Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 13 november 2018 *

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 56 FEUF – Frihet att tillhandahålla tjänster – Restriktioner – Tjänster på den inre marknaden – Direktiv 2006/123/EG – Arbetsrätt – Utstationering av arbetstagare för utförande av byggarbete – Anmälan av arbetstagare – Bevarande och översättning av lönebesked – Innehållande av betalningar – Tjänstemottagarens nedsättning av pengar som säkerhet – Nedsättning med avseende på böter som tjänsteleverantören eventuellt kommer att påföras”

I mål C-33/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (distriktsdomstol i Bleiburg, Österrike), genom beslut av den 17 januari 2017, som inkom till domstolen den 23 januari 2017, i målet

Čepelnik d.o.o.

mot

Michael Vavti,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, M. Vilaras, E. Regan och C. Toader samt domarna A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (referent), M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund och C. Vajda,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 februari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Čepelnik d.o.o., genom R. Grilc, R. Vouk, M. Škof och M. Ranc, Rechtsanwälten, samt genom M. Erman, odvetnica,

– Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Pavliš och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska och slovenska.

– Frankrikes regering, genom E. de Moustier och R. Coesme, båda i egenskap av ombud,

– Ungerns regering, genom M. M. Tátrai, M. Z. Fehér och G. Koos, samtliga i egenskap av ombud,

– Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

– Sloveniens regering, genom A. Grum, i egenskap av ombud,

– Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom M. Kellerbauer, L. Malferrari och M. Kocjan, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 maj 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 56 FEUF och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 2014, s. 11).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Čepelnik d.o.o. och Michael Vavti om betalning av ett belopp på 5 000 euro som det företaget kräver att den sistnämnde ska erlägga i enlighet med ett avtal om byggarbeten.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 7 och 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) har följande lydelse:

”(7) I detta direktiv fastställs en allmän rättslig ram, som kommer ett stort antal tjänsteverksamheter till godo, samtidigt som hänsyn tas till de utmärkande dragen hos varje form av verksamhet eller yrke och det sätt på vilket de regleras. … En välavvägd kombination av åtgärder bör vidtas som innefattar målinriktad harmonisering, administrativt samarbete, bestämmelsen om friheten att tillhandahålla tjänster och uppmuntran till utarbetande av uppförandekoder på vissa områden. Denna samordning av de nationella lagstiftningarna bör säkerställa en hög grad av rättslig integration på gemenskapsnivå och en hög skyddsnivå när det gäller mål av allmänintresse, särskilt konsumentskyddet, vilket är absolut nödvändigt för att skapa förtroende mellan medlemsstaterna. I det här direktivet tas också hänsyn till andra mål av allmänintresse, inklusive skyddet av miljön, den allmänna säkerheten och folkhälsan samt kravet på att arbetsrättslig lagstiftning följs.

…

(14) Detta direktiv påverkar inte sådana arbets- och anställningsvillkor, t.ex. längsta arbetstid och kortaste vilotid, minsta antal betalda semesterdagar per år, minimilön samt hälsa, säkerhet och hygien på arbetsplatsen, som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med gemenskapsrätten, och det påverkar inte heller förbindelserna mellan arbetsmarknadens parter, inbegripet rätten att förhandla om och ingå kollektivavtal, rätten att strejka och vidta stridsåtgärder i enlighet med nationell lagstiftning och nationell praxis i överensstämmelse med gemenskapsrätten, och direktivet är inte tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av bemanningsföretag. Direktivet påverkar inte medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet.”

