Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. november 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 56 TEUF – fri udveksling af tjenesteydelser – restriktioner – tjenesteydelser i det indre marked – direktiv 2006/123/EF – arbejdsret – udstationering af arbejdstagere med henblik på byggearbejder – anmeldelse af arbejdstagere – opbevaring og oversættelse af lønsedler – suspension af betalinger – sikkerhed stillet af modtageren af tjenesteydelser – sikkerhed for en eventuel bøde, der pålægges tjenesteyderen«

I sag C-33/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (distriktsdomstol i Bleiburg, Østrig) ved afgørelse af 17. januar 2017, indgået til Domstolen den 23. januar 2017, i sagen

Čepelnik d.o.o.

mod

Michael Vavti,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Arabadjiev, M. Vilaras, E. Regan og C. Toader samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (refererende dommer), M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund og C. Vajda,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. februar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

– den østrigske regering ved G. Hesse, som befuldmægtiget,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Pavliš og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk og slovensk.

– den franske regering ved E. de Moustier og R. Coesme, som befuldmægtigede,

– den ungarske regering ved M.M. Tátrai, M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

– den slovenske regering ved A. Grum, som befuldmægtiget,

– den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved M. Kellerbauer, L. Malferrari og M. Kocjan, som befuldmægtigede,

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014 om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked (EUT 2014, L 159, s. 11).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Čepelnik d.o.o. og Michael Vavti vedrørende betaling af et beløb på 5 000 EUR, som førstnævnte har rejst krav om over for Michael Vavti for gennemførelse af en kontrakt om et anlægsarbejde.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Syvende og fjortende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) har følgende ordlyd:

»(7) Dette direktiv opstiller en generel retlig ramme, der kommer en lang række tjenesteydelser til gode, samtidig med at der tages hensyn til de særlige kendetegn ved hver enkelt form for virksomhed og erhverv og disses reguleringsordninger. […] Der bør indføres en afbalanceret kombination af foranstaltninger, der omfatter målrettet harmonisering, administrativt samarbejde, fri udveksling af tjenesteydelser og tilskyndelse til udarbejdelse af adfærdskodekser på bestemte områder. Denne koordinering af de nationale lovgivninger bør sikre et højt niveau af retlig integration i Fællesskabet og i høj grad tilgodese almene hensyn, især beskyttelse af forbrugerne, hvilket er absolut nødvendigt for at skabe tillid mellem medlemsstaterne. Dette direktiv tilgodeser også andre almene hensyn, herunder beskyttelse af miljøet, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed samt nødvendigheden af at overholde de arbejdsretlige regler.

[…]

(14) Dette direktiv berører ikke arbejds- og ansættelsesvilkår som f.eks. maksimal arbejdstid og minimal hviletid, mindste antal betalte feriedage pr. år, mindsteløn og sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen, som medlemsstaterne anvender i overensstemmelse med fællesskabsretten, det berører ikke forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, herunder retten til at forhandle og indgå kollektive aftaler, retten til at strejke og til at gennemføre faglige aktioner i overensstemmelse med national ret og praksis under overholdelse af fællesskabsretten, og det gælder heller ikke for tjenesteydelser, der udføres af vikarbureauer. Direktivet berører heller ikke medlemsstaternes lovgivning om social sikring.«

4 Dette direktivs artikel 1, stk. 6, bestemmer:

»Dette direktiv berører ikke de arbejdsretlige regler, dvs. enhver form for retlige eller kontraktretlige bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår, arbejdsforhold, herunder sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, og forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, som medlemsstaterne anvender i overensstemmelse med national ret, der respekterer fællesskabsretten. Dette direktiv berører heller ikke medlemsstaternes lovgivning om social sikring.«

Østrigsk ret

5 § 7b i Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (lov om ændring af lov om arbejdskontrakter, BGBl., 459/1993), i den version, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »AVRAG«), fastsætter i stk. 3 og 8:

