Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 8. maj 2018 [1]

Sag C-33/17

Čepelnik d.o.o.
mod
Michael Vavti

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (distriktsdomstolen i Bleiburg, Østrig))

»Fri udveksling af tjenesteydelser – national lovgivning, der kræver, at en tjenestemodtager stiller sikkerhed for en eventuel bøde, som kan blive pålagt en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat – artikel 16 og 19 i direktiv 2006/123/EF – undtagelse med hensyn til arbejdsretlige regler – begrundelse – artikel 56 TEUF – proportionalitet – ret til forsvar – ret til en effektiv domstolsprøvelse – direktiv 2014/67/EU«

1. I den foreliggende sag – en præjudiciel forelæggelse fra Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (distriktsdomstolen i Bleiburg, Østrig) – er Domstolen blevet anmodet om at fastslå, om EU-retten er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en tjenestemodtager betaling af en sikkerhed og et betalingsstop i forbindelse med tjenesteydelser udført af arbejdstagere, som er udstationeret af en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat. I henhold til de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning skal det udestående vederlag for sådanne tjenesteydelser betales til myndighederne i værtsmedlemsstaten for at sikre betaling af en eventuel bøde, som tjenesteyderen i fremtiden vil kunne blive idømt for at overtræde visse bestemmelser i den nationale arbejdsretlige lovgivning.

2. Med henblik på at afgøre, om den omtvistede nationale foranstaltning er i strid med EU-retten, vil Domstolen skulle undersøge samspillet mellem dels de EU-retlige bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF, direktiv 2006/123/EF [2] og direktiv 2014/67/EU [3], dels nationale bestemmelser, som ifølge den pågældende medlemsstat er en del af dens arbejdsretlige lovgivning.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked (herefter »tjenesteydelsesdirektivet«) (EUT 2006, L 376, s. 36).

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.5.2014 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).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 6 (»genstand«), 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 [EU-]retten. Dette direktiv berører heller ikke medlemsstaternes lovgivning om social sikring.«

4. Det samme direktivs artikel 3, stk. 3 (»forbindelse med [EU-]rettens øvrige bestemmelser«), har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne anvender bestemmelserne i dette direktiv under overholdelse af traktatens regler om etableringsretten og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.«

5. Artikel 16 (»fri udveksling af tjenesteydelser«) bestemmer:

»1. Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

Medlemsstaterne gør ikke adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed på deres område til genstand for opfyldelse af krav, der ikke overholder følgende principper:

a) [I]kke-forskelsbehandling: [K]ravene må ikke være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller, for juridiske personers vedkommende, på grundlag af den medlemsstat, hvor de er etableret.

b) [N]ødvendighed: [K]ravene skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet.

c) [P]roportionalitet: [K]ravene skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

2. Medlemsstaterne må ikke indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille følgende krav:

a) at tjenesteyderen skal have et forretningssted på deres område

b) at tjenesteyderen skal indhente en tilladelse hos deres kompetente myndigheder eller optages i et register eller en faglig organisation eller sammenslutning på deres område, undtagen i de tilfælde, der er omhandlet i dette direktiv eller i andre [EU-]retlige instrumenter

c) at tjenesteyderen ikke må indrette visse former for eller typer af faciliteter på deres område, herunder et kontor eller en praksis, som er nødvendige for udførelsen af de pågældende tjenesteydelser

d) at der skal bestå et særligt kontraktforhold mellem tjenesteyder og tjenestemodtager, som forhindrer eller begrænser selvstændiges muligheder for at udføre tjenesteydelser

e) at tjenesteyderen for at kunne udøve servicevirksomhed skal være i besiddelse af et særligt identitetsbevis, som udstedes af deres kompetente myndigheder

f) krav vedrørende anvendelsen af udstyr og redskaber, som er en integreret del af tjenesteydelsen, undtagen krav, der er nødvendige for at sikre sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen

g) restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 19.

3. Der er intet til hinder for, at den medlemsstat, som tjenesteyderen begiver sig til, fastsætter krav vedrørende udførelsen af servicevirksomhed, hvis disse krav er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet og er i overensstemmelse med stk. 1. Der er heller intet til hinder for, at denne medlemsstat i overensstemmelse med fællesskabsretten anvender sine bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår, herunder bestemmelser, som er fastsat i kollektive aftaler.«

6. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 17 indeholder en liste over »yderligere undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser«. Det fremgår af denne listes nr. 2): »Artikel 16 finder ikke anvendelse på: […] områder, der er omfattet af direktiv 96/71/EF.«

7. Tjenesteydelsesdirektivets kapitel IV, afdeling 2, vedrører »tjenestemodtageres rettigheder«. I artikel 19 bestemmes følgende:

»Medlemsstaterne må ikke stille krav til en tjenestemodtager, der begrænser anvendelsen af en tjenesteydelse, som udføres af en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, herunder navnlig:

a) at tjenesteyderen skal indhente en tilladelse fra deres kompetente myndigheder eller afgive en erklæring til disse

b) diskriminerende at begrænsninger af dennes muligheder for at opnå finansiel bistand med den begrundelse, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat, eller på grund af lokaliseringen af det sted, hvor tjenesteydelsen udføres.

[…]«

B. Østrigsk ret

8. § 7m i Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (lov om ændring af lov om arbejdskontrakter) af 1993 (BGBl., 459/1993, herefter »AVRAG«) har følgende ordlyd:

»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 person (kontrahent) eller den virksomhed, som stiller arbejdskraft til rådighed, kan afgiftsmyndighedernes organer i forbindelse med undersøgelser i henhold til § 7f og Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (ferie- og aftrædelseskasse for ansatte i byggebranchen) skriftligt pålægge ordregiveren – i tilfælde af tilrådighedsstillelse af arbejdskraft arbejdsgiveren – ikke

at betale den udestående løn eller det udestående vederlag for tilrådighedsstillelse af arbejdskraft eller dele heraf (betalingstop). […] Afgiftsmyndighedernes organer og Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse må kun pålægge et betalingsstop, hvis en foreløbig sikkerhed i henhold til § 7l ikke kunne fastsættes eller opkræves.

[…]

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 person (kontrahent) 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 løn eller det udestående vederlag for tilrådighedsstillelse af arbejdskraft eller en del heraf 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.

[…]«

9. AVRAG's § 7b, stk. 3 og 8, bestemmer:

»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 illegalt arbejde senest en uge inden påbegyndelsen af arbejdet i henhold til Ausländerbeschäftigungsgesetz (lov om beskæftigelse af udlændinge) og [AVRAG] […]

[…]

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 af oplysningerne (ændringsanmeldelse) […].

   […]

   begår en administrativ overtrædelse og skal af den regionale administrative myndighed for hver arbejdstager pålægges en bøde fra 500 EUR til 5 000 EUR, i tilfælde af gentagelse fra 1 000 EUR til 10 000 EUR. […]«

10. AVRAG's § 7i, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Den, der som

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

[…]

begår en administrativ overtrædelse og skal af den regionale administrative myndighed for hver arbejdstager pålægges en bøde fra 1 000 EUR til 10 000 EUR, i tilfælde af gentagelse fra 2 000 EUR til 20 000 EUR, og hvis mere end tre arbejdstagere er involveret, for hver arbejdstager fra 2 000 EUR til 20 000 EUR, i tilfælde af gentagelse fra 4 000 EUR til 50 000 EUR.«

11. Bestemmelserne i AVRAG's § 7b, stk. 3, § 7b, stk. 8, § 7i, stk. 4, og § 7m fremstiller den retlige situation, der var gældende indtil den 31. december 2016. Den 1. januar 2017 blev de erstattet af §§ 19, 26, 27, 28 og 34 i Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (lov om bekæmpelse af løndumping og social dumping), hvis indhold er identisk.

II. Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

12. Den foreliggende sag vedrører en tvist mellem Čepelnik d.o.o. (herefter »Čepelnik«) og Michael Vavti vedrørende betaling af udestående værkslejeløn for bygge- og anlægsarbejder.

13. Čepelnik er et selskab med begrænset ansvar med hjemsted i Slovenien. Selskabet udførte tjenesteydelser for Michael Vavti på bygge- og anlægsområdet til en værdi af 12 200 EUR. Tjenesteydelserne blev udført på et hus, der er ejet af Michael Vavti og beliggende i Østrig nær grænsen til Slovenien, gennem udstationering af arbejdstagere. Michael Vavti betalte en udbetaling til Čepelnik på 7 000 EUR.