4 I artikel 1.6 i samma direktiv föreskrivs följande:

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

Österrikisk rätt

5 I 7b § i Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (lag om anpassning av lagstiftning avseende anställningsavtal, BGBl. 459/1993), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad AVRAG), föreskrivs följande i punkterna 3 och 8:

”3. Arbetsgivare enligt punkt 1 ska inge en anmälan om anställning av arbetstagare som ställs till deras förfogande i Österrike för att utföra arbete där senast en vecka innan arbetet påbörjas till Centralkontoret för kontroll av olaglig anställning …

…

8. Den som, i egenskap av arbetsgivare enligt punkt 1

1. underlåter att ge in en anmälan, eller underlåter att inom föreskriven tid och med fullständigt innehåll, i strid med punkt 3, ge in en första anmälan eller en anmälan om senare ändringar (ändringsanmälan) …

…

begår en administrativ förseelse och ska av den regionala förvaltningsmyndigheten åläggas att betala böter för varje berörd arbetstagare …”

6 I 7i.4 § AVRAG föreskrivs följande:

”Den som

1. i egenskap av arbetsgivare enligt 7, 7a.1, 7b.1 eller 7b.9 § i strid med 7d § underlåter att hålla lönebesked tillgängliga

…

begår en administrativ förseelse och ska av den regionala förvaltningsmyndigheten åläggas att betala böter för varje berörd arbetstagare…”

7 I 7m § AVRAG föreskrivs följande:

”1. Om det föreligger skälig misstanke om en administrativ förseelse enligt 7b.8, 7i eller 7k.4 §, och om det på grund av särskilda omständigheter kan antas att åtal eller verkställighet av påföljder antingen inte kommer att kunna genomföras eller bli väsentligt svårare att genomföra av skäl som hänför sig till arbetsgivarens (uppdragstagaren) person eller till bolaget som tillhandahåller arbetskraft, kan företrädare för skattemyndigheterna, i samband med undersökningar enligt 7f § och Fonden för betald semester och avskedande av byggnadsarbetare, skriftligen ålägga arbetsgivaren att vid tillhandahållande av arbetskraft inte betala alltjämt utestående ersättning för byggarbetena eller för tillhandahållandet av arbetskraft eller del därav (innehållande av betalning). …

…

3. Om det föreligger skälig misstanke om en administrativ förseelse enligt 7b.8, 7i eller 7k.4 §, och om det på grund av särskilda omständigheter kan antas att åtal eller verkställighet av påföljderna antingen inte kommer att kunna genomföras, eller bli väsentligt svårare att genomföra, av skäl som hänför sig till arbetsgivarens (uppdragstagaren) person eller till bolaget som tillhandahåller arbetskraft, kan den regionala förvaltningsmyndigheten, om arbetskraft tillhandahålls arbetsgivaren, genom beslut ålägga kunden eller arbetsgivaren att betala alltjämt utestående ersättning för arbetet eller för tillhandahållandet av arbetskraft eller del därav som säkerhet inom en rimlig tidsfrist. …

…

5. Betalning enligt punkt 3 ska leda till att kunden eller arbetsgivaren befrias från sin skuld till uppdragstagaren eller till det bolag som tillhandahåller arbetskraft.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8 Čepelnik är ett bolag med begränsat ansvar som är etablerat i Slovenien.

9 Detta bolag ingick ett avtal med Michael Vavti om utförande av byggarbeten i dennes enfamiljshus i Österrike. Avtalets värde uppgick till ett belopp på 12 200 euro.

10 De kom överens om ett förskott på 7 000 euro som Michael Vavti betalade.

11 Den 16 mars 2016 genomförde Finanzpolizei/Finančna policija (finanspolisen, Österrike) en kontroll på byggarbetsplatsen och konstaterade dels att Čepelnik inte hade anmält två utstationerade arbetstagare på byggarbetsplatsen till den behöriga nationella myndigheten, vilket strider mot 7b.8 led 1 § AVRAG jämförd med 7b.3 § AVRAG, dels att bolaget med avseende på fyra utstationerade arbetstagare underlät att hålla lönebesked tillgängliga på tyska, vilket strider mot 7i.4 led 1 § AVRAG, jämförd med 7d.1 § första och andra meningarna AVRAG.

12 Som en följd av detta konstaterande beslutade finanspolisen att Michael Vavti skulle hålla inne betalningen för de aktuella byggarbetena. Finanspolisen ansökte dessutom hos Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovec (förvaltningsmyndighet i distriktet Völkermarkt, Österrike) om att den myndigheten skulle besluta att Michael Vavti skulle nedsätta pengar till ett belopp som motsvarade ersättningen för den utestående ersättningen för byggarbetena, det vill säga 5 200 euro, som säkerhet.

