Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 8 maj 2018 [1]

Mål C-33/17

Čepelnik d.o.o.
mot
Michael Vavti

(begäran om förhandsavgörande från Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Distriktsdomstolen i Bleiburg, Österrike))

”Frihet att tillhandahålla tjänster – Nationell lagstiftning som förpliktar mottagaren av tjänster att betala ett belopp som säkerhet för böter som kan komma att åläggas en tjänsteleverantör etablerad i en annan medlemsstat – Artiklarna 16 och 19 i direktiv 2006/123/EG – Arbetsrättsligt undantag – Berättigande – Artikel 56 FEUF – Proportionalitet – Rätt att försvara sig – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Direktiv 2014/67/EU)”

1. I detta mål – i vilket ett förhandsavgörande begärts av Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Distriktsdomstolen i Bleiburg, Österrike) – har EU-domstolen ombetts att fastställa om unionsrätten utgör hinder mot att en medlemsstat förpliktar en mottagare av tjänster som utförs av arbetstagare utstationerade av ett i en annan medlemsstat etablerat företag att ställa säkerhet och att stoppa betalningar till det företaget. Enligt de relevanta bestämmelserna i nationell lag ska den obetalda delen av priset för sådana tjänster betalas till värdmedlemsstatens myndigheter för att säkerställa betalning av eventuella böter som tjänsteleverantören eventuellt kan komma att ådömas i framtiden för åsidosättande av bestämmelser i nationell arbetsrättslig lagstiftning.

2. För att bestämma om en sådan nationell åtgärd strider mot unionsrätten måste EU-domstolen undersöka förhållandet mellan EU-bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF, direktiv 2006/123/EG [2] och direktiv 2014/67/EU [3], å ena sidan, samt nationella bestämmelser som enligt uppgift från den relevanta medlemsstaten ingår i den statens arbetsrättsliga lagstiftning, å andra sidan.

1 Originalspråk: engelska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (”tjänstedirektivet”) (EUT L 376, 2006, s. 36).

3 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 (EUT L 159, 2014, s. 11).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. EU-rätt

3. Artikel 1.6 (”Syfte”) i direktiv 2006/123/EG (nedan kallat tjänstedirektivet) lyder:

”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 [unions]rätten. Detta direktiv påverkar inte heller medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet.”

4. Artikel 3.3 (”Förhållande till andra bestämmelser i [unions]rätten”) i samma direktiv föreskriver:

”Medlemsstaterna skall tillämpa bestämmelserna i detta direktiv i enlighet med bestämmelserna i fördraget om etableringsrätt och fri rörlighet för tjänster.”

5. I artikel 16 (”Frihet att tillhandahålla tjänster”) anges vidare:

”1. Medlemsstaterna skall respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade.

Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls skall garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium.

Medlemsstaterna får inte för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt territorium ställa krav som inte respekterar följande principer:

a) Icke-diskriminering: kravet får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat.

b) Nödvändighet: kravet skall motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

c) Proportionalitet: kravet skall vara lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

2. Medlemsstaterna får inte begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att ställa något av följande krav:

a) Skyldighet för tjänsteleverantören att vara etablerad inom landets territorium.

b) Skyldighet för tjänsteleverantören att erhålla ett tillstånd från de behöriga myndigheterna, inklusive inskrivning i ett register eller registrering av en yrkesorganisation eller yrkessammanslutning på landets territorium, utom i de fall som föreskrivs i detta direktiv eller i andra gemenskapsrättsakter.

c) Förbud för tjänsteleverantören att skaffa sig viss form eller typ av infrastruktur inom landets territorium, inbegripet ett kontor eller en byrå, om tjänsteleverantören behöver det för att kunna utföra sina tjänster.

d) Tillämpning av ett särskilt avtalsförhållande mellan tjänsteleverantören och tjänstemottagaren som hindrar eller begränsar ett oberoende tillhandahållande av tjänster.

e) Skyldighet för tjänsteleverantören att inneha en särskild legitimation utfärdad av landets behöriga myndigheter för att få utöva en viss tjänsteverksamhet.

f) Krav som påverkar användningen av den utrustning och det material som utgör en integrerande del av tjänstens tillhandahållande, utom då detta är nödvändigt för att garantera hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

g) Begränsningar av den frihet att tillhandahålla tjänster som avses i artikel 19.

3. Den medlemsstat till vilken tjänsteleverantören förflyttar sig skall inte förhindras att ställa krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs, om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och som överensstämmer med punkt 1. Inte heller får en medlemsstat hindras att, i enlighet med gemenskapsrätten, tillämpa sina regler för anställningsvillkor, inbegripet regler i kollektivavtal.

…”

6. I artikel 17 i tjänstedirektivet finns en förteckning över ”Ytterligare undantag från friheten att tillhandahålla tjänster”. Enligt punkt 2 i denna förteckning ska artikel 16 inte tillämpas på ”[o]mråden som omfattas av direktiv 96/71/EG”.

7. Avsnitt 2 i kapitel IV i tjänstedirektivet gäller ”Tjänstemottagares rättigheter”. I detta avsnitt anges i artikel 19:

”Medlemsstaterna får inte ställa sådana krav på tjänstemottagarna att de begränsar utnyttjandet av en tjänst som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, i synnerhet följande:

a) Skyldighet att erhålla tillstånd från de behöriga myndigheterna, eller att göra en deklaration till dem.

b) Diskriminerande begränsningar av möjligheterna till ekonomiska bidrag på grund av att tjänsteleverantören är etablerad i en annan medlemsstat eller med hänvisning till den plats där tjänsten utförs.

…”

B. Österrikisk rätt

8. I 7m § i Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (anpassningslag om anställningsavtal) från 1993 (BGBl. 459/1993, nedan kallad 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 måste antas att åtal eller verkställighet av påföljder kommer att antingen inte kunna genomföras eller bli väsentligt svårare att genomföra av skäl som hänför sig till arbetsgivarens (entreprenörens) 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 det alltjämt utestående priset för arbetet eller utestående ersättning för tillhandahållandet av arbetskraft eller del därav (betalningsstopp). … Företrädare för skattemyndigheterna och Fonden för betald semester och avskedande av byggnadsarbetare får besluta om betalningsstopp enbart när det inte varit möjligt att bestämma eller erhålla provisorisk säkerhet enligt 7l§.

…

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 måste antas att åtal eller verkställighet av påföljderna kommer att antingen inte kunna genomföras, eller bli väsentligt svårare att genomföra, av skäl som hänför sig till arbetsgivarens (entreprenörens) person eller till bolaget som tillhandahåller arbetskraft, kan den regionala förvaltningsmyndigheten, om arbetskraft tillhandahålls arbetsgivaren, genom beslut ålägga kunden eller arbetsgivaren att betala det alltjämt utestående priset för arbetet eller utestående ersättning 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 entreprenören eller till det bolag som tillhandahåller arbetskraft.

…”

9. Punkterna 3 och 8 i 7b § AVRAG lyder:

”3. Arbetsgivare enligt punkt 1 ska inge en deklaration om anställning av arbetstagare som ställs till deras förfogande i Österrike för att utföra arbete där senast en vecka innan arbetet påbörjats till Centralkontoret för kontroll av olaglig anställning enligt det federala finansministeriets lag om anställning av utländska medborgare (Ausländerbeschäftigungsgesetz (lag om anställning av utländska medborgare) och [AVRAG]. …

…

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

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

   …

   begår en administrativ förseelse och ska av den regionala förvaltningsmyndigheten åläggas att betala böter för varje berörd arbetstagare mellan 500 och 5 000 euro och, i fall av en andra eller en följande förseelse, mellan 1 000 och 10 000 euro. …”

10. I 7i.4 § AVRAG föreskrivs:

”Den som

1. i egenskap av arbetsgivare enligt 7, 7a.1, 7b.1 eller 7b.9 § i strid med 7d § underlåter att göra dokumentation om löner tillgänglig

…

begår en administrativ förseelse och ska av den regionala förvaltningsmyndigeten åläggas att betala böter för varje berörd arbetstagare mellan 1 000 och 10 000 euro och vid återfall mellan 2 000 och 20 000 euro samt, om mer än tre arbetstagare är berörda, för varje arbetstagare mellan 2 000 och 20 000 euro och vid återfall mellan 4 000 och 50 000 euro.”

11. Bestämmelserna i 7b.3, 7b.8, 7i.4 och 7m §§ AVRAG anger det rättsläge som rådde fram till den 31 december 2016. Den 1 januari 2017 ersattes bestämmelserna av 19, 26, 27, 28 och 34 §§ i Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (lag om bekämpande av dumpning i fråga om löner och sociala förhållanden) med samma innehåll.

