ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

13 november 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 56 VWEU – Vrij verrichten van diensten – Beperkingen – Diensten op de interne markt – Richtlijn 2006/123/EG – Arbeidsrecht – Detachering van werknemers om bouwwerkzaamheden te verrichten – Aanmelding van de werknemers – Bewaring en vertaling van de loonbriefjes – Stopzetting van de betalingen – Betaling van een waarborgsom door de afnemer van de diensten – Waarborg voor een geldboete die aan de dienstverrichter zou kunnen worden opgelegd”

In zaak C-33/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (rechter in eerste aanleg Bleiburg/Pliberk, Oostenrijk) bij beslissing van 17 januari 2017, ingekomen bij het Hof op 23 januari 2017, in de procedure

Čepelnik d.o.o.

tegen

Michael Vavti,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Arabadjiev, M. Vilaras, E. Regan en C. Toader, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (rapporteur), M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 februari 2018,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

– Čepelnik d.o.o., vertegenwoordigd door R. Grilc, R. Vouk, M. Škof en M. Ranc, Rechtsanwälte, en M. Erman, odvetnica,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Pavliš en J. Vláčil als gemachtigden,

* Procestalen: Duits en Sloveens.

– de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en R. Coesme als gemachtigden,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. M. Tátrai, M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Sloveense regering, vertegenwoordigd door A. Grum als gemachtigde,

– de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer, L. Malferrari en M. Kocjan als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2018,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 56 VWEU en van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening") (PB 2014, L 159, blz. 11).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Čepelnik d.o.o. en Michael Vavti over de betaling van een bedrag van 5 000 EUR dat eerstgenoemde van laatstgenoemde vordert op grond van een overeenkomst voor de uitvoering van werken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 7 en 14 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) luiden als volgt:

„(7) Deze richtlijn biedt een algemeen rechtskader voor een grote verscheidenheid van diensten en houdt daarbij rekening met de bijzondere kenmerken van de verschillende activiteiten of beroepen en hun reglementering. [...] Er dient te worden gezorgd voor een evenwichtige combinatie van maatregelen inzake doelgerichte harmonisatie, administratieve samenwerking, de bepaling over het vrij verrichten van diensten en de stimulering van de opstelling van gedragscodes over bepaalde vraagstukken. Deze coördinatie van de nationale wetgevende regimes dien[t] te zorgen voor een hoge mate van communautaire juridische integratie en een hoog beschermingsniveau voor de doelstellingen van algemeen belang, en met name de consumentenbescherming, hetgeen wezenlijk is voor het vertrouwen tussen de lidstaten. In deze richtlijn wordt ook rekening gehouden met andere doelstellingen van algemeen belang, zoals de bescherming van het milieu, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de noodzaak van de naleving van het arbeidsrecht.

[...]

(14) Deze richtlijn is niet van invloed op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zoals maximale werk- en minimale rustperioden, minimumaantal betaalde vakantiedagen, minimumloon en gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk, die de lidstaten in overeenstemming met het gemeenschapsrecht toepassen, en ook niet op de relaties tussen de sociale partners, zoals het recht om over collectieve arbeidsovereenkomsten te onderhandelen en deze te sluiten en het recht om te staken en vakbondsacties te voeren overeenkomstig nationale wettelijke bepalingen en praktijken die in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht; de richtlijn is ook niet van toepassing op de diensten van uitzendbedrijven. Evenmin is deze richtlijn van invloed op de socialezekerheidswetgeving van de lidstaten."

4 Artikel 1, lid 6, van deze richtlijn bepaalt:

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

Oostenrijks recht

5 § 7b, leden 3 en 8, van het Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (wet tot aanpassing van het arbeidsovereenkomstenrecht; BGBl. 459/1993), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „AVRAG"), bepaalt:

„3. Werkgevers in de zin van lid 1 moeten de tewerkstelling van werknemers die voor het verrichten van werkzaamheden naar Oostenrijk worden gedetacheerd, minstens een week vóór het begin van de werkzaamheden aanmelden bij de [...] centrale coördinatiedienst voor de controle op illegale arbeid [...].

[...]

