CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 8 mai 2018 [1]

Cauza C-33/17

Čepelnik d.o.o.
împotriva
Michael Vavti

[cerere de decizie preliminară formulată de Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Tribunalul Districtual din Bleiburg, Austria)]

„Libera prestare a serviciilor – Legislație națională care impune unui beneficiar de servicii constituirea unei garanții pentru a garanta plata unei amenzi care ar putea fi impusă unui prestator de servicii stabilit într-un alt stat membru – Articolele 16 și 19 din Directiva 2006/123/CE – Excepția privind legislația muncii – Justificare – Articolul 56 TFUE – Proporționalitate – Dreptul la apărare – Dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă – Directiva 2014/67/UE”

1. În prezenta cauză – o cerere de decizie preliminară formulată de Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Tribunalul Districtual din Bleiburg, Austria) –, Curtea este invitată să se pronunțe cu privire la aspectul dacă dreptul Uniunii interzice unui stat membru să impună unui beneficiar de servicii prestate de lucrători detașați de o întreprindere stabilită într-un alt stat membru constituirea unei garanții și sistarea plăților către această întreprindere. Potrivit dispozițiilor relevante ale dreptului național, suma datorată pentru astfel de servicii trebuie să fie plătită autorităților statului membru gazdă pentru a garanta plata unei eventuale amenzi care ar putea fi impuse în viitor prestatorului de servicii ca urmare a încălcării anumitor dispoziții ale legislației naționale în domeniul muncii.

2. Pentru a stabili dacă măsura națională în cauză este contrară dreptului Uniunii, Curtea va trebui să examineze interacțiunea dintre normele Uniunii referitoare la libera prestare a serviciilor, prevăzute la articolul 56 TFUE, în Directiva 2006/123/CE [2] și în Directiva 2014/67/UE [3], pe de o parte, și normele naționale pe care statul membru respectiv le consideră ca făcând parte din legislația sa în domeniul muncii, pe de altă parte.

1 Limba originală: engleza.

2 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (denumită în continuare „Directiva privind serviciile”) (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

3 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind asigurarea respectării aplicării Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne (JO 2014, L 159, p. 11).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

3. Articolul 1 alineatul (6) (intitulat „Obiect”) din Directiva privind serviciile prevede:

„Prezenta directivă nu afectează legislația muncii, adică nici una dintre dispozițiile legale sau contractuale cu privire la condițiile de angajare, condițiile de muncă, inclusiv sănătatea și siguranța la locul de muncă și relațiile dintre angajatori și lucrători pe care statele membre le aplică în conformitate cu legislația națională, respectând legislația comunitară. Prezenta directivă nu afectează nici legislația în materie de securitate socială a statelor membre”.

4. Articolul 3 alineatul (3) (intitulat „Relația cu alte dispoziții ale dreptului [Uniunii]”) din aceeași directivă prevede:

„Statele membre aplică dispozițiile prezentei directive în conformitate cu normele din tratat cu privire la dreptul de stabilire și la libera circulație a serviciilor”.

5. Articolul 16 (intitulat „Libertatea de a presta servicii”) prevede:

„(1) Statele membre respectă dreptul prestatorilor de a furniza servicii într-un stat membru altul decât cel în care sunt stabiliți.

Statele membre în care este prestat serviciul asigură accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor.

Statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea oricăror cerințe care nu respectă următoarele principii:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie, direct sau indirect, discriminatorii pe motiv de cetățenie sau, în ceea ce privește persoanele juridice, pe motivul privind statul membru în care sunt stabilite;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică sau de protecție a mediului;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

(2) Statele membre nu pot să restrângă libertatea de a presta servicii în cazul unui prestator stabilit într-un alt stat membru impunând una dintre cerințele următoare:

(a) obligația prestatorului de a fi stabilit pe teritoriul lor;

(b) obligația prestatorului de a obține o autorizație din partea autorităților competente, inclusiv înscrierea într-un registru sau într-un ordin sau asociație profesională pe teritoriul lor, cu excepția cazurilor prevăzute de prezenta directivă sau de alte instrumente comunitare;

(c) interdicția pentru prestator de a se dota cu o anumită formă sau tip de infrastructură pe teritoriul lor, inclusiv un birou sau un cabinet de care are nevoie prestatorul pentru a oferi serviciul în cauză;

(d) aplicarea unui regim contractual special între prestator și beneficiar care împiedică sau restricționează prestarea de servicii în mod independent;

(e) obligația prestatorului de a avea un document de identitate emis de către autoritățile lor competente specific pentru exercitarea unei activități de servicii;

(f) cerințele, cu excepția celor necesare pentru sănătatea și siguranța muncii, care afectează utilizarea echipamentului și materialelor care fac parte integrantă din serviciul prestat;

(g) restricții asupra libertății de a presta servicii menționate la articolul 19.

(3) Prezentele dispoziții nu împiedică statul membru în care se deplasează prestatorul să impună cerințe în ceea ce privește o activitate de servicii în cazul în care acestea sunt justificate din motive de ordine publică, siguranță publică, sănătate publică sau protecția mediului, în conformitate cu alineatul (1). De asemenea, statul membru în cauză nu este împiedicat să aplice, în conformitate cu dreptul comunitar, propriile norme în ceea ce privește condițiile de angajare, inclusiv cele stabilite în convențiile colective.

[…]”.

6. Articolul 17 din Directiva privind serviciile furnizează o listă de „[d]erogări suplimentare de la libertatea de a presta servicii”. Potrivit punctului 2 din această listă, „[a]rticolul 16 nu se aplică […] domeniilor reglementate prin Directiva 96/71/CE”.

7. Secțiunea 2 din capitolul IV al Directivei privind serviciile vizează „[d]repturile beneficiarilor de servicii”. Potrivit articolului 19:

„Statele membre nu pot impune unui beneficiar cerințe care restricționează utilizarea unui serviciu oferit de un prestator stabilit într-un alt stat membru, în special cerințele următoare:

(a) obligația de a obține autorizație de la autoritățile competente ale acestora sau de a face o declarație către acestea;

(b) limite discriminatorii în acordarea asistenței financiare pe motiv că prestatorul este stabilit într-un alt stat membru sau din motive care țin de situarea locului unde se prestează serviciul.

[…]”.

B. Dreptul austriac

8. Articolul 7m din Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Legea de modificare a legii privind contractele de muncă) din 1993 (BGBl., 459/1993, denumită în continuare „AVRAG”) prevede următoarele:

„1. În caz de suspiciune rezonabilă privind o contravenție în sensul articolului 7b alineatul 8, al articolului 7i sau al articolului 7k alineatul 4 și în ipoteza în care, ca urmare a anumitor circumstanțe, trebuie să se prezume că urmărirea penală sau executarea sancțiunilor va fi imposibilă sau considerabil mai dificilă pentru motive care țin de persoana angajatorului (contractantul) sau de societatea care pune la dispoziție forță de muncă, organele autorității fiscale, în contextul investigațiior efectuate în temeiul articolului 7f, precum și Biroul pentru Concedii Plătite și Concedieri ale Lucrătorilor în Construcții pot impune în scris angajatorului, în caz de punere la dispoziție a forței de muncă, să nu plătească prețul muncii încă datorate sau remunerația pentru punerea la dispoziție a forței de muncă încă datorată sau o parte din această sumă (sistarea plăților) […] Organele autorității fiscale, precum și Biroul pentru Concedii Plătite și Concedieri ale Lucrătorilor în Construcții pot impune sistarea plăților numai atunci când garanția provizorie prevăzută la articolul 7l nu a putut fi stabilită sau colectată.

[…]

3. În caz de suspiciune rezonabilă privind o contravenție în sensul articolului 7b alineatul 8, al articolului 7i sau al articolului 7k alineatul 4 și în ipoteza în care, ca urmare a anumitor circumstanțe, trebuie să se prezume că urmărirea penală sau executarea sancțiunilor va fi imposibilă sau considerabil mai dificilă pentru motive care țin de persoana angajatorului (contractantul) sau de societatea care pune la dispoziție forță de muncă, autoritatea administrativă regională poate impune, printr-o decizie, clientului sau angajatorului, în caz de punere la dispoziție a forței de muncă către angajator, să plătească prețul muncii încă datorate sau remunerația pentru punerea la dispoziție încă datorată sau o parte a acestei sume, cu titlu de garanție, într-un termen rezonabil […]

[…]

5. Plata efectuată în temeiul alineatului 3 are ca efect descărcarea clientului sau a angajatorului de datoria sa față de contractant sau față de societatea care pune la dispoziție forță de muncă.

[…]”.

9. Alineatele 3 și 8 ale articolului 7b din AVRAG prevăd:

„3. Angajatorii în sensul alineatului 1 trebuie să declare angajarea lucrătorilor, care le sunt puși la dispoziție în Austria în scopul efectuării de lucrări în acest stat, cu cel târziu o săptămână înainte de începerea activității în cauză, la Biroul Central pentru Controlul Angajării Ilegale, în conformitate cu Legea privind angajarea resortisanților străini (Ausländerbeschäftigungsgesetz) și cu [AVRAG] a Ministerului Federal al Finanțelor […]

[…]

8. Orice persoană care, în calitate de angajator în sensul alineatului 1

1. nu depune sau nu depune la timp ori în mod complet, cu încălcarea alineatului 3, declarația inițială sau declarația referitoare la modificările ulterioare (declarația de modificare) […]

   […]

   comite o contravenție și trebuie să fie sancționată de autoritatea administrativă regională pentru fiecare lucrător în cauză cu o amendă cuprinsă între 500 EUR și 5 000 EUR, iar în caz de recidivă cu o amendă cuprinsă între 1 000 EUR și 10 000 EUR […]”.