»3. Arbejdsgivere i stk. 1's forstand skal anmelde ansættelse af arbejdstagere, der udstationeres i Østrig med henblik på levering af en arbejdsydelse, til den centrale koordineringsmyndighed for kontrol af illegalt arbejde senest en uge inden påbegyndelsen af det omhandlede arbejde […]

[…]

8. Den, der som arbejdsgiver i stk. 1's forstand

1. i strid med stk. 3 ikke foretager eller ikke rettidigt eller fuldstændigt foretager den første anmeldelse eller anmeldelsen vedrørende efterfølgende ændringer (ændringsanmeldelse) […]

[…]

begår en administrativ overtrædelse og skal af den regionale administrative myndighed for hver arbejdstager pålægges en bøde […]«

6 § 7i, stk. 4, i AVRAG er udformet som følger:

»Den, der som

1. arbejdsgiver i henhold til § 7, § 7a, stk. 1, eller § 7b, stk. 1 og 9, i strid med § 7d ikke opbevarer løndokumentation

[…]

begår en administrativ overtrædelse og skal af den regionale administrative myndighed for hver arbejdstager pålægges en bøde […]«

7 § 7m i AVRAG fastsætter:

»1. I tilfælde af begrundet mistanke om en administrativ overtrædelse i henhold til § 7b, stk. 8, § 7i eller § 7k, stk. 4, og hvis det på grund af visse omstændigheder må antages, at strafforfølgning eller straffuldbyrdelse vil være umulig eller væsentligt vanskeligere af grunde, der vedrører arbejdsgiverens (kontrahentens) person eller den virksomhed, som stiller arbejdskraft til rådighed, kan afgiftsmyndighedernes organer i forbindelse med undersøgelser i henhold til § 7f og ferie- og fratrædelseskassen for ansatte i byggebranchen skriftligt pålægge ordregiveren – i tilfælde af tilrådighedsstillelse af arbejdskraft, arbejdsgiveren – ikke at betale den udeståendedel af prisen for byggeriet eller det udestående vederlag for tilrådighedsstillelse af arbejdskraft eller en del deraf (betalingstop). […]

[…]

3. I tilfælde af begrundet mistanke om en administrativ overtrædelse i henhold til § 7b, stk. 8, § 7i eller § 7k, stk. 4, og hvis det på grund af visse omstændigheder må antages, at strafforfølgning eller straffuldbyrdelse vil være umulig eller væsentligt vanskeligere af grunde, der vedrører arbejdsgiverens (kontrahentens) person eller den virksomhed, som stiller arbejdskraft til rådighed, kan den regionale administrative myndighed ved afgørelse pålægge ordregiveren – i tilfælde af tilrådighedsstillelse af arbejdskraft, arbejdsgiveren – at betale den udestående del af prisen for byggeriet eller det udestående vederlag for tilrådighedsstillelse af arbejdskraft eller en del deraf som sikkerhed inden for en rimelig frist. […]

[…]

5. Betalingen i henhold til stk. 3 har frigørende virkning for ordregiveren eller arbejdsgiveren over for den kontrahent eller virksomhed, som stiller arbejdskraft til rådighed.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8 Čepelnik er et selskab med begrænset ansvar med hjemsted i Slovenien.

9 Dette selskab har indgået en anlægskontrakt med Michael Vavti om gennemførelse af bygningsarbejder i sidstnævntes hus i Østrig for et beløb på 12 200 EUR.

10 De aftalte et à conto beløb på 7 000 EUR, som Michael Vavti betalte.

11 Den 16. marts 2016 foretog Finanzpolizei/Finančna policija (skatte- og finanspoliti, Østrig) en kontrol på byggepladsen og konstaterede dels, at ansættelsen af to udstationerede arbejdstagere ikke af Čepelnik var blevet anmeldt til det kompetente nationale organ i strid med § 7b, stk. 8, nr. 1), i AVRAG, sammenholdt med § 7b, stk. 3, i AVRAG, dels, at dette selskab ikke rådede over lønsedler på tysk for fire udstationerede arbejdstagere i strid med § 7i, stk. 4, nr. 1), i AVRAG, sammenholdt med § 7d, stk. 1, første og andet punktum, i AVRAG.