8. Hij die als werkgever in de zin van lid 1

1. in strijd met lid 3 de melding of de melding met betrekking tot wijzigingen achteraf (wijzigingsmelding) niet, niet tijdig of niet volledig verricht [...],

[...]

begaat een administratieve overtreding en moet door het districtsbestuur voor elke werknemer worden bestraft met een geldboete van [...]."

6 § 7i, lid 4, AVRAG luidt als volgt:

„Hij die

1. als werkgever in de zin van § 7, § 7a, lid 1, of § 7b, leden 1 en 9, in strijd met § 7d de salarisdocumenten niet beschikbaar heeft, [...]

[...]

begaat een administratieve overtreding en moet door het districtsbestuur voor elke werknemer worden bestraft met een geldboete van [...]."

7 § 7m AVRAG bepaalt:

„1. Indien er een redelijke verdenking van een administratieve overtreding in de zin van § 7b, lid 8, § 7i of § 7k, lid 4, bestaat en indien op grond van bepaalde omstandigheden moet worden aangenomen dat strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf onmogelijk of aanzienlijk moeilijker zal zijn om redenen die verband houden met de persoon van de werkgever (opdrachtnemer) of de uitlener, kan de belastingdienst in verband met onderzoeken krachtens § 7f alsook de Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse [vakantie- en ontslagfonds voor werknemers in de bouwnijverheid] de bouwheer, en bij het uitlenen van werknemers de inlener, schriftelijk opdragen om het nog voor de werkzaamheden verschuldigde bedrag of de nog verschuldigde inleenvergoeding geheel of gedeeltelijk niet te betalen (stopzetting van betaling). [...]

[...]

3. Indien er een redelijke verdenking van een administratieve overtreding in de zin van § 7b, lid 8, § 7i of § 7k, lid 4, bestaat en indien op grond van bepaalde omstandigheden moet worden aangenomen dat strafvervolging of de tenuitvoerlegging van een opgelegde straf onmogelijk of aanzienlijk moeilijker zal zijn om redenen die verband houden met de persoon van de werkgever (opdrachtnemer) of de uitlener, kan het districtsbestuur de bouwheer, en bij het uitlenen van werknemers de inlener, bij beschikking gelasten om het nog voor de werkzaamheden verschuldigde bedrag of de nog verschuldigde inleenvergoeding binnen een redelijke termijn als waarborgsom te betalen. [...]

[...]

5. De betaling overeenkomstig lid 3 heeft tot gevolg dat de bouwheer of de inlener wordt bevrijd van zijn betalingsverplichting tegenover de opdrachtnemer of de uitlener.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

8 Čepelnik is een in Slovenië gevestigde vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

9 Deze vennootschap heeft met Vavti een overeenkomst gesloten voor de uitvoering van bouwwerkzaamheden in de in Oostenrijk gelegen woning van laatstgenoemde voor een totaalbedrag van 12 200 EUR.

10 Er was een aanbetaling van 7 000 EUR overeengekomen, die door Vavti is verricht.

11 Op 16 maart 2016 heeft de Finanzpolizei/Finančna policija (financiële politie, Oostenrijk) een controle verricht op de bouwplaats en enerzijds vastgesteld dat Čepelnik in strijd met § 7b, lid 8, punt 1, AVRAG, gelezen in samenhang met § 7b, lid 3, AVRAG, twee op de bouwplaats gedetacheerde werknemers niet bij de bevoegde nationale dienst had aangemeld, en anderzijds vastgesteld dat deze vennootschap in strijd met § 7i, lid 4, punt 1, AVRAG, gelezen in samenhang met § 7d, lid 1, eerste en tweede volzin, AVRAG, voor vier gedetacheerde werknemers niet over de loonbriefjes in het Duits beschikte.

12 Daarop heeft de financiële politie Vavti gelast de betalingen voor het betrokken werk stop te zetten. Bovendien heeft zij de Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovec (districtsbestuur Völkermarkt/Velikovec, Oostenrijk) verzocht om Vavti te verplichten een waarborgsom ten belope van het nog voor het werk verschuldigde bedrag, te weten 5 200 EUR, te betalen.

13 Op 17 maart 2016 heeft het districtsbestuur Völkermarkt/Velikovec gevolg gegeven aan dit verzoek en Vavti verplicht een bedrag van 5 200 EUR betalen als waarborg voor de geldboete die in het kader van een latere procedure aan Čepelnik zou kunnen worden opgelegd. Vavti is niet opgekomen tegen deze beslissing en heeft deze waarborgsom op 20 april 2016 betaald.