14. Den 16. marts 2016 gennemførte det østrigske told- og afgiftspoliti en kontrol på byggepladsen og foreholdt Čepelnik to administrative overtrædelser. For det første havde Čepelnik med hensyn til to udstationerede arbejdstagere ikke sørget for korrekt anmeldelse af arbejdets påbegyndelse i henhold til AVRAG's § 7b, stk. 8, nr. 1, sammenholdt med § 7b, stk. 3. For det andet havde Čepelnik ikke opbevaret løndokumenter på tysk for fire udstationerede arbejdstagere i strid med AVRAG's § 7i, stk. 4, nr. 1, sammenholdt med § 7d, stk. 1, første og andet punktum.

15. Umiddelbart efter kontrolbesøget pålagde told- og afgiftsmyndigheden Michael Vavti et betalingsstop og anmodede den kompetente administrative myndighed, Bezirksmannschaft Völkermarkt (lokalmyndigheden i Völkermarkt, herefter »BHM Völkermarkt«, Østrig), om at udstede påbud om, at Michael Vavti skulle stille sikkerhed. Sikkerheden skulle sikre en eventuel bøde, der kunne følge af et sagsanlæg mod Čepelnik i henhold til AVRAG på grundlag af resultatet af kontrollen. I henhold til AVRAG's § 7m, stk. 4, anmodede told- og afgiftsmyndigheden om, at sikkerheden blev fastsat til et beløb svarende til det udestående vederlag, dvs. 5 200 EUR. Ved afgørelse af 17. marts 2016 vedtog BHM Völkermarkt den ønskede sikkerhed med den begrundelse, »at da tjenesteyderen havde hjemsted i Slovenien, måtte det lægges til grund, at retsforfølgelse og straffuldbyrdelse ville være meget vanskelig, hvis ikke umulig«. Michael Vavti klagede ikke over denne afgørelse og betalte sikkerheden den 20. april 2016.

16. Der blev indledt sag mod Čepelnik for så vidt angår de hævdede administrative overtrædelser. Ved dom af 11. oktober 2016 blev Čepelnik idømt en bøde på 1 000 EUR, for overtrædelse af AVRAG's § 7b, stk. 8, nr. 1, ved ikke at have anmeldt to af arbejdstagerne til den kompetente instans i Østrig, før de påbegyndte arbejdet på byggepladsen. Ved dom af 12. oktober 2016 blev Čepelnik ligeledes idømt en bøde på 8 000 EUR, da selskabet havde overtrådt AVRAG's § 7i, stk. 4, nr. 1, ved ikke at have opbevaret de krævede løndokumenter på tysk for fire arbejdstagere. Čepelnik iværksatte appel til prøvelse af disse domme den 2. november 2016. Den forelæggende ret har tilføjet, at appelsagerne stadig verserede på tidspunktet for anmodningen om præjudiciel afgørelse.

17. Efter færdiggørelsen af arbejdet opkrævede Čepelnik 5 000 EUR hos Michael Vavti til betaling af det udestående vederlag. Sidstnævnte nægtede at betale beløbet og gjorde gældende, at det udestående vederlag var blevet betalt til BHM Völkermarkt i overensstemmelse med den administrative afgørelse fra denne myndighed. Han gjorde gældende, at i overensstemmelse med AVRAG's § 7 m, stk. 5, havde betalingen af sikkerheden til den administrative myndighed frigørende virkning over for Čepelnik. Sidstnævnte anlagde derpå sag mod Michael Vavti ved Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (distriktsdomstolen i Bleiburg) med henblik på at inddrive det udestående vederlag.

18. Da den forelæggende ret er i tvivl om den korrekte fortolkning af en række EU-retlige bestemmelser og om de omhandlede nationale bestemmelsers forenelighed med disse bestemmelser, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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?

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 denne endnu ikke er forfalden, og de[t] endelige [udeståendes] størrelse på grund af modkrav og tilbageholdelsesrettigheder endnu ikke er fastlagt?«

19. Čepelnik, den tjekkiske, den ungarske, den slovakiske, den slovenske, den østrigske og den polske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Ved skrivelse af 15. december 2017 anmodede Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 61, stk. 1, parterne og de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Domstolen, om at besvare følgende spørgsmål skriftligt inden retsmødet:

»1) Finder [tjenesteydelsesdirektivet] anvendelse på afgørelser som de i hovedsagen omhandlede? I denne henseende henledes de interesserede parters opmærksomhed på dette direktivs artikel 1, stk. 6.

2) I bekræftende fald, bør [tjenesteydelsesdirektivet] da fortolkes således, at det er til hinder for afgørelser som de i hovedsagen omhandlede?«

20. Čepelnik, den tjekkiske, den franske, den slovakiske, den slovenske og den østrigske regering samt Kommissionen besvarede spørgsmålene skriftligt. Čepelnik, den tjekkiske, den ungarske, den slovenske og den østrigske regering samt Kommissionen har endvidere afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 26. januar 2018.

III. Bedømmelse

21. Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en tjenestemodtager et betalingsstop og betaling af en sikkerhed svarende til det udestående vederlag (herefter »den omtvistede foranstaltning«) for en tjenesteydelse, der gennem udstationerede arbejdstagere udføres af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvis den omtvistede foranstaltning tjener til at sikre betaling af en eventuel bøde, som tjenesteyderen af værtsmedlemsstaten efterfølgende kan blive pålagt for en overtrædelse af sidstnævntes arbejdsretlige lovgivning.

22. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om EU-retten er til hinder for den omtvistede foranstaltning, hvis tjenesteyderen ikke har adgang til retsmidler mod en sådan foranstaltning, og/eller foranstaltningen er pålagt alene af den grund, at den pågældende tjenesteyder har hjemsted i en anden EU-medlemsstat, og/eller foranstaltningen er pålagt, selv om vederlaget i henhold til kontrakten endnu ikke er forfalden i sin helhed, og det endelige vederlags størrelse på grund af modkrav og tilbageholdelsesrettigheder endnu ikke er fastlagt.

23. Inden sagens realitet behandles, er det imidlertid nødvendigt først at behandle formalitetsindsigelsen fra den østrigske regering og derpå kort at redegøre for de væsentligste kendetegn ved den omtvistede foranstaltning med henblik på at fastslå, hvilke EU-retlige bestemmelser der finder anvendelse i denne forbindelse.

A. Domstolens kompetence

24. Den østrigske regering har i sit indlæg gjort indsigelse mod Domstolens kompetence med den begrundelse, at en besvarelse af de præjudicielle spørgsmål ikke er nødvendig for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Den pågældende regering har gjort gældende, at da afgørelsen om at vedtage den omtvistede foranstaltning er af administrativ karakter, kan dens gyldighed kun prøves af en forvaltningsdomstol. Den forelæggende ret er imidlertid ikke en forvaltningsdomstol og skal kun tage stilling til en civilretlig tvist mellem Čepelnik og Michael Vavti. Den forelæggende har således ikke kompetence til at annullere eller ændre den pågældende afgørelse.

25. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt, 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 [4].

26. I denne henseende fremgår det af oplysningerne fra den forelæggende ret, at der er en klar forbindelse mellem dels den administrative afgørelse om at pålægge Michael Vavti den omtvistede foranstaltning, dels det civile søgsmål med påstand om inddrivelse af det udestående vederlag, som Čepelnik har anlagt mod Michael Vavti. Den forelæggende ret har anført, at betalingen af sikkerheden til den administrative myndighed i overensstemmelse med AVRAG's § 7m, stk. 5, havde frigørende virkning for Michael Vavti over for Čepelnik. Spørgsmål vedrørende lovligheden af sikkerhedsstillelsen synes derfor ikke at være uden relevans for den forelæggende rets mulighed for at træffe afgørelse i hovedsagen.

27. Domstolen har følgelig kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

4 – Jf. bl.a. dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

B. Den omtvistede foranstaltning

28. Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret en afklaring med hensyn til, om en national foranstaltning som den omtvistede er forenelig med EU-retten. I sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den nationale ret navnlig henvist til artikel 56 TEUF og bestemmelserne i direktiv 2014/67. Endvidere har visse procesdeltagere, der har afgivet indlæg i denne sag, ligeledes gjort gældende, at tjenesteydelsesdirektivet finder anvendelse på den foreliggende sag – hvilket foranledigede Domstolen til at anmode parterne om specifikt at tage stilling til dette skriftligt.

29. Det skal derfor indledningsvis fastlægges, hvilke EU-retlige bestemmelser der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, i lyset af de særlige karakteristika ved den omtvistede foranstaltning.