10. Articolul 7i alineatul 4 din AVRAG are următorul conținut:

„Orice persoană care

1. în calitate de angajator în sensul articolului 7, al articolului 7a alineatul 1 sau al articolului 7b alineatele 1 și 9 nu pune la dispoziție documentele salariale cu încălcarea articolului 7d.

[…]

comite o contravenție și trebuie să fie sancționată de autoritatea administrativă regională pentru fiecare lucrător în cauză cu o amendă cuprinsă între 1 000 EUR și 10 000 EUR și în caz de recidivă cu o amendă cuprinsă între 2 000 EUR și 20 000 EUR, iar în cazul în care sunt implicați mai mult de trei lucrători, pentru fiecare lucrător cu o amendă cuprinsă între 2 000 EUR și 20 000 EUR și în caz de recidivă, cu o amendă cuprinsă între 4 000 EUR și 50 000 EUR”.

11. Dispozițiile articolului 7b alineatul 3, ale articolului 7b alineatul 8, ale articolului 7i alineatul 4 și ale articolului 7m din AVRAG corespund situației juridice aplicabile până la 31 decembrie 2016. La 1 ianuarie 2017, aceste dispoziții au fost înlocuite prin articolele 19, 26, 27, 28 și 34 din Lohn-und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (Legea privind lupta împotriva dumpingului salarial și social), al căror conținut este identic.

II. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

12. Prezenta cauză își are originea în litigiul dintre Čepelnik d.o.o. (denumită în continuare „Čepelnik”), pe de o parte, și domnul Michael Vavti, pe de altă parte, în legătură cu plata contraprestației restante pentru serviciile de construcție.

13. Čepelnik este o societate cu răspundere limitată cu sediul în Slovenia. Aceasta a furnizat domnului Vavti servicii în sectorul construcțiilor în valoare de 12 200 EUR. Serviciile au fost prestate într-o casă deținută de domnul Vavti, situată în Austria, lângă granița cu Slovenia. Domnul Vavti a efectuat către Čepelnik o plată în avans în valoare de 7 000 EUR.

14. La 16 martie 2016, poliția financiară austriacă a efectuat un control pe șantierul aferent construcției și a acuzat Čepelnik de săvârșirea a două contravenții. În primul rând, în ceea ce privește doi lucrători detașați, Čepelnik nu a declarat corespunzător începerea lucrărilor conform articolului 7b alineatul 8 punctul 1 coroborat cu articolul 7b alineatul 3 din AVRAG. În al doilea rând, Čepelnik nu a pus la dispoziție documente salariale în limba germană pentru patru lucrători detașați, cu încălcarea articolului 7i alineatul 4 punctul 1 coroborat cu articolul 7d alineatul 1 prima și a doua teză din AVRAG.

15. Imediat după efectuarea controlului, poliția financiară a impus domnului Vavti sistarea plăților și a solicitat autorității administrative competente, Bezirksmannschaft Völkermarkt (Autoritatea Administrativă a Districtului Völkermarkt, denumită în continuare „BHM Völkermarkt”, Austria), să dispună constituirea de către acesta a unei garanții. Această garanție era destinată să asigure plata unei eventuale amenzi care ar fi putut fi impusă în cadrul unei proceduri care urma să fie inițiate împotriva Čepelnik în temeiul AVRAG pe baza rezultatului controlului. În conformitate cu articolul 7m alineatul 4 din AVRAG, poliția financiară a solicitat ca această garanție să fie stabilită într-un cuantum echivalent cu suma restantă datorată, și anume 5 200 EUR. Prin decizia din 17 martie 2016, BHM Völkermarkt a dispus constituirea garanției solicitate pentru motivul că „având în vedere situarea [sediului social] al […] prestatorului de servicii, care este în Slovenia, […] se poate prezuma că urmărirea penală și executarea sancțiunilor ar fi foarte dificile sau chiar imposibile”. Domnul Vavti nu a introdus recurs împotriva acestei decizii și a constituit garanția la 20 aprilie 2016.

16. Împotriva Čepelnik a fost inițiată o procedură în ceea ce privește pretinsele contravenții. Prin decizia din 11 octombrie 2016, Cepelnik a fost sancționată cu o amendă în cuantum de 1 000 EUR pentru că ar fi încălcat articolul 7b alineatul 8 punctul 1 din AVRAG prin neînregistrarea a doi dintre lucrători la organismul competent din Austria, înainte ca aceștia să înceapă să lucreze pe șantierul construcției. Prin hotărârea din 12 octombrie 2016, Cepelnik a fost sancționată de asemenea cu o amendă în cuantum de 8 000 EUR, întrucât ar fi încălcat articolul 7i alineatul 4 punctul 1 din AVRAG prin faptul că nu a pus la dispoziție în limba germană documentele salariale necesare pentru patru angajați. Čepelnik a contestat aceste decizii la 2 noiembrie 2016. Instanța de trimitere precizează că respectivele contestații erau încă în curs de soluționare în momentul în care a fost formulată cererea de decizie preliminară.

17. La finalizarea lucrărilor, Čepelnik a facturat domnului Vavti suma de 5 000 EUR pentru a achita suma restantă datorată. Acesta din urmă a refuzat să plătească, susținând că a achitat suma restantă datorată către BHM Völkermarkt, conform deciziei administrative a acestei autorități. Acesta a susținut că, în temeiul articolului 7m alineatul 5 din AVRAG, plata garanției către autoritatea administrativă stingea datoria sa față de Čepelnik. Prin urmare, aceasta din urmă a inițiat o procedură împotriva domnului Vavti pentru a recupera suma restantă datorată în fața Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Tribunalul Districtual din Bleiburg).

18. Având îndoieli cu privire la interpretarea corectă a anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii și cu privire la compatibilitatea normelor naționale în cauză cu aceste dispoziții, instanța de trimitere a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări:

„Articolul 56 TFUE și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că interzic unui stat membru să impună beneficiarului național sistarea plății și depunerea unei garanții în cuantumul contraprestației încă datorate, dacă sistarea plății și depunerea garanției servesc doar asigurării plății unei eventuale amenzi, care ar putea fi aplicată prestatorului de servicii cu sediul în alt stat membru doar în cadrul unei proceduri separate?

În cazul unui răspuns negativ la această întrebare:

a. Articolul 56 TFUE și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că interzic unui stat membru să impună beneficiarului național sistarea plății și depunerea unei garanții în cuantumul contraprestației încă datorate, dacă prestatorul de servicii cu sediul în alt stat membru, împotriva căruia trebuie aplicată o amendă, nu dispune de o cale de atac împotriva deciziei de stabilire a garanției, în procedura de stabilire a garanției, iar contestația formulată de beneficiarul național împotriva deciziei nu are efect suspensiv?

b. Articolul 56 TFUE și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că interzic unui stat membru să impună beneficiarului național sistarea plății și depunerea unei garanții în cuantumul contraprestației încă datorate pentru singurul motiv că prestatorul de servicii are sediul într-un alt stat membru al Uniunii?

c. Articolul 56 TFUE și [Directiva 2014/67] trebuie interpretate în sensul că interzic unui stat membru să impună beneficiarului național sistarea plății și depunerea unei garanții în cuantumul contraprestației încă datorate, în condițiile în care contraprestația datorată nu este încă exigibilă, iar cuantumul final al acesteia nu este încă definit, având în vedere cererile reconvenționale și drepturile de retenție?”

19. Čepelnik, guvernele ceh, maghiar, slovac, sloven, austriac și polonez, precum și Comisia au depus observații scrise. Prin scrisoarea din 15 decembrie 2017, Curtea, în temeiul articolului 61 alineatul (1) din Regulamentul său de procedură, a invitat părțile și persoanele interesate menționate la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție să răspundă în scris la următoarele întrebări înainte de ședință:

(1) [Directiva privind serviciile] este aplicabilă unor decizii precum cele în discuție în litigiul principal? În această privință, se atrage atenția persoanelor interesate asupra articolului 1 alineatul (6) din această directivă.

(2) În cazul unui răspuns afirmativ, [Directiva privind serviciile] trebuie interpretată în sensul că se opune unor decizii precum cele în discuție în litigiul principal?”

20. Čepelnik, guvernele ceh, francez, slovac, sloven și austriac, precum și Comisia au răspuns la întrebări în scris. Čepelnik, guvernele ceh, maghiar, sloven și austriac, precum și Comisia au prezentat de asemenea observații orale în ședința care a avut loc la 26 ianuarie 2018.

III. Analiză

21. Prin intermediul întrebărilor adresate, instanța de trimitere solicită în esență Curții să stabilească dacă dreptul Uniunii interzice unui stat membru să dispună ca beneficiarul unor servicii să sisteze plățile și să constituie o garanție în cuantum echivalent cu suma restantă datorată („măsura în cauză”) pentru un serviciu furnizat, prin intermediul unor lucrători detașați, de un prestator stabilit într-un alt stat membru, atunci când măsura în cauză servește la garantarea plății unei posibile amenzi care ar putea fi impusă ulterior prestatorului de statul membru gazdă ca urmare a încălcării legislației muncii din acest din urmă stat.