13 Den 17 mars 2016 biföll förvaltningsmyndigheten i distriktet Völkermarkt ansökan och beslutade att Michael Vavti skulle nedsätta pengar till ett belopp på 5 200 euro som säkerhet. Denna säkerhet var avsedd att garantera betalning av eventuella böter som Čepelnik kunde komma att åläggas i ett senare förfarande. Michael Vavti överklagade inte detta beslut och gjorde nedsättningen den 20 april 2016.

14 Genom avgöranden av den 11 och den 12 oktober 2016, ålades Čepelnik att betala böter på 1 000 respektive 8 000 euro på grund av de båda administrativa förseelser som finanspolisen konstaterat i samband med kontrollen den 16 mars 2016. Den 2 november 2016 överklagade Čepelnik dessa avgöranden. Överklagandena var ännu under prövning när beslutet om hänskjutande antogs.

15 När byggarbetena hade slutförts krävde Čepelnik att Michael Vavti skulle betala ett belopp på 5 000 euro. Eftersom Michael Vavti inte betalade det beloppet, väckte Čepelnik talan vid den hänskjutande domstolen.

16 Vid den hänskjutande domstolen gjorde Michael Vavti gällande att han inte var skyldig att betala det beloppet till Čepelnik, eftersom han hade nedsatt ett belopp på 5 200 euro som säkerhet till förvaltningsmyndigheten i distriktet Völkermarkt. I enlighet med tillämplig österrikisk lagstiftning har nämligen nedsättning av pengar som säkerhet befriande verkan.

17 Mot denna bakgrund beslutade Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk Bleiburg (Österrike) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att besluta att en inhemsk uppdragsgivare ska innehålla sina betalningar och nedsätta pengar till ett belopp motsvarande utestående ersättning för byggarbetena som säkerhet, om innehållandet av betalningarna och nedsättningen av beloppet som säkerhet endast ska säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att utdömas senare i ett separat förfarande mot en tjänsteleverantör med hemvist i en annan medlemsstat?

2) Om frågan besvaras nekande, ställs dessa följdfrågor:
   a) Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att besluta att en inhemsk uppdragsgivare ska innehålla sina betalningar och nedsätta pengar till ett belopp motsvarande utestående ersättning för byggarbetena, om tjänsteleverantören som har hemvist i en annan medlemsstat och som kan komma att åläggas böter inte har något rättsmedel mot beslutet om nedsättning av ett belopp som säkerhet och uppdragsgivarens överklagande av beslutet inte har suspensiv verkan?
   b) Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att besluta att en inhemsk uppdragsgivare ska innehålla sina betalningar och nedsätta pengar till ett belopp motsvarande utestående ersättning för byggarbetena endast på grund av att tjänsteleverantören har hemvist i en annan medlemsstat?
   c) Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att besluta att en inhemsk uppdragsgivare ska innehålla sina betalningar och nedsätta pengar till ett belopp motsvarande utestående ersättning för byggarbetena, även om det beloppet inte har förfallit till betalning och det slutliga belopp som ska betalas ännu inte har fastställts på grund av motfordringar och retentionsrätter?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

18 Den österrikiska regeringen har inledningsvis gjort gällande att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, eftersom ett svar från domstolen på de ställda frågorna inte är nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra tvisten i det nationella målet.

19 Samma regering har i detta avseende gjort gällande att tolkningsfrågorna rör ett administrativt förfarande inom ramen för vilket det beslutats att uppdragsgivaren ska innehålla sina betalningar och nedsätta pengar som säkerhet. Den hänskjutande domstolen har emellertid endast att pröva en civilrättslig talan som rör den utestående ersättningen för byggarbetena efter att det skett en nedsättning av pengar som säkerhet. Inom ramen för sistnämnda förfarande bör den hänskjutande domstolen endast beakta att den nedsättning av pengar som säkerhet som uppdragsgivaren ålagts att göra har befriande verkan. Den har däremot inte rätt att ändra eller upphäva beslutet att en sådan nedsättning skulle göras. Ett sådant beslut kan endast bestridas inom ramen för ett särskilt administrativt förfarande.