14 Bij beslissingen van 11 en 12 oktober 2016 zijn aan Čepelnik geldboeten van respectievelijk 1 000 EUR en 8 000 EUR opgelegd voor de twee administratieve overtredingen die de financiële politie tijdens de controle op 16 maart 2016 had vastgesteld. Op 2 november 2016 heeft Čepelnik bezwaar gemaakt tegen deze twee beslissingen. Dat bezwaar was nog hangende op het tijdstip van de verwijzingsbeslissing.

15 Na het werk te hebben voltooid heeft Čepelnik van Vavti betaling van 5 000 EUR gevorderd. Omdat Vavti dit bedrag niet betaalde, heeft Čepelnik zich tot de verwijzende rechterlijke instantie gewend.

16 Voor de verwijzende rechterlijke instantie heeft Vavti aangevoerd dat, aangezien hij aan het districtsbestuur Völkermarkt/Velikovec een waarborgsom van 5 200 EUR had betaald, hij dat bedrag niet meer verschuldigd was aan Čepelnik. Volgens de toepasselijke Oostenrijkse regeling zou de betaling van deze waarborgsom immers bevrijdende werking hebben.

17 In deze context heeft het Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (rechter in eerste aanleg Bleiburg/Pliberk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten artikel 56 VWEU en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat een binnenlandse bouwheer gelast om zijn betalingen stop te zetten en om zekerheid te stellen ter hoogte van het bedrag dat nog verschuldigd is, wanneer de stopzetting van betaling en de zekerheidstelling uitsluitend bedoeld zijn om de betaling te garanderen van een geldboete die eventueel later in een afzonderlijke procedure zal worden opgelegd aan een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter?

2) Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord:
   a) Moeten artikel 56 VWEU en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat een binnenlandse bouwheer gelast om zijn betalingen stop te zetten en om zekerheid te stellen ter hoogte van het bedrag dat nog verschuldigd is, wanneer voor de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter aan wie mogelijk een geldboete zal worden opgelegd, geen rechtsmiddel openstaat tegen de beslissing waarbij de zekerheidstelling wordt gelast, en het bezwaar van de binnenlandse bouwheer tegen die beslissing geen schorsende werking heeft?
   b) Moeten artikel 56 VWEU en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat een binnenlandse bouwheer gelast om zijn betalingen stop te zetten en om zekerheid te stellen ter hoogte van het bedrag dat nog verschuldigd is, wanneer de enige reden voor die maatregel is dat de dienstverrichter in een andere lidstaat is gevestigd?
   c) Moeten artikel 56 VWEU en richtlijn [2014/67] aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat een binnenlandse bouwheer gelast om zijn betalingen stop te zetten en om zekerheid te stellen ter hoogte van het bedrag dat nog verschuldigd is, ook al is dat bedrag nog niet opeisbaar en staat de hoogte van het definitief verschuldigde bedrag nog niet vast wegens tegenvorderingen en inhoudingsrechten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

18 De Oostenrijkse regering betoogt in limine litis dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is op grond dat een antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen niet noodzakelijk is om de verwijzende rechterlijke instantie in staat te stellen het hoofdgeding te beslechten.

19 Zij voert in dit verband aan dat de prejudiciële vragen betrekking hebben op een administratieve procedure in het kader waarvan een bouwheer is verplicht de betalingen stop te zetten en een waarborgsom te betalen, terwijl de verwijzende rechterlijke instantie alleen kennis dient te nemen van de civiele vordering betreffende het na de betaling van die waarborgsom nog verschuldigde deel van de prijs van de werken. In het kader van laatstgenoemde procedure zou de verwijzende rechterlijke instantie zich echter ertoe moeten beperken, rekening te houden met de voor de betrokken bouwheer bevrijdende werking van de betaling van de vastgestelde waarborgsom zonder de beslissing houdende oplegging van die waarborg te kunnen wijzigen of nietig te kunnen verklaren. Tegen laatstgenoemde beslissing zou alleen kunnen worden opgekomen in een afzonderlijke administratieve procedure.