30. Foranstaltningen består af en afgørelse vedtaget af myndighederne, hvorved en tjenestemodtager pålægges et betalingsstop og at stille sikkerhed som følge af tjenesteyderens eventuelle manglede opfyldelse af forpligtelser, der følger af den nationale arbejdsretlige lovgivning. Den del af vederlaget i henhold til kontrakten, som tjenestemodtageren stadig skylder tjenesteyderen, når den omtvistede foranstaltning vedtages, skal betales til myndighederne, som tilbageholder den for at sikre betalingen af bøder, som tjenesteyderen efterfølgende *kan* blive pålagt. Når foranstaltningen vedtages, er tjenesteyderen således endnu ikke pålagt en bøde.

31. På dette sted skal jeg fremhæve, at det ikke med sikkerhed kan afgøres, om den omtvistede foranstaltning er (direkte eller indirekte) diskriminerende. I denne henseende har den østrigske regering gjort gældende, at AVRAG's § 7m ved en umiddelbar betragtning er en ikke-diskriminerende bestemmelse, da den finder anvendelse i forhold til såvel tjenesteydere, der er etableret i Østrig, som tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater.

32. Jeg kan imidlertid ikke finde støtte for dette argument i sagsakterne. De administrative overtrædelser, som i henhold til AVRAG's § 7m kan give anledning til vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning (de overtrædelser, der er fastsat i samme lovs § 7b, stk. 8, § 7i og § 7k, stk. 4), vedrører således alle situationer i forbindelse med udstationering af arbejdstagere. Den omtvistede foranstaltning synes således kun at være rettet mod udenlandske tjenesteydere.

33. Adspurgt under retsmødet, om en lignende foranstaltning i østrigsk ret også fandt anvendelse med hensyn til rent interne situationer eller lovovertrædelser, som almindeligvis begås af indenlandske tjenesteydere, svarede den østrigske regering først bekræftende. Da den pågældende regering blev anmodet om at være mere specifik og give konkrete eksempler, havde den imidlertid store vanskeligheder ved at udpege de relevante lovbestemmelser eller nævne tilfælde, hvor en lignende foranstaltning blev anvendt i en situation, hvor der ikke var noget grænseoverskridende element. Personligt har jeg ikke fundet nogen bestemmelse i AVRAG i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for der faktiske omstændigheder i hovedsagen, som fastsatte en tilsvarende foranstaltning i tilfælde af overtrædelser af andre regler end dem, der er omhandlet i lovens § 7m. I denne forbindelse kunne man overveje, om der reelt ville være behov for en så vidtrækkende bestemmelse, hvis situationen er rent intern.

34. Under alle omstændigheder synes den omtvistede foranstaltning – hvis ikke direkte diskriminerende – i det mindste at være indirekte diskriminerende. Den forelæggende ret har således fremhævet, at betingelsen for dens anvendelse blev anset for opfyldt i den foreliggende sag af den simple grund, at tjenesteyderen var en slovensk virksomhed. Hvis dette er tilfældet, anvendes denne bestemmelse de facto diskriminerende: Udenlandske tjenesteydere og lokale tjenesteydere behandles kun forskelligt på grund af deres etableringssted. Under retsmødet har den østrigske regering imidlertid gjort gældende, at der i den foreliggende sag blot kan have været tale om en fejlagtig anvendelse af AVRAG's § 7m. Efter dens opfattelse bør den omstændighed, at en tjenesteyder er etableret i udlandet, ikke være afgørende for vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning.

35. I lyset heraf og trods de forbehold, jeg stadig har i denne henseende, vil jeg gå videre med den retlige bedømmelse ud fra den antagelse, at den omtvistede foranstaltning ikke er diskriminerende.

36. Som den forelæggende ret med rette har anført, kan en sådan foranstaltning under alle omstændigheder – uanset dens diskriminerende eller ikke-diskriminerende karakter – efter selve sin art på den ene side bevirke, at østrigske kunder afholder sig fra at modtage tjenesteydelser fra tjenesteydere, som er etableret i udlandet, og på den anden side, at tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, afholder sig fra at udbyde deres tjenesteydelser midlertidigt i Østrig.

37. Hvad angår det første punkt kan en foranstaltning som den omtvistede naturligvis have en række negative virkninger for kunder, der ønsker at købe tjenesteydelser hos udenlandske tjenesteydere. Så snart den omtvistede foranstaltning er vedtaget, skal kunden nemlig betale det udestående vederlag forud til myndighederne, i stedet for at kunne vente, indtil tjenesteyderen har udført tjenesteydelsen. Desuden mister kunden muligheden for at tilbageholde en del af den forfaldne løn som kompensation i tilfælde af mangelfuld eller forsinket færdiggørelse af bygge- og anlægsarbejder eller skader, der opstår i forbindelse med udførelsen heraf. Kunden udsætter også sig selv for den risiko, at bygge- og anlægsarbejderne standses eller forsinkes, når tjenesteyderen bliver opmærksom på anvendelsen af foranstaltningen.

38. Hvad angår det andet punkt gør den omtvistede foranstaltning det mindre attraktivt for virksomheder, der er etableret i udlandet, at udbyde deres tjenesteydelser midlertidigt i Østrig. Det er således tilstrækkeligt, at de østrigske myndigheder har »begrundet mistanke« om, at en tjenesteyder har begået en lovovertrædelse i henhold til visse bestemmelser i AVRAG, for at denne kan miste retten til at kræve kundens betaling af det udestående vederlag. Den omtvistede foranstaltning kan derfor som et minimum udsætte tjenesteydere for en øget risiko for forsinkelser af betalingen af beløb, der som oftest udgør en betydelig del af det samlede vederlag, der er aftalt. Den omtvistede foranstaltning kan også have visse negative økonomiske konsekvenser, selv om der ikke er begået en lovovertrædelse, eftersom sikkerhedsstillelsen i hele proceduren for pålæggelse af bøden (som kan vare flere år) forbliver på de østrigske myndigheders konto, hvor – hvis jeg har forstået det korrekt – den ikke genererer renter.

39. På denne baggrund synes det klart, at en foranstaltning som den omtvistede i princippet er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser. Endvidere synes tjenesteydelsesdirektivet umiddelbart også at være relevant: Ved denne retsakt indførtes en generel retlig ramme med henblik på bl.a. at fjerne hindringerne for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne [5].

40. Andre retlige instrumenter, som også anført af den forelæggende ret eller af visse af de procesdeltagere, der har afgivet indlæg, er efter min opfattelse derimod ikke relevante eller finder ikke anvendelse. Indledningsvis bemærkes, at selv om tvisten i hovedsagen vedrører en situation med udstationering af arbejdstagere, er ingen bestemmelse i direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere [6] direkte relevant. Dette direktiv tilsigter en koordinering af de nationale materielle retsregler, der vedrører arbejds- og ansættelsesvilkår for udstationerede arbejdstagere, uafhængigt af supplerende administrative regler, der har til formål at overvåge overholdelsen af disse vilkår og betingelser. Disse foranstaltninger kan derfor frit fastlægges af medlemsstaterne under overholdelse af traktaten og de almindelige EU-retlige principper [7].

5 – Jf. navnlig femte til syvende betragtning til tjenesteydelsesdirektivet.

6 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT 1997, L 18, s. 1).

7 – Jf. dom af 3.12.2014, De Clercq m.fl. (C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

41. Dernæst finder direktiv 2014/67 om håndhævelse af direktivet om udstationering af arbejdstagere – som i princippet havde været relevant på grund af sin genstand [8] – ikke anvendelse *ratione temporis* på den foreliggende tvist [9]. Mens fristen for at gennemføre direktivet først udløb den 18. juni 2016, fandt de faktiske omstændigheder i hovedsagen således sted i marts 2016. Som jeg har forstået det, mener Østrig at have gennemført direktiv 2014/67 ved Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (lov om bekæmpelse af løndumping og social dumping) af 13. juni 2016, som trådte i kraft den 1. januar 2017, da det er denne lov, der blev meddelt Kommissionen som foranstaltning til gennemførelse af direktivet.

42. Det centrale spørgsmål i denne forbindelse er derfor at afgøre, om foreneligheden med EU-retten af en foranstaltning som den omtvistede skal undersøges i forhold til traktatens bestemmelser om det indre marked eller i lyset af bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet.

C. Artikel 56 TEUF eller tjenesteydelsesdirektivet?

43. Med udgangspunkt i Rina Services-dommen [10] har Domstolen som fast praksis anvendt bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet som den retlige ramme for vurderingen af, om nationale foranstaltninger er forenelige med den frie udveksling af tjenesteydelser, når de pågældende foranstaltninger var omfattet af anvendelsesområdet *ratione materiae* for det pågældende retlige instrument, uden at undersøge foranstaltningerne i lyset af artikel 49 TEUF og/eller 56 TEUF.