II. Faktiska omständigheter, förfarande och tolkningsfrågor

12. Detta mål grundar sig på en tvist mellan Čepelnik d.o.o. (nedan kallat Čepelnik) och Michael Vavti om betalning av en utestående skuld för byggtjänster.

13. Čepelnik är ett bolag med begränsat ansvar med säte i Slovenien. Bolaget försåg Michael Vavti med tjänster inom byggsektorn till ett värde av 12 200 euro. Tjänsterna, som bestod i utstationering av arbetstagare, tillhandahölls i ett hus som tillhörde Michael Vavti och var beläget i Österrike nära gränsen till Slovenien. Michael Vavti gjorde en förskottsbetalning på 7 000 euro till Čepelnik.

14. Den 16 mars 2016 genomförde den österrikiska finanspolisen en inspektion på byggplatsen och anklagade därvid Čepelnik för två administrativa förseelser. För det första hade Čepelnik för två utstationerade arbetstagare försummat att göra en korrekt anmälan enligt 7b.8.1 § i förening med 7b.3 § AVRAG om att deras arbete hade påbörjats. För det andra hade Čepelnik inte gjort lönehandlingar för fyra utstationerade arbetstagare tillgängliga på tyska, vilket stred mot 7i.4.1 § i förening med de två första meningarna i 7d.1 § AVRAG.

15. Omedelbart efter inspektionen ålade finanspolisen Michael Vavti ett betalningsstopp och ansökte hos den behöriga förvaltningsmyndigheten, som var Bezirksmannschaft Völkermarkt (Förvaltningsmyndigheten i distriktet Völkermarkt, nedan kallad BHM Völkermarkt, Österrike) om ett åläggande för honom att ställa ekonomisk säkerhet. Denna säkerhet var avsedd att garantera betalning av eventuella böter som kunde komma att åläggas Čepelnik i det förfarande som inletts enligt AVRAG på grund av vad som framkommit vid inspektionen. Enligt 7m.4 § AVRAG begärde finanspolisen att säkerheten skulle bestämmas till ett belopp som motsvarade den obetalda delen av kontraktpriset, det vill säga 5 200 euro. Genom beslut av den 17 mars 2016 biföll BHM Völkermarkt yrkandet om säkerheten med motiveringen att ”det på grund av platsen för tjänsteleverantörens etablering, som är i Slovenien, kunde antas bli mycket svårt, om inte omöjligt, att väcka åtal och att vidta verkställighetsåtgärder”. Michael Vavti överklagade inte detta beslut och ställde säkerheten den 20 april 2016.

16. Ett förfarande inleddes mot Čepelnik med avseende på de påstådda administrativa förseelserna. I dom av den 11 oktober 2016 ålades Čepelnik att betala böter på 1 000 euro, eftersom bolaget ansågs ha brutit mot 7b.8.1 § AVRAG genom att underlåta att registrera två av arbetstagarna vid behörig myndighet i Österrike innan de påbörjade sitt arbete på byggplatsen. I dom av den 12 oktober 2016 ålades Čepelnik också att betala 8 000 euro i böter därför att bolaget ansågs ha brutit mot 7i.4.1 § AVRAG genom att inte göra lönehandlingar för fyra arbetstagare tillgängliga på tyska. Čepelnik överklagade dessa beslut den 2 november 2016. Den hänskjutande domstolen har upplyst att överklagandena fortfarande var under prövning vid tiden för begäran om ett förhandsavgörande.

17. När arbetet avslutats, överlämnade Čepelnik till Michael Vavti en faktura på ett belopp om 5 000 euro som reglering av den utestående skulden. Michael Vavti vägrade emellertid att betala och hävdade att han hade betalat det utestående skuldbeloppet till BHM Völkermarkt i enlighet med det administrativa beslutet som fattats av denna myndighet. Han gjorde gällande att betalningen av säkerheten till den administrativa myndigheten, i enlighet med 7m.5 § AVRAG, hade utsläckt hans skuld till Čepelnik. Detta föranledde Čepelnik att väcka talan mot Michael Vavti vid Bezirksgericht/Bleiburg Okrajno sodišče Pliberk (Distriktsdomstolen i Bleiburg) med yrkande om att denne skulle förpliktas betala det utestående beloppet.

18. På grund av tvivel om den korrekta tolkningen av vissa bestämmelser i unionsrätten och om förenligheten av ifrågavarande nationella bestämmelser med dessa unionsbestämmelser beslöt den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande frågor till EU-domstolen:

”Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att besluta om betalningsstopp och om ställande av säkerhet till ett belopp motsvarande utestående ersättning för arbete som utförts för en inhemsk uppdragsgivare, om betalningsstoppet och ställandet av säkerhet endast ska säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att utdömas senare i ett separat förfarande mot en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat?

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 ålägga den inhemska uppdragsgivaren ett betalningsstopp och betalning av säkerhet motsvarande utestående betalning för utfört arbete, om tjänsteleverantören som är etablerad i en annan medlemsstat och som kan komma att åläggas böter inte har något rättsmedel mot kravet på ställande av säkerhet och om den inhemska 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 ålägga den inhemska uppdragsgivaren ett betalningsstopp och betalning av säkerhet motsvarande utestående betalning för utfört arbete endast på grund av att tjänsteleverantören är etablerad i en annan medlemsstat?

c) Ska artikel 56 FEUF och [direktiv 2014/67] tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att ålägga den inhemska uppdragsgivaren ett betalningsstopp och betalning av säkerhet motsvarande utestående betalning för utfört arbete, även om skulden för utfört arbete inte är förfallen till betalning och det belopp som ska betalas inte har fastställts på grund av motfordringar och säkerhetsrätter?”

19. Skriftliga yttranden har getts in av Čepelnik, de tjeckiska, ungerska, slovakiska, slovenska, österrikiska och polska regeringarna samt kommissionen. Genom skrivelse av den 15 december 2017 anmodade EU-domstolen, enligt artikel 61.1 i dess rättegångsregler, parterna och andra som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol att skriftligt besvara följande frågor före förhandlingen:

”1. Är [tjänstedirektivet] tillämpligt på sådana beslut som det är fråga om i det nationella målet? I detta hänseende hänvisas de berörda parterna till artikel 1.6 i direktivet.

2. Om svaret är jakande, ska då [tjänstedirektivet] tolkas så, att det förbjuder sådana beslut som det är fråga om i det nationella målet?”

20. Čepelnik, de tjeckiska, franska, slovakiska, slovenska och österrikiska regeringarna samt kommissionen besvarade frågorna skriftligt. Čepelnik, de tjeckiska, ungerska, slovenska och österrikiska regeringarna samt kommissionen yttrade sig också muntligt vid förhandlingen den 26 januari 2018.

III. Bedömning

21. Med sina frågor söker den hänskjutande domstolen i huvudsak klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder mot att en medlemsstat ålägger en mottagare av tjänster ett betalningsstopp och ställande av säkerhet till ett belopp motsvarande den utestående betalningen (i det följande kallat ”åtgärden i fråga”) för den tjänst som har tillhandahållits med utstationerade arbetstagare av en tjänsteleverantör etablerad i en annan medlemsstat, om åtgärden i fråga är avsedd att säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att åläggas tjänsteleverantören av värdmedlemsstaten för brott mot denna stats arbetsrättsliga lagstiftning.

22. Särskilt söker den hänskjutande domstolen klarhet i om unionsrätten förbjuder åtgärden i fråga när tjänsteleverantören inte har något rättsmedel mot åtgärden och/eller åtgärden beslutas enbart därför att tjänsteleverantören är etablerad i en annan medlemsstat och/eller åtgärden beslutas även om den avtalade ersättningen för tjänsten ännu inte är förfallen till betalning i sin helhet och det utestående beloppet av ersättningen ännu inte har fastställts på grund av motfordringar eller säkerhetsrätter.

23. Innan jag behandlar sakfrågorna i målet, finns det anledning att beröra den processuella invändning som gjorts av den österrikiska regeringen och att därefter kort beskriva de väsentliga elementen som ingår i åtgärden i fråga för att bestämma vilka unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga.

A. Domstolens behörighet

24. I sitt yttrande har den österrikiska regeringen invänt mot EU-domstolens behörighet på grund av att ett svar på de hänskjutna frågorna inte är nödvändigt för att avgöra tvisten i det nationella målet. Regeringen har gjort gällande att beslutet att vidta åtgärden i fråga är av administrativ karaktär och att dess berättigande därför endast kan överprövas av en förvaltningsdomstol. Den hänskjutande domstolen är emellertid inte en förvaltningsdomstol och har endast till uppgift att avgöra en civilrättslig tvist mellan Čepelnik och Michael Vavti. Den hänskjutande domstolen är därför inte behörig att upphäva eller ändra det administrativa beslutet i fråga.