12 Efter denne konstatering pålagde skatte- og finanspolitiet Michael Vavti at suspendere betalingerne til det pågældende byggeri. Skatte- og finanspolitiet anmodede endvidere Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovec (administrativ myndighed i Völkermarkt distrikt, Østrig) om at pålægge Michael Vavti at stille sikkerhed for et beløb svarende til den udestående del af prisen for byggeriet, dvs. 5 200 EUR.

13 Den 17. marts 2016 gav den administrative myndighed i Völkermarkt distrikt medhold i denne anmodning og pålagde Michael Vavti at betale 5 200 EUR som sikkerhed for en eventuel bøde, som ville kunne blive pålagt Čepelnik i forbindelse med en efterfølgende procedure. Michael Vavti klagede ikke over denne afgørelse og betalte sikkerheden den 20. april 2016.

14 Ved domme af 11. og 12. oktober 2016 blev Čepelnik idømt bøder på henholdsvis 1 000 EUR og 8 000 EUR på grund af de to administrative overtrædelser, som skatte- og finanspolitiet havde rejst tiltale for i forbindelse med kontrollen den 16. marts 2016. Čepelnik appellerede disse domme den 2. november 2016. De to appeller verserede på datoen for forelæggelsesafgørelsen.

15 Efter færdiggørelsen af arbejdet krævede Čepelnik 5 000 EUR af Michael Vavti. Da Michael Vavti ikke betalte dette beløb, anlagde Čepelnik sag ved den forelæggende ret.

16 Michael Vavti har for den forelæggende ret gjort gældende, at han ikke længere skyldte Čepelnik et sådant beløb, idet han havde betalt en sikkerhed på 5 200 EUR til den administrative myndighed i Völkermarkt distrikt. I overensstemmelse med den gældende østrigske lovgivning havde betalingen af denne sikkerhed nemlig haft frigørende virkning.

17 På denne baggrund har Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (distriktsdomstol i Bleiburg, Østrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 56 TEUF og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat pålægger den indenlandske ordregiver et betalingsstop og betaling af en sikkerhed svarende til de[t] udestående [vederlag], hvis betalingsstoppet og sikkerheden alene tjener til sikring af en eventuel bøde, som først idømmes inden for rammerne af en særskilt procedure mod en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende:
   a) Skal artikel 56 TEUF og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat pålægger den indenlandske ordregiver et betalingsstop og betaling af en sikkerhed svarende til de[t] udestående [vederlag], hvis tjenesteyderen med hjemsted i en anden medlemsstat, som skal pålægges en bøde, i sagen om pålæggelse af sikkerhedsstillelsen ikke har adgang til retsmidler mod pålæggelsen af sikkerhedsstillelsen, og den indenlandske ordregivers klage over denne afgørelse ikke har opsættende virkning?
   b) Skal artikel 56 TEUF og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat pålægger den indenlandske ordregiver et betalingsstop og betaling af en sikkerhed svarende til de[t] udestående [vederlag] alene af den grund, at tjenesteyderen har hjemsted i en anden EU-medlemsstat?
   c) Skal artikel 56 TEUF og [direktiv 2014/67] fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat pålægger den indenlandske ordregiver et betalingsstop og betaling af en sikkerhed svarende til de[t] udestående [vederlag], selv om [dette] endnu ikke er forfalden[t], og de[t] endelige [udeståendes] størrelse på grund af modkrav og tilbageholdelsesrettigheder endnu ikke er fastlagt?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

18 Den østrigske regering har indledningsvis gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises med den begrundelse, at det ikke er nødvendigt, at Domstolen besvarer spørgsmålene, for at den forelæggende ret kan afsige dom i hovedsagen.

