foranstaltninger forfølger, og at de, når der henses til det forfulgte formål, ikke indebærer et åbenbart og uforholdsmæssigt indgreb over for de således beskyttede rettigheder [70].

93. Hvad angår den omhandlede ordning foreskriver UGB's § 283, at modtagelsen af en begrundet indsigelse mod pålægget om den oprindelige sanktion på 700 EUR øjeblikkeligt sætter dette pålæg ud af kraft og indleder en ordinær procedure, hvor der kan fastsættes et retsmøde, og det sanktionerede selskab kan gøre fuldt brug af sit synspunkt i overensstemmelse med kontradiktionsprincippet.

94. Selv om man på grundlag af de ovenfor i punkt 74 ff. anførte betragtninger giver medhold i, at den i den foreliggende sag omhandlede sanktionsordning har strafferetlig karakter, medfører den omstændighed, at den ikke henhører under strafferettens »hårde kerne«, at de garantier, som afledes af denne strafferetlige karakter, ikke nødvendigvis strengt finder anvendelse. På denne baggrund er jeg

66 — Det fremgår af bemærkningerne fra den østrigske regering, at sanktionspålægget normalt ledsages af en indsigelsesformular, som forenkler indgivelsen og også indeholder et særligt felt til anførelse af begrundelsen for indsigelsen, og – således som den østrigske regering har redegjort for i retsmødet – angiver fristen for fremsættelse af indsigelser til 14 dage.

67 — Det fremgår af bemærkningerne fra den østrigske regering, at ifølge østrigsk ret, og navnlig de nævnte bestemmelser i UGB's § 283, som sammenholdt, kan den nye frist kun gives, såfremt indsigelsen ikke kunne indgives inden for den fastsatte frist som følge af en uforudseelig og uundgåelig hændelse.

68 — Den forelæggende ret har også fremhævet, at pålægget om tvangsbøden hverken angiver de retlige konsekvenser af afvisningen af indsigelser, der indgives for sent eller uden begrundelse, eller præklusionen af nye, ikke påberåbte anbringender. I denne forbindelse bemærker jeg, at da der ikke foreligger et lovmæssigt forbud mod angivelse af disse elementer, er der intet til hinder for, at domstolene anfører dem i pålægget om tvangsbøden. I hvert fald mener jeg, at heller ikke denne omstændighed kan forringe indsigelsens effektivitet.

69 — Menneskerettighedsdomstolens dom i Jussila-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 40, 41 og 43, og dommen af 12.5.2010 i sagen Kammerer mod Østrig, sag nr. 32435/06, præmis 23 og 24.

70 — Jf. dommen i sagen Alassini m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 34, præmis 63, og dom af 6.9.2012, sag C-619/10, Trade Agency, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

derfor af den opfattelse, at en ordning, der under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, i første instans foreskriver en mindre økonomisk sanktion uden stigmatiserende virkninger, selv inden for rammerne af en sanktionsordning, som kvalificeres som strafferetlig og ved en procedure, som ved mangel på forhandling og kontradiktion i sig ikke opfylder de i EMRK's artikel 6 fastlagte krav, kan være forenelig med principperne om effektiv retsbeskyttelse og om retten til forsvar. En sådan ordning kan dog kun være forenelig med de nævnte principper, såfremt sanktionspålægget efterfølgende kan kontrolleres af en retsinstans med fuld prøvelsesret ved en procedure, som opfylder de nævnte krav. Sagt på en anden måde må det være klart, at de tilgængelige former for appel gør det muligt at afhjælpe eventuelle mangler i sagen i første instans [71].

95. I lyset af de ved den omhandlede ordning forfulgte almene hensyn, som anført ovenfor i punkt 37 og 38, forekommer den automatiske pålæggelse af en tvangsbøde på 700 EUR for manglende offentliggørelse af selskabsdokumenter – hvis det er muligt at indgive indsigelse som redegjort for ovenfor – henset til det forfulgte formål, ikke at udgøre en åbenbar og uforholdsmæssig tilsidesættelse af retten til forsvar. Efter min opfattelse er den således ikke i strid med princippet om effektiv retsbeskyttelse.