44. I denne forbindelse er det centrale spørgsmål derfor, hvorvidt en foranstaltning som den omtvistede er omfattet af tjenesteydelsesdirektivets anvendelsesområde.

45. Tjenesteydelsesdirektivet finder i princippet anvendelse på alle former for servicevirksomhed [11] og med hensyn til alle former for nationale foranstaltninger, der kan begrænse den frie bevægelighed for tjenesteydelser [12], undtagen den servicevirksomhed og de former for nationale foranstaltninger, som udtrykkeligt er udelukket fra dets anvendelsesområde [13]. Navnlig bygge- og anlægsarbejder – som er den i hovedsagen omhandlede virksomhed – er udtrykkeligt nævnt i 33. betragtning til tjenesteydelsesdirektivet i listen over eksempler på virksomhed, der er omfattet af direktivet.

46. I tjenesteydelsesdirektivets artikel 1 er endvidere anført visse områder, som det ikke »vedrører« eller ikke »berører«.

47. Under henvisning til sidstnævnte bestemmelse har den østrigske regering gjort gældende, at tjenesteydelsesdirektivet ikke finder anvendelse i hovedsagen: Den omtvistede foranstaltning indgår i dens nationale arbejdsretlige lovgivning, som i henhold til direktivets artikel 1, stk. 6, falder uden for direktivets anvendelsesområde.

8 – Ved dette direktiv etableres i henhold til dets artikel 1, stk. 1, »en fælles ramme af et sæt passende bestemmelser, foranstaltninger og kontrolmekanismer, der er nødvendige for en bedre og mere ensartet gennemførelse, anvendelse og håndhævelse af [direktivet om udstationering af arbejdstagere] i praksis, herunder foranstaltninger til at forebygge og straffe misbrug og omgåelse af de gældende regler […]«. Det formål, der forfølges, er at sikre overholdelse af et passende niveau for beskyttelse af udstationerede arbejdstageres rettigheder som led i udvekslingen af tjenesteydelser på tværs af grænserne samtidig med, at den frie udveksling af tjenesteydelser lettes for tjenesteyderne, og en fair konkurrence fremmes tjenesteyderne imellem.

9 – Jf. ligeledes i denne retning dom af 3.12.2014, De Clercq m.fl. (C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 49-51). På den anden side vil bestemmelserne i direktiv 2014/67 finde anvendelse med hensyn til håndhævelsen af bødens størrelse, som overstiger det beløb, der er omfattet af den omtvistede foranstaltning.

10 – Dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl. (C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 23 ff.). Jf. ligeledes i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser (C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 137), og af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn (C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 118).

11 – Jf. navnlig tjenesteydelsesdirektivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, nr. 1).

12 – Jf. navnlig tjenesteydelsesdirektivets artikel 4, nr. 7).

13 – Jf. henholdsvis stk. 2 og 3 i tjenesteydelsesdirektivets artikel 2.

48. Det skal således undersøges, om dette argument kan tiltrædes. Med henblik herpå er det hensigtsmæssigt at redegøre for, hvordan tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 6, efter min opfattelse skal forstås.

1. Undtagelsen med hensyn til arbejdsretlige regler

49. I henhold til artikel 1, stk. 6, berører tjenesteydelsesdirektivet »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 [EU-]retten«[14]. Denne bestemmelse skal sammenholdes med 14. betragtning til direktivet, som har følgende ordlyd: »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 [EU-]retten, 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 [EU-]retten.«

50. Det skal fremhæves, at det ikke fremgår af disse bestemmelser, at det arbejdsretlige område som helhed er udelukket fra tjenesteydelsesdirektivets anvendelsesområde. Som nævnt er retlige områder (f.eks. skatter og afgifter) eller områder inden for økonomisk virksomhed (såsom sundhedsydelser), der som helhed falder uden for direktivets anvendelsesområde, således anført i artikel 2, der faktisk har overskriften »*anvendelsesområde*«, og hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet »*ikke [finder] anvendelse*« på de områder og former for virksomhed, der er nævnt deri[15].

51. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 1 vedrører på den anden side direktivets »*genstand*« og fastsætter bl.a. retlige områder, som dette instrument »[*ikke] berører*«. Dette krav skal efter min opfattelse forstås således, at tjenesteydelsesdirektivets bestemmelser skal fortolkes og anvendes på en måde, der ikke begrænser de rettigheder, friheder eller beføjelser, der er tillagt enten enkeltpersoner (f.eks. udøvelsen af grundlæggende rettigheder) eller medlemsstaterne (f.eks. med hensyn til at fastsætte, hvad de betragter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, eller at regulere det strafferetlige eller det arbejdsretlige område), der er omhandlet i direktivets artikel 1[16].

52. Det følger i øvrigt af forarbejderne til tjenesteydelsesdirektivet, at EU-lovgiver havde til hensigt at undgå, at dette instrument kunne føre til reguleringsmæssig konkurrence og tilskynde til et kapløb mod bunden med hensyn til sociale og arbejdsmarkedsmæssige standarder[17]. Tjenesteydelsesdirektivet er således kort sagt ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan anvende deres arbejdsretlige regler på situationer, der i modsat fald ville have været omfattet at dette instrument, hvis disse regler ikke fandtes.

14 – Min fremhævelse.

15 – Min fremhævelse.

16 – Denne fortolkning understøttes af, at direktivet i henhold til artikel 1, stk. 7, ikke »berører […] udøvelsen af grundlæggende rettigheder«. Det er dog indlysende, at de rettigheder, der tillægges ved direktiv 2006/123, kan indvirke på udøvelsen af visse grundlæggende rettigheder (navnlig af økonomisk karakter), som er anerkendt i henhold til national ret og EU-retten.

17 – 58. betragtning til Kommissionens oprindelige forslag til direktiv (KOM(2004) 2 endelig udg./3, i den juridiske litteratur ofte benævnt »Bolkestein«-udkastet) havde blot følgende ordlyd: »Direktivet har ikke til formål at behandle arbejdsretlige spørgsmål som sådan.« Nogle interessenter har imidlertid gjort gældende, at en sådan bestemmelse kunne underminere sociale beskyttelsesstandarder og de grundlæggende rettigheder til kollektive skridt og forhandlinger. For at imødegå disse betænkeligheder indførte Kommissionens ændrede forslag til direktiv (KOM(2006) 160 endelig, i den juridiske litteratur ofte benævnt »McCreevy-udkastet«) bl.a. den nuværende undtagelse i artikel 1, stk. 6. Det pågældende udkast til bestemmelse blev efterfølgende vedtaget som sådant i direktiv 2006/123. For en diskussion heraf, jf. J. Flower, »Negotiating European Legislation: The Services Directive«, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 9, Hart Publishing, 2007, s. 217-238.

53. Direktivet gør imidlertid denne beføjelse afhængig af, at én betingelse overholdes. Som udtrykkeligt anført i både artikel 1, stk. 6, og 14. betragtning til tjenesteydelsesdirektivet, anerkendes det kun, at medlemsstaternes arbejdsretlige regler ikke berøres, for så vidt som den relevante nationale lovgivning »respekterer [EU-]retten«. Langt fra at give medlemsstaterne *carte blanche* til at anvende deres arbejdsretlige regler uanset den mulige virkning på det indre marked fastsætter tjenesteydelsesdirektivet således kun en begrænset undtagelse. Andre principper og regler, der vedrører det indre marked – uanset om de er indeholdt i den primære ret eller i andre afledte retsakter – finder fortsat anvendelse på en medlemsstats arbejdsretlige regler.

54. Når det er sagt, er det næste spørgsmål, der skal undersøges, om en foranstaltning som den omtvistede er omfattet af undtagelsen med hensyn til »arbejdsretlige regler« i tjenesteydelsesdirektivet.

2. Karakteren af den omtvistede foranstaltning

55. På dette sted skal jeg fremhæve, at begrebet »arbejdsretlige regler« efter min opfattelse kun kan være et EU-begreb. I modsat fald ville direktivets rækkevidde variere fra medlemsstat til medlemsstat, afhængigt af den formelle definition af arbejdsretlige regler, der vedtages i hver enkelt af dem.