19 Det bemærkes i denne henseende, at de præjudicielle spørgsmål vedrører en administrativ procedure, hvorunder ordregiver pålægges at suspendere sine betalinger og stille en sikkerhed, mens den forelæggende ret alene skal træffe afgørelse i et civilretligt søgsmål vedrørende den udestående del af prisen for byggeriet efter betalingen af en sådan sikkerhed. I forbindelse med sidstnævnte søgsmål skal den forelæggende ret imidlertid begrænse sig til at tage hensyn til den frigørende virkning for den berørte ordregiver af betalingen af den sikkerhedsstillelse, som denne blev pålagt, uden at denne ret kan ændre eller annullere afgørelsen vedrørende pålæggelsen af denne sikkerhedsstillelse. En sådan afgørelse vil alene kunne anfægtes i forbindelse med en separat administrativ sag.

20 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (dom af 5.6.2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

21 Det følger heraf, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. dom af 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

22 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at tvisten i hovedsagen er tæt forbundet med virkningerne af de foranstaltninger, der er genstand for de præjudicielle spørgsmål, idet besvarelsen af spørgsmålet om foreneligheden af disse foranstaltninger med EU-retten kan have betydning for udfaldet af denne tvist. Den forelæggende ret har nemlig anført, at Michael Vavti har begrundet sit afslag på at betale Čepelnik et beløb på 5 000 EUR svarende til det resterende udestående vederlag for det pågældende byggeri, hvilket afslag er genstanden for den nævnte tvist, med den omstændighed, at betalingen af sikkerheden på 5 200 EUR, som var blevet pålagt Michael Vavti på grundlag af AVRAG's § 7m, stk. 3, i henhold til samme lovs § 7m, stk. 5, havde haft den virkning at frigøre ham for gælden til Čepelnik.

23 Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at den ønskede fortolkning af EU-retten ikke har forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.

24 Eftersom den østrigske regerings argumentation vedrørende afvisning af den præjudicielle anmodning delvist er begrundet i den omstændighed, at national ret ikke tillader den forelæggende domstol i forbindelse med tvisten i hovedsagen at træffe en afgørelse vedrørende de bøder, som Čepelnik er blevet pålagt, skal det bemærkes, at for så vidt som fortolkningen af national ret inden for den procedure, der er omhandlet i artikel 267 TEUF, udelukkende henhører under den forelæggende domstol (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 28), er denne argumentation ikke tilstrækkelig til at afkræfte formodningen for relevans som påberåbt i nærværende doms præmis 21.

25 Det følger af det ovenstående, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

26 Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF og direktiv 2014/67 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter de kompetente myndigheder kan pålægge en ordregiver med hjemsted i denne medlemsstat at suspendere betalingerne til medkontrahenten, der har hjemsted i en anden medlemsstat, og endog at betale en sikkerhed for et beløb svarende til den udestående pris for byggeriet, med henblik på at sikre betalingen af en eventuel bøde, der vil kunne pålægges denne medkontrahent, såfremt der konstateres en overtrædelse af de arbejdsretlige regler i den første medlemsstat.

Indledende bemærkninger

27 Det bemærkes indledningsvis, at det af de indlæg, der er indgivet til Domstolen, kan udledes, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 41 i forslaget til afgørelse, at direktiv 2014/67, hvis gennemførelsesfrist i overensstemmelse med dettes artikel 23 udløb den 18. juni 2016, blev gennemført i østrigsk ret ved en lov, der blev vedtaget i juni 2016 og trådte i kraft den 1. januar 2017. Da de i hovedsagen omhandlede omstændigheder fandt sted i marts 2016, finder direktiv 2014/67 ikke anvendelse på disse, og de præjudicielle spørgsmål skal derfor ikke besvares i det omfang, de henviser til dette direktiv (jf. analogt dom af 3.12.2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 49-51).

28 Desuden har flere af de berørte, der har afgivet bemærkninger for Domstolen, gjort gældende, at Domstolen ligeledes bør støtte sin besvarelse af de præjudicielle spørgsmål på direktiv 2006/123.

29 Det skal i denne henseende bemærkes, at direktiv 2006/123 i henhold til dettes artikel 1, stk. 6, ikke »berører […] de arbejdsretlige regler«.

30 Ifølge ordlyden af denne bestemmelse omfatter begrebet »arbejdsretlige regler« som omhandlet i dette direktiv enhver form for retlige eller kontraktretlige bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår, arbejdsforhold, herunder sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, og forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, som medlemsstaterne anvender i overensstemmelse med national ret, der respekterer EU-retten.