22. Mai precis, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune măsurii în discuție atunci când prestatorul de servicii nu dispune de nicio cale de atac împotriva unei astfel de măsuri și/sau măsura este impusă doar pentru că acest prestator este stabilit într-un alt stat membru și/sau măsura este impusă chiar dacă suma care trebuie plătită în temeiul contractului nu este încă exigibilă în întregime, iar soldul acestei sume nu a fost încă stabilit din cauza existenței unor cereri reconvenționale și a unor drepturi de retenție.

23. Înainte de a analiza însă fondul cauzei, este necesar să analizăm mai întâi excepția procedurală ridicată de guvernul austriac și să subliniem apoi, pe scurt, caracteristicile marcante ale măsurii în cauză pentru a stabili dispozițiile deptului Uniunii care sunt aplicabile în prezentul context.

A. Competența Curții

24. În observațiile sale, guvernul austriac contestă competența Curții pentru motivul că răspunsul la întrebările adresate nu este necesar pentru soluționarea litigiului principal. Acest guvern susține că, având în vedere că decizia de adoptare a măsurii în cauză are caracter administrativ, validitatea acesteia poate fi examinată doar de o instanță administrativă. Instanța de trimitere nu ar fi însă o instanță administrativă și ar fi sesizată doar cu un litigiu de drept civil survenit între Čepelnik și domnul Vavti. Prin urmare, această instanță nu ar avea competența să anuleze sau să modifice această decizie.

25. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de o instanță națională beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări adresate de o instanță națională numai atunci când este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [4].

26. În această privință, din informațiile furnizate de instanța de trimitere rezultă că există o legătură clară între decizia administrativă de impunere a măsurii în cauză împotriva domnului Vavti, pe de o parte, și procedura civilă de recuperare a sumei restante datorate introdusă de Čepelnik împotriva domnului Vavti, pe de altă parte. Instanța de trimitere subliniază că, în conformitate cu articolul 7m alineatul 5 din AVRAG, plata garanției către autoritatea administrativă a stins datoria domnului Vavti față de Čepelnik. Prin urmare, întrebările referitoare la legalitatea garanției nu par a fi lipsite de pertinență în ceea ce privește competența instanței de trimitere de a se pronunța în procedura principală.

27. În consecință, Curtea are competența de a răspunde la întrebările adresate.

4 A se vedea printre altele Hotărârea din 6 septembrie 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punctul 20 și jurisprudența citată).

B. Măsura în cauză

28. Prin intermediul întrebărilor adresate, instanța de trimitere urmărește să determine compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei măsuri naționale precum cea în discuție. În cererea sa de pronunțare a unei decizii preliminare, instanța națională face în special trimitere la articolul 56 TFUE și la dispozițiile Directivei 2014/67. În plus, anumite părți care au prezentat observații în cadrul acestei proceduri au susținut de asemenea că Directiva privind serviciile ar fi aplicabilă în cauza de față – ceea ce a determinat Curtea să solicite părților să adopte în mod expres o poziție în scris cu privire la acest aspect.

29. Prin urmare, trebuie să se stabilească mai întâi care sunt dispozițiile de drept al Uniunii care sunt aplicabile în procedura principală, ținând seama de caracteristicile specifice ale măsurii în cauză.

30. Această măsură constă într-o decizie adoptată de autorități care impun unui beneficiar de servicii sistarea plăților și constituirea unei garanții, în considerarea unei posibile nerespectări de către prestatorul de servicii a obligațiilor care decurg din legislația națională a muncii. Partea din suma care este încă datorată în temeiul contractului de beneficiar prestatorului, atunci când măsura în cauză este adoptată, trebuie plătită administrației, care reține această sumă pentru a garanta plata amenzilor care *ar putea* fi impuse ulterior prestatorului respectiv. Astfel, în momentul adoptării măsurii, nicio amendă nu a fost încă impusă prestatorului.

31. În acest context, trebuie să subliniem că nu se poate stabili cu certitudine dacă măsura în cauză este (direct sau indirect) discriminatorie. În această privință, guvernul austriac susține că articolul 7m din AVRAG este, *prima facie*, o dispoziție nediscriminatorie, întrucât aceasta se aplică atât prestatorilor de servicii stabiliți în Austria, cât și prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre.

32. Acest argument nu își găsește însă, în opinia noastră, nicio susținere în cuprinsul dosarului. Astfel, contravențiile care, în temeiul articolului 7m din AVRAG, pot declanșa adoptarea măsurii în cauză (contravențiile prevăzute la articolul 7b alineatul 8, la articolul 7i și la articolul 7k alineatul 4 din aceeași lege) privesc toate situații legate de detașarea lucrătorilor. Măsura în cauză pare astfel destinată să vizeze numai prestatorii de servicii din alte state membre.

33. Întrebat în ședință dacă, în dreptul austriac, o măsură similară era aplicabilă și în ceea ce privește situațiile de natură pur internă sau în ceea ce privește contravențiile care sunt în mod obișnuit comise mai des de prestatorii de servicii naționali, guvernul austriac a răspuns mai întâi în mod afirmativ. Totuși, atunci când a fost rugat să fie mai precis și să prezinte exemple concrete, acest gurvern a întâmpinat mari dificultăți în a indica dispozițiile legale relevante sau în a menționa cazuri în care o măsură similară a fost aplicată într-o situație în care nu exista niciun element transfrontalier. În ceea ce ne privește, nu am găsit nicio dispoziție din AVRAG, în versiunea în vigoare la data faptelor, care să prevadă o măsură echivalentă în cazuri de încălcare a altor norme decât cele prevăzute la articolul 7m. În acest context, s-ar putea ridica întrebarea dacă o dispoziție care să meargă atât de departe ar fi astfel necesară atunci când situația este pur internă.

34. În orice caz, dacă nu este direct discriminatorie, măsura pare a fi, cel puțin indirect, discriminatorie. Astfel, instanța de trimitere arată că, în cauza de față, condiția de aplicare a acestei măsuri a fost considerată îndeplinită pentru simplul fapt că prestatorul de servicii era o întreprindere slovenă. Dacă aceasta este situația, atunci această dispoziție este aplicată *de facto* în mod discriminatoriu: prestatorii de servicii străini și prestatorii de servicii locali sunt tratați în mod diferit pentru simplul motiv al locului lor de stabilire. Totuși, guvernul austriac a susținut în ședință că, în prezenta cauză, articolul 7m din AVRAG ar fi putut fi pur și simplu greșit aplicat. În opinia sa, faptul că un prestator de servicii este stabilit în străinătate nu ar trebui să fie determinant pentru adoptarea măsurii în cauză.

35. Având în vedere aceste circumstanțe și în pofida rezervelor pe care încă le manifestăm cu privire la acest aspect, vom continua efectuarea analizei juridice, presupunând că măsura în cauză nu este discriminatorie.

36. În orice caz, după cum instanța de trimitere arată în mod întemeiat, o astfel de măsură, indiferent că este sau nu este discriminatorie, este susceptibilă prin însăși natura sa, pe de o parte, să descurajeze clienții austrieci să beneficieze de serviciile prestatorilor stabiliți în străinătate și, pe de altă parte, să descurajeze prestatorii stabiliți în alte state membre să ofere, cu titlu temporar, serviciile lor în Austria.

37. În ceea ce privește primul aspect, o măsură precum cea în discuție poate evident produce o serie de efecte adverse asupra clienților care aleg să își procure servicii de la prestatori străini. Mai precis, odată ce măsura în cauză este adoptată, clientul trebuie să plătească în avans suma restantă datorată către administrație în loc să poată aștepta prestarea completă a serviciului de către prestator. În plus, clientul își pierde posibilitatea de a păstra o parte a sumei restante datorate cu titlu de compensație în caz de realizare defectuoasă sau de finalizare cu întârziere a lucrărilor sau în caz de daune produse în cursul lucrărilor. De asemenea, clientul se expune riscului ca, odată ce prestatorul ia cunoștință de aplicarea măsurii, lucrările să poată fi suspendate sau amânate.

38. În ceea ce privește al doilea aspect, măsura în cauză face mai puțin atractivă pentru întreprinderile stabilite în străinătate furnizarea, cu titlu temporar, a serviciile lor în Austria. Astfel, este suficient ca autoritățile austriece să întrevadă o „suspiciune rezonabilă” că un prestator a săvârșit o contravenție prevăzută de anumite dispoziții din AVRAG pentru ca acesta din urmă să își piardă dreptul de a pretinde de la clientul său plata sumei restante datorate pentru serviciul furnizat. Prin urmare, măsura în cauză ar putea cel puțin să expună prestatorii de servicii la riscuri crescute de întârziere la plata unor sume, care constituie, de cele mai multe ori, o parte semnificativă a întregii sume convenite. Măsura în cauză ar putea produce de asemenea anumite consecințe financiare nefavorabile, chiar și atunci când nu a fost săvârșită nicio contravenție, deoarece garanția rămâne, pe întreaga durată a procedurii de impunere a amenzii (care poate dura mai mulți ani), în contul administrației austriece, unde – dacă interpretarea noastră este corectă – nu produce nicio dobândă.

39. În aceste condiții, pare evident că, în principiu, o măsură precum cea în cauză intră sub incidența normelor tratatului referitoare la libera prestare a serviciilor. În plus, Directiva privind serviciile pare de asemenea pertinentă, la prima vedere: acest instrument a introdus un cadru legal general destinat să elimine, printre altele, barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre[5].