56. Dette synspunkt understøttes også af direktivets ordlyd. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 6, indeholder en forklaring på, hvad dette begreb omfatter: »enhver form for retlige eller kontraktretlige bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår, arbejdsforhold, herunder sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, og forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere«. Som det fremgår af 14. betragtning, omfatter arbejds- og ansættelsesvilkår f.eks. »maksimal arbejdstid og minimal hviletid, mindste antal betalte feriedage pr. år, mindsteløn«. I den samme betragtning forklares det endvidere, at der ved udtrykket »forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere« forstås »forholdet mellem arbejdsmarkedets parter«, der omfatter spørgsmål såsom »retten til at forhandle og indgå kollektive aftaler, retten til at strejke og til at gennemføre faglige aktioner«.

57. Ordlyden af tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 6, i, navnlig når den læses i de forskellige sproglige versioner af direktivet [18], tyder ligeledes på, at listen over aspekter, der indgår deri, er udtømmende. Dette er efter min opfattelse så meget desto mere hensigtsmæssigt, da definitionen i artikel 1, stk. 6, og 14. betragtning synes at være tilstrækkelig bred til at dække de fleste, hvis ikke alle, aspekter, som typisk forstås som arbejdsretlige regler på EU-plan eller internationalt plan [19].

58. Heraf følger det imidlertid ikke – som visse parter, der har afgivet indlæg i den foreliggende sag, har anført – at kun de *materielle* arbejdsretlige regler (forstået som de regler, der fastsætter rettigheder og forpligtelser) er omfattet af dette begreb. Jeg er af den opfattelse, at begrebet »arbejdsretlige regler« også skal omfatte reglerne vedrørende *sanktioner* og *procedurer*, der er *specifikke* for dette område. En medlemsstats beføjelse til at anvende sine arbejdsretlige regler på situationer, som i princippet ville være omfattet af tjenesteydelsesdirektivet, skal nødvendigvis omfatte beføjelsen til at anvende regler, hvis specifikke formål er at sikre, at overholdelsen af de materielle arbejdsretlige regler er effektiv og kan kontrolleres og håndhæves.

59. Dette synes efter min opfattelse imidlertid ikke at være tilfældet med hensyn til AVRAG's § 7m, selv om AVRAG generelt er et instrument, som indgår i Østrigs arbejdsretlige lovgivning.

18 – F.eks.: »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*« (nederlandsk version), »legislação laboral, *ou seja*« (portugisisk version), »työoikeuteen, *toisin sanoen*« (finsk version) og »arbetsrätten, *dvs*.« (svensk version). Min fremhævelse.

19 – Jf. f.eks. artikel 27-33 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 151 TEUF – 160 TEUF. Jf. ligeledes fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder (vedtaget på Rådets møde i Strasbourg den 9.12.1989) og Europarådets europæiske socialpagt (undertegnet i Torino den 18.10.1961). Jf. senest principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder (interinstitutionel proklamation fra Kommissionen, Rådet og Parlamentet på det sociale topmøde om fair job og vækst den 17.11.2017 i Göteborg).

60. Efter min opfattelse kan den omtvistede foranstaltning ikke anses for at være omfattet af undtagelsen med hensyn til »arbejdsretlige regler« i tjenesteydelsesdirektivet. Den foranstaltning, der er fastsat deri, pålægges, når der endnu ikke er konstateret en overtrædelse af den arbejdsretlige lovgivning, og – hvad der er endnu vigtigere – den pålægges ikke ophavsmanden til den påståede overtrædelse, men dennes medkontrahent. Retsstillingen for sidstnævnte, som den omtvistede foranstaltning berører direkte og umiddelbart, er normalt ikke omfattet af de arbejdsretlige regler, eftersom denne – i det mindste for så vidt angår denne situation – hverken er arbejdsgiver eller arbejdstager. Desuden anvendes de midler, der er indsamlet i forbindelse med den omtvistede foranstaltning, ikke til beskyttelse af arbejdstagere eller et andet socialt mål.

61. Som mange af de procesdeltagere, der har indgivet indlæg i den foreliggende sag, har påpeget, er det lovbestemte formål med den omtvistede foranstaltning snarere – til fordel for statskassen – at sikre betaling af bøder, som de offentlige myndigheder i fremtiden i givet fald pålægger en tjenesteyder. Når de østrigske myndigheder pålægger denne foranstaltning, udnytter de deres udøvende og administrative beføjelser. Som nævnt ovenfor har foranstaltningen – langt fra blot at tilskynde tjenesteydere til at overholde den nationale arbejdsretlige lovgivning – virkninger, der rækker langt videre end dette, ved rent faktisk at modvirke grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.

62. En sådan foranstaltning kan derfor ikke anses for at være en del af en medlemsstats »arbejdsretlige regler« i tjenesteydelsesdirektivets forstand. Det er min opfattelse, at denne konklusion indirekte bekræftes af Domstolens konklusioner i De Clercq-dommen, hvor Domstolen fastslog, at begrebet »arbejds- og ansættelsesvilkår« for udstationerede arbejdstagere i direktiv 96/71's forstand ikke kan udvides til også at omfatte administrative regler, der har til formål at gøre det muligt for myndighederne at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne om arbejds- og ansættelsesvilkår for udstationerede arbejdstagere [20].

63. I lyset af det ovenstående vil jeg undersøge foreneligheden af en foranstaltning som den omtvistede hovedsagelig på grundlag af bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet. Hvis Domstolen imidlertid er uenig med mig med hensyn til dette direktivs anvendelse i hovedsagen, vil jeg efterfølgende også behandle den omtvistede foranstaltning på grundlag af artikel 56 TEUF.

D. Den omtvistede foranstaltnings forenelighed med EU-retten

1. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 16 og 19

64. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 16 og 19 er indeholdt i direktivets kapitel IV med overskriften »Fri bevægelighed for tjenesteydelser«. Artikel 16 opstiller de vigtigste principper på dette område og har navnlig fokus på de restriktioner, der kan berøre tjenesteydere, mens artikel 19 vedrører de restriktioner, der kan berøre tjenestemodtagere.

65. Efter min opfattelse finder begge bestemmelser anvendelse hvad angår den omtvistede foranstaltning. Som forklaret i punkt 36-38 ovenfor, synes en sådan foranstaltning efter selve sin art på den ene side at bevirke, at østrigske kunder afholder sig fra at modtage tjenesteydelser fra tjenesteydere, som er etableret i udlandet, og på den anden side, at tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, afholder sig fra at udbyde deres tjenesteydelser midlertidigt i Østrig.

20 – Dom af 3.12.2014, De Clercq m.fl. (C-315/13, EU:C:2014:2408, præmis 42-48).

66. Den omtvistede foranstaltning udgør derfor en *restriktion*, der i princippet er forbudt i henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 16 og 19. Det næste spørgsmål er, om en sådan foranstaltning alligevel kan være begrundet. For at behandle dette spørgsmål finder jeg det nødvendigt at præcisere betydningen og rækkevidden af tjenesteydelsesdirektivets artikel 16 og 19. Jeg vil indledningsvis undersøge førstnævnte, hvilket vil lede mig til at behandle sidstnævnte.

a) Den korrekte fortolkning af artikel 16 og 19

67. Artikel 16 er formentlig den mest kontroversielle bestemmelse i tjenesteydelsesdirektivet og absolut en bestemmelse, hvis betydning er særligt uigennemsigtig [21]. Dette skyldes navnlig det forhold, at artikel 16 i sin endelige form i vidt omfang ændrede den bestemmelse, der oprindeligt indgik i Kommissionens første forslag. Forslaget fra 2004 [22] indeholdt således i udkastet til artikel 16 »oprindelseslandsprincippet« og en liste over undtagelser. Medtagelsen af dette princip i udkastet til direktiv igangsatte imidlertid en debat i hele Europa og blev af nogle interessegrupper kritiseret for angiveligt at »åbne op« for social dumping [23]. I Kommissionens ændrede forslag, der blev fremsat i 2006 [24], blev oprindelseslandsprincippet derfor udeladt og artikel 16 i vidt omfang omformuleret.

68. Artikel 16 i tjenesteydelsesdirektivets endelige udgave rejser en række fortolkningsmæssige spørgsmål. I den foreliggende sag er der imidlertid kun ét spørgsmål, der skal behandles: om en foranstaltning, der er omfattet af artikel 16, kan være begrundet, og i bekræftende fald med hvilken begrundelse og på hvilke betingelser.