20 In dit verband zij eraan herinnerd dat het in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt, te beoordelen. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van Unierecht, is het Hof dus in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 5 juni 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Hieruit vloeit voort dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en juridische kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechterlijke instantie enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 In het onderhavige geval blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het hoofdgeding nauw verband houdt met de maatregelen die het voorwerp van de prejudiciële vragen zijn, in die zin dat het antwoord op de vraag of die maatregelen verenigbaar zijn met het Unierecht, gevolgen kan hebben voor de uitkomst van dit geding. De verwijzende rechterlijke instantie zet immers uiteen dat Vavti ter rechtvaardiging van zijn aan het geding ten grondslag liggende weigering om Čepelnik het – voor het betrokken werk nog verschuldigde – bedrag van 5 000 EUR te betalen heeft aangevoerd dat krachtens § 7m, lid 5, AVRAG de hem krachtens § 7m, lid 3, AVRAG opgelegde betaling van de waarborgsom van 5 200 EUR tot gevolg heeft gehad dat hij van zijn schuld jegens Čepelnik was bevrijd.

23 In deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding.

24 Nu het betoog van de Oostenrijkse regering betreffende de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing ten dele is gebaseerd op het feit dat het nationale recht de verwijzende rechterlijke instantie niet toestaat in het kader van het hoofdgeding een beslissing te nemen over de

aan Čepelnik opgelegde geldboeten, dient bovendien eraan te worden herinnerd dat, aangezien het in het kader van de in artikel 267 VWEU bepaalde procedure uitsluitend aan die rechterlijke instantie staat om het nationale recht uit te leggen (arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 28), dat betoog niet volstaat om het in punt 21 van het onderhavige arrest genoemde vermoeden van relevantie te weerleggen.

25 Uit het voorgaande volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Ten gronde

26 Met haar vragen, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of artikel 56 VWEU en richtlijn 2014/67 in die zin moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een lidstaat zoals de regeling die in het hoofgeding aan de orde is, op grond waarvan de bevoegde autoriteiten een in deze lidstaat gevestigde bouwheer kunnen verplichten de betalingen aan zijn in een andere lidstaat gevestigde wederpartij stop te zetten en zelfs een waarborgsom te betalen die overeenkomt met het nog te betalen deel van de prijs van het werk, teneinde de betaling te waarborgen van de geldboete die aan deze wederpartij zou kunnen worden opgelegd ingeval komt vast te staan dat deze het arbeidsrecht van eerstgenoemde lidstaat heeft overtreden.

Opmerkingen vooraf

27 Meteen dient te worden opgemerkt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft beklemtoond, uit de bij het Hof ingediende opmerkingen kan worden afgeleid dat richtlijn 2014/67, waarvan de omzettingstermijn overeenkomstig artikel 23 ervan op 18 juni 2016 is verstreken, in Oostenrijks recht is omgezet bij een in juni 2016 vastgestelde wet die in werking is getreden op 1 januari 2017. Aangezien de feiten van het hoofdgeding zich in maart 2016 hebben afgespeeld, is richtlijn 2014/67 niet van toepassing op deze feiten en dient dus niet te worden geantwoord op de prejudiciële vragen voor zover deze betrekking hebben op deze richtlijn (zie naar analogie arrest van 3 december 2014, De Clercq e.a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punten 49-51).

28 Verschillende belanghebbenden die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, hebben overigens gesteld dat het Hof zijn antwoord op de prejudiciële vragen op richtlijn 2006/123 zou moeten baseren.

29 In dit verband zij erop gewezen dat deze richtlijn volgens artikel 1, lid 6, „het arbeidsrecht onverlet [laat]”.

30 Volgens deze bepaling omvat het begrip „arbeidsrecht” in de zin van deze richtlijn alle wettelijke of contractuele bepalingen betreffende arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden met inbegrip van de gezondheid en veiligheid op het werk en de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, die de lidstaten toepassen overeenkomstig nationale wettelijke bepalingen die in overeenstemming zijn met het Unierecht.

31 Artikel 1, lid 6, van richtlijn 2006/123, gelezen tegen de achtergrond van overweging 14 van deze richtlijn, omschrijft het begrip „arbeidsrecht” dus ruim.