40. În schimb, celelalte instrumente juridice menționate de asemenea de instanța de trimitere sau de anumite părți care au prezentat observații nu ni se par a fi relevante sau aplicabile. În primul rând, deși litigiul în cauză în procedura principală a luat naștere într-o situație referitoare la detașarea de lucrători, nicio dispoziție din Directiva 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor[6] nu este direct relevantă. Această directivă urmărește să coordoneze reglementările naționale materiale referitoare la condițiile de muncă și de încadrare în muncă a lucrătorilor detașați, independent de normele administrative accesorii destinate să permită verificarea respectării condițiilor menționate. În consecință, aceste măsuri pot fi stabilite în mod liber de statele membre, în conformitate cu tratatul și cu principiile generale ale dreptului Uniunii[7].

5 A se vedea în special considerentele (5)-(7) ale Directivei privind serviciile.

6 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii (JO 1997, L 18, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 04, p. 29).

7 A se vedea Hotărârea din 3 decembrie 2014, De Clercq și alții (C-315/13, EU:C:2014:2408, punctul 47 și jurisprudența citată).

41. Apoi, Directiva 2014/67 privind asigurarea respectării aplicării Directivei privind detașarea lucrătorilor – care în principiu ar fi fost relevantă datorită obiectului său [8] – nu este aplicabilă *ratione temporis* litigiului în discuție [9]. Astfel, în timp ce perioada de transpunere a directivei a expirat abia la 18 iunie 2016, faptele în cauză în procedura principală au avut loc în martie 2016. Din câte înțelegem, Austria consideră că Directiva 2014/67 a fost transpusă prin intermediul Legii privind combaterea dumpingului salarial și social din 13 iunie 2016, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017, în măsura în care aceasta este legea care a fost notificată Comisiei ca măsură de transpunere a directivei menționate.

42. Prin urmare, chestiunea esențială în acest context este aceea de a stabili dacă compatibilitatea unei măsuri precum cea în discuție cu dreptul Uniunii trebuie să fie examinată în temeiul dispozițiilor tratatului privind piața internă sau în lumina dispozițiilor Directivei privind serviciile.

C. Articolul 56 TFUE sau Directiva privind serviciile?

43. Începând cu Hotărârea Rina Services [10], Curtea a aplicat în mod constant normele prevăzute în Directiva privind serviciile drept cadru juridic pentru a stabili compatibilitatea măsurilor naționale cu libera circulație a serviciilor, atunci când aceste măsuri intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al acestui instrument juridic, fără a examina măsurile din perspectiva articolului 49 TFUE și/sau a articolului 56 TFUE.

44. Prin urmare, întrebarea principală care se ridică în prezenta cauză este dacă o măsură precum cea în discuție intră sau nu intră în domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile.

45. Directiva privind serviciile se aplică în principiu tuturor tipurilor de activități de servicii [11] și în ceea ce privește toate tipurile de măsuri naționale care pot restrânge libera circulație a serviciilor [12], cu excepția activităților și a tipurilor de măsuri naționale care sunt explicit excluse din domeniul său de aplicare [13]. Trebuie să se observe că serviciile de construcții – care reprezintă activitatea în discuție în procedura principală – sunt expres menționate în considerentul (33) al Directivei privind serviciile, în lista exemplelor de activități reglementate de această directivă.

46. Directiva privind serviciile enumeră de asemenea, la articolul 1, anumite domenii pe care aceasta „nu [le] are ca obiect” sau pe care „nu [le] afectează”.

47. Făcând trimitere la această din urmă dispoziție, guvernul austriac a susținut că Directiva privind serviciile nu este aplicabilă în procedura principală: măsura în cauză face parte din legislația sa națională în domeniul muncii, care, în temeiul articolului 1 alineatul (6) din directivă, este în afara domeniului de aplicare al acestei directive.

8 Această directivă instituie, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1), „un cadru comun al unui set de dispoziții, măsuri și mecanisme de control adecvate, necesare pentru o punere în aplicare, o aplicare și o asigurare a respectării aplicării mai bune și mai uniforme ale [Directivei privind detașarea lucrătorilor], inclusiv măsuri pentru a preveni și sancționa orice abuz și eludare privind normele aplicabile”. Obiectivul urmărit este acela de a garanta respectarea unui nivel adecvat de protecție a drepturilor lucrătorilor detașați pentru prestarea transfrontalieră de servicii, facilitând în același timp exercitarea libertății de a presta servicii pentru prestatorii de servicii și promovând un climat de concurență loială între aceștia din urmă.

9 A se vedea de asemenea, în acest sens, Hotărârea din 3 decembrie 2014, De Clercq și alții (C-315/13, EU:C:2014:2408, punctele 49-51). Pe de altă parte, dispozițiile Directivei 2014/67 vor fi aplicabile în ceea ce privește executarea cuantumului amenzii care depășește cuantumul acoperit de măsura în cauză.

10 Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 23 și următoarele). A se vedea de asemenea, în acest sens, Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 137), și Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 118).

11 A se vedea în special articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 punctul 1 din Directiva privind serviciile.

12 A se vedea în special articolul 4 punctul 7 din Directiva privind serviciile.

13 A se vedea articolul 2 alineatul (2) și, respectiv, articolul 2 alineatul (3) din Directiva privind serviciile.

48. Trebuie, așadar, să se examineze dacă acest argument poate fi reținut. În acest sens, pare util să se explice care este, în opinia noastră, semnificația articolul 1 alineatul (6) din Directiva privind serviciile.

1. Excepția privind legislația muncii

49. Potrivit articolului 1 alineatul (6), Directiva privind serviciile „nu afectează *legislația muncii*, adică nici una dintre dispozițiile legale sau contractuale cu privire la condițiile de angajare, condițiile de muncă, inclusiv sănătatea și siguranța la locul de muncă și relațiile dintre angajatori și lucrători pe care statele membre le aplică în conformitate cu legislația națională, respectând legislația [Uniunii]”[14]. Această dispoziție trebuie interpretată în lumina considerentului (14) al directivei, care enunță: „[p]rezenta directivă nu afectează condițiile de angajare, inclusiv perioadele maxime de muncă și perioadele minime de odihnă, durata minimă a concediilor anuale remunerate, nivelul minim de salarizare, precum și sănătatea, siguranța și igiena la locul de muncă, pe care statele membre le aplică în conformitate cu legislația [Uniunii]; aceasta nu afectează nici relațiile între partenerii sociali, inclusiv dreptul de a negocia și de a încheia convenții colective, dreptul la grevă și la acțiuni sindicale în conformitate cu legislația națională și cu practicile naționale care respectă legislația [Uniunii]”.

50. Este important de observat că aceste dispoziții nu prevăd că domeniul dreptului muncii este exclus în ansamblul său din domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile. Astfel, după cum s-a menționat, domeniile de drept (de exemplu, fiscalitatea) sau activitățile economice (cum ar fi serviciile de sănătate) care se află în ansamblul lor în afara domeniului de aplicare al directivei sunt enumerate la articolul 2, intitulat chiar „[*d*]*omeniu de aplicare*”, care prevede în mod expres că dispozițiile Directivei privind serviciile „*nu se aplică*” domeniilor și activităților enumerate în aceasta[15].

51. Pe de altă parte, articolul 1 din Directiva privind serviciile se referă la „*obiectul*” directivei și stabilește, printre altele, domeniile de drept care „*nu sunt afectate*” de acest instrument. Această cerință trebuie, în opinia noastră, să fie înțeleasă în sensul că dispozițiile Directivei privind serviciile trebuie interpretate și aplicate într-un mod care să nu limiteze drepturile, libertățile sau puterile de care beneficiază fie persoanele fizice (de exemplu, exercitarea drepturilor fundamentale), fie statele membre (de exemplu, pentru a defini ceea ce acestea consideră ca fiind servicii de interes economic general, pentru a reglementa domeniul dreptului penal sau al dreptului muncii) menționate la articolul 1 din această directivă[16].

52. Din istoricul legislativ al Directivei privind serviciile rezultă de fapt că legiuitorul Uniunii a intenționat să împiedice ca acest instrument să conducă la o concurență în materie de reglementare, îndemnând la o uniformizare la un nivel inferior în ceea ce privește standardele în materie socială și de muncă[17]. Astfel, pe scurt, Directiva privind serviciile nu interzice statelor membre să aplice propriile norme în materie de drept al muncii situațiilor care, în lipsa acestor norme, ar fi intrat sub incidența acestui instrument.

14 Sublinierea noastră.

15 Sublinierea noastră.

16 Această interpretare decurge din faptul că articolul 1 alineatul (7) prevede că directiva „nu afectează exercitarea drepturilor fundamentale”. Trebuie totuși să se menționeze că este evident că drepturile conferite de Directiva privind serviciile pot avea un efect asupra exercitării anumitor drepturi fundamentale (în special cele de natură economică) recunoscute în dreptul național și în dreptul Uniunii.

17 Considerentul (58) al Propunerii inițiale de directivă a Comisiei [COM(2004) 2 final/3, menționat adesea în literatura de specialitate drept proiectul „Bolkestein”] a prevăzut doar că „[p]rezenta directivă nu urmărește să abordeze probleme de drept al muncii ca atare”. Anumite părți interesate au susținut însă că o astfel de dispoziție ar putea afecta principiile protecției sociale și drepturile fundamentale la negociere și la acțiuni colective. Pentru a răspunde acestor preocupări, Propunerea modificată de directivă a Comisiei [COM(2006) 160 final, menționată adesea în literatura de specialitate drept „propunerea McCreevy”] a introdus, printre altele, la articolul 1 alineatul (6), excepția actuală. Acest proiect de dispoziție a fost adoptat ulterior ca atare în Directiva privind serviciile. Pentru o analiză a acestui aspect, a se vedea Flower, J., „Negotiating European Legislation: The Services Directive”, în *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 9, Hart Publishing, 2007, p. 217-238.