69. I denne henseende skal det bemærkes, at tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 1, fastlægger de generelle principper for den frie udveksling af tjenesteydelser og uddyber og bygger videre på den grundlæggende regel i artikel 56 TEUF. Den pålægger navnlig medlemsstaterne at respektere tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i. Værtsmedlemsstaten skal derfor sikre fri adgang til at optage eller udøve tjenesteydelsesvirksomhed på dens område. Kun nationale krav, der overholder principperne om forbud mod forskelsbehandling, nødvendighed og proportionalitet, kan begrundes.

70. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 3, begrænser begrundelserne til kun fire: de begrundelser, der er anført i artikel 52 TEUF, og beskyttelsen af miljøet. Det pågældende stykke indeholder også en undtagelse for nationale »bestemmelser vedrørende ansættelsesvilkår« på grundlag af den mere generelle undtagelse i henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 1, stk. 6.

71. Det er et kompliceret spørgsmål, om tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 2, indeholder en »sortliste« over nationale krav – dvs. at disse krav aldrig kan begrundes – eller alene en liste med en række eksempler på *særlig suspekte* krav, som ikke desto mindre under særlige omstændigheder stadig kan begrundes, når betingelserne i artikel 16, stk. 1 og 3, er opfyldt [25]. To generaladvokater har i tidligere sager haft forskellige opfattelser i denne henseende [26], og den juridiske litteratur synes også delt [27].

72. Det er forståeligt. Der er således argumenter til støtte for begge fortolkninger af bestemmelsen.

21 – Jf. C. Barnard, »Unravelling the services Directive«, *Common Market Law Review*, bind 45, 2008, s. 323-394, på s. 360.

22 – Nævnt i fodnote 17 ovenfor.

23 – Jf. f.eks. R. Craufurd Smith, »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 – Nævnt ovenfor, fodnote 17.

25 – Spørgsmålet opstod også i en tidligere sag, men Domstolen behøvede ikke at tage stilling til det: jf. dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn (C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 116).

26 – Jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Rina Services og Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 34 ff.), sammen med generaladvokat Bots forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (C-179/14, EU:C:2015:619, punkt 153 ff.).

27 – Jf. C. Barnard, op.cit. fodnote 21 ovenfor, s. 364 og 365; værkerne er nævnt i fodnote 57 i generaladvokat Bots forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (C-179/14, EU:C:2015:619).

73. På den ene side fremgår det af opbygningen af tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, at de krav, der er omhandlet i artiklens stk. 2, ikke i sig selv kan forbydes. Det kan således forekomme at være et besynderligt valg, hvis lovgiver medtager en sortliste i et bestemt stykke (stk. 2), der befinder sig mellem to stykker (stk. 1 og 3), der fastsætter betingelserne for, at nationale krav kan være begrundet. Man havde snarere forventet at finde en sådan liste enten i begyndelsen eller slutningen af artikel 16 eller – endnu bedre – i en særskilt og specifik bestemmelse. Dette er således tilfældet med hensyn til nationale krav, der berører etableringsfriheden; de behandles i to særskilte bestemmelser: de, der er »sortlistet« i artikel 14, og de, der er omfattet af en evalueringsmekanisme og en begrundelsesregel i artikel 15. Det fremgår heller ikke udtrykkeligt af artikel 16, stk. 2, at den finder anvendelse »uanset« det, der er fastsat i det foregående stykke.

74. På den anden side kan den mærkelige struktur af tjenesteydelsesdirektivets artikel 16 forklares ved dens (allerede nævnte) problematiske tilblivelseshistorie [28]. Hvad der er endnu vigtigere, ser jeg mere overbevisende argumenter til støtte for det synspunkt, at de krav, der er omhandlet i artiklens stk. 2, i sig selv er forbudt. Indledningsvis er ordlyden af artikel 16, stk. 2, ret klar: »Medlemsstaterne *må ikke* indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille *følgende* krav […]« [29]. Artikel 16, stk. 2, afspejler således ordlyden af samme direktivs artikel 14, som ifølge Domstolen »ikke kan begrundes« [30].

75. Hvis lovgiver desuden havde haft til hensigt blot at anføre eksempler på nationale krav, der – ligesom de krav, der er omfattet af de generelle regler i artikel 16, stk. 1 og 3 – i princippet er forbudt, men kan være begrundet, ville denne i indledningen til tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 2, formentlig have medtaget udtryk som »navnlig« eller »herunder«, som det var tilfældet i andre bestemmelser i samme direktiv [31]. Den »lukkede« karakter af listen i artikel 16, stk. 2, tyder derfor på en opregning af krav, der ikke kan begrundes, og som derfor er forskellige fra dem, der er omfattet af de (generelle) regler i stk. 1 og 3.

76. Endvidere synes de krav, der er anført i tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 2, at være inspireret af Domstolens praksis, hvori de blev anset for at være særligt skadelige for den frie udveksling af tjenesteydelser [32]. Det er da heller ikke let at forestille sig situationer, hvor en medlemsstat gyldigt kunne påberåbe sig behovet for at anvende disse former for krav.

77. Endelig – og frem for alt – omfatter de krav, der i henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 2, ikke kan stilles, i litra g) »restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 19« i samme direktiv. Sidstnævnte bestemmelse vedrører, som nævnt i punkt 64 ovenfor, nationale krav, der indskrænker tjenestemodtageres ret til at modtage tjenesteydelser fra leverandører, der er etableret i udlandet. Det er min opfattelse, at Domstolens ræsonnement i Rina Services-dommen, hvorefter de krav, der er anført i tjenesteydelsesdirektivets artikel 14, under ingen omstændigheder kan begrundes, også skal gælde med hensyn til samme direktivs artikel 19. Ligesom førstnævnte har også sidstnævnte bestemmelse overskriften »forbudte« restriktioner og indeholder ikke noget, der viser, at medlemsstaterne skulle have mulighed for at begrunde disse restriktioner [33].

28 – Jf. ovenfor, punkt 67 i dette forslag til afgørelse.

29 – Min fremhævelse. Selv om bestemmelsen ikke altid er affattet enslydende i de forskellige sproglige versioner af direktivet, fandt jeg ingen version, der tyder på en mindre streng tilgang til dette spørgsmål.

30 – Dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl. (C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 28).

31 – Jf. f.eks. artikel 17 og 19. For fuldstændighedens skyld skal jeg påpege, at den italienske version af artikel 16, stk. 2, inden listen over forbudte krav faktisk indeholder udtrykket »*in particolare*«, et udtryk, som jeg imidlertid ikke har fundet i nogen af de andre versioner af direktivet, som jeg har kontrolleret.

32 – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse Kommissionen mod Ungarn (C-179/14, EU:C:2015:619, punkt 153 og 154 og den deri nævnte retspraksis).

33 – Dom af 16.6.2015, Rina Services m.fl. (C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 30).

78. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 19 opregner ganske vist kun to kategorier af krav, og det fremgår klart, at der er tale om en ikke-udtømmende liste. Den åbne karakter af denne bestemmelse kunne derfor anses for at være udtryk for, at de omhandlede restriktioner ikke i sig selv er forbudt. Denne betragtning er efter min opfattelse imidlertid ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl om den omstændighed, at artikel 19 har til formål direkte at forbyde enhver restriktion, som en medlemsstat pålægger tjenestemodtagere. Det bemærkes, at en medlemsstats lovgivning kun sjældent begrænser indenlandske kunders mulighed for at modtage tjenesteydelser fra tjenesteydere, der er etableret i udlandet. Derfor er anvendelsesområdet for artikel 19 ret begrænset.

79. Hvis tjenesteydelsesdirektivets artikel 19 følgelig udgør en sortliste, må samme direktivs artikel 16, stk. 2, der udtrykkeligt henviser til den, ligeledes være en bestemmelse af samme art.

80. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at nationale foranstaltninger, der begrænser tjenesteyderes rettigheder, principielt kun kan begrundes af de grunde og på de betingelser, der er fastsat i tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 1 og 3, eller »reddes« af undtagelserne i samme direktivs artikel 17 og 18[34]. Nationale foranstaltninger svarende til dem, der er anført i tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 2, kan imidlertid kun indføres eller opretholdes, hvis de er omfattet af dette direktivs artikel 17 og 18. I henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 19 kan nationale foranstaltninger, der begrænser servicemodtageres rettigheder, derimod principielt ikke anses for at være begrundet.

b) Konklusioner

81. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at en foranstaltning som den omtvistede er uforenelig med tjenesteydelsesdirektivets artikel 16 og 19.

82. Af de grunde, der er forklaret i punkt 36 og 37 ovenfor, udgør den omtvistede foranstaltning nemlig en restriktion for tjenestemodtageren og er derfor omfattet af forbuddene i tjenesteydelsesdirektivets artikel 16, stk. 2, litra g), og artikel 19. Jeg har imidlertid også forklaret, at de krav, der er omhandlet i disse bestemmelser, principielt ikke kan begrundes.