31 Artikel 1, stk. 6, i direktiv 2006/123, sammenholdt med 14. betragtning til dette direktiv, definerer således begrebet »arbejdsretlige regler« bredt.

32 Denne bestemmelse fastsætter ingen sondring mellem på den ene side de materielle regler på det arbejdsretlige område og på den anden side reglerne vedrørende foranstaltninger fastsat med henblik på at sikre overholdelsen af disse materielle regler og dem, der sikrer effektiviteten af de pålagte sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af disse regler.

33 Det bemærkes endvidere, at EU-lovgiver med vedtagelsen af dette direktiv, således som det fremgår af syvende betragtning dertil, ønskede at sikre en balance mellem dels formålet om at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser, dels kravet om at sikre et højt niveau af beskyttelse af almene hensyn, herunder nødvendigheden af at overholde de arbejdsretlige regler (jf. analogt dom af 11.7.2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 39).

34 Fastsættelse i en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, af afskrækkende foranstaltninger med henblik på at sikre overholdelsen af materielle regler på det arbejdsretlige område og regler til sikring af effektiviteten af de pålagte sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af disse materielle regler bidrager til at sikre et højt niveau af beskyttelse af det almene hensyn, som nødvendigheden af at overholde de arbejdsretlige regler udgør.

35 Det følger heraf, at begrebet »arbejdsretlige regler« som omhandlet i artikel 1, stk. 6, i direktiv 2006/123 omfatter en sådan national lovgivning.

36 På baggrund af det ovenstående skal det konkluderes, at direktiv 2006/123 ikke finder anvendelse på foranstaltninger som dem, der er fastsat i den nationale lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, idet det dog præciseres, at denne konklusion ifølge selve ordlyden af dette direktivs artikel 1, stk. 6, ikke fritager fra en undersøgelse af, om en sådan lovgivning er forenelig med EU-retten, navnlig artikel 56 TEUF, der er omfattet af de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet.

Restriktionen af den frie udveksling af tjenesteydelser

37 Det bemærkes indledningsvis, at enhver foranstaltning, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv, ifølge Domstolens faste praksis skal anses for restriktioner af denne ret (dom af 4.5.2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

38 Efter fast retspraksis tillægger artikel 56 TEUF desuden ikke alene tjenesteyderen selv, men også tjenesteydelsesmodtageren rettigheder (dom af 18.10.2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, præmis 23, og af 3.12.2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 52).

39 Det skal konstateres, at foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, der pålægger en ordregiver at suspendere udestående betalinger til medkontrahenten og at betale en sikkerhed på et beløb svarende til den udestående pris for byggeriet, såfremt der foreligger en begrundet mistanke om, at tjenesteyderen har begået en administrativ overtrædelse af den nationale arbejdsretlige lovgivning, vil kunne afholde såvel ordregivere i den berørte medlemsstat fra at anvende tjenesteydere med hjemsted i en anden medlemsstat som de sidstnævnte fra at tilbyde deres tjenester til de førstnævnte.

40 Sådanne foranstaltninger vil nemlig bl.a., således som generaladvokaten har anført i punkt 37 og 38 i forslaget til afgørelse, dels kunne fremskynde det tidspunkt, hvor den pågældende tjenesteydelsesmodtager skal betale det udestående vederlag for byggeriet, og dermed forhindre denne i, således som den gældende nationale lovgivning almindeligvis fastsætter, at beholde en del af dette beløb som kompensation i tilfælde af en dårlig eller for sen gennemførelse af arbejdet. Dels er disse foranstaltninger af en art, der fratager tjenesteydere med hjemsted i andre medlemsstater retten til at rejse krav over for deres østrigske kunder om betaling af det resterende udestående vederlag for det pågældende byggeri og udsætter dem således for en risiko for forsinket betaling.

41 Foranstaltninger som dem, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, skal følgelig anses for at indebære en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser.