20 Det ska erinras om att det inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har införts genom artikel 267 FEUF uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 5 juni 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

21 Nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

22 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att tvisten i det nationella målet har ett nära samband med verkningarna av de åtgärder som är föremål för tolkningsfrågorna, i så måtto att svaret på frågan om åtgärderna är förenliga med unionsrätten skulle kunna påverka utgången i målet. Den hänskjutande domstolen har nämligen angett att Michael Vavti har motiverat sin vägran, vilken är upprinnelsen till det målet, att betala ett belopp på 5 000 euro till Čepelnik, motsvarande den utestående ersättningen för de berörda byggarbetena, med att det följer av 7m.5 § AVRAG att den nedsättning av ett belopp på 5 200 euro som säkerhet som han ålagts att göra med stöd av 7m.3 § i samma lag, innebär att han befriats från sin skuld gentemot Čepelnik.

23 Under dessa omständigheter kan den tolkning av unionsrätten som begärs inte anses sakna samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet.

24 Eftersom den österrikiska regeringens argument avseende att begäran om förhandsavgörande inte kan upptas till prövning delvis bygger på att den hänskjutande domstolen enligt den nationella lagstiftningen inte har rätt att inom ramen för det nationella målet anta ett beslut som rör de böter som har påförts Čepelnik, ska det erinras om följande. Eftersom det i ett förfarande enligt artikel 267

FEUF uteslutande ankommer på den hänskjutande domstolen att tolka nationell rätt (dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 28), räcker inte dessa argument för att kullkasta presumtionen för relevans som det har hänvisats till i punkt 21 i förevarande dom.

25 Av det ovan anförda följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

26 Den hänskjutande domstolen har genom sina frågor, som ska prövas tillsammans, sökt klarhet i huruvida artikel 56 FEUF och direktiv 2014/67 ska tolkas så, att de utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat, såsom den i det nationella målet, enligt vilken behöriga myndigheter kan ålägga en uppdragsgivare med hemvist i den medlemsstaten att innehålla betalningarna gentemot sin avtalspart som har hemvist i en annan medlemsstat, och att till och med att nedsätta pengar till ett belopp som motsvarar utestående ersättning för utförda byggarbeten som säkerhet, i syfte att säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att påföras nämnda avtalspart för det fall det konstateras föreligga en överträdelse av de arbetsrättsliga bestämmelserna i den förstnämnda medlemsstaten.

Inledande synpunkter

27 Domstolen erinrar inledningsvis om att det, såsom har framhållits av generaladvokaten i punkt 41 i hans förslag till avgörande, framgår av de yttranden som inkommit till domstolen att direktiv 2014/67, vars införlivandefrist i enlighet med artikel 23 i det direktivet löpte ut den 18 juni 2016, införlivades med österrikisk rätt genom en lag som antogs i juni 2016 och som trädde i kraft den 1 januari 2017. Eftersom de faktiska omständigheterna i det nationella målet ägde rum i mars 2016, är direktiv 2014/67 inte tillämpligt på dem. Det saknas således anledning att besvara tolkningsfrågorna i den mån som de avser det direktivet (se, analogt, dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkterna 49–51).

28 Vidare har flera berörda parter som har inkommit med yttranden till domstolen gjort gällande att domstolen även bör grunda sitt svar på tolkningsfrågorna på direktiv 2006/123.

29 I detta avseende ska det framhållas att det i dess artikel 1.6 anges att det direktivet ”[inte] påverkar … arbetsrätten”.

30 Enligt samma bestämmelse omfattar begreppet ”arbetsrätt” i den mening som avses i det direktivet, sådana rättsliga eller avtalsreglerade bestämmelser om anställningsvillkor, arbetsförhållanden, inbegripet hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, samt förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med nationell lagstiftning som respekterar unionsrätten.

31 Begreppet ”arbetsrätt” ges således en vid definition i artikel 1.6 i direktiv 2006/123, jämförd med skäl 14 i samma direktiv.