53. Directiva condiționează însă această posibilitate de respectarea unei alte cerințe. Astfel cum a fost indicat în mod expres atât la articolul 1 alineatul (6), cât și în considerentul (14) al Directivei privind serviciile, faptul că directiva nu afectează legislația muncii din statele membre este recunoscut numai în măsura în care legislația națională pertinentă „respectă dreptul [Uniunii]”. Astfel, departe de a da statelor membre un „cec în alb” pentru aplicarea propriei legislații în domeniul muncii, independent de un posibil impact asupra pieței interne, Directiva privind serviciile prevede doar o excepție limitată. Alte principii și alte norme care privesc piața internă – fie că sunt incluse în acte de drept primar, fie în alte acte de drept derivat – rămân aplicabile dreptului în materie de muncă al unui stat membru.

54. Acestea fiind spuse, următoarea chestiune care trebuie examinată este dacă o măsură precum cea în cauză intră sub incidența excepției privind „legislația muncii” din Directiva privind serviciile.

2. Natura măsurii în cauză

55. În acest context, trebuie să subliniem că, în opinia noastră, noțiunea „legislația muncii” nu poate fi decât o noțiune de drept al Uniunii. În caz contrar, domeniul de aplicare al directivei ar varia de la un stat membru la altul, în funcție de definiția formală a legislației muncii adoptată de fiecare dintre acestea.

56. Această poziție reiese de asemenea dintr-un element textual. Articolul 1 alineatul (6) din Directiva privind serviciile include o explicație a ceea ce cuprinde această noțiune: „[oricare] dintre dispozițiile legale sau contractuale cu privire la condițiile de angajare, condițiile de muncă, inclusiv sănătatea și siguranța la locul de muncă și relațiile dintre angajatori și lucrători”. Astfel cum precizează considerentul (14), condițiile de angajare și de muncă cuprind aspecte precum „perioadele maxime de muncă și perioadele minime de odihnă, durata minimă a concediilor anuale remunerate, nivelul minim de salarizare”. Același considerent explică de asemenea că sintagma „relațiile între angajatori și lucrători” este destinată să acopere „relațiile între partenerii sociali”, care includ aspecte precum „dreptul de a negocia și de a încheia convenții colective, dreptul la grevă și la acțiuni sindicale”.

57. Modul de redactare a articolului 1 alineatul (6) din Directiva privind serviciile sugerează de asemenea, în special atunci când acesta este citit în diferitele versiuni lingvistice ale acestei directive [18], că lista aspectelor acoperite de dispoziția menționată este exhaustivă. În opinia noastră, acest lucru este cu atât mai adecvat cu cât definiția care figurează la articolul 1 alineatul (6) și în considerentul (14) este suficient de amplă pentru a acoperi majoritatea, dacă nu totalitatea aspectelor care sunt în mod obișnuit înțelese ca constituind legislația muncii la nivelul Uniunii sau la nivel internațional [19].

58. Din cele ce precedă nu rezultă însă, așa cum au susținut anumite părți care au prezentat observații în prezenta procedură, că doar normele *materiale* de drept al muncii (înțelese ca norme care stabilesc drepturi și obligații) sunt acoperite prin această noțiune. Considerăm că noțiunea „legislația muncii” trebuie să cuprindă de asemenea normele referitoare la *sancțiunile* și la *procedurile specifice* acestui domeniu. Posibilitatea unui stat membru de a aplica propria legislație în domeniul muncii unor situații care ar fi în principiu guvernate de Directiva privind serviciile trebuie în mod necesar să includă posibilitatea de a aplica norme al căror obiectiv specific este acela de a face ca respectarea normelor sale materiale din legislația muncii să fie efectivă, verificabilă și executorie.

18 De exemplu: „labour law, *that is*” (versiunea în limba engleză), „das Arbeitsrecht, d.h.” (versiunea în limba germană), „droit du travail, *à savoir*” (versiunea în limba franceză), „legislazione del lavoro, *segnatamente*” (versiunea în limba italiană), „Derecho laboral, *es decir*” (versiunea în limba spaniolă), „het arbeidsrecht […], *dat wil zeggen*” (versiunea în limba neerlandeză), „legislação laboral, *ou seja*” (versiunea în limba portugheză), „työoikeuteen, *toisin sanoen*” (versiunea în limba finlandeză) și „arbetsrätten, *dvs*.” (versiunea în limba suedeză). Sublinierea noastră.

19 A se vedea de exemplu articolele 27-33 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și articolele 151-160 TFUE. A se vedea de asemenea Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor (adoptată în reuniunea Consiliului desfășurată la Strasbourg la 9 decembrie 1989) și Carta socială europeană a Consiliului Europei (semnată la Torino la 18 octombrie 1961). Mai recent, a se vedea principiile Pilonului european al drepturilor sociale (Declarația interinstituțională a Comisiei, a Consiliului și a Parlamentului European de la Summitul social pentru creștere și locuri de muncă echitabile desfășurat la 17 noiembrie 2017 la Göteborg).

59. Nu acesta ni se pare însă a fi cazul în ceea ce privește articolul 7m din AVRAG, chiar dacă această lege este, în general, un instrument care face parte din legislația Austriei în domeniul muncii.

60. În opinia noastră, măsura în cauză nu poate fi considerată ca intrând sub incidența excepției privind „legislația muncii” din Directiva privind serviciile. Măsura prevăzută în aceasta este impusă chiar dacă nicio încălcare a legislației muncii nu a fost încă dovedită, și, ceea ce este încă și mai important, nu este impusă autorului presupusei contravenții, ci partenerului său contractual. Situația juridică a acestuia din urmă, pe care măsura în cauză îl afectează direct și imediat, nu este în mod obișnuit reglementată de normele din legislația muncii, întrucât, cel puțin în ceea ce privește această situație, el nu este nici angajator, nici angajat. În plus, sumele percepute prin intermediul măsurii în cauză nu sunt utilizate pentru protecția lucrătorilor sau pentru orice alt obiectiv social.

61. După cum au subliniat numeroasele părți care au prezentat observații în prezenta procedură, obiectivul legal al măsurii în cauză este mai degrabă acela de a garanta, în beneficiul trezoreriei, plata amenzilor pe care autoritățile publice le-ar putea impune în viitor unui prestator de servicii. Prin impunerea acestei măsuri, autoritățile austriece recurg la competențele lor polițienești și administrative. După cum s-a menționat mai sus, efectele măsurii menționate, departe de a se limita la a incita prestatorii de servicii să respecte legislația națională în domeniul muncii, merg mult mai departe, descurajând în fapt prestarea transfrontalieră de servicii.

62. Așadar, o astfel de măsură nu poate fi considerată ca făcând parte din „legislația muncii” unui stat membru, în sensul Directivei privind serviciile. Această concluzie ni se pare a fi confirmată indirect de constatările Curții efectuate în Hotărârea De Clercq, în care Curtea a statuat că sintagma „condiții de angajare și de muncă” a lucrătorilor detașați, în sensul Directivei 96/71, nu poate fi extinsă pentru a cuprinde și normele administrative destinate să permită autorităților să verifice respectarea dispozițiilor privind condițiile de angajare a lucrătorilor detașați [20].

63. Având în vedere cele de mai sus, vom examina compatibilitatea unei măsuri precum cea în discuție în principal în temeiul dispozițiilor Directivei privind serviciile. Totuși, în cazul în care Curtea nu va fi de acord cu punctul nostru de vedere în ceea ce privește aplicabilitatea acestei directive în procedura principală, vom examina ulterior măsura în cauză și în raport cu articolul 56 TFUE.

D. Compatibilitatea măsurii în cauză cu dreptul Uniunii

1. Articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile

64. Articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile sunt cuprinse în capitolul IV din aceasta, care este intitulat „Libera circulație a serviciilor”. Articolul 16 stabilește principiile majore ale acestei materii și se axează în special pe restricțiile care ar putea afecta prestatorii de servicii, în timp ce articolul 19 se referă la restricțiile care ar putea afecta beneficiarii de servicii.

65. Considerăm că ambele dispoziții sunt aplicabile în ceea ce privește măsura în cauză. Astfel cum am explicat la punctele 36-38 de mai sus, o astfel de măsură este, prin însăși natura sa, susceptibilă să descurajeze clienții austrieci să obțină servicii de la prestatori stabiliți în străinătate, pe de o parte, și să descurajeze prestatorii stabiliți în alte state membre să ofere, cu titlu temporar, serviciile lor în Austria, pe de altă parte.