Begrundelsen for restriktionen af den frie udveksling af tjenesteydelser

42 Det følger af Domstolens faste praksis, at nationale foranstaltninger, der kan medføre ulemper for udøvelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre attraktiv, dog kan tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (dom af 18.5.2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

43 I det foreliggende tilfælde er det den østrigske regerings opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser er begrundet i formålene om beskyttelse af arbejdstagernes sociale rettigheder, bekæmpelse af svig, herunder socialt bedrageri, og forebyggelse af misbrug.

44 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at beskyttelsen af arbejdstagernes sociale rettigheder og bekæmpelsen af svig, herunder socialt bedrageri, og forebyggelsen af misbrug er formål, som hører til blandt de tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 19.12.2012, Kommissionen mod Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, præmis 45, og af 3.12.2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

45 Foranstaltninger som dem, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, og som bl.a. har til formål at sikre effektiviteten af de sanktioner, som tjenesteyderen vil kunne pålægges i tilfælde af en overtrædelse af den arbejdsretlige lovgivning, kan anses for at være egnede til at sikre gennemførelsen af sådanne formål.

46 Hvad angår proportionaliteten af en sådan lovgivning, henset til disse formål, skal det indledningsvis bemærkes, at denne fastsætter mulighed for, at de kompetente myndigheder kan pålægge ordregiveren at suspendere sine betalinger til tjenesteyderen og at betale en sikkerhed svarende til det udestående beløb for byggeriet på grundlag af en »begrundet mistanke om en administrativ overtrædelse« af den nationale arbejdsretlige lovgivning. Denne lovgivning gør det således muligt at vedtage sådanne foranstaltninger, allerede inden den kompetente myndighed har konstateret en administrativ overtrædelse, der indebærer svig, herunder socialt bedrageri, misbrug eller en praksis, der kan skade beskyttelsen af arbejdstagerne.

47 Endvidere fastsætter denne lovgivning ikke, at den tjenesteyder, over for hvem der er rejst en sådan begrundet mistanke, inden vedtagelsen af de nævnte foranstaltninger kan fremsætte sine bemærkninger vedrørende de forhold, han kritiseres for.

48 Endelig bemærkes, at den sikkerhed, som den pågældende tjenestemodtager kan blive pålagt at betale, i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning svarer til det beløb, der udestår for byggeriet på tidspunktet for vedtagelsen af denne foranstaltning. Da størrelsen af denne sikkerhed således kan fastsættes af de kompetente myndigheder, uden at disse tager hensyn til eventuelle konstruktionsfejl eller andre mangler fra tjenesteyderens side i forbindelse med gennemførelsen af byggeaftalen, vil denne sikkerhed, eventuelt i væsentligt omfang, kunne overstige det beløb, som den pågældende ordregiver normalt skal betale ved byggeriets afslutning.

49 Henset til hver enkelt af de grunde, der er anført i de tre ovenstående præmisser, skal en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede anses for at gå ud over, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af formålene om beskyttelse af arbejdstagerne og bekæmpelse af svig, herunder socialt bedrageri, samt forebyggelse af misbrug.

50 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter de kompetente myndigheder kan pålægge en ordregiver med hjemsted i denne medlemsstat at suspendere betalingerne til medkontrahenten, der har hjemsted i en anden medlemsstat, og endog at betale en sikkerhed svarende til den udestående pris for byggeriet med henblik på at sikre betalingen af en eventuel bøde, der vil kunne pålægges denne medkontrahent, såfremt der konstateres en overtrædelse af de arbejdsretlige regler i den første medlemsstat.

Sagsomkostninger

51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter de kompetente myndigheder kan pålægge en ordregiver med hjemsted i denne medlemsstat at suspendere betalingerne til medkontrahenten, der har hjemsted i en anden medlemsstat, og endog at betale en sikkerhed svarende til den udestående pris for byggeriet med henblik på at sikre betalingen af en eventuel bøde, der vil kunne pålægges denne medkontrahent, såfremt der konstateres en overtrædelse af de arbejdsretlige regler i den første medlemsstat.

Underskrifter