32 Deze bepaling maakt geen enkel onderscheid tussen, enerzijds, de materiële regels van arbeidsrecht en, anderzijds, de regels betreffende de maatregelen die zijn vastgesteld om de naleving van die materiële regels te waarborgen, en de regels die de doeltreffendheid van de in geval van niet-inachtneming van die materiële regels opgelegde sancties beogen te waarborgen.

33 Verder dient erop te worden gewezen dat, zoals uit overweging 7 van deze richtlijn blijkt, de Uniewetgever met de vaststelling van deze richtlijn uitdrukkelijk heeft beoogd een evenwicht te bewaren tussen enerzijds de doelstelling om belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en voor het vrije verkeer van diensten weg te werken en anderzijds het vereiste van een hoog beschermingsniveau voor de doelstellingen van algemeen belang, met name de noodzaak van naleving van het arbeidsrecht (zie naar analogie arrest van 11 juli 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punt 39).

34 Welnu, de vaststelling, bij een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, van afschrikkende maatregelen om de naleving te waarborgen van materiële regels van arbeidsrecht en van regels die de doeltreffendheid van de in geval van niet-inachtneming van die materiële regels opgelegde sancties beogen te waarborgen, draagt ertoe bij een hoog beschermingsniveau voor de doelstelling van algemeen belang bestaande in de noodzaak van naleving van het arbeidsrecht te verzekeren.

35 Bijgevolg omvat het begrip arbeidsrecht in de zin van artikel 1, lid 6, van richtlijn 2006/123 een dergelijke nationale regeling.

36 Gelet op een en ander dient tot de slotsom te worden gekomen dat richtlijn 2006/123 niet van toepassing is op maatregelen als die waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, met dien verstande echter dat volgens artikel 1, lid 6, van deze richtlijn die slotsom geen vrijstelling verleent van de verplichting om na te gaan of een dergelijke regeling in overeenstemming is met het Unierecht en in het bijzonder met het in de prejudiciële vragen van de verwijzende rechterlijke instantie genoemde artikel 56 VWEU.

Beperking van het vrij verrichten van diensten

37 Meteen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof alle maatregelen die het gebruik van de vrijheid van dienstverrichting verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van die vrijheid moeten worden beschouwd (arrest van 4 mei 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Bovendien is het vaste rechtspraak dat artikel 56 VWEU niet alleen rechten toekent aan de dienstverrichter zelf, maar ook aan de afnemer van deze diensten (arresten van 18 oktober 2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, punt 23, en 3 december 2014, De Clercq e.a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punt 52).

39 Vast staat echter dat maatregelen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, waarbij een bouwheer wordt verplicht de aan zijn wederpartij verschuldigde betalingen stop te zetten en een waarborgsom te betalen ten belope van een bedrag dat overeenkomt met het nog verschuldigde deel van de prijs van het werk, in geval van een redelijk vermoeden dat de dienstverrichter een administratieve overtreding van de nationale wettelijke regeling inzake het arbeidsrecht heeft gemaakt, bouwheren van de betrokken lidstaat ervan kunnen weerhouden een beroep te doen op in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichters en deze laatsten ervan kunnen weerhouden hun diensten aan eerstgenoemden aan te bieden.

40 Zoals de advocaat-generaal in de punten 37 en 38 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen dergelijke maatregelen immers enerzijds het tijdstip vervroegen waarop de afnemer van de betrokken diensten het nog verschuldigde deel van de prijs van het werk moet betalen, en deze afnemer daardoor de – normaliter in de toepasselijke nationale regeling voorziene – mogelijkheid ontnemen een deel van dit bedrag niet te betalen als vergoeding voor niet naar behoren of te laat uitgevoerde werken. Anderzijds kunnen deze maatregelen de in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters het

recht ontnemen om van hun Oostenrijkse klanten betaling te vorderen van wat nog verschuldigd is voor het betrokken werk, en houden zij voor deze dienstverrichters dus een risico van te late betaling in.

41 Bijgevolg moeten maatregelen als die waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, worden geacht de vrijheid van dienstverrichting te beperken.

Rechtvaardiging van de beperking van het vrij verrichten van diensten

42 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen nationale maatregelen die het gebruik van de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, niettemin toelaatbaar zijn indien zij rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (arrest van 18 mei 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 In het onderhavige geval is de Oostenrijkse regering van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperking van het vrij verrichten van diensten wordt gerechtvaardigd door de doelstellingen van sociale bescherming van de werknemers, bestrijding van fraude – met name sociale fraude – en voorkoming van misbruik.