25. Emellertid ska enligt fast rättspraxis nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. EU-domstolen kan endast avvisa en begäran från en nationell domstol om det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen eller om problemet är hypotetiskt 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.[4]

26. I detta hänseende framgår det emellertid av vad den hänskjutande domstolen upplyst om att det finns ett klart samband mellan det administrativa beslutet om tillämpning av åtgärden i fråga mot Michael Vavti, å ena sidan, och den civilrättsliga talan om betalning av återstående ersättningsbelopp som samma företag väckt mot Michael Vavti, å andra sidan. Den hänskjutande domstolen har framhållit att betalningen av säkerhetsbeloppet till förvaltningsmyndigheten, i enlighet med 7m.5 § AVRAG, utsläckte Michael Vavtis skuld till Čepelnik. Frågor om lagligheten av den ställda säkerheten förefaller därför inte sakna betydelse för den hänskjutande domstolens möjligheter att döma i det nationella målet.

27. EU-domstolen är således behörig att besvara de hänskjutna frågorna.

4 Se, bland annat, dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20 och där anförd rättspraxis.

B. Åtgärden i fråga

28. Genom sina frågor söker den hänskjutande domstolen klarhet i om en sådan nationell åtgärd som den som är i fråga är förenlig med unionsrätten. I sin begäran om förhandsavgörande hänvisar den hänskjutande domstolen särskilt till artikel 56 FEUF och till bestämmelserna i direktiv 2014/67. Dessutom hävdade vissa av de parter som yttrade sig i detta förfarande att tjänstedirektivet också är tillämpligt i detta fall, vilket fick domstolen att särskilt uppmana parterna att skriftligen ta ställning till denna fråga.

29. Det måste därför, med hänsyn till vad som speciellt utmärker åtgärden i fråga, först bestämmas vilka unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i det nationella målet.

30. Åtgärden består i krav på ställande av säkerhet och betalningsstopp som förvaltningen ålagt en mottagare av tjänster på grund av att tjänsteleverantören kanske inte skulle fullgöra sina skyldigheter enligt nationell arbetsrättslig lagstiftning. Den del av kontraktspriset som mottagaren alltjämt var skyldig leverantören när åtgärden i fråga beslöts måste i stället betalas till en myndighet, som håller kvar den som säkerhet för betalning av böter som senare *kan* komma att fastställas mot tjänsteleverantören. I verkligheten har tjänsteleverantören ännu inte ålagts något sådant straff.

31. På detta stadium måste jag påpeka att det inte kan slutgiltigt avgöras om åtgärden är (direkt eller indirekt) diskriminerande. I den frågan har den österrikiska regeringen hävdat att 7m § AVRAG framstår som en icke-diskriminerande bestämmelse, eftersom den är tillämplig på tjänsteleverantörer oavsett om de är etablerade i Österrike eller i någon annan medlemsstat.

32. Emellertid finner jag inget stöd för detta argument i handlingarna i målet. De administrativa förseelser som enligt 7m § AVRAG kan leda till beslut om en åtgärd som den som nu är i fråga (förseelserna enligt 7b.8, 7i och 7k.4 §§ i samma lag) gäller alla situationer som har samband med utstationering av arbetstagare. Åtgärden i fråga tycks därför vara avsedd att enbart gälla utländska tjänsteleverantörer.

33. När den österrikiska regeringen vid förhandlingen tillfrågades om huruvida en liknande åtgärd kunde tillämpas också i rent interna situationer eller vid förseelser som vanligen begås av inhemska tjänsteleverantörer, blev svaret först jakande. Men när regeringen ombads att vara mera precis och att ge konkreta exempel, hade den svårigheter att peka ut relevanta lagbestämmelser och att nämna fall då en liknande åtgärd hade tillämpats i en situation där det fanns något gränsöverskridande inslag. Själv har jag inte funnit någon bestämmelse i AVRAG, i dess utformning vid den relevanta tiden, som föreskrev en liknande åtgärd vid brott mot andra bestämmelser än dem som det hänvisas till i 7m §. Man kan dessutom fråga sig om det verkligen skulle finnas behov av en så långtgående bestämmelse i ett rent inomstatligt sammanhang.

34. I alla fall är åtgärden i fråga, om inte direkt diskriminerande, så åtminstone indirekt diskriminerande. Den hänskjutande domstolen har pekat på att villkoret för dess tillämpning i det aktuella fallet ansågs uppfyllt av det enkla skälet att tjänsteleverantören var ett slovenskt företag. Om det förhåller sig på detta sätt, tillämpas bestämmelsen *de facto* på ett diskriminerande sätt: utländska och inhemska tjänsteleverantörer behandlas olika enbart på grund av platsen där de är etablerade. Emellertid menade den österrikiska regeringen vid förhandlingen att det i det aktuella fallet kunde ha varit fråga om en felaktig tillämpning av 7m § AVRAG. Enligt regeringens uppfattning är det förhållandet att en tjänsteleverantör är etablerad i utlandet inte avgörande för om åtgärden i fråga ska vidtas.

35. Med hänsyn härtill, och trots mina dubier på denna punkt, ska jag gå vidare med den rättsliga bedömningen och som utgångspunkt hypotetiskt anta att åtgärden i fråga inte är diskriminerande.

36. I vart fall är, som den hänskjutande domstolen helt riktigt framhåller, en sådan åtgärd, oavsett dess diskriminerande eller icke-diskriminerande karaktär, till sin natur ägnad att, å ena sidan, avhålla österrikiska uppdragsgivare från att anskaffa tjänster från utomlands etablerade leverantörer och, å andra sidan, avhålla tjänsteleverantörer etablerade i andra medlemsstater från att temporärt erbjuda sina tjänster i Österrike.

37. I det första hänseendet kan en åtgärd som denna uppenbart få ett antal negativa verkningar för österrikiska kunder som beslutar att anskaffa tjänster från utländska leverantörer. Särskilt ska kunden, när åtgärden i fråga har beslutats, betala den resterande delen av priset direkt till en myndighet i stället för att vänta till dess att tjänsteleverantören slutfört sitt arbete. Dessutom förlorar kunden möjligheten att behålla en del av det resterande beloppet som ersättning i händelse av felaktigt eller försenat utförande av arbetet eller som ersättning för skada som uppkommit under arbetets utförande. Kunden utsätter sig också för risken att leverantören, när han får kännedom om att åtgärden vidtagits, avbryter eller försenar det återstående arbetet.

38. I det andra hänseendet gör åtgärden i fråga det mindre attraktivt för företag som är etablerade i utlandet att temporärt tillhandahålla sina tjänster i Österrike. Det är tillräckligt att de österrikiska myndigheterna har en ”skälig misstanke” om att en leverantör har begått en förseelse enligt vissa bestämmelser i AVRAG för att han ska förlora rätten att från sin kund kräva att få resterande betalning för det utförda arbetet. Åtgärden i fråga kan alltså utsätta tjänsteleverantörer åtminstone för ökade risker för dröjsmål med betalningar av belopp som för det mesta utgör en väsentlig del av den totala ersättningen. Åtgärden i fråga kan också få vissa oförmånliga ekonomiska följder, även när inget brott har begåtts, eftersom den ställda säkerheten, under hela den tid då förfarandet för bestämmande av påföljd pågår (vilket kan vara under flera år), förblir blockerad på den österrikiska förvaltningens konto där – om jag förstått saken rätt – den inte avkastar någon ränta.

39. Mot denna bakgrund verkar det i princip stå klart att en åtgärd som den som nu är i fråga faller inom ramen för fördragsbestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster. Vidare förefaller vid första anblicken även tjänstedirektivet vara relevant, eftersom det genom detta direktiv skapades ett allmänt juridiskt regelverk som syftade till att avlägsna, bland annat, hinder för den fria rörligheten av tjänster mellan medlemsstaterna. [5]

40. Det finns också andra juridiska texter som åberopats av den hänskjutande domstolen eller några av parterna som yttrat sig men som för mig inte framstår som relevanta eller tillämpliga. Till att börja med, fastän tvisten i det nationella målet uppkom i samband med utstationering av arbetstagare, är ingen bestämmelse i direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster [6] direkt relevant. Detta direktiv söker samordna de materiella nationella bestämmelserna om anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare, oberoende av de därmed sammanhängande administrativa bestämmelserna som är avsedda att möjliggöra kontrollen av hur dessa villkor efterlevs. Dessa åtgärder kan därför fritt bestämmas av medlemsstaterna i överensstämmelse med fördraget och unionsrättens allmänna principer. [7]

5 Se särskilt skäl 5–7 i tjänstedirektivet.

6 Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1997, s. 1).