20 Hotărârea din 3 decembrie 2014, De Clercq și alții (C-315/13, EU:C:2014:2408, punctele 42-48).

66. Prin urmare, măsura în cauză constituie o *restricție* care este în principiu interzisă la articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile. Următoarea problemă care trebuie ridicată este dacă o astfel de măsură poate fi totuși justificată. Pentru a analiza acest aspect, considerăm că este necesar să se precizeze semnificația și domeniul de aplicare ale articolelor 16 și 19 din Directiva privind serviciile. Vom începe prin a examina primul articol, ceea ce ne va conduce în continuare la examinarea celui de a al doilea articol.

a) Interpretarea corectă a articolelor 16 și 19

67. Articolul 16 reprezintă probabil cea mai controversată dispoziție cuprinsă în Directiva privind serviciile și cu siguranță una dintre dispozițiile a cărei semnificație este deosebit de neclară [21]. Acest lucru se datorează în principal faptului că, în forma sa finală, articolul 16 a modificat în mod semnificativ dispoziția care era inițial inclusă în prima propunere a Comisiei. Propunerea din 2004 [22] includea de fapt în proiectul articolului 16 „principiul țării de origine” și o listă de derogări. Includerea acestui principiu în proiectul de directivă a declanșat însă o dezbatere în Europa și a fost criticată de unele grupuri de interese în sensul că ar „deschide calea” dumpingului social [23]. Pentru acest motiv, Propunerea de modificare a Comisiei, prezentată în 2006 [24], a eliminat principiul țării de origine și a reformulat în mare parte articolul 16.

68. Articolul 16 din Directiva privind serviciile, în forma sa finală, dă naștere unei serii de probleme de interpretare. În scopul prezentei proceduri însă, doar o singură problemă ar trebui să fie examinată: dacă o măsură care intră sub incidența articolului 16 poate fi justificată și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce temei și în ce condiții.

69. În această privință, trebuie să se sublinieze că articolul 16 alineatul (1) din Directiva privind serviciile stabilește principiile generale referitoare la libera prestare a serviciilor, dezvoltând și completând norma fundamentală consacrată la articolul 56 TFUE. Mai precis, acest articol impune statelor membre să respecte dreptul prestatorilor de a furniza servicii în alt stat membru decât cel în care sunt stabiliți. Prin urmare, statul membru gazdă trebuie să asigure liberul acces la o activitate de servicii, precum și libera exercitare a acesteia pe teritoriul său. Doar cerințele naționale care respectă principiile nediscriminării, necesității și proporționalității pot fi justificate.

70. La rândul său, articolul 16 alineatul (3) din Directiva privind serviciile limitează motivele justificative la un număr de doar patru: cele prevăzute la articolul 52 TFUE și cele referitoare la protecția mediului. Acest alineat cuprinde de asemenea o excepție privind „normele [naționale] în materie de condiții de angajare”, în aplicarea excepției mai generale prevăzute la articolul 1 alineatul (6) din Directiva privind serviciile.

21 A se vedea Barnard, C., „Unravelling the Services Directive”, în *Common Market Law Review*, vol. 45, 2008, p. 323-394, p. 360.

22 Citată anterior, nota de subsol 17.

23 A se vedea de exemplu 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”, în *Mitchell Working Paper Series*, 2007, p. 2.

24 Citat anterior, nota de subsol 17.

71. O problemă spinoasă este aceea dacă articolul 16 alineatul (2) din Directiva privind serviciile conține o „listă neagră” de cerințe naționale – în sensul că aceste cerințe nu pot fi în niciun caz justificate – sau doar enumeră exemple de cerințe *deosebit de suspecte* care pot totuși, în situații excepționale, să fie justificate, atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 16 alineatele (1) și (3)[25]. Doi avocați generali au adoptat, în cauze anterioare, puncte de vedere diferite cu privire la acest aspect[26], iar doctrina pare și ea divizată[27].

72. Această situație este de înțeles. Există într-adevăr argumente în sprijinul ambelor interpretări ale acestei dispoziții.

73. Pe de o parte, structura articolului 16 din Directiva privind serviciile ar sugera mai degrabă faptul că cerințele menționate la alineatul (2) al acestui articol nu pot fi interzise în sine. Astfel, ar putea părea o alegere curioasă din partea legiuitorului includerea unei liste negre în cuprinsul unui anumit alineat [(alineatul (2)] inserat între două alineate [alineatele (1) și (3)] care stabilesc condițiile în care cerințele naționale pot fi justificate. Ne-am fi putut aștepta mai curând să găsim o astfel de listă fie la începutul, fie la sfârșitul articolului 16, sau, chiar mai bine, în cuprinsul unei dispoziții distincte și specifice. Acesta este de altfel cazul în ceea ce privește cerințele naționale care afectează libertatea de stabilire; acestea sunt reglementate în cuprinsul a două dispoziții distincte: cerințele înscrise pe „lista neagră” la articolul 14 și cele supuse unui mecanism de evaluare și unei reguli de justificare la articolul 15. Articolul 16 alineatul (2) nu menționează în mod explicit nici că acesta se aplică „prin derogare” de la ceea ce se prevede la alineatul anterior.

74. Pe de altă parte însă, structura ciudată a articolului 16 din Directiva privind serviciile poate fi explicată prin istoricul complicat (deja menționat) al redactării sale[28]. Mai important, considerăm că există argumente mai convingătoare care susțin punctul de vedere potrivit căruia cerințele menționate la alineatul (2) din acesta sunt interzise în sine. În primul rând, textul articolului 16 alineatul (2) este foarte clar atunci când precizează că „[s]tatele membre *nu pot* să restrângă libertatea de a presta servicii în cazul unui prestator stabilit într-un alt stat membru impunând *una dintre* cerințele următoare […]”[29]. Articolul 16 alineatul (2) reflectă astfel modul de redactare a articolului 14 din aceeași directivă, în raport cu care Curtea a constatat că cerințele „nu pot fi justificate”[30].

75. În plus, dacă legiuitorul ar fi vrut doar să enumere exemple de cerințe naționale care, la fel ca cele care sunt reglementate de normele generale prevăzute la alineatele (1) și (3) ale articolului 16, sunt în principiu interzise, dar pot fi justificate, acesta ar fi inserat probabil în partea introductivă a articolului 16 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, sintagme precum „în special” sau „printre altele”, așa cum a procedat în cuprinsul altor dispoziții ale aceleiași directive[31]. Prin urmare, natura „închisă” a enumerării stabilite la articolul 16 alineatul (2) sugerează o enumerare de cerințe care nu pot fi justificate și care sunt astfel diferite de cele care fac obiectul normelor (generale) ale alineatelor (1) și (3).

25 Această chestiune a fost de asemenea ridicată într-o cauză anterioară, însă Curtea nu a trebuit să adopte o poziție cu privire la aceasta: a se vedea Hotărârea din 23 februarie 2016, Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2016:108, punctul 116).

26 A se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Rina Services și Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punctul 34 și următoarele), precum și Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2015:619, punctele 153 și următoarele).

27 A se vedea Barnard, C., *op. cit.*, nota de subsol 21, p. 364 și 365, cu lucrările citate la nota de subsol 57 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2015:619).

28 A se vedea punctul 67 mai sus din prezentele concluzii.

29 Sublinierea noastră. Deși dispoziția nu este întotdeauna formulată în mod identic în diferitele versiuni lingvistice ale directivei, nu am găsit nicio versiune care să sugereze o abordare mai puțin strictă a acestui aspect.

30 Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 28).

31 A se vedea de exemplu articolele 17 și 19. Pentru o abordare completă, trebuie să subliniem că versiunea italiană a articolului 16 alineatul (2) cuprinde, înainte de lista cerințelor prohibitive, sintagma „*in particolare*”, sintagmă pe care însă nu am găsit-o în nicio altă versiune lingvistică a directivei pe care am examinat-o.

76. În plus, cerințele enumerate la articolul 16 alineatul (2) din Directiva privind serviciile par a fi inspirate de jurisprudența Curții în care acestea au fost considerate a fi deosebit de dăunătoare pentru libertatea de a presta servicii [32]. Astfel, nu este simplu să se imagineze situații în care un stat membru ar putea susține în mod întemeiat că a fost obligat să aplice acest tip de cerințe.

77. În sfârșit și important, cerințele care, potrivit articolului 16 alineatul (2) din Directiva privind serviciile, nu pot fi impuse includ la litera (g) „restricții asupra libertății de a presta servicii menționate la articolul 19” din aceeași directivă. Această din urmă dispoziție, astfel cum a fost menționată la punctul 64 de mai sus, privește cerințele naționale care restrâng dreptul destinatarilor de a beneficia de servicii din partea unor prestatori stabiliți în străinătate. Considerăm că raționamentul urmat de Curte în Hotărârea Rina Services, potrivit căruia cerințele enumerate la articolul 14 din Directiva privind serviciile nu pot în niciun caz să fie justificate, trebuie să se aplice și în ceea ce privește articolul 19 din aceeași directivă. Astfel, la fel ca prima dispoziție, și cea din urmă dispoziție este intitulată „Restricții interzise” și nu conține nicio formulare în sensul că statele membre ar fi libere să justifice aceste restricții [33].

78. Desigur, articolul 19 din Directiva privind serviciile enumeră doar două categorii de cerințe și califică în mod clar această listă ca fiind neexhaustivă. Natura deschisă a acestei dispoziții ar putea fi astfel considerată o indicație a faptului că restricțiile menționate în cuprinsul acesteia nu sunt în sine interzise. Această apreciere nu este însă suficientă în opinia noastră pentru a repune în discuție faptul că articolul 19 este destinat să interzică absolut toate restricțiile impuse de un stat membru beneficiarilor de servicii. Trebuie avut în vedere că sunt rare cazurile în care legislația unui stat membru restrânge posibilitatea consumatorilor naționali de a beneficia de servicii furnizate de prestatori stabiliți în alte state membre. Prin urmare, domeniul de aplicare al articolului 19 este mai degrabă limitat.