44 In dit verband zij erop gewezen dat de sociale bescherming van werknemers, de bestrijding van fraude – met name sociale fraude – en de voorkoming van misbruik dwingende redenen van algemeen belang zijn die een beperking van het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (zie in die zin arresten van 19 december 2012, Commissie/België, C-577/10, EU:C:2012:814, punt 45, en 3 december 2014, De Clercq e.a., C-315/13, EU:C:2014:2408, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Maatregelen als die waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, die met name de doeltreffendheid beogen te waarborgen van de sancties die kunnen worden opgelegd aan de dienstverrichter die de wettelijke regeling inzake het arbeidsrecht overtreedt, kunnen worden geacht geschikt te zijn om dergelijke doelstellingen te verwezenlijken.

46 Voor het antwoord op de vraag of een dergelijke regeling evenredig is aan deze doelstellingen dient allereerst erop te worden gewezen dat deze regeling de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid biedt om op basis van het bestaan van een „redelijk vermoeden van een administratieve overtreding" van de wettelijke regeling inzake het arbeidsrecht, de bouwheer te verplichten zijn betalingen aan de dienstverrichter stop te zetten en een waarborgsom te betalen ten belope van het bedrag dat nog voor het werk moet worden betaald. Deze regeling maakt het dus mogelijk dergelijke maatregelen te treffen nog vóór de bevoegde autoriteit een administratieve overtreding heeft vastgesteld die zou kunnen wijzen op fraude – met name sociale fraude –, misbruik en/of een praktijk die afbreuk kan doen aan de bescherming van de werknemers.

47 Verder biedt deze regeling de dienstverrichter ten opzichte van wie een dergelijk redelijk vermoeden bestaat, niet de mogelijkheid zijn opmerkingen over de hem ten laste gelegde feiten te maken vooraleer die maatregelen worden getroffen.

48 Ten slotte dient erop te worden gewezen dat het bedrag van de waarborgsom die aan de betrokken afnemer van de diensten kan worden opgelegd, volgens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling overeenkomt met het bedrag dat nog voor het werk verschuldigd is op het tijdstip waarop deze maatregel wordt getroffen. Aangezien de bevoegde autoriteiten het bedrag van deze waarborg aldus kunnen vaststellen zonder rekening te houden met constructiefouten of andere fouten

die de dienstverrichter bij de uitvoering van de overeenkomst voor de uitvoering van werken kan hebben gemaakt, kan dit bedrag aanzienlijk meer bedragen dan het bedrag dat de betrokken bouwheer normaliter bij de voltooiing van de werken had moeten betalen.

49 Om elke van de in de drie voorgaande punten genoemde redenen kan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, worden geacht verder te gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van bescherming van de werknemers, bestrijding van fraude – met name sociale fraude – en voorkoming van misbruik.

50 Gelet op een en ander dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat artikel 56 VWEU in die zin moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat zoals de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de bevoegde autoriteiten een in deze lidstaat gevestigde bouwheer kunnen verplichten de betalingen aan zijn in een andere lidstaat gevestigde wederpartij stop te zetten en zelfs een waarborgsom te betalen die overeenkomt met het nog te betalen deel van de prijs van het werk, teneinde de betaling te waarborgen van de geldboete die aan deze wederpartij zou kunnen worden opgelegd ingeval komt vast te staan dat deze het arbeidsrecht van eerstgenoemde lidstaat heeft overtreden.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 56 VWEU moet in die zin worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regeling van een lidstaat zoals de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de bevoegde autoriteiten een in deze lidstaat gevestigde bouwheer kunnen verplichten de betalingen aan zijn in een andere lidstaat gevestigde wederpartij stop te zetten en zelfs een waarborgsom te betalen die overeenkomt met het nog te betalen deel van de prijs van het werk, teneinde de betaling te waarborgen van de geldboete die aan deze wederpartij zou kunnen worden opgelegd ingeval komt vast te staan dat deze het arbeidsrecht van eerstgenoemde lidstaat heeft overtreden.

ondertekeningen