7 Se dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 47 och där anförd rättspraxis.

41. Vidare är direktiv 2014/67 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster – som i princip skulle ha varit relevant på grund av sitt innehåll [8] – inte tidsmässigt tillämpligt på tvisten i fråga. [9] Medan perioden för införlivande av direktivet löpte ut den 18 juni 2016, ägde de faktiska omständigheterna som är i fråga i det nationella målet rum i mars 2016. Såvitt jag förstår, anser sig Republiken Österrike ha införlivat direktiv 2014/67 genom lagen om bekämpande av dumpning i fråga om löner och sociala förhållanden av den 13 juni 2016, som trädde i kraft den 1 januari 2017, eftersom det var den lagen som anmäldes till kommissionen som åtgärd för införlivande av direktivet.

42. Vad som är viktigast i detta sammanhang är därför om det är enligt fördragsbestämmelserna om den inre marknaden eller med ledning av bestämmelserna i tjänstedirektivet som det ska avgöras om en sådan åtgärd som nu är i fråga överensstämmer med unionsrätten.

C. Artikel 56 FEUF eller tjänstedirektivet?

43. Alltsedan *Rina Services* [10] har domstolen konsekvent tillämpat bestämmelserna i tjänstedirektivet som den rättsliga normen för att bestämma om nationella åtgärder som sakligt sett föll inom ramen för direktivet var förenliga med den fria rörligheten för tjänster och alltså inte prövat sådana åtgärder i relation till artikel 49 och/eller artikel 56 FEUF.

44. På detta stadium i resonemanget är därför den centrala frågan om en åtgärd som den som nu är i fråga faller inom ramen för tjänstedirektivet.

45. Tjänstedirektivet är i princip tillämpligt på alla typer av tjänster [11] och med avseende på alla slags nationella åtgärder som kan begränsa den fria rörligheten för tjänster, [12] utom sådan verksamhet och sådana typer av nationella åtgärder som är uttryckligen undantagna från dess tillämpningsområde. [13] Det kan särskilt anmärkas att byggtjänster – som är den verksamhet det är fråga om i det nationella målet – uttryckligen nämns i skäl 33 i tjänstedirektivet i en lista med exempel på verksamheter som omfattas av direktivet.

46. Tjänstedirektivet anger också i artikel 1 vissa områden som ”det inte handlar om” eller som ”det inte påverkar”.

47. Med hänvisning till den senare bestämmelsen hävdade den österrikiska regeringen att tjänstedirektivet inte var tillämpligt i det nationella målet, eftersom åtgärden i fråga ingick i den inhemska arbetsrättsliga lagstiftningen som enligt artikel 1.6 i direktivet faller utanför direktivets tillämpningsområde.

48. Det måste därför undersökas om detta argument är välgrundat. För att göra detta anser jag det ändamålsenligt att förklara innebörden av artikel 1.6 i tjänstedirektivet.

8 Detta direktiv skapar enligt dess artikel 1.1 ”en gemensam ram med en uppsättning lämpliga bestämmelser, åtgärder och kontrollmekanismer som syftar till att förbättra och öka enhetligheten i genomförandet, tillämpningen och efterlevnaden av direktiv 96/71/EG, inklusive åtgärder för att förhindra att regler missbrukas eller kringgås samt sanktioner när detta sker”. Syftet är att upprätthålla respekt för en lämplig nivå av skydd för utstationerade arbetstagares rättigheter vid tillhandahållande av tjänster över gränserna och att samtidigt underlätta utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster och att främja sund konkurrens mellan tjänsteleverantörer.

9 Se också, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkterna 49–51. Å andra sidan kommer bestämmelserna i direktiv 2014/67 att bli tillämpliga i fråga om verkställighet av den del av böterna som överstiger det belopp som täcks av åtgärden i fråga.

10 Dom av den 16 juni 2015, Rina Services och Rina., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 23 och följande punkter. Se också, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 137, och dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 118.

11 Se särskilt artiklarna 2.1 och 4 led 1 i tjänstedirektivet.

12 Se särskilt artikel 4 led 7 i tjänstedirektivet.

13 Se artikel 2.2 respektive artikel 2.3 i tjänstedirektivet.

1. Det arbetsrättsliga undantaget

49. I artikel 1.6 i tjänstedirektivet anges att direktivet ”[inte] påverkar … *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 [unions]rätten”.[14] Denna bestämmelse ska läsas tillsammans med skäl 14 i direktivet, som lyder: ”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 [unions]rätten, 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 [unions]rätten”.

50. Det är viktigt att notera att dessa bestämmelser inte anger att det arbetsrättsliga området i sin helhet har uteslutits ur tillämpningsområdet för tjänstedirektivet. Som nämnts, är vissa rättsområden (till exempel beskattning) eller vissa ekonomiska tjänster (till exempel tjänster inom hälsovården), som i sin helhet faller utanför det område som täcks av direktivet, förtecknade i artikel 2, som är rubricerad ”Tillämpningsområde” och som uttryckligen anger att tjänstedirektivets bestämmelser ”*inte [skall] tillämpas*” på de områden och de verksamheter som förtecknats där.[15]

51. Artikel 1 i tjänstedirektivet gäller å andra sidan direktivets ”*tillämpningsområde*” och pekar, bland annat, ut rättsområden på vilka direktivet ”*inte [skall] tillämpas*”. Detta måste enligt min mening uppfattas så, att bestämmelserna i tjänstedirektivet ska tolkas och tillämpas på ett sätt som inte begränsar rättigheter, friheter eller befogenheter för enskilda personer (till exempel utövande av grundläggande rättigheter) eller för medlemsstaterna (till exempel rätt att definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller att reglera det straffrättsliga eller det arbetsrättsliga området), som det hänvisas till i artikel 1 i direktivet.[16]

52. Det framgår av tjänstedirektivets tillkomsthistoria att unionslagstiftaren avsåg att undvika att direktivet skulle leda till sådana motsättningar vid utformningen att resultatet kunde bli en försvagning av sociala och arbetsrättsliga skyddsnivåer.[17] Enkelt uttryckt hindrar tjänstedirektivet emellertid inte medlemsstaterna från att tillämpa sina arbetsrättsliga regler på situationer som, om dessa regler inte hade funnits, annars skulle ha omfattats av direktivet.

53. Direktivet uppställer emellertid ett villkor för detta. Som uttryckligen anges i både artikel 1.6 och skäl 14 i tjänstedirektivet, erkänns att medlemsstaternas arbetsrätt inte påverkas men endast på villkor att den nationella lagen ”respekterar gemenskapsrätten”. Alltså, i stället för att ge medlemsstaterna full frihet att tillämpa sin arbetsrätt oavsett möjlig inverkan på den inre marknaden innehåller tjänstedirektivet endast ett begränsat undantag. Andra principer och bestämmelser som gäller den inre marknaden – vare sig de ingår i primärrättsliga eller sekundärrättsliga akter – förblir tillämpliga på en medlemsstats arbetsrätt.

14 Min kursivering.

15 Min kursivering.

16 En sådan läsning stöds av att det i artikel 1.7 anges att direktivet ”[inte] påverkar … utövandet av … grundläggande rättigheter”. Ändå är det tydligt att de rättigheter som grundas på tjänstedirektivet kan påverka utövandet av vissa grundläggande rättigheter (särskilt sådana som är av ekonomisk art) som erkänns enligt nationell rätt och unionsrätten.

17 Skäl 58 i kommissionens ursprungliga förslag till ett direktiv (COM(2004) 2 final/3, i den juridiska doktrinen ofta kallat ”Bolkestein”-utkastet) angav endast att ”direktivet [inte] syftar till att behandla arbetsrättsliga frågor som sådana”. Somliga intressenter hävdade emellertid att en sådan bestämmelse kunde försämra sociala skyddsnivåer och försvaga grundläggande rättigheter till kollektiva stridsåtgärder och förhandlingar. För att tillmötesgå sådana invändningar infördes i kommissionens reviderade förslag till direktiv (KOM(2006)160 slutlig, i den juridiska doktrinen ofta kallat ”McCreevy”-utkastet), bland annat, det nuvarande undantaget i artikel 1.6. Förslaget till bestämmelse antogs därefter i denna form och infördes i direktiv 2006/123. Om diskussionen, se Flower, J., Negotiating European Legislation: The Services Directive, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 9, Hart Publishing, 2007, s. 217–238.

54. Efter detta konstaterande återstår det att undersöka om en sådan åtgärd som den som nu är i fråga faller in under det arbetsrättsliga undantaget i tjänstedirektivet.

2. Åtgärden i fråga och dess karaktär

55. På detta stadium vill jag framhålla att begreppet ”arbetsrätt” i direktivet måste vara ett unionsrättsligt begrepp. Annars skulle direktivets räckvidd variera i medlemsstaterna, beroende på hur var och en formellt definierar arbetsrätt.