79. Prin urmare, dacă articolul 19 din Directiva privind serviciile constituie o listă neagră, articolul 16 alineatul (2) din aceeași directivă, care face în mod expres referire la acesta, trebuie să fie o dispoziție de aceeași natură.

80. Având în vedere cele prezentate mai sus, considerăm că măsurile naționale care restrâng drepturile prestatorilor de servicii pot în principiu să fie justificate numai pentru motivele și în condițiile stabilite la articolul 16 alineatele (1) și (3) din Directiva privind serviciile sau „exceptate” prin derogările prevăzute la articolele 17 și 18 din aceeași directivă [34]. Totuși, măsurile naționale care corespund celor enumerate la articolul 16 alineatul (2) din Directiva privind serviciile nu pot fi introduse sau menținute decât dacă sunt acoperite de articolele 17 și 18 din această directivă. În schimb, în temeiul articolului 19 din Directiva privind serviciile, măsurile naționale care restrâng drepturile beneficiarilor de servicii nu pot în principiu să fie justificate.

b) Concluzie

81. În lumina celor de mai sus, considerăm că o măsură precum cea în discuție este incompatibilă cu articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile.

32 A se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Comisia/Ungaria (C-179/14, EU:C:2015:619, punctele 153 și 154, precum și jurisprudența citată).

33 Hotărârea din 16 iunie 2015, Rina Services și alții (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 30).

34 Aceste dispoziții privesc „Derogări suplimentare de la libertatea de a presta servicii” (cum ar fi, de exemplu, serviciile de interes economic general care sunt furnizate într-un alt stat membru, printre altele, în sectoarele serviciilor poștale, electricității, distribuției apei și tratării deșeurilor) și, respectiv, „Derogări în cazuri individuale” (precum în cazul măsurilor referitoare la siguranța serviciilor).

82. Astfel, pentru motivele explicate la punctele 36 și 37 de mai sus, măsura în cauză constituie de asemenea o restricție care se aplică beneficiarilor de servicii și intră, prin urmare, sub incidența interdicțiilor prevăzute la articolul 16 alineatul (2) litera (g) și la articolul 19 din Directiva privind serviciile. Am explicat însă în același timp, în ceea ce privește cerințele menționate de aceste dispoziții, nicio justificare nu poate fi în principiu permisă.

83. Pe baza celor menționate anterior, concluzionăm că răspunsul la întrebările adresate trebuie să fie că articolele 16 și 19 din Directiva privind serviciile interzic unui stat membru să impună unui beneficiar de servicii sistarea plăților și constituirea unei garanții echivalente cu suma restantă datorată pentru un serviciu furnizat prin intermediul unor lucrători detașați de un prestator stabilit într-un alt stat membru, atunci când măsura în cauză servește pentru a garanta plata unei eventuale amenzi care ar putea fi impusă ulterior prestatorului de statul membru gazdă pentru încălcarea legislației muncii din acest din urmă stat.

2. Articolul 56 TFUE

84. În opinia noastră, răspunsul la întrebările adresate nu ar fi diferit nici dacă Curtea ar considera că dispozițiile Directivei privind serviciile nu sunt aplicabile în procedura principală și, în consecință, ar examina compatibilitatea cu articolul 56 TFUE a unei măsuri precum cea în cauză.

a) Existența unei restricții

85. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe motive de cetățenie sau naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci și, în egală măsură, înlăturarea oricărei restricții privind libera prestare a serviciilor, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare [35].

86. Astfel cum s-a explicat la punctele 36-38 de mai sus, măsura în cauză este de natură să restricționeze drepturile prestatorilor și ale beneficiarilor de servicii care decurg din articolul 56 TFUE.

87. Rămâne așadar să se examineze dacă această restricție poate fi *justificată*.

b) Posibilă justificare

88. În această privință, trebuie amintit că, întrucât libera prestare a serviciilor constituie unul dintre principiile fundamentale ale Uniunii, o restricție privind această libertate nu poate fi admisă decât dacă urmărește un obiectiv legitim compatibil cu tratatul și dacă se justifică prin motive imperative de interes general, cu condiția ca, într-un astfel de caz, aceasta să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru ca acesta să fie atins [36].

35 A se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punctul 35), și Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 35).

36 A se vedea printre altele Hotărârea din 18 decembrie 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, punctul 101 și jurisprudența citată).

89. În această privință, am dori să subliniem mai întâi că obiectivul de a permite autorităților naționale să verifice și să asigure respectarea legislației naționale din domeniul muncii adoptate pentru a proteja lucrătorii și pentru a evita concurența neloială și dumpingul social – ceea ce reprezintă justificarea invocată de guvernul austriac – constituie o *cerință imperativă* de interes general care poate justifica o restricție adusă liberei prestări a serviciilor [37].

90. În ceea ce privește caracterul adecvat al unei măsuri precum cea în cauză adoptate pentru a garanta realizarea acestui obiectiv, am dori să facem următoarele observații. Este adevărat că, făcând mai dificilă sustragerea antreprenorilor de la plata amenzilor care le-ar putea fi impuse pentru încălcarea anumitor norme ale legislației muncii, măsura în cauză poate promova respectarea acestor norme.

91. S-ar putea însă pune la îndoială faptul că măsura în cauză urmărește *efectiv* și *în mod coerent* obiectivul invocat de guvernul austriac. Astfel, măsura în cauză este impusă pentru a garanta plata amenzilor ca urmare a savârșirii unor infracțiuni care ar putea foarte bine să fie pur formale și ale căror efecte negative ar putea fi mai degrabă limitate, în condițiile în care nu este aplicabilă (dacă înțelegem bine) în ceea ce privește încălcări ale legislației muncii care au consecințe mai grave pentru lucrători: de exemplu, nerespectarea drepturilor la concediile de boală sau la concediile de maternitate, la concediile anuale remunerate, la perioadele minime de odihnă, la nivelul minim de salarizare sau nerespectarea normelor privind sănătatea, siguranța și de igiena la locul de muncă.

92. Independent însă de acest aspect, considerăm că măsura în cauză este, în orice caz, disproporționată, întrucât *depășește* ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului declarat. Există mai multe elemente care pot conduce la această concluzie.

c) Proporționalitatea

93. În primul rând, trebuie avut în vedere că, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare care este de natură să împiedice exercitarea liberei prestări a serviciilor, această justificare trebuie să fie interpretată în lumina principiilor generale ale dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate în prezent de cartă. Astfel, reglementările naționale în cauză nu vor putea intra sub incidența excepțiilor prevăzute decât în cazul în care acestea sunt conforme cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte [38].

94. În prezenta cauză, considerăm că sunt deosebit de relevante două dispoziții ale cartei: articolul 47 („Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”) și articolul 48 („Prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare”). Măsura în cauză este problematică din perspectiva ambelor dispoziții.

95. Pe de o parte, în temeiul articolului 48 din cartă, atunci când autoritățile naționale acționează în domeniul dreptului Uniunii, destinatarul unei decizii defavorabile trebuie să aibă posibilitatea de a-și prezenta observațiile înainte de adoptarea deciziei pentru a permite efectiv autorității administrative competente să țină seama de toate informațiile relevante. În special, destinatarul trebuie să fie în măsură să corecteze toate erorile săvârșite de autoritate sau să prezinte informații care ar putea pleda în favoarea adoptării sau a neadoptării deciziei ori în favoarea unui anumit conținut al acesteia. Acest drept trebuie să fie garantat chiar și atunci când legislația națională aplicabilă nu prevede în mod expres nicio cerință procedurală specifică în acest sens [39].

37 A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 octombrie 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, punctele 35 și 41), și Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Belgia (C-577/10, EU:C:2012:814, punctul 45).

38 A se vedea printre altele Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 35 și jurisprudența citată).

39 A se vedea în special Hotărârea din 19 februarie 2009, Kamino International Logistics (C-376/07, EU:C:2009:105, punctele 37-39).

96. În cauza de față, destinatarul formal al măsurii în cauză a fost domnul Vavti. Nu se poate însă contesta că măsura a afectat și situația juridică a Čepelnik, atât direct, cât și imediat, restrângând drastic drepturile care decurgeau pentru aceasta din contractul încheiat cu domnul Vavti. Cu toate acestea, Čepelnik nu a fost niciodată audiată înainte de adoptarea măsurii în cauză.

97. Pe de altă parte, reiese că măsura în cauză încalcă și cerințele care decurg din articolul 47 din cartă, potrivit căruia orice decizie adoptată de autoritățile administrative trebuie să poată fi atacată în fața unei instanțe care poate examina chestiunile de fapt și de drept invocate de reclamant. Mai precis, orice justițiabil trebuie să aibă dreptul de a iniția proceduri în fața instanțelor naționale pentru a contesta legalitatea oricărei decizii sau a oricărei măsuri naționale referitoare la aplicarea în privința sa a normelor Uniunii [40].

98. În această privință, observăm că nu este clar dacă o întreprindere care se află în situația societății Čepelnik are dreptul de a introduce în fața unei instanțe austriece o acțiune în anularea măsurii în cauză. Decizia de trimitere sugerează că acest lucru nu este posibil, un punct de vedere susținut și de Čepelnik, în timp ce guvernul austriac susține contrariul [41]. Situația este astfel în cel mai bun caz ambiguă. În orice caz, nu putem înțelege modul în care dreptul la o cale de atac efectivă ar putea fi exercitat în mod util, atunci când, așa cum s-a întâmplat în cazul Čepelnik, prestatorul de servicii nu este nici măcar informat imediat de administrația austriacă cu privire la adoptarea măsurii în cauză.