96. Den fjerde formodede »strukturelle mangel« kan som anført af den forelæggende ret medføre en ugunstig bevisbyrdefordeling for det selskab, som mødes af en lovsformodning om culpøs adfærd. I denne forbindelse skal det bemærkes, at idømmelse af tvangsbøden ved automatisk pålæggelse uden forinden at give det pågældende selskab mulighed for at fremsætte bemærkninger, under alle omstændigheder hviler på en simpel formodning om culpøs adfærd, som selskabet kan afkræfte i den ordinære procedure, der indledes ved indsigelsen mod sanktionspålægget. I denne procedure kan selskabet fremkomme med egnede bevismidler, som ifølge loven kan begrunde den manglende opfyldelse af offentlighedspligten. Jeg konkluderer på dette grundlag, at retten til forsvar og indsigelsens effektivitet under sådanne omstændigheder er tilstrækkeligt sikret [72].

97. Den femte formodede »strukturelle mangel« vedrører uforholdsmæssige præklusive frister og navnlig den omstændighed, at yderligere tvangsbøder kan pålægges uden at afvente, at de foregående tvangsbøder er blevet retskraftige. Den forelæggende ret nærer tvivl om både fristen på ni måneder, der begynder at løbe uden underretning af selskabet, og fristen på to måneder for gentagelsen af tvangsbøderne i tilfælde af fortsat manglende opfyldelse.

98. Hvad angår for det første fristen på ni måneder har jeg allerede i punkt 50 understreget, at de omhandlede direktiver foreskriver den årlige offentliggørelse af regnskabsdokumenter for at sikre, at tredjemand, dvs. det af disse bestemmelser beskyttede retssubjekt, har adgang til opdaterede oplysninger om selskabets regnskaber. Selskaberne og deres kompetente organer skal være bekendt med, at de skal offentliggøre disse dokumenter inden for en lovmæssig frist, der begynder at løbe fra opgørelsesdatoen. De skal derfor indhente oplysninger om den frist, der finder anvendelse i de medlemsstater, hvor de har til hensigt at oprette en filial, uden krav om at blive underrettet om den konkrete frist. Det fremgår i øvrigt af et sammenligningsstudie fra Kommissionen, at den efter østrigsk ret fastlagte frist på ni måneder er en af de længste i medlemsstaterne. Under sådanne omstændigheder er der ikke belæg for at påstå, at en sådan frist kan betragtes som uforholdsmæssig.

71 — Hvis der foreligger denne form for garantier, rummer Menneskerettighedsdomstolens retspraksis muligheden for at fravige garantierne i EMRK's artikel 6. Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 29.4.1988 i sagen Belilos mod Schweiz, Series A nr. 132, præmis 68, Jussila-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 43 in fine, og Menarini-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 58. Jf. også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i sagen KME Germany m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 58, punkt 67.

72 — Hvad angår Texdatas argument, hvortil den forelæggende ret har henvist, hvorefter selskabet ikke var bekendt med bestemmelserne i UGB's § 283, bemærker jeg dels, at det ikke er urimeligt at kræve, at udenlandske selskaber er bekendt med lovgivningen i den medlemsstat, hvor de vil operere, dels at såvel forpligtelserne for selskaberne, og i særdeleshed deres filialer, til at offentliggøre regnskabsdokumenterne som sanktionerne for manglende offentliggørelse heraf forekommer i alle medlemsstater og er afledt af EU-retten, idet de pågældende bestemmelser blev indført for mere end 20 år siden.

99. Hvad for det andet angår fristen på to måneder for pålæggelsen af yderligere tvangsbøder i tilfælde af fortsat manglende opfyldelse, uden at afvente, at de foregående tvangsbøder er blevet retskraftige, skal det bemærkes, at formålet hermed er at tilskynde selskaberne til opfyldelse, hvis de fortsat ikke har efterkommet offentlighedspligten. Det er på baggrund af disse elementer ikke muligt at udlede, at denne frist på to måneder hindrer selskaberne i at indgive indsigelse mod sanktionspålæg, hvilket i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden.