83. På grundlag af ovenstående betragtninger konkluderer jeg, at de forelagte spørgsmål bør besvares med, at tjenesteydelsesdirektivets artikel 16 og 19 er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en tjenestemodtager et betalingsstop og at stille sikkerhed svarende til det udestående vederlag for en tjenesteydelse, der gennem udstationerede arbejdstagere udføres af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvis den omtvistede foranstaltning tjener til at sikre betaling af en eventuel bøde, som tjenesteyderen af værtsmedlemsstaten efterfølgende kan blive pålagt for en overtrædelse af sidstnævntes arbejdsretlige lovgivning.

2. Artikel 56 TEUF

84. Efter min opfattelse ville svaret på de forelagte spørgsmål ikke være anderledes, selv hvis Domstolen skulle anse bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet for ikke at finde anvendelse på hovedsagen og som følge heraf undersøge foreneligheden med artikel 56 TEUF af en foranstaltning som den omtvistede.

34 – Disse bestemmelser vedrører henholdsvis »yderligere undtagelser fra den frie udveksling af tjenesteydelser« (som f.eks. tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der udføres i en anden medlemsstat, herunder i post-, elektricitets-, vanddistributions- og affaldshåndteringssektoren) og »individuelle undtagelser« (med hensyn til foranstaltninger vedrørende sikkerheden i forbindelse med tjenesteydelser).

a) Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion

85. I henhold til fast retspraksis kræver artikel 56 TEUF ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men ligeledes ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser – også selv om restriktionen gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – når den kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende [35].

86. Som forklaret i punkt 36-38 ovenfor, kan den omtvistede foranstaltning begrænse de rettigheder, som tjenesteydere og -modtagere har i henhold til artikel 56 TEUF.

87. Det står derfor tilbage at vurdere, om restriktionen kan være *begrundet*.

b) Mulig begrundelse

88. I denne henseende skal det bemærkes, at da den frie udveksling af tjenesteydelser udgør et af de grundlæggende principper i Unionen, kan en restriktion for denne frihed kun være begrundet, hvis den forfølger et legitimt mål, som er foreneligt med traktaterne eller er begrundet i tvingende almene hensyn, og det kræves i en sådan situation, at den skal være egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål, og at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål [36].

89. I denne henseende vil jeg først fremhæve, at formålet om at gøre det muligt for de nationale myndigheder at kontrollere og håndhæve overholdelsen af nationale arbejdsretlige bestemmelser, der er vedtaget for at beskytte arbejdstagere og undgå unfair konkurrence og social dumping – som er den begrundelse, som den østrigske regering har påberåbt sig – udgør et *tvingende alment hensyn*, der kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser [37].

90. Med hensyn til spørgsmålet om, hvor egnet en foranstaltning som den omtvistede er til at sikre gennemførelsen af dette mål, vil jeg bemærke følgende. Det er korrekt, at den omtvistede foranstaltning kan fremme overholdelsen af disse regler ved at gøre det vanskeligere for erhvervsdrivende at slippe for at betale de bøder, de måtte blive pålagt for en overtrædelse af visse arbejdsretlige regler.

91. Det er imidlertid et spørgsmål, om den omtvistede foranstaltning *reelt* og *konsekvent* forfølger det formål, som den østrigske regering har påberåbt sig. Den omtvistede foranstaltning er således pålagt for at sikre betalingen af bøder for overtrædelser, der sagtens kan være rent formelle, og hvis skadelige konsekvenser kan være ret begrænsede, mens den ikke finder anvendelse (hvis jeg har forstået det korrekt) med hensyn til overtrædelser af den arbejdsretlige lovgivning, som har mere alvorlige konsekvenser for arbejdstagerne: f.eks. den manglende overholdelse af retten til syge- eller barselsorlov, antal betalte feriedage pr. år, minimal hviletid eller mindsteløn eller af de fastsatte sundheds-, sikkerheds- og hygiejnestandarder på arbejdspladsen.

35 – Jf. bl.a. dom af 18.7.2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 35), og af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 35).

36 – Jf. bl.a. dom af 18.12.2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

37 – Jf. i denne retning dom af 12.10.2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, præmis 35 og 41), og af 19.12.2012, Kommissionen mod Belgien (C-577/10, EU:C:2012:814, præmis 45).

92. Uanset dette aspekt er jeg dog af den opfattelse, at den omtvistede foranstaltning under ingen omstændigheder er forholdsmæssig, da den *går videre* end hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål. Der er flere grunde til min opfattelse.

c) Proportionalitet

93. For det første bemærkes, at det følger fast retspraksis, at når en medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde retsforskrifter, som kan begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser, skal denne begrundelse fortolkes i lyset af de almindelige EU-retlige grundsætninger, herunder de grundlæggende rettigheder, der nu er sikret ved chartret. De omhandlede nationale retsforskrifter kan derfor kun omfattes af de fastsatte undtagelser, såfremt de er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte [38].

94. I den foreliggende sag mener jeg, at to af chartrets bestemmelser er særlig relevante: artikel 47 (»Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«) og artikel 48 (»Uskyldsformodning og ret til et forsvar«). Den omtvistede foranstaltning synes problematisk i forhold til begge.

95. På den ene side skal i henhold til chartrets artikel 48 en adressat for en bebyrdende afgørelse, når de nationale myndigheder handler inden for EU-retten, have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før afgørelsen træffes, for at den kompetente administrative myndighed kan sættes i stand til at tage fornødent hensyn til alle relevante forhold. Adressaten skal være i stand til bl.a. at rette en eventuel fejl begået af myndigheden eller gøre forhold gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold. Denne ret skal sikres, selv når den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke udtrykkeligt foreskriver særlige formaliteter i denne henseende [39].

96. I den foreliggende sag var den formelle adressat for den omtvistede foranstaltning Michael Vavti. Det er imidlertid ubestrideligt, at foranstaltningen også berørte Čepelniks retsstilling både direkte og umiddelbart ved mærkbart at begrænse de rettigheder, selskabet kunne udlede af aftalen med Michael Vavti. Uanset dette blev Čepelnik aldrig hørt forud for vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning.

97. På den anden side synes den omtvistede foranstaltning også at være i strid med de krav, der følger af chartrets artikel 47, hvorefter enhver afgørelse, der træffes af administrative myndigheder, skal kunne indbringes for en domstol, som kan prøve de faktiske og retlige spørgsmål, som sagsøgeren måtte rejse. Navnlig skal enhver enkeltperson have ret til at anlægge sag ved de nationale domstole med henblik på at anfægte lovligheden af enhver afgørelse eller enhver anden national retsakt, der vedrører anvendelse af EU-regler over for vedkommende [40].

98. I denne henseende bemærker jeg, at det er uklart, om en virksomhed, der befinder sig i Čepelniks situation, har ret til at anlægge et annullationssøgsmål ved en østrigsk domstol til prøvelse af den omtvistede foranstaltning. Forelæggelsesafgørelsen peger i retning af, at dette ikke er muligt, en opfattelse, der også støttes af Čepelnik, mens den østrigske regering har gjort gældende, at det er

38 – Jf. bl.a. dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Jf. navnlig dom af 19.2.2009, Kamino International Logistics (C-376/07, EU:C:2009:105, præmis 37-39).

40 – Jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

muligt[41]. Situationen er således i bedste fald tvetydig. Under alle omstændigheder kan jeg ikke se, hvordan retten til effektive retsmidler kan udøves på en meningsfuld måde, hvis – som det skete i forbindelse med Čepelnik – tjenesteyderen af de østrigske myndigheder end ikke straks underrettes om vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning.

99. Det er naturligvis heller ikke tilfredsstillende, at den omtvistede foranstaltning kan anfægtes af tjenestemodtageren. Da betalingen af sikkerheden har frigørende virkning for denne over for tjenesteyderen, vil en kunde formentlig ofte ikke have nogen interesse i at anlægge et søgsmål, som også ville koste den pågældende penge, tid og energi.

100. For det andet skal det fremhæves, at den omtvistede foranstaltning ifølge den forelæggende ret alene blev pålagt på grundlag af, at Čepelnik ikke var etableret i Østrig, og myndighederne derfor antog, at det ville være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at fuldbyrde den bøde, som de i fremtiden måtte pålægge den pågældende virksomhed.