56. Denna uppfattning vinner också stöd i direktivtexten. Artikel 1.6 i tjänstedirektivet innehåller en förklaring av vad som ingår i begreppet: ”sådana rättsliga eller avtalsreglerade bestämmelser om anställningsvillkor, arbetsförhållanden, inbegripet hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, samt förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare”. I skäl 14 görs klart att det i anställningsvillkor och arbetsförhållanden ingår frågor om ”längsta arbetstid och kortaste vilotid, minsta antal betalda semesterdagar per år, minimilön”. I samma skäl anges också att begreppet ”förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare” avses inbegripa ”förbindelserna mellan arbetsmarknadens parter”, vilket bland annat omfattar ”rätten att förhandla om och ingå kollektivavtal, rätten att strejka och vidta stridsåtgärder”.

57. Ordalagen i artikel 1.6 i tjänstedirektivet, särskilt om man läser direktivet i dess olika språkversioner,[18] tyder också på att listan av aspekter som ingår i den är uttömmande. Detta är enligt min mening så mycket mer passande som definitionen i artikel 1.6 och skäl 14 verkar tillräckligt vidsträckt för att innefatta de flesta, om inte alla, aspekter som typiskt sett uppfattas som ingående i arbetsrätten på EU-nivå eller internationell nivå.[19]

58. Av detta följer emellertid inte – som det hävdades av vissa parter som yttrade sig i detta förfarande – att endast arbetsrättens *materiella* regler (i betydelsen av regler som anger rättigheter och skyldigheter) omfattas av detta begrepp. Enligt min uppfattning måste begreppet ”arbetsrätt” också omfatta reglerna om *påföljder* och *förfaranden* som är *specifika* för detta område. En medlemsstats förmåga att tillämpa sin arbetsrätt på situationer som i princip skulle omfattas av tjänstedirektivet måste nödvändigtvis innefatta en befogenhet att tillämpa regler vilkas specifika mål är att göra tillämpningen av de materiella arbetsrättsliga reglerna effektiv, kontrollerbar och verkställbar.

59. Så tycks emellertid inte vara fallet i 7m § AVRAG, även om AVRAG allmänt sett är en lag som ingår i Österrikes arbetsrättsliga lagstiftning.

60. Enligt min uppfattning kan åtgärden i fråga inte anses falla in under undantaget för ”arbetsrätt” i tjänstedirektivet. Åtgärden vidtas vid en tidpunkt då ingen förseelse mot arbetsrättslig lagstiftning ännu har konstaterats och det, vilket är ännu viktigare, inte är fråga om ett åläggande mot den som begått någon sådan förseelse utan mot hans avtalspart. Denne, som åtgärden i fråga träffar direkt och omedelbart, har en rättslig ställning som normalt inte bedöms enligt arbetsrättsliga regler, eftersom han i denna position varken är arbetsgivare eller arbetstagare. Inte heller är de pengar som inkasseras genom åtgärden i fråga avsedda att skydda arbetstagare eller att tillgodose något annat socialt ändamål.

18 Till exempel:”labour law, *that is*” (engelsk version), ”das Arbeitsrecht, d.h.” (tysk version), ”droit du travail, *à savoir*” (fransk version), ”legislazione del lavoro, *segnatamente*” (italiensk version), ”Derecho laboral, *es decir*” (spansk version), ”het arbeidsrecht …, *dat wil zeggen*” (nederländsk version), ”legislação laboral, *ou seja*” (portugisisk version), ”työoikeuteen, *toisin sanoen*” (finsk version), och ”arbetsrätten, *dvs.*” (svensk version). Min kursivering.

19 Se till exempel artiklarna 27–33 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artiklarna 151–160 FEUF. Se också EG:s stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare (antagen vid rådets möte i Strasbourg den 9 december 1989) och Europarådets sociala stadga (undertecknad i Turin den 18 oktober 1961). Från senare tid, se principerna i Europeiska pelaren för sociala rättigheter (Interinstitutionell proklamation av kommissionen, rådet och Europaparlamentet vid EU-toppmötet om jobb och tillväxt den 17 november 2017 i Göteborg).

61. Som framhållits av många parter som yttrat sig i detta mål, är det ändamål som enligt lagen ska tillgodoses med åtgärden snarast att säkerställa en betalning till statskassan av böter som de offentliga myndigheterna i framtiden kan komma att ålägga en tjänsteleverantör. Genom att kräva att åtgärden vidtas använder de österrikiska myndigheterna sina polisiära och administrativa befogenheter. Som nämnts här ovan, är effekten av åtgärden inte endast att den som tillhandahåller tjänster kan förmås att respektera landets arbetsrättsliga lagstiftning. Effekten kan sträcka sig mycket längre genom att faktiskt verka avskräckande på viljan att tillhandahålla tjänster över gränserna.

62. En sådan åtgärd kan därför inte anses ingå i en medlemsstats ”arbetsrätt” vid tillämpning av tjänstedirektivet. Denna slutsats förefaller vara indirekt bekräftad av domstolens konstateranden i *De Clercq*, där domstolen fann att begreppet ”arbets- och anställningsvillkor” för utstationerade arbetstagare enligt direktiv 96/71 inte kunde utsträckas till att också omfatta administrativa regler som syftade till att myndigheterna skulle kunna kontrollera att bestämmelserna om utstationerade arbetstagares arbets- och anställningsvillkor respekterades. [20]

63. Det är mot den bakgrunden jag ska granska den åtgärd som nu är i fråga, huvudsakligen i förhållande till tjänstedirektivet. För det fall att domstolen inte skulle dela min mening om tillämpligheten av detta direktiv i det nationella målet, ska jag emellertid också behandla åtgärden i fråga i relation till artikel 56 FEUF.

D. Åtgärdens förenlighet med unionsrätten

1. Artiklarna 16 och 19 i tjänstedirektivet

64. Artiklarna 16 och 19 i tjänstedirektivet ingår i kapitel IV i direktivet, som har rubriken ”Fri rörlighet för tjänster”. Artikel 16 innehåller de viktigaste principerna i denna fråga och handlar framför allt om de begränsningar som kan beröra tjänsteleverantörer, medan artikel 19 handlar om begränsningar som kan beröra mottagare av tjänster.

65. Jag anser att båda bestämmelserna är tillämpliga på åtgärden i fråga. Som jag förklarat i punkterna 36–38 ovan, förefaller en sådan åtgärd genom sin natur kunna, å ena sidan, hindra österrikiska kunder från att erhålla tjänster från leverantörer som är etablerade i utlandet och, å andra sidan, avhålla leverantörer etablerade i andra medlemsstater från att temporärt erbjuda sina tjänster i Österrike.

66. I enlighet därmed utgör åtgärden i fråga en begränsning som i princip är förbjuden enligt artiklarna 16 och 19 i tjänstedirektivet. Nästa fråga blir då om en sådan åtgärd ändå kan vara berättigad. För att kunna behandla denna fråga finner jag det nödvändigt att belysa innebörden och tillämpningsområdet för artiklarna 16 och 19 i tjänstedirektivet. Jag ska börja med att granska artikel 16, vilket i sin tur kommer att leda till en granskning av artikel 19.

a) Tolkningen av artiklarna 16 och 19

67. Artikel 16 är förmodligen den mest kontroversiella bestämmelsen i tjänstedirektivet och i vart fall en bestämmelse vars innebörd är särskilt otydlig. [21] Detta beror i huvudsak på att artikel 16 i sin slutliga form väsentligt ändrade den bestämmelse som ursprungligen ingick i kommissionens första förslag. I 2004 års förslag [22] byggde utkastet till artikel 16 på ”ursprungslandsprincipen”, med en förteckning över undantag från denna princip. Emellertid orsakade inkluderandet av denna princip i

20 Dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkterna 42–48.

21 Jämför Barnard, C., Unravelling the services Directive, *Common Market Law Review*, vol. 45, 2008, s. 323–394, vid s. 360.

22 Ovan fotnot 17.

förslaget till direktiv en debatt över hela Europa, varvid principen av vissa intressegrupper kritiserades för att den ansågs ”öppna dörren” för social dumpning.[23] Av detta skäl uteslöts ursprungslandsprincipen ur det ändrade förslag som kommissionen lade fram år 2006,[24] och artikel 16 blev då väsentligt omarbetad.

68. Artikel 16 i tjänstedirektivet i dess slutliga form ger anledning till flera tolkningsfrågor. I förevarande mål är det emellertid endast en fråga som behöver behandlas, och det är om en åtgärd som omfattas av artikel 16 kan vara berättigad och, i så fall, på vilka grunder och under vilka förhållanden.