100. Sammenfattende kan det udledes af alle foregående betragtninger, at en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede hverken er i strid med effektivitetsprincippet eller princippet om retten til forsvar.

e) Om princippet ne bis in idem

101. Den forelæggende ret nærer afslutningsvis tvivl i to henseender med hensyn til den nationale ordnings forenelighed med princippet ne bis in idem. Dette princip, som kodificeret ved artikel 50 i chartret, indebærer, at ingen i en straffesag på ny skal kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han/hun allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.

102. Den forelæggende ret ønsker for det første afklaret, hvorvidt UGB's § 283, stk. 7, i nyaffattelsen, udgør en tilsidesættelse af det nævnte princip, idet samme overtrædelser efter denne bestemmelse lægges både selskabet og dets organer til last, og begge pålægges en bøde for disse handlinger. For det andet nærer den forelæggende ret endvidere tvivl om, hvorvidt gentagelsen af sanktionen hver anden måned i tilfælde af fortsat manglende opfyldelse er forenelig med princippet ne bis in idem.

103. Indledningsvis kan jeg ikke undlade at understrege, som det fremgår af forelæggelseskendelsen, at i hovedsagen er kun selskabet, og ikke dets organer, blevet sanktioneret for manglende offentliggørelse af regnskabsdokumenter. Endvidere har Texdata fremlagt årsregnskaberne, således som angivet i dette forslags punkt 20, og der er derfor ikke blevet pålagt yderligere tvangsbøder. Ifølge den ovenfor i punkt 29 anførte faste retspraksis skal Domstolen tage højde for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den forelæggende rets formulering af det præjudicielle spørgsmål i forelæggelseskendelsen, og da det står klart, at hverken samtidig pålæggelse af tvangsbøden for selskabets organer og selskabet eller pålæggelse af yderligere periodiske sanktioner er genstand for hovedsagen, kunne Domstolen afvise denne del af det præjudicielle spørgsmål[73].

104. Selv om Domstolen både antager denne del af det præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling og anerkender, at den omhandlede sanktionsordning har strafferetlig karakter, hvilket er en forudsætning for anvendelse af dette princip, mener jeg ikke, at nogen af de af den forelæggende ret anførte tvivl er begrundede. Uanset hvor vidt princippet ne bis in idem end måtte fortolkes[74], er kravene for anvendelsen heraf efter min opfattelse ikke opfyldt i den foreliggende sag.

73 — Jf. dom af 11.9.2003, sag C-13/01, Safalero, Sml. I, s. 8679, præmis 40.

74 — For en analyse af udviklingen af dette princip i Domstolens retspraksis henviser jeg til generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse af 8.9.2011 i sag C-17/10, Toshiba, afgjort ved dom af 14.2.2012, punkt 115 ff., og generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i Åkerberg Fransson-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 37, punkt 88 ff. I situationer, der vedrører den nationale gennemførelse af EU-retten, som i den foreliggende sag, har Domstolen anlagt en udvidende fortolkning af dette princip, ifølge hvilken der ses bort fra, om det er det samme retsgode, og der alene skal lægges vægt på, om de faktiske handlinger, når disse forstås som en foreliggende helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uløseligt forbundne, er identiske, hvilket nødvendigvis forudsætter, at lovovertræderen er den samme person. Jf. i den forbindelse særskilt generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i Åkerberg Fransson-sagen, nævnt ovenfor, punkt 91, og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i Toshiba-sagen, nævnt i denne fodnote, punkt 122 og 124. Denne fortolkning svarer til den, som også er anlagt af Menneskerettighedsdomstolen fra og med dommen i Zolotukhin-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 45, og navnlig præmis 82.

105. Hvad angår den første tvivl rejst af den forelæggende ret skal det bemærkes, at tvangsbøden ifølge UGB's § 283, stk. 1, pålægges medlemmerne af selskabets organer og, i tilfælde af filialer, de tegningsberettigede personer, hvorimod tvangsbøden i henhold til stk. 7 pålægges selskabet. Det må derfor konstateres, at den nationale ordning ikke fastsætter dobbeltstraf for samme person for de samme handlinger, men sanktioner for forskellige personer. Kapitalselskabet er en selvstændig juridisk person og sammenfalder ikke med de personer, som er medlemmer af selskabets organer [75]. Da kravet om, at lovovertræderen er den samme person, ikke er opfyldt, kan den nationale ordning under denne synsvinkel derfor efter min opfattelse ikke antages at være i strid med princippet ne bis in idem [76].