32 I nämnda bestämmelse görs det inte någon åtskillnad mellan materiella bestämmelser inom arbetsrätten, å ena sidan, och bestämmelser om åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av dessa materiella bestämmelser och av sådana bestämmelser som har till syfte att säkerställa att de påföljder som påförs vid överträdelser av dessa regler är effektiva, å andra sidan.

33 Det bör även framhållas att unionslagstiftaren, såsom framgår av skäl 7 i nämnda direktiv, genom att anta direktivet har haft för avsikt att säkerställa att det råder jämvikt mellan, å ena sidan, målet att undanröja hindren för etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster

och, å andra sidan, kravet på en hög skyddsnivå när det gäller mål av allmänintresse, bland annat kravet på att arbetsrättslig lagstiftning följs (se, analogt, dom av den 11 juli 2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 39).

34 När det genom en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet införs avskräckande åtgärder i syfte att säkerställa efterlevnaden av de materiella arbetsrättsliga bestämmelserna och av bestämmelser som har till syfte att säkerställa effektiviteten av de påföljder som påförs vid överträdelser av dessa materiella bestämmelser, bidrar detta till att säkerställa en hög skyddsnivå när det gäller det mål av allmänintresse som består i kravet på att arbetsrättslig lagstiftning följs.

35 Av detta följer att begreppet ”arbetsrätt”, i den mening som avses i artikel 1.6 i direktiv 2006/123 omfattar en sådan nationell lagstiftning.

36 Av det anförda följer att direktiv 2006/123 inte är tillämpligt på sådana åtgärder som dem som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet. Härvidlag ska emellertid preciseras att denna slutsats, enligt själva ordalydelsen i artikel 1.6 i samma direktiv, inte innebär att det inte behöver prövas om en sådan lagstiftning är förenlig med unionsrätten, särskilt med artikel 56 FEUF, som nämns i den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor.

Inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster

37 Det ska inledningsvis erinras om att enligt domstolens fasta praxis ska alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster anses som inskränkningar i denna frihet (dom av den 4 maj 2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

38 Dessutom följer av fast rättspraxis att artikel 56 FEUF ger rättigheter inte bara åt tjänsteleverantören, utan även åt tjänstemottagaren (dom av den 18 oktober 2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, punkt 23, och dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 52).

39 Det kan konstateras att sådana åtgärder som de som är i fråga i det nationella målet, enligt vilka en uppdragsgivare åläggs att innehålla betalningar gentemot sin avtalspart och att nedsätta pengar till ett belopp som motsvarar utestående ersättning för utförda byggarbeten som säkerhet, för det fall att det föreligger en skälig misstanke om att tjänsteleverantören har gjort sig skyldig till en administrativ förseelse i förhållande till den nationella arbetsrättsliga lagstiftningen, kan avskräcka såväl uppdragsgivare i den berörda medlemsstaten att anlita tjänsteleverantörer i en annan medlemsstat som tjänsteleverantörer att erbjuda nämnda uppdragsgivare sina tjänster.

40 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 37 och 38 i sitt förslag till avgörande, kan sådana åtgärder bland annat medföra att den tidpunkt då den berörda tjänstemottagaren ska betala den utestående ersättningen för byggarbetena tidigareläggs. Därigenom förlorar tjänstemottagaren möjligheten, som normalt föreskrivs i tillämplig nationell lagstiftning, att innehålla en del av nämnda utestående belopp som ersättning i händelse av felaktigt eller försenat utförande av arbetet. Vidare medför samma åtgärder att tjänsteleverantörer med hemvist i andra medlemsstater förlorar sin möjlighet att kräva att deras österrikiska kunder ska betala den utestående ersättningen för de berörda byggarbetena och utsätter dem för en risk för dröjsmål med betalningar.

41 Följaktligen ska sådana åtgärder som dem som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet anses medföra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

Huruvida inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster kan motiveras

42 Det följer av domstolens fasta praxis att nationella åtgärder som kan göra det svårare eller mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av EUF-fördraget kan godtas om det mål som eftersträvas med åtgärderna utgör ett tvingande skäl av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta (dom av den 18 maj 2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

43 I förevarande fall anser den österrikiska regeringen att den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som är aktuell i det nationella målet motiveras av målen att säkerställa socialt skydd för arbetstagare samt att bekämpa bedrägerier, i synnerhet sociala bedrägerier, och förhindra missbruk.