101. Derfor – i det mindste i den foreliggende sag – var den holdning, som de østrigske myndigheder automatisk indtog, at den blotte omstændighed, at en virksomhed er etableret i udlandet, begrundede vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning. Jeg kan dog ikke se, hvordan *en generel og præventiv vedtagelse* af en restriktiv foranstaltning over for (potentielt) enhver tjenesteyder, der ikke er etableret i Østrig, kan begrundes[42]. Den automatiske og ubetingede anvendelse heraf giver ikke mulighed for at tage tilstrækkeligt hensyn til den individuelle situation for hver tjenesteyder trods den indlysende kendsgerning, at ikke alle tjenesteydere, der er registreret i udlandet, befinder sig i en tilsvarende situation. Det kan navnlig ikke antages, at de alle ville forsøge at udnytte de administrative hindringer som følge af den grænseoverskridende fuldbyrdelse af bøden med henblik på at undgå den[43]. Der vil absolut være udenlandske virksomheder, som på grund af deres størrelse, omdømme, økonomiske situation og ikke mindst kundegrundlag i Østrig vil foretrække at betale enhver bøde, der pålægges dem, og ikke forsøge at omgå østrigsk lovgivning. Det kan under ingen omstændigheder være tjenesteyderens opgave at afkræfte de nationale myndigheders antagelse, især fordi denne ikke engang er underrettet om vedtagelsen af den pågældende foranstaltning, og under alle omstændigheder er det slet ikke klart, om og i givet fald hvornår vedkommende kunne give møde for de administrative myndigheder og/eller den nationale ret, der har kompetence på dette område.

102. Det kan heller ikke antages, at de slovenske myndigheder ikke ville være villige til – såfremt behovet for at fuldbyrde bøden på tværs af grænserne skulle opstå – at yde den nødvendige bistand til deres østrigske kolleger.

103. Dette gælder så meget desto mere, hvis man tager i betragtning, at gennemførelsesfristen for direktiv 2014/67 var fastsat til at udløbe knap tre måneder efter anvendelsen af den i hovedsagen omtvistede foranstaltning, og de administrative overtrædelser, for hvilke Čepelnik blev pålagt en bøde, synes at være omfattet af dette direktivs materielle anvendelsesområde. I henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 2014/67 omfatter de administrative krav og kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre effektiv overvågning af overholdelsen af de forpligtelser, som er fastsat i dette direktiv og i direktiv

41 – Det bemærkes, at den østrigske regering til støtte for sin argumentation kun nævner ét tilfælde, hvor en appelinstans havde ladet tjenesteyderen optræde som part i sagen og derved underkendte førsteinstansrettens afgørelse, som havde afslået det. Čepelnik har imidlertid nævnt et andet tilfælde, hvor noget lignende blev afvist af en anden appelinstans, og en sag (stadig verserende), hvor de østrigske myndigheder har gjort gældende, at tjenesteyderen ikke har ret til at anfægte en foranstaltning som den omtvistede. Mere påfaldende er det, at Čepelnik har oplyst retten om, at den nationale ret, der har kompetence i selskabets egen sag – på trods af den tid, der er gået – endnu ikke har taget stilling til, om selskabet har kompetence til at anlægge sag til prøvelse af den omtvistede foranstaltning.

42 – Jf. analogt dom af 9.11.2006, Kommissionen mod Belgien (C-433/04, EU:C:2006:702, præmis 35-38).

43 – Jf. i denne retning dom af 11.3.2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138, præmis 51 og 52), af 7.9.2017, Eqiom og Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, præmis 31), og af 20.12.2017, Deister Holding og Juhler Holding (C-504/16 and C-613/16, EU:C:2017:1009, præmis 61).

96/71, og som medlemsstaterne må indføre – hvis disse er begrundede og forholdsmæssige i forhold til EU-retten – forpligtelsen for tjenesteyderen til at afgive en erklæring om påbegyndelsen af udførelsen af tjenesteydelsen og have lønsedler på et af de officielle sprog i værtsmedlemsstaten eller på et andet sprog, der accepteres af værtsmedlemsstaten.

104. De østrigske myndigheder havde derfor snart kunnet gøre brug af procedurerne og mekanismerne i direktiv 2014/67 til at fuldbyrde en bøde, der – hvilket det er værd at understrege igen – på det tidspunkt, hvor sikkerheden blev anvendt, endnu ikke var blevet pålagt. Navnlig artikel 13-19 i direktiv 2014/67 (kapitel VI om »fuldbyrdelse af økonomiske administrative sanktioner og/eller bøder på tværs af grænserne«) forpligter medlemsstaterne til at bistå hinanden med at håndhæve de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af direktivet, hvilket indebærer en forpligtelse til gensidigt at anerkende bøder og gensidigt at bistå med at inddrive administrative sanktioner og/eller bøder. Disse artikler indeholder også en række særlige bestemmelser med henblik herpå.

105. Det bør endvidere fremhæves, at den omtvistede foranstaltning blev *opretholdt*, selv efter at gennemførelsesfristen for direktiv 2014/67 var udløbet, og Østrig havde underrettet Kommissionen om gennemførelsen af dette direktiv.

106. Det er efter min opfattelse derfor ikke nødvendigt at afgøre, om de procedurer, der er fastsat i Rådets rammeafgørelse 2005/214/RIA af 24. februar 2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe [44], kunne finde anvendelse på den foreliggende sag, som visse parter, der har afgivet indlæg i den foreliggende sag, har gjort gældende. Det er min opfattelse, at Domstolen ikke har tilstrækkelige oplysninger om dette spørgsmål. Det er navnlig ikke klart, om den afgørelse, hvorved de østrigske myndigheder pålægger bødestraffe for overtrædelser af AVRAG som dem, som Čepelnik beskyldes for, er vedtaget af en af de myndigheder, der er omhandlet i artikel 1, litra a), i rammeafgørelse 2005/214.

107. For det tredje og afslutningsvis bemærker jeg, at de bøder, hvis opkrævning den omtvistede foranstaltning har til formål at sikre, er særligt indgribende, især for overtrædelser, der synes ret formelle (såsom de manglende løndokumenter på værtsmedlemsstatens sprog [45]). Dette fremgår også af – som den forelæggende ret har anført – den omstændighed, at den sanktion, som Čepelnik kan blive pålagt, kunne være så høj som 90 000 EUR. Dette er et meget betydeligt beløb i lyset af Čepelniks størrelse og omsætning og i forhold til den samlede værdi af de bygge- og anlægsarbejder, som denne virksomhed har udført i Østrig.

108. Det skal i den henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at i mangel af fælles regler for et specifikt spørgsmål har medlemsstaterne fortsat kompetence til at pålægge sanktioner for tilsidesættelse af forpligtelser i henhold til national lovgivning. Medlemsstaterne kan imidlertid ikke anvende en straf, der står i et sådant misforhold til lovovertrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for de friheder, der er forankret i traktaterne [46].

109. I den foreliggende sag synes kombinationen af tunge bøder og en sikkerhedsstillelse som den omhandlede i væsentlig grad at gribe ind i udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved traktaterne. Navnlig ændrer disse foranstaltninger samlet set i betydeligt omfang den hårfine balance mellem forskellige (og til tider konkurrerende) interesser, der forfølges med direktiv 96/71: at fremme tjenesteydelser over grænserne og samtidig sikre fair konkurrence og garantere, at arbejdstagernes rettigheder respekteres i både værts- og hjemlandet [47].

44 – EUT 2005, L 76, s. 16.

45 – Ifølge den forelæggende ret blev de manglende løndokumenter fremlagt kort tid efter tilsynsorganets kontrol.

46 – Jf. i denne retning bl.a. dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 36), og af 7.7.1976, Watson og Belmann (118/75, EU:C:1976:106, præmis 21).

47 – Jf. navnlig femte betragtning til direktiv 96/71.

110. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at en foranstaltning som den omtvistede udgør en restriktion i henhold til artikel 56 TEUF, der ikke kan begrundes, eftersom den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, som forfølges med den nationale lovgivning.

IV. Forslag til afgørelse

111. Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (distriktsdomstolen i Bleiburg, Østrig) har forelagt, på følgende måde:

»Artikel 16 og 19 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en tjenestemodtager et betalingsstop og at stille sikkerhed svarende til det udestående vederlag for en tjenesteydelse, der gennem udstationerede arbejdstagere udføres af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvis den omtvistede foranstaltning tjener til at sikre betaling af en eventuel bøde, som tjenesteyderen af værtsmedlemsstaten efterfølgende kan blive pålagt for en overtrædelse af sidstnævntes arbejdsretlige lovgivning.«