69. I detta hänseende ska det påpekas att artikel 16.1 i tjänstedirektivet slår fast de allmänna principerna för friheten att tillhandahålla tjänster mot bakgrund och med utveckling av den grundläggande regeln i artikel 56 FEUF. Särskilt kräver artikeln i direktivet att medlemsstaterna respekterar leverantörers rätt att erbjuda tjänster i en annan medlemsstat än den i vilken de är etablerade. Värdmedlemsstaten ska därför säkerställa fri tillgång till tjänster och fritt utövande av en tjänsteverksamhet inom sitt territorium. Endast nationella krav som respekterar principerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet kan vara berättigade.

70. I tur och ordning begränsar artikel 16.3 i tjänstedirektivet grunderna för berättigande till endast fyra, nämligen de grunder som det hänvisas till i artikel 52 FEUF och dessutom miljöskydd. I den punkten finns också ett undantag för ”nationella regler för anställningsvillkor” med tillämpning av det mera allmänna undantaget i artikel 1.6 i tjänstedirektivet.

71. En besvärlig fråga är om artikel 16.2 i tjänstedirektivet innehåller en ”svart lista” med nationella krav – i den meningen att dessa krav aldrig kan vara berättigade – eller endast exempel på *särskilt suspekta* krav som ändå under exceptionella omständigheter kan anses berättigade, förutsatt att villkoren i artikel 16.1 och artikel 16.3 är uppfyllda.[25] Två generaladvokater har i tidigare mål haft olika meningar på denna punkt,[26] och det förefaller också finnas olika meningar i doktrinen.[27]

72. Detta är begripligt. Det finns faktiskt goda argument som stödjer båda tolkningarna av bestämmelsen.

73. Å ena sidan förefaller uppbyggnaden av artikel 16 i tjänstedirektivet närmast tyda på att de krav som nämns i artikelns punkt 2 inte kan förbjudas generellt. Det skulle faktiskt vara ett egenartat val av lagstiftaren att införa en svart lista i en specifik punkt (punkt 2) som är placerad mellan två punkter (punkterna 1 och 3) vilka anger villkoren för att nationella krav ska kunna anses rättfärdigade. Man skulle snarare ha väntat sig att finna en sådan lista antingen i början eller i slutet av artikel 16 eller, ännu hellre, i en fristående specifik bestämmelse. Så har man förfarit i fråga om nationella krav som rör etableringsfriheten. Dessa krav behandlas i två separata bestämmelser: de ”svartlistade” kraven i artikel 14 och de krav som ska behandlas enligt en särskild bedömningsmekanism och en berättiganderegel i artikel 15. Inte heller anger artikel 16.2 uttryckligen om den utgör en avvikelse från vad som gäller enligt den föregående punkten.

23 Se, till exempel, Craufurd Smith, R., ”Old wine in new bottles? From the ’country of origin principle’ to ’freedom to provide services’ in the European Community Directive on services in the internal market”, *Mitchell Working Paper Series*, 2007, s. 2.

24 Se hänvisning ovan i fotnot 17.

25 Frågan uppkom också i ett tidigare mål, men domstolen behövde inte ta ställning, se dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 116.

26 Jämför generaladvokat Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet Rina Services och Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 34 och följande punkter, med generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2015:619, punkt 153 och följande punkter.

27 Jämför Barnard, C., artikeln i fotnot 21, s. 364 och 365, med de arbeten som anförs i fotnot 57 i generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2015:619.

74. Å andra sidan kan den egenartade uppbyggnaden av artikel 16 i tjänstedirektivet förklaras av bestämmelsens (redan nämnda) bekymmersamma tillkomsthistoria.[28] Något som är ännu viktigare är att det enligt min mening finns mer övertygande argument för att hävda att kraven i punkt 2 i artikel 16 i och för sig är otillåtna. Till att börja med är ordalydelsen i artikel 16.2 ganska tydlig försåvitt den anger: ”Medlemsstaterna *får inte* begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att ställa *något av* följande krav: …”[29] I artikel 16.2 återkommer alltså samma formulering som i artikel 14 i samma direktiv, där domstolen har funnit att ”det inte är möjligt att rättfärdiga [kraven]”.[30]

75. Dessutom, om lagstiftaren hade avsett att bara göra en lista med exempel på nationella krav som, precis som de krav som omfattades av de allmänna reglerna i artikel 16.1 och 16.3, i princip är förbjudna men som kan vara berättigade, skulle detta troligen ha förklarats i inledningen till artikel 16.2 i tjänstedirektivet genom användning av ord som ”särskilt” eller ”bland annat”, vilket skedde i andra bestämmelser i samma direktiv.[31] I enlighet härmed ger den ”slutna” karaktären av listan i artikel 16.2 intryck av att det är fråga om en uppräkning av icke-försvarbara krav som alltså är av ett annat slag än de krav som omfattas av (de allmänna) bestämmelserna i punkterna 1 och 3.

76. Vidare tycks kraven i artikel 16.2 i tjänstedirektivet ha inspirerats av domstolens praxis i vilken de ansetts vara särskilt skadliga för friheten att tillhandahålla tjänster.[32] Det är faktiskt inte lätt att föreställa sig situationer i vilka en medlemsstat med fog kunde göra gällande ett behov av att få använda sådana krav.

77. Slutligen, och detta är betydelsefullt, innefattar kraven som, enligt artikel 16.2 i tjänstedirektivet, inte får ställas, enligt punkt g, ”[b]egränsningar av den frihet att tillhandahålla tjänster som avses i artikel 19” i samma direktiv. Den senare bestämmelsen gäller, som nämnts i punkt 64 ovan, nationella krav som begränsar mottagares rätt att motta tjänster från leverantörer som är etablerade i utlandet. Jag anser att domstolens resonemang i *Rina Services* att kraven i artikel 14 i tjänstedirektivet inte på något sätt kan rättfärdigas måste gälla också i fråga om artikel 19 i samma direktiv. I likhet med den förra innehåller inte heller den senare bestämmelsen, med rubriken ”Otillåtna begränsningar”, någon formulering som tyder på att medlemsstaterna har en möjlighet att rättfärdiga dessa begränsningar.[33]

78. Det medges att artikel 19 i tjänstedirektivet endast beskriver två kategorier av krav och tydligt klassificerar denna uppräkning som icke-uttömmande. Den öppna karaktären av denna bestämmelse kunde därför anses visa att de inskränkningar som det hänvisas till inte är förbjudna i sig. Emellertid är detta enligt min uppfattning inte tillräckligt för att ifrågasätta att artikel 19 är avsedd att helt förbjuda alla begränsningar som en medlemsstat ålägger mottagare av tjänster. Det måste erinras om att det är relativt ovanligt att lagstiftningen i medlemsstaterna inskränker inhemska kunders möjligheter att motta tjänster från leverantörer som är etablerade utomlands. Därför är tillämpningsområdet för artikel 19 ganska begränsat.

79. Härav följer att, om artikel 19 i tjänstedirektivet utgör en svart lista, så måste artikel 16.2 i samma direktiv, som uttryckligen hänvisar till artikeln, också vara en bestämmelse av samma slag.

28 Se ovannämnda punkt 67 i detta förslag till avgörande.

29 Min kursivering. Fastän bestämmelsen inte alltid är avfattad på samma sätt i direktivets olika språkversioner, fann jag ingen språkversion som tydde på en mindre strikt hållning i denna fråga.

30 Dom av den 16 juni 2015, *Rina Services och Rina*, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 28.

31 Se till exempel artiklarna 17 och 19. För att vara fullständig måste jag framhålla att den italienska versionen av artikel 16.2 innehåller, före listan av förbjudna krav, orden ”*in particolare*”, ett uttryck som jag dock inte fann i någon av de andra språkversionerna som jag kontrollerade.

32 Se generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2015:619, punkterna 153 och 154 och där anförd rättspraxis.

33 Dom av den 16 juni 2015, *Rina Services och Rina*, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 30.

80. Med hänsyn till vad nu har sagts anser jag att nationella åtgärder, som begränsar rätten för tjänsteleverantörer, i princip kan vara berättigade endast på de grunder och villkor som anges i artikel 16.1 och 16.3 i tjänstedirektivet eller som ”räddats” genom undantagen i artiklarna 17 och 18 i samma direktiv. [34] Emellertid får nationella åtgärder som motsvarar dem som förtecknats i artikel 16.2 i tjänstedirektivet införas eller finnas kvar endast om de omfattas av artiklarna 17 och 18 i detta direktiv. Omvänt kan nationella åtgärder som begränsar rätten för mottagare av tjänster, enligt artikel 19 i tjänstedirektivet, i princip inte vara tillåtna.

b) Slutsatser

81. Med hänsyn till vad som nu sagts anser jag att en sådan åtgärd som den som nu är i fråga är oförenlig med artiklarna 16 och 19 i tjänstedirektivet.