99. Cu siguranță că nu este suficient nici faptul că măsura în cauză ar putea fi contestată de beneficiarul serviciilor. Astfel, deoarece constituirea garanției stinge datoria sa față de prestatorul de servicii, un client ar putea adesea să nu aibă niciun interes în inițierea unei proceduri care l-ar costa de asemenea bani, timp și energie.

100. În al doilea rând, trebuie subliniat că, potrivit instanței de trimitere, măsura în cauză a fost impusă numai în temeiul faptului că Čepelnik nu era stabilită în Austria și că, prin urmare, administrația a presupus că sancțiunea pe care ar fi putut-o impune în viitor acestei întreprinderi ar fi imposibil sau excesiv de dificil de pus în aplicare.

101. Prin urmare, cel puțin în cazul de față, poziția adoptată implicit de autoritățile austriece a fost aceea că simplul fapt că o întreprindere este stabilită în străinătate justifică adoptarea măsurii în cauză. Nu vedem însă cum ar putea fi justificată adoptarea unei măsuri restrictive *pe o bază generală și cu titlu preventiv* împotriva (potențial) oricărui prestator de servicii care nu este stabilit în Austria [42]. Aplicarea sa automată și necondiționată nu permite să se țină corespunzător seama de situația individuală a fiecărui prestator, în pofida faptului evident că nu toți prestatorii înregistrați în străinătate se găsesc într-o situație similară. În special, nu se poate presupune că toți aceștia ar încerca să profite de obstacolele administrative care decurg din aplicarea transfrontalieră a sancțiunii pentru a scăpa de aceasta [43]. Vor exista cu siguranță întreprinderi din alte state membre care, datorită dimensiunii, reputației, situației financiare și, nu în ultimul rând, datorită clientelei acestora în Austria, vor prefera să plătească orice amendă care le este impusă, mai degrabă decât să încerce să eludeze dreptul austriac. Nu poate reveni prestatorului de servicii sarcina de a răsturna prezumția avansată de

40 A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 31 și jurisprudența citată).

41 Observăm că guvernul austriac nu a putut cita, în susținerea argumentului său, decât un singur caz în care o instanță de apel a recunoscut calitatea de parte în procedură a unui prestator de servicii, anulând decizia primei instanțe care o negase. Čepelnik a citat însă un alt caz în care o situație similară a fost respinsă de o altă instanță de apel și un caz (încă pendinte) în care administrația austriacă a susținut că prestatorul de servicii nu avea dreptul să conteste o măsură precum cea în discuție. Încă mai revelator, Čepelnik a informat Curtea că, în cazul său, instanța națională competentă nu a adoptat încă, în pofida timpului deja trecut, o decizie în ceea ce privește aspectul dacă această întreprindere avea interesul de a introduce o acțiune împotriva măsurii în cauză.

42 A se vedea prin analogie Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Comisia/Belgia (C-433/04, EU:C:2006:702, punctele 35-38).

43 A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 martie 2004, de Lasteyrie du Saillant, (C-9/02, EU:C:2004:138, punctele 51 și 52), Hotărârea din 7 septembrie 2017, Eqiom și Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, punctul 31), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Deister Holding și Juhler Holding (C-504/16 și C-613/16, EU:C:2017:1009, punctul 61).

autoritățile naționale, în special din cauza faptului că acesta nu este nici măcar informat în legătură cu adoptarea măsurii în cauză și că, în orice caz, nu este deloc clar dacă și când acesta ar putea să se prezinte în fața autorităților administrative și/sau în fața instanței naționale competente în respectiva cauză.

102. De asemenea, nu s-ar putea prezuma că, în cazul în care ar apărea necesitatea aplicării transfrontaliere a amenzii, autoritățile slovene nu ar fi dispuse să ofere asistența necesară colegilor lor austrieci.

103. Aceasta este cu atât mai mult situația dacă se are în vedere că termenul de transpunere a Directivei 2014/67 trebuia să expire la doar trei luni de la aplicarea măsurii în discuție în procedura principală, iar contravențiile pentru care Čepelnik a fost amendată intră în domeniul de aplicare material al acestei directive. Astfel, în temeiul articolului 9 alineatul (1) din Directiva 2014/67, cerințele administrative și măsurile de control necesare pentru a asigura monitorizarea eficace a respectării obligațiilor prevăzute de această directivă și de Directiva 96/71, pe care statele membre pot să le impună – cu condiția să fie justificate și proporționale în conformitate cu dreptul Uniunii –, includ obligația prestatorului de servicii de a declara începerea prestării serviciilor, precum și obligația acestuia de a păstra fișele de salariu în una dintre limbile oficiale ale statului membru gazdă sau în alte limbi acceptate de acest stat membru.

104. Prin urmare, autoritățile austriece ar fi fost mai curând în măsură să recurgă la procedurile și la mecanismele prevăzute de Directiva 2014/67 pentru a impune o amendă care – ar fi poate util să subliniem încă o dată – nu fusese încă impusă în momentul în care a fost constituită garanția. Articolele 13-19 din Directiva 2014/67 (capitolul VI referitor la „executarea transfrontalieră a sancțiunilor administrative financiare și/sau a amenzilor administrative") impun statelor membre să își acorde sprijin reciproc în aplicarea normelor naționale adoptate în aplicarea directivei, ceea ce implică obligația de recunoaștere reciprocă a amenzilor și de asistență reciprocă în recuperarea sancțiunilor și/sau a amenzilor administrative. Aceste articole prevăd de asemenea anumite dispoziții specifice în acest scop.

105. În plus, trebuie subliniat că măsura în cauză a fost *menținută* chiar și după expirarea termenului de transpunere a Directivei 2014/67 și după notificarea transmisă de Austria Comisiei în legătură cu transpunerea acestei directive.

106. În opinia noastră, acest lucru face inutilă stabilirea aspectului dacă procedurile prevăzute de Decizia-cadru 2005/214/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce a sancțiunilor financiare [44] ar putea fi aplicabile în speță, astfel cum au susținut anumite părți care au prezentat observații în prezenta procedură. Considerăm că Curtea nu dispune de suficiente informații referitoare la acest aspect. În special, nu este clar dacă decizia prin care administrația austriacă impune sancțiuni financiare ca urmare a unor încălcări ale AVRAG, cum sunt cele de care este acuzată Čepelnik, este adoptată de una dintre autoritățile menționate la articolul 1 litera (a) din Decizia-cadru 2005/214.

107. În al treilea și ultimul rând, observăm că amenzile pe care măsura în cauză este destinată să le garanteze sunt deosebit de ridicate, în special pentru infracțiuni care apar ca fiind mai degrabă formale (cum ar fi simpla neprezentare a documentelor salariale în limba statului membru gazdă [45]). Acest lucru este demonstrat și de faptul că – după cum arată instanța de trimitere – amenda la care Čepelnik ar putea fi supusă s-ar putea ridica la 90 000 EUR. Aceasta reprezintă o sumă foarte mare, având în vedere dimensiunea și cifra de afaceri a Čepelnik, precum și valoarea totală a lucrărilor efectuate de această firmă în Austria.

44 JO 2005, L 76, p. 16, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 150.

45 Potrivit instanței de trimitere, documentele salariale lipsă au fost prezentate la scurt timp după efectuarea inspecției de către autoritatea de control.

108. În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unei reglementări comune a unei anumite materii, statele membre rămân competente să sancționeze încălcarea obligațiilor care decurg din legislația națională. Statele membre nu pot însă impune o sancțiune atât de disproporționată în raport cu gravitatea infracțiunii, încât aceasta să devină un obstacol în calea libertăților consacrate în tratate [46].

109. În prezenta cauză, coroborarea unor amenzi ridicate cu constituirea unei garanții precum cea în cauză aduce o atingere semnificativă exercitării liberei prestări a serviciilor garantate de tratat. Mai precis, considerate împreună, aceste măsuri afectează în mod semnificativ echilibrul fragil dintre diferitele (și uneori divergentele) interese urmărite de Directiva 96/71: promovarea prestării transnaționale de servicii, asigurând în același timp concurența loială și garantând respectarea drepturilor lucrătorilor, atât din statul membru gazdă, cât și din statul membru de origine [47].

110. În lumina celor prezentate mai sus, considerăm că o măsură precum cea în cauză constituie o restricție, în sensul articolului 56 TFUE, care nu poate fi justificată, întrucât depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit de legislația națională.

IV. Concluzie

111. În concluzie, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Tribunalul Districtual din Bleiburg, Austria) după cum urmează:

„Articolele 16 și 19 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne interzic unui stat membru să impună unui beneficiar de servicii sistarea plăților și constituirea unei garanții echivalente cu suma restantă datorată pentru un serviciu prestat prin intermediul unor lucrători detașați de un prestator stabilit într-un alt stat membru, atunci când măsura în cauză servește la garantarea plății unei eventuale amenzi care ar putea fi impuse ulterior prestatorului de statul membru gazdă ca urmare a încălcării legislației muncii din acest din urmă stat.”

46 A se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 36), și Hotărârea din 7 iulie 1976, Watson și Belmann (118/75, EU:C:1976:106, punctul 21).

47 A se vedea în special considerentul (5) al Directivei 96/71.