44 Härvidlag konstaterar domstolen att socialt skydd för arbetstagare samt bekämpning av bedrägerier, i synnerhet sociala bedrägerier, och förhindrande av missbruk är sådana mål som kan anses utgöra tvingande skäl av allmänintresse vilka kan motivera en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2012, kommissionen/Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, punkt 45, och dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

45 Sådana åtgärder som dem som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, som bland annat syftar till att säkerställa att de påföljder som eventuellt påförs tjänsteleverantören vid överträdelse av den arbetsrättsliga lagstiftningen är effektiva, kan anses vara ägnade att säkerställa att sådana mål uppnås.

46 Vad gäller frågan om en sådan nationell lagstiftning är proportionerlig mot bakgrund av dessa mål ska det för det första framhållas att det i nämnda lagstiftning föreskrivs en möjlighet för de behöriga myndigheterna att ålägga uppdragsgivaren att innehålla sina betalningar till tjänsteleverantören och att nedsätta pengar till ett belopp som motsvarar utestående ersättning för byggarbetena som säkerhet, för det fall att det föreligger en ”skälig misstanke om att en administrativ förseelse” har begåtts i förhållande till den nationella arbetsrättsliga lagstiftningen. Denna lagstiftning gör det således möjligt att vidta sådana åtgärder redan innan den behöriga myndigheten har konstaterat att det har begåtts en sådan administrativ förseelse som visar att bedrägeri, i synnerhet socialt bedrägeri, missbruk eller annan praxis som undergräver skyddet av arbetstagare föreligger.

47 Vidare föreskrivs det i samma lagstiftning inte att den tjänsteleverantör mot vilken den skäliga misstanken riktas, kan yttra sig över de omständigheter som görs gällande mot honom innan nämnda åtgärder vidtas.

48 Det ska slutligen framhållas att den nedsättning som den berörda tjänstemottagaren kan åläggas att göra, enligt den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, avser ett belopp som motsvarar den utestående ersättningen för byggarbetena vid den tidpunkt då åtgärden vidtas. Eftersom storleken på det belopp som ska nedsättas som säkerhet således kan fastställas av de behöriga myndigheterna utan att de därvidlag beaktar eventuella konstruktionsfel eller andra brister vid fullgörandet av avtalet om byggarbeten från tjänsteleverantörens sida, kan nedsättningens omfattning överskrida, i förekommande fall avsevärt överskrida, det belopp som uppdragsgivaren normalt sett skulle ha betalat när arbetena slutförts.

49 Av vart och ett av de skäl som angetts i de tre föregående punkterna ska en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen att skydda arbetstagare samt att bekämpa bedrägerier, i synnerhet sociala bedrägerier, och att förhindra missbruk.

50 Av det anförda följer att frågorna ska besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken behöriga myndigheter kan ålägga en uppdragsgivare med hemvist i den medlemsstaten att innehålla betalningarna gentemot sin avtalspart som har hemvist i en annan medlemsstat, och till och med att nedsätta pengar till ett belopp som motsvarar den utestående ersättningen för utförda byggarbeten som säkerhet, i syfte att säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att påföras nämnda avtalspart för det fall att det konstateras föreligga en överträdelse av de arbetsrättsliga bestämmelserna i den förstnämnda medlemsstaten.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken behöriga myndigheter kan ålägga en uppdragsgivare med hemvist i den medlemsstaten att innehålla betalningarna gentemot sin avtalspart som har hemvist i en annan medlemsstat, och till och med att nedsätta pengar till ett belopp som motsvarar den utestående ersättningen för utförda byggarbeten som säkerhet, i syfte att säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att påföras nämnda avtalspart för det fall att det konstateras föreligga en överträdelse av de arbetsrättsliga bestämmelserna i den förstnämnda medlemsstaten.

Underskrifter