82. Av skäl som förklarats i punkterna 36 och 37 utgör åtgärden i fråga en begränsning (även) för mottagare av tjänster, och den omfattas därmed av förbuden i artikel 16.2 g och artikel 19 i tjänstedirektivet. Jag har också förklarat att något berättigande i princip inte är möjligt när det gäller kraven i dessa bestämmelser.

83. På grund av vad nu sagts är min slutsats att svaret på de hänskjutna frågorna ska vara att artiklarna 16 och 19 i tjänstedirektivet hindrar en medlemsstat från att ålägga en mottagare av tjänster ett betalningsstopp och ställande av säkerhet motsvarande utestående betalning för tjänster som genom utstationerade arbetstagare tillhandahållits av en leverantör etablerad i en annan medlemsstat, när åtgärden i fråga ska säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att påföras tjänsteleverantören av värdmedlemsstaten för brott mot den senares arbetsrättsliga lagstiftning.

2. Artikel 56 FEUF

84. Enligt min uppfattning skulle svaret på de hänskjutna frågorna inte bli ett annat även om domstolen skulle anse att bestämmelserna i tjänstedirektivet inte är tillämpliga i det nationella målet och därför granska frågan om en åtgärd som den som är i fråga är förenlig med artikel 56 FEUF.

a) Förekomsten av en inskränkning

85. Enligt fast rättspraxis föreskriver artikel 56 FEUF avskaffande av inte endast all form av diskriminering på grund av nationalitet av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat utan också av varje inskränkning i rätten att tillhandahålla tjänster – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – som kan medföra att tjänster som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva. [35]

86. Som förklarats ovan i punkterna 36–38, kan åtgärden i fråga medföra inskränkningar i de rättigheter som leverantörer och mottagare av tjänster kan grunda på artikel 56 FEUF.

87. Det återstår därför att bedöma om inskränkningen kan anses vara *berättigad*.

34 Dessa bestämmelser gäller ”ytterligare undantag från friheten att tillhandahålla tjänster” (som till exempel tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls i en annan medlemsstat, bland annat, inom postsektorn och elsektorn samt tjänster avseende vattendistribution och avfallshantering) och ”kasuistiska avvikelser” (rörande åtgärder avseende tjänsters säkerhet).

35 Se, bland annat, dom av den 18 juli 2013, Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, punkt 35, och dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 35.

b) Eventuellt berättigande

88. I detta hänseende finns anledning att erinra om att friheten att tillhandahålla tjänster är en av de grundläggande principerna i unionen och att en inskränkning i denna frihet därför kan godtas endast om den har ett legitimt ändamål som är förenligt med fördragen och om den är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset. Om så är fallet, måste den vidare vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas, och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. [36]

89. I detta hänseende vill jag först framhålla att syftet att göra det möjligt för de nationella myndigheterna att kontrollera och framtvinga ett handlande som respekterar nationell arbetsrättslig lagstiftning som tillkommit för att skydda arbetstagarna och förhindra illojal konkurrens och social dumpning – vilket är den grund för berättigande som åberopats av den österrikiska regeringen – utgör *tvingande hänsyn* till allmänintresset som kan rättfärdiga en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. [37]

90. När det gäller frågan i vad mån en sådan åtgärd som den som är i fråga är ägnad att säkerställa att detta syfte förverkligas vill jag framhålla följande. Det är riktigt att åtgärden i fråga gör det svårare för företagare att undgå betalning av böter som kan komma att åläggas dem för brott mot vissa arbetsrättsliga regler och att åtgärden på så vis kan bidra till att dessa regler respekteras.

91. Trots detta kan man fråga sig om åtgärden i fråga *genuint* och *konsekvent* tjänar det syfte som åberopas av den österrikiska regeringen. Åtgärden tillgrips för att säkerställa betalning av böter för förseelser som kan vara av rent formell art och vilkas skadliga konsekvenser kan vara ganska begränsade, medan den inte tillämpas (om jag förstått saken rätt) på brott mot den arbetsrättsliga lagstiftningen med allvarligare konsekvenser för arbetstagarna, till exempel underlåtenhet att respektera rätten till sjukledighet och moderskapsledighet, betald årlig semester, minimiviloperioder eller betalningsnivåer, eller försummelser i fråga om hälsa, säkerhet och hygien på arbetsplatsen.

92. Bortsett från detta anser jag att åtgärden i fråga i vart fall inte är proportionerlig, eftersom den går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna syftet. Det finns flera skäl för denna uppfattning.

c) Proportionalitet

93. För det första bör man, när en medlemsstat stöder sig på tvingande hänsyn till allmänintresset för att motivera bestämmelser som är ägnade att hindra utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster, komma ihåg att en sådan motivering ska tolkas i ljuset av unionsrättens allmänna principer, särskilt de grundläggande rättigheterna som numera garanteras genom stadgan. Därför kan de nationella reglerna falla in under de föreskrivna undantagen endast om de är förenliga med de grundläggande rättigheterna, vilkas iakttagande domstolen svarar för. [38]

94. I detta fall anser jag att två bestämmelser i stadgan är särskilt relevanta, nämligen artikel 47 (”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”) och artikel 48 (”Presumtion för oskuld och rätten till försvar”). Åtgärden i fråga framstår som problematisk i båda dessa hänseenden.

36 Se, bland annat, dom av den 18 december 2007, Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, punkt 101 och där angiven rättspraxis.

37 Se, för liknande resonemang, dom av den 12 oktober 2004, Wolff & Müller, C-60/03, EU:C:2004:610, punkterna 35 och 41, och dom av den 19 december 2012, kommissionen/Belgien, C-577/10, EU:C:2012:814, punkt 45.

38 Se, bland annat, dom av den 30 april 2014, *Pfleger m.fl.*, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 35 och där angiven rättspraxis.

95. Å ena sidan ska enligt artikel 48 i stadgan, när de nationella myndigheterna handlar inom ramen för unionsrätten, den som kan bli föremål för ett negativt beslut få tillfälle att försvara sig innan beslutet fattas, så att förvaltningsmyndigheten i fråga kan ta hänsyn till all relevant information. Den som saken gäller måste ha möjlighet att bland annat korrigera eventuella fel som begåtts av myndigheten eller överlämna information som kan tala för eller mot beslutet eller för att beslutet ska få ett visst innehåll. Denna rätt måste garanteras även om tillämplig inhemsk lagstiftning inte uttryckligen innehåller ett specifikt rättsligt krav på sådant innehåll. [39]

96. I det aktuella fallet riktade sig åtgärden i fråga formellt till Michael Vavti. Det är emellertid obestridligt att åtgärden också berörde Čepelnik både direkt och omedelbart genom att den väsentligt inskränkte Čepelniks rättigheter enligt kontraktet med Michael Vavti. Trots detta hördes Čepelnik aldrig innan beslut om åtgärden i fråga fattades.

97. Dessutom förefaller åtgärden i fråga inte uppfylla kraven i artikel 47 i stadgan, enligt vilken alla beslut av förvaltningsmyndigheter ska kunna överklagas till en domstol med behörighet att överpröva de frågor om faktiska förhållanden och de rättsfrågor som klaganden åberopar. Särskilt ska varje individ ha rätt att väcka talan vid nationella domstolar för att angripa lagligheten av varje beslut eller annan nationell åtgärd som gäller unionsrättens tillämpning på honom. [40]

98. I det hänseendet noterar jag att det är oklart om ett företag som befinner sig i Čepelniks situation har möjlighet att vid en österrikisk domstol väcka talan om upphävande av åtgärden i fråga. Beslutet om hänskjutande tyder på att detta inte är möjligt, och Čepelnik delar denna uppfattning, medan den österrikiska regeringen gör gällande att det är möjligt att väcka talan. [41] Situationen är följaktligen åtminstone oklar. I vart fall kan jag inte förstå hur rätten till ett effektivt rättsmedel skulle kunna utövas på ett meningsfullt sätt när tjänsteleverantören – som i fallet Čepelnik – inte ens skyndsamt informerats av de österrikiska myndigheterna om att åtgärden i fråga hade beslutats.

99. Uppenbart är det inte heller tillfredsställande att åtgärden i fråga kunde angripas av mottagaren av tjänsterna. Eftersom ställandet av säkerhet utsläcker hans skuld till tjänsteleverantören, har en kund ofta inget intresse av att väcka talan, vilket bara skulle kosta honom pengar, tid och energi.

100. För det andra finns anledning att betona att åtgärden i fråga, enligt vad den hänskjutande domstolen uppgett, vidtogs enbart på grund av att Čepelnik inte var etablerat i Österrike och att myndigheterna därför antog att det skulle bli omöjligt eller synnerligen svårt att driva in de böter som eventuellt skulle komma att åläggas företaget framöver.

101. Därför var – åtminstone i detta fall – de österrikiska myndigheternas allmänna inställning att det förhållandet att ett företag är etablerat i utlandet gör det berättigat att besluta om åtgärden i fråga. Jag kan emellertid inte förstå hur det skulle kunna vara berättigat att besluta om en inskränkning som en *allmän säkerhetsåtgärd* mot varje (potentiell) tjänsteleverantör som inte är etablerad i Österrike. [42] Automatisk och ovillkorlig tillämpning av en sådan åtgärd gör det omöjligt att i rimlig mån beakta varje leverantörs individuella omständigheter, trots att det är uppenbart att inte alla leverantörer som är registrerade i utlandet befinner sig i en likartad situation. I synnerhet kan man inte utgå från att alla skulle söka undkomma verkningarna av ett fastställt bötesstraff genom att utnyttja de

39 Se, särskilt, dom av den 19 februari 2009, Kamino International Logistics, C-376/07, EU:C:2009:105, punkterna 37–39.

40 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 31 och där angiven rättspraxis.

41 Jag noterar att den österrikiska regeringen till stöd för sin ståndpunkt endast kunde åberopa ett fall då en appellationsdomstol hade gett tjänsteleverantören status som part i förfarandet och därför ändrat förstainstansdomstolens beslut att vägra leverantören sådan status. Čepelnik har däremot åberopat ett annat fall då sådan status vägrades av en annan appellationsdomstol och ytterligare ett fall (alltjämt anhängigt) i vilket den österrikiska förvaltningen hävdat att tjänsteleverantören inte har rätt att angripa en åtgärd av det slag som nu är i fråga. Än mer illustrativt är vad Čepelnik upplyst om att den behöriga inhemska domstolen i Čepelniks eget fall, trots den tid som förflutit, ännu inte har fattat ett beslut om huruvida företaget kan föra talan om åtgärden i fråga.

42 Se, analogt, dom av den 9 november 2006, kommissionen/Belgien, C-433/04, EU:C:2006:702, punkterna 35–38.

administrativa svårigheter som kunde uppkomma vid gränsöverskridande verkställighet.[43] Det finns säkert utländska företag som, på grund av storlek, rykte, finansiell ställning och, inte minst, kundrelationer i Österrike, skulle föredra att betala utdömda böter hellre än att försöka kringgå österrikisk lag. Det är inte rimligt att det skulle ankomma på tjänsteleverantören att motbevisa ett antagande som görs av de nationella myndigheterna, särskilt som han inte ens har informerats om att åtgärden i fråga har beslutats och det dessutom inte alls är klart om och när han skulle få framträda inför förvaltningsmyndigheterna och/eller den inhemska domstolen som är behörig i dessa frågor.

102. Inte heller kunde det presumeras att de slovenska myndigheterna, om det skulle uppkomma behov av en gränsöverskridande verkställighet av en påföljd, skulle vara ovilliga att ge sina österrikiska kolleger erforderlig hjälp.

103. Särskilt gäller detta i förevarande fall, eftersom perioden för införlivande av direktiv 2014/67 skulle löpa ut knappt tre månader efter det att åtgärden i fråga hade beslutats i det nationella målet och de administrativa förseelser vilka Čepelnik bötfällts för tycks falla inom direktivets materiella tillämpningsområde. Enligt artikel 9.1 i direktiv 2014/67 ingår i de administrativa skyldigheter och kontrollåtgärder som är nödvändiga för att effektivt övervaka fullgörandet av skyldigheterna i direktivet och i direktiv 96/71 och som medlemsstaterna får besluta om – förutsatt att de är rimliga och proportionerliga enligt unionsrätten – krav på att tjänsteleverantören ska avge en förklaring när arbetet påbörjats och ha kvar löneuppgifter på ett av de officiella språken i värdmedlemsstaten eller på något annat språk som godtagits av värdmedlemsstaten.

104. I enlighet härmed skulle de österrikiska myndigheterna snart ha kunnat använda sig av de förfaranden och mekanismer som föreskrivs i direktiv 2014/67 för att verkställa en påföljd som – vilket på nytt bör framhållas – vid den tid då säkerhet ställdes ännu inte hade utdömts. Särskilt kräver artiklarna 13–19 i direktiv 2014/67 (kapitel VI om gränsöverskridande verkställighet av ekonomiska administrativa sanktionsavgifter) att medlemsstaterna ska bistå varandra vid tillämpning av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet, vilket innefattar en skyldighet att ömsesidigt erkänna böter och att ömsesidigt biträda med indrivning av administrativa sanktioner och/eller böter. Dessa artiklar innehåller också specifika bestämmelser om dessa förhållanden.

105. Vidare ska betonas att åtgärden i fråga *bibehölls* även efter det att perioden för införlivande av direktiv 2014/67 hade löpt ut och Republiken Österrike hade underrättat kommissionen om att direktivet hade införlivats.

106. Detta gör det enligt min mening onödigt att bestämma om förfarandena i rådets rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff[44] kunde bli tillämpliga i detta fall, vilket hävdats av vissa parter som yttrat sig i detta mål. Domstolen tycks inte ha tillräcklig information om detta. Särskilt är det oklart om beslut, varigenom den österrikiska förvaltningen ålägger påföljder för sådana brott mot AVRAG som Čepelnik anklagas för, fattas av någon av de myndigheter som nämns i artikel 1 a i rambeslut 2005/214.

43 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, punkterna 51 och 52, dom av den 7 september 2017, Eqiom och Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, punkt 31, och dom av den 20 december 2017, Deister Holding och Juhler Holding, C-504/16 och C-613/16, EU:C:2017:1009, punkt 61.

44 EUT L 76, 2005, s. 16.

107. Slutligen noterar jag att de påföljder vilkas indrivning åtgärden i fråga är avsedd att säkerställa är mycket stränga, speciellt för förseelser som förefaller vara av ganska formell karaktär (till exempel avsaknad av lönehandlingar på värdmedlemsstatens språk)[45]. Detta framgår också av att – som den hänskjutande domstolen framhållit – påföljden som Čepelnik kan åläggas skulle kunna bli så hög som 90 000 euro. Detta är ett betydande belopp med hänsyn till Čepelniks storlek och omsättning och till det totala värdet av de arbeten som företaget utfört i Österrike.

108. I detta hänseende bör beaktas att medlemsstaterna enligt fast rättspraxis, såvida det inte finns gemensamma regler om specifika frågor, förblir behöriga att fastställa sanktioner för brott mot förpliktelser enligt inhemsk lagstiftning. Emellertid får medlemsstaterna inte ålägga en påföljd som är så oproportionerlig, i förhållande till förseelsens svårhetsgrad, att detta blir ett hinder för de friheter som stadgas i fördragen.[46]

109. I förevarande fall synes kombinationen av stränga påföljder och den säkerhet det är fråga om avsevärt inskränka friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras av fördragen. Särskilt ändrar dessa åtgärder tillsammans i avsevärd mån den känsliga balansen mellan olika (och ibland konkurrerande) intressen som eftersträvas genom direktiv 96/71 nämligen att främja tillhandahållandet av tjänster över gränserna, att säkerställa sund konkurrens och att garantera respekten för arbetstagarnas rättigheter både i värdlandet och i hemlandet.[47]

110. Med hänsyn till vad nu sagts anser jag att en sådan åtgärd som den som är i fråga innebär en inskränkning enligt artikel 56 FEUF som inte kan vara berättigad, eftersom den går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som den nationella lagstiftningen uppställer.

IV. Förslag till avgörande

111. Jag föreslår att domstolen besvarar de frågor som hänskjutits för förhandsavgörande från Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (distriktsdomstolen i Bleiburg, Österrike) på följande sätt:

Artiklarna 16 och 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden utgör hinder mot att en medlemsstat ålägger en mottagare av tjänster ett betalningsstopp och ställande av säkerhet med ett belopp som motsvarar den utestående betalningen för en tjänst som har tillhandahållits med utstationerade arbetstagare av en tjänsteleverantör etablerad i en annan medlemsstat, om åtgärden i fråga är avsedd att säkerställa betalning av eventuella böter som kan komma att åläggas tjänsteleverantören av värdmedlemsstaten för brott mot denna stats arbetsrättsliga lagstiftning.

45 Enligt den hänskjutande domstolen framlades de saknade lönehandlingarna kort tid efter övervakningsmyndighetens inspektion.

46 För ett liknande resonemang, se bland annat dom av den 29 februari 1996, Skanavi och Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punkt 36, och dom av den 7 juli 1976, Watson och Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, punkt 21.

47 Se särskilt skäl 5 i direktiv 96/71.