106. For så vidt angår den anden tvivl rejst af den forelæggende ret vil jeg understrege, at UGB's § 283, stk. 4, bestemmer, at en yderligere tvangsbøde på 700 EUR pålægges, såfremt offentlighedspligten fortsat ikke er opfyldt, og denne pålæggelse gentages yderligere hver anden måned. Efter min opfattelse kan heller ikke en sådan bestemmelse udgøre en tilsidesættelse af princippet ne bis in idem, fordi kravet om, at de faktiske omstændigheder er identiske, ikke er opfyldt, idet de sanktionerede handlinger er forskellige. Den første sanktion pålægges for manglende offentliggørelse af selskabets regnskaber inden for ni måneder fra opgørelsesdatoen, hvorimod den manglende offentliggørelse af samme dokumenter i de efterfølgende tilfælde sanktioneres yderligere hver anden måned som fastsat i loven [77]. De efterfølgende sanktioner pålægges på den ene side for forskellige overtrædelser, som sker på forskellige tidspunkter. På den anden side har de et helt andet afskrækkende formål [78].

107. I lyset af ovenstående overvejelser fremgår det derfor efter min opfattelse, at en sanktionsordning som den i hovedsagen omhandlede ikke er i strid med princippet ne bis in idem.

V – Forslag til afgørelse

108. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål, som Oberlandesgericht Innsbruck har forelagt, på følgende måde:

»Etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF og 54 TEUF, principperne om effektiv retsbeskyttelse, om retten til forsvar og om ne bis in idem i artikel 47, 48, stk. 2, og 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt bestemmelserne i direktiv 2009/101/EF, fjerde direktiv 78/660/EØF og ellevte direktiv 89/666/EØF er ikke til hinder for en national ordning, hvorefter det kræves, at den kompetente registeransvarlige ret ved overskridelse af en frist på ni måneder for offentliggørelse af regnskabsdokumenter ved den nævnte ret, uden forinden at give mulighed for at fremsætte bemærkninger, og uden forudgående individuel anmodning til selskabet eller dets tegningsberettigede organer om at efterkomme offentlighedspligten, straks pålægger selskabet og hvert af de tegningsberettigede organer en bøde på mindst 700 EUR, og som for hver påfølgende forsinkelse på to måneder kræver, at samme retssubjekter straks pålægges yderligere bøder på mindst 700 EUR.«

75 — Ansvaret for administrations-, ledelses- og tilsynsorganerne i kapitalselskaber er i øvrigt fastlagt i artikel 50b og 50c i fjerde direktiv 78/660/EØF.

76 — Denne holdning er i øvrigt i overensstemmelse med standpunktet fra den østrigske højesteret (jf. OGH's dom af 13.9.2012, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 3). Som Kommissionen har bemærket, kan det ganske vist forekomme, at samme person sanktioneres to gange i særlige tilfælde, eksempelvis hvis vedkommende både er medlem af et enkeltmandselskabs organ og er enkeltmandsselskabets ejer. I disse særlige situationer påhviler det de nationale retter at fortolke UGB's § 283 i lyset af princippet ne bis in idem.

77 — Det fremgår i øvrigt af forelæggelseskendelsen, at østrigsk retspraksis afviser, at der foreligger en tilsidesættelse af forbuddet ne bis in idem, såfremt adskilte gerningsperioder er klart defineret ved datoer, og der således ligger to eller flere forskellige gerningsperioder til grund for de enkelte straffe. Jf. navnlig OGH's dom af 21.12 201[1], forenede sager 6Ob235/11v, 6Ob17/12m og 6Ob152/12i, og dom af 13.9.2012, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 8.

78 — Jeg er imidlertid enig med den østrigske regering i, at hvis der ikke pålægges en sanktion for fortsat manglende opfyldelse inden for en klart defineret frist, kan et selskab, som ikke har opfyldt offentliggørelsespligten, nøjes med at betale tvangsbøden og herefter fortsat ikke efterkomme